

2025

Период на извършване: март 2025 – май 2025

|  |
| --- |
| (Образецът е одобрен  от **Съвета за административната реформа** на 03 септември 2020 г.) |

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието на проект на Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни

# Съдържание

[Съдържание 2](#_Toc198633074)

[Въведение 6](#_Toc198633075)

[1. Описание на проблемите 9](#_Toc198633076)

[2. Заинтересовани страни 25](#_Toc198633077)

[3. Цели 27](#_Toc198633078)

[4. Варианти на действие 29](#_Toc198633079)

[4.0. Вариант 0: „Без действие“ 46](#_Toc198633080)

[4.1. Вариант 1: „Нерегулаторен“ 47](#_Toc198633081)

[4.2. Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“ 50](#_Toc198633082)

[4.3. Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“ 52](#_Toc198633083)

[5. Анализ на въздействията 58](#_Toc198633084)

[5.1. Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия 59](#_Toc198633085)

[5.2. Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти 62](#_Toc198633086)

[5.3. Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти 67](#_Toc198633087)

[5.3.1. Оценка на риска 71](#_Toc198633088)

[5.4. Административна тежест 90](#_Toc198633089)

[5.5. Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП - тест) 106](#_Toc198633090)

[5.6. Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни 119](#_Toc198633091)

[5.6.1. Анализ „разходи–ползи“ 121](#_Toc198633092)

[6. Сравняване на вариантите 135](#_Toc198633093)

[6.1. Сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант 136](#_Toc198633094)

[6.2. Сравняване на изследваните варианти 137](#_Toc198633095)

[6.3. Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант 139](#_Toc198633096)

[7. Препоръчителен вариант 139](#_Toc198633097)

[8. Обществени консултации 146](#_Toc198633098)

[9. Последваща оценка на въздействието 147](#_Toc198633099)

[10. Източници 149](#_Toc198633100)

[11. Приложения 151](#_Toc198633101)

|  |
| --- |
| [Структурата, представена в настоящия образец е в изпълнение на чл. 22, ал. 2 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието] |

**Списък на използваните съкращения**

|  |  |
| --- | --- |
| **Съкращение** | **Пълно наименование** |
| БАБХ | Българска агенция за безопасност на храните |
| БВП | Брутен вътрешен продукт |
| БНД | Брутен национален доход |
| ДКСБТ | Държавна комисия по стоковите борси и тържищата |
| ЕК | Европейска комисия |
| ЕС | Европейски съюз |
| ЗЗК | Закон за защита на конкуренцията |
| ЗНА | Закон за нормативните актове |
| ЗОАРАКСД | Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност |
| КЗК | Комисия за защита на конкуренцията |
| КЗП | Комисия за защита на потребителите |
| МЗХ | Министерство на земеделието и храните |
| МС | Министерски съвет |
| МСП | Малки и средни предприятия |
| НС | Народно събрание |
| НАП | Национална агенция за приходите |
| ОВ | Оценка на въздействието |
| ОИСР | Организация за икономическо сътрудничество и развитие |
| ОСП | Обща селскостопанска политика |
| ПМС | Постановление на Министерския съвет |
| РМС | Решение на Министерския съвет |

**Списък на таблиците**

|  |  |
| --- | --- |
| **Таблица №** | **Заглавие/описание на таблицата** |
| 1 | Свързване на вариантите с идентифицирания проблем |
| 2 | Представяне на значимите икономически, социални, и екологични въздействия на вариантите |
| 3 | Матрица на въздействията на Вариант 0: „Без действие“ |
| 4 | Матрица на въздействията на Вариант 1: „Нерегулаторен“ |
| 5 | Матрица на въздействията на Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“ |
| 6 | Матрица на въздействията на Вариант 3: „Регулаторен - изцяло нов специален закон“ |
| 7 | Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти |
| 8 | Обобщение на оценката на риска по категории |
| 9 | Обосновани разпределени тежести на критериите за мултикритериен анализ |
| 10 | Резултати от анализа на вариантите по избраните критерии |
| 11 | Стъпки при провеждане на МСП-тест |
| 12 | Разходи и ползи за заинтересованите страни |
| 13 | Анализ „разходи–ползи“ на Вариант 0 (хил. лв.) |
| 14 | Анализ „разходи–ползи“ на Вариант 1 (хил. лв.) |
| 15 | Анализ „разходи–ползи“ на Вариант 2 (хил. лв.) |
| 16 | Анализ „разходи–ползи“ на Вариант 3 (хил. лв.) |
| 17 | Класиране на вариантите според резултатите от анализа „разходи–ползи“ |
| 18 | Резултати от експериментална оценка за съответствие на фактическите отношения по веригата на доставки с правилата на конкуренция |

**Списък на Фигурите**

|  |  |
| --- | --- |
| **Фигура №** | **Заглавие/описание на фигурата** |
| 1 | Дърво на проблемите |
| 2 | Дърво на целите |
| 3 | Вариант 0 – Оценка на риска по категории |
| 4 | Вариант 1 – Оценка на риска по категории |
| 5 | Вариант 2 – Оценка на риска по категории |
| 6 | Вариант 3 – Оценка на риска по категории |
| 7 | Сравнителна матрица на риска на оценяваните варианти |
| 8 | Визуализация на матрицата на риска на оценяваните варианти |
| 9 | Представяне на всеки вариант по избраните критерии |
| 10 | Крайни претеглени резултати от мултикритерийния анализ |

**\*** Този образец на доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършени оценки и да определи необходимите им реквизити.

**\*\*** С образеца се цели и унифициране на подходите по оформяне на докладите, като екипът, извършващ оценката на въздействие, свободно може да видоизменя и допълва включените реквизити съобразно спецификата на извършваната оценка.

**\*\*\*** Образецът детайлизира предвиденото в Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието, прието с Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г.

# Въведение

***Методологическа рамка***

Настоящият доклад съдържа резултатите от изготвена цялостна предварителна оценка на въздействието (ОВ) на обмисляна, разработвана и обсъждана концепция за нова публична политика на българското правителство, в лицето на Министерството на земеделието и храните (МЗХ). На концептуално ниво политиката предвижда поредица от мерки, целящи регулиране по нов начин, различен от досегашните, на обществените отношения между участниците по веригата на доставки на земеделски продукти и храни в България.

При разработването на цялостната предварителна ОВ е използвана приетата от Министерския съвет, в края на 2020 г., методологическа рамка за извършване на предварителна оценка на въздействието, приложима за оценките, изготвяни от изпълнителната власт. Същата е допълнително адаптирана и надградена от Центъра за оценка на въздействието на законодателството на база възприетите от него най-добри практики, генерирани през последните 15 години, постоянно усъвършенствани и осъвременявани в съответствие с най-новите европейски и световни тенденции в тази област.

Приложената методология е основана на следните нормативни актове и методологически документи:

1. Закон за нормативните актове[[1]](#footnote-1);

2. Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието[[2]](#footnote-2);

3. Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието от 2019 г.[[3]](#footnote-3);

4. Насоки за по-добро регулиране на Европейската комисия от 2021 г.[[4]](#footnote-4);

5. Инструментариум към Насоките за по-добро регулиране на ЕК от 2023 г.[[5]](#footnote-5) и други.

Цялостната предварителна ОВ е извършена от интердисциплинарен екип на Центъра за оценка на въздействието на законодателството в изпълнение на договор за възлагане на услуги, свързани с: „Изготвяне на цялостна предварителна оценка на въздействието на проект на Закон за веригата на доставки на земеделски продукти и храни“, сключен с МЗХ. ОВ е изготвена при спазване на действащата национална регулаторна рамка на законово ниво и при пълно съобразяване с приетата от българската държава методологическа рамка.

***Описание на контекста на оценяваната публична политика***

През 2011 г. българската държава, съвместно с основните заинтересовани страни, предприема поредица от действия, насочени към намирането на най-добрия вариант на политика за подобряване на регулаторната среда, целяща въвеждането на условия на реална конкуренция между всички икономически оператори по веригата *производител на суровини – преработвател – дистрибутор – търговец* и по-специално в сектора на търговията на дребно с бързооборотни стоки.

Тази инициатива на държавата започва с провеждането на анкетно проучване, събирането на становища, извършването на експертни оценки, сравнителноправни изследвания и публични обсъждания с участието на всички заинтересовани страни – доставчици и търговци, неправителствените организации и сдруженията на бизнеса при максимална откритост и прозрачност, реализирани от тогавашното Министерство на икономиката, енергетиката и туризма. В него е създадена и междуведомствена работна група за анализ на проблемите между големи търговски вериги и български производители и доставчици, за преглед на практиките в България и други държави членки на Европейския съюз на регулациите и контрола и за изготвяне на конкретни предложения на мерки за преодоляването на съществуващите проблеми. В края на своята дейност, работната група стига до заключението, че е необходимо въвеждане на мерки за правно регулиране, с предложение те да бъдат реализирани на ниво законов нормативен акт, чрез изменения и допълнения към действащия Закон за защита на конкуренцията (ЗЗК).

За да провери наличието на тази необходимост, както и да направи избора на държавата максимално информиран, основан на ясни, всеобхватни и балансирани доказателства и мотивиран с изводи, извлечени чрез изцяло прозрачен анализ на данни, министерството възлага на Центъра за оценка на въздействието на законодателството услуга с предмет изготвяне на пълна предварителна оценка на въздействието на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на конкуренцията.

Оценката на въздействието от 2012 г. служи за солидна обективна основа при обосноваването на първите по рода си в новата ни история предложения за промени в законодателството, целящи премахване или ограничаване на явления като: *„упражняване на пазарна мощ”*, *„злоупотреба с икономическа зависимост”*, *„злоупотреба със значителна пазарна сила”*, *„изключителна сила при водене на преговори”* и др., довели до появата на *нелоялни търговски практики* по веригата производители на суровини – преработватели – дистрибутори – търговци на дребно, специално на храни и бързооборотни стоки.

През 2015 г. с изменения и допълнения в ЗЗК е въведена самостоятелна Глава седма „а“, озаглавена „Злоупотреба с по-силна позиция при договаряне“, с която е дефинирано легално понятието за *по-силна позиция при договаряне* и е въведена изрична *забрана за злоупотреба с такава*[[6]](#footnote-6). С преходните и заключителните разпоредби на същите изменения и допълнения в ЗЗК са въведени нови разпоредби в Закона за храните, с които са предвидени *забрани за включването на конкретни клаузи в договорите* между производителите и доставчиците, наричани *договори за покупка на храни за последваща продажба*, които имат за цел да предотвратят прилагането на посочените по-горе нелоялни търговски практики по тази верига на доставки.

През 2021 г. ЗЗК е променен като Глава седма „а“ „Злоупотреба с по-силна позиция при договаряне“ е отменена. Въведена е нова Глава седма „б“ със заглавие „Нелоялни търговски практики по веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти“[[7]](#footnote-7), чийто разпоредби са действащи и понастоящем. В нея за първи път в българския правен ред са предвидени *абсолютни и относителни забрани за нелоялни търговски практики в отношенията между купувачите и доставчиците* във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти.

През пролетта на 2023 г. българската държава, в лицето на Министерството на икономиката и индустрията и МЗХ, създава информационния портал за наблюдение и сравнение на цените на част от хранителните продукти в малката потребителска кошница в България [www.foodprice.bg](http://www.foodprice.bg). На портала са включени данни за около 30 основни хранителни продукта. Заедно с това системата помага да се проследят изкупните цени на основни суровини като мляко, слънчоглед и др. Това предоставя възможност на потребителя да получи цялата информация за формирането на цената от суровина до краен продукт на рафта.

Информацията относно цените на внос от трети страни се събира от Агенция „Митници“, докато Националната агенция за приходите предоставя данни за стоките в рамките на Европейския съюз. Данните от Държавната комисия по стоковите борси и тържищата (ДКСБТ) се извличат от регистрираните стокови тържища в 22 области в страната. Цените, с които ДКСБТ борави са тези на едро, среднопретеглени на база продадено количество. Обработката и анализът на данните се осъществяват чрез специално разработен софтуер на Държавната комисия. Цените на дребно биват обединени от Системата за агропазарна информация и се предоставят от МЗХ. Те се наблюдават ежеседмично по области на страната, като са обхванати както големите търговски вериги, така и по-малките търговски обекти. В тях не се включват промоции в търговските обекти, а данните са налични както на национално ниво, така и за всяка административна област.

Порталът предоставя информация и за цените на 11 основни хранителни продукти (олио, ориз, захар, прясно мляко, кисело мляко, масло, бяло сирене, кашкавал, яйца, цяло пиле охладено, адаптирано сухо мляко) и в 7 европейски държави. Данните се предоставят на седмична база от търговските аташета към Министерството на икономиката и индустрията. Те се събират от 3 до 4 големи вериги, като приоритетно се избират такива, които оперират и в България. В мониторинга са включени европейските столици Берлин, Виена, Париж, Букурещ, Атина, Прага и Загреб, като е предоставена информация и за нивата на данъчната надценка във всяка от европейските държави.

Още при откриването на портала правителството обявява, че разработва два изцяло нови проекта на Закон за надценките на храни и Закон за търговията с храни, както и планира да приеме Наредбата за Централния регистър за проследимост на храните.

В средата на 2023 г. Министерството на икономиката и индустрията предлага проект на изцяло нов Закон за надценките на хранителните продукти, който е с подчертано антикризисен характер[[8]](#footnote-8). Неговото действие е ограничено до шест месеца, което е обвързано с очакванията в рамките на този период да се задействат нормалните пазарни механизми и да се проявят съответните пазарни конкурентни взаимодействия, които да доведат до овладяване на рязкото нарастване на цените на хранителните стоки, продиктувано от повишаващите се цени на енергията и суровините.

От всички планирани от българското правителство мерки през 2023 г. обаче, реализирана остава само една. Това е горепосоченият информационен портал за наблюдение и сравнение на цените на част от хранителните продукти в малката потребителска кошница. Към настоящия момент липсва яснота относно степента на неговата ефективност и оценка доколко той е допринесъл за постигането на заложените цели.

# Описание на проблемите

|  |
| --- |
| *[Дефинирането на проблема е основополагащата ключова аналитична стъпка (първа от общо шест) в процеса по извършване на предварителна оценка на въздействието (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 18).*  По правило една предварителна оценка на въздействието изследва един възникнал проблем. Ако с предложения нормативен акт се решават повече от един проблем (което е повече от нормално), следва доклада за цялостна предварителна оценка на въздействие да са интегрирани „обособени оценки за всеки дефиниран проблем“ (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 26).  *Това е причината в доклада да се съдържа повече от един разгледан проблем.]*   * 1. *Описание на проблема/ите или въпросите, които се уреждат с проекта на нормативен акт (винаги, когато е възможно, проблемът трябва да има количествен показател (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 19)).*   2. *Описание на причините за тяхното възникване;*   3. *Описание на проблемите в прилагането на съществуващото законодателство;*   *Описание на нововъзникналите обстоятелства.* |

През целия посочен близо 15-годишен период, считано 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.

***Нулев пакет с предложения***

Инициативата на българската държава, започнала през 2011 г. и завършила през 2012 г. с изготвянето на Пълна предварителна оценка на въздействието на Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на конкуренцията е наречена *нулев пакет*, защото тя не завършва с реализирането на препоръчания от оценката вариант на действие, който е промени в ЗЗК.

Дефинираните към онзи момент проблеми са следните:

„*В отношенията по веригата производител на суровини – преработвател – дистрибутор – търговец и по-специално в сектора на търговията на дребно с бързооборотни стоки се наблюдават търговски практики, при които едни икономически оператори - големи търговци на дребно, благодарение на своите позиции на пазара, се стремят едностранно да налагат изгодни за тях условия на други икономически оператори – производители/доставчици, имащи значително по-слаби позиции на същия пазар, което сочи на поведение, определяно като упражняване на пазарна мощ, злоупотреба с икономическа зависимост, злоупотреба със значителна пазарна сила, изключителна сила при водене на преговори и др.*“

Според ОВ от 2012 г., след присъединяването на България към ЕС 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. От доставчиците, най-често на бързооборотни стоки и храни, се изисква твърдо определена търговска отстъпка при доставка на стоки, съчетана със задължението за правенето на многобройни, различни и разнообразни допълнителни или допълващи отстъпки, които според вида си са наричани *такси, бонуси, премии, рабати, санкции, глоби, неустойки* и други.

В доклада с ОВ от 2012 г. се констатира и това, че благодарение на своята по-голяма икономическа сила някои търговци на дребно на бързооборотни стоки и храни могат да си позволят понякога да налагат изключително ниски изкупни цени. Това може да води до по-изгодни условия за крайните потребители, както и да мотивира доставчиците и производителите да намират варианти за оптимизация и подобряване на ефективността си на работа. Но прекалено големият ценови натиск върху тях може да влияе негативно на конкуренцията на пазара и да изтласка едни конкуренти за сметка на други, особено когато това са по-малки доставчици на пазара. ОВ установява и това, че има случаи, при които българските доставчици са третирани по различен начин в сравнение с чуждестранните, причината за което са централните споразумения на последните с търговските вериги, осигуряващи им по-добри търговски условия.

Още през 2012 г., основополагащите дефицити при функционирането на веригата на доставки на храни и земеделски продукти са обобщени по следния начин: *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.

***Първи пакет законови мерки***

Съвременната история на опитите на българската държава за публична намеса в обществените отношения по веригата на доставки на земеделски продукти и храни за разрешаване на горните дефицити започва с *първия пакет* законодателни мерки от 2015 г. За първи път в ЗЗК е въведена препоръчаната още през 2012 г. забрана на всяко действие или бездействие на предприятие с по-силна позиция при договаряне, което е в противоречие с добросъвестната търговска практика и уврежда или може да увреди интересите на по-слабата страна при договарянето или на потребителите.

Със закона е дадена дефиниция за недобросъвестност на забранените действия или бездействия, които са определени като такива, поради факта че нямат обективно икономическо основание и са посочени примери като:

1. необоснован отказ да се доставят или закупят стоки или услуги;

2. налагане на необосновано тежки или дискриминационни условия или

3. неоснователно прекратяване на търговски отношения.

ЗЗК от 2015 г. е заложил и съответните обективни показатели, по които може да се установи наличието на по-силна позиция при договаряне, каквито са:

1. характеристиките на структурата на съответния пазар;

2. конкретното правоотношение между засегнатите предприятия;

3. степента на зависимост между тях;

4. характерът на дейността им и разликата в нейния мащаб;

5. вероятността за намиране на алтернативен търговски партньор, включително съществуването на алтернативни източници на снабдяване, канали за разпространение и/или клиенти.

Със същият пакет от мерки са извършени изменения и допълнения в общия секторен Закон за храните (отм.), като са предвидени конкретни забрани, касаещи основното съдържание на договора за покупка на храни за последваща продажба. Според отменения Закон за храните, този договор не може да:

1. съдържа забрана или ограничение за страна по договора да предлага или закупува стоки или услуги на или от трети лица;

2. съдържа забрана или ограничение за страна по договора да предоставя същите или по-добри търговски условия на трети лица;

3. предвижда санкции при предоставяне на същите или по-добри търговски условия на трети лица;

4. се изменя едностранно, освен ако това е изрично предвидено в договора;

5. предвижда възнаграждения за услуги, които не са реално предоставени;

6. предвижда прехвърляне на неоправдан или непропорционален търговски риск към една от страните;

7. предвижда срок за плащане, по-дълъг от 30 дни от датата на получаване на фактурата за доставка или друга покана за плащане;

8. съдържа забрана или ограничение за страна по договора да прехвърля вземания на трети лица.

Законът изрично прогласява нищожността на всякакви уговорки, които нарушават посочените забрани[[9]](#footnote-9).

С нова глава в Закона за храните е предвидено и създаването на *Национален консултативен съвет за по-добро функциониране на веригата на предлагане на храни*, към министъра на земеделието и храните, който обединява в състава си представители на изпълнителната власт и професионалните организации на производителите на храни и браншовите организации на търговците на храни. Неговите основни функции са свързани с даването на становища, мнения и препоръки по проблеми, установени по веригата на предлагане на храни и по проекти на нормативни актове, включително по тяхното прилагане, и др. Със същите промените в Закона за храните се създава и *Помирителна комисия* към министъра на земеделието и храните, чиято основна задача е да съдейства за извънсъдебно разрешаване на спорове между производители и търговци на храни, включително и за спазването на добрите практики и неприлагането на нелоялни търговски практики.

Измененията от първия пакет законови мерки от 2015 г. на практика завършват инициативата на българската държава, започнала през 2011 г. и преминала през изготвянето на цялостната предварителна ОВ от 2012 г. Това, преди всичко, е доказателство, че в периода 2012 – 2015 г. проблемите, идентифицирани още през 2011 г., са продължили да съществуват. В този смисъл, законовите мерки от 2015 г. са насочени към разрешаването на проблеми, които са напълно идентични с тези, установени през 2011 г.

Липсват данни да е изготвяна последваща ОВ, която да установи, на базата на безспорни данни и доказателства, каква е била ефективността, ефикасността и полезността от този пакет от законодателни мерки. В последствие същите са отменени или заменени с нови, което означава, че не са постигнали своите цели, а държавата е била принудена да потърси други варианти на действие за адресиране на проблемите, които е следвало да бъдат разрешени.

***Втори пакет законови мерки***

*Вторият пакет* със законови мерки е приет през 2021 г. Той е още по-целенасочен и конкретен от първия. С него за първи път в българското законодателство с въвеждат експлицитни забрани (абсолютни и условни) на списък от нелоялни търговски практики, специално по веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти. Този пакет е призван да въведе в националното ни законодателство изискванията, предвидени в Директива (ЕС) 2019/633 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно нелоялните търговски практики в отношенията между стопанските субекти във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти[[10]](#footnote-10).

За целта, в основния антимонополен национален ЗЗК са въведени поредица от нови разпоредби, произтичащи от Директива (ЕС) 2019/633. На първо място е разширена компетентността на КЗК, като тя е определена като национален правоприлагащ орган по директивата. На следващо място, в закона е включена нова Глава седма „б“, озаглавена „Нелоялни търговски практики по веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти“, която е действаща и понастоящем[[11]](#footnote-11). С нея са предвидени абсолютни и условни забрани на нелоялни търговски практики в отношенията между купувачите и доставчиците във веригата на доставки на селскостопански и хранителни продукти.

Абсолютните забрани представляват в своята същност определените от ЕК десет „черни“ нелоялни търговски практики, които са:

• извършване на плащане за нетрайни селскостопански и хранителни продукти по-късно от 30 дни от договореното;

• извършване на плащане за други селскостопански и хранителни продукти по-късно от 60 дни от договореното;

• отказ от поръчки на нетрайни селскостопански и хранителни продукти с кратко предизвестие;

• едностранни промени в договора от страна на купувача;

• плащания, които не са свързани с конкретна сделка;

• прехвърляне на доставчика на риска от похабяване и бракуване;

• отказ на купувача да потвърди в писмен вид договор за доставка въпреки искане на доставчика;

• неправомерно използване на търговски тайни от страна на купувача;

• предприемане на ответни търговски действия от купувача;

• прехвърляне на разходи за разглеждане на жалби на клиенти към доставчика.

ЗЗК урежда и т.нар. условни забрани, които не позволяват прилагането на определени нелоялни търговски практики, освен ако те не са предварително ясно и недвусмислено договорени между страните по договора за доставка на селскостопански и хранителни продукти. Това са т.нар. от ЕК шест „сиви“ нелоялни търговски практики, както следва:

• връщане на непродадени продукти;

• плащане от доставчика за складиране, излагане и включване в продуктовата гама на негови продукти;

• плащане от доставчика за промоция;

• плащане от доставчика за предлагане на пазара;

• плащане от доставчика за реклама;

• плащане от доставчика за персонал на купувача, ангажиран с оборудване на помещения[[12]](#footnote-12).

Законът ясно е предвидил кръга от субекти със съответните годишни обороти, които попадат в обхвата на тези забрани и различните хипотези, в които забраните не се прилагат.

Това, което прави сериозно впечатление от новото европейско законодателство, е, че на ниво на ЕС са установени и съответно забранени нови и непознати към 2011 г. нелоялни търговски практики, както от черния, така от сивия списък. От черния списък нови нелоялни търговски практики са например неправомерното придобиване или използване на търговска тайна на доставчика, отправянето на предупреждение към доставчика да не упражнява свои законни права като подаване на жалби и други под страх от предприемане на ответни търговски действия или покриването от доставчика на разходи, направени от търговеца по разглеждане на жалби на потребители във връзка с продажбата на продукти, доставени от него и др.

В списъка на „сивите“ нелоялни търговски практики нова е практиката на искане на заплащане от доставчика на купувача на разходи (най-често за персонал) за оборудване или поддържане на помещения, използвани за продажбата на продуктите на доставчика. Това сочи, че списъкът с нелоялните търговски практики, прилагани от купувачите, специално по веригата на доставки на земеделски продукти и храни в целия Съюз, се е обогатил и разширил. Съществувалите до този момент практики са еволюирали, претърпели са определена модификация или са се появили изцяло нови.

За обезпечаване наблюдението и контрола за изпълнение на закона е изменена частта от него, посветена на компетентността на КЗК, като са предвидени нови правомощия относно извършването на проверки на място, заедно с нови процедури за събиране на доказателства. В тази връзка са уредени права за влизане на служители на комисията в помещенията, превозните средства и другите обекти, използвани от предприятията, сдруженията на предприятия или купувачите на селскостопански и хранителни продукти, включително в домовете на всеки представител или член на управителните органи или на персонала. Установени са и правила за преглеждане и изземване на всякакви документи на всички възможни носители във връзка с тяхната дейност, както и за снемане и документиране на показания и други действия по събирането на доказателства. Регламентирани са и хипотезите, при които въпросните обекти могат да бъдат запечатвани за определен срок.

Глава дванадесета от ЗЗК е разширена, като регламентираното в нея преди промените от 2021 г. отделно производство по установяване на нарушения и налагане на санкции при нарушаване на забрана за нелоялна конкуренция, след тях обхваща и нарушенията на забраните за нелоялни търговски практики по веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти.

В глава четиринадесета от закона са предвидени изрични имуществени санкции за нарушение на абсолютните и относителните забрани на нелоялни търговски практики по веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти. В допълнителните разпоредби на ЗЗК са въведени новите легални дефиниции за „селскостопански и хранителни продукти“, „нетрайни селскостопански и хранителни продукти“, „купувач на селскостопански и хранителни продукти“, „доставчик на селскостопански и хранителни продукти“ и други, които са идентични с определенията, дадени в Директива (ЕС) 2019/633*.*

Директивата залага и схема за проследяемост, мониторинг и последваща оценка на собственото си представяне. Тя предвижда създаването и управлението на *публичен уебсайт* от Комисията, който осигурява възможност за обмен на информация между правоприлагащите органи, предоставя данни за контакт с тях и връзки към техните интернет страници или тези на други компетентни органи на държавите членки, както и предоставя информация относно мерките за транспониране на акта.

Директивата урежда задължение за държавите членки да гарантират, че техните правоприлагащи органи *публикуват годишен доклад*за дейностите си, които попадат в нейния обхват. В него те посочват броя на получените жалби и броя на започналите или приключилите разследвания в рамките на предходната година. За всяко приключило разследване докладът съдържа обобщено описание на случая, на резултата от разследването и, ако е приложимо, на взетото решение, при спазване на изискванията за поверителност.

Според директивата, до 15 март на всяка година държавите членки изпращат на Европейската комисия *доклад относно нелоялните търговски практики* в отношенията между стопанските субекти във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти. Той следва да съдържа по-конкретно всички съществени данни относно прилагането и изпълнението на правилата по нея в съответната държава членка в рамките на предходната година.

Директива (ЕС) 2019/633 задължава Комисията до 1 ноември 2025 г. да извърши първата *последваща оценка на въздействието* на нейното изпълнение, която следва да се отнася най-малко до: ефективността на мерките, предприети на национално равнище с цел борба с нелоялните търговски практики във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти и до ефективността на сътрудничеството между компетентните правоприлагащи органи. За основа на последващата ОВ ще се ползват годишните доклади от държавите членки.

Според последния публикуван отчет за дейността на КЗК за 2023 г., през отчетния период комисията е била изключително активна и в сектора на търговия с хранителни продукти. Били са образувани три антитръстови производства, предвид наблюдаваното през първите месеци на годината на пазара на хранителни продукти в страната, значително и масово увеличение на цените на бързооборотните стоки, определяни като основни, което особено осезаемо е засегнало интересите на българските потребители. Въпреки отчетеното от НСИ в края на 2023 г. забавяне на инфлацията в страната, цените на хранителните стоки са останали на относително високо ниво. По тази тема отчетът на Комисията приключва с пожелателното изречение, че тя ще продължи да следи поведението на всички участници в сектора на взаимосвързаните пазари на производството и търговията с жизнено важни хранителни стоки, с оглед предприемане на евентуални действия от нейна страна, които да подпомогнат конкурентния процес и да допринесат за правилното развитие на пазарната среда.

В същия годишен отчет за дейността си през 2023 г. КЗК посочва, че предвид последните изменения в ЗЗК и въвеждането на забранените търговски практики във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти, основни приоритети в дейността на Комисията в областта на нелоялната конкуренция и нелоялните търговски практики ще бъдат съдействието за развитието на конкурентната среда и защитата на свободната инициатива в стопанската дейност, защитата на селскостопанските производители и доставчиците на селскостопански и хранителни продукти чрез практиката по прилагане на разпоредбите от Глава седма и Глава седма „б“ от ЗЗК.

В тази връзка се предвижда да бъдат изпълнени следните цели:

1. непрекъснат мониторинг върху поведението на предприятията при осъществяване на стопанската им дейност с оглед спазването на действащите забрани за нелоялна конкуренция и по-конкретно разпространението на реклами, които могат да имат заблуждаващ характер, провеждането на промоции, включително и такива с предоставяне на награди със значителна стойност, обвързани с извършването на покупки и др.;

2. мониторинг върху поведението на предприятията – купувачи на селскостопански и хранителните продукти с оглед спазването на забраните за нелоялни търговски практики в съответния сектор;

3. популяризиране на практиката на КЗК при установяване на нарушения по Глава седма и Глава седма „б” от ЗЗК чрез публикуване на специализирана информация, участие в срещи и семинари с представители на бизнеса, регулаторни органи, неправителствени организации и др.;

4. повишаване на ефективността при прилагането на ЗЗК във връзка с установяване на нарушенията по Глава седма и Глава седма „б” от ЗЗК, включително чрез активен диалог и взаимодействие с други държавни органи, браншови асоциации, включително в сектора на селскостопански и хранителни продукти, както и органи за саморегулация в лицето на Националния съвет за саморегулация, който следи за етиката в търговската комуникация[[13]](#footnote-13).

В раздел „Новини“ на интернет страницата на КЗК е публикувана новина от 07.03.2023 г., според която Комисия за защита на конкуренцията разширява обхвата на инициираното проучване за нелоялни търговски практики от страна на големите хранителни вериги при доставката на селскостопански и хранителни продукти. До настоящия момент са изискани данни и доказателства от Комисията за защита на потребителите, от асоциации на производители на хранителни продукти и от доставчици на определени продукти. Поетапно се очаква да постъпват съответните документи, като в хода на проучването КЗК разширява неговия обхват по отношение на продуктите, чийто цени са особено чувствителни за потребителите, като изисква допълнителни данни от множество производители и доставчици. Целта на проучването е събирането на надлежни данни и доказателства относно поведението на големите търговски вериги в отношенията им с техните доставчици – дали същите понасят необосновано тежки търговски условия по смисъла на чл. 37в и чл. 37в от ЗЗК, което рефлектира при формирането на цените към крайните потребители.

По-конкретно, според КЗК, подобно поведение би могло да се изразява в неправомерното налагане на такси, отстъпки и други търговски условия, които са в ущърб на доставчиците и водят до намаление на доставните цени, от една страна. От друга страна, следва да се установи дали това се отразява при формирането на крайните цени към потребителите, или ползите от наложените условия остават само за търговските вериги, и още повече, дали цените на дребно дори се увеличават. В случай че от събраните информация и доказателства възникнат основателни съмнения за извършени нарушения на ЗЗК, КЗК ще се самосезира, за да санкционира и прекрати неправомерните действия[[14]](#footnote-14).

Близо две години по-късно, отново в раздел „Новини“, на 12.02.2025 г. КЗК обявява, че „във връзка с наблюдаваното през последните месеци повишение на цените на храните от първа необходимост в страната, с оглед правомощията си Комисията за защита на конкуренцията информира обществеността, че инициира извършването на предварително проучване на всички данни и фактори, обуславящи наблюдавания ръст на цените в сектора“. Посочено е, че през последните години е осъществяван непрекъснат мониторинг на конкурентната среда на пазара, за което свидетелстват множеството извършени анализи и антитръстови проучвания. Изследвани са основните фактори, въздействащи върху динамиката на цените на дребно на жизнено важни хранителни стоки и е установено, че повишението на цените се наблюдава в редица европейски държави и по-конкретно, в съседни на страната. Те в значителна степен се обуславят от глобалните икономически процеси, увеличените производствени разходи и външните пазарни влияния.

КЗК изрично декларира, че правомощията й „не включват и установяването и санкционирането на спекула от страна на търговците, съответно овладяване на инфлационните процеси“. Комисията призовава гражданите и бизнеса да подават сигнали при съмнения за незаконни практики и напомня, че разпространяването на съмнения за картели в публичното пространство може да възпрепятства ефективното упражняване на правомощията на КЗК за разкриване на тайни споразумения, които ограничават конкуренцията[[15]](#footnote-15).

През последните години КЗК последователно обявява своите приоритети при образуване на производства по Глава девета и Глава дванадесета в нейни годишни документи, публикувани на официалния й уебсайт. Във всеки от тези периоди секторът на храните и регулирането на веригата на доставки на земеделски продукти и храни са включени сред приоритетните области на правоприлагане. През 2022 г. Комисията определя като приоритетни наблюдението върху производството и търговията с основни хранителни стоки и прилагането на забраните за нелоялни търговски практики във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти, както и контрола върху рекламата и поведението на предприятията в условията на пандемия и нарастваща цифровизация на пазарите.

През 2023 г., в условията на установен рязък скок в цените на основни хранителни продукти, КЗК обявява началото на секторни проучвания и подчертава значението на събирането на данни относно поведението на търговските вериги. Формулировката на приоритетите на КЗК за 2023 г. по отношение на сектора на храните повтаря бланкетно тази, заложена за 2022 г. Единствената разлика се открива в обосновката за динамиката на цените на хранителните стоки – през 2022 г. тя се свързва конкретно с въздействието на пандемията от COVID-19, докато през 2023 г. причините са отнесени до недостига на суровини и основни продукти вследствие на войната в Украйна и въведените икономически санкции спрямо Руската федерация.

През 2024 г. КЗК определя по идентичен начин като основни приоритети в сектора на храните наблюдението върху предлагането, етикетирането и промотирането на хранителни продукти от първа необходимост, контрола върху заблуждаващата реклама и ценовите практики, както и активното взаимодействие с браншови организации за проследяване на отношенията между производители, доставчици и големи търговски вериги с оглед установяване и ограничаване на нелоялни търговски практики по веригата на доставки.

В плановете си за 2025 г., по отношение на изминалата 2024 г., КЗК декларира, че секторът на производството и търговията с хранителни продукти отново е сред основните приоритети на органа, като са били извършени редица анализи и антитръстови проучвания, свързани с динамиката на цените на дребно и влиянието на фактори като суровини, енергийни разходи, инфлация и глобални пазарни процеси, но отново, без да се дава конкретика. КЗК е установила, че ценовите тенденции в страната се основават, от една страна, на обективни икономически фактори, а от друга, на такива, породени от международната обстановка. Въпреки това са идентифицирани потенциални пречки за конкуренцията, поради което комисията ще продължи активно наблюдение върху пазарното поведение и комуникацията на участниците[[16]](#footnote-16).

Последно публикуваният годишен отчет на КЗК е от 2023 г. Това, предвид настоящата изключителна динамика в развитието на разглежданите обществени отношения, със сигурност означава, че той до голяма степен е изгубил своята актуалност. Данните от уебсайта на институцията показват, че публикуването на отчетите за предходната година се осъществява със значително закъснение – в рамките на 6 до 11 месеца след приключването й. Освен това, всички отчетени действия от КЗК, в качеството й на национален орган по Директива (ЕС) 2019/633, се изчерпват до декларативни ангажименти, набелязване на приоритети и планиране или продължаване на предприети действия по нейното прилагане.

Изводът, който може да бъде направен дотук е, че липсват публично достъпни данни за доклади, изготвени от българската КЗК и от българското правителство за 2022 и 2023 г. в изпълнение на изискванията по Директива (ЕС) 2019/633. Това препятства възможността за извършване на анализ и формиране на каквито и да било заключения относно въздействията от нейното въвеждане в националното законодателство на България в периода от 2021 г. до днес.

***Трети пакет* *с предложения***

*Третият пакет* от предложения на българската държава, насочени към разрешаване на същите проблеми от 2023 г., включва комбинация от законови и други мерки. Последните имат за цел да обезпечат по-висока ефективност на прилагането на предвижданите законови промени. Предлага се едновременно приемането на два нови закона, които впоследствие са обединени в един общ. Планира се и приемането на наредба за текуща проследяемост на отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни. Създаден е и информационен портал за наблюдение и сравнение на цените на част от хранителните продукти в малката потребителска кошница.

Скоро след публичното представяне, посветено на стартирането на портала за обществена консултация, е публикуван проект на Наредба за Централния регистър за проследимост на храните[[17]](#footnote-17). В частичната предварителна ОВ към него се посочва, че воденето на централен регистър за проследимост на храните е съществен елемент от безопасността на храните, защитата на общественото здраве, управлението на рисковете за безопасността на храните, цените и инфлационните процеси в сектора и др. Чрез свързването на регистъра с възможността за проследяване, бизнес операторите на храни ще могат да гарантират, че произвеждат, обработват и дистрибутират храни и земеделски продукти по безопасен и прозрачен начин, поддържайки доверието на потребителите в доставките на храни на достъпни цени.

