

Выплата компенсаций
как способ
активизации борьбы
с высокопатогенным
птичьим гриппом
в развивающихся странах

*Проблемы и наиболее
эффективная практика*

Р
Е
З
Ю
М
Е





Выплата компенсаций как способ активизации борьбы с высокопатогенным птичьим гриппом в развивающихся странах

Проблемы и наиболее эффективная практика

Резюме



© 2006 г. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк
The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Телефон 202-473-1000
Адрес в Интернете: www.worldbank.org/rural
Электронная почта: ard@worldbank.org

Все права сохранены.

Содержащиеся в настоящем документе выводы, толкования и заключения принадлежат его авторам и не обязательно отражают мнение Совета исполнительных директоров Всемирного банка, правительств, которые они представляют, или какой-либо иной организации.

Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящей публикации. Национальные границы, цвета, обозначения и прочая информация, помещенная на картах в настоящей публикации, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно юридического статуса какой-либо территории и не означают подтверждения или признания таких границ.

Права и разрешения

Материалы, содержащиеся в данном издании, охраняются авторским правом. Несанкционированное копирование и/или распространение данного издания, полностью или частично, может являться нарушением действующего законодательства. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк приветствует распространение своих публикаций и, как правило, своевременно дает соответствующее разрешение.

Для получения разрешения на ксерокопирование или перепечатку какой-либо части настоящей публикации просьба направлять заявку, содержащую необходимую информацию в полном объеме, в Центр выдачи разрешений на воспроизведение охраняемых авторским правом публикаций: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, телефон 978-750-8400, факс 978-750-4470, адрес в Интернете www.copyright.com.

Все прочие запросы относительно прав и лицензий, включая производные права, следует направлять в издательский отдел Всемирного банка: Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, факс 202-522-2422, электронная почта pubrights@worldbank.org.

Настоящий документ представляет собой краткое изложение доклада, подготовленного междисциплинарной межведомственной рабочей группой во главе с сотрудником Департамента развития сельского хозяйства и сельских районов Всемирного банка Кристофером Дельгадо. В состав группы входили сотрудники и консультанты Всемирного банка, Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) и Международного исследовательского института по разработке продовольственной политики (МИИПП). Основную группу, занимавшуюся подготовкой доклада и принимающую на себя ответственность за изложенные в нем взгляды, составили Кристофер Дельгадо, Патрисия Маккензи и Корнелис де Хаан (Всемирный банк), Анни Маклеод и Ана Ривьер-Синнамон (ФАО) и Клэр Нэррод (МИИПП).

Средства были предоставлены Департаментом операционной политики и страновых услуг и Департаментом развития сельского хозяйства и сельских районов Всемирного банка, а также ФАО, ИФПРИ и Всемирной зооветеринарной организацией (ВЗО). Более подробные сведения о вкладе других коллег и рецензентов приводятся в тексте основного доклада.

Иллюстрация на обложке: репродукция фрагмента картины Херардо Браво Гарсиа из серии "Птичий грипп", 2006 год, масло и золотая фольга, холст. Воспроизводится с разрешения Художественной программы Всемирного банка. Дизайн обложки: Билл Праглуски, "Критикал Стэйджес".

Резюме

В сложившихся ныне условиях высокопатогенный птичий грипп (ВПГ) представляет серьезную угрозу здоровью людей и животных. Поэтому принятие мер, направленных на предотвращение дальнейшего распространения этого заболевания, отвечает интересам как отдельных стран, так и всего мирового сообщества. Поскольку наиболее широко применяемый метод борьбы с ВПГ предусматривает забой домашней птицы — инфицированной либо находящейся в непосредственной близости от зараженных животных, — то наиболее распространенным способом добиться сотрудничества владельцев птицы в деле достижения этой общественно значимой цели является выплата им компенсации за уничтожение принадлежавших им животных. Ключевыми аспектами снижения риска распространения ВПГ являются его раннее распознавание и незамедлительный забой заболевших или предположительно инфицированных животных. Международное сообщество и правительства ряда стран решают эту проблему за счет создания механизмов финансирования компенсационных выплат, которые, таким образом, помогут реализовать эту стратегию.

