**Мотиви**

**към проекта на Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни**

В периода от 2011 г. до днес българската държава предприема поредица от инициативи, включително приема различни по своя характер и интензитет мерки, насочени към гарантиране на ефективно функциониране на веригата на доставки на земеделски продукти и храни. Всички те целят стабилизиране на отделните звена и изравняване на положението на най-слабите и уязвими участници в нея, каквито са земеделските производители. Целта е обезпечаване на устойчива добавена стойност за всички участващи във веригата оператори, която е в полза на потребителите, постигната в условията на реална конкуренция и равнопоставеност.

След присъединяването на Република България към Европейския съюз, процесът на консолидация, довел до появата на концентрация на големи икономически оператори – търговски вериги в целия сектор на търговия със стоки на дребно, по-специално храни и бързооборотни стоки, на ниво Съюз, наричани „търговски вериги“, обхваща и нашата страна. Непосредственият ефект от този процес е бързото навлизане на пазара на изключително силни търговци на дребно, притежаващи значително по-голяма сила на пазара в сравнение с преобладаващо дребните български производители и доставчици.

На следващо място е бързото придобиване от тези икономически оператори на сериозен пазарен дял в сектора на търговията на дребно, което променя баланса в отношенията им с доставчиците и производителите. Накрая, тези икономически оператори се позиционират като най-значимия канал за реализиране на продукцията на доставчиците и производителите и като най-доброто средство за достъп до крайните потребители.

Кумулацията на всички тези съвкупности от фактори води до появата на възможност за икономически силните контрагенти да определят и да налагат определени условия на пазара, които са в тяхна полза и които както доставчиците, така и крайните потребители са принудени да спазват.

Основополагащи дефицити при функционирането на веригата на доставки на храни и земеделски продукти са: краткосрочност и едностранност, непредвидимост и неравнопоставеност.

Краткосрочността се изразява в масовата практика, прилагана и днес, на едногодишно уговаряне или сключване на договори, която в почти всички случаи се използва като основание, при новирането на срока за следващата година, да бъде постигнато и изменение в правната уредба на отношенията, водещо до по-изгодни условия за търговеца на дребно.

Едностранността се проявява както при определянето на цените и при налагането на основната отстъпка и допълнителните отстъпки от производителите и доставчиците, така и в други случаи, каквито са например внезапното намаляване на крайната цена на даден продукт по еднолично решение на търговеца, да продава дадена стока на загуба за определен период от време.

Непредвидимостта се свързва с факта, че много често крайната цена и начинът на нейното образуване от търговеца се определят непрозрачно и по критерии, които остават скрити за производителя и доставчика. Неясен е и общият процент на надценка, който големите търговци на дребно слагат върху доставната цена, както и наличието на допълнителни отстъпки, които често имат извънреден характер или се прилагат инцидентно. Всичко това води до правна и стопанска несигурност за производителите и доставчиците, които са в невъзможност за предвиждане на техните бизнес очаквания в краткосрочен план, както и за устойчиво дългосрочно бизнес планиране.

Равнопоставеността в договорните отношения между търговците на дребно, от една страна, и производителите и доставчиците, от друга, е само привидна. Последните като най-уязвимите участници във веригата на доставки не разполагат с голям избор от канали за реализация на продукцията си и често са поставени в положение на зависимост, предизвикано от опасения за евентуално прекратяване на техните договори. Това дава възможност на другата, по-силна страна по договора, да налага допълнителни изисквания и условия, отклоняващи се от предварително уговореното.

За справяне с основните проблеми при функционирането на веригата на доставки на земеделски продукти и храни са предприети сериозни усилия и мерки както в България, така и на ниво ЕС включително чрез регулаторни мерки. Понастоящем липсват достатъчно и солидни данни, въз основа на които може да бъде оценена ефективността и въздействието им спрямо пазарното поведение, ценовата динамика и защитата на по-слабите участници по веригата на доставки.

През последните няколко години наблюдаваните глобални процеси, обхванали световните и европейския пазари, са довели до значими структурни изменения във веригата на доставки, които се изразяват във висока концентрация и трансгранична интеграция на компаниите в сектора на преработката на храни, но най-вече в сферата на продажбите на дребно. Запазването на функционираща, прозрачна, справедлива и ефикасна система за търговия е от съществено значение, за да се отговори на евентуалните негативни ефекти от изменението на климата и да се гарантира сигурността на снабдяването на населението с храни.

Проектът на Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни е насочен към цялостно подобряване на функционирането на веригата на доставки на земеделски продукти и храни, водещо до повишаване на нейната ефективност и ефикасност и до намаляване на дисбаланса в отношенията между различните участници в нея, в полза на потребителите и обществото като цяло.

Основна цел е чрез установяване на ясни, честни и видими за цялото общество правила, по които възникват и се развиват отношенията между участниците по веригата на доставки на земеделски продукти и храни, да се осигури среда на прозрачност в договарянето, проследимост на функционирането и равнопоставеност в отношенията между участниците по веригата, а от там пропорционално разпределение на добавената стойност от нея, базирано на лоялната конкуренция.