Според ОВ към проекта за наредба, в последните години делът на внесените в страната хранителни стоки, плодове и зеленчуци и зърно се е увеличил на годишна база, което от своя страна е довело до значително въздействие върху хранителната верига с различни по своите мащаби последствия. Един от основните проблеми, свързани с липсата на проследимост е, че невинаги може лесно да се проследи произходът и качеството на продуктите, което води до потенциални рискове за здравето и безопасността на потребителите. Освен това, когато внесените количества не се проследяват правилно, се оказва предизвикателство да се определи колко от конкретен продукт е наличен на пазара, което води до колебания в цената и потенциално допринася за пикове на цените след свръхпроизводство. Друг фактор е, че притокът на вносни храни и зърно може да засегне местните фермери и производители, които може да се борят да се конкурират с по-ниските цени, предлагани от вносните стоки. Това води до намаляване на производството на местно отгледаните храни и отрицателно въздействие върху икономиката.

Изводът, който се прави в ОВ, е, че нерегулираният внос може да има сложно и широкообхватно въздействие върху веригата на доставки на храни и да доведе до различни предизвикателства, като рискове за здравето и безопасността, конкуренция с местни производители и колебания в цените. За да се справи с тях, е важно от държавата да бъдат въведени регулации и системи за проследяване, които гарантират безопасността и качеството на вносните продукти и защитават местните фермери и стабилността на местните хранителни пазари. По тази причина с проекта на наредба се урежда функционирането, обхвата, реда и сроковете за подаване и получаване на информация от Централния регистър за проследимост на храните по веригата за доставки на ниво търговия на едро в страната. Той осигурява централизиране, ползване и обобщаване на събраната информацията за храните и зърното, в това число и пресните плодове и зеленчуци, виното, спиртните напитки и останалите продукти, както и ползването ѝ за нуждите на компетентните органи.

По отношение на портала, още при обявяването на неговото начало е предвидено следващо ниво на надграждане на неговите функционалности, което да включва създаването на възможността информация на него да могат да подават търговски вериги и държавните публични предприятия с годишен оборот над 30 млн. лв. Плановете са те да предоставят информация на ежеседмична база за най-ниската цена по продукти, но без такива в промоция, като се ангажират с това, че тази цена няма да бъде по-висока за декларирания период. На портала е създадено и меню „Контролна дейност“, което дава актуална информация за проверките на контролните органи. Заедно с това има и бърза връзка за подаване на сигнал към всяка от компетентните институции – КЗП, КЗК и БАБХ.

През 2023 г. Министерството на икономиката и индустрията предлага проект на изцяло нов Закон за надценките на хранителните продукти. В ОВ към законопроекта се посочва, че ценовата енергийна криза в резултат от войната в Украйна, е тласнала цените на производител нагоре, което бързо се е отразило и на потребителските цени, когато годишната инфлация е достигнала своя пик от 18,7% за месец септември 2022 г. спрямо същия месец от 2021 г. Въпреки че общият индекс на потребителските цени намалява оттогава, инфлацията при хранителните продукти нараства последователно, като достига 26,6% през ноември месец 2022 г.

Този ръст на цените не би могъл да обоснове напълно увеличението с почти 50% на цените на дребно на някои хранителни продукти, които присъстват в малката потребителска кошница. Пазарът не съумява в разумен срок да се саморегулира, така че да постигне оптимални ценови равнища въз основа на конкурентния натиск от отделните участници. Основна причина за това е необичайно високата инфлация, която внася риск в системата на търговията, поради което пазарните участници предпочитат да се презастраховат от бъдещо покачване на цените.

Според ОВ към законопроекта от 2023 г., последните данни за развитието на пазара за търговия на дребно с хранителни продукти очертават ситуация, при която нормалните пазарни механизми не сработват или забавят своето действие в степен, в която не могат да се проявят пазарните конкурентни взаимодействия. Това поставя потребителите в ситуация, налагаща им да намалят нормалното физическо потребление на основни хранителни продукти поради свитата покупателна способност на разполагаемия доход, особено на групата потребители с ниски до средни доходи.

Към момента на изготвяне на ОВ към законопроекта от 2023 г. не съществува законодателство, което да урежда ценовите нива по веригата на доставка за храни и в частност на определени хранителни стоки от първа необходимост. С приемането на предлагания Закон за надценките на хранителни продукти се адресират проблемите, свързани с високата инфлация и намаленото потребление на хранителни продукти, като временно се определя таван на надценките за поне един артикул от най-ниския ценови диапазон на съответна група продукти.

Законопроектът за надценките на хранителните продукти има също така за цел временно да се регулират ценовите нива на определени основни хранителни продукти при минимална намеса в пазарните отношения. Поради тази причина, приложното му поле е ограничено до търговията на дребно с определени видове храни. Задължените лица от страна на бизнеса са ограничени до предприятия с годишен търговски оборот над 30 млн. лв., което изключва всички микро и малки предприятия. Законопроектът адресира и пазарните несъответствия в условията на висока инфлация с минимална административна намеса в пазарните отношения съобразно очакваните резултати и при ограничаване на кръга на засегнати лица и периода на действие.

От представеното дотук може да се заключи, че за справяне с основните проблеми при функционирането на веригата на доставки на земеделски продукти и храни, които са стояли пред държавата още през 2011 г., свързани с нелоялните търговски практики, са предприети сериозни усилия и мерки както в България, така и на ниво ЕС. 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.

Едно от основните направления на дейност на КЗК през 2023 г. е било образуването на антитръстови производства. Причината за тях е била наблюдаваното ***значително и масово увеличение на цените*** на бързооборотните стоки, определяни като основни, което особено осезаемо е засегнало интересите на българските потребители през първите месеци на годината. Въпреки отчетеното от НСИ в края на 2023 г. забавяне на инфлацията в страната, цените на хранителните стоки са останали на относително високо ниво.

Една от основните икономически констатации, стоящи в основата на обосновката относно наложителността от приемането на нов Закон за надценките на хранителните продукти, предложен от българската държава през 2023 г., е ***неоправдано високият ръст на цените на дребно*** на някои хранителни продукти от малката потребителска кошница, съпоставен с движението на общият индекс на потребителските цени и инфлацията при хранителните продукти в периода 2021 – 2022 г. Изводът, който се прави към онзи момент е, че пазарът не съумява в разумен срок да се саморегулира, така че да постигне оптимални ценови равнища въз основа на конкурентния натиск от отделните участници. Това сочи на система, която се намира в риск, поради несработване на нормалните пазарни конкурентни взаимодействия. То създава ***условия за неконкурентно поведение*** и за ***прилагане на нелоялни търговски практики*** на по-силните участници в нея и обратно, поставя по-уязвимите участници в подчертано непривилегировано положение.

От всичко това може да се направи изводът, че основополагащите дефицити при функционирането на веригата на доставки на храни и земеделски продукти, установени още през 2012 г., като *краткосрочност* и *едностранност*, *непредвидимост* и *неравнопоставеност,* продължават да съществуват и към настоящия момент. Те играят ролята на основни двигатели за проявлението на проблемите в отношенията по тази верига и за възникването на нови. При появата на обективни външни фактори, като временно завишени нива на инфлация, операторите с по-силна позиция при договаряне по веригата на доставки на земеделски продукти и храни, които могат да налагат своите правила веднага, са реагирали в посока завишаване на цените. След отпадането или отслабване на действието на тези фактори обаче, същите оператори не са реагирали по идентичен начин, като не са свалили тези цени. Това са нововъзникнали проблеми, които са резултат от същите двигатели, които особено силно засягат крайните участници по веригата, които са и най-уязвимите оператори в нея. Такива са производителите на селскостопанска продукция и доставчиците на храни, от една страна и крайните потребители, от друга.

Именно това е наложило, за първи път от 2011 г. до днес, при третия пакет с предложения за публична интервенция в отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни, от страна на българската държава да се залага на интегрирания подход, който, освен чисто законови промени, включва и други мерки. Целта е била създаването на цялостен механизъм, с който, макар и временно, и под формата на антикризисна мярка, с прякото участие на търговските вериги в целия процес по подаване на информация, да се разрешат тези новопоявили се проблеми с крайните цени на основните хранителни продукти.

В основата на идеята за тези предложения са стоели същите дефицити, свързани с ***липсата на* *прозрачност и проследимост***, водещи до ***липсата на равнопоставеност и пропорционалност*** в отношенията между участниците по веригата на доставки на земеделски продукти и храни. Поради тази причина, усилията на държавата са били насочени към установяването на реална конкуренция, която се основава на прозрачност в договарянето и проследимост на функционирането на отношенията по веригата на доставки, което да гарантира равнопоставеност между участниците в нея и пропорционалност при разпределението на реализираната добавена стойност по нея.

За съжаление, този подход не намира своята същинска реализация. Това е причината проблемите, които е трябвало да бъдат адресирани с този пакет, свързани с растящите цени на основните хранителни продукти, да останат неразрешени и днес, свидетелство за което е наблюдаваното обществено недоволство.

От началото на 2025 г. в МЗХ е създадена работна група, която има за задача да разработи и обсъди със заинтересованите страни концепция за нова публична политика на българското правителство, която включва различни по своя характер мерки, целящи справяне с основните недостатъци, водещи до появата на наблюдаваните проблеми по веригата на доставки на земеделски продукти и храни. Според концепцията, основна задача на тази верига е да задоволи потребностите на населението, като осигури достатъчно висококачествени и безопасни храни, не само като количеството, но и по отношение на техния асортимент и качество. Оттук, нейното стабилно функциониране и дългосрочна устойчивост са предпоставки за осигуряването на безопасност на храните и гарантиране на продоволствената сигурност на страната. Концепцията има за цел, чрез избора на подходящи инструменти и мерки за интервенция, да бъдат обхванати всички участници, които си взаимодействат по веригата на доставки на земеделски продукти и храни, по начин, който гарантира единство на пазара, така че производството на първични земеделски продукти и храни да може да се развие и да реализира пълния си потенциал.

В концепцията се казва, че 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.

Изводът е, че голяма част от дефицитите, които са установени преди около 15 г., при функционирането на веригата на доставки на земеделски продукти и храни и в отношенията на основните оператори в нея, продължават да съществуват и днес. Неяснотата и непрозрачността при договарянето между производителите и доставчиците, от една страна, и търговците на дребно, от друга, продължават да играят ролята на ключови предпоставки за само привидната равнопоставеност между тези две страни. В тази ситуация икономически по-силните субекти продължават да се ползват от възможността да налагат своите условия и изисквания на по-слабите. Това поставя последните в условията на икономическа уязвимост, непредвидимост на дейността и трайна правна несигурност.

***Дефиниране на проблема: Липса на цялостна рамка от мерки на национално ниво, която гарантира прозрачност, проследяемост и равнопоставеност в отношенията между участниците във веригата на доставки на земеделски продукти и храни.***

**Фигура 1. Дърво на проблемите**

**Липса на цялостна рамка от мерки на национално ниво, която гарантира прозрачност, проследяемост и равнопоставеност в отношенията между участниците във веригата на доставки на земеделски продукти и храни**

**Правна уредба и инструментариум**

**Правоприлагане и администриране**

**Неравнопоставеност и правна несигурност за по-уязвимите участниците във веригата на доставки**

**Непропорционално разпределение на добавената стойност по веригата на доставки**

**Липса на интегриран подход**

**Частични нормативни промени**

**Невъзможност за проследяване на отношенията**

**Непрозрачност на отношенията по веригата за доставки**

**ЕФЕКТИ**

**ПРОБЛЕМ**

**ПРИЧИНИ**

**ДВИГАТЕЛИ**

# Заинтересовани страни

|  |
| --- |
| Идентифицирането на заинтересованите от оценяваните политики или норми страни е основен процедурен етап в извършването на предварителната оценка на въздействието. Именно въздействието върху заинтересованите страни на разглежданите варианти стои в основата на оценката. Поради това правилното набелязване на заинтересовани страни е от ключово значение за целия процес по оценка. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 26).  **NB! За всеки отделен проблем, разгледан в оценката, заинтересованите страни могат да варират, като за единия проблем една част от тях да отпаднат, а за друг от проблемите - да се добавят други заинтересовани страни.**  Възможните начини за провеждане на консултации са посочени в Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието (РМС № 728 от 2019 г.) и Стандартите за провеждане на обществени консултации (одобрени от Съвета за административната реформа на 16 септември 2019 г.).]  *Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.).*  *Когато заинтересованите страни се посочват по групи е необходимо да се посочи техният брой, за да се определи мащаба на въздействията.* |

За постигане на възможно най-широко покритие на всички потенциални заинтересовани страни от оценяваната политика в ОВ е приложен инструментът за идентифициране на заинтересованите страни, прилаган от Европейската комисия, който включва:

І. набелязване на всички заинтересовани страни, които имат отношение към или се интересуват от съответната област на политика;

ІІ. определяне на целеви групи, различни от „очевидните“ заинтересовани страни, за които съществува риск да бъдат изключени от процеса по консултиране и оценка;

ІІІ. сортиране на заинтересованите страни в съответствие със степента на интерес, влияние и експертни познания върху конкретната политика, стратегия или инициатива, която е обект на оценка;

ІV. групиране на набелязаните заинтересовани страни по категории[[18]](#footnote-18).

Списъкът на преките адресати, засегнатите и заинтересованите страни от една бъдеща публична интервенция, целяща подобряване на регулирането на обществените отношения в разглежданата материя, неизчерпателно включва следните групи:

1. българските земеделски производители;
2. бизнес операторите, които преработват или извършват дистрибуция на храни;
3. търговците на едро и дребно с храни;
4. браншовите и съсловни организации на посочените оператори;
5. Министерството на земеделието и храните;
6. Министерство на икономиката и индустрията;
7. Българска агенция по безопасност на храните;
8. Държавна комисия за стоковите борси и тържищата;
9. Комисия за защита на конкуренцията;
10. Комисия за защита на потребителите;
11. Агенция Митници;
12. Национална агенция за приходите;
13. всички потребители;
14. българската държава и обществото като цяло.

В изпълнение на ЗНА, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието на МС и Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието, прието с Решение № 728 на МС от 05.12.2019 г., като част от процеса по извършване на ОВ, по инициатива на МЗХ е проведена предварителна консултация по реда на Раздел V от Наредбата по основните моменти от концепцията за нова публична политика за обсъждане на необходимостта от евентуална регулаторна интервенция в обществените отношения между участници по веригата на доставки на земеделски продукти и храни в България.

Консултацията е обявена през м. март 2025 г., със срок за провеждане от 14 дни, като процедурен етап от процеса по изготвяне на цялостната предварителна оценка на въздействието.

Освен спазването на нормативните изисквания, тя има за основна цел да послужи и като ценен информационен канал за събиране на данни, информация, мнения и становища от заинтересованите страни относно очакваните ефекти от евентуална публична намеса за промяна в регулирането на разглежданите обществени отношения.

Представяне на становищата в синтезиран вид и анализ на основните виждания, изразени от заинтересованите страни, в рамките на предварителната консултация се съдържат в *Приложение 1. Обобщен преглед и анализ на становищата на заинтересованите страни* към настоящия доклад с цялостна предварителна ОВ.

# Цели

|  |
| --- |
| [Определянето на целите е втората основна аналитична стъпка (втора от общо шест) при извършването на оценка на въздействието. То се намира в тясна взаимовръзка с дефинирането на проблема (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 22).  В тази връзка ако в оценката се решават няколко проблема, то за всеки от тях е необходимо да се определят цели.]  *Посочете целите, които се поставят при регулирането на обществените отношения с проекта на нормативен акт, по конкретен и измерим начин и график за тяхното постигане. Какъв ефект би имала промяната и спрямо кого?*  *Целите са три групи - общи, конкретни и оперативни (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 23)* |

***3.1. Обща цел***

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.

***3.2. Конкретни цели***

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. Създаване на среда на прозрачност в договарянето, проследимост на функционирането и равнопоставеност в отношенията между участниците по веригата на доставки на земеделски продукти и храни, което води и до базирано на лоялна конкуренция пропорционално разпределение на добавената стойност от нея.

***3.3. Оперативни цели***

Избор на вариант на действие, включващ въвеждането на мерки на национално ниво, водещи до пълноценно разрешаване на дефинираните проблеми, чрез отстраняване на двигателите, стоящи в тяхната основа и/или до прекъсване на причинно-следствената връзка между двигателите, проблемите и техните проявления.

**Фигура 2. Дърво на целите**

Постигането на тези цели би имало еднакъв положителен ефект за всички набелязани групи заинтересовани страни. За преките адресати на мерките, процедурите и правилата това би означавало по-добри условия и нови възможности за бизнес, по-голяма правна сигурност и по-голямо доверие в държавата. За държавата тяхното осъществяване би довело да създаването на благоприятна среда за бизнеса и най-вече за гражданите, които се явяват крайни потребители.

Полезните ефекти от реализирането на горните цели биха могли да се проявят веднага след предприемането на действията и въвеждането на мерките, избрани като средства за тяхното постигане, като веднага в конкретния случай означава след изтичането на първия времеви цикъл, в рамките на който бъдат събрани, анализирани и отчетени официални данни и доказателства, например след приключване на първата финансова година.

# Варианти на действие

|  |
| --- |
| [Определянето на вариантите за решаването на всеки един от проблемите е третата ключова аналитична стъпка (трета от общо шест) в процеса по изготвяне на предварителна оценка на въздействие.  Когато в цялостната предварителна оценка на въздействието се решава повече от един проблем, след определянето на целите за всеки от тях **се разработват и вариантите за действие за всеки един от проблемите**.  Когато се извършва оценка на въздействието на нормативен акт, **никога** не се оценяват като алтернативни варианти приемането или неприемането на нормативния акт (особено ако това е предвидено в правото на ЕС или в акт от по-висока степен). Изследват се реалните алтернативи за действие, насочени към разрешаване на проблема, така както той би бил (или вече е бил) поставен при оценката на акта от по-висока степен или на акта на орган на ЕС. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 25 - 26).  Препоръчва се вариантите да са между 4 и 7. Това е така, тъй като при определянето на вариантите, често има три „служебни“ варианта:  **Вариантът „Без действие“** – той е задължителен и служи за отправна точка при сравняването на вариантите и евентуално при избора на най-подходящия.  **Вариант „Фаворит“** – вариантът, който волно или неволно още с формулирането на проблема, изниква в съзнанието на членовете на екипа още преди аналитичната част  **„Краен, очевидно неприемлив вариант”** – вариантът, който често се появява само да покаже, че вариантът „Фаворит“ е приемливото решение (т.е. създава се, за да подкрепи варианта „Фаворит“).  **Това е причина да се очаква поне четвърти вариант, който не означава че е правилният, а просто диференцира и „балансира“ анализа**.  Точно тази логика е представена в табличната форма по-долу – **за всеки проблем се разработват варианти за действие за неговото решаване**.  Табличната форма визуализира логиката на анализа/структурата на доклада и не е задължителна.] |

В основата на тази ключова аналитична стъпка от оценката на въздействието стои разбирането, че разрешаването на идентифицираните проблеми, при едновременното постигане на дефинираните цели, може да се постигне по различни начини. От гледна точка на постигането на конкретните и оперативните цели, ОВ е призвана да спомогне за вземането на информирано решение относно оптималния вариант, чрез който ще се постигне най-доброто съотношение между ползи и разходи, при най-ниско ниво на рискове и най-пълно задоволяване интересите на всички групи заинтересовани страни.

От съществено значение тук е да бъде разгледан широк списък от алтернативни варианти на действие, да се подходи с мислене извън стандартните рамки, с отдаване на дължимото внимание на различни подходи. Запазването докрай на мислене, отворено за нови идеи, е важно, дори когато анализът в ОВ е започнал от една идея, виждане на заинтересована страна или политическо решение за това как дадено предложение за промяна може и трябва да изглежда. Предварително зададената рамка от политики в конкретно анализираната област не следва да оказва влияние върху реално съществуващите други възможности за избор на модел, които да бъдат надеждно обосновани като алтернативни варианти на действие в процеса на оценка на въздействието.

Стремежът е вариантите на действие да са ясно свързани с целите и да са пропорционални на разрешаваните проблеми. ОВ следва да предложи въздържане от намеса или обратното подходящи интервенции за разрешаване на проблемите. В последния случай тя трябва да разгледа инструментите, чрез които да бъде осъществена всяка от интервенциите, като постави на анализ предимствата и недостатъците на всеки един от тях. Това най-общо могат да са нерегулаторни мерки, регулаторни мерки или комбинация от двете.

*Нерегулаторните мерки*, наричани още алтернативи на регулирането, са интервенции с по-нисък интензитет. Те включват действие или действия, при които публичната намеса в проблемните обществени отношения е значително по-лека. С такъв вариант не се въвежда радикална промяна в организацията на проблемните отношения, не се приемат изменения или допълнения в стратегическата или регулаторната рамка, а се предприемат действия, които са техни заместители. Класически примери за такива мерки са *корегулирането*, *саморегулирането, квазирегулирането* и други подобни на тях. Предимствата при този тип интервенции са свързани със значително по-малките разходи на ресурси и възможността за често бързото проявление на техните положителни въздействия, когато е налице достатъчно подходяща среда за тях. Предвид необвързващия им характер обаче, тяхната ефективност може да се окаже спорна и разколебана. Това е валидно особено за държави като българската, при които има силно изразен регулаторен инстинкт всички проблеми да се решават чрез приемането на законодателство. Той, от своя страна, е довел до отглеждането на съответстващия му регулаторен рефлекс на адресатите, особено на администрацията, да не се признава валидност и стойност на никакви други правила освен на такива, съдържащи се в законовите и подзаконовите нормативни актове.

*Регулаторните мерки* включват приемането на правнообвързващи правила под формата на законови или подзаконови правни норми, които фиксират изискванията и предписват конкретно поведение на техните адресати - физическите и юридическите лица, държавата и нейните институции. Тяхното предимство е, че позволяват постигането на яснота относно очакваното правомерно действие и улесняват разпознаването на неправомерното поведение. Те обаче често изискват значителен ресурс, включително човешки, организационен и времеви, необходими за тяхното разработване, приемане, въвеждане в действие, администриране, спазване и прилагане. Това означава извършването на непосредствени разходи – веднага, още при тяхното разработване и най-често отдалечено във времето реализиране на свързваните с тях ползи и положителни въздействия.

Основните задачи за разрешаване при конструирането на вариантите за публична намеса в отношенията между участниците по веригата на доставки на земеделски продукти и храни са няколко основни групи:

1. проучване на подходящи практики на справяне с подобни или идентични на нашите проблеми от други държави членки на ЕС;

2. гарантиране на съответствие на разглежданите национални мерки за действие с правото на ЕС;

3. обезпечаване на съвместимостта, кореспондирането и лесното интегриране и сработване на оценяваните мерки с действащата национална рамка от политики и норми в същата област.

За целите на ОВ е проведено кратко изследване чрез сравнителноправния метод на законодателства и практики, представляващи успешни модели на регулиране или респективно, на отказ от регулиране на отношенията между доставчици и производители, от една страна, и големи търговци на дребно, от друга, прилагани за справянето с проблеми, аналогични на разглежданите, с цел извършване на селекция и евентуално адаптирано реципиране у нас. Паралелно с него е направен и преглед на относимите нормативни актове и политики на ЕС в същата област на интервенция за предварително осигуряване на съответствието на предлаганите национални мерки с тези действащи на ниво ЕС.

***Франция***

Държаватаразполага с една от най-строгите системи на регулиране на веригата на доставки на земеделски продукти и храни, в която тя активно следи за необходимия баланс чрез значителен институционален апарат от контролни органи. Законодателството цели защита на земеделските производители и налага висока прозрачност в търговските отношения. Още през 1996 г. се приема Закона Loi Galland, целящ да ограничи дисбаланса между доставчиците и търговците и да защити малките магазини. Ефектите му са противоречиви, отчасти поради съдържащите се в него неясни дефиниции. Наблюдава се временно повишение на цените на популярни марки с над 4% през първото полугодие след влизането му в сила, което впоследствие леко се коригира надолу след период на адаптация. В крайна сметка обаче, броят на продуктите, които се продават на загуба, е намалял драстично, като законът дори е насърчил развитието на собствени марки.

Централно място понастоящем в политиката на Франция относно агрохранителната верига заемат разпоредбите на Търговския кодекс (Code de commerce[[19]](#footnote-19)). Той регламентира договорните отношения при търговията със селскостопански и хранителни продукти. Особено значение има Дял IV, който утвърждава принципите на прозрачност и забранява поведение, нарушаващо свободната конкуренция. Френското законодателство цели да балансира икономическите сили чрез насърчаване на кооперирането между производителите в рамките на специални организации и асоциации.

В последните години действа и Закон № 2023-221, приет на 30 март 2023 г., с който се цели допълнително укрепване на баланса в търговските отношения между доставчици и търговци на дребно. Законът урежда отношенията при предлагането на продукти и услуги на френския пазар, като налага конкретни правила срещу нелоялните практики и цели да предотврати дисбаланса в правата и задълженията между страните. Акцентът се поставя върху ограничаването на непропорционалните цени и прекомерното влияние върху по-слабите участници във веригата. Значително внимание в страната е отделено и на регулирането на промоционалните практики.

Що се отнася до търговските отстъпки, законът от 2023 г. въвежда количествени и стойностни ограничения върху тях, според които намалението *не може да надвишава 34% от крайната продажна цена или 25% от договорения обем на продажбите*. Те важат за всички канали на дистрибуция, включително онлайн търговията. С допълнителни мерки, въведени със Закон № 2023-451 от 9 юни 2023 г., се регулира и маркетинговото влияние на някои икономически оператори чрез изисквания за прозрачност при спонсорирано съдържание и стриктни правила за договорните отношения при рекламните кампании.

Наред с това, френската правна рамка обхваща и регулациите, свързани с входните такси и условията на плащане и контрол върху търговските договори. Контролът на отношенията по веригата се осъществява съвместно от няколко държавни органа, сред които водеща роля има Генералната дирекция за конкуренция, потребителски въпроси и контрол на измамите (DGCCRF), както и специализираните структури като Органа за конкуренция (Autorité de la concurrence). Налице е и възможност за осъществяване на медиация в търговските отношения с хранителни и селскостопански продукти от Комитета за уреждане на търговски спорове в областта на селското стопанство /MRCA/, който се радва на изключително широк мандат.

Отделно от това, още през 2018 г. с наредба[[20]](#footnote-20) със срочно действие, последователно удължавано на няколко пъти до 15 април 2026 г., са въведени и *временни механизми за ограничаване на промоционалните практики*[[21]](#footnote-21). Предвидено е ограничение върху промоциите на хранителни продукти, като те не могат да надвишават 34% от продажната цена към потребителя и 25% от обема на продаваните стоки по промоция, с цел защита на първичните производители, възстановяване на баланса в преговорите и противодействие на дъмпинг.

Във Франция, с цел осигуряване на прозрачност и проследимост на въздействието от ограниченията върху промоциите и маржовете на препродажба, законът EGalim 3 въвежда и допълнителни задължения за докладване от страна на икономическите оператори, както и стриктна регулация на логистичните санкции (финансова неустойка или наказателна такса, която търговец на дребно налага на доставчик, когато последният не изпълни договорени логистични условия), включително тяхното ограничаване до 2% от стойността на поръчаните стоки, забрана за прилагане със задна дата над една година и възможност за временното им спиране от държавата при извънредни обстоятелства[[22]](#footnote-22).

***Германия***

Германия същое въвела комплексна правна и етична регламентация, обединяваща националното и европейското законодателство, за да гарантира справедливите търговски отношения между всички участници във веригата от доставки. Силен акцент се поставя върху защитата от злоупотреба с пазарна сила, особено спрямо малките икономически оператори. Гражданският кодекс (Bürgerliches Gesetzbuch) урежда търговските договорни отношения, а със специален закон срещу ограниченията на конкуренцията се цели предпазване срещу злоупотреби с пазарна сила, особено от страна на големите търговски вериги. Надзорът се осъществява от Федералния картелен орган (Bundeskartellamt). Ноторен пример от неговата практика е този за глобена търговска верига в рамките на около 90 млн. евро за натиск върху доставчици.

Ценообразуването в страната е пазарно регулирано, но подчинено на силно антимонополно законодателство. Германия прилага правила при промоционалните продажби, включително чрез ограничения върху обема на продуктите, предлагани с отстъпка, без обаче да налага обща забрана. Регулациите са насочени към защита на потребителите и поддържане на честната конкуренция. Защитата на конкуренцията и потребителите се осъществява посредством правилата на Закона срещу нелоялната конкуренция (UWG), който забранява подвеждащите търговски практики и договорите с неравноправни условия. Онлайн търговията на храни и земеделски продукти също попадат под обхвата на нормативната уредба.

Промоционалните отстъпки и маркетинговите практики също се регулират от специални разпоредби, закрепени в Наредбата за обозначаване на цените (PAngV), UWG и Закона за отстъпките (Rabattgesetz). Законодателството изисква пълна прозрачност при обявяване на намаленията – например, намаления тип „-50%“ са допустими само ако старата цена е била действително прилагана през последните 30 дни. Забранени са дъмпингът, манипулативните техники и практики като „примамка и подмяна“ (Bait and Switch). Продажбата под себестойност е разрешена само в ограничени случаи, например, при ликвидации или специални разпродажби. През 2023 г. страната транспонира Директива (ЕС) 2019/633, като приема Закона за задължението за надлежна проверка по веригата на доставки (Lieferkettengesetz). Той задължава компаниите с над 3 000 служители (от 2024 г. – над 1 000) да следят за нарушения на правата на човека, трудовите и екологични стандарти при доставчиците.

По отношение на входните такси (Regalgebühren), макар да няма изрична федерална забрана, те също подлежат на строг контрол, като трябва да бъдат икономически обосновани, недискриминационни и уредени със споразумения. Условията за плащане също са обект на регулация. Широко разпространена е практиката „сконто“, при която се предлага отстъпка от 2–3% за плащане в кратък срок. Начисляването на допълнителни такси при поискване на по-ранно плащане е допустимо само ако е предварително договорено при разумни и пропорционални условия. Маркетинговите дейности не са задължителни по закон, но ако се прилагат, подлежат на регулация съгласно Закона срещу нелоялната конкуренция, Федералния закон за защита на данните и други секторни нормативни актове, като директният и онлайн маркетинг изискват изрично съгласие от потребителите и пълна прозрачност относно съдържанието и условията на рекламната комуникация.

***Италия***

Италия се храктеризира също с детайлно регулирана верига на доставки на земеделски продукти и храни, насочено към защита на националните хранителни и земеделски продукти. Законодателството е едно от най-строгите в ЕС и цели да прилага правилата на Директива (ЕС) 2019/633. Веригата на доставки на земеделски продукти и храни има ясно изградена традиционна структура. В центъра й стоят кооперативите, защитаващи интересите на производителите, следвани от складовете на едро и разпределителните звена към търговски вериги и малки магазини.

В основата на италианската правна уредба стои Законодателен указ № 198/2021. Механизмите за разплащане са строго регулирани, като заплащането на стоките се извършва при доставка или в срок от 30 до 90 дни в зависимост от трайността, под надзора на данъчната администрация. При забавяне на плащане, лихвата се дължи автоматично, без възможност за отказ от страна на доставчика. Договорните отношения се уреждат задължително писмено (ad substantiam), като всеки договор трябва да съдържа ясно дефинирани клаузи за определени факти, сред които цена, обем, срокове, характеристики на продукта, условия за доставка и плащане.

Законът забранява редица нелоялни търговски практики, включително: забавените плащания, едностранните промени в договорите, анулирането на поръчки с кратко предизвестие, прехвърлянето на несвързани разходи върху доставчика и др. Продажбата под себестойност също е забранена, с изключение на точно определени случаи. Географските и климатични дадености позволяват широк спектър на производство, което води до 90% разпространение на италиански продукти в търговската мрежа. На фона на висока конкуренция и силно развитото търсене на местни продукти, Италия прилага специфични национални практики, като например, запазване на квоти за млечни продукти и производство на паста от твърда пшеница.

Сред основните рестрикции се откроява и забраната за използване на електронни търгове с двойно намаление на селскостопански и хранителни продукти, при които доставчиците се принуждават да подбиват цените си в непрозрачни и агресивни условия; прилагането на обременителни договорни клаузи, като, например, задължение за включване на нови продукти в асортимента или поставяне на конкретни стоки на определени места в търговския обект; налагането на неоправдано и непропорционално прехвърляне на икономически риск от една страна към нейния контрагент и др.

Практиките, които в момента са допустими, единствено ако са ясно договорени, включват искане за заплащане на маркетинг, реклама, разходи за съхранение и позициониране на продуктите, връщане на непродадени стоки без обезщетение и др. Ако се предвиждат такива разходи, купувачът трябва да предостави на доставчика предварителна писмена прогноза, а в определени случаи и писмена оценка на разходите на доставчика и критериите, които стоят в основата на тази оценка. Промоциите на хранителни продукти също трябва да бъдат прозрачни и да не подвеждат потребителя. Например, намалената цена не може да бъде рекламирана, ако преди това продуктът не е бил продаван на пълната му стойност за определен период. Отстъпките за продукти с изтичащ срок на годност са позволени, но трябва да бъдат ясно обозначени. Не се въвеждат количествени ограничения за промоциите, но се очаква да се спазват принципите на лоялната конкуренция и да не се стимулират ненужни покупки. Макар да няма конкретна уредба за входните такси, те често са предмет на договаряне между производителите и търговските вериги и попадат под действието на принципите за договорната прозрачност.

Подобна е ситуацията и с маркетинговите разходи. Макар да няма задължителен регламент, те се третират като позволени само при предварителна договорка. Санкциите, предвидени от италианското законодателство за нарушения във веригата на агрохранителните доставки, са сериозни и пропорционални на оборота на нарушителите. За някои съществени нарушения по закона се налага глоба до 5% от оборота за предходната финансова година, но не по-малка от 2 000 евро. При нарушаване на други разпоредби или неспазване на сроковете за плащане, санкциите достигат съответно до 3,5%. По-сериозни нарушения като едностранни промени в договори или наложени неоснователни разходи водят до санкции до 5% от оборота, но не по-малко от 30 000 евро. При договорени практики, прилагани без съгласие, глобата е до 3%, но минимум 15 000 евро. Нарушения като продажби под себестойност, нелоялни договорни условия и маркетингов натиск водят до санкции между 3 и 4% от оборота, а при съвместни нарушения или повторност, санкциите се удвояват, утрояват и могат да достигнат до 10% от оборота на икономическия оператор.

***Хърватия***

Хърватияе хармонизирала своето законодателство с правото на ЕС. Характерно е, че страната въвежда *прагова система за определяне на значителна пазарна сила* и изисква договорна отчетност между участниците във веригата на доставки. Значителна част от търговските практики в Хърватия в търговията с хранителни стоки са уредени в Закона за забрана на нелоялните търговски практики по веригата за доставки на храни, приет през 2017 г., последно изменен и допълнен през 2024. През 2021 законът търпи изменение и допълнение с цел хармонизиране на хърватското законодателство с Директивата на ЕС 2019/633. През 2021 е приета и Наредба за земеделските и хранителните продукти, бързоразвалящите се и чувствителните за производството и пазара земеделски и хранителни продукти.

Законът за забрана на нелоялните търговски практики установява правилата и мерките срещу злоупотреба със значителна преговорна сила от страна на купувачи, преработватели и търговци спрямо доставчиците. Целта е да се гарантират и защитят справедливите и лоялни търговски отношения в цялата верига, включително лица в общественото хранене и публични субекти. Той забранява натиска при договаряне чрез налагане на нелоялни практики и се прилага за договори за продажба, покупка и доставка на селскостопански и хранителни продукти, както и за услуги от купувача към доставчика – независимо от приложимото право, ако поне една от страните има стопанска дейност в ЕС. В хърватската правна уредба купувач със „значителна преговорна сила“ е всеки клиент с годишен приход от поне 15 млн. HRK (около 1.99 млн. EUR), без да се включват вътрешногруповите приходи и данъци като ДДС[[23]](#footnote-23).

Законът изисква договорите между доставчиците и клиентите на селскостопански и хранителни продукти да са в писмена форма и да включват ясно определени елементи като цена, качество, срокове за плащане и доставка, място и продължителност на договора. Плащанията трябва да се извършват до 30 дни за бързоразвалящи се и до 60 дни за останалите продукти, считано от по-късната от датите на фактурата или края на доставния период. Законът въвежда *43 забранени нелоялни търговски практики*, като някои са допустими, но само при предварително писмено споразумение. Сред абсолютно забранените са: едностранната промяна или прекратяването на договор без основание; искането за нерегламентирани плащания; злоупотребата с търговски тайни, продажбата под себестойност на чувствителни продукти и др. Контролът и санкциите се осъществяват от Хърватската агенция за защита на конкуренцията чрез внезапни проверки и административни глоби.

Паралелно с тези правила, в периода 2022-2023 г., Хърватия е приела четири антикризисни пакета срещу инфлацията на стойност 5,2 млрд. евро. От септември 2023 г. стартира петият пакет, който ограничава цените на 30 основни продукта, включително *8 хранителни*. През януари 2025 г. Министерството на икономиката на Хърватия въвежда *разширени мерки за директен контрол на цените* с цел облекчаване на инфлацията и защита на уязвимите групи. През февруари 2025 г. правителството внася в парламента и приема по ускорена процедура[[24]](#footnote-24) Закон за извънредни мерки за контрол на цените. Законът създава специфична правна рамка, позволяваща временното въвеждане на *ценови ограничения при извънредни пазарни обстоятелства* като *инфлационен натиск*, *нестабилност на пазара* или *спекулативни ценови практики*.

Законът предвижда няколко вида мерки, които могат да се прилагат самостоятелно или в комбинация, според пазарната ситуация. Основната мярка е определянето на *максимална продажна цена*, над която не може да се продава. Друга важна мярка е *връщане на цените към предходно ниво* (например от определен минал период). Мерките могат да се прилагат с правителствено решение по предложение на Министерството на икономиката. Ключова промяна е и разширяването на обхвата – от 30 на 70 продукта с ограничени цени, от които *над 50 са хранителни*. Продуктовите категории са определени въз основа на потребителската кошница и след консултации със заинтересованите страни.Търговците са задължени да осигурят поне един представителен продукт от всяка категория и да предоставят видима, четлива и ясна информация за приложените мерки. Освен това цените трябва да се актуализират онлайн в реално време, осигурявайки автоматизиран достъп до ценовите данни. Търговците са задължени да *публикуват редовните и промоционалните си ценоразписи онлайн* в структуриран формат (.xml или .csv) и да осигурят достъп до тях чрез *приложения за автоматизирано събиране и обществен контрол*. Освен това те трябва да показват и предишната цена на продукта за проследимост на увеличението.