Выплата компенсации фермерам — владельцам забиваемых животных повышает готовность птицеводов сотрудничать с властями, поскольку у них повышается мотивация соблюдения требований сообщать о случаях заболевания и забивать зараженную птицу, которые являются составной частью пакета мер по борьбе с заболеванием. Это позволяет сократить промежутки времени между вспышкой заболевания и принятием мер по пресечению его распространения и, таким образом, — снизить совокупные затраты на борьбу с заболеванием. И поскольку за счет этого снижается вирусная нагрузка, постольку уменьшается риск мутации вируса, в результате которой он сможет передаваться от человека к человеку. Таким образом, первой задачей, которую призваны решить программы выплаты компенсации, является расширение масштабов оперативного оповещения о наличии заболевших или предположительно инфицированных птиц и их полного забоя. Второй задачей — вполне совместимой с решением первой — может быть возмещение ущерба частным лицам, которые во имя общественного блага подчинились мерам по борьбе с заболеванием.

При том, что программы выплаты компенсации продиктованы необходимостью пресечь распространение заболевания, нельзя игнорировать тот факт, что забой птицы причиняет серьезный ущерб беднейшим слоям населения. Кроме того, выплата компенсации не может в полной мере покрыть утрату источников дохода вследствие борьбы с болезнями домашней птицы, и заменить систему социальной защиты населения. Это требует применения иных мер, которые выходят за рамки данного документа.

В докладе сделана попытка разработать ряд рекомендаций по внедрению эффективной практики выплаты компенсаций как части стратегии подавления ВПГ. Он предназначен для руководителей и персонала национальных и международных проектов, направлен-

ных на пресечение распространения вируса ВПГ. Он подготовлен в ответ на просьбу, высказанную на Советании старших должностных лиц по вопросам птичьего и человеческого гриппа, состоявшемся в Вене 6–7 июня 2006 года, и является результатом работы междисциплинарной группы специалистов, в которую вошли представители Всемирного банка, Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) и Международного исследовательского института по разработке продовольственной политики (МИИПП). В основу доклада положены: обзор надежных литературных источников по вопросам практики выплаты компенсаций в развивающихся странах, интервью с сотрудниками ряда организаций, накопленный опыт, свежие неопубликованные материалы (документы по проектам, отчеты по итогам миссий и т.д.), посвященные опыту выплаты компенсаций в развивающихся странах, а также итоги целевых командировок на места – в Египет, Индонезию и Вьетнам.

Основа всего – подготовка

Эффективная и рациональная схема выплаты компенсаций обеспечит возмещение соответствующих убытков соответствующим лицам в соответствующем размере, причем с минимальным временным промежутком между забоем птицы и выплатой компенсации. Это станет возможным только в том случае, если до вспышки заболевания уже будет создан ряд компонентов такой схемы. Необходимо принять соответствующее законодательство о борьбе с болезнями животных, в котором четко изложить права и обязанности государственных органов, работников животноводческой и торговой отраслей и фермеров в части борьбы с болезнями животных. Необходимо обеспечить осведомленность широких слоев населения об опасности этих заболеваний и способах ее уменьшения. Необходимо обеспечить доступность средств, заранее согласовать процедуру и последовательность действий для выплаты компенсации. Необходимо принять программу подготовки к реализации целесообразных и прозрачных схем денежных выплат.

Для установления процедуры и последовательности действий при получении компенсации необходимо знать, кто имеет право на получение компенсации, когда, в каком размере и каким образом; кроме того, все заинтересованные стороны должны быть знакомы с системой выплат и доверять ей. При этом для того, чтобы усовершенствовать систему управления использованием предназначенных для выплаты компенсаций средств (что особенно сложно в условиях чрезвычайной ситуации), очень важно, чтобы заранее был широко известен “масштаб проблемы” (в том числе и поголовье домашней птицы в хозяйствах), и определены заинтересованные стороны.