С приемането на специален закон за регулиране по нов начин на отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни ще бъде създадена специална правна уредба на договорите за изкупуване на земеделски продукти, включително въвеждане на задължителна писмена форма на договорите за изкупуване на първични земеделски продукти, както и определянето на минималното задължително съдържание на договорите за изкупуване с възможности за тяхното допълване по волята на страните. Това по своята същност са мерки за прозрачност, правна сигурност и равнопоставеност.

Основната част от добавената стойност по веригата за доставки на храни е в полза на търговците и преработвателите и много малка част остава за земеделските производители. Последните, като звеното с най-слаби преговорни позиции във веригата на доставки, се нуждаят от специална защита при сключването и изпълнението на договорите за изкупуване. За нейното постигане се въвеждат минимални срокове на действие на договорите за изкупуване на първични земеделски продукти, които отчитат продължителността на производствения цикъл в земеделието, забрана на определени договорни клаузи в договорите за изкупуване, както и срокове за плащане на цената, които са насочени към осигуряване на по-справедливо разпределение на добавената стойност за първичните производители във веригата на доставки.

По отношение единствено на покупко-продажба на списък от земеделски продукти и храни, определени с решение на Министерския съвет, се планира въвеждането на максимални търговски надценки за участниците по веригата на доставки като: преработватели, търговци на едро и търговци на дребно с определен оборот над 20 млн. лева, които да бъдат посочени като конкретни проценти, изчислени от съответната стойност, отговаряща на звеното от веригата, в рамките на което се реализират дадените отношения.

Въвеждат се специфични изисквания за асортимент във веригите от магазини, представляващи търговски обекти за продажба на дребно на храни, които разполагат с 10 и повече търговски обекта на територията на страната. Най-малко 50 на сто от целия асортимент от предлаганите в обекта хранителни продукти от групи грани от основната потребителска кошница следва да са от български земеделски производители или преработватели. Това на практика са изравнителни мерки, целящи постигане на равнопоставеност и пропорционалност при разпределянето на добавената стойност по цялата верига на доставки.

Въвежда се дефиниция за първи изкупвачи – лицата, които са на страната на купувача при първата продажба на едро на земеделските продукти от техния производител. Тези лица следва да отговарят на определени изисквания, и да са вписани в нарочен публичен електронен регистър на първите изкупвачи на земеделски продукти, поддържан от Министерството на земеделието и храните, който позволява ползване на информация и от други регистри на публични органи и институции.

Създава се електронна система за проследимост на веригата за доставки на земеделски продукти и храни към Министерството на икономиката и индустрията, която се състои от публична и специализирана част. Публичната част съдържа информация относно среднопретеглени цени на земеделските продукти и храни по цялата верига на доставки, които се публикуват до 20–то число на всеки месец за предходния месец. Системата следва да позволява широк списък от институции да могат да предоставят и получават информация, имаща отношение към проследимостта на храните, в съответствие с данните, поддържани в администрираните от тях информационни системи.

Създава се Обсерватория на веригата на доставки на земеделски продукти и храни към Министерския съвет, включваща представители от отделните компетентни министерства и ведомства, която да събира информация от държавните органи и организации, да изследва развитието на отношенията по веригата, да анализира структурата на цените, да проучва редовно начините на формиране на крайните цени и др. Обсерваторията ще публикува обобщени доклади за изследваните продукти по сектори на всяко тримесечие, както и ще внася в Народното събрание годишен доклад за състоянието на функционирането на веригата на доставки на земеделски продукти и храни. Последните три посочени планирани интервенции на практика представляват мерки за проследимост.

С приемането на новия закон ще се постигне цялостно подобряване на функционирането на веригата на доставки по начин, който повишава ефективността и конкурентоспособността на секторите на производство на земеделски продукти и храни и намалява дисбаланса в търговските отношения между различните оператори по веригата за създаване на стойност, в рамките на лоялната конкуренция, която е от полза не само за този сектор и за крайните потребители, но и за държавата и цялото общество.

Ще се гарантира продоволствената сигурност чрез най-пълноценно функциониране на веригата на доставки на земеделски продукти и храни и общественото здраве чрез гарантиране на доставката на достатъчно висококачествени и безопасни храни. Ще се подобри благосъстоянието на възрастните хора и другите социално уязвими групи от обществото.

С приемането и прилагането на нормативния акт ще се осигури оптимално ниво на подготвеност за посрещане на евентуални негативни ефекти от настъпването на климатични промени, намаляване на текущото ниво на образуване на отпадъци, поради възможностите за увеличаване обемите на реализация на произведени храни и друга земеделска продукция и въвеждане на устойчиви модели на потребление и производство за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**РОСЕН ЖЕЛЯЗКОВ**