С оглед максимална прозрачност е въведено задължение за ясно визуално обозначаване на ограничените по цена продукти чрез етикети и плакати с визуален идентификатор. В магазините с площ над 400 кв.м. се изисква обособяване на специална зона за тези артикули, освен ако не се изисква хладилно съхранение. Търговците трябва да осигурят *поне един продукт от всяка категория под ценови контрол* и да премахнат други такива артикули от други продуктови групи, където това е приложимо. Законът предвижда също така регулярни прегледи на мерките и активна комуникация със заинтересованите страни за адаптация спрямо пазарната динамика. Контролът се осъществява от Държавния инспекторат, който има правомощие да налага административни санкции, включително временно спиране на продажбата при нарушения. Глобите варират от 3 000 до 30 000 евро за юридически лица и от 1 000 до 6 000 евро за физически лица.

***Полша***

Полската държава въвежда концепцията за „договорно предимство“ и прилага строги забрани за злоупотреба с икономическа сила. Страната разграничава „черни“ и „сиви“ практики, като разчита на силен контрол и солидна санкционна система. Отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни първоначално са уредени със закона от 2016 г., като в края на 2021 г. влиза в сила нов закон, с който се транспонира Директива (ЕС) 2019/633. За разлика от европейския акт обаче, законът изрично забранява нелоялното използване на договорно предимство не само от купувача срещу доставчика, но и обратно, като цели да защитава и двете страни. Той се прилага при значителна икономическа диспропорция между страните, определяна чрез разликите в техния оборот, съгласно праговете в директивата.

В практиката се отчита, че най-често по-силният икономически купувач злоупотребява с доставчика, затова законът разширява определението за „купувач“, включвайки и субектите по полския Закон за обществените поръчки, тъй като терминът „публичен орган“, използван в директивата, няма правна дефиниция в полското законодателство. Договорно предимство, според правилата, възниква при значителна разлика в икономическата сила между доставчик и купувач на селскостопански или хранителни продукти. Използването му се счита за нелоялно, ако едновременно противоречи на добрите нрави и накърнява или застрашава съществен интерес на другата страна.

Законът предвижда два типа практики: „черни“, които са абсолютно забранени, и „сиви“, допустими само при определени условия, като компетентен орган по контрол на тези въпроси е председателят на Службата за конкуренция и защита на потребителите (UOKiK). Сред напълно забранените („черни“) практики са: забавеното плащане – над 30 дни за бързо развалящи се продукти и над 60 дни за останалите; анулирането на поръчки за бързо развалящи се продукти по-малко от 30 дни преди доставката; едностранната промяна на договорните условия от купувача; неоправданото намаляване на договорената цена след доставка; исканията за несвързани с продажбата плащания от доставчика; изискването на обезщетения за вреди, настъпили у купувача без вина на доставчика; отказът от писмено потвърждение на договорени условия при поискване; искането на компенсации за жалби от потребители, когато причините не са по вина на доставчика и др.

Разрешените, но подлежащи на предварително ясно и писмено договаряне между купувача и доставчика практики („сиви практики“) включват: връщането на непродадени селскостопански и хранителни продукти без заплащане; начисляването на такса от доставчика за съхранение, представяне или пускане на пазара на неговите продукти; поемането от доставчика на разходите за отстъпки при промоции; заплащането от доставчика за реклама и маркетинг на продуктите и др. Нелоялното използване на договорно предимство в Полша подлежи на санкции. Глобата може да достигне до 3% от оборота за финансовата година, предхождаща налагането й. Ако даден субект не предостави информация, подаде невярна или подвеждаща такава, или възпрепятства проверка, може да бъде глобен с до 50 милиона евро. Освен това, физическите лица на ръководни длъжности също могат да бъдат санкционирани с глоба до петдесеткратния размер на средното месечно възнаграждение в сектора на предприятията.

Освен значителните финансови санкции държавата чрез компетентните органи може да задължава нарушителите да компенсират засегнатите доставчици и да променят практиките си. Полша не е въвела допълнителни ограничения или мерки за регулиране на цените, но действащата нормативна рамка се прилага строго и последователно. Практиката по контрол сочи, че Службата за конкуренция и защита на потребителите е наложила значителни санкции на водещи търговски вериги за системно прилагане на нелоялни търговски практики спрямо доставчици. Такава е глобата в размер над 22 млн. евро, наложена на търговец за логистични такси, които неправомерно са били начислявани на доставчиците[[25]](#footnote-25). Друга компания получава санкция от близо 30 млн. евро за отстъпки със задна дата, въведени без предварително споразумение[[26]](#footnote-26). Трета е санкционирана с над 20 млн. евро за начисляване на фиктивни такси за „рафтове“, обучения и маркетинг, които не са били договорени или предоставени[[27]](#footnote-27). Четвърта е обект на две решения – първото е от 2021 г. за забавени плащания и второто от 2023 г. за отстъпки със задна дата – като дружеството е задължено да върне събраните суми с лихвите. Най-голямата глоба е наложена на икономически оператор за изискване на отстъпки без предварително договорени условия, която е на стойност над 182 млн. евро[[28]](#footnote-28).

***Унгария***

Унгария прилага сдържан подход към регулациите и оставя широки възможности за договаряне между страните.Законодателството в сектора се основава на нормите на ЕС, без значими национални отклонения. Изключение правят въведените през 2022 г. временни регулации, включващи *ценови тавани за основни стоки*. От 1 февруари 2022 г. до 31 юли 2023 г. е в сила постановление на унгарското правителство, което задължава търговците да прилагат регулирани цени за определени количества основни храни като захар, брашно и мляко. Целта е да се осигури достъпност при икономическа несигурност. Въпреки намерението на правителството да защити потребителите, тази регламентация е обжалвана от австрийска търговска верига, която преди това е глобена по силата на постановлението. Образувано е дело пред Съда на Европейския съюз, който през септември 2024 г. постановява, че мярката противоречи на правото на ЕС. Според Съда, постановлението нарушава принципите на свободната конкуренция и не е пропорционално на преследваните цели.

Към настоящия момент Унгария не прилага постоянни регулаторни механизми за приоритизиране на местните производители на храни в търговските вериги. Въпреки това, държавата си запазва правото на временна намеса при необходимост, особено с оглед защита на потребителите и уязвимите социални групи. В този контекст е въведена *онлайн система за мониторинг на цените на основни хранителни продукти*, чиято основна цел е да гарантира прозрачност относно ценовите промени в рамките на големите търговски вериги, като търговската политика в страната остава относително либерална. Промоционалните кампании не подлежат на специфична нормативна регулация, като търговците самостоятелно определят условията за тяхното провеждане, не начисляват допълнителни такси на доставчиците за включване в рекламни брошури и не съществуват задължителни изисквания по отношение на размера на предоставяните отстъпки.

Единственото регулаторно ограничение се отнася до *минималната крайна продажна цена* с включен ДДС, която не следва да бъде по-ниска от цената на придобиване, с изключение на случаите, при които продуктите са с наближаващ срок на годност. При някои основни хранителни стоки, като, например, олиото и яйцата, в рамките на промоционалните кампании се прилагат *количествени ограничения*. Що се отнася до търговските взаимоотношения между доставчиците и търговските вериги, практиката на т.нар. „входни такси“ за достъп до търговски обекти е съществувала, но е била преустановена по време на пандемията от COVID-19, тъй като е била счетена за несъвместима с действащото европейско законодателство. Въпреки това, в практиката продължава да съществува очакване доставчиците да поемат разходите, свързани с маркетинговите дейности или предоставянето на допълнителни отстъпки, договорени в рамките на съвместни кампании с търговците.

Нормативна уредба, регулираща прилагането на допълнителни такси при предсрочно плащане от страна на търговеца, също не съществува. На практика обаче често се прилага механизмът „сконто“, при който търговецът изисква допълнителна търговска отстъпка в замяна на по-кратък срок за извършване на плащането – обикновено в рамките на 5 до 7 календарни дни. В същото време, съгласно действащата нормативна уредба, законово установените срокове за плащане са до 30 календарни дни за хранителни продукти и до 60 календарни дни за нехранителни стоки[[29]](#footnote-29). На разположение са възможности за факторинг, които се осъществяват чрез банкови институции или специализирани дружества.

Съгласно действащото унгарско законодателство, търговските оператори, които реализират загуба за период, надвишаващ две последователни години, подлежат на отнемане на лиценза за дейност. Участието на доставчиците в маркетингови програми не е предмет на задължителна регулация. По време на пандемията от COVID-19 на доставчиците на хранителни стоки не са били налагани маркетингови такси, като усилията са били насочени предимно към предоставяне на ценови отстъпки в рамките на доставките. В настоящия момент условията за участие в маркетингови кампании се договарят индивидуално между търговските вериги и техните доставчици. Паралелно с действащите пазарни механизми, държавата прилага и допълнителни мерки, насочени към защита на социално уязвими групи. Сред предстоящите инициативи в тази посока е въвеждането на механизъм за възстановяване на данък върху добавената стойност при закупуването на определени хранителни продукти от страна на пенсионери.

***Гърция***

Гърция се стреми да прилага стриктно европейските правила, но на практика все още изпитва трудности в овладяването на нелоялните търговски практики. Реформите в законодателството са придружени от недоволство на земеделските производители и активни потребителски бойкоти. В Гърция са въведени както конкретни законодателни, така и специфични мерки на гъвкавото право, регулиращи отношенията между участниците във веригата на доставки. Основната цел на тези мерки е осигуряването на справедлива конкуренция и защита на по-малките доставчици от нелоялни търговски практики, които се проявяват вследствие на дисбаланс в пазарната сила между участниците.

Основният нормативен акт, действащ в оценяваната област, е Закон 4792/2021, чрез който се транспонира Директива (ЕС) 2019/633. Той съдържа конкретни забрани за нелоялни практики като неплащане на доставени продукти в рамките на 30 дни от получаването им или връщане на продукти без споразумение или обезщетение.Забранени са иналагането на неуговорени такси или плащания иедностранното изменение или анулиране на договори без споразумение.Нормативният акт предвижда процедури за обжалване и санкции. Законът се прилага за всички предприятия, работещи по веригата на доставки на селскостопански продукти и храни, независимо от размера или правната им форма. Прилагането му се осъществява от Комитета за борба с нелоялните търговски практики към Министерството на развитието на селските райони и храните. С оглед защита на потребителя, в страната са наложени множество мерки за повишаване на прозрачността, като например, задължение за етикетиране на произхода на месото и млякото, което подробно указва страните на производство, преработка и опаковане.

В отговор на нарастващите цени на храните, гръцкото правителство въвежда и допълнителни мерки за повишаване на прозрачността на цените. От септември 2023 г. големите вериги супермаркети са длъжни да предоставят на властите *ценовите листи на своите доставчици за основни хранителни продукти*[[30]](#footnote-30). Що се отнася до промоциите, въпреки че не са предвидени конкретни ограничения за обема на продуктите, които могат да бъдат продадени в рамките на промоция, търговците на дребно трябва да се придържат към общите законови изисквания, приложими към търговските практики и рекламатата в Гърция. Строги изисквания има и относно етикетирането и наличностите на промоционални продукти. Забраняват се действия като изкуствено покачване на цените преди промоция, липсата на достатъчна наличност или подвеждащите твърдения в рекламата.

Регламентирани дейтално нормативно са и обществените отношения, свързани с разплащанията[[31]](#footnote-31). Основният срок за плащане между търговци и производители е закрепен на 60 дни от датата на получаване на стоките или услугите, освен ако няма друга изрична уоговрка. Този срок може да бъде до 90 дни в случаите, когато е изрично договорен между страните и ако условията на договора позволяват такава удължена времева рамка, но това трябва да бъде ясно посочено и прието от двамата участници[[32]](#footnote-32). Ако плащането не бъде извършено в рамките на договорените срокове, производителят или доставчикът могат да изискват заплащане на лихви за просрочие. Страните могат да договорят и разходи за събиране на дълга, като тези разходи също могат да бъдат на тежест на забавилия плащането търговец.

През 2024 г. в Гърция е въведен и *Етичен кодекс за намаления на цените* с оферти, отстъпки и промоции, с незадължителен храктер. Крайната му цел е предпазването на потребителите от всяка подвеждаща или нелоялна информация за намаления на цените[[33]](#footnote-33). Кодексът урежда изчерпателно реда и условията за обявяване и провеждане на намаления, като въвежда изисквания за прозрачност, избягване на подвеждащи практики и коректно информиране на потребителите. Освен това, според правилата, промоциите не трябва да подвеждат потребителите или да създават нелоялна конкуренция. Търговците на дребно трябва да спазват разпоредбите на законодателството в областта за конкуренцията и защитата на потребителите, като гарантират прозрачност и честност в своите оферти. Промоциите не трябва да подвеждат потребителите или да създават нелоялна конкуренция.

Новият кодекс въвежда и значителни промени, свързани с *начина на определяне и прилагане на референтните цени при намаления*. Основният акцент е, че референтната цена вече няма да бъде първоначалната или препоръчителната цена, а най-ниската цена, на която продуктът реално е бил продаван през последните 30 дни. Това правило важи и при последователни или постепенни намаления. Препоръчителната цена не може да се използва като база за намаления, а само за сравнение. Освен това, при продължителност на намалението над 60 дни, то може да бъде счетено за нелоялна практика. За нетрайни продукти правилото за референтна цена не важи. Също така, забранява се повишаването на цените точно преди пакетни оферти, а рекламите тип „примамка“ не трябва да подвеждат относно наличности и условия. Персоналните отстъпки не подлежат на референтно ценообразуване, освен ако обхващат голяма група клиенти.

Очакванията са промените да доведат до значителни ограничения в промоционалните практики, да се намали броят на промоционалните продукти и честотата на офертите, да се ограничат *on pack* промоциите и стикерите (като „1+1 безплатно“, „3 на цената на 2“ и др.), освен ако производителят не контролира тяхното поставяне и изтегляне в срок. Офертите трябва да се правят в сътрудничество със супермаркетите и с контролирана продължителност поради нуждата от промени в производствените линии. Онлайн и физическите магазини следва бъдат равнопоставени по отношение на прилагането на новите правила, като всички несъответствия с кодекса ще се считат за нелоялна търговска. Според данните, на практика, мерките вече показват резултати. През 2024 г. е отчетено *средно намаление на цените* на стоките в супермаркетите с 0.94% спрямо предходната година, както и *стабилизация на ценовите нива*. Очаква се адаптацията към новите правила да доведе до *по-устойчива и прозрачна търговска среда* с ограничени възможности за спекулации и злоупотреби[[34]](#footnote-34).

***Румъния***

Румънияприлага *извънредни регулации върху търговските надценки* за определени основни хранителни продукти, с цел овладяване на цените и защита на потребителите. Законодателството предвижда *максимални проценти на надценка* по цялата верига на доставки и задължава търговците да спазват срокове за плащане. За целта, държавата разчита както на детайлно законодателство, така и на осъществяването на стриктен контрол. През 2023 г., в отговор на последиците от високата инфлация и пазарните сътресения, румънското правителство приема Извънредна наредба № 67/2023, с която въвежда временни мерки срещу прекомерното увеличение на цените на определени селскостопански и хранителни продукти. Мярката е продиктувана от извънредната ситуация, свързана с войната в Украйна и последвалото рязко поскъпване на енергията и суровините.

С цел защита на обществения интерес, стабилността на потреблението и подкрепа на икономическата активност, се въвежда регулация за *ограничаване на ценовия натиск върху основни стоки от първа необходимост*. Румъния въвежда временна мярка за ограничаване на цените на *14 групи основни храни* (вкл. хляб, мляко, месо, зеленчуци и др.) за срок от три месеца, с цел защита на потребителите след енергийната криза и ръста на цените. Мярката обхваща всички икономически оператори по веригата на доставки и предвижда глоби между 100 000 и 2 000 000 леи (20 000 – 400 000 евро) при нарушения. Седмица след въвеждането на правилата се отчита *спад в цените* до 34% при плодовете и зеленчуците и до 12% при месни и млечни продукти[[35]](#footnote-35).

Според външни оценки към февруари 2024 г., се отбелязва намаление на средните цени в големите търговски вериги за почти всички регулирани хранителни продукти след влизането в сила на мерките. Отчита се средно 11% намаление на разходите за стоки и услуги, необходими за достоен живот на семейство с две деца. С оглед на това, мерките за регулиране на веригата на доставки на земеделски продукти и храни биват допълнени и удължени с последваща наредба, като продуктите в списъка се увеличават на 21.

В последствие, мярката за ограничаване на прекомерното поскъпване на определени селскостопански и хранителни продукти бива удължена до края на 2024 г. с приемането на Закон № 63/2024, който изменя и допълва Извънредна наредба № 5/2024 и Наредба № 67/2023. По този начин се продължава действието на ограниченията върху търговските надценки по цялата верига на доставки до 31 декември 2024 г. На 18 декември правителството отново удължава мерките до средата на 2025 г. Така, към настоящия момент, за избрани *21 селскостопански и хранителни продукти* (вкл. бял хляб, брашно, захар месни и млечни продукти и др.), представляващи основната потребителска кошница, все още се прилагат *пределни стойности на търговските надценки*.

Според въведените ограничения, преработвателите могат да начисляват надценка максимум 20% спрямо производствената себестойност на продукта, изчислена съгласно действащите счетоводни разпоредби, която включва преки и косвени разходи. Търговската надценка, прилагана кумулативно по цялата дистрибуторска верига, независимо от броя на дистрибуторите във веригата, може да бъде максимум 5% спрямо покупната цена, към която се добавят оперативните разходи. Коефициентът на търговска надценка, прилаган от търговеца към продажбите на дребно и „кеш енд кери“, може да бъде максимум 20% в сравнение с покупната цена, към която се добавят преките и косвените разходи на търговеца.

Редът за определяне на цените на склад за продуктите трябва да бъде единен както за продуктите със собствена марка на производителя, така и за продуктите със собствена марка на търговеца. За селскостопански и хранителни продукти, които влизат на територията на Румъния и не се въвеждат в процеса на преработка/клане, квотата за търговска надценка е максимум 5% от покупната цена, към която се добавят преките и косвените разходи. Тези продукти са: олио, захар, брашно, царевичен грис, свинско, пилешко, говеждо, за количества пакетиран продукт над 5 кг., съответно 5 л.

Търговските надценки се прилагат върху стойността без ДДС на селскостопански и хранителни продукти за описаните по-горе продукти. Що се отнася до плащанията, според съществуващ в страната закон е въведено задължение за търговските вериги да извършват плащания по фактури в срок до 30 календарни дни от датата на получаването им. През 2022 г. е приет и Закон № 81/2022 относно нелоялните търговски практики, с който се транспонира Директива (ЕС) 2019/633, като за последните години румънският Съвет по конкуренцията[[36]](#footnote-36) отбелязва значителен напредък в прилагането на новата правна рамка. Отделно, в Румъния действа и закон, според който търговските вериги са задължени да заплащат издадените към тях фактури в срок от 30 календарни дни след получаването на същите.

Отчитайки събраните дотук в ОВ данни и находки, както и дефинираните проблеми, вариантите на действие, които предстои да бъдат оценени, търсят оптималния баланс на правата и интересите на адресатите, засегнатите и заинтересованите страни и на държавата и нейните задължения като пълноправен член на ЕС.

В настоящата ОВ са разработени, представени, поставени на задълбочен анализ и оценени **4 варианта** на действие.

**Вариант 0: „Без действие“** e първият и задължителен за разглеждане, наричан още *нулев вариант*, който служи за основа при теоретичното конструиране на т.нар. базисен сценарий.

При разработването и представянето на вариантите ОВ прилага подхода на „по-лекото докосване”[[37]](#footnote-37) при регулирането. Чрез него на аналитично изпитание последователно се поставят варианти с постепенно нарастващ интензитет на намеса. Целта е да се избегне широко прилаганият от нас регулаторен инстинкт или рефлекс, при който всеки проблем в обществените отношения се разрешава директно с най-инвазивната форма на интервенция. Този подход, от една страна, пести ресурси на държавата, а от друга предотвратява риска от свръхрегулация, нормативна инфлация или непропорционална публична намеса в частноправни отношения. Това генерира по-голямо доверие на адресатите на регулиране в държавата, което има за свой краен резултат повишена ефективност от прилагането на избраните мерки за действие.

Останалите варианти съдържат предложения за конкретни проактивни интервенции, чрез които се преследва подобряване на съществуващата ситуация и разрешаване на установените проблеми. Това са:

1. **Вариант 1: „Нерегулаторен“**, който разглежда възможното приложение на различни по своя характер „меки мерки“, които не предвиждат намеса на регулаторно ниво.

2. **Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“**, който предвижда конкретни интервенции на регулаторно ниво, чрез въвеждането на промени в действащите нормативни актове, уреждащи същата материя и

3. **Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“**, който предвижда целенасочена и радикална публична намеса чрез уреждане на проблемните обществени отношения по първичен начин с нов законов нормативен акт.

*Първият вариант (нерегулаторен)* включва подход на публична намеса чрез мерки, алтернативни на класическото правно регулиране, каквито са саморегулирането, корегулирането или квазирегулиране. Те могат да бъдат съчетани и с различни практически, информационни, методологически или други доброволни инструменти, които нямат юридическа сила, но които биха могли да доведат до разрешаване на идентифицираните проблеми, при едновременно реализиране на заложените цели. Такива са, например, организирането на национална информационна кампания, провеждането на обучения за потребители или експерти от държавната администрация, приемането на етичен кодекс или създаването на специализиран интернет портал и други подобни.

*Вторият и третият вариант (регулаторни)* включват прилагането на мерки със съответно висок и най-висок интензитет на намеса и степен на определеност. Тяхната непосредствена цел, отчетливо изразена при третия, е ясно и недвусмислено запълване на съществуващи дефицити в действащото българско законодателство. Подходът на регулаторната намеса основно се стреми към уреждане по нов начин на обществените отношения по веригата на доставки на земеделски продукти и храни.

Поначало, при всеки регулаторен вариант, на първо място се прибягва до разработването и въвеждането на инструменти за правно регулиране, насочени към подобряване на действащата нормативна уредба. Когато проблемите са от такова естество, че не могат да бъдат разрешени чрез подобни действия, се обмисля приемането на изцяло нов закон, който чрез общи и задължителни за всички правила за поведение да уреди трайно и по първичен начин обществените отношения, засегнати от проблемите.

Така, подобряването на правната среда в дадена сфера от обществения живот чрез усъвършенстване на регулирането на действащите в нея отношения като процес може да включва различни по своята природа действия и мерки според дефицитите, които следва да бъдат адресирани като:

1. промяна в съществуващата правна рамка, чрез интервенция в действащ закон или подзаконов нормативен акт с цел нейното цялостно усъвършенстване или

2. приемане на нов специален законов или подзаконов нормативен акт, който да се концентрира изцяло върху проблемните обществени отношения и по целенасочен и изчерпателен начин да предвиди нова уредба на тези отношения.

Крайният преследван резултат от тези действия следва да е един и същ – приемането на ясна, разбираема и непротиворечива национална уредба, която води до ефективно правоприлагане на национално ниво и пълно, съответстващо на правото на ЕС и на приложимите за държавата ни международни ангажименти, регулиране на обществените отношения в разглежданата област.

Оценяваните тук два регулаторни варианта са разработени и поставени на аналитично изпитание и задълбочено изследване в ОВ в отговор именно на вече посочените проблеми и техните двигатели. Те предвиждат провеждането на адекватна на съществуващите нужди интервенция, водеща до промяна в действащото до момента регулиране, респективно, в запълване на празноти в него чрез нова правна уредба.

Вариантът, който бъде препоръчан от ОВ ще следва да води до максимално постигане на целите при оптимално справяне с проблемите, което означава, че той следва да неутрализира проявлението на техните двигатели или да прекъсва причинно-следствената връзка между тях, проблемите и техните последици. Решението за избор на най-подходящите мерки, чрез които въпросната политика ще бъде реализирана, ще бъде взето в края на ОВ след анализа на въздействията и сравняването на вариантите, според техните ползи и разходи, рискове и по множеството други критерии, включени в методологическата рамка на оценката.

## 4.0. Вариант 0: „Без действие“

При нулевия вариант не се предлага публична интервенция в обществените отношения, а въздържание от такава, като се разчита на това идентифицираните проблеми да се решат от само себе си, съответно, от влиянието на други фактори на средата или в резултат от начина, по който съответната система от публични политики, норми, мерки и институции функционира към момента. Този вариант, наричан още Вариант „Не прави нищо“[[38]](#footnote-38), означава да не се предприемат никакви действия на публична намеса в обществените отношения, които попадат в обхвата на оценяваната сфера на политики. Той е задължителен за анализиране, предвид възприетите общ курс и тенденции в ЕС за оптимизиране на законодателството и намаляване на административната и регулаторна тежест, съвременните подходи на по-доброто регулиране в ЕС, който предполага приемането на ново законодателство в краен случай, след изчерпване на целия спектър от останали инструменти, който предлага действащата уредба, включително чрез нейното опростяване.

При Вариант 0: „Без действие“ се изхожда от позицията, че когато проблемът възниква в среда, в която действат дългогодишно установени пазарни правила, принципи на свободната конкуренция и утвърдени демократични традиции, от гледна точка на държавата би било по-ефективно и ефикасно засегнатите обществени отношения да се оставят да се регулират сами – от самата среда, от самите принципи и стандарти, като се заложи на обоснованото предположение, че проблемът би се саморазрешил без каквато и да е външна намеса.

Вариант 0: „Без действие“ е за предпочитане и в хипотезите, когато има достатъчно доказателства, че проблемът не е свързан с липсата на въведени мерки за регулиране, а по-скоро с лошо правоприлагане или недостатъчна степен на постигане на поставените цели.

Вариантът е най-подходящ и в случаите, когато са налице достатъчно факти и фактори от обективната действителност, като например устойчива честна конкурентна среда, трайно възприети лоялни търговски практики и справедливи пазарни условия, съчетани с добре функционираща отговорна администрация, и високо ниво на правосъзнание на лицата и техните общности, участващи в разглежданите обществени отношения, които правят достатъчно реалистична вероятността набелязаните проблеми да се разрешат от само себе си.

***Нулевият вариант вече е бил въвеждан*** от българската държава. Това е периодът 2012 – 2015 г. на т.нар. в тази ОВ „нулев пакет с предложения“. За този период са установени поредица от основополагащи недостатъци при функционирането на веригата на доставки на храни и земеделски продукти като краткосрочност и едностранност, непредвидимост и неравнопоставеност в отношенията между участниците в нея, но държавата не е предприела никакви действия по публична намеса, целяща тяхното отстраняване.

По сходен начин, през същия времеви период, с меки мерки или инструменти на „гъвкавото право“[[39]](#footnote-39) е реагирала и Европейската комисия. През 2011 г. ръководеният от Комисията Форум на високо равнище за подобряване на функционирането на веригата на доставки на храни одобрява набор от принципи за добри практики във вертикалните отношения по веригата за доставки на храни, приети от организации, представляващи мнозинството оператори във веригата на доставки на храни.

През 2014 г. ЕК приема Съобщение относно борбата с нелоялните търговски практики във веригата за доставки на храни между предприятия, а през 2016 г. излиза с доклад относно нелоялните търговски практики във веригата за доставки на храни между предприятия). В предложенията си Комисията очертава характеристиките, които е *желателно* да залегнат в националната рамка и доброволните рамки за управление на нелоялните търговски практики във веригата за доставки на храни. Не всички посочени характеристики са намерили място в правната рамка или в доброволните режими на управление в държавите членки, поради което разпространението на тези практики остава основна тема в политическия дебат в Съюза.

През 2016 г. със своя резолюция относно нелоялните търговски практики във веригата за доставка на храни[[40]](#footnote-40) Европейският парламент за първи път призовава Комисията да предприеме активни действия по регулиране като представи предложение за правна рамка на Съюза относно нелоялните търговски практики. Съветът изисква от Европейската комисия своевременно да изготви оценка на въздействието, за да предложи законодателна рамка на Съюза или незаконодателни мерки за борба с нелоялните търговски практики. Комисията изготвя оценката на въздействието, като преди това провежда открита обществена консултация и други целенасочени консултации в рамките на този процес. От тях се установява това, което българската държава вече е осъзнала още през 2012 г., че крупните оператори представляват значителен дял от общата стойност на производството. Чак през 2019 г. ЕС стига до решението, че е наложителен изричен съюзен нормативен акт, касаещ нелоялните търговски практики в отношенията между стопанските субекти по веригата на доставки на селскостопански и хранителни продукти, в резултат на което е приета Директива (ЕС) 2019/633 на Европейския парламент и Съвета.

## 4.1. Вариант 1: „Нерегулаторен“

Вариант 1 включва предприемането на описаните вече по-горе „меки мерки“, изразяващи се в прилагането на модели на корегулиране, саморегулиране или квазирегулиране или възприемането на различни нерегулативни подходи, които на практика насърчават съществуващото регулиране или подобряването на функциониране на проблемните обществени отношения. Такива са организирането на национални информационни кампании, въвеждането на методологически инструменти като насоки, ръководства, правила за работа или приемането на кодекси за поведение, доброволни стандарти или споразумения, които са без задължителна правна сила за участниците по веригата на доставки. Целта при тези подходи е без да се стига до намеса от държавата с мерки, които имат правнообвързващ характер, да се постигне разрешаване на идентифицираните проблеми, при едновременно постигане на поставените цели. При този вариант не се реализира нормативна промяна, не се приемат изменения или допълнения в законови или подзаконовите нормативни актове, а се предлагат действия, обезпечаващи тяхното по-пълноценно прилагане.

Саморегулирането е често срещано явление в икономическите, професионалните и финансовите сектори, при което операторите в тях на доброволен принцип се съгласяват да приемат и спазват определен минимален праг от изисквания за качество на дейността, правила за поведение, морални норми и други. В някои случаи държавата също може да има ограничено участие в този процес, като, например, предостави експертна помощ и съвети. В други случаи самите правила, създадени по пътя на саморегулирането, може да намират своята основа в законодателството.

Корегулирането е форма на саморегулиране, при което даден сектор разработва и администрира собствените си правила, а държавата дава само правното основание, като осигурява привеждането в действие на правилата, приети чрез корегулиране.

Квази - регулирането се ползва от държавата, за да накара даден сектор да спазва определени правила и стандарти, каквито са например приети от нея кодекси за практика, ръководства, национални планове за действие или програми и др. По подобие на саморегулирането, квази - регулирането, е по-гъвкав и по-целенасочен подход за организиране на обществените отношения, в сравнение с приемана от държавата правна уредба. То поначало има за резултат и по-добро спазване на правилата.

Ползите от саморегулирането, корегулиране и квази - регулирането като цяло се свързват с по-ниски разходи за администриране на държавата. Те поначало се считат за по-целенасочени и отговарящи на обществените отношения, за регулирането на които са предназначени, тъй като са съобразени със специфичните нужди и са базирани на максимално достоверна информация, предоставена от самите адресати на регулирането, затова се определят и като подходи с по-високо ниво на релевантност. Отличават се с по-висока гъвкавост, фокусираност и бързина при тяхното прилагане. Позволяват и своевременно да бъдат изменяни или отменяни и в този смисъл са способни в по-голяма степен да откликнат на необходимостите на отношенията или средата, които регулират.

Основните рискове, съществуващи при саморегулирането, корегулирането и квази - регулирането, се свързват с ограниченията на конкуренцията, например, чрез поставянето на бариери за навлизане в дадения сектор. Тези алтернативни на традиционното правно регулиране подходи, често могат да доведат и до намаляване на избора на потенциалните адресати например, чрез налагане на завишени стандарти, които те не покриват.

Държавните органи или институциите, в чиято компетентност попадат отношенията, уреждани чрез подходите на саморегулиране, корегулиране и квази -регулиране, по принцип дават официално одобрение на актовете, с които те се реализират, следят за тяхното спазване и прилагане, могат да отправят препоръки за тяхното усъвършенстване и да оттеглят одобрението си за онези от тях, които не работят добре. Те са отговорни и за цялостния мониторинг, контрол, оценка и отчитане на резултатите от реализираните подходи на регулиране чрез алтернативни на правото инструменти.

Според Стандартите за прилагане на алтернативни регулаторни подходи на Министерски съвет[[41]](#footnote-41), в области, които не са обхванати от съществуващата нормативна уредба, компетентните органи могат да предприемат действия за насърчаване на прилагането на саморегулаторни инициативи чрез ненормативни актове (soft law), като насоки, препоръки, кодекси и др., които определят критерии, приоритети и други, за постигане на определени обществени цели. Отговорност на институциите е в рамките на своята текуща дейност да разглеждат съществуващи практики по саморегулиране с оглед установяване на тяхното съответствие с обществените интереси. При установяване на практики, които застрашават или могат да застрашат, защитени от закона права, компетентният орган предприема необходимите мерки за гарантиране на спазването на тези права, включително, за преустановяване на констатираните нарушения съгласно установения ред.

Вариант 1: „Нерегулаторен“, както беше посочено, може да включва организирането и провеждането на национална разяснителна кампания, която да бъде широко популяризирана, включително чрез средствата за масова информация. Той може да предвижда като мярка приемането на кодекси за поведение, доброволни стандарти или споразумения, които са без задължителна правна сила, изработването на общ документ с практически характер, под формата на наръчник или сборник с указания и инструкции, по който да бъдат проведени обучения за засегнатите страни, включително да бъде осигурена публичност и осведоменост на заинтересованите страни и обществото като цяло и други подобни.

Типична нерегулаторна мярка представлява и създаването на специализиран интернет портал и други подобни. Такава вече е била въведена от българската държава през 2023 г. с изграждането на информационния портал за наблюдение и сравнение на цените на част от хранителните продукти в малката потребителска кошница в България [www.foodprice.bg](http://www.foodprice.bg). Неговата основна цел е постигане на по-голяма прозрачност за ценообразуването по веригата за доставки на храни, както и обезпечаване на ефективността на планирани от правителството бъдещи нормативни промени. Последните обаче остават нереализирани, при което и към настоящия момент порталът функционира, т.е. на практика е ***налице въведен нерегулаторен вариант*** за справяне със същите или идентични проблеми, които са обект на изследване и в настоящата ОВ.

Планираното към онзи момент от правителството последващо ниво на надграждане на функционалностите на портала да включва създаването на възможността информация на него да могат да подават търговски вериги и държавните публични предприятия с годишен оборот над 30 млн. лв. остава нереализирано. Една от планираните нерегулаторни мерки, съпътстваща портала, включва и идеята тези субекти да предоставят информация на ежеседмична база за най-ниската цена по продукти, но без такива в промоция, както и доброволно да се ангажират с това, че тази цена няма да бъде по-висока за декларирания период. Последното е вид самостоятелна нерегулаторна мярка във формата на доброволно съглашение между държавата и съответните оператори на пазара.

Планирано е и последващо надграждане на портала с възможност за предоставянето на актуална информация за проверките на контролните органи с установена бърза връзка за подаване на сигнали към отделните компетентни институции като – КЗП, КЗК и БАБХ.

Основните рискове, с които поначало се свързва изборът на алтернативни на правното регулиране варианти, са общи и специфични за отделните държави. Общите се отнасят до неефективността на санкциите при неспазване на доброволните правила, оттам до появата на своеобразен нов сив сектор от бизнес оператори, които отказват да спазват тези правила, както и до възможност от объркване сред заинтересованите страни и цялото общество относно актуалните изисквания и стандарти, които участниците на съответния пазар следва да спазват.

Специфичните за отделните държави рискове при избора на алтернативни на правното регулиране варианти се свързват с общото ниво на правосъзнание на обществото, с доверието в държавата и готовността на правните субекти да спазват нейните правила, с авторитета и силата на отделните професионални или браншови организации, със установените традиции за нормосъобразно, респективно, аномно поведение от адресатите на правното регулиране и др. Това са обективни предпоставки, при липсата на които не би могло да се очаква пълноценно сработване на алтернативните на правото подходи за регулиране.

Описаните по-горе мерки са останали само на ниво планиране. Въпреки липсата на фокусиран анализ за ефективността и полезността от действието на портала за изминалия двугодишен период, от всички събрани данни и доказателства от ОВ е видно, че проблемите, които е трябвало да бъдат разрешени с него, продължават да съществуват, а някои от тях са намерили и своето развитие и надграждане.

## 4.2. Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“

При този вариант не се въвежда радикална нормативна промяна, не се приема изцяло нов нормативен акт, а се предприемат отделни действия по подобряване на правната уредба, която се съдържа в съществуващите нормативни актове. Този вариант може да се отнася до нова настройка на действащите мерки по регулиране, към изменението на средата или до фокусиране на нормативните правила с цел насочване към разрешаване на установените проблеми в обществените отношения.

Поначало вариантите, предпоставящи регулаторна намеса, следва да търсят разрешаване на проблемите чрез интервенция, която да гарантира възможно най-ефективно и ефикасно постигане на поставените цели и едновременно с това осигуряване на предвидимост на правоприлагането. Най-често с тях се преследва достъпност, прозрачност, качество, бързина на процедурите и функциониране на институциите, изцяло в полза на адресатите на регулирането и заинтересованите страни.

Много често, когато е налице непоследователна, парцелирана, фрагментирана или противоречива действаща уредба, съдържаща се в поредица от нормативни актове, хаотично или многократно изменяни в кратък период от време, се прибягва до някои от способите, прилагани широко в правото на ЕС, каквито са опростяване, консолидиране или унификацияна действащата правна уредба, като се прибягва именно до такъв вариант на действие.

Основанията за това Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“ да бъде поставен на разглеждане и задълбочен анализ от ОВ са същите като при Вариант 3 – установени дефицити във отношенията между участниците по веригата на доставки на земеделски продукти и храни, при действието на сегашната национална правна уредба. Единствено интензитетът на регулаторната намеса в настоящия вариант е по-нисък от този при Вариант 3 и подходите, с които се предлага това да бъде извършено, са различни.

При този вариант би могло да се търси разрешаване на проблемите и постигане на поставените цели чрез следващи промени ЗЗК, който се явява общият хоризонтален закон, действащ на национално ниво, който регламентира защитата срещу споразумения, решения и съгласувани практики, злоупотребата с монополно и господстващо положение на пазара, защитата срещу нелоялната конкуренция или нелоялни търговски практики между стопански субекти по веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти и др. Същият може да се реализира и с интервенция със следващи изменения и допълнения в общия секторен Закон за храните, където да бъде усъвършенствано регулирането в отношенията между страните по договорите за покупка, доставка и продажба на храни.