Поскольку для эффективного и рационального использования забоя животных и выплаты компенсаций в целях борьбы с заболеванием крайне важна готовность, странам необходимо провести самые разнообразные приготовления, прецен-

тов которых на национальном уровне может и не быть. В настоящем документе сделана попытка проиллюстрировать основные выводы, сделанные на примере таких стран, как Таиланд и Вьетнам (а также ряда других), которым пришлось учиться на собственном опыте, и где многие уроки были учтены в обновленных стратегиях. Даже используя полученные из-за рубежа руководства, национальные комитеты по борьбе с птичьим гриппом будут вынуждены обсуждать конкретные приготовления с заинтересованными сторонами внутри страны, с тем, чтобы приспособить их к местным условиям, а это потребует времени и усилий.

Странам, столкнувшимся со вспышкой заболевания еще до выработки собственного плана действий на случай подобной ситуации, придется прибегнуть к наипростейшим мерам. Но и в этом случае перед ними встанут те же вопросы: кто имеет право на получение компенсации, когда, на каком основании, в каком размере и каким образом. Кроме того, необходимость принятия оперативных мер по борьбе с заболеванием вынудит сдвинуть обычные задачи надзора на более поздние сроки, что, весьма вероятно, еще больше затруднит решение вопросов управления.

Наконец, будет непросто отделить вопросы выплаты компенсаций, с одной стороны, от изменяющихся потребностей эффективной борьбы с болезнями, а с другой – от поиска справедливых решений по перестройке сельскохозяйственного производства, которая потребует, если заболевание приобретет эндемичный характер. Этот аспект также кратко рассматривается в заключительной главе.

Определение лиц, имеющих право на получение компенсации

Как правило, получателями компенсаций являются владельцы животных. Остальные участники логистической цепочки, например, поставщики корма и сбытовые компании, также несут убытки в случае забоя животных и срыва продаж, вызванного вспышкой заболевания, однако в число претендентов на получение компенсаций их обычно не включают. Подходящая процедура выявления потенциальных получателей компенсации в значительной степени определяется характером системы производства. Крупные птицеводческие фермы, на которых обеспечена высокая степень биологической безопасности (входящие в так называемые сектора 1 и 2 по классификации ФАО/ВЗО), как правило, ведут четкий учет птицы и тщательно контролируют процедуру забоя. В этом случае основанием для выплаты компенсации являются документы, представленные фермерами.

Если речь идет о подрядном птицеводстве, то в рамках такой системы получателем компенсации является владелец птицы. Если владельцем является подрядчик, то он (она) получает компенсацию и несет ответственность за возмещение расходов заказчику. Если владельцем птицы является заказчик, он (она) и получит компенсацию. В некоторых

случаях подрядчику возмещался утраченный доход, который рассчитывался на основе ежедневной заработной платы и предварительно удерживался из доли, причитающейся заказчику. Вопрос включения фермеров-подрядчиков в процесс выплаты компенсаций остается проблемой, над которой во многих странах только начинают задумываться. Этому вопросу необходимо уделить больше внимания, чтобы не допустить его превращения в лазейку, препятствующую эффективной борьбе с заболеваниями.

Более сложной является процедура определения претендентов на получение компенсаций в случае малых предприятий и частных подворий (сектора 3 и 4 по классификации ФАО/ВЗО), поскольку учет там, как правило, не ведется, и кроме того необходимо учитывать такие факторы, как дифференциация собственности по признаку пола. Поэтому основными факторами, гарантирующими широкое участие в этом процессе секторов 3 и 4, являются проведение обследований хозяйств в рамках разработки планов готовности (а не после вспышки заболевания), включая определение моделей собственности, и информирование населения о существовании системы компенсаций и возможности получения компенсации как составной части мер борьбы с заболеваниями.