Този ***регулаторен вариант, който предвижда промени в действащата уредба, вече е бил въвеждан***в българската правна действителност и то на два пъти – с първия и втория пакет законови мерки. Първият пакет законови мерки донякъде е прилагал интегрирания подход на регулаторна интервенция, при който общата дефиниция за определено антиконкурентно положение и забраната на конкретните нелоялни практики, прилагани в резултат от него са уредени в ЗЗК. Специалните забрани на нелоялни търговски практики по веригата на доставки на храни са регулирани в Закона за храните. А за целите на проследяването, наблюдението и анализа на действието и въздействията от тези нормативни промени са създадени нарочни органи към министъра на земеделието и храните.

С втория пакет законови мерки, българската държава транспонира Директива (ЕС) 2019/633, която предвижда въвеждането на минимален стандарт на защита срещу нелоялните търговски практики по веригата на доставки на земеделски продукти и храни с цел даването на възможност на държавите членки да включат съответните правила в националния си правен ред по начин, който да осигури създаването на унифицирани и съгласувани режими съгласно правото на Съюза. Националните законови мерки са следвали изцяло интегрирания подход на интервенция, възприет от ЕС.

Изводът е, че българската държава два пъти последователно, в периода 2015 – 2021 г. е избирала и прилага два варианта, които са идентични с оценявания тук Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“. Въпреки това, понастоящем липсват достатъчно данни и доказателства тези варианти да са постигнали своите цели и да са довели до предотвратяване, преодоляване или ограничаване на нелоялните търговски практики по веригата на доставки на земеделски продукти и храни. Нещо повече, в периода между първия и втория законодателен пакет са се появили нови и различни от идентифицираните още през 2011 г. у нас такива практики, които са адресирани от Директива (ЕС) 2019/633. Освен това, при появата на външни за веригата фактори, като рязкото моментно повишаване на инфлацията през 2023 г., реакцията на участниците по нея, които могат да наложат своите условия, са показали, че тези варианти не са довели до изкореняване на основополагащите дефицити които имат функцията на двигатели на проблемите като липсата на прозрачност, проследяемост, равнопоставеност и пропорционалност между операторите по нея.

## 4.3. Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“

Вариант 3: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“ се поставя на преценка и задълбочен анализ от ОВ като една от възможните алтернативи на действие от страна на българската държава, която може да допринесе за възможно най-пълноценно разрешаване на идентифицираните проблеми при най-високо ниво на ефективно и ефикасно постигане на поставените цели, водещо до нетни ползи за всички засегнати и заинтересовани страни. Такива са участниците по веригата на доставки на земеделски продукти и храни, крайните потребители, в т.ч. социално най-уязвимите групи от населението, българската държава и обществото, като цяло.

Налице е коренно променена социално - икономическа и геополитическа ситуация в страната, региона и света, която най-общо може да се определи като невиждана в последните три и повече десетилетия кумулация на кризи с неизвестни към момента последици. Това води до възникването на качествено нови социални цели и предизвикателства, на които националното законодателство следва да намери най-адекватния отговор. От друга страна, значителна част от основополагащите дефицити в отношенията между участниците във веригата на доставки на храни и земеделски продукти, установени още през 2011 г. като краткосрочност и едностранност, непредвидимост и неравнопоставеност се оказва, че продължават да съществуват и днес. Естествените крайни последици от тях са продължаваща неравнопоставеност в договорните отношения между страните по веригата и свързаната с нея непропорционалност при разпределението на добавената стойност от нея.

При установена недостатъчна прозрачност и яснота на отношенията между производителите и доставчиците, от една страна, и търговците на дребно, от друга, интервенцията следва да се насочи към изсветляване и по-добро регламентиране на тези отношения. Когато липсва достатъчна възможност за проследяемост на функционирането на веригата на доставки и на включените в нея отношения между участниците, следва, че е необходим инструментариум за тяхното наблюдение, анализиране и отчитане. При наличието на трайни недостатъци, свързани с неравнопоставеност, едностранност, принудителност и дебалансираност в отношенията между участниците по веригата за доставки, възниква необходимостта от въвеждането на съответните изравняващи правното положение мерки, насърчаващи честните пазарни отношения и лоялната конкуренция.

Евентуалният избор на този вариант не означава просто приемане на специален закон със свои собствени цели, с нова интервенционна логика, въвеждащ нови понятия и установяващ самостоятелна архитектура на уредба, чрез който да се постигне нова организация на проблемните обществени отношения. Този вариант следва да запълни съществуващите дефицити чрез правна уредба на комплекс от мерки, уреждащ трайно и изчерпателно и по отговарящ на съвременните изисквания начин обществените отношения, възникващи по веригата на доставки на земеделски продукти и храни.

Той следва да представлява цялостна рамка от законодателни и други мерки и инструменти, които да бъдат въведени едновременно като компоненти на една обща съвкупна интервенция. В това е смисълът на интегрирания подход, насочен към паралелното отстраняване на различните по своята природа двигатели на идентифицираните проблеми, при който предлаганата рамка заработва като един завършен механизъм, който едновременно спомага за изсветляването, изравняването и проследяването на отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни у нас.

През 2019 г., когато най-накрая Европейският парламент и Съветът приемат изричен нормативен акт на съюзно ниво, какъвто е Директива (ЕС) 2019/633 относно нелоялните търговски практики в отношенията между стопанските субекти по веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти, формулировките, които се използват в него, в някои части звучат твърде остро и нетипично за традиционния език, използван от институциите на Съюза в такива актове. Във въвеждащата част на директивата се казва, че в рамките на веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти често срещано явление са ***значителните дисбаланси в преговорната позиция между доставчици и купувачи*** на селскостопански и хранителни продукти са. Те могат да доведат до нелоялни търговски практики, които да се отклоняват ***грубо от етичното търговско поведение***, да са в ***противоречие с добросъвестността*** и ***почтеността в търговските отношения***. Те могат да се налагат ***едностранно*** от единия търговски партньор на другия, да водят до ***необосновано и непропорционално*** прехвърляне на икономическия риск от единия търговски партньор върху другия. Някои практики може да бъдат ***явно несправедливи*** дори когато и двете страни са съгласни с тях.

В директивата се посочва и обстоятелството, че веригата на доставки на земеделски продукти и храни е несъмнено най-важният път, по който селскостопанските и хранителните продукти стигат от стопанството до трапезата. В същото време, селскостопанското производство е ***особено несигурен отрасъл***, поради зависимостта си от биологичните процеси и външните метеорологични условия. Тази несигурност се увеличава поради факта, че селскостопанските и хранителните продукти в по-голяма или по-малка степен са ***нетрайни и имат сезонен характер***. Освен това, съвременната селскостопанска политика е далеч по-силно ориентирана към пазара, отколкото в миналото. По този начин ефективната защита на операторите във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти придобива все по-голямо значение. Конкретно, нелоялните търговски практики по тази верига има вероятност да имат пряко отрицателно въздействие върху жизнения стандарт на селскостопанската общност. Селскостопанските производители и техните организации могат да бъдат засегнати и непряко, поради ***каскадния ефект на последиците от нелоялните търговски практики***, извършвани във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти по начин, който ощетява първичните производители в тази верига.

Всичко това налага въвеждането на ***минимален стандарт за защита***срещу нелоялни търговски практики на ниво Съюз, които е вероятно да се отразят отрицателно върху жизнения стандарт на селскостопанската общност, с цел да се намали тяхното разпространение. При него ЕС залага на ***подхода на минималната хармонизация***, който позволява на държавите членки да приемат или запазят национални правила, които обхващат и други нелоялни търговски практики, освен посочените в настоящата директива. Директивата не изключва възможността държавите членки да оставят в сила или да въвеждат на територията си ***по-строги национални правила***, предвиждащи ***по-високи стандарти за защита*** срещу нелоялни търговски практики в отношенията между стопанските субекти във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти при спазване на приложимите ограничения съгласно правото на Съюза във връзка с функционирането на вътрешния пазар, когато тези правила са пропорционални. Тези национални правила могат да надхвърлят изискванията на директивата, например, по отношение на размера на купувачите и доставчиците, защитата на купувачите, обхвата на продуктите и на услугите. Те могат също да надхвърлят броя и вида на забранените нелоялни търговски практики, посочени в нея. Директива (ЕС) 2019/633 прилага и вече споменатият ***интегрален подход на регулаторна интервенция***, при който нормативният акт е съпроводен от ненормативни обезпечаващи неговата ефективност инструменти, каквито са схема за текущо събиране на данни, мониторинг, докладване, отчитане и оценяване.

Потенциалният Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“ следва да прилага същия интегриран подход като този, използван от ЕС при Директива (ЕС) 2019/633. Той следва да адресира основният идентифицират проблем, като включва цялостна рамка от мерки, нормативни и алтернативни на тях, целящи обезпечаване ефективността на първите. Рамката следва да заработи като един общ механизъм за прозрачност, проследяване, равнопоставеност и пропорционалност в отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни. Тя трябва да разполага с адекватни на проблема обхват и ниво на интегрираност, които да позволяват наблюдение в реално време, текущ мониторинг, контрол и отчетност относно функционирането на цялата верига. Рамката следва да е постоянно действаща и да може да генерира достатъчен обем от количествени и качествени данни, на база на които да бъдат изследвани и оценявани текущо силните и слабите страни на веригата, както и нейните ефективност, ефикасност, релевантност, съгласуваност и др. Тя трябва да позволява цялостно наблюдение на всички звена от веригата.

Целта е да 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.

Рамката следва да включва *мерки за прозрачност*, които адресират проблемите, свързани с липсата на ясни и недвусмислени условия между участниците във веригата, правната несигурност и непредвидимостта. *Изравнителните мерки* следва да са насочени към отстраняване на дефицита, свързан с привидната равнопоставеност в отношенията между по-силните и по-слабите субекти по веригата, както и към постигане на пропорционалност при разпределянето на добавената стойност между участниците, реализирана по веригата. *Мерките за проследяване* следва да включват надежден инструментариум, позволяващ събиране на данни в реално време, наблюдение, анализ на данните и отчетност.

С концепцията за нова политика на държавата, свързана с приемането на специален закон за регулиране по нов начин на отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни, се предвижда и създаването на специална правна уредба на договорите за изкупуване на земеделски продукти. Планира се и въвеждането 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.

Според МЗХ, основната част от добавената стойност по веригата за доставки на храни отива при 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 предвижда въвеждане на 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.

Концепцията предвижда и въвеждането на *специфични изисквания за асортимент*. Веригите от магазини, представляващи търговски обекти за продажба на дребно на храни, които разполагат с 10 и повече търговски обекта на територията на страната, на местата където се предлагат хранителни продукти от основната потребителска кошница, задължително да обособяват място, в което се предлагат храни само от български земеделски производители или преработватели. Тези храни не следва да бъдат по-малко от 50 на сто от целия асортимент от същите групи храни, предлагани в обекта. Това на практика са изравнителни мерки, целящи постигане на равнопоставеност и пропорционалност при разпределянето на добавената стойност по цялата верига на доставки.

На следващо място, планира се въвеждането на дефиниция за първи изкупвачи, които са 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 МЗХ, който позволява ползване на информация и от други регистри на публични органи и институции.

Предвижда се и създаването на *електронна система за проследимост* на веригата за доставки на земеделски продукти и храни към Министерство на икономиката и индустрията. Плановете са системата да 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.

Накрая с концепцията се предвижда създаването и на *Обсерватория на веригата на доставки на земеделски продукти и храни* към МС, 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. Планира се Обсерваторията да публикува обобщени доклади за изследваните продукти по сектори на всяко тримесечие, както и да 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.

|  |
| --- |
| *Опишете изследваните варианти за постигане на заложените цели за всеки от описаните проблеми, включително алтернативи на предприемането на нормативна промяна. Опишете накратко потенциалните рискове, свързани с вариантите, каква е вероятността те да настъпят и техния ефект, ако настъпят.* |

**Таблица № 1. Свързване на вариантите с идентифицирания проблем**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | ***Вариант 0: „Без действие“*** | ***Вариант 1:*** ***„Нерегулаторен“*** | ***Вариант 2:*** ***„Регулаторен - промени в действащата правна уредба“*** | ***Вариант 3:*** ***„Регулаторен - изцяло нов специален закон“*** |
| ***Проблем:*** ***Липса на цялостна рамка от мерки на национално ниво, която гарантира прозрачност, проследяемост и равнопоставеност в отношенията между участниците във веригата на доставки на земеделски продукти и храни*** | *Описание****:* Вариант 0: „Без действие“ не предвижда публична намеса за разрешаване на проблемите, като разчита на това, че когато проблемът възниква в среда, в която действат дългогодишно установени пазарни правила, принципи на свободната конкуренция и утвърдени демократични традиции и от гледна точка на държавата би било по-ефективно и ефикасно засегнатите обществени отношения да се оставят да се регулират сами – от самата среда, от самите принципи и стандарти, като се заложи на обоснованото предположение, че проблемът би се саморазрешил без каквато и да е външна намеса.** | ***Описание:*** **Като действие за справяне с проблема, Вариантът предвижда предприемането на т. нар. „меки“ мерки, свързани с приемането на доброволен кодекс за добри практики, провеждането национална разяснителна кампания, изработването на общ документ с практически характер, под формата на наръчник с указания, по който да бъдат проведени обучения за засегнатите страни и да бъде осигурена публичност, както и създаването на специализиран интернет портал. Тези мерки по сравнително бърз и много ефикасен начин могат да доведат до справяне с някои от последиците на проблема.** | ***Описание:*** **Вариант 2 предлага частично разрешаване на идентифицираните проблеми чрез въвеждането на обща дефиниция за определено антиконкурентно положение по ЗЗК, както и специални забрани на нелоялни търговски практики по веригата на доставки на храни по Закона за храните, които да отстранят някои от съществуващите дефицити на действащата национална правна уредба.** | ***Описание:*** **Вариант 3 представлява цялостна рамка от законодателни и други мерки, насочена към паралелното отстраняване на различните по своята природа двигатели на идентифицираните проблеми, чрез завършен механизъм, който едновременно спомага за изсветляването, изравняването и проследяването на отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни у нас.** |
| ***Рискове:* Неразрешаване на идентифицирания проблем, защото не води до отстраняване на никой от установените основополагащи дефицити и двигатели на проблемите.** | ***Рискове:*** **Много ниска ефективност на мерките и несправяне с проблема, поради неотстраняване на неговите двигатели и непостигане на поставените цели.** | ***Рискове:* Недостатъчен потенциал за цялостно отстраняване на установените основополагащи дефицити и двигатели на проблемите и постигане на поставените цели.** | ***Рискове:* Липсват идентифицирани значителни рискове, които могат да бъдат свързани с въвеждането на Вариант 3.** |

# Анализ на въздействията

|  |
| --- |
| [Анализът на въздействията **на всеки един вариант по всеки отделен проблем** е четвъртата ключова аналитична стъпка (четвърта от общо шест).  Анализира се въздействието на всеки отделен вариант за решаването на всеки отделен проблем. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 27 - 28).] |

Стъпка 1 от процеса по анализ на въздействията на разработените в рамките на ОВ варианти включва идентифициране на потенциалните ефекти, които да бъдат обективно изследвани, като едновременно с това се прави и преценка на положителните и отрицателните, преките и непреките, предвидимите и непредвидимите, сигурните и несигурните, краткосрочните и дългосрочните и всякакви други относими въздействия.

Настоящата ОВ следва добрата практика на преминаване на тази стъпка, като прегледът на потенциалните *икономически* въздействия, като минимум, задължително е обхванал проверка на влиянието на вариантите върху: разходите за регулиране и регулаторната и административната тежест за гражданите и бизнеса, състоянието на малките и средните предприятия, функционирането на пазара и конкуренция, публичните власти и други.

Направеният скрининг на потенциалните *социални* въздействия на вариантите включва изследване на тяхното представяне по отношение на заетостта, условията на труд, функционирането на пазара на труда, държавното управление и добрата администрация и други.

Идентифицирането на потенциалните *екологични* въздействия на вариантите се изразява в преглед на тяхното влияние върху външни фактори като климат, качество на въздуха, на водата и водните ресурси, почвите и горите, биоразнообразие, флора, фауна и естествена среда, устойчиво потребление, опазване на околната среда и други.

Стъпка 2 от процеса по анализ на въздействията на вариантите представлява преценка, въз основа на доказателствата, и подбор на най-относимите за конкретно оценяваната политика въздействия при зачитане на принципа на пропорционалния анализ, които да бъдат запазени за по-подробно изследване. Преценката е направена както на базата на абсолютната стойност на очакваните въздействия, така и на тяхната относителна стойност, отразяваща релевантността на ефектите спрямо отделните групи заинтересовани страни и степента на тяхното засягане.

Стъпка 3 от анализа на въздействията включва извършването на окончателен подбор на значителните въздействия - онези, които да бъдат поставени на задълбочен количествен и качествен анализ с цел да се изгради ясна представа относно тяхната същност - положителни или отрицателни, сигурни или несигурни, желани или нежелани и относно това за кого те биха донесли ползи и за кого загуби.

Очакваната значимост на въздействията на вариантите е преценена от гледна точка на промените в поведението на заинтересованите страни или на измененията в средата, които се свързват с всеки от оценяваните варианти в сравнение с базисния сценарий, този, който би се реализирал и развил при избора на нулевия вариант, наречен в настоящата ОВ Вариант 0: „Без действие“.

## Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия

|  |
| --- |
| [Първата фаза от анализа на въздействията има за цел да идентифицира икономическите, социални и екологични въздействия, които ще се проявят ако даден вариант за действие бъде възприет. В нейните рамки задължително се изяснява кои лица ще бъдат засегнати от конкретното въздействие и в кой момент.  В рамките на тази фаза се идентифицират и специфичните за всеки отделен вариант аспекти на икономическите, социалните и екологичните въздействия (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 29 – 35).] |

Представените по-долу ключови икономически, социални и екологични въздействия на оценяваните варианти са извлечени след анализ, синтез и съпоставка на резултатите от извършената качествена оценка на въздействията на разглежданите варианти, подробно представени в *Приложение 2. Единна методологическа рамка за анализ на въздействията* към настоящия доклад с ОВ.

**Таблица № 2. Представяне на значимите икономически, социални, и екологични въздействия на вариантите**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***Проблем: Липса на цялостна рамка от мерки на национално ниво, която гарантира прозрачност, проследяемост и равнопоставеност в отношенията между участниците във веригата на доставки на земеделски продукти и храни*** | | | |
|  | ***Икономически въздействия*** | ***Социални въздействия*** | ***Екологични въздействия*** |
| ***Вариант 0: „Без действие“*** | **1. Няма положително влияние върху конкуренцията, увеличаването на избора на потребителите и постигане на по-ниски цени на основните земеделски продукти и храни;**  **2. Не допринася за постигане на продоволствена сигурност и на устойчиво селско стопанство;**  **3.** **Не спомага за насърчаване на реална конкурентна среда, правна сигурност, равнопоставеност в отношенията по веригата и пропорционалност при разпределението на добавената стойност по нея.** | **1. Не гарантира общественото здраве, като не осигурява най-пълно доставката на достатъчно висококачествени и безопасни храни;**  **2. Не води до подобряване благосъстоянието на възрастните хора и другите социално уязвимите групи от обществото, поради липса на потенциал за постигане на по-ниски цени на основните земеделски и хранителни продукти;**  **3. Не допринася за гарантиране продоволствената сигурност, т.к. не води до пълноценно функциониране на веригата на доставка на храни и земеделска продукция.** | **1.Не спомага за повишаване нивото на подготвеност за посрещане на евентуални негативни ефекти от настъпването на климатични промени;**  **2. Не води до намаляване на текущото ниво на образуване на отпадъци, поради несигурното увеличаване обемите на реализация на произведени храни и друга земеделска продукция;**  **3. Не предвижда възможности за въвеждането на устойчиви модели на потребление и производство за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси.** |
| ***Вариант 1:*** ***„Нерегулаторен“*** | **1. Малко вероятно положително влияние върху конкуренцията, увеличаването на избора на потребителите и постигане на по-ниски цени на основните земеделски продукти и храни;**  **2. Малко вероятен потенциал за постигане на продоволствена сигурност и на устойчиво селско стопанство;**  **3. Малко вероятен потенциал за насърчаване на реална конкурентна среда, правна сигурност, равнопоставеност в отношенията по веригата и пропорционалност при разпределението на добавената стойност по нея.** | **1. Малко вероятен принос за осигуряване на общественото здраве, като не осигурява най-пълно доставката на достатъчно висококачествени и безопасни храни;**  **2. Малко вероятно подобряване благосъстоянието на възрастните хора и другите социално уязвимите групи от обществото, поради минимален потенциал за постигане на по-ниски цени на основните земеделски и хранителни продукти;**  **3. Малко вероятен потенциал за гарантиране продоволствената сигурност, т.к. не води до пълноценно функциониране на веригата на доставка на храни и земеделска продукция.** | **1.Малко вероятен принос за повишаване нивото на подготвеност за посрещане на евентуални негативни ефекти от настъпването на климатични промени;**  **2. Малко вероятен потенциал за намаляване на текущото ниво на образуване на отпадъци, поради несигурното увеличаване обемите на реализация на произведени храни и друга земеделска продукция;**  **3. Малко вероятни възможности за въвеждането на устойчиви модели на потребление и производство за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси.** |
| ***Вариант 2:*** ***„Регулаторен - промени в действащата правна уредба“*** | **1. Частично положително влияние върху конкуренцията, увеличаването на избора на потребителите и постигане на по-ниски цени на основните земеделски продукти и храни;**  **2. Непълен потенциал за постигане на продоволствена сигурност и на устойчиво селско стопанство;**  **3. Частично насърчаване на реална конкурентна среда, правна сигурност, равнопоставеност в отношенията по веригата и пропорционалност при разпределението на добавената стойност по нея.** | **1. Частично може да допринася за осигуряване на общественото здраве, като обаче не гарантира най-пълно доставката на достатъчно висококачествени и безопасни храни;**  **2. Частично може до води до подобряване благосъстоянието на възрастните хора и другите социално уязвимите групи от обществото, поради непълен потенциал за постигане на по-ниски цени на основните земеделски и хранителни продукти;**  **3. Частично може да гарантира продоволствената сигурност, т.к. не води до най-пълноценно функциониране на веригата на доставка на храни и земеделска продукция.** | **1.Непълен и несигурен принос за повишаване нивото на подготвеност за посрещане на евентуални негативни ефекти от настъпването на климатични промени;**  **2. Частичен и несигурен потенциал за намаляване на текущото ниво на образуване на отпадъци, поради несигурното увеличаване обемите на реализация на произведени храни и друга земеделска продукция;**  **3. Вероятни частични възможности за въвеждането на устойчиви модели на потребление и производство за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси.** |
| ***Вариант 3:*** ***„Регулаторен - изцяло нов специален закон“*** | **1. Има цялостно положително влияние върху конкуренцията, увеличаването на избора на потребителите и постигане на по-ниски цени на основните земеделски продукти и храни;**  **2. Допринася най-пълноценно за постигането на продоволствена сигурност и на устойчиво селско стопанство;**  **3. Насърчава реална конкурентна среда, правна сигурност, равнопоставеност в отношенията по веригата и пропорционалност при разпределението на добавената стойност по нея.** | **1. Оптимално допринася за осигуряване на общественото здраве, като гарантира най-пълно доставката на достатъчно висококачествени и безопасни храни;**  **2. Води до подобряване благосъстоянието на възрастните хора и другите социално уязвимите групи от обществото, поради реален потенциал за постигане на по-ниски цени на основните земеделски и хранителни продукти;**  **3. Гарантира най-ефективно продоволствената сигурност, т.к. води до най-пълноценно функциониране на веригата на доставка на храни и земеделска продукция.** | **1. Спомага оптимално за нивото на подготвеност за посрещане на евентуални негативни ефекти от настъпването на климатични промени.**  **2. Има най-голям потенциал за намаляване на текущото ниво на образуване на отпадъци, поради възможностите за увеличаване обемите на реализация на произведени храни и друга земеделска продукция;**  **3. Предлага най-голям потенциал за въвеждането на устойчиви модели на потребление и производство за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси.** |

## Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти

|  |
| --- |
| [Втората фаза от анализа на въздействията включва определяне на по-значимите въздействия и **е предимно качествена**. При нея следва да се определят и кои специфични аспекти на въздействията ще се проявят. В рамките на тази стъпка е необходимо:  1. да се идентифицират областите, в които предлаганото действие трябва да доведе до ползи, както и областите, където то може да доведе до преки разходи или непредвидени отрицателни въздействия  2. да се установи скалата с ниска, средна или висока вероятност въздействието да се прояви, включително чрез извеждането на предположения относно факторите, които са извън контрола на лицата управляващи интервенцията , които могат да повлияят на тези вероятности  3. да се оценят и прогнозират величините на всяко въздействие чрез представяне на конкретни стойности или диапазони като се вземе предвид влиянието на интервенцията върху поведението на адресатите в социално-икономически и екологичен контекст  4. да се оцени значението на въздействията въз основа на двата предходни елемента (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 36).] |

**Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на проблема:**

**Таблица № 3. Матрица на въздействията на Вариант 0: „Без действие“**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Вариант 0: „Без действие“** | ***ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ*** | | |
| **Вероятност въздействието да се прояви** | **Въздействие 1. Негативно влияние върху конкуренцията, увеличаването на избора на потребителите и постигане на по-ниски цени** **основните земеделски продукти и храни** | **Въздействие 2.**  **Липса на принос за постигане на продоволствена сигурност и на устойчиво селско стопанство** | **Въздействие 3.**  **Липса на принос за насърчаване на реална конкурентна среда, правна сигурност, равнопоставеност и пропорционалност в отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни** |
| ***Ниска*** |  |  |  |
| ***Средна*** |  |  |  |
| ***Висока*** | **Х** | **Х** | **Х** |
| **Вариант 0: „Без действие“** | ***СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ*** | | |
| **Вероятност въздействието да се прояви** | **Въздействие 1.**  **Не осигурява общественото здраве, като не гарантира доставката на достатъчно висококачествени и безопасни храни** | **Въздействие 2.**  **Не води до подобряване благосъстоянието на възрастните хора и другите социално уязвими групи от обществото** | **Въздействие 3.**  **Не допринася за гарантиране продоволствената сигурност,** **т.к. не води до пълноценно функциониране на веригата на доставка на храни и земеделска продукция** |
| ***Ниска*** |  |  |  |
| ***Средна*** |  | **Х** |  |
| ***Висока*** | **Х** |  | **Х** |
| **Вариант 0: „Без действие“** | ***ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ*** | | |
| **Вероятност въздействието да се прояви** | **Въздействие 1.**  **Не спомага за повишаване нивото на подготвеност за посрещане на евентуални негативни ефекти от настъпването на климатични промени** | **Въздействие 2.**  **Не води до намаляване на текущото ниво на образуване на отпадъци, поради липсата на потенциал за увеличаване обемите на реализация на произведени храни и друга земеделска продукция** | **Въздействие 3.**  **Не предвижда възможности за въвеждането на устойчиви модели на потребление и производство за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси** |
| ***Ниска*** |  |  |  |
| ***Средна*** |  |  |  |
| ***Висока*** | **Х** | **Х** | **Х** |

**Таблица № 4. Матрица на въздействията на Вариант 1: „Нерегулаторен“**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Вариант 1: „Нерегулаторен“** | ***ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ*** | | |
| **Вероятност въздействието да се прояви** | **Въздействие 1.**  **Малко вероятно положително влияние върху конкуренцията, увеличаването на избора на потребителите и постигане на по-ниски цени на основните земеделски продукти и храни** | **Въздействие 2.**  **Малко вероятен потенциал за постигане на продоволствена сигурност и на устойчиво селско стопанство** | **Въздействие 3.**  **Малко вероятен потенциал за насърчаване на реална конкурентна среда, правна сигурност, равнопоставеност в отношенията по веригата и пропорционалност при разпределението на добавената стойност по нея** |
| ***Ниска*** |  |  |  |
| ***Средна*** |  |  |  |
| ***Висока*** | **Х** | **Х** | **Х** |
| **Вариант 1: „Нерегулаторен“** | ***СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ*** | | |
| **Вероятност въздействието да се прояви** | **Въздействие 1.**  **Малко вероятен принос за осигуряване на общественото здраве, предвид малко вероятните гаранции за доставката на достатъчно висококачествени и безопасни храни** | **Въздействие 2.**  **Малко вероятен потенциал за подобряване благосъстоянието на възрастните хора и другите социално уязвими групи от обществото** | **Въздействие 3.**  **Малко вероятен потенциал за гарантиране продоволствената сигурност, т.к. не води до пълноценно функциониране на веригата на доставка на храни и земеделска продукция** |
| ***Ниска*** |  |  |  |
| ***Средна*** |  | **Х** |  |
| ***Висока*** | **Х** |  | **Х** |
| **Вариант 1: „Нерегулаторен“** | ***ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ*** | | |
| **Вероятност въздействието да се прояви** | **Въздействие 1.**  **Малко вероятен принос за повишаване нивото на подготвеност за посрещане на евентуални негативни ефекти от настъпването на климатични промени** | **Въздействие 2.**  **Малко вероятен принос за повишаване нивото на подготвеност за посрещане на евентуални негативни ефекти от настъпването на климатични промени** | **Въздействие 3.**  **Малко вероятни възможности за въвеждането на устойчиви модели на потребление и производство за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси** |
| ***Ниска*** |  |  |  |
| ***Средна*** | **Х** |  |  |
| ***Висока*** |  |  | **Х** |

**Таблица № 5. Матрица на въздействията на Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“** | ***ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ*** | | |
| **Вероятност въздействието да се прояви** | **Въздействие 1.**  **Частично положително влияние върху конкуренцията, увеличаването на избора на потребителите и постигане на по-ниски цени на основните земеделски продукти и храни** | **Въздействие 2.**  **Непълен потенциал за постигане на продоволствена сигурност и на устойчиво селско стопанство** | **Въздействие 3.**  **Частично насърчаване на реална конкурентна среда, правна сигурност, равнопоставеност в отношенията по веригата и пропорционалност при разпределението на добавената стойност по нея** |
| ***Ниска*** |  |  |  |
| ***Средна*** | **Х** | **Х** | **Х** |
| ***Висока*** |  |  |  |
| **Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“** | ***СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ*** | | |
| **Вероятност въздействието да се прояви** | **Въздействие 1.**  **Частичен и несигурен принос за осигуряване на общественото здраве, предвид частичните гаранции за доставката на достатъчно висококачествени и безопасни храни** | **Въздействие 2.**  **Частично и несигурно повишаване благосъстоянието на възрастните хора и другите социално уязвими групи от обществото, поради потенциала за постигане на по-ниски цени на основните земеделски и хранителни продукти** | **Въздействие 3.**  **Частично и несигурно гарантиране на продоволствената сигурност, т.к. не води до най-пълноценно функциониране на веригата на доставка на храни и земеделска продукция** |
| ***Ниска*** |  |  |  |
| ***Средна*** | **Х** | **Х** | **Х** |
| ***Висока*** |  |  |  |
| **Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“** | ***ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ*** | | |
| **Вероятност въздействието да се прояви** | **Въздействие 1.**  **Непълен и несигурен принос за повишаване нивото на подготвеност за посрещане на евентуални негативни ефекти от настъпването на климатични промени** | **Въздействие 2.**  **Частичен и несигурен потенциал за намаляване на текущото ниво на образуване на отпадъци, поради несигурното увеличаване обемите на реализация на произведени храни и друга земеделска продукция** | **Въздействие 3.**  **Вероятни частични възможности за въвеждането на устойчиви модели на потребление и производство за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси** |
| ***Ниска*** |  |  |  |
| ***Средна*** |  |  |  |
| ***Висока*** | **Х** | **Х** | **Х** |

**Таблица № 6. Матрица на въздействията на Вариант 3: „Регулаторен - изцяло нов специален закон“**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Вариант 3: „Регулаторен - изцяло нов специален закон“** | ***ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ*** | | |
| **Вероятност въздействието да се прояви** | **Въздействие 1.**  **Цялостно положително влияние върху конкуренцията, увеличаването на избора на потребителите и постигане на по-ниски цени на основните земеделски продукти и храни** | **Въздействие 2.**  **Най-пълноценен принос за постигането на продоволствена сигурност и на устойчиво селско стопанство** | **Въздействие 3.**  **Насърчаване на конкурентна среда, правна сигурност, равнопоставеност в отношенията по веригата и пропорционалност при разпределението на добавената стойност по нея** |
| ***Ниска*** |  |  |  |
| ***Средна*** |  |  |  |
| ***Висока*** | **Х** | **Х** | **Х** |
| **Вариант 3: „Регулаторен - изцяло нов специален закон“** | ***СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ*** | | |
| **Вероятност въздействието да се прояви** | **Въздействие 1.**  **Оптимален принос за осигуряване на общественото здраве, като гарантира най-пълно доставката на достатъчно висококачествени и безопасни храни** | **Въздействие 2.**  **Подобряване благосъстоянието на възрастните хора и другите социално уязвими групи от обществото** | **Въздействие 3.**  **Гарантиране най-ефективно продоволствената сигурност, т.к. води до най-пълноценното функциониране на веригата на доставка на храни и земеделска продукция** |
| ***Ниска*** |  |  |  |
| ***Средна*** |  |  |  |
| ***Висока*** | **Х** | **Х** | **Х** |
| **Вариант 3: „Регулаторен - изцяло нов специален закон“** | ***ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ*** | | |
| **Вероятност въздействието да се прояви** | **Въздействие 1.**  **Спомага оптимално за нивото на подготвеност за посрещане на евентуални негативни ефекти от настъпването на климатични промени** | **Въздействие 2.**  **Има най-голям потенциал за намаляване на текущото ниво на образуване на отпадъци, поради възможностите за увеличаване обемите на реализация на произведени храни и друга земеделска продукция** | **Въздействие 3.**  **Предлага най-голям потенциал за въвеждането на устойчиви модели на потребление и производство за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси** |
| ***Ниска*** |  |  |  |
| ***Средна*** |  | **Х** |  |
| ***Висока*** | **Х** |  | **Х** |

## Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти

|  |
| --- |
| [Третата фаза от анализа на въздействията включва задълбочен качествен и количествен анализ на най-значимите въздействия. Тя надгражда резултатите от структурния качествен анализ от предходната стъпка, като нейната цел е задълбочаване на анализа за извеждането на количествени прогнози за очакваните ползи и разходи. Те могат да са под няколко форми:  1. задълбочен анализ на очакваните въздействия с течение на времето, който изисква проучване на практики или изграждане на конкретни сценарии  2. количествена прогноза, при която въздействията се оценяват чрез използването на количествени методи. Чрез тях следва да се остойностят въздействията на отделните варианти и да се прогнозират разходите и ползите в парични стойности, когато това е осъществимо. Ако не е осъществимо, следва да се обяснят причините за това.  Задълбоченият качествен и количествен анализ на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти се извършва чрез определени методи за анализ на въздействията.  Всички предложени варианти за действие трябва да бъдат оценявани през призмата на съответствието с общата цел за по-добро регулиране и да бъдат оценени от **гледна точка на необходимостта от по-ясно и разбираемо национално законодателство**. Необходимо е да се прави оценка на аспектите на спазването и прилагането на законодателството от гражданите и бизнеса. Целта е определяне на потенциалните пречки за спазване от страна на лицата, чието поведение трябва да се промени, както и всякакви стимули, които биха насърчили по-високо ниво на спазване.  Количествена оценка се извършва на **всяко значително въздействие на всеки вариант за действие при решаването на всеки проблем** (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 37 - 59)**].**  Опишете количествено всички значителни въздействия и на специфичните им аспекти за всеки вариант, идентифициран за решаване на всеки проблем.]  Опишете количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия най-малко за следващите три години, **водещи до ползи и разходи**, включително директни, **за заинтересованите страни**, за отделни икономически и социални сектори и/или групи предприятия - за една година, в левове и/или в други мерни единици, позволяващи съпоставяне за всеки вариант. |

**Таблица № 7. Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти[[42]](#footnote-42)**

|  |
| --- |
| ***Проблем: Липса на цялостна рамка от мерки на национално ниво, която гарантира прозрачност, проследяемост и равнопоставеност в отношенията между участниците във веригата на доставки на земеделски продукти и храни*** |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Критерии*** | ***Варианти*** | | | |
| **Вариант 0: „Без действие“** | **Вариант 1: „Нерегулаторен“** | **Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“** | **Вариант 3:** **„Регулаторен – изцяло нов специален закон“** |
| **Икономическо въздействие 1**. Положително влияние върху конкуренцията, увеличаването на избора на потребителите и постигане на по-ниски цени на основните земеделски продукти и храни | –3 | +1 | +2 | +3 |
| **Икономическо въздействие 2**., Постигане на продоволствена сигурност и на устойчиво селско стопанство | –3 | 0 | +2 | +2 |
| **Икономическо въздействие 3.**  Реална конкурентна среда, правна сигурност, равнопоставеност в отношенията по веригата и пропорционалност при разпределението на добавената стойност по нея | –3 | +1 | +2 | +3 |
| **Социално въздействие 1**. Осигуряване на общественото здраве, чрез гарантиране на доставката на достатъчно висококачествени и безопасни храни | –3 | 0 | +1 | +3 |
| **Социално въздействие 2**. Подобряване благосъстоянието на възрастните хора и другите социално уязвими групи от обществото | –3 | 0 | +1 | +3 |
| **Социално въздействие 3**. Гарантиране продоволствената сигурност, чрез най-пълноценното функциониране на веригата на доставки на земеделски продукти и храни | –3 | +1 | +1 | +3 |
| **Екологично въздействие 1.** Оптималнониво на подготвеност за посрещане на евентуални негативни ефекти от настъпването на климатични промени | –3 | 0 | +2 | +3 |
| **Екологично въздействие 2.** Намаляване на текущото ниво на образуване на отпадъци, поради възможностите за увеличаване обемите на реализация на произведени храни и друга земеделска продукция | –3 | +1 | +2 | +2 |
| **Екологично въздействие 3.** Въвеждане на устойчиви модели на потребление и производство за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси | –3 | 0 | +1 | +2 |
| **Обща оценка:** | **–27** | **+4** | **+14** | **+24** |

|  |
| --- |
| *Следва да се опише в следната поредност:*  ***Проблем 1.***  ***Вариант 1***  ***Въздействие 1****: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 2:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 3:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Вариант 2***  ***Въздействие 1****: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 2:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 3:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Вариант 3***  ***Въздействие 1****: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 2:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 3:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Проблем 2.***  ***Вариант 1***  ***Въздействие 1****: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 2:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 3:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Вариант 2***  ***Въздействие 1****: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 2:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 3:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Вариант 3***  ***Въздействие 1****: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 2:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 3:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Проблем 3.***  ***Вариант 1***  ***Въздействие 1****: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 2:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 3:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Вариант 2***  ***Въздействие 1****: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 2:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 3:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Вариант 3***  ***Въздействие 1****: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 2:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  ***Въздействие 3:*** *количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)*  *Възможни методи за анализа на въздействията*   * *Оценка на риска* * *Анализ на разходите и ползите* * *Анализ на ефективността* * *Мултикритериен анализ* * *Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия* |

## 5.3.1. Оценка на риска

Оценката на риска идентифицира най-значимите **икономически рискове,** свързани с всеки един от разглежданите от ОВ варианти. Пет ключови рискови категории се оценяват за всеки вариант:

1. Ескалация на административните разходи;

2. Отрицателни въздействия върху малките и средни предприятия (МСП);

3. Изкривявания на пазара или нежелани икономически последици;

4. Провал на прилагането, водещ до липса на икономическа изгода и

5. Ниско съответствие поради липса на стимули или институционална слабост.

Всеки риск се оценява по скала **за вероятност (L**[[43]](#footnote-43)**)** и скала за **въздействие (I[[44]](#footnote-44))** от 1 (най-нисък) до 5 (най-висок). Накрая **общата оценка на риска** е равна на произведението от вероятността и въздействието **L × I**.

Представените по-долу резултати се основават на официални данни, предварителни анализи и аналогичен опит в България и ЕС.

**Оценка на риска на Вариант 0: „Без действие“**

При вариант 0 не се въвежда нова политика. Единствените мерки за регулиране са тези, които вече са приети. Това по-специално са съществуващите разпоредби от националното законодателство на България срещу нелоялни търговски практики и тези които са въведени през 2021 г. чрез транспониране на Директива (ЕС) 2019/633 на ЕС. Рисковете при този вариант до голяма степен произтичат от неспособността му да се справи с идентифицираните проблеми във веригата на доставки.

***0.1.******Ескалация на административните разходи:******Минимален риск***

Без нови мерки няма въведени допълнителни административни процедури или разходи за спазване (привеждане в съответствие). Държавата не прави нови разходи за внедряване и предприятията не са изправени пред задължения за представяне на нова информация. Вероятността е много ниска (L=1) и въздействието е незначително (I=1). Това е в съответствие с очакването, че да не правиш нищо „на практика не струва нищо“. Това води до **обща оценка на риска** (1×1) **= 1**.

***0.2. Отрицателни въздействия върху МСП: Висок риск от продължаващо отрицателно въздействие върху МСП***

Статуквото оставя неконтролирани дисбалансивъв веригата на доставки. Структурата на земеделските стопанства в България е силно фрагментирана. Съществуват ~132 000 стопанства, от които най-големите (~9%) контролират 85% от земеделската земя. По този начин много малки производители имат слаба сила при договаряне и остават уязвими към злоупотреби от по-силните купувачи. От страна на купувача пазарът е умерено концентриран (петте най-големи вериги за търговия на дребно с хранителни стоки представляват ~55% от продажбите на хранителни стоки[[45]](#footnote-45)), което дава на големите търговци на дребно значително влияние над малките доставчици.

Проучвания, правени на ниво ЕС, отбелязват, че значителните дисбаланси в договарянето водят до това, че доставчиците са принудени да приемат несправедливи условия. По този начин вероятността МСП да претърпят загуба на доходи или дори фалит поради наличието на нелоялни търговски практики остава висока (L=5). Въздействието върху икономиката е умерено до високо (I=4), тъй като селското стопанство все още представлява около 6,5% от заетостта, а в по-голяма степен селското население зависи от честния достъп до пазара. По същество, без предприемане на действия, дребните производители, преработвателите и доставчиците на храни ще продължат да понасят финансови загуби, водещи до спад на доходите в селските райони и потенциално до отпадане на част от участниците от пазара. Такава хипотеза по своя характер обаче подкопава реализирането на целите за развитие на селските райони. Оттук в тази категория може да се определи **обща оценка на риска** (5×4) **= 20**.

***0.3. Изкривявания на пазара/непредвидени последици: Умерен риск от постоянна пазарна неефективност***

Вариант 0 избягва въвеждането на нови регулаторни изкривявания, но запазва съществуващите такива, причинени от нелоялни търговски практики. Когато купувачите с по-голяма пазарна сила налагат изгодни единствено за тях условия, пазарният резултат не е напълно ефективен, като разпределението на стойността е изкривено срещу производителите. Например, фермерите могат да бъдат принудени да продават на много ниски изходни цени под натиск, което да доведе до недостатъчно инвестиране в техните стопанства и по-ниска производителност. Продължаващото съществуване на нелоялни търговски практики има потенциала да изкриви инвестиционните сигнали и конкуренцията(добросъвестните предприятия се санкционират, докато тези, които си служат с нелоялни методи, печелят предимство). Въпреки това, тъй като във Вариант 0 не са добавени нови правила, изкривяванията, разглеждани тук, са косвен ефект от некоригирането на пазарен (и/или регулаторен) провал. Вероятността от такива нежелани икономически последици е висока (повечето от тези дисбаланси ще продължат да съществуват по подразбиране) с умерено въздействие върху цялостната пазарна ефективност (много МСП работят на ниски маржове, но потребителите може да не усетят веднага разликата). В дългосрочен план тези практики биха могли да намалят конкуренцията (ако достатъчно малки доставчици излязат от пазара) и да навредят на качеството и иновациите на продуктите. Това са фини изкривявания, които се натрупват с течение на времето. Поради тук може да се определи **обща оценка на риска** (4×3**) = 12**.

***0.4. Неуспех в прилагането, водещ до липса на полза: Висок риск по дефиниция, тъй като не се прилага ново изпълнение***

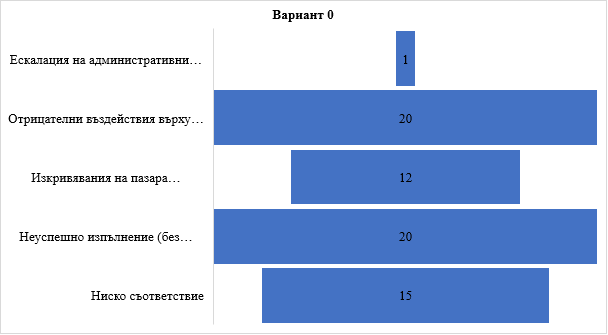
При липса на действие не се въвежда нов механизъм за прилагане, а съществуващите правила имат ограничена ефективност. Според цитираните проучвания в ЕС, близо 65% от доставчиците в Съюза не са предприели никакви действия срещу нелоялни търговски практики конкретно поради страх от репресии от страна на купувачите, а 50% се съмняват, че властите ще могат да им помогнат. Това предполага, че при запазване на статуквото, пропуските в прилаганетоще продължат: нарушенията се случват, но не се докладват или наказват. Следователно, вероятността правоприлагането да остане неефективно е много висока (L=5). Въздействието също е голямо (I=4), тъй като без осигуряване на лоялна конкуренция и стабилност на доходите икономическите ползи са по същество нулеви. На практика, това означава, че Вариант 0 не успява да осигури икономически ползи за производителите или обществото, тъй като не води до постигане на нови и различни от досегашните резултати. Така в тази критерий би могло да се определи **обща оценка на риска** (5×4) **= 20**.

***0.5. Ниско съответствие (спазване) и липса на подобрение: Висок риск от продължаващо неспазване на нормите за справедливост***

При липса на външна намеса, спазването на принципите на честната търговия е чисто доброволно, а в момента има малък стимул за мощните купувачи да променят практиките си. При Вариант 0 големите купувачи вероятно ще продължат да максимизират предимствата си и всякакви инициативи за „етично снабдяване“ ще останат незадължителни и ограничени. Почти сигурно е, че повечето участници на пазара няма да променят поведението си (L=5), ако не се предприемат действия. Въздействието на това несъответствие е умерено до високо (I=3). Това означава, че проблемите със статуквото продължават, като производителите и доставчиците продължават да са в неравнопоставено положение, като има риск и от потенциални странични ефекти, като например по-ниски инвестиции в земеделието и т.н. По същество, Вариант 0 включва много слабо спазване на стандартите за честна търговска практика, тъй като тези стандарти не са задължителни – което води само до продължаващ цикъл на нелоялно поведение. Това позволява в тази категория да се определи **обща оценка на риска** (5×3) **= 15**.

***Обобщение на оценката на риска на Вариант 0***

Подходът „не прави нищо“ носи минимален риск от административни разходи, но твърде висок риск от увреждане на МСП, непостигане на целите и продължаващ пазарен дисбаланс. Общата рискова експозиция е значителна, най-вече защото идентифицираните проблеми ще останат нерешени. Докато Вариант 0 избягва всякакви нови тежести, той създава условия за стимулиране на икономическия риск от продължаващи нелоялни практики – загубен доход за фермерите, потенциални бизнес провали и ерозия на доверието в пазара. (Вж. Фигура 3).



**Фигура 3*.* Вариант 0 – Оценка на риска по категории**: административни разходи - 1; въздействие спрямо МСП - 20; изкривяване на пазара - 12; неуспех в правоприлагането 20; ниско съответствие (спазване) - 15.

**Оценка на риска на Вариант 1: „Нерегулаторен“**

Вариант 1 би адресирал проблемите по веригата на доставки чрез нерегулаторни средства, например, чрез насърчаване от държавата на приемането на ръководени от участниците в нея кодекси за поведение, доброволни стандарти или споразумения, които са без задължителна правна сила. Такъв подход може да включва морално убеждаване на търговците на дребно да се отнасят честно към доставчиците, установяване на харта за „добри практики“ или механизми за посредничество. Икономическите рискове за Вариант 1 са оценени по-долу.

***1.1. Ескалация на административните разходи: Нисък риск***

Доброволният подход, който е с незадължителна юридическа сила, би довел до минимални административни разходи. Може да се налагат някои организационни разходи, като например, създаване на работни групи, изготвяне на доброволен кодекс или форум за медиация, но те са относително незначителни. Няма нужда от изграждането на нова административна структура (вътрешно звено или отделна служба/агенция) или сложна ИТ система. Всякакви разходи за публичния сектор ще бъдат ограничени до усилия за достигане и координация, които вероятно могат да бъдат усвоени в рамките на съществуващите бюджети. Разработването на кодекс за поведение може да включва провеждането на няколко семинара или рекламна кампания, които ще генерират нищожна сума в сравнение с разходите за правна регулаторна намеса. Вероятността от забележима ескалация на разходите е много ниска (L=2), както и въздействието е много ниско (I=2). Това отразява очакването, че Вариант 1 на практика не води до никакви разходи и вероятно няма измерима полза според предишни изчисления на въздействието, като финансово той е почти неутрален.Оттук може да се определи по тази категория обща **оценка на риска** (2×2) **= 4**.

***1.2. Отрицателни въздействия върху МСП: Висок риск от липса на достатъчна защита на МСП***

Въпреки че Вариант 1 има за цел да подобри условията чрез сътрудничество, неговият правно необвързващ характер означава, че МСП ще продължат да понасят ефектите от нелоялни търговски практики почти толкова, колкото и при Вариант 0. Големите купувачи могат да избират дали да се придържат към доброволните стандарти, или не. Дори ако големите вериги за търговия на дребно публично се ангажират с придържане единствено към добросъвестни сделки, това положение не е общовалидно и лесно може да се променя. Миналият опит в ЕС показва, че доброволните инициативи имат ограничена ефективност. Европейската комисия отбелязва, че чисто доброволните рамки не премахват нелоялните търговски практики, тъй като не всички участници ги приемат, а прилагането остава слабо. Следователно, вероятносттаМСП да продължат да се сблъскват с идентифицираните проблеми е висока (L=4). Въздействието остава също високо (I=4), тъй като засегнатите МСП могат да изпитат сериозен финансов натиск (например забавени плащания, оказващи влияние върху паричния поток, или да бъдат принудени да приемат по-ниски цени, което подкопава техните маржове на печалба).Над 40% от земеделските стопанства в България са много малки (под 2 хектара) и работят на натурално или полупазарно ниво. Тези субекти са изключително уязвими към всякакви неблагоприятни търговски условия. Вариант 1 създава минимални промени, които не могат осезаемо да подобрят тяхното положение. МСП биха получили само слаба защита при доброволни мерки, запазвайки висок риска положението им във веригата на доставки да остане несигурно. Оттук, може да се определи, че по тази категория вариантът е с **общ рисков рейтинг** (4×4) **= 16**.

***1.3. Изкривявания на пазара/непредвидени последици: Много нисък риск от нови изкривявания***

Тъй като Вариант 1 не налага обвързващи правила, той не въвежда регулаторни изкривявания в цените или при навлизането на пазара. По същество, няма промяна в пазарната структура или условията на конкуренцията. Ако не друго, до степента, в която някои големи играчи доброволно ограничават определени нелоялни практики, пазарът може незначително да коригира съществуващите изкривявания (макар и вероятно само леко). Тъй като въпросът тук е съществува ли риск от негативни, включително непреднамерени изкривявания, причинени от разглеждания вариант на политиката, Вариант 1 е доста безопасен в тази посока. Вероятността за изкривяващ резултат е минимална (L=1) и въздействието би било минимално (I=1). Основният нежелан резултат може да бъде, че нищо не се променя, но това попада повече в категорията „провал на правоприлагането“, отколкото в икономическо изкривяване. По отношение на функционирането на пазара, доброволните кодекси няма да повишат по невнимание цените или да създадат бариери. Те до голяма степен оставят пазара такъв, какъвто е. Оттук може да се определи, че в тази категория вариантът е с **общ рисков рейтинг** (1×1) **= 1**.

***1.4. Неуспех на правоприлагането (без икономическа изгода): Висок риск поради липса на механизми за прилагане***

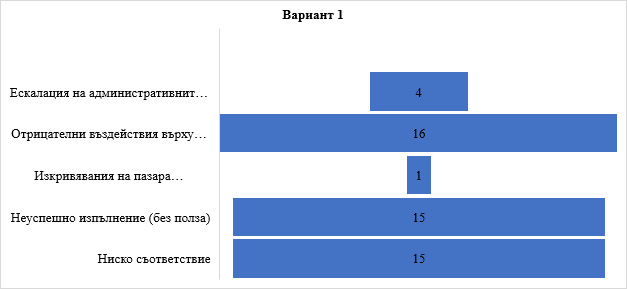
По дефиниция, при нерегулаторните подходи няма законови санкции или обвързващи задължения, които да гарантират спазването на един кодекс за поведение или доброволно споразумение. В резултат на това, шансовете този вариант да не успее да осигури осезаеми икономически ползи са много високи. Много участници може просто да ги приемат, но това да е привидно. Успехът на Вариант 1 ще зависи от добрата воля и партньорския натиск, който исторически, както е известно, се е доказал като недостатъчен за ограничаване на злоупотреби, които са печеливши за по-силната страна. Почти сигурно е, че значителен дял от купувачите няма да се придържат напълно, ако това противоречи на техните краткосрочни икономически интереси. Следователно, вероятността от настъпването на този риск може да се определи като максимална (L=5). Въздействието на този провал би било, че планираните подобрения (по-честни условия, по-добри доходи за производителите) не се материализират, оставяйки сектора на земеделските производители и доставчиците на храни в не по-добро положение от настоящото. Това е силно въздействие по отношение на пропуснатите възможности за положителна промяна (I=3 до 4). Затова въздействието тук може да се оцени по този начин I=3, отразявайки, че макар резултатът да е основно продължаване на вредата от статуквото, което е сериозно за засегнатите страни, икономиката не се влошава непременно, тя просто не се подобрява. На практика Вариант 1 крие висок риск да бъде неефективен, давайки незначителна икономическа полза, както се вижда в други държави, където доброволните „инициативи за веригата на доставки“ трябваше да бъдат заменени от регулация поради неизпълнение. Така в тази категория може да се определи **обща оценка на риска** (5×3) **= 15**.

***1.5. Ниско съответствие (спазване): Висок риск от несъответствие, тъй като всичко е по избор***

Спазването на Вариант 1 е доброволно и не може да се очаква еднакво приемане. Търговски дружества със значителна сила при договаряне може да сметнат, че е против техния интерес да се съобразяват с препоръчителни схеми и уговорки. Дори тези, които първоначално се съгласят с тях, може да не прилагат последователно доброволните правила и принципите, особено ако наблюдението за спазването им е слабо. Вероятността за ниско съответствие е много висока (L=5). Опитът показва, че без правно задължение много участници няма да променят установените практики. Въздействието на това широко разпространено неспазване е, че полезните ефекти от този вариант на политиката са до голяма степен загубени. Някои търговци може да се придържат (може би за да подобрят публичния си имидж или поради ангажименти за корпоративна социална отговорност), но други няма да го правят, което ще доведе до неравнопоставени условия на пазара. Като цяло, това означава, че проблемите в сектора ще продължават да съществуват при повечето сделки. Оттук, въздействието на този риск може да бъде оценено като умерено (I=3). По същество, спазването на юридически незадължителен вариант на политика се очаква да бъде твърде ниско, за да генерира широки икономически ползи, което засилва риска от провал на прилагането, описан по-горе. По тази категория вариантът получава **обща оценка на риска** (5×3) **= 15**.

***Обобщение на оценката на риска на Вариант 1***

Нерегулаторният подход е евтин и избягва нови изкривявания на пазара, но носи висок риск от неуспех при постигането на целите му. МСП вероятно ще видят малко облекчение (сравнимо с Вариант 0), тъй като не може да се гарантира спазването на изискванията от пазарно по-силни купувачи. Основният плюс на Вариант 1 е, че той не налага нови тежести (оттук следва и ниският риск за административни разходи при него), но това се компенсира от недостатъка, че вероятно не води до значително подобрение на текущото състояние. Като цяло рисковият профил показва нисък пряк икономически риск, но висок риск от неефективност на варианта на политиката, което означава, че настоящата неефективност остава. (Вж. Фигура 4).



**Фигура 4*.* Вариант 1 – Оценка на риска по категории**: административни разходи - 4; въздействие на МСП - 16; изкривяване на пазара - 1; неуспех на правоприлагането - 15; ниско съответствие - 15.

**Оценка на риска на Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“**

Вариант 2 включва регулаторна интервенция в рамките на съществуващото законодателство. Това може да означава изменение на ЗЗК, за да се прецизират текстовете от главата за нелоялните търговски практики по веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти, или коригиране на Закона за храните или свързаните с него нормативни актове, за да се покрият всички пропуски. Вариант 2 може да предвижда, например, разширяване на списъка със забранени практики, засилване на изискванията за писмени договори или разширяване на правомощията на правоприлагащите органи.

***2.1. Ескалация на административните разходи: Умерен риск (управляеми разходи)***

Промяната на съществуващите закони обикновено включва използване на настоящи институционални структури, а не създаване на нови такива. Административната тежест по правоприлагането вероятно ще падне върху съществуващ орган, например КЗК, която вече има задачата да контролира нелоялните търговски практики съгласно сегашния закон. Ще има и някои допълнителни разходи. КЗК или съответното министерство може да се нуждае от допълнително обучение на персонала или от допълнителен бюджет за разглеждане на жалби (разследвания, съдебни производства и т.н.). Въпреки това се очаква тези разходи да бъдат незначителни. Те ще следва да покрият администрирането на изменените правила. Оттук е величината за вероятност (L=3) - вероятни са някои допълнителни разходи, например, финансиране на няколко позиции на пълен работен ден и може би информационна кампания и съответно за въздействие (I=2), т.к. мащабът на разходите е нисък. Например, налагането на санкции за нелоялни търговски практики от КЗК може да изисква допълнителни оперативни разходи, но това да е незначително. Тези разходи биха могли потенциално да бъдат покрити чрез преразпределяне на съществуващи ресурси или с незначителни увеличения на бюджета. Важно е, че при Вариант 2 не е задължително да се въвежда нова инфраструктура (като персонализирана ИТ платформа), тъй като правоприлагането може да използва съществуващите канали и механизми за надзор. Като цяло, рискът от административни разходи е нисък до умерен и добре ограничен. Оттук, по тази категория за варианта може да се определи **обща оценка на риска** (3×2) **= 6**.

***2.2. Отрицателни въздействия върху МСП: Нисък риск от непреднамерено увреждане на МСП и вероятни положителни ефекти вместо това***

Регулаторните промени са предназначени да защитят по-малките доставчици, така че не се очакват негативни икономически въздействия спрямо тях. Напротив, МСП ще могат да се възползват. Единствените потенциални рискове тук биха били, ако измененията по невнимание наложат известна тежест за спазване на малките производители или търговци. Например, ако едно изменение изисква всички договори за покупка на селскостопански продукти да бъдат в писмена форма, дребните земеделски производители или местните посредници, които са свикнали със сделки в устна форма, може да сметнат това за обременително в началото. Въпреки това, такива изисквания обикновено са управляеми, например, като се предоставят стандартни образци на договори. Друго възможно незначително въздействие е, че някои много маргинални оператори могат да изберат да спрат официално продажбите, ако не могат или не искат да спазват формалностите (избирайки транзакции на сивия пазар), но това се очаква да бъде минимално.

Като цяло, вероятността от значително отрицателно въздействие върху МСП е ниска (L=2). Промените в закона са насочени най-вече към поведението на купувачите (напр. забрана за забавяне на плащания над 30 дни, забрана за анулиране на поръчки при кратко предизвестие и т.н.), които не налагат разходи на МСП, а по-скоро ги защитават. Въздействието, ако има такова, също би било ниско (I=2), вероятно ограничено до преходникорекции (научаване на нови правила, изготвяне на малко повече документи). Всъщност, доказателствата сочат, че Вариант 2 би увеличил умерено приходите на МСП чрез ограничаване на нелоялните търговски практики. Това показва нетни положителни ефекти. Поради това, тази рискова категория не е съществен проблем за Вариант 2. Малко вероятно е МСП да бъдат ощетени от този вариант на политиката и най-вероятно, по-скоро те печелят. Този резултат отразява само риск от непредвидено отрицателно въздействие – планиранотовъздействие е положително. Оттук, за варианта по тази категория може да се определи **обща оценка на риска** (2×2) **= 4**.

***2.3. Изкривявания на пазара/непредвидени последици: Много нисък риск***

Законовите изменения при Вариант 2 биха забранили някои нелоялни търговски практики (много от които вече са идентифицирани на ниво ЕС, като промени със задна дата на договори, принуждаване на доставчици да заплащат рекламни дейности на купувача и др.). Тези мерки по същество коригират пазарен неуспех (злоупотреба с преговорна сила) и следователно не се очаква да засегнат пазара по отрицателен начин, т.е. да го изкривят. Те не въвеждат нови мерки като ценови контрол, определяне на квоти или търговски бариери, а просто определят правилата за добросъвестно поведение. Всъщност, чрез намаляване на негативните практики пазарът може да стане по-конкурентен и ефективен (защото по-честните договорни отношения насърчават повече доставчици да останат в бизнеса и да инвестират в производството). Например, осигуряването на навременно плащане на земеделските производители може да подобри тяхната ликвидност и да им даде възможност да произвеждат повече или по-качествен продукт, което повишава ефективността.

Вероятността от каквото и да е непреднамерено изкривяване (като например компаниите да променят радикално своите източници на доставки или повишаване на потребителските цени в резултат на тези правила) е много ниска (L=1). Повечето държави от ЕС, които са приложили правилата на Директива (ЕС) 2019/633, не са били свидетели на скокове на цените или недостиг, защото нейните правила засягат главно начина, по който се споделят рискът и разходите във веригата, а не основното търсене и предлагане. Въздействието на всяка непредвидена последица също би било минимално - не повече от I=2. Тези въздействия са незначителни в макро отношение. Когато анализира предишни предложения като тавани на цените, КЗК изразява твърда позиция срещу мерките за изкривяване. При Вариант 2 по същество няма сериозен риск от изкривяване на пазара. Той би допринесъл българското право и най-вече правоприлагане да се хармонизират с тези на ЕС и за поддържане на свободното функциониране на пазара. Оттук по тази категория за варианта може да се определи **обща оценка на риска** (1×2) **= 2**.

***2.4. Неуспех в прилагането, водещ до липса на полза: Висок риск***

Успехът на Вариант 2 зависи от ефективното прилагане на изменените правила. Въпреки че правната рамка може да е солидна, прилагането й на практика може да се провали. Този риск, за съжаление, е значителен предвид миналия опит. При сегашната ситуация правоприлагането сочи на неефективност. Страхът от търговско отмъщениеостава бариера. Както беше отбелязано, около 65% от доставчиците в целия ЕС се страхуват от репресии, ако се оплачат. Ако измененията не решат този проблем, съществува реален риск правилата да не бъдат приложени в достатъчна степен, което означава, че икономическите ползи (по-честни условия, увеличения на доходите за земеделските производители и др.) няма да се материализират напълно. Оттук, вероятността от неадекватно прилагане може да бъде оценена като висока (L=4). Причините включват: ограничени ресурси, свързани с този проблем, предизвикателството да се открият нарушения и вероятно ниска осведоменост сред участниците на пазара относно техните права.

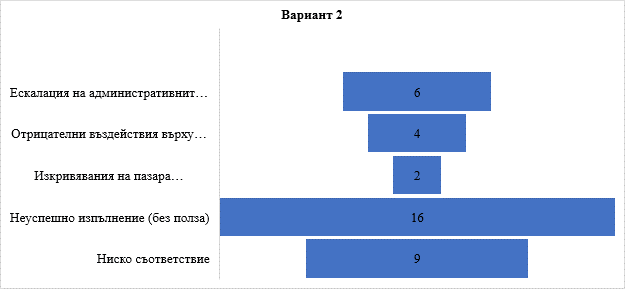
Въздействието на провала на правоприлагането е голямо (I=4), защото, ако правоприлагането е неефективно, законът не произвежда желаните ефекти и по същество ситуацията остава близка до статуквото на широко разпространените нелоялни търговски практики. По този начин не могат да се реализират потенциалните приходи за земеделските производители и доставчиците на храни от ограничаването на нелоялните търговски практики, ако прилагането се провали. Този риск е разпознат и в предишни анализи. Ефективността на Вариант 2 е ограничена от това колко проактивно може да действа съответният компетентен орган. Смекчаването на това би изисквало силен ангажимент на конкретна институция, която е натоварена с администрирането и прилагането на промените. В обобщение, съществува значителен риск Вариант 2 да не постига достатъчно икономически резултати поради неефективно правоприлагане – често срещан проблем в много страни преди приемането на по-строги закони. Оттук по тази категория за варианта може да се определи **общ рисков рейтинг** (4×4) **= 16**.

***2.5. Ниско съответствие (от пазарни участници): Умерен риск***

Спазването на дадена регулация е обратната страна на правоприлагането, разбирано като привеждане в изпълнение и администриране от страна на компетентните органи. Ако прилагането от институциите е слабо, спазването от страна на адресатите ще бъде ниско. Ако прилагането е надеждно, нормативното съответствие ще бъде по-високо. Ако приемем, че измененията бъдат приети, по-големите купувачи ще бъдат законово задължени да променят определени практики. Някои търговци вероятно ще се съобразят поне частично, особено ако има заплаха от санкции и увреждане на репутацията им. Въпреки това все още може да има области на несъответствие – например, купувачът може да се опита да заобиколи правилата, като използва вратички или прилага непроследими устни уговорки с доставчици и т.н. Въздействието на това несъответствие е умерено (I=3), като това означава, че част от доставчиците ще продължат да понасят отрицателните последици на статуквото дори при подобрена законова рамка, намалявайки общата полза. За разлика от Вариант 0 или 1, тук някои търговски дружества ще се съобразят, така че този вариант няма да бъде универсално игнориран. Може да се очаква ситуацията да се подобри спрямо Вариант 0, който е на бездействието. Но непълното съответствие все още може да подкопае пълната икономическа полза. На практика, това може да се прояви, като спазване на част от текстовете от закона (например, без анулиране на поръчки в последния момент), но неспазване на по-тежките такива (все още налагане на по-големи отстъпки на доставчика чрез други средства и др.). Рискът не е толкова сериозен, колкото при Вариант 1, тъй като тук неспазването носи правни последици и положителни въздействия, но остава опасението, че законът може да не се спазва от всички оператори по веригата, освен ако не се осъществява надлежен държавен контрол. Оттук, рейтингът по тази категория за варианта може да се определи **обща оценка на риска** (3×3) **= 9**.

***Обобщение на оценката на риска на Вариант 2***

Този вариант представя балансиран подход с относително ниски рискове. Административната тежест и бремето за постигане на съответствие (спазване) са незначителни. При него се избягват тежки намеси, които биха могли да имат обратен ефект от икономическа гледна точка. Основният недостатък е рискът от недостатъчно прилагане – т.е. законът съществува, но не се прилага напълно на практика, което би притъпило икономическите ползи от него. В сравнение с другите варианти, Вариант 2 има най-ниските оценки на риска в повечето категории (той е най-малко рисков по отношение на разходите и изкривяванията и не застрашава МСП). Единственият голям риск, свързан с него, е да се гарантира, че той действително работи, което по същество представлява предизвикателство от гледна точка на институционалния капацитет. Ако тези рискове от правоприлагането могат да бъдат смекчени, Вариант 2 вероятно ще доведе до нетен положителен резултат с минимални странични ефекти. (Вж. Фигура 5).



**Фигура 5*.* Вариант 2 – Оценка на риска по категории**: административни разходи - 6; въздействие на МСП - 4; изкривяване на пазара - 2; неуспех на правоприлагането - 16; ниско съответствие - 9.

**Оценка на риска на Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“**

Вариант 3 включва приемането на нов закон, който целенасочено урежда отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни. Този закон би въвел нови и конкретни регулации, като задължителни писмени договори за всички продажби на земеделска продукция, създаване на електронни регистри за купувачи и договори, забрани за определени търговски практики и др. Тъй като това е най-инвазивният и целенасочен вариант, той носи най-големите потенциални ползи.

***3.1. Ескалация на административните разходи: Висок риск***

Вариантът е свързан с новиадминистративни задължения както за държавата, така и за участниците на пазара. На първо място, от гледна точка на държавата, новият закон ще изисква внедряване на нови системи, но без създаване на нови звена, като ще се използват наличните структури в рамките на компетентните институции за прилагането му. Например, с концепцията се предлага изграждането на електронен регистър на купувачите на първични селскостопански продукти и централизирана електронна система за проследимост, в която да се регистрират всички договори за покупка. При прилагането на мярката ще се използват максимално наличните ресурси (включително съществуващият електронен портал), което би ограничило до минимум нуждата от нов персонал.

От страна на частния сектор предприятията също ще бъдат изправени пред нови задължения за предоставяне на информация, които ще водят до незначителна административна тежест. Земеделските производители и купувачите ще трябва да подават своите договори в системата, но това няма да изисква адаптиране на техните счетоводни системи. Повечето нови изисквания ще се изчерпват с еднократна регистрация и рутинно подаване на информация, без необходимост от извършване на значителна допълнителна административна дейност. В същото време, цифровизацията на процесите може да подобри ефективността на администриране на политиката и да намали вероятността от злоупотреби. Допълнително, макар всичко това да сочи на висока вероятност (L=5) за увеличение на административните разходи, централизираната електронна система ще улесни достъпа до информация и ще съкрати времето за проверка и контрол както за администрацията, така и за бизнеса. Въздействието също е високо (I=4), т.к. разходите не са само еднократни. Те включват публични разходи (за персонал и ИТ) и частни разходи (време и пари, изразходвани от бизнеса за предоставяне на информация). Оттук на варианта по тази категория може да се определи **обща оценка на риска** (5×4) **= 20**.

***3.2. Отрицателни въздействия върху МСП: Умерен риск от непредвидени негативни последици за МСП***

В някои от становищата, получени в рамките на консултациите със заинтересованите страни, се изразяват опасения, че законът ще увеличи риска от работа с български производители за търговците на дребно, като по този начин ще направи местните производители по-малко конкурентоспособни. Това означава, че местните фермери могат да се разглеждат като по-рискови партньори (поради потенциални санкции или усложнения съгласно новия закон), което е обратното на очаквания ефект. Освен това, някои разпоредби като забраната за транзитна търговия (бърза препродажба на продукти чрез посредници) биха могли да затворят някои МСП на едро, които оперират на ниски маржове. Тези посредници често са предприятия, които могат да бъдат изтласкани, което засяга ликвидността на пазара. И накрая, ако законът по невнимание предизвика повишаване на цените (вижте следващия риск), МСП като потребители на суровини също могат да бъдат засегнати от инфлацията. Оттук, вероятността от отрицателни въздействия върху част от МСП може да се оцени като умерена (L=3). Не всички МСП обаче ще бъдат отрицателно засегнати. Напротив, много от тях действително ще се възползват от по-честни и ясни договорни условия и вероятно от по-добри цени за своите продукти, ако законът работи според предвиденото. Освен това, повишената прозрачност в търговските отношения може да доведе до по-стабилна бизнес среда и предвидимост за по-малките участници на пазара. В дългосрочен план, регулирането може да създаде стимули за по-устойчиви партньорства между производители и търговци. Това може, също така, да насърчи иновации и организационно укрепване сред МСП, които ще търсят адаптивни решения за да отговорят на новите изисквания. Но съществува ириск от непредвидени негативни последици и неговото въздействие може да се оцени като високо (I=4). В този случай, най-малките производители или дребните търговци може да изпитат затруднение от разходите за спазване (съответствие) с новите правила или да бъдат отстранени от по-големите играчи, коригиращи търговските си стратегии при адаптиране към този по-комплексен по своя характер вариант. По този начин по тази категория на варианта може да се определи **обща оценка на риска** (3×4) **= 12**.

***3.3. Изкривявания на пазара/непредвидени икономически последици: Висок риск***

Вариант 3 има за цел да засили позицията на местните производители и да гарантира по-честни условия в търговията с първични селскостопански продукти и храни. Предлаганите мерки биха могли да доведат до по-стабилни и дългосрочни отношения между производители и търговци, както и до намаляване на нелоялните търговски практики, които ощетяват по-слабите участници на пазара. Освен това, вариантът носи най-високия потенциал да увеличи дела на добавената стойност, която остава при местните производители, и да допринесе за икономическото укрепване на селските райони.

Въпреки това, със своята широкообхватна държавна намеса, той може да промени динамиката на пазара, потенциално и по нежелателни начини. Вариант 3 набляга силно на подпомагането на българските производители. В някои от становищата на заинтересованите страни се отбелязва липсата на анализ дали има достатъчно местно предлагане във всяка категория, така че търговците на дребно да отговарят на тези изисквания. Налагането на квота без съответстващо предлагане може да доведе до изчерпване на запасите или да принуди търговците на дребно да купуват неоптимални по качествата си продукти, като по този начин изкривят нормалните решения по веригата на доставки. Освен това някоя от мерките може да противоречи на принципите на единния пазар на ЕС, ако на практика създаде географска бариера пред вносните стоки.

Забраната на „транзитни продажби“ (препродажба на продукти без значителна обработка) е друга мярка, която има за цел да попречи на посредниците да печелят неправомерно, но също така носи потенциала да постави извън правилата този вече установен в практиката бизнес модели при търговията с такива продукти, с което и да намали ликвидността на пазара, а той обикновено изравнява цените в различните региони. Това може да е от полза за производителите в краткосрочен план (чрез премахване на някои посредници), но също така може да доведе до по-малко конкуренция сред купувачите (ако само няколко одобрени купувачи могат да работят).

Следва да се вземе предвид и потенциалът от парадоксален ефект, при който чрез увеличаване на разходите във веригата (административни разходи, разходи за съответствие, потенциално намаляване на конкурентния натиск върху маржовете), Вариантът може неволно да допринесе и за по-високи потребителски цени, като по този начин е възможно да стимулира инфлацията в чувствителен момент. България наскоро преживя висока инфлация на храните – индексът на потребителските цени на храните се повиши значително в периода 2022 - 2023 г., въпреки че годишната инфлация спадна до 4,7% до декември 2023 г.[[46]](#footnote-46) Всеки допълнителен натиск върху цените би бил икономически и политически нежелателен.

Макар предвидената на концептуално ниво известна форма на отклонение от свободния пазар да е насочена към осигуряването по-голяма равнопоставеност в отношенията по веригата на доставки и пропорционалност при разпределението на добавената стойност по веригата на доставки, съществува риск подобни промени да не постигнат целите си или дори да доведат до нежелани ефекти, като намалена конкуренция, неефективност, по-високи цени или увеличен сив сектор. По този начин, прилагането на Вариант 3 би могло да повлияе негативно върху съществуващите пазарни механизми. Особено в началния етап на адаптация към новите изисквания, вероятността това да се случи може да бъде оценена като висока (L=4). Въздействието на такъв риск може да бъде определено като много високо (I=5), тъй като могат да бъдат засегнати цялата потребителска база и ефективността на доставките. В подобен сценарий, ако ограниченията на цените доведат до еднакво ценообразуване при предварително определен таван, потребителите може да се сблъскат с по-високи цени от тези при базисния сценарий и някои продукти може дори да изчезнат, ако не са печеливши при този таван. Освен това, ако се наложи задължително местно снабдяване, търговците на дребно могат да се изправят пред недостиг или нужда от по-високи разходи, което отново да ощети потребителите или да доведе до правни проблеми с ЕС. Оттук за варианта по тази категория може да се определи **обща оценка на риска** (4×5) **= 20**.