Тип убытков, подлежащих компенсации

Обычно компенсация покрывает только так называемые прямые убытки, к которым относится стоимость животных, а иногда (в более богатых странах) и расходы на утилизацию мертвых животных, уборку и дезинфекцию. Так называемые косвенные убытки ферм, вызванные остановкой производства, контролем за перемещением птицы и ценовыми перекосами, не компенсируются, хотя во многих развитых странах в отношении такого рода убытков действуют схемы частного страхования. За животных, погибших до забоя, компенсация зачастую не выплачивается, хотя было бы оправданно делать это, по крайней мере частично, в тех случаях, когда либо мертвые животные обладают рыночной стоимостью (и потому существует опасность, что они будут проданы), либо группы по борьбе с заболеваниями не могут в течение 72 часов отреагировать на случай заболевания, сообщение о котором поступило с соответствующей фермы. В любом случае точному подсчету убытков очень способствует ведение на фермах надлежащего учета птичьего поголовья, и важно добиваться создания подобных баз данных, не дожидаясь вспышек заболевания. Наконец, львиная доля фактических экономических потерь соответствующих стран может носить косвенный характер: снижение объемов продажи кормов, сокращение туристических потоков, невыходы на работу и т.п. Государственные программы компенсации никогда не покрывают такого рода потери. В принципе, эти риски можно застраховать по договорам частного страхования вне рамок животноводческого сектора, если они хорошо известны, но так дело обстоит редко.

Определение ставок компенсации

Ставки компенсации рассчитываются разными способами: исходя из (а) рыночной стоимости, (b) бюджетных возможностей и (c) себестоимости продукции. Определение цены на основании рыночной стоимости там, где это возможно, — это наиболее предпочтительный путь, поскольку расчет цены, исходя из бюджетных возможностей, зачастую ведет к недоплатам, и, соответственно, к распространению отказов от участия в операциях по выбраковке, а расчет на основании себестоимости продукции ведет к низкой эффективности и более сложен сам по себе. Изучение опыта определения ставок компенсации, исходя из рыночной стоимости, показывает следующее:

- Ставки компенсации в процентах от базовой рыночной стоимости следует устанавливать до вспышки заболевания в рамках разработки общего плана готовности, используя средние рыночные цены "на выходе с фермы" в период до вспышки заболевания, с должным учетом сезонности и соотношения транспортных расходов для данной местности с рассчитанными для базового рынка. В отношении особых категорий птицы (редкие породы, местные породы, бойцовые петухи, прародительские стада, другие виды птиц), данные о рыночной стоимости которых получить невозможно, для определения разумных величин необходимы консультации с заинтересованными сторонами.
- Единообразие цен по стране и в отношении разных видов птиц повышает качество реализации программы, и его следует придерживаться в ситуациях, когда налажен хороший контроль. Однако при слабом контроле за перемещением птицы для приведения размеров компенсации в как можно более тесное соответствие с преобладающими на рынке ценами, возможно, потребуется проводить дифференциацию по типам птицы (несушки, бройлеры) и по возрасту/весу группы. Любопытным промежуточным решением могли бы стать выплаты в зависимости не только от численности поголовья, но и от общего веса поголовья.
- Ставки компенсации не должны быть менее 50 процентов и не более 100 процентов от базовой рыночной стоимости соответствующих птиц "на выходе с фермы". В докладе приводятся обоснования наиболее предпочтительной ставки — от 75 до 90 процентов от базовой цены, а также ряд соображений относительно выбора той или иной пороговой величины. Ставки компенсации за заболевшую птицу должны быть значительно ниже, а за мертвую — еще ниже, но при этом все-таки выплачиваться, чтобы создать, таким образом, стимул для своевременного и полного информирования. В период выплаты компенсации следует тщательно контролировать перемещения птичьего поголовья, чтобы не создавать стимулов для притока здоровой птицы в зараженные районы или заболевшей птицы — в районы, где это заболевание пока не зарегистрировано.
- Мелким фермерам в развивающихся странах компенсацию следует выплачивать в течение 24 часов после выбраковки, наличными (или, возможно, чеком, — в случаях, когда выдача наличных небезопасна, и когда на местах существ-

вуют заслуживающие доверия официальные финансовые институты, такие, как сельские почтовые отделения); любого рода задержки также могут оказать существенное влияние на ситуацию с информированием.