***3.4. Неуспех в прилагането, водещ до липса на полза: Умерен до висок риск****.*

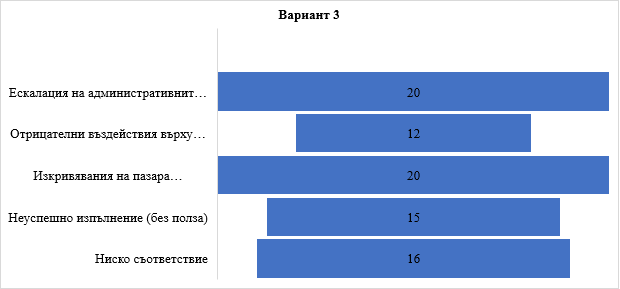
При пълно и ефективно прилагане, мерките биха могли значително да ограничат нелоялните търговски практики, да подобрят разпределението на добавената стойност по веригата и да създадат по-прозрачна търговска среда в сектора. В същото време, следва да се отчете, че при този вариант е налице съществен риск, свързан с капацитета за прилагане на предвидените мерки. Този риск е различен по своята същност в сравнение с Вариант 2. По-обширният пакет от интервенции при Вариант 3 предполага по-високо натоварване за правоприлагащите институции с множество нови правила за наблюдение и регулиране, обхващащи десетки хиляди производители, търговци, преработватели и търговци на дребно. Рискът се състои в това, че държавата може да не е в състояние да наложи ефективно всички разпоредби, особено в началния етап на прилагане. Например, контролът върху забраната за нерегистрирани продажби може да изисква извършването на интензивни инспекции и проверки, както и текущо следене на данни на пазарите. Ако правоприлагащият апарат е недостатъчно ресурсно обезпечен или недобре координиран, нормативното съответствие ще бъде компрометирано. Така, част от участниците може умишлено да игнорират изискванията. В този случай, очакваните ползи, като по-пропорционално разпределение на добавената стойност и премахване на нелоялни практики, няма да се реализират напълно. Вероятността от недостатъчно прилагане може да се оцени като умерена (L=3). Въздействието при евентуален провал обаче би било значително (I=5), тъй като освен че нелоялните практики ще продължат, ще са направени и допълнителни административни разходи, а пазарът ще бъде нарушен без реална компенсация под формата на ползи. Това произтича от факта, че провал в прилагането на изцяло нов специален закон може да предизвика объркване, разочарование сред участниците и загуба на обществено доверие. Съществува умерен до висок риск първоначалният капацитет за прилагане да не отговаря на амбицията на закона, което би довело до частично или забавено реализиране на икономическите ползи. Следователно, по тази категория на варианта може да се определи **рисков рейтинг** (3×5) **= 15**.

***3.5. Ниско съответствие и липса на спазване от страна на бизнеса: Висок риск, особено в началото***

Като се имат предвид сериозните промени при този вариант, може да се очаква известна съпротива или опити за избягване на правилата, поне в началните етапи на прилагане на мерките. Някои търговски дружества може да се съобразят от страх от санкции или законови задължения, но други могат да търсят вратички или дори открито да пренебрегват правилата, ако смятат, че прилагането им е слабо или правилото е непопулярно. Оттук, вероятността от несъответствие, поне в ранните етапи, е висока (L=4). Подобно поведение не е необичайно при въвеждането на нова обширна регулация, тъй като културата на пълно нормативно съответствие (спазване) обикновено се изгражда с времето. Въздействието на ниското ниво на спазване е голямо (I=4), тъй като то би подкопало ефективността на закона и дори би могло да създаде неравнопоставени условия (тези, които спазват, понасят по-високи разходи, не печелят конкурентно предимство, а другите печелят, докато не бъдат санкционирани). Ако нарушенията станат масови, очакваните резултати (например, по-добри условия за всички производители и доставчици) могат да бъдат постигнати само частично. Това може да създаде демотивация сред добросъвестните участници и дългосрочен риск за доверието в регулацията. Този риск е тясно свързан с правоприлагането – без интензивен публичноправен контрол, спазването на правилата ще изостане. Държавата ще трябва да инвестира и в насърчаване на спазването (обучение, консултантски услуги), за да се включат всички. Вариант 3 е изправен пред висок риск от неспазване от тези, които не желаят или не могат да изпълнят новите изисквания, което би могло да забави или намали икономическите ползи от закона в началните етапи. Оттук, при варианта по тази категория мое да се определи **рейтинг на риска** (4×4) **= 16**.

***Обобщение на оценката на риска на Вариант 3***

Вариант 3 се характеризира с най-висок рисков профил от всички останали, разгледани в ОВ, тъй като включва най-мащабна намеса в пазарните механизми и най-амбициозен набор от мерки, което значително увеличава както потенциалните ползи, така и свързаните с тях рискове. Той обаче и превъзхожда всички останали алтернативни на него подходи, като предлага най-съществени подобрения в положението на по-слабите участници във веригата на доставки и съдържа най-амбициозния сценарий с потенциал да генерира най-високи нетни ползи. Въпреки това, той е съпътстван от значителни икономически и административни рискове и опасност предвидените ползи да не се реализират, ако прилагането му е неефективно. Това поставя високи изисквания към изпълнението: пълноценно въвеждане, прецизно администриране и ефективен мониторинг на изпълнението на предвидените мерки. Те ще бъдат критични за успешната реализация на варианта и избягване на икономически щети. (Вж. Фигура 6).



**Фигура 6. Вариант 3 – Оценка на риска по категории**: административни разходи - 20; въздействие върху МСП - 12; изкривяване на пазара - 20; неуспех в правоприлагането - 15; ниско съответствие - 16.

**Сравнителна матрица на риска**

Таблица 8 по-долу обобщава оценките на риска за всяка основна рискова категория във всичките четири варианта (0 до 3). Резултатите са произведение на вероятност × въздействие (по скала от 1 до 5 за всеки). По-високите резултати показват по-сериозен риск. Тази сравнителна матрица позволява паралелен преглед на това как всеки вариант на политика се подрежда по отношение на рисковете.

**Таблица № 8. Обобщение на оценката на риска по категории**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Категория на риска** | **Вариант 0:**  **„Без действие“** | **Вариант 1: „Нерегулаторен“** | **Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“** | **Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“** |
| **Ескалация на административните разходи** | 1 (L=1, I=1) | 4 (L=2, I=2) | 6 (L=3, I=2) | 20 (L=5, I=4) |
| **Отрицателни въздействия върху МСП** | 20 (L=5, I=4) | 16 (L=4, I=4) | 4 (L=2, I=2) | 12 (L=3, I=4) |
| **Изкривявания на пазара/непредвидени** | 12 (L=4, I=3) | 1 (L=1, I=1) | 2 (L=1, I=2) | 20 (L=4, I=5) |
| **Неуспешно изпълнение (без полза)** | 20 (L=5, I=4) | 15 (L=5, I=3) | 16 (L=4, I=4) | 15 (L=3, I=5) |
| **Ниско съответствие** | 15 (L=5, I=3) | 15 (L=5, I=3) | 9 (L=3, I=3) | 16 (L=4, I=4) |

**Фигура 7. Сравнителна матрица на риска на оценяваните варианти**

Сравнителната матрица на риска на оценяваните варианти, представена по-горе показва, че Вариант 0 и 1 са с нисък риск по отношение на разходите, но с висок риск по отношение на неуспешно решаване на проблеми (Вж. Фигура 7). И двата са проблематични от гледна точка на въздействие върху МСП и прилагане/спазване, което означава, че бездействието или чисто доброволното действие носят най-висок риск от липса на икономически ползи и ситуация, в която се наблюдава продължаващо нанасяне на вреди за МСП.

Вариант 2 споделя подобен рисков профил, но намира средно ниво с относително ниски рискове, но с малко по-нисък потенциален обхват. Той получава най-нисък резултат за повечето рискове, което означава, че е най-безопасният по отношение на избягването на нови проблеми – той добавя малко тежест и изкривяване. Той страда от сериозен дефицит, свързан с прилагането, въпреки че дори и там е наравно с другите.

Вариант 3 е с висок риск по отношение на изпълнението и страничните ефекти, но води до най-пълноценно разрешаване на проблемите. Вариант 3показва висок риск в няколко категории. Най-съществени сред тях са ескалацията на административните разходи и рискът от пазарно изкривяване.

В обобщение, варианти 0 и 1 носят висок риск в категориите, свързани с продължаващи нелоялни практики (загуби на МСП, неуспешно прилагане, слабо съответствие) поради липсата на ефективна намеса. Вариант 2като цяло има най-ниските рискови резултати в категориите, което показва по-умерен рисков профил. При Вариант 3 има зони с най-висок риск, което отразява предизвикателства при осъществяването му. Оценката на риска при него идентифицира няколко „червени“ зони, т.е. категории с високо равнище на риск.

Сравнителната матрица на риска подчертава компромис: правенето на по-малко (Вариант 0/1) избягва добавянето на разходи, но рискува продължаване на текущите проблеми, докато правенето на повече (Вариант 3) може да реши проблемите, но с риск от нови разходи и изкривявания. Представената по-долу визуализация подчертава, че всеки вариант има различен модел на риск. (Вж. Фигура 8).

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| Ескалация на административните разходи | 1 | 4 | 6 | 20 |  |  | 25 |
| Отрицателни въздействия върху МСП | 20 | 16 | 4 | 12 |  |  | 20 |
| Изкривявания на пазара/непредвидени | 12 | 1 | 2 | 20 |  |  | 15 |
| Неуспешно изпълнение (без полза) | 20 | 15 | 16 | 15 |  |  | 10 |
| Ниско съответствие | 15 | 15 | 9 | 16 |  |  | 5 |
|  | Вариант 0: „Без действие“ | Вариант 1: „Нерегула-торен“ | Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“ | Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“ |  |  |  |
|  |  |  |  |

**Фигура 8. Визуализация на матрицата на риска на оценяваните варианти**

В заключение, от оценката и сравнението на икономическите рискове по всички варианти става ясно, че Вариант 2 предлага балансиран и умерен подход с нисък рисков профил, който позволява подобрение в съществуващата рамка с ограничени странични ефекти. Той е по-лесен за прилагане, носи по-ниска административна тежест и избягва сериозни пазарни намеси. Въпреки това, обхватът на въздействието му остава ограничен. Вариант 2 надгражда, но не променя фундаментално модела на отношения в сектора. Въпреки че Вариант 3 е свързан с най-висок рисков профил поради обхвата на предвидените мерки и необходимостта от нови административни усилия, той е и единственият вариант, който адресира в пълна степен идентифицираните проблеми по веригата на доставка и има потенциала да постигне устойчива промяна в полза на по-слабите участници в нея, особено местните производители, с което може да бъде най-полезен. Докато останалите варианти предлагат по-ниски преки рискове, те не осигуряват ефективна защита срещу нелоялните търговски практики и не създават реални предпоставки за икономическо развитие в селските райони. Варианти 0 и 1 остават уязвими поради липсата на ефективни решения за съществуващите проблеми, което само по себе си носи икономически риск, включително загуба на потенциални ползи и продължаване на нелоялни търговски практики на пазара. Ако бъде придружен от адекватна институционална подготовка и ефективни механизми за изпълнение, Вариант 3 има потенциал да постигне своите целите на интервенцията. Изборът следва да се основава на реалистична оценка за необходимостта от подходящ административен капацитет за прилагане на тази сложа и всеобхватна нова регулаторна рамка.

## Административна тежест

|  |
| --- |
| [Административната тежест представлява специфично въздействие на всеки един от предложените варианти, за решаването на всеки един от дефинираните проблеми за решаване.  Изчисляването на административната тежест е основата част на оценката на въздействието и е прието да се изчислява чрез Модела на стандартните разходи (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 39)]  *Опишете промяната на административната тежест по отношение на заинтересованите страни за всеки от вариантите при решаването на всеки проблем, включително в случай на нови регулаторни режими и регистри.*  *Опишете в следната поредност:*  ***Проблем 1.***  ***Вариант 1***  ***Специфично въздействие****: административна тежест (Модел на стандартните разходи)*  ***Вариант 2***  ***Специфично въздействие****: административна тежест (Модел на стандартните разходи)*  ***Вариант 3***  ***Специфично въздействие****: административна тежест (Модел на стандартните разходи)*  ***Проблем 2.***  ***Вариант 1***  ***Специфично въздействие****: административна тежест (Модел на стандартните разходи)*  ***Вариант 2***  ***Специфично въздействие****: административна тежест (Модел на стандартните разходи)*  ***Вариант 3***  ***Специфично въздействие****: административна тежест (Модел на стандартните разходи)*  ***Проблем 3.***  ***Вариант 1***  ***Специфично въздействие****: административна тежест (Модел на стандартните разходи)*  ***Вариант 2***  ***Специфично въздействие****: административна тежест (Модел на стандартните разходи)*  ***Вариант 3***  ***Специфично въздействие****: административна тежест (Модел на стандартните разходи)*  *Възможни методи за анализа на въздействията:*   * *Модел на стандартните разходи.* |

Административната тежест е вид специфично въздействие, което може да съпътства всеки един от разглежданите варианти за решаването на дефинирания проблем. Административните разходи се определят като разходите, които предприятията, гражданските организации, потребителите, гражданите и публичните власти са длъжни да правят в изпълнение на техните задължения за предоставяне на информация за тяхната дейност или производство, към други публични органи, институции или частни лица.

Регулаторните разходи са онези, които правните субекти правят, за да спазват наложените им от държавата задължения. Когато задълженията са въведени чрез мерки за регулиране, тези разходи представляват цената на регулирането. Изразяват се в стойността на това, което нормативната рамка изисква те да разходят, за да постигнат и поддържат нормосъобразно поведение. Съответно, съвкупността от разходите, които един регулаторен вариант изисква от съответните адресати, образува регулаторната тежест, която той налага.

За целите на настоящата ОВ административната тежест е разгледана като един от критериите за мултикритериен анализ, който оценява разглежданите 4 варианта на действие по няколко ключови критерия, с цел обективно да се определи кой от тях е най-предпочитан. Анализът се основава на достоверни официални източници като официални статистически данни от Националния статистически институт (НСИ) и бюджетни документи на МЗХ за периода от 2023 година до 2025 година включително.

**І. Подбор на критерии за мултикритериен анализ**

***1. Ефективност***

Този критерий отчита в каква степен вариантът решава идентифицираните проблеми (липса на прозрачност и проследяемост, водещи до неравнопоставеност и непропорционалност в отношенията по вригата на доставки) и изпълнява целите на политиката, включително изпълнение на поети ангажименти към ЕС. Този критерий е от критично значение, тъй като основната цел е да се постигне добре функционираща, равнопоставена и устойчива верига на доставки. Например, Вариант 3 би отстранил фундаменталните дефицити и би елиминирал нелоялните търговск практики, давайки най-пълно решение, докато при Вариант 0 тези проблеми биха продължили и дори биха се задълбочили.

***2. Икономическо въздействие***

Критерият анализира очакваният ефект на всеки от вариантите върху икономиката на сектора и пазара, като включва: растеж, инвестиции, конкуренция, цени за потребителите, доходи и стабилност на фермери и доставчици. Например, при изцяло нов специален закон (Вариант 3) се очакват положителни ефекти върху най-уязвимите участници по веригата на доставки – земеделските производители (повече сигурност за реализация на продукцията), повишаване на конкуренцията и в дългосрочен план увеличаване на заетостта и продуктивността. Обратно, липсата на действие (Вариант 0) би запазила неконкурентна средата и може да доведе до спад в производството и заетостта, тъй като дребни доставчици биха били изтласкани от пазара.

***3. Въздействие върху малките и средните предприятия***

Този критерий взема предвид специфичното въздействие на вариантите спрямо малките земеделски стопанства, производители и малки търговци. МСП са гръбнакът на аграрния сектор в България – над 90% от фермите са малки (само 9% от фермите обработват 85% от земята, което означава, че огромен брой дребни стопанства си поделят едва 15% от земеделската земя). Именно тези по-дребни производители често са „по-слабата страна“ във веригата на доставки и търпят тежестта на нелоялните практики. Затова е важно да се оцени кой вариант ги облагодетелства или им вреди най-много. Чрез този анализ се отчитат както преки ползи (например, защита от несправедливи договорни условия, гарантиране на навременно заплащане), така и непреднамерени загуби (например, нови регулаторни задължения или разходи за съответствие, които МСП трябва да понасят). При Вариант 3 малките доставчици ще бъдат значително по-добре защитени, тъй като новият закон би адресирал напълно неравнопоставеността и правната несигурност, елиминирайки възможността големите купувачи да злоупотребяват с по-слабите. При Вариант 0 МСП остават в най-неблагоприятна позиция – диспропорциите и липсата на защита продължават, което може да принуди много малки производители да се откажат от основните си канали за продажба (например, да спрат да снабдяват големите вериги поради натиск и неизгодни условия). Вариант 1 вероятно няма да създаде допълнителни тежести за МСП, но и няма да им даде съществени нови защити и следователно те биха продължили да търпят негативите на съществуващата среда. Вариант 2 би подобрил донякъде положението на МСП, но тъй като не адресира напълно всички проблеми, някои нелоялни практики биха продължили и малките производители пак биха били частично уязвими.

***4. Административна тежест***

Критерият измерва какви административни дейности и бреме за адресатите на регулирането би наложил всеки от вариантите. Това обхваща както задълженията за представяне на информация от адресатите на регулирането, така и сложността на администриране и мониторинг. Вариант 0 по дефиниция не налага нови разходи или процедури. Вариант 1 (нерегулаторен подход) би изисквал минимални средства (напр. за насърчаване на доброволни кодекси и споразумения). При Вариант 2 може да има частично увеличени разходи за държавата (адаптиране на съществуващите институции да прилагат промените). Вариант 3 вероятно е най-ресурсоемък, защото приемането на нов закон изисква създаване на нови правила и функционалности, което означава повече разходи.

***5. Приложимост и осъществимост***

Критерият позволява да бъдат разгледани реалистичността и практическите трудности за въвеждане на нови мерки на политики, включително необходимо време, политическа подкрепа и рискове при изпълнението. Той позволява да се анализира колко бързо и лесно може да се приведе в изпълнение съответното решение. Например, „без действие“ (Вариант 0) е формално най-лесният избор (няма нужда от никакви промени). Нерегулаторният подход (Вариант 1) също е лесно осъществим в краткосрочен план (може да се започне с осъществяването му веднага чрез кампании и споразумения), но има риск да не постигне съществен ефект и да бъде критикуван като недостатъчен. Приемането на нов специален закон е най-комплексният вариант. Необходими са усилия по разработване, обществено обсъждане, междуведомствено съгласуване, приемане, прилагане, спазване, администриране, контрол и отчитане. Критерият „приложимост“ отчита именно всички тези практически аспекти.

**ІІ. Тежести на критериите**

За целите на мултикритерийния анализ, според спецификите на отношенията и средата, в която попадат изследваните от ОВ варианти, на всеки критерий е присвоена определена тежест (Вж. Таблица 9).

1. **Ефективност - 30%**

Критерият е с най-висока тежест, тъй като без постигане на основните цели самата интервенция би била безпредметна. Също така, неизпълнението на ангажименти към ЕС (както би било при Вариант 0) носи риск от санкции и пропуснати ползи. Следователно, критерият „ефективност“ е най-решаващ за мултикритерийния анализ и ОВ изобщо.

2. **Икономическо въздействие - 20%**

Този критерий има значителна тежест, тъй като промените в отношенията в селскостопанския сектор и на пазара на храни са от голям обществен интерес. Селското стопанство осигурява прехрана и заетост като над 6% от заетите лица в България са в агросектора[[47]](#footnote-47) и допринася за продоволствената сигурност. Въпреки по-малкия дял на селското стопанство в БВП (около 2,5% през 2023 г.)[[48]](#footnote-48), ефектите върху цялата верига на доставки на земеделски продукти и храни и върху потребителите (цени на храните) са критични за благосъстоянието на цялото общество.

3. **Въздействие върху МСП - 20%**

Тежестта на този критерий е съобразена с обществения интерес от засилена защита на по-слабите и уязвими участници по веригата на доставки. В България структурата на аграрния сектор е доминирана от дребни стопанства, които традиционно са по-уязвими от всички останали оператори. Политиките на ЕС и на национално равнище изискват извършването на „МСП-тест“[[49]](#footnote-49) и отчитане на специфичното въздействие върху микро-, малкия и среден бизнес. Затова този критерий също получава значителна тежест. Целта е да не се допусне мярка, която макар и ефективна, непропорционално да засегне тези МСП.

4. **Административна тежест - 15%**

Този критерий получава средна по значимост тежест. В конкретния случай е важно вариантът да е изпълним в рамките на разумни ресурси и без прекомерна бюрокрация. Държавният бюджет е ограничен, административният капацитет е ценен. В случай, че някой от вариантите изисква създаването на много нови административни структури, персонал и разходи, това би намалило неговата полезност и устойчивостта му. В същото време, ако един вариант носи изключително високи ползи (ефективност), може да се оправдае и по-висока административна цена при постигнат необходимия баланс на интересите на всички групи заинтересовани страни – икономически оператори, държава, потребители и общество.

5. **Приложимост и осъществимост - 15%**

Критерият е с тежест, равна на тази на предходния, тъй като двата критерия са свързани с реалната осъществимост на вариантите. Политически и практически нереалистичен вариант би бил ниско оценен, дори ако на хартия изглежда обещаващ. Например, една идеална реформа, която обаче би отнела твърде дълго време или би срещнала масова съпротива от засегнатия сектор и обществото, на практика няма да реши навреме проблемите. Тук 15% тежест отразява, това че се държи сметка за рисковете и бариерите, но без да те да се поставят над самото съдържание на мярката.

**Таблица № 9. Обосновани разпределени тежести на критериите за мултикритериен анализ**

| **Критерий** | **Тежест** | **Обосновка** |
| --- | --- | --- |
| Ефективност (постигане на цели, изпълнение на ангажименти) | 30% | Ключов за успеха на политиката - без постигане на целите интервенцията е безсмислена |
| Икономическо въздействие (растеж, пазар, потребители) | 20% | Съществен за сектора и обществото - отразява ползи/разходи за икономиката и цените |
| Въздействие върху МСП (дребни фермери и доставчици) | 20% | Приоритетен – отразява икономическия и публичен приоритет за защита на уязвимите участници |
| Административна тежест (разходи, бюрокрация) | 15% | Важен за реализацията в рамките на ограничен бюджет и капацитет |
| Приложимост (осъществимост на практика) | 15% | Отчита реалистичността и времевия хоризонт за въвеждане на варианта |

**ІІІ. Скала за оценяване на вариантите**

За да бъде оценен всеки вариант по посочените критерии е използвана петстепенната скала от -2 до +2. Тя позволява отразяване както на отрицателни въздействия (с отрицателни стойности), така и положителни въздействия (с положителни стойности), спрямо текущата (базисна) ситуация. Стойност 0 означава неутрален или никакъв съществен ефект спрямо изходното положение (т.е. няма промяна).

Конкретното тълкуване на стойностите е следното:

* ***–2 = Силно негативно въздействие*** – вариантът значително влошава положението по дадения критерий спрямо базисния сценарий. (Пример: Значително увеличаване на тежестите или сериозно влошаване на конкуренцията);
* ***–1 = Леко негативно въздействие*** – вариантът има донякъде отрицателен ефект, като води до влошаване в малка степен или предотвратява потенциално подобрение. (Пример: Незначително утежняване на процедури или незначителни икономически загуби);
* ***0 = Неутрално въздействие/ без промяна*** – вариантът по същество запазва статуквото по този критерий, като при него няма осезаемо подобрение или влошаване. (Пример: Не променя разходите, не влияе на МСП в сравнение с текущото положение);
* ***+1 = Леко положително въздействие*** – вариантът постига известно подобрение по критерия, макар и ограничено. (Пример: Интервенцията донякъде подобрява пазара или дава малка полза за МСП, но не напълно);
* ***+2 = Силно положително въздействие*** – вариантът има значителен, ясно изразен положителен ефект. (Пример: Вариантът в голяма степен разрешава проблема, носи съществени икономически ползи, значително подпомага МСП).

Тази скала е симетричнаоколо 0, което улеснява сравняването на плюсове и минуси. Например, Вариант 0 (без действие) може да получи отрицателни оценки по някои критерии, ако очакваното развитие без намеса е негативно (например, когато се прогнозира задълбочаване на проблемите без намеса). В същото време Вариант 0 може да има положително значение по отношение на административната тежест (няма нови разходи), което ще бъде отразено с положителна стойност по този критерий. По този начин оценките по скалата: -2…0…+2 отчитат разликата на всеки вариант спрямо базисния сценарий и балансират различните по природа ефекти.

**ІV. Оценка на вариантите по критерии**

В настоящия анализ е разгледан всеки един от вариантите спрямо всеки критерий, оценката е обоснована по скалата -2…+2, като са приведени доказателства от официални източници на информация, в т.ч. сайт на МЗХ, НСИ и др.

***1. КРИТЕРИЙ: ЕФЕКТИВНОСТ***

**Вариант 0: „Без действие“** (**-2)**

Проведеният дотук анализ в ОВ посочва, че при запазване на статуквото нелоялните търговски практики по веригата на доставки ще продължат. Силните оператори ще могат да налагат условия на слабите, което ограничава свободната конкуренция, избора на потребителите и води до задълбочаване диспропорциите във веригата. Не се постига целта за прозрачност и равнопоставеност – напротив, равнопоставеността остава само привидна и по-слабите остават уязвими. Освен това Република България няма да изпълни поетите си ангажименти към ЕС за прилагане на мерки срещу нелоялните търговски практики. Поради тези причини, ефективността на вариант „не прави нищо“ е много ниска. Той не води до постигане на нито една от поставените цели.

**Вариант 1: „Нерегулаторен“ (–1)**

Този вариант показва намерение за реакция (напр. насърчаване на доброволни споразумения, етични кодекси или кодекси за добри практики между големи търговци и доставчици), но анализите на предходни подобни опити сочат, че е малко вероятно тя да има съществен положителен ефект. Причината за това е свързана с незадължителността на мерките, които не са правно обвързващи, поради което непазарните практики могат да продължат. При запазване на настоящата правна рамка, дори с някакви препоръки, фундаменталните дефицити ще продължат да действат. Нещо повече, силните оператори биха могли и да увеличат прилагането на нелоялни практики, знаейки че няма твърди санкции. С други думи, ефектът върху целите е не само слаб, а е възможно дори да бъде негативен. Проблемите няма да се решат системно, което означава непостигане на основната цел. Вариант 1 също не изпълнява напълно ангажиментите към ЕС. Все пак оценката е -1 (а не -2), тъй като в краткосрочен план може да има минимално положително въздействие, например, някои търговски вериги биха подобрили условията си, но това би имало несигурен и незначителен резултат. Обобщено, нерегулаторният подход е неефективен спрямо целите, поради което е определен като леко негативен, тъй като създава илюзия за действие, но на практика не адресира коренно проблемите като рискува те да се задържат нерешени във времето.

**Вариант 2 „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“ (+1)**

При този вариант се предвижда частично регулаторно решение, например, чрез въвеждане на забрани за нелоялни търговски практики чрез поправки в ЗЗК или в друг съществуващ закон. Това би имало частичен ефект: някои от проблемите ще бъдат адресирани, но не изцяло. Вариант 2 не отстранява напълно дефицитите във веригата на доставки. Те ще бъдат смекчени, но не изкоренени. Могат да се ограничат най-очевидните нелоялни практики, липсата на цялостна рамка означава, че правната несигурност и неравновесието в силите ще продължат да съществуват в известна степен. Някои негативни ефекти може да продължат в дългосрочен план. Например, конкуренцията пак няма да е напълно честна, при което може да се запази предимството на големите търговци, което да води до оттегляне на някои малки доставчици и до загуба на работни места. Все пак, в сравнение с Варианти 0 и 1, тук има положителна стъпка: част от мерките на практика ще изпълнят целите на политиката, но не напълно. Ангажиментите към ЕС биха били изпълнени частично. Следователно, налице е подобрение спрямо базисното състояние, но не оптимално. Въздействието е позитивно, но ограничено по обхват. Ключови проблеми могат да останат нерешени или да изискват допълнителни действия впоследствие.

**Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“ (+2)**

Един изцяло нов специален закон би създал комплексна и специализирана рамка за веригата на доставки. Според анализа дотук в ОВ, само Вариант 3 дава възможност за пълно адресиране на основните проблеми. Този вариант отстранява правната и фактическа възможност силните оператори да налагат условия на слабите. В резултат, би се постигнала истинска прозрачност и равнопоставеност, като дефицитите на проследяемост, неравенство и диспропорционалност биха били преодолени. ОВ подчертава, че при Вариант 3 най-уязвимият сектор (земеделските производители) вече няма да среща трудности, когато продава продукцията си на големите търговци, защото условията ще са открити, прозрачни и честни, а бариерите за навлизане на нови оператори на този пазар ще бъдат премахнати. Това означава цялостно постигане на целите – устойчива, прозрачна и добре функционираща верига на доставки. Освен това, новият закон би позволил на Република България изцяло да изпълни ангажиментите към ЕС, тъй като ще въведе необходимите регулации.

***2. КРИТЕРИЙ: ИКОНОМИЧЕСКО ВЪЗДЕЙСТВИЕ***

**Вариант 0: „Без действие“** **(-1)**

При отсъствието на намеса, икономическите тенденции в сектора вероятно ще бъдат неблагоприятни, тъй като неравноправните отношения позволяват на големите търговци да поддържат цените изкуствено ниско за доставчиците. Първоначално това може да изглежда добре за потребителите (по-ниски крайни цени), но прекомерният ценови натиск води до изтласкване на част от конкурентите от пазара, особено на по-малките доставчици. По този начин се руши конкуренцията в дългосрочен план. Следователно, при този вариант се запазва конкурентното предимство на големите търговци, а малките производители и доставчици може да бъдат принудени да се откажат от бизнеса си. Това означава по-малко производители и доставчици на пазара, свиване на обема на производство, загуба на работни места в селските райони и намаляване на инвестициите (кой би инвестирал в производство, ако пазарните условия са несигурни и неблагоприятни?).

От потребителска гледна точка, могат да се направят прогнози за систематично увеличение на потребителските разходи при сегашното положение. Големите търговци биха повишавали цените на храните по собствено усмотрение (често без пазарни основания), което особено би засегнало социално слабите групи от обществото. Съответно, липсата на регулация води и до по-високи крайни цени за потребителите в дългосрочен план, заради концентрацията на пазарна мощ. Съвкупният икономически ефект е отрицателен: по-малка конкуренция, риск за продоволствената сигурност и устойчивост, фермерите ограничават производството си (за да не продават на загуба), което засяга и БВП и търговския баланс.

**Вариант 1: „Нерегулаторен“ (0)**

При нерегулаторния подход не могат да бъдат заложени очаквания за съществена промяна в икономическите показатели. Ако се приемат препоръки за добри практики, част от големите търговци могат доброволно да намалят натиска върху доставчиците или да бъдат по-коректни, но за това няма гаранция. Вероятно повечето ще продължат да действат, както досега, особено ако това увеличава печалбите им. На практика, при Вариант 1 липсва реално въздействие върху икономическия растеж, заетостта и пазара на труда. При този вариант е възможно в краткосрочен план да се избегнат някои от най-негативните сценарии (все пак, има реакция, макар и доброволна), но уязвимостите остават налице. Потребителските цени може и да не се повлияят (или ефектът да е случаен/несигурен). Поради тези причини не се очакват значимо подобрение или допълнително влошаване спрямо текущата ситуация. Вариант 1 не носи видими ползи. Той не стимулира нито инвестициите, нито производството. Доброволните инициативи биха имали ограничен обхват и не могат да променят пазарната структура. Тя остава силно концентрирана в дистрибуцията – около 6 търговски вериги държат до 90% от пазара на дребно на храни. Подобна концентрация по принцип ограничава ползите от доброволни мерки, тъй като доминиращите играчи могат да не се включат. Сумарно, икономическата ситуация остава стагнираща, затова оценката е неутрална.

**Вариант 2 „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“** **(+1)**

Частичните регулаторни промени биха имали някои икономически ползи. Например, ако бъдат забранени най-вредните практики (като злоупотребата със забавено плащане, едностранни промени на договора и т.н.), малките производители ще могат да планират по-добре и да реализират повече продукция, вместо да се страхуват от загуби. Това би могло леко да повиши тяхната продуктивност и обем на производство. Конкуренцията на пазара би се подобрила частично. По-силните оператори вече няма да могат да ползват някои неконкурентни прийоми, което би облекчило положението на по-малките. Респективно, евентуални промени в действащата правна уредба могат частично да допринесат за увеличаване на икономическия растеж и заетостта. Например, ако доставчиците получат по-справедлив дял от добавената стойност, те може да наемат повече работници и да инвестират в разширяване. Потребителите също биха имали малка полза. Макар и частично, Вариант 2 би ограничил необоснованите скокове на цените на храните, т.е. те биха били малко по-стабилни отколкото при пълна липса на регулация. Въпреки тези плюсове, ефектът би бил ограничен от непълнотата на мерките. Понеже не всички дефицити се премахват, част от негативните икономически явления ще продължат да съществуват. Още повече, че като не се създава специализиран контролен механизъм, спазването на новите правила може да не е ефективно, което би подкопало част от потенциалните ползи.

**Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“ (+2)**

Един нов специален закон, прилаган ефективно, би трансформирал икономическите взаимоотношения във веригата към по-ефективен и равнопоставен модел. Премахването на нелоялните практики означава, че доставчиците ще получават пропорционална цена и навременно плащане, което директно подобрява техните приходи и ликвидност. Най-уязвимият сектор (земеделските производители) би усетил позитивен ефект: те вече няма да срещат затруднения да пласират продукцията си, което увеличава стимулите за производство. Повече произведена и продадена продукция води до по-висок БВП в селското стопанство и вероятно до повече заетост. Конкурентната среда се подобрява значително, тъй като законът би отстранил бариерите за навлизане на нови играчи и би ограничил прекомерната пазарна мощ на големите вериги. Това означава по-реална конкуренция и пазарно определени цени.

Потребителите също печелят. С повече конкуренция и прозрачност цените за крайния потребител биха били по-ниски и стабилни, без внезапни и необосновани увеличения. Съответно, при този вариант може най-пълно да бъде елиминиран рискът от систематично повишаване на цените за потребителите и дори той би допринесъл за справяне с бедността, защото стабилизирането или намаляването на цените на основните храни би облекчило положението на най-бедните слоеве от обществото. Накратко, налице са ползи по цялата верига: фермери с по-високи доходи, повече производство, нови работни места, потребители с по-достъпни цени. Този оптимистичен сценарий се основава на предположението за ефективно прилагане на закона, но тъй като тук се оценява самият потенциал на варианта, е поставена най-високата оценка.

***3. КРИТЕРИЙ: ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ МСП***

**Вариант 0: „Без действие“** **(-2)**

Настоящата ситуация се характеризира с привидна равнопоставеност, при която по-малките участници реално са в неблагоприятно положение. Без намеса, малките и средни земеделски производители ще продължат да понасят тежестта на нелоялните търговски практики. Това включва късно плащане за тяхната продукция, изисквания за допълнителни отстъпки и такси от страна на търговците (листинг такси, такси за промоция и др., които изяждат маржа им), както и риск от едностранно прекратяване на договори. Всичко това поставя МСП в икономическа несигурност и зависимост, описани в настоящия доклад като “уязвимост, непредвидимост на дейността и постоянна правна несигурност” за по-слабите страни. Също така, не е предвиден механизъм за защита. Ако един малък доставчик е ощетен, той практически няма къде да се оплаче ефективно (съдебните дела срещу големи търговци могат да бъдат бавни и скъпи, а и рядко, да не са по силите на МСП). Много от тях, особено най-дребните, може в един момент да са принудени да се откажат да работят с големите търговци, губейки достъп до най-големия канал за реализиране на продукцията им. Това може да води до фалити или до свиване на дейността на малки земеделски производители и предприятия, което да има изключително негативни социални последици, като допълнително обезлюдяване на селата и загуба на поминък за уязвими групи от населението. Силната отрицателна оценка -2 е оправдана, защото МСП нямат изгледи за подобрение, а напротив. Ситуацията им вероятно ще се влошава относително спрямо големите, които ще продължат да налагат благоприятните за тях си условия, без реакция от държавата.

**Вариант 1: „Нерегулаторен“ (0)**

Нерегулаторният подход не въвежда нови задължения за МСП, но и не гарантира подобряване на положението им. От една страна, ако се реализира някакъв доброволен кодекс, някои търговци биха се въздържали от най-лошите практики, което може леко да облекчи натиска върху МСП (затова не е поставена отрицателна оценка). От друга страна, тези инициативи няма да могат да обхванат и задържат всички. Напълно е възможно по-неетичните играчи да игнорират доброволните правила, особено ако липсват санкции. Така че много от МСП биха продължили да са в почти същата ситуация, както при Вариант 0.

**Вариант 2 „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“ (+1)**

Регулаторните промени биха довели до известни преки защити на МСП срещу най-честите злоупотреби. Например, ако в закона се запише, че купувач (търговска верига) няма право да отменя поръчка от доставчик в последния момент или да го принуждава да плаща за разваляне на непродадена стока, това веднага облекчава доставчика, който най-често е МСП. По-малко финансови загуби и непредвидени разходи за фермерите означава по-добро положение. Също, ако плащанията трябва да се извършат в срок до 30 дни, МСП ще получават навреме парите си, което подобрява ликвидността им. Всичко това са преки положителни въздействия от варианта. Това „относително облекчаване“ при Вариант 2 се дължи на факта, че част от нелоялните практики ще бъдат ограничени. Въпреки това, понеже не всички проблеми ще изчезнат, МСП няма да се окажат в идеална ситуация. Някои фундаментални неравенства няма да бъдат напълно премахнати – например, балансът на силите все още ще бъде на страната на големите търговци, и те ще могат да намират други начини да диктуват условията (макар и в рамките на закона). Това означава, че малките доставчици отново ще са правно и икономически уязвими, макар и не толкова, колкото преди.

**Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“ (+2)**

Основна цел на един нов специален закон би била именно закрилата на по-слабите участници във веригата, така че очакваното въздействие е изключително благоприятно за МСП. С такъв закон, малките земеделски производители и доставчици ще разполагат с гаранции срещу почти всички познати нелоялни търговски практики. Вариант 3 е на практика насочен към възстановяване на баланса в полза на тези уязвими страни. Те ще могат да сключват договори с големи купувачи, без да се опасяват, че ще бъдат ненужно притиснати впоследствие, тъй като законовите санкции ще гарантират защитата на техните интереси като равнопоставени участници в отношенията по веригата на доставки. Също толкова важно, ще имат къде да потърсят правата си. МСП ще могат спокойно да разширят дейността си, да работят с големите търговски вериги при ясни и честни условия, което ще повиши доходите и устойчивостта им. Много е вероятно и нови малки предприятия да навлязат на пазара с оглед по-благоприятните търговски практики, т.е. предприемаческата активност може да се стимулира. Всички тези фактори дават основание за максимална положителна оценка.

***4. КРИТЕРИЙ: АДМИНИСТРАТИВНА ТЕЖЕСТ*[[50]](#footnote-50)**

**Вариант 0: „Без действие**“ **(+2)**

Без предприемането на нови действия, няма допълнителни административни разходи или бюрократични процедури. Не се създават нови регулаторни режими, не се изменят закони, не се налага обучение на персонал или мониторинг, т.е. всичко продължава както досега. От гледна точка на бюджета на държавата, това е „най-евтиният“ вариант. Тя не разходва нищо допълнително. Също така бизнесът не понася тежестта на поставени на нови изисквания за дейността му. Ето защо, по този критерий, бездействието, парадоксално, е най-добрият избор, но само в тесния контекст на административната лекота, игнорирайки ефективността.

**Вариант 1: „Нерегулаторен“** **(+1)**

Нерегулаторният подход би изисквал известни организационни усилия от администрацията, които са минимални в сравнение със законодателните вариант. Например, МЗХ може да трябва да създаде работна група, да изготви насоки за добри практики, да проведе кампании сред търговските вериги и доставчиците за доброволно спазване на етични правила. Това включва известни разходи (за срещи, комуникация, може би информационна система за оплаквания, ако се въведе и някакъв подход на саморегулиране). Следователно, възприемането на този вариант, би струвало малко, но все пак не абсолютно нула. Все пак, ще е необходима институция, която да създаде нужните условия и да подпомогне процеса по взаимно приемане на тези доброволни договорки. Няма нови регистри или разрешителни. Бизнесът също не получава задължителни бюрократични тежести, като участието по презумпция ще бъде доброволно.

**Вариант 2 „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“ (0)**

При този вариант са включени законодателни промени. Това означава, че администрацията ще трябва да изготви, съгласува и внесе проекти за изменение и допълнение на нормативни актове. След приемане им, прилагането на новите правила вероятно ще бъде възложено на вече съществуващ орган. Това е по-евтино, отколкото да се създава нов такъв, но все пак ще доведе до натоварване на настоящите институции.

Може да се наложи КЗК или друг надзорен орган да наеме още хора или да отдели екип по тези въпроси, което е частично увеличение на разходите, което от гледна точка на държавния бюджет би било пренебрежимо ниска сума. Все пак, процедурите за прилагане се усложняват в известна степен, като предприятията в сектора ще трябва да се информират за новите правила, може да има нужда от подаване на сигнали към регулатора и участие в производства. Това е нова административна реалност за големите търговци (те ще трябва да доказват, че не прилагат забранените практики при евентуални проверки).

**Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“ (-1)**

Нов специален закон би изисквал нов прилагащ механизъм. Той предвижда създаване на регистър на първите изкупвачи и електронна система за проследяване, без да изисква създаването на нови институционални или административни структури структура. Подобни дейности се очаква да се изпълняват в рамките на съществуващите ресурси на МЗХ и МИИ, с евентуално назначаване на минимален брой нови щатни служители в двете министерства. За търговските дружества новата административна тежест е ограничена – еднократна регистрация и рутинно подаване на информация, без значими нови регулаторни изисквания. За производителите и доставчиците няма директни задължения, но държавата ще следва да поеме изцяло бремето на надзора, което административно ще представлява предизвикателство. Ще трябва да се създадат нови правила, наредби, регистри, да се организира ефективен мониторинг и контрол – централизиран и по места и т.н. Все пак, на този вариант е поставена оценка –1, а не –2, тъй като няма индикации за извънредно висока тежест, например, не се предвижда създаване на нова институция или звено в администрацията. Обективно, Вариант 3 е най-скъпият и бюрократичен, затова оценката по този критерий е негативна.

***5. КРИТЕРИЙ: ПРИЛОЖИМОСТ И ОСЪЩЕСТВИМОСТ***

**Вариант 0: „Без действие“ (+2)**

Този вариант не съдържа действия, следователно, няма никакви пречки или рискове при изпълнение. Той е просто продължаване на текущото положение. В този смисъл, от гледна точка на реализма, Вариант 0 е 100% незабавно осъществим. Разбира се, тук „приложимост“ не следва да се разбира като широко понятие, понеже на практика няма мерки на политика за прилагане. Но ако формално се оценява колко е вероятно вариантът да се приложи – това е най-осъществимият вариант, тъй като изисква нулево усилие. Оценката, която е поставена на този вариант, е +2, с уговорката, че това „предимство“ е по-скоро илюзорно от гледна точка на разрешаване на проблемите.

**Вариант 1: „Нерегулаторен“ (+2)**

Нерегулаторните мерки са лесно осъществими и политически по-малко спорни. Приемането на доброволен кодекс за добри практики, например, може да стане бързо. МЗХ вече е сформирало работна група през 2025 г. за концепция за нова политика, която би могла да предложи и такъв подход. Подобни доброволни подходи не изискват парламентарно одобрение, което спестява време и рискове (няма зависимост от несигурен законодателен процес). Освен това големите търговски вериги вероятно биха предпочели такъв мек подход пред твърдо законодателство, тъй че биха съдействали поне привидно. Така, политически, съпротивата срещу Вариант 1 би била ниска (никой не е против „доброволни“ мерки). Като времеви хоризонт Вариант 1 може да се въведе за няколко месеца (създаване на кодекс, подписване от заинтересованите страни, медийно оповестяване), докато законодателните варианти отнемат доста повече време. Затова оценката е +2, като се приема, че това е много бързо изпълним вариант. Единственият риск е, че той може да не даде резултати, което е въпрос на ефективност, разгледана по-горе. От гледна точка на административна и политическа реализуемост, Вариант 1 е най-лесно осъществим след Вариант 0.

**Вариант 2 „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“ (+1)**

Промените в съществуващи закони изискват изминаване на целия законодателен процес, но мащабът на промените при този вариант е по-малък, отколкото при нов закон. Вариант 2 може да се постигне чрез поправки, които могат да се добавят и разгледат сравнително бързо, особено ако има политическа воля (например, вмъкване на нов раздел в ЗЗК или Закона за храните). Република България вече има известен опит. През 2015 г. бяха направени първи стъпки в ЗЗК за защита на по-слабата страна. Научените уроци от тогава могат да улеснят новите изменения и допълнения. Политическата приложимост е силно вероятна, ще е налице подкрепа, защото това е компромисен подход – прави нещо, но не твърде радикално. За управляващите това може да изглежда по-лесно постижимо, отколкото да бъде приет нов закон, който може да породи повече дискусии. Като време, нормативните промени биха отнели няколко месеца за подготовка и приемане. Изпълнението на практика също е сравнително осъществимо, тъй като се ползва наличен институционален капацитет.

**Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“ (0)**

Изцяло нов закон е мащабно начинание. Повечето държави членки вече имат приети специални закони или изменения действащи такива. Ако се приеме, че Република България е изостанала в този аспект, това дава допълнителен аргумент и мотивация на държавата да придвижи приемането на такъв нормативен акт.

Общественият натиск е отделен съществен фактор. Покачването на цените на храните през 2022 – 2023 г. доведе до силно обществено недоволство, което бе пряк стимул за държавата да предприеме най-решителни мерки.

Това означава, че Вариант 3 има шанс да получи политическа подкрепа, защото адресира проблема комплексно и показва ангажираност. Очаквано, големите вериги и други засегнати мощни играчи биха лобирали против или за смекчаване на закона. Това може да затрудни приемането или да забави процеса.

Резултатите от анализа на вариантите по избраните критерии са представени по-долу (Вж. Таблица 10).

**Таблица № 10. Резултати от анализа на вариантите по избраните критерии**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Критерии*** | | ***Варианти*** | | | |
| **Критерий** | **Тежест** | **Вариант 0: „Без действие“** | **Вариант 1:** **„Нерегулаторен“** | **Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“** | **Вариант 3:** **„Регулаторен – изцяло нов специален закон“** |
| Ефективност (постигане на цели) | 30 | -2 | -1 | +1 | +2 |
| Икономическо въздействие | 20 | -1 | 0 | +1 | +2 |
| Въздействие върху МСП | 20 | -2 | 0 | +1 | +2 |
| Административна тежест | 15 | +2 | +1 | 0 | -1 |
| Приложимост и осъществимост | 15 | +2 | +2 | +1 | 0 |
| **Обща оценка:** | **100%** | **-1** | **2** | **4** | **5** |

**V. Общи претеглени оценки на вариантите**

На фигурата по-долу са представени всеки един от четирите варианта според притеглената оценка по всеки един от избраните критерии за мултикритериен анализ. (Вж. Фигура 9).

На фигурата 0 е поставена в центъра и отговаря на неутрален ефект, а крайната окръжност е на стойност +2 (силно положително влияние). Отрицателните стойности са изобразени в средната област (напр. -2, като най-вътрешна точка).

По-широкият полигон означава по-добро цялостно представяне. Ясно се вижда, че полигонът на Вариант 3 (ярко зелен) превъзхожда по повечето оси, докато полигонът на Вариант 0 (червен) е силно стеснен при ключови критерии, въпреки че излиза навън при „Административна тежест“ и „Приложимост“.

**Фигура 9. Представяне на всеки вариант по избраните критерии**: ефективност, икономическо въздействие, въздействие върху МСП, административна тежест приложимост и осъществимост

На фигурата по-долу са представени общите претеглени оценки (S) за всеки от вариантите, като са пресметнати въз основа на тежестите на всеки един от изведените критерии. (Вж. Фигура 10).

Положителните стойности означават положително въздействие, отрицателните – негативно, а 0 – неутрално/ без промяна.

**Фигура 10. Крайни претеглени резултати от мултикритерийния анализ**

Както е видно, Вариант 3 „Регулаторен – изцяло нов специален закон“ получава най-висока сумарна оценка S = +1.25, следван от Вариант 2 „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“ със S = +0.85, Вариант 1: „Нерегулаторен“ със S = +0.15. Вариант 0: „Без действие“ е единствен с отрицателен краен резултат S = –0.60, което означава, че като цяло влиянието му е отрицателно спрямо целите, преследвани с новата политика и интересите на заинтересованите страни.

Проведеният мултикритериен анализ сочи, че Вариант 3 който предвижда приемането на изцяло нов специален закон, постига най-висока комплексна оценка. Той превъзхожда останалите варианти по ефективност (единствен разрешава проблемите цялостно и изпълнява ангажиментите към ЕС) и икономически и социални ползи (значително подобрение за производителите, конкуренцията и потребителите), докато умерените му недостатъци – по-висока административна тежест и сложност – са далеч компенсирани от плюсовете.

Вариант 2, който включва промени в действащата правна уредба се нарежда на второ място. Той е също реализуем и носи немалко ползи, но тъй като оставя част от проблемите нерешени има чувствително по-нисък общ резултат спрямо Вариант 3. Вариант 2 може да се счита за резервен вариант, ако по някаква причина Вариант 3 срещне непреодолими пречки. Но анализът показва, че това би бил компромис, при който няма да могат да бъдат разгърнати всички потенциални позитиви от политиката.

Вариант 1, който прилага нерегулаторен подход, получава скромен положителен резултат главно благодарение на лесната си приложимост и липсата на разходи, но не успява да донесе значими подобрения по същество. Той рискува да бъде недостатъчен и на практика продължава статуквото, което, както е видно от анализа, е проблематично. Може да се използва като допълнение (например, временно, докато се подготвя закон), но не и като устойчива самостоятелна политика.

Вариант 0е единственият вариант с негативен нетен ефект и, очевидно, отпада като приемлив избор. Неговото предпочитане би означавало запазване на несправянето с идентифицираните проблеми, възможни санкции за неизпълнение на правото на ЕС и трайни загуби за уязвимите участници и потребителите.

В заключение, мултикритерийният анализ посочва новия специален закон като оптималния избор, въпреки свързаните с него ресурси и време. Препоръчва се държавата да планира отсега неговото ресурсно обезпечаване (в бюджета за 2025 – 2026 г.). Решението за неговия избор ще донесе най-големи нетни ползи за националната икономика, ще защити устойчиво малките производители и ще гарантира на потребителите по-честен и конкурентен пазар на селскостопанска продукция и храни.

## Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП - тест)

|  |
| --- |
| [Съгласно чл. 22, ал. 3 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието при всяка цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва и оценка на въздействието върху малките и средните предприятия.  Оценката на въздействието върху малките и средните предприятия е известна като „МСП – тест“.  Оценката на въздействието върху МСП се базира на:  1. резултатите от целенасочени консултации със заинтересованите малки и средни предприятия и/или с техни представителни организации;  2. броя и категорията на предприятията, които ще бъдат пряко или косвено засегнати от нормативния акт;  3. описание на разходите и ползите от прилагането на нормативния акт за предприятията - по категории малки и средни предприятия, а където е подходящо - и по основно засегната икономическа дейност;  4. доказателства за необходимостта от включване на малки и средни предприятия в обхвата на нормативния акт;  5. предложения за намаляване на негативните въздействия върху предприятията от всяка категория - като цялостното им изключване от обхвата на нормативния акт, временното им изключване от обхвата на нормативния акт, изключването само на някоя от категориите предприятия от обхвата на нормативния акт, намаление на такси и др. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 42).]  *Опишете в следната поредност:*  ***Проблем 1.***  ***Вариант 1***  ***Специфично въздействие****: въздействието върху МСП (МСП - тест)*  ***Вариант 2***  ***Специфично въздействие****: въздействието върху МСП (МСП - тест)*  ***Вариант 3***  ***Специфично въздействие****: въздействието върху МСП (МСП - тест)*  ***Проблем 2.***  ***Вариант 1***  ***Специфично въздействие****: въздействието върху МСП (МСП - тест)*  ***Вариант 2***  ***Специфично въздействие****: въздействието върху МСП (МСП - тест)*  ***Вариант 3***  ***Специфично въздействие****: въздействието върху МСП (МСП - тест)*  ***Проблем 3.***  ***Вариант 1***  ***Специфично въздействие****: въздействието върху МСП (МСП - тест)*  ***Вариант 2***  ***Специфично въздействие****: въздействието върху МСП (МСП - тест)*  ***Вариант 3***  ***Специфично въздействие****: въздействието върху МСП (МСП - тест)*  *Възможни методи за анализа на въздействията*   * *Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия* |

Настоящият МСП-тест представлява подробен анализ на въздействието върху МСП на разглежданите от ОВ четири алтернативни варианта на публична намеса в отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни. Предвид, че секторът обхваща огромен брой малки стопанства, преработватели и търговци, е важно да се оцени как различните варианти на политика биха се отразили на МСП, включително какви са потенциалните им административни и финансови тежести.

В съответствие с най-добрите практики за цялостна предварителна оценка на въздействието е извършен анализ на ефектите от всеки вариант спрямо засегнатите МСП по критериите обхват на предприятията, качествени ефекти (ползи/ недостатъци) и количествени измерения, сравнени със статуквото (базисен сценарий – Вариант 0).

**Вариант 0: „Без действие“**

При този вариант не се предприемат нови мерки. Остава действаща настоящата нормативна уредба, като не се постига пълно съответствие с изискванията на правото на ЕС. Нелоялните търговски практики продължават да се регулират по досегашния начин или изобщо не се адресират изрично, няма специални ограничения за надценки или квоти за български продукти, няма нови регистри или наблюдение на пазара, освен съществуващите механизми за събиране на данни за статистически цели.

***Обхват на засегнати МСП:*** при липса на ново действие няма допълнително засегнати предприятия освен вече действащите на пазара. В Република България във веригата на доставка на храни участват десетки хиляди малки стопанства и фирми. По данни на НСИ, в сектор „Селско, горско и рибно стопанство“ функционират 49 108 нефинансови предприятия. Почти всички от тях са микропредприятия (над 47 хил. с под 10 заети)[[51]](#footnote-51). В сектор „Преработваща промишленост“ има около 30 хил. предприятия, сред които производството на храни и напитки заема значим дял[[52]](#footnote-52). Още по-мащабен е секторът „Търговия (на едро и дребно)“, където общо има 138 086 предприятия, доминирани от микро-фирми (над 130 хил. с под 10 заети)[[53]](#footnote-53). Не всички от тях са пряко свързани с храни, но официалните данни за търговските обекти показват, че в края на 2023 г. има 39 293 магазина за храни, напитки и тютюневи изделия в страната[[54]](#footnote-54) (от общо 108 хил. търговски обекти на дребно). Това подсказва, че де факто засегнатите по веригата на храните са десетки хиляди МСП, основно микропредприятия и семейни бизнеси. При Вариант 0 няма нов регулаторен ефект върху тях. Те продължават да работят при текущите условия, без допълнителни задължения, но и защити.

***Ефекти върху МСП:*** положителното на този вариант е липсата на нова административна тежест. МСП няма да бъдат изправени пред допълнителни разходи за съответствие, документи или промяна в практиките. Отрицателно обаче е, че съществуващите проблеми остават неразрешени. Малките земеделски производители и малките преработватели ще продължат да се сблъскват с нелоялни търговски практики от страна на по-силни преговарящи партньори (например забавени плащания, внезапни откази на поръчки, едностранно променяни условия). Също така, сегашната среда на високи търговски надценки на дребно за основни храни няма да се подобри като малките доставчици ще имат по-слаби позиции да договарят по-добри условия. Неравнопоставеността по веригата би продължила да ограничава растежа на малките производители и предприятия, да потиска инвестициите и да възпрепятства устойчивото им развитие. Липсата на действие не подпомага изпълнението на националните цели като: повишаване на продоволствената сигурност и устойчиво земеделие. Съответно, при Вариант 0 се запазва статуквото, при което МСП продължават да понасят негативите на съществуващите пазарни дисбаланси без допълнителна публична защита.

***Административна тежест:*** няма нови регулации, следователно, няма допълнителна административна тежест за бизнеса или за държавата. Разходите остават само текущите – съществуващите и към момента изисквания за счетоводство, санитарен контрол и др. се запазват непроменени. Докато този вариант не поражда допълнителни разходи, той не носи и допълнителни ползи. Ефектът за МСП е неутрален по отношение на нови задължения, но негативен поради пропуснатата възможност за подобрение на условията им.

**Вариант 1: „Нерегулаторен подход“**

При този вариант се предвиждат доброволни мерки вместо публична регулаторна намеса. Това може да включва изготвяне на кодекси за добри практики по веригата на доставка, морални ангажименти от страна на големите търговци към по-справедливо отношение към доставчиците, секторни споразумения, кампании за саморегулация и обучения. Държавата може да насърчава диалога между участниците (например, създаване на платформи за преговори между търговски вериги и доставчици), но не да налага правно обвързващи правила. Вариант 1 не изменя законови или подзаконови актове, а разчита на добра воля и пазарен натиск (напр. потребителско неодобрение на нелоялни практики), за да се подобри ситуацията.

***Обхват на засегнатите МСП:*** директно задължени по този вариант няма, тъй като мерките са доброволни. Не се въвежда задължителен обхват на предприятия, но косвено могат да бъдат засегнати много МСП, ако се включат в доброволните инициативи. Например, големите търговски вериги биха били приканени да спазват кодекса и това би облагодетелствало хиляди малки доставчици (производители, малки преработватели), ако веригите доброволно ограничат нелоялните търговски практики (като забавени плащания) спрямо тях. Също така, браншовите организации на малки търговци биха могли да поемат ангажимент за поддържане на „разумни“ надценки на определени стоки, което би обхванало членовете им. Участието обаче не е всеобхватно и вероятно само по-организираните или социално отговорни фирми ще се включат. Много МСП, особено тези извън браншовите организации или участващите по веригата без формални договори, може изобщо да не се включат. Така, обхватът е неопределен: най-вероятно ограничен. Няма регистри за вписване, няма изискване „всички производители“ или „всички магазини“ да правят нещо конкретно, т.е. обхватът зависи от доброволното покритие.

***Ефекти върху МСП (качествено):*** потенциалните ползи са, че ако достатъчно големи играчи приемат доброволни правила, малките доставчици биха получили частична защита без тежестта на бюрокрацията. Например, един добре въведен и прилаган кодекс за добри практики може да гарантира, че земеделските стопанства ще получават плащане до определен срок и няма да им се отменят поръчки в последния момент. Това би подобрило ликвидността и сигурността за малките производители (няма санкции, но има морален ангажимент). Малките търговци пък няма да бъдат принудени да представят сложни отчети или да правят регистрации, т.е. те запазват гъвкавостта си, като същевременно могат да се възползват от указания и обучения, предоставени от държавата или от техните браншови организации.

Недостатъците са свързани с липсата на задължителност на новите принципи и правила, което поставя под въпрос ефективността. Доброволните мерки често имат ограничен обхват и сила. Дружествата, които вече се отнасят добре с партньорите си, ще спазват кодекса за поведение или за добри практики, но нелоялните играчи може да го игнорират. Това означава, че основните проблеми (неравноправни условия, дълги срокове за плащане, високи надценки и др.) вероятно ще продължат да съществуват при този вариант. Малките производители и предприятия, които понасят негативните ефекти на нелоялните търговски практики, няма да имат гаранции за подобрение на средата, в която оперират, освен ако по-големите доброволно не променят поведението си, което е нещо несигурно. Също така, липсата на контролен орган означава, че не е предвидено систематично проследяване дали условията се подобряват или влошават. Някои заинтересовани страни изразяват скептицизъм, че подобен „мек“ подход би имал реален ефект върху дълбоко вкоренени проблеми в отношенията по веригата на доставки.

***Административна тежест:*** тя е минимална към нулева за МСП. Понеже при този вариант всичко е доброволно, няма задължителни нови административни изисквания. Няма правни регулации, следователно, няма формални отчети, регистрации или санкции. Възможни са малки разходи, свързани с участие в доброволни обучения или срещи, например, ако се проведат семинари за добри практики, едно малко дружество ще трябва да отдели време и средства за да участва. Но това може да се разглежда като възможност по избор и инвестиция с потенциална полза от научаване на по-добри практики за по-добри условия за бизнес, а не като административно бреме.

За публичните органи тежестта също е ниска. Държавата би могла да организира срещи и изготвяне на кодекси, но без нужда от нови структури или интензивен контрол. Възможно е да има минимални разходи за комуникационни кампании или поддръжка на платформа за диалог, които обаче са незначителни спрямо един правно уреден институционален надзор. Обобщено, Вариант 1 не създава измерима административна тежест за малкия бизнес. Формулата за административна тежест тук би дала нула, тъй като броят на засегнати МСП по закон =0 (всички действия са доброволни). Това го прави привлекателен откъм липса на бюрокрация, но с цената на несигурност в постигането на целите.

**Вариант 2: „Регулаторни промени в действащата правна уредба“**

Този вариант включва ограничена регулация чрез изменение и допълнение на съществуващи закони, вместо създаване на нов отделен закон. Вариант 2 би забранил определен набор от най-вредните нелоялни практики (късно плащане, отменяне на поръчки в последния момент, едностранни промени в договора и т.н.) между купувачи и доставчици на земеделски продукти, като се фокусира върху защита на по-слабата страна (обикновено дребния производител). Този подход е инкрементален – надгражда вече съществуващ контрол. Не се създава нов специализиран орган, нито изцяло нова нормативна система, т.е. интегрират се новите правила към наличната структура.

***Обхват на засегнатите МСП:*** регулаторният обхват на Вариант 2 е по-тесен от този на Вариант 3, насочен главно към определени взаимоотношения във веригата. Например, Директива (ЕС) 2019/633 дефинира прагове като защитава доставчици (вкл. МСП) срещу купувачи с по-голям размер. Така, само сделките, по които едната страна е МСП, а другата е по-голяма компания, биха попаднали под забраните за нелоялни търговски практики. Това означава, че прякото въздействие е концентрирано върху големите търговци и преработватели, които трябва да прекратят определени практики, и върху МСП като потърпевши, които получават защита. Броят на засегнатите МСП от нови задължения в този вариант не е голям: малките доставчици нямат нови изисквания, те просто имат повече права. Новите изисквания по-скоро касаят по-едрите предприятия (които трябва да се съобразяват със забраните). Малките търговци, които не упражняват такива практики, няма да бъдат пряко засегнати. Вариант 2 вероятно би обхванал всички земеделски продукти и храни, но само по отношение на определени практики и без допълнителни мерки като контрол на цени или квоти. Т.е. засегнати (като адресати на нормите) са стотици до хиляди предприятия, главно големи търговци на храни и големи преработватели, плюс някои средни предприятия. МСП са засегнати най-вече косвено – като бенефициенти на по-добра защита, а не като носители на нови задължения.

***Ефекти върху МСП (качествено):***очакваните ползи от Вариант 2 са свързани с това, че той адресира ключовите проблеми с минимално необходима намеса. Забраната на определени нелоялни търговски практики ще подобри положението на малките производители и доставчици при преговори с големи изкупвачи. Например, ако се въведе правило за максимален срок за плащане (30 дни) за бързоразвалящи се храни, един малък земеделски производител ще получава парите си навреме, което подобрява ликвидността му и намалява риска от фалит. Ако се забрани на купувачите да отменят поръчки в последния момент, производителите няма да остават с непродадена продукция в последния момент, а това директно повишава доходната стабилност на МСП в селското стопанство. Социалният ефект също е положителен. По-стабилните доходи за земеделските производители подпомагат заетостта в селските райони и намаляват несигурността за работниците. Малките търговци и преработватели на практика почти не са обременени от новите правила, а дори могат да се възползват, когато са в позиция на доставчик към по-голям клиент. Освен това, понеже Вариант 2 не включва спорни мерки като контрол на цени или задължителни квоти, той не създава и пазарни изкривявания, които биха засегнали негативно малкия бизнес. Недостатъците при този вариант са свързани с пропуснатите ползи. Той е по-ограничен по обхват и не разрешава всички проблеми. Например, ако общественият проблем е високата крайна цена за потребителя и ниския дял за производителя, този вариант не се намесва пряко в ценообразуването. Също така, няма гарантирана печалба за производителя, както е предвидено във Вариант 3, което част от фермерските организации може да виждат като пропуск.

Вариант 2 постига частично подобрение, най-вече по отношение на нелоялните практики, но не гарантира защита, например, на маржовете на печалба и присъствието на български стоки в търговските обекти. Все пак, той е по-умерен и реалистичен, в ограничени отношения. Вероятно социалните ефекти ще са положителни (сигурност на доходите), икономическите – леко положителни (по-ефективен пазар, повече доверие за инвестиции), а отрицателните последици за пазара и конкуренцията са минимални. От гледна точка на МСП, това изглежда компромисен подход: дава основни защити без да натоварва, но и без да се ангажира с по-дълбока интервенция за отстраняване на идентифицираните дефицити.

***Административна тежест:*** Вариант 2 въвежда някои нови изисквания, но значително по-малки от тези при създаване на изцяло нов правен режим. Тъй като не се създава отделен регистър или нов контролен орган, административната тежест за МСП е ниска. Малките доставчици нямат формални задължения, като например не се изисква от производителите да правят нещо допълнително, освен евентуално да подписват писмени договори (ако досега не са го правили). Едно възможно ново изискване е всички договори за доставка на земеделски продукти да бъдат писмени (това е част от мерките срещу нелоялните търговски практики). За някои микро-стопанства, които работят с устни уговорки, това би означавало минимално административно усилие, за да съставят и подпишат договор, най-често по образец. Това отнема време, но не е непосилно: може би от порядъка на няколко часа, еднократно, за съставяне на типова бланка. Други задължения за малките бизнеси няма. Не се изисква и регулярна отчетност от производителите или дребните търговци. Основната административна тежест пада върху големите оператори. Например, голям супермаркет трябва да промени процедурите за договаряне и ценообразуване. Тази тежест обаче е еднократна и незначителна спрямо мащаба им (големите дружества разполагат с юридически отдели, като за тях поначало това е нещо рутинно да актуализират условията). Очаква се малко или никакво увеличение на административните разходи за МСП, като някои процеси може да се улеснят (например, чрез стандартни договори вместо индивидуално договаряне всеки път).

Ако бъде направена следната квантификация: ***административна тежест = брой засегнати МСП × време × цена на час*.** В случая ***брой засегнати МСП* (с нови задължения) ≈ *ниско*** (например, производители, които досега нямат писмени договори , може би са няколко хиляди). ***Време* *за изпълнение:*** 5 часа годишно средно на предприятие (за преглед на новите клаузи, консултация с юрист и оформяне на договори). ***Цена на час:*** около 10 лв./час (средна разходна ставка за управител/административен труд в селско стопанство или дребен бизнес). Тогава административната тежест би изглеждала по следния начин: ***≈ 5 часа × 10 лв. = 50 лв. годишно на предприятие*** (което е пренебрежимо малко). Дори ***умножено по 1000 предприятия, това е 50 хил. лв. общо*** – стойност, която е нищожна на макрониво.

За държавата допълнителната тежест също е ниска. Контролът може да се осъществява от съществуващи органи с минимално увеличение на персонала. Следователно, Вариант 2 не налага на МСП съществени нови административни разходи – той е щадящ от бюрократична гледна точка, което е негово предимство спрямо Вариант 3.

**Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“**

Вариантът предвижда всеобхватна специална регулаторна намеса в отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни. Вариант 3 включва изцяло нови правила. На концептуално ниво, те могат да бъдат обобщени така:

- задължително писмено оформяне на договорите между първи изкупвачи и производители;

- забрана на широк кръг нелоялни търговски практики; въвеждане на тавани на търговските надценки за определени основни храни (списък от около 22 продукта, с възможност Министерски съвет да го разширява);

- изискване големите търговски вериги да предлагат определен процент българска продукция на рафтовете;

- ограничения върху промоционалните кампании (например, забрана за прекомерни отстъпки, за да се предотвратят ценови войни или обезценяване на продукцията);

- въвеждане на регистър на първите изкупвачи,

- създаване на електронна система за проследяване на сключените договори и др.

Този вариант цели да регулира комплексно пазара „от фермата до трапезата“ и да постигне широк спектър от цели: справедливи доходи за производителите (например, гарантиран минимум 10% печалба), овладяване на прекомерните надценки по веригата, стимулиране на местното производство, предпазване на потребителите от прекомерни цени и повишаване на прозрачността.

***Обхват на засегнатите МСП*:** мерките при Вариант 3 са изначално с лимитиран обективен обхват. Ценовите ограничения засягат само определен списък от стоки от първа необходимост, изискването за процент български продукти се прилага основно към големите търговци, а новите системи за наблюдение ще се изграждат от държавата в рамките на наличния административен капацитет. Следователно, за засегнатите МСП основните нови ангажименти се свеждат до писмено оформяне на договорите и стандартно периодично предоставяне на данни, което ограничава до минимум нетната тежест.

Практически всички участници по веригата за доставка на земеделски продукти и храни ще реализират ползи от новия закон. Регулацията покрива както първично производство (земеделски стопанства), така и преработка, търговия на едро и дребно на основни храни. По официални данни, както беше посочено, това са над 90 хил. предприятия – от малки семейни земеделски стопанства до малки магазини и ресторанти[[55]](#footnote-55),[[56]](#footnote-56). Разбира се, степента и видът на засягане варират:

- *малки земеделски стопанства (фермери)*: повечето такива в Република България са малки: 77% с под 20 ха земя и преобладаващо семейни. Те ще бъдат облагодетелствани от защита срещу нелоялни практики, като например, няма да им се налага да приемат плащане след 60 дни или да им връщат стоката без заплащане. Но фермерите също ще имат нови задължения: да сключват писмени договори с първите изкупвачи (прекратяване на устните договорки), да спазват определени изисквания за тези договори (например да включват клаузи за 10% печалба), вероятно да предоставят информация за себестойността си при договаряне (ако се прилага гарантиране на процент печалба);

- *първи изкупвачи и преработватели*: Това са фирми, които събират суровини от много фермери – мандри, месопреработватели, плодово-зеленчукови консервни предприятия, зърнопреработватели и т.н. Мнозинството от тях са също МСП (макар и сред тях да има и някои големи). Те ще бъдат пряко облагодетелствани: на тях също няма им бъдат налагани нелоялни търговски практики. Въпреки това, ако са първи изкупвачи, законът ще изисква да се регистрират в специален регистър. Това означава, че те ще трябва да подадат заявление за вписване и да се отчитат периодично;

- *търговци на едро*: дружествата дистрибутори, борси за храни, складове на едро също ще трябва да се регистрират и да спазват новите условия. Ако работят като посредници между фермери и магазини, те попадат под регулация на договорите и нелоялните търговски практики;

*- търговци на дребно (магазини, супермаркети)*: тук попадат основно големите търговски вериги (които са около 10-15 компании, опериращи стотици обекти). За тях се въвеждат ограничения на надценката (да не надвишава определен процент за списъка от стоки) и изискване определен дял от продаваните основни храни да са българско производство. Последното може да се окаже трудно изпълнимо за обекти с ограничени доставчици. Те ще трябва да търсят български източници, да документират произхода. Всичко това води до увеличаване на административната работа, като изисква водене на документация кой продукт какъв произход има, евентуално, предоставяне доказателства при проверка.

Общото за всички участници по веригата на доставки е, че Вариант 3 практически не оставя никой незасегнат в сектора – почти всички МСП по веригата имат или ново задължение, или нова защита (а често и двете). Обхватът е национален и по цялата дължина на веригата.

***Ефекти върху МСП (качествено):***потенциални ползи при Вариант 3 са, че при постигане на неговите амбициозни цели биха били облагодетелствани по-малките участници. Ако се реализира ефективно, малките земеделски производители ще получат гарантиран минимален доход (чрез клаузата за 10% печалба), а това би могло да повиши тяхната рентабилност и да осигури устойчива мотивация да продължат дейността си. В дългосрочен план, това може да задържи повече хора в селските райони и да подобри жизнеспособността на малкия бизнес там. Също, навременните плащания и ясните писмени договори предпазват фермерите от финансови шокове.

Ограничението на надценките може да доведе до по-достъпни цени за храните за крайните клиенти, което индиректно би поддържало потреблението на продукти от МСП (ако храните са по-достъпни, хората купуват повече, включително местна продукция). Изискването за определен дял български стоки по рафтовете създава пазар за дребните български производители като им гарантира пространство в търговската мрежа, което иначе биха загубили пред по-евтин внос. Всички тези мерки на пръв поглед целят да наклонят везните в полза на малкия местен бизнес. Ако законът функционира ефективно, МСП биха имали повече приходи, по-предвидими отношения, и по-голям дял от печалбата по веригата.

Отрицателните ефекти при Вариант 3 са свързани с това, че се въвеждат няколко нови изисквания към МСП. Основно е задължителното писмено оформяне на сделките и изграждането на система за проследяемост на веригата, които представляват отдавна отлагани промени за изсветляване и изравняване на правилата, но могат да доведат и до нежелани последици за МСП като:

*- повишена административна и финансова тежест***:** малките предприятия често нямат специализиран персонал (юристи, икономисти), който да им помогне да се справи с новите регулации. Все пак, самото проследяване на обемите на продажби и цените по веригата ще се осъществява основно от държавата, което означава, че няма да се изисква от отделните дружества да подават редовни специализирани отчети за тези данни. От гледна точка на регистрирането и отчитането, всяка нова бюрократична процедура е относително по-скъпа за микро-фирмата, отколкото за голямата. Въпреки че новите изисквания могат да засегнат негативно част от МСП, също така е възможно да се наблюдава и обратния ефект – по-справедливите условия да задържат на пазара онези малки стопанства, които иначе биха отпаднали;

- *правна несигурност и динамика на пазара:* малките производители може да се радват на защита, но и те се нуждаят от стабилна пазарна среда. Ако големите вериги реагират негативно, например, ако решат да намалят асортимента на регулираните продукти или да купуват по-малко българска продукция, за да избегнат ограничения, това може да навреди на МСП. Съществува опасение, че прекомерната намеса ще доведе до дефицити и изкривявания на пазара, които в крайна сметка вредят и на малките. Например, ако се сложи таван на надценката на олиото, а цената на суровината скочи, някои търговци може изобщо да спрат да предлагат определени марки/продукти, което намалява пазара за съответните производители.

В обобщение, ефектите от Вариант 3 за МСП са двояки. От една страна, законът предоставя безпрецедентна защита и залага потенциални ползи за участниците по веригата на доставки, като по-балансиран пазар, гарантирани минимални доходи, достъп до търговската мрежа. От друга страна, комплексността и новите изискванията могат да доведат затруднения за най-малките и слаби предприятия, като нежелан страничен ефект. Иначе, една от основните цели на предложения Вариант 3 е именно да спре тенденцията на отлив на малки стопанства, характерна при запазване на статуквото и да задържи максимално тези уязвими производители на пазара чрез по-справедливи условия. Това означава, че всичко зависи от начина по който ще бъде въведен и прилаган Вариант 3. Ако мерките, включени в него, се приложат ефективно и балансирано, ползите може да надделеят, ако не, тежестите могат да засегнат негативно част от МСП.

***Административна тежест:*** Вариант 3 налага административна тежест върху МСП, тъй като за пръв път много от тях ще трябва да спазват формални процедури и ограничения. С оглед количествена оценка на административната тежест са разгледани изискванията и е приложена позната методология и формулата за изчисляване на административната тежест:

- *регистрация на първи изкупвачи:* ако се приеме, че около 2 000 предприятия (преработватели, големи ферми, търговци на едро) трябва да се регистрират като „първи купувач“ на земеделска продукция. Необходимо е попълването на заявление, събирането на нужните документи и подаването им отнема средно 4 часа на предприятие, при средна цена на час ~15 лв. (ако се ангажира мениджър или юрист). Еднократната административна тежест за тази група би била 2000 × 4 × 15 = 120 000 лв. (общо).

- *сключване на писмени договори*: ако допуснем, че 50 000 малки производители и 5 000 малки доставчици/преработватели трябва да сключат нови договори или да приведат старите в съответствие с новите нормативни изисквания. Това е еднократен акт, при който може да са необходими около 4 часа за консултация, преговори и оформяне на документите, особено с предоставени образци. Съответно, еднократната административна тежест би възлизала на (55 000 × 4) × 20 лв./час (приблизителна ставка) ≈ 4 400 000 лв. Това число е значително, но отразява прехода към формална договорна база за огромен брой отношения. Разбира се, една част от тези договори вече са писмени, така че реално сумата може да се очаква да е значително по-ниска (тук е посочена приблизителна оценка за мащаба);

*- ограничения на надценки и български продукти:* тук административната тежест е постоянна/ ежемесечна, но прякото административно усилие за всеки малък магазин ще бъде ограничено. Основното проследяване и анализ ще се извършва от държавата. Ако допуснем, че един малък търговец отделя ~2 часа месечно допълнително за проверка на цените и комуникация, това е ~240 лв. годишно при ~10 лв./час. За 20 000 магазина това би било около 4.8 млн. лв. годишно общо.