Обеспечение информированности

Опыт проводимых в настоящее время кампаний показывает, что обмен информацией в сфере контроля над заболеваемостью и выплаты компенсаций совершенно необходим, и что при правильной организации на его долю может приходиться от 10 до 20 процентов затрат на весь комплекс мероприятий. В этот комплекс должны входить такие элементы, как консультации с получателями компенсаций, разъяснительная работа и информирование с использованием разнообразных средств и каналов. Информационные сообщения, посвященные компенсациям, должны разъяснять затронутым фермерам необходимость обязательной выбраковки птицы при подозрении на птичий грипп как необходимой меры защиты здоровья всех граждан. В рамках этих мер следует освещать принципы, процедуры и возможные размеры компенсации, давать конкретные сведения о точных суммах и порядке их выплаты. Эти сообщения и средства их трансляции следует готовить заблаговременно с участием как технических специалистов, так и специалистов в сфере коммуникаций. Эти меры должны проводиться последовательно, потому что частые изменения политики и содержания предоставляемой информации подрывают доверие к кампании. Представители частного сектора, такие, как параветеринары, могут сыграть важнейшую роль в деле повышения уровня информированности и оказания общей поддержки кампании, и следует активнее, нежели это происходит сегодня, привлекать их к участию в кампаниях с выплатой им денежного содержания.

Системы платежей

Для обеспечения своевременного оповещения о предполагаемых вспышках заболевания компенсацию за уничтоженную птицу следует выплачивать сразу же после ликвидации птицы. Ниже приводится перечень важнейших составляющих адекватной системы платежей.

- Необходимо обеспечить быстрый доступ к средствам и немедленное их получение в случае необходимости. Источниками финансирования обычно являются средства самого правительства, сосредоточенные в Национальном казначействе, взносы фермеров и доноров. В национальных бюджетах необходимо предусмотреть резерв на непредвиденные расходы в размере не менее 3–5 процентов от общей суммы бюджета, чтобы обеспечить возможность быстрого поступления средств из центра в случае вспышки заболевания; там, где подобного не предусмотрено, понадобится альтернативный план действий на случай чрезвычайных обстоятельств.
- Доля компенсационных платежей в общих расходах на борьбу с заболеваниями животных

в период вспышек заболеваний составляла в изученных случаях от 0 до 45 процентов, в большинстве случаев она была равна приблизительно 35 процентам. Выделение крупных сумм в качестве резерва на непредвиденные расходы, чтобы обеспечить принятие срочных мер, сопряжено со значительными расходами. При планировании компенсаций верхним пределом выбраковки птицы в случае серьезных вспышек заболевания следует считать 10 процентов национального поголовья. Многие вспышки заболевания удается взять под контроль, уничтожив менее 1 процента национального поголовья. Если доля зараженных и близко соприкасающихся с зараженными птиц превосходит 5 процентов национального поголовья, на смену выбраковке и выплате компенсаций приходит вакцинация. Эти процентные показатели, умноженные на величину национального поголовья, а затем — на 75 процентов средней стоимости птицы “на выходе с фермы”, позволяют приблизительно оценить объем средств, который должны быть доступны для немедленной выплаты собственно компенсационных платежей. Странам, которые экспортируют большое количество птицы и хотели бы избежать вакцинации (как, например, Таиланд в период вспышки здесь заболевания в 2004 году), следует планировать уровень в 10 процентов (максимум), странам с небольшими объемами экспорта и значительной долей мелких производителей птицы — 5 процентов, а странам, практически не занимающимся экспортом птицы, имеющим высокий уровень биологической безопасности и устойчивую систему государственного финансирования, — 1 процент.

- Системы должны быть достаточно простыми, чтобы их можно было применять в сложных ситуациях на местах, и использовать существующие ведомства (например, отраслевые министерства, ветеринарные службы, финансовые учреждения). Важно заранее определить круг обязанностей, заключить на региональном уровне межведомственные соглашения о координации деятельности и создать на местах резервы средств на непредвиденные расходы. Если на момент вспышки заболевания такой системы создано не будет, необходимо будет в большей степени полагаться на имеющиеся средства последующего независимого контроля, чтобы избежать чрезмерных задержек с выплатой компенсаций.
- Базы данных по имеющим право на получение компенсаций и процедуры срочных выплат (см. выше) должны быть подготовлены в рамках входящих в планы готовности программ действий в чрезвычайной ситуации; в противном случае и те, и другие придется создавать уже после вспышки заболевания, что может быть сопряжено со значительными трудностями.
- Непосредственное участие в процессе платежей должны принимать ветеринарные службы (оценка потребности в уничтожении птицы и действенности этой меры), Министерство финансов (платежи), гражданские власти (обеспечение безопасности) и лидеры общин (транспарентность).
- Наиболее действенным инструментом в отношении 1-го и 2-го секторов являются банковские переводы средств; платежи наличными пред-

почтительнее для ферм, относящихся к 3-му и 4-му секторам и не имеющим доступа к банкам. Чеки зачастую менее действенны как средство быстрой мотивации сельских домохозяйств, но могут сработать там, где есть возможность организовать получение денег по ним через разветвленную структуру пользующихся доверием финансовых учреждений на местах, таких, как сельские почтовые отделения.

- Как можно шире следует использовать возможности местных банковских учреждений, организаций производителей, ветеринарных служб и неправительственных организаций (НПО). Оценка уровня их надежности должна стать составной частью процесса разработки планов готовности.

Направление дальнейшего движения

Хотя со временем в глазах мировой общественности весомость аргумента относительно риска передачи высокопатогенного птичьего гриппа (ВПГ) от человека к человеку может снизиться, перенос этого вируса между популяциями животных в разных странах по-прежнему останется главной причиной, вызывающей необходимость международного финансирования борьбы с этим заболеванием в развивающихся странах. Более того, в том весьма вероятном случае, если это заболевание станет эндемичным в некоторых странах, наиболее тяжело оно отразится на бедных, и, соответственно, в интересах обеспечения социальной справедливости меры, которые необходимо будет принимать в этой ситуации, потребуют международной помощи. Более строгие требования в рамках борьбы с этим заболеванием окажут существенное воздействие

на структуру отрасли, и последствия этого для сохранения в будущем жизнеспособности 3-го и 4-го секторов еще предстоит определить. Но, независимо от этого, представляется, что в течение еще многих лет будет сохраняться необходимость выплаты компенсации, чтобы, таким образом, обеспечить ликвидацию вспышек заболевания уже на ранних стадиях и не допустить распространения инфекционных заболеваний животных.

В этих условиях компенсация:

- становится составной частью модернизированных стратегий борьбы с болезнями, в рамках которых значимость такой меры, как выбраковка, будет снижаться. Необходимо определить четкие принципы для разработки стратегий борьбы с болезнью и пути включения компенсации в рамки этих разрабатываемых стратегий.
- приобретает больший вес в странах, проявивших политическую волю к совершенствованию ключевых институтов, занимающихся проблемами здоровья животных и, в частности, вопросах раннего оповещения и независимого информирования о заболеваниях. Весьма полезен для оценки потенциала правительств подготовленный МЗО инструментарий "Деятельность, задачи и стратегия" (ДЗС).
- должна действовать только в отношении 3-го и 4-го секторов и финансироваться смешанным путем за счет средств национальных бюджетов и межгосударственных организаций, причем средства последних должны направляться, главным образом, в беднейшие страны.
- в крупных коммерческих секторах должна финансироваться за счет частных инициатив, возможно, за счет сочетания обязательных сборов и добровольного страхования; во многих случаях государственному сектору необходимо совместно с частным вести поиск сбалансированных путей развития этих систем.



Департамент развития сельского хозяйства и сельских районов
Agriculture & Rural Development Department

World Bank

1818 H Street, NW

Washington, DC 20433

<http://www.worldbank.org/rural>