Сумарно, примерните компоненти водят до приблизителна годишна административна тежест за бизнеса в порядъка на 9 млн. лв. първоначално (еднократно) и под 5 млн. лв. годишно текущо. Може да се обобщи, че Вариант 3 постига най-широк обхват и потенциално най-големи ползи за МСП в сектора земеделието (справедливи условия, пазарен достъп), но тези ползи идват с цената на административни и регулаторни разходи. Вариант 2, напротив, адресира част от проблемите с минимални нови тежести, макар и да не решава всичко. Вариант 1 има нулеви тежести, но несигурен ефект. Вариант 0 оставя нещата, такива каквито са, без допълнителни разходи, но с продължаване на текущите проблеми.

**Таблица № 11. Стъпки при провеждането на МСП-тест**

| **Стъпка** | **Същност** | **Резултат** |
| --- | --- | --- |
| Първа | **Идентификация на засегнатите МСП** | **Сектор**: Земеделие (първични производители), хранително-вкусова промишленост (преработватели), търговия на едро и дребно с храни. В обхвата на закона влизат десетки хиляди предприятия – от дребни ферми до квартални магазини. |
| Втора | **Консултации със заинтересовани страни** | **Проведени консултации:** асоциации на търговските вериги, преработвателите и земеделските организации. Становищата са поляризирани. Сдружението за модерна търговия (представляваща големи ритейлъри, но и много малки магазини като членове), например остро критикува проекта, предупреждавайки за прекомерна държавна намеса, риск от дефицити и инфлация, както и непропорционална административна тежест за малки фирми. Те изтъкват, че малките търговци трудно ще се съобразят с възникващите задължения, свързани с новите регистри и изисквания, а фиксираните надценки и квоти за български стоки могат да доведат до затваряне на някои малки бизнеси. Организациите на производителите по принцип подкрепят идеята за по-строги правила срещу нелоялните търговски практики и за защита на местното производство, но също изразяват опасения: дали малките стопанства ще могат да отговорят на търсенето, породено от квотите за българска стока, дали големите търговски вериги няма да заобиколят закона по начин, който пак да ощети малките. |
| **Препоръчани консултации:** Разширен диалог с МСП във всеки подсектор преди въвеждане на мерките, включително, например, чрез директни срещи с дребни магазинери, с цел изработване на указания за прилагане, които да улеснят спазването. Също така, консултации по линия на Националния съвет за тристранно сътрудничество (работодатели, синдикати, правителство) относно въздействието върху заетостта в малките фирми. Препоръчва се въвеждането на пилотен период с неформални проверки и предупреждения (вместо глоби) за микро и малките дружества, за да могат да се адаптират. |
| Трета | **Измерване на ефекта** | **Качествено:** Вариант 3 предполага значителни положителни ефекти за малките производители (по-прозрачни и честни цени, предвидимост, достъп до пазара) и за потребителите (по-ниски надценки). Той обаче носи риск за малките търговци и преработватели, свързан с административни и регулаторни разходи. Вариант 2 дава умерено положителен ефект, като защитава МСП от най-лошите практики, подобрява приходите на фермерите (напр. своевременно плащане), без да нарушава пазара съществено. Но ползите му са ограничени до областта на нелоялните практики, той няма пряко отражение върху ценовите маржове. Вариант 1 води до несигурен/минимален ефект: в най-добрия случай, частична доброволна корекция на поведението на големите, но вероятно недостатъчна за системна промяна. Вариант 0 се свързва с негативен статичен ефект: продължаване на настоящата тенденция, при която много дребни ферми напускат пазара поради неконкурентоспособност и нелоялни условия (както показват данните от агро-преброяването: 64% спад на броя стопанства за 10 г.) |
| **Количествено:** Остойностени са административните разходи (вж. предходния раздел): Вариант 3 – най-висок, под 5 млн. лв. годишно тежест общо. Вариант 2 – минимална тежест, потенциал за нетно спестяване за бизнеса от подобрени условия. Вариант 1 – 0 лв. задължителна тежест (само доброволни разходи). Вариант 0 води до 0 лв. нови разходи, но косвено МСП продължават да търпят загуби от статуквото (например продължаващите нелоялни търговски практики може да им костват стотици хиляди лева годишно неизплатени навреме суми или брак поради отказани поръчки, което е трудно измеримо, но реално). |
| Четвърта | **Анализ на алтернативи и облекчения** | **Сравнение на алтернативите:** Вариант 3 постига най-пълно целите на политиката; Вариант 2 е баланс, но постига частични подобрения с минимална намеса; Вариант 1 е недостатъчен за системна промяна; Вариант 0 означава пропуснати ползи и влошаване в дългосрочен план (още малки ферми ще фалират при липса на защита). |
| **Препоръчани облекчения за МСП**, ако се премине към избор на Вариант 3:  (1) Дерогации за микро предприятия: да се обмисли освобождаване на най-малките от някои изисквания. Например, магазини под определен оборот да не подават месечни отчети или да имат опростен режим на ценообразуване (по метода „доставка + фиксирана надценка“ без детайлни записи). Това би намалило бюрокрацията за дребния бизнес.  (2) Целева подкрепа: паралелно с регулациите, държавата да предвиди образци на договори, безплатни консултации за малките производители и търговци, за да могат да изпълнят изискванията с по-малко собствени разходи. Бюджетът следва да обезпечи разработката и използването на дигитални инструменти, например, просто софтуерно приложение за малки магазини, което автоматично да следи маржа на регулираните стоки. Това би минимизирало времето за съответствие.  (3) Регулаторна гъвкавост: да се предвиди механизъм за редовно проследяване на ефектите от закона, включващ възможност за бързо преразглеждане и адаптиране на някои от предвидените мерки, при необходимост. Това би създало гъвкавост на новата рамка и би намалило риска МСП да бъдат трайно ощетени от непредвидени последици. |

Анализът показва, че една “универсална” регулация по цялата верига на доставки, каквато предвижда Вариант 3, носи както значителни потенциални ползи, така и определени рискове и тежести за МСП, което означава, че ако се премине към неговото приложение, то е необходимо внимателно поетапно прилагане и на облекчения за микро предприятията.

От гледна точка на малките и средни предприятия, Вариант 2 предлага по-ограничен обхват и съответно по-малки рискове, но и по-умерен потенциал за ефективност. При него са възможни подобрения по отношение на нелоялните практики, но цялостния целен резултат за изкореняване на идентифицираните проблеми може да бъде по-слаб.

Вариант 1 (доброволен) вероятно няма да промени системно средата и би оставил много МСП незащитени, а Вариант 0 запазва неприемливо статуквото с продължаващо изтичане на дребни стопанства от сектора.

На базата на МСП-теста като препоръчителен може да се определи Вариант 3, с препоръки за повторен преглед и преосмисляне на някои от включените в него мерки в посока намаляване на административната тежест и допълнителна целенасоченост към най-проблемните звена, като:

1. укрепване на капацитета на администрацията с предварителна готовност тя да поеме по-голямата част от тежестта по привеждане в действие, прилагане, изпълнение, администриране, спазване, наблюдение, контрол и отчитане на новите законови мерки;

2. въвеждане на системен текущ мониторинг за спазването на новите мерки чрез предвиждането на възможност за автоматизирано и консолидирано събиране на данни от наличните информационни системи;

3. засилен постоянен надзор за ефективно правоприлагането: ако се установи, че определена разпоредба не работи или вреди на МСП, да се коригира своевременно.

Проведеният МСП-тест демонстрира важността на баланса между ефективната защита на слабите участници на пазара и минимизирането на налаганата административна тежест. Данните сочат, че българското земеделие и търговия са силно фрагментирани и се характеризира с висока численост на микро предприятията, което налага регулаторните мерки да бъдат пропорционални и внимателно дозирани.

## Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни

|  |
| --- |
| *[Разходите и ползите са три основни групи:*   * *Разходи и ползи, които могат да бъдат остойностени (измерени в парични единици)* * *Разходи и ползи, които могат да бъдат измерени в натурални (физически единици), но не могат да бъдат остойностени* * *Разходи и ползи, които не могат да бъдат остойностени измерени в натурални (физически единици)*   *Когато е невъзможно да бъде представена количествената характеристика на регулаторните разходи и ползи, те се описват качествено.]*  *Опишете на негативните (разходите) и положителните (ползите) въздействия за всяка от заинтересованите страни, за всеки от вариантите при решаване на всеки проблем.*  Опишете в следната поредност: |

**Таблица № 12. Разходи и ползи за заинтересованите страни**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Проблем: Липса на цялостна рамка от мерки на национално ниво, която гарантира прозрачност, проследяемост и равнопоставеност в отношенията между участниците във веригата на доставки на земеделски продукти и храни*** | | | | |
|  | ***Вариант 0:***  ***„Без действие“*** | ***Вариант 1:*** ***„Нерегулаторен“*** | ***Вариант 2:*** ***„Регулаторен - промени в действащата правна уредба“*** | ***Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“*** |
| ***Заинтересована страна/група 1: Българските земеделски производители, доставчици и търговци на храни*** | ***Разходи:* запазвне на неравнставеността и непропорционалното разпределение на добавената стойност по веригата на доставки.**  ***Ползи: няма.*** | ***Разходи:* минимални разходи за участие в срещи, свързани с прилагането на кодекси за поведение или подходи на саморегулиране.**  ***Ползи:* несигурно и незначително изсветляване и изравняване на отношенията по веригата на доставки.** | ***Разходи:* незначителни разходи за постигане на съответствие с измененията и допълненията в правната уредба*.***  ***Ползи:* непълно изсветляване и изравняване на отношенията по веригата на доставки.** | ***Разходи:* увеличени, административни и регулаторни разходи, свързани с постигане на пълно съответствие с новия закон, но оправдани от ползите.**  ***Ползи:* оптимално изсветляване и изравняване на отношенията по веригата на доставки.** |
| ***Заинтересована страна/група 2:*** ***Българските граждани, като потребители и обществото като цяло*** | ***Разходи:* запазване на досегашните разходи за основни хранителни продути на домакинствата и запазване на несигурността от пазарно необосновано повишаване на техните цени.**  ***Ползи:* няма.** | ***Разходи:* несигурно съкращаване на разходите за основни хранителни продукти на домакинствата; запазване на несигурността в обществото от пазарно необосновано повишаване на техните цени.**  ***Ползи:* несигурно намаляване на досегашните цени на земеделските продукти и храни.** | ***Разходи:* частично и непостоянно съкращаване на разходите за основни хранителни продукти на домакинствата; несигурно преодоляване на несигурността в обществото от пазарно необосновано повишаване на техните цени.**  ***Ползи:* частично у намаляване на досегашните цени на земеделските продукти и храни.** | ***Разходи:* оптимално съкращаване на разходите за основни хранителни продукти на домакинствата и преодоляване на възможността за пазарно необосновано повишаване на техните цени.**  ***Ползи:* намаляване на досегашните цени на земеделските продукти и храни.** |
| ***Заинтересована страна/група 3: Българската държава*** | ***Разходи:* няма.**  ***Ползи:* няма.** | ***Разходи:* минимални разходи за разработване на кодекси за поведение или на подходи за саморегулиране.**  ***Ползи:* несигурна и незначителна възможност за изсветляване и изравняване на отношенията по веригата на доставки.** | ***Разходи:* незначителни разходи, свързани с разработване, приемане, прилагане, наблюдение, конрол на изменения в действащото законодателство.**  ***Ползи:* непълноценно изсветляване и изравняване на отношенията по веригата на доставки.** | ***Разходи:* разработване, приемане, прилагане, наблюдение, конрол и отчитане на изцяло нов закон.**  ***Ползи:* оптимално изсветляване и изравняване на отношенията по веригата на доставки и пълноценно прилагане на правото на ЕС.** |

## 5.6.1. Анализ „разходи–ползи“

За целите на настоящата цялостна предварителна ОВ е използван изготвен анализа „разходи – ползи“като метод за оценяване на проектопредложения за публични политики и мерки за регулиране посредством сравняване (съпоставяне) на техните разходи и ползи, измерени в стойност (парични единици).

Основни инструменти за извършване на анализа „разходи – ползи“ в рамките на конкретната цялостна предварителна ОВ са:

* нетната настояща стойност и
* сравняването на анюализираните стойности на разходите и ползите.

Нетната настояща стойност е разлика между сбора от настоящите стойности на регулаторните ползи и сбора от настоящите стойности на регулаторните разходи в рамките на полезния живот на предложенията:



където:

*NPV* е нетната настояща стойност;

*Bt* – регулаторните ползи на проектопредложението в година t;

*Ct* – регулаторните разходи на проектопредложението в година t;

*R* – годишната социална норма на дисконт;

*n* – броят години полезен живот на проекта.

Математически, нетната настояща стойност може да бъде положителна величина, отрицателна величина и нула. Трите потенциални значения на NPV се интерпретират по следния начин:

* NPV > 0 означава, че вариантът е атрактивен – неговото приемане ще увеличи благосъстоянието на обществото като цяло. При избор между алтернативни (взаимно изключващи се) регулаторни варианти, най-атрактивен е вариантът с най-висока (положителна) NPV;
* Когато NPV < 0, вариантът е неатрактивен и трябва да бъде отхвърлен, защото неговото (евентуално) приемане ще намали общественото благосъстояние;
* NPV = 0 е граничен случай – оценяваният вариант не променя благосъстоянието на обществото. Такива предложения се считат за *неатрактивни* и следва да бъдат отхвърлени.

Анюализираните стойности са фиксирани (постоянни) парични суми във всяка година t, чиито сбор в настояща стойност е равен на настоящата стойност на оригиналния паричен поток, който се анюализира. За целите на анюализацията се използва т. нар. капиталовъзстановителен фактор:

,

където:

*CRF* е капиталовъзстановителният фактор;

*R* – годишната социална норма на дисконт;

*n* – броят години полезен живот на проекта.

Анюализираната стойност на регулаторните разходи се изчислява по следния начин:

,

където:

*AVC* е анюализираната стойност на регулаторните разходи;

*PVC* – сборът от настоящите стойности на регулаторните разходи;

*CRF* – капиталовъзстановителният фактор.

Аналогично, анюализираната стойност на регулаторните ползи има следния вид:

,

където:

*AVB* е анюализираната стойност на регулаторните ползи;

*PVB* – сборът от настоящите стойности на регулаторните ползи;

*CRF* – капиталовъзстановителният фактор.

Математически, AVB може да бъде по-голяма от AVC, по-малка от AVC и равнана AVC. AVB > AVC означава, че вариантът е *атрактивен* – неговото осъществяване ще увеличи благосъстоянието на обществото като цяло. При избор между алтернативни регулаторни варианти, най-добър е вариантът с най-голямо превишение на AVB над AVC.

Когато AVB < AVC, вариантът е неатрактивен и трябва да бъде отхвърлен, защото неговото (евентуално) предприемане ще намали общественото благосъстояние. Накрая, AVB = AVC е граничен случай – планираната интервенция не променя благосъстоянието на обществото. Такива предложения се смятат за *неатрактивни* и следва да бъдат отхвърлени.

В съответствие с горната методология е направен подробен анализ „разходи–ползи“ за четирите разгледани в ОВ варианта. При него са използвани реални стойности от бюджетите на МЗХ за 2023–2025 г. Всички изчисления следват логическа последователност и са прозрачни, като са посочени източниците на стойностите и начинът на дисконтиране и анюализиране. Използван е актуален социален дисконтов процент от 4% годишно (препоръчан от Европейската комисия).

Периодът на анализа обхваща 5 години (2025–2029), като за целите на дисконтирането настоящата стойност (NPV) се изчислява към началото на 2025 г. При това се приема, че разходите и ползите за 2025 г. настъпват непосредствено (без дисконтиране), а за следващите години се привеждат към 2025 г. чрез сложна анюализация с 4% годишно. За сравнимост на вариантите, всички парични потоци са изразени в хил. лв. (хиляди лева). Накрая, нетните настоящи стойности и анюализираните стойности на съвкупните разходи (AVC) и ползи (AVB) позволяват изчисляване на коефициент на икономическа ефективност (отношение AVB/AVC) за всеки вариант и класиране по резултати.

**Вариант 0: „Без действие“**

***Описание на варианта***: При вариант 0 не се предприемат нови мерки. В този смисъл се запазва настоящото положение без регулаторна намеса. Това означава, че установените проблеми по веригата на доставки (непрозрачност и непроследяемост, водещи до неравнопоставеност и непропорционалност в отношенията между големи търговци и малки земеделски производители) продължават да съществуват. Липсата на намеса не води до нови бюджетни разходи за МЗХ, но продължава да генерира значителни загуби за обществото, особено за по-слабите участници във веригата. На база анализа на текущото състояние, нелоялните търговски практики нанасят щети, изразени в загуба на доходи за земеделските производители и малките доставчици в размер на 820 – 1 100 млн. лв. годишно[[57]](#footnote-57). Тази стойност представлява горната граница на потенциалните ползи при пълно елиминиране на нелоялни търговски практики.

***Компоненти на разходите и ползите:*** При варианта „Без действие“ не се реализират непосредствени финансови разходи за държавата, нито се налагат нови административни тежести за бизнеса, тъй като не се въвеждат нови мерки, закони или програми. Разходите за обществото тук се изразяват в пропуснати ползи: продължаващи ежегодни загуби на доход за земеделските стопани и малки преработватели, поради редица последици, породени от нелоялните търговски практики. Тези пропуснати ползи могат да се разглеждат като „разходи на варианта без действие“. На база на оценките, реалистично предотвратимата част от горните загуби е около 50 млн. лв. годишно[[58]](#footnote-58), която би могла да бъде спестена при по-ефективна регулация. Ето защо в анализа се приема, че Вариант 0 води до ежегодни обществени загуби в размер на 50 000 хил. лв. (50 млн. лв.), докато преки ползи няма. Тази стойност количествено отразява стойността на проблема, с който новият закон би могъл да се справи.

Таблица 13 представя остойностените разходи и ползи по години за Вариант 0, както и настоящите им стойности. Видно е, че при запазване на статуквото, обществото търпи значителни нетни загуби. Наличните данни от бюджета на МЗХ потвърждават, че не се планират специфични разходи или инвестиции при липса на нови мерки, освен обичайните програми. Една от основните бюджетни програма „Организация на пазарите и държавни помощи“ на МЗХ за 2025 г., която е на стойност 2 403,2 хил. лв., не предвижда нови дейности по подобряване на веригата на доставки. Следователно, при вариант 0 разходите на държавата са 0, но загубите за производителите и доставчиците (като пропуснати приходи) се оценяват на около 50 млн. лв. годишно.

**Таблица № 13. Анализ „разходи–ползи“ на Вариант 0 (хил. лв.)[[59]](#footnote-59)**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | **Променлива** | **2025** | **2026** | **2027** | **2028** | **2029** |
| 1. | **Съвкупни „разходи“ от запазване на статуквото** (пропуснати ползи за земеделски производители от нелоялни практики) | 50 000,0 | 50 000,0 | 50 000,0 | 50 000,0 | 50 000,0 |
| 2. | **Настояща стойност на „разходите“** (сконтиран ред 1, r=4%) | 50 000,0 | 48 076,9 | 46 227,8 | 44 449,8 | 42 740,2 |
| 3. | **Съвкупни ползи** | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4. | **Настояща стойност на ползите** (сконтиран ред 3, r=4%) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 5. | **Нетна настояща стойност (NPV)** | -231 494,7 | *(отрицателна)* |  |  |  |

***Изводи от анализа ползи-разходи на Вариант 0:*** Нетната настояща стойност е силно отрицателна, а анюализираната стойност на ползите (0) е много по-малка от анюализираната „разходна“ стойност (пропуснати ползи). При 4% дисконтов процент, анюализираните разходи за обществото при този вариант се изчисляват на около 52 000 хил. лв. годишно, докато анюализираните ползи са нула. Коефициентът AVB/AVC ≪ 1 (практически 0), което означава, че запазването на статуквото е икономически неефективно и социално нежелателно. Тези резултати потвърждават, че Вариант 0 „Без действие“ не е атрактивен, тъй като води до значими загуби от съществуващото състояние.

**Вариант 1: „Нерегулаторен“**

***Описание на варианта:*** Вариант 1 предвижда доброволен подход, при който вместо приемане на закон, заинтересованите страни (големи търговски вериги, преработватели, производители) се приканват да спазват доброволни споразумения етични кодекси или кодекси за добри търговски практики. При тях държавата може да играе подпомагаща роля чрез информационни кампании и платформи за диалог, но не въвежда задължителни правила. Този подход разчита на саморегулация и морален ангажимент, поради което преките административни разходи са минимални. Държавата няма да създава нови структури или регистри, нито да извършва активен контрол. Евентуалните разходи се изчерпват с организиране на срещи, изготвяне на кодекси и публичност.

***Компоненти на разходите:*** този вариант практически не натоварва бюджета на МЗХ с допълнителни разходи. Очаква се около 0 лв. регулаторни разходи. В бюджета за 2024 г. и прогнозата за 2025 г. няма заложени средства за прилагане на доброволни мерки, извън обичайните дейности на министерството. Може да се приеме, че единствените разходи са малки (неколкостотин часа труд на експерти) за изготвяне и популяризиране на доброволни насоки, което финансово е пренебрежимо малко (под 0,1% от бюджета на МЗХ). В използвания количествен модел тези разходи се закръглят към 0 хил. лв. ежегодно (за 2025 – 2029 г.), т.е. AVC = 0 за Вариант 1.

***Компоненти на ползите:*** Ползите при доброволния подход са несигурни и по-скоро ограничени. Поради липса на задължителност, ефектът зависи от добрата воля на големите търговци. Очаква се частично подобрение в някои взаимоотношения. Например, отделни вериги биха могли доброволно да съкратят срока на плащане към доставчици или да избягват някои нелоялни практики. Качествени ползи биха били повишено доверие и диалог между участниците по веригата на доставки. Количествено обаче е реалистично да се предположи, че само малък дял от потенциалните ползи на един закон биха се постигнали. Ако се приеме, че доброволните мерки постигат около 10% от ефекта, който би имала една цялостна специална регулация, то това се равнява на приблизително 5 млн. лв. годишно подобрени условия за производителите (10% от около 50 млн. лв./год., които Вариант 3 би могъл да донесе като допълнителен доход). В отсъствие на по-точни данни, може да се приеме, че се очакват 5 000 хил. лв. годишни ползи от нерегулаторния вариант, започвайки от 2025 г. (възможно е реално ефектът да се прояви с малко закъснение, но за опростяване се разглежда период 2025 – 2029 г. с еднакви годишни ползи).

***Калкулация на настоящите стойности:*** За всяка година до 2029 ползите се дисконтират с 4% (Таблица 14 показва потоците по години). Например, ползата през 2026 г. (5 000 хил. лв.) има настояща стойност 4 807.7 хил. лв. при дисконтиране (5 000/(1+0,04)^1), през 2027 г. – 4 622.8 хил. лв. (делене на (1,04)^2) и т.н. Сумарната настояща стойност на ползите (NPV, тъй като разходите са нулеви) се получава около 23 150 хил. лв. за периода. Това съответства на значително по-малка стойност спрямо Вариант 3, но все пак положителна.

**Таблица № 14. Анализ „разходи–ползи“ на Вариант 1 (хил. лв.)[[60]](#footnote-60)**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Променлива** | **2025** | **2026** | **2027** | **2028** | **2029** |
| 1. | **Съвкупни регулаторни разходи** (нови разходи за МЗХ и бизнеса) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2. | **Настояща стойност на разходите** (сконтиран р.1, r=4%) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 3. | **Регулаторни ползи** (доброволно намаляване на нелоялните търговски практики, по-добри условия за доставчици) | 5 000,0 | 5 000,0 | 5 000,0 | 5 000,0 | 5 000,0 |
| 4. | **Настояща стойност на регулаторните ползи** (сконтиран р.3, r=4%) | 5 000,0 | 4 807,7 | 4 622,8 | 4 445,0 | 4 274,0 |
| 5. | **Нетна настояща стойност (NPV)** | 23 149,5 | *(положителна)* |  |  |  |

***Изводи от анализа ползи-разходи на* *Вариант 1:*** нетната настояща стойност е положителна (около 23,1 млн. лв.), макар и скромна по размер. Анюализираната стойност на ползите (AVB) при r=4% за 5 години е приблизително 5 203 хил. лв. годишно, докато анюализираните разходи (AVC) са практически 0 хил. лв. Това означава изключително висок коефициент на ефективност AVB/AVC → ∞ (ползи без разходи). На пръв поглед доброволният подход изглежда много ефективен и ефикасен (ползите значително превишават разходите). Абсолютният размер на ползите обаче е малък, т.е. Вариант 1 допринася минимално към решаване на проблема. Въпреки високото си съотношение полза/разход, Вариант 1 не постига съществени резултати и се оценява с ниска ефективност в абсолютен план (подобрява ситуацията незначително).

**Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“**

***Описание на варианта:*** Вариант 2 предполага ограничена регулаторна намеса чрез изменения и допълнения в съществуващата нормативна рамка. По този начин биха се забранили изрично някои нелоялни търговски практики (забавени плащания, внезапни анулации на поръчки, едностранни промени в договори), което частично подобрява положението на доставчиците. Обхватът на намесата е по-тесен в сравнение с Вариант 3, тъй като не въвежда всички мерки (липсват квоти за местни продукти, тавани на надценки и др. по-крайни интервенции). Предимството е, че административната тежест и разходи са по-ниски от тези при цялостен нов закон.

***Компоненти на разходите:*** Изпълнението на Вариант 2 изисква еднократни разходи по разработване и приемане на законодателните изменения, както и минимални текущи разходи по прилагането им. Предполага се, че съществуващият административен капацитет (например, в МЗХ или контролни органи като КЗК) ще поеме задачата да наблюдава спазването на новите правила, без съществено увеличаване на бюджета. Всъщност, анализът показва, че Вариант 2 би могъл дори да доведе до нетни спестявания за бизнеса и администрацията. Оттук може да се заключи, че прилагането на този вариант може да се вмести в съществуващия ресурс. Затова в използвания количествен модел може да се приемаме, че регулаторните разходи по Вариант 2 за незначителни (≈0). Дори да има малък допълнителен ресурс (например, за обучение на персонала или информационна кампания към операторите), той би бил еднократен и под 0,5 млн. лв., което е незначително на годишна база. За консервативност може да се приеме близко до 0 хил. лв./годишно нови разходи 2025 – 2029 г.

***Компоненти на ползите:*** Вариант 2 адресира частично проблема с нелоялните търговски практики. Очакваните ползи включват:

- *по-добри търговски условия за доставчиците* (фермери, малки преработватели) в резултат от забраната на най-вредните нелоялни търговски практики. Това значи, че ще бъдат избегнати определена част от предходните загуби (описани при Вариант 0): например, по-бързо плащане за продукцията, по-малко случаи на отказ в последния момент и др.;

- *повишена предвидимост и сигурност в отношенията по веригата*, което може да стимулира малките производители да инвестират и произвеждат повече, знаейки че са по-защитени.

Макар ползите да са осезаеми, те са по-ограничени от максимално възможните. Големите купувачи вероятно ще намерят начин да заобиколят част от новите забрани, или ще приложат други практики, които не са обхванати (регулаторен „ефект на празнотите“). Практиката показва, че постепенните реформи често не успяват да решат изцяло проблема. Затова може да се прогнозира, че Вариант 2 ще реализира значително по-малки годишни ползи от Вариант 3. Ако се приеме, че около 40% от реалистичния максимум (50 млн. лв./год.) може да се постигне с частични промени, това би дало около 20 млн. лв. годишно ползи за производителите и доставчиците. Тази стойност е приблизителна и отчита, че Вариант 2 адресира само определени нелоялни търговски практики и оставя други. Избраният процент отразява умерено положителния, но непълен ефект, коментиран в анализа. В анализа по-долу е използвана стойност 20 000 хил. лв. годишно допълнителни приходи/спестени загуби за фермерите и малките фирми през 2025 – 2029 г.

***Настоящи стойности и NPV:*** Дисконтирането на ежегодните ползи (20 000 хил. лв.) с 4% дава сумарна настояща стойност около 92 597 хил. лв. за петгодишния период. Тъй като разходите са пренебрежими, нетната настояща стойност NPV ≈ +92,6 млн. лв. Таблица 15 показва подробния разчет по години.

**Таблица № 15. Анализ „разходи–ползи“ на Вариант 2 (хил. лв.)[[61]](#footnote-61)**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Променлива** | **2025** | **2026** | **2027** | **2028** | **2029** |
| 1. | **Съвкупни регулаторни разходи** (прилагане на правото на ЕС) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2. | **Настояща стойност на разходите** (сконтиран р.1, r=4%) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 3. | **Ползи** (намалени загуби от нелоялни търговски практики, по-добри цени/условия) | 20 000,0 | 20 000,0 | 20 000,0 | 20 000,0 | 20 000,0 |
| 4. | **Настояща стойност на ползите** (сконтиран р.3, r=4%) | 20 000,0 | 19 230,8 | 18 491,1 | 17 779,9 | 17 096,0 |
| 5. | **Нетна настояща стойност (NPV)** | 92 597,0 | *(положителна)* |  |  |  |

***Изводи от анализа ползи-разходи на Вариант 2:*** NPV е значително положителна (≈92,6 млн. лв.). Анюализираните ползи (AVB) при r=4% са около 20 788 хил. лв. на годишна база, докато анюализираните разходи (AVC) са около 0. И тук формално коефициентът AVB/AVC е изключително висок (на практика се стреми към безкрайност), тъй като разходите са пренебрежими, а има осезаеми ползи. В абсолютни измерители, Вариант 2 превъзхожда Вариант 1, като постига около четири пъти по-голям ефект (20 млн. лв./год. срещу 5 млн. лв./год. при доброволните мерки). Този вариант е икономически атрактивен и реализира значителна част от потенциалните обществени ползи без да изисква нов финансов ресурс. Ограничението е, че не разрешава изцяло проблема. Част от нелоялните търговски практики ще продължат или ще се видоизменят, т.е. остава нереализирана полза.

**Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“**

***Описание на варианта:*** Вариант 3 представлява съвкупна регулаторна намеса чрез приемане на изцяло нов специален закон. Това е комплексният подход, разглеждан в предварителната ОВ, който атакува първопричините за проблемите по веригата на доставки и включва множество мерки за прозрачност, равнопоставеност и защита на по-слабите страни. Някои от по-важните мерки на варианта включват: забрана на всички установени нелоялни търговски практики, създаване на специализиран орган за мониторинг на цените и търговските отношения, въвеждане на изискване за определен дял български продукти в търговските обекти, ограничения върху крайни маржове и такси, които търговците налагат и др.. Вариант 3 адресира цялостно нелоялните практики и дисбаланса във веригата на доставки, но същевременно налага и нови изисквания към бизнеса и административни задачи към държавата. Той е най-амбициозният, с очакван най-голям положителен ефект, но и най-висока цена на прилагане и риск от странични ефекти (например, административна тежест, изкривяване на пазара).

***Компоненти на разходите*** за реализиране на новия закон се изискват няколко типа разходи:

- *административни разходи за държавата*: те включват създаване на Обсерватория на агрохранителната верига, която представлява междуведомствена структура, използваща наличните ресурси на няколко институции. Според предварителните разчети е необходим екип от около 3 щатни служители, които да поддържат регистъра и електронната система, при средна годишна издръжка около 50 хил. лв. на човек (включително заплати, осигуровки, режийни), което се равнява на около 150 хил. лв. годишно допълнителни текущи разходи за държавата. Тези средства са нови за бюджета на МЗХ, но в контекста на общите разходи на министерството представляват малък дял (0,05%). Следователно финансовото натоварване за държавата става пренебрежимо малко и лесно поносимо в рамките на съществуващите програми. Предвидени са и еднократни инвестиции от около 300 хил. лв. за 2025 г. за разработка на специализиран софтуер за регистри и електронна система, обучение на персонала и информационна компания. Планираните еднократни разходи за софтуер и оборудване (за 2025 г.) могат да бъдат значително намалени при ограничен обхват на системите или използването на съществуващ такъв. В бюджета за 2025 г. подобно увеличение може да се отрази в програма „Агростатистика и анализи“ (която е 2 806 хил. лв. за 2024 г.) или „Организация на пазарите“ (2 403 хил. лв.), като скок с около 150 хил. лв./годишно би бил пренебрежимо малък като, например, би представлявал около 5-6% ръст на програмата. За целите на анализа се залагат: 2025 г. – 300 хил. лв. еднократни + 150 хил. лв. текущи (общо 450 хил. лв.); 2026–2029 г. – по 150 хил. лв. годишно текущи разходи.

**-** *административни разходи за бизнеса*: изцяло нов закон ще налага на големите търговци и преработватели да внедрят изменения в своите процеси, свързани с водене на допълнителни регистри, предоставяне на периодични отчети, адаптиране на договори към изискванията (например включване на гарантиран минимум печалба 10% за производителя, ако такава разпоредба остане). Държавата ще изгради основните ИТ системи и механизми за проследяване, докато от фирмите ще се изисква основно да въвеждат и подават информация. Съответно, изчисленията са направени на базата на времеви разход: според допусканията в анализа, около 100 големи предприятия (търговски вериги, преработватели) ще отделят по около 120 часа годишно, а около 300 средни фирми – по около 40 часа годишно, за работа по новите изисквания. Това прави общо около 24 хил. часа за целия сектор. При средна цена на труда около 30 лв./час (за административен персонал), това се равнява на приблизително 720 хил. лв. годишно и след отчитане на допълнителни усилия оценката е закръглена на около 800 хил. лв./год. за бизнеса. Същевременно, реалистично е изискванията да са доста по-олекотени, например, около 8–10 хил. часа общо за сектора (вместо 24 хил.), което означава около 250 хил. лв. годишно пряк административен разход. Тази тежест е под 0,0013% от годишния оборот на сектора (за сравнение, пазарът на храни и напитки в Република България е около 20 млрд. лв./год.) и средно под 1 000 лв. на фирма годишно. Това е практически незначително перо за бизнеса. Съответно, разходите за бизнеса се свеждат предимно до рутинно администриране (въвеждане и подаване на данни в предоставената от държавата система), без нужда от собствени ИТ решения.

***Паричен поток*** (2025–2029): Съгласно горните параметри, съвкупните разходи и ползи през разглеждания 5-годишен период се разпределят по следния начин[[62]](#footnote-62):

- 2025 г.: разходи ≈ 5 700 хил. лв. (вкл. 300 хил. лв. еднократни + 150 хил. държавни текущи + 250 хил. бизнес текущи + 5 000 хил. контингентни);

- 2026–2029 г. (годишно): разходи ≈ 5 400 хил. лв. (150 хил. държавни + 250 хил. бизнес + 5 000 хил. контингентни).

Обобщено, годишните разходи за прилагане на Вариант 3 възлизат на около: 150 хил. лв. за държавата + 250 хил. лв. за бизнеса + 5 000 хил. лв. контингентни загуби = около 5 400 хил. лв. (5,4 млн. лв.). В първата година (2025 г.) се добавят и еднократните 300 хил. лв. за регистър и система, обучение и кампания, което прави общо около 5 700 хил. лв. през 2025 г. (текущи + еднократни). Тези стойности са изведени от бюджета и консултациите със заинтересованите страни. Публичният дял от около 0,2 млн. лв./год. е напълно в съответствие с наличния бюджетен капацитет, а бизнес разходите са оценени на база предоставената информация от браншови организации.

***Компоненти на ползите:*** Комплексният нов закон има за цел да максимизира положителните ефекти в агрохранителната верига. Очакваните ползи включват:

- *повишени доходи на земеделските производители и малките доставчици:* чрез премахване на възможността за прилагане на нелоялни търговски практики, производителите ще получават по-справедлив дял от крайната цена на храните. Оценките сочат, че преди намесата загубите на доставчиците от нелоялни търговски практики са около 820 – 1 100 млн. лв./год. Новият закон няма да елиминира 100% от тези загуби (някои са невъзвратими или компенсирани с други ефекти), но консервативната прогноза е за около 50 000 хил. лв. годишно допълнителен нетен доход за земеделските производители и малките преработватели. Тази сума отчита, че не всички вреди могат да бъдат избегнати и че част от ползата може да бъде елиминирана от адаптивното поведение на мощните играчи. Въпреки това 50 млн. лв./год. е значима стойност. Тя би била реален приток към селскостопанските производители. Тук се включват ефекти като: по-високи изкупни цени за местна продукция, навременно плащане (спестени лихви и загуби), по-малко бракувана продукция поради отменени поръчки и възможност фермерите да планират по-добре бизнеса си;

*- ползи за потребителите:* ако законът успее да стабилизира доставките на български храни в търговските обекти, поддържането им в асортимента на магазините и да намали концентрацията на пазарна сила, в дългосрочен план потребителите могат да спечелят от по-богат избор и по-устойчиви цени. Например, увеличаването на жизнеспособните местни производители означава по-сигурно снабдяване с храни и по-малка зависимост от вноса, което при кризи е гаранция срещу ценови шокове. Тези ползи са трудни за количествено измерване и не са включени изрично в паричната оценка (те биха се проявили като потребителски излишък, стабилност на цените и др.);

- *социални и екологични ползи (косвени):* по-честните доходи за фермерите спомагат за запазване на заетостта и жизнеността в селските райони, потенциално намаляват миграцията към градовете и допринасят за социалната устойчивост. Някои заинтересовани страни отбелязват, че стимулирането на местното производство може да доведе до намаляване на въглеродния отпечатък (по-малки разстояния за доставка), както и да ограничи практики като свръх-експлоатация на почвите от натиска за евтина продукция. Тези ефекти също са извън преките финансови разчети, но са част от обществения интерес.

В количествения анализ като основна измерима полза е приета сумата от 50 000 хил. лв./год. допълнителен доход/спестени загуби за производителите и малките доставчици, започвайки от 2026 г. В първата година (2025 г.) ефектът ще бъде частичен, тъй като планираните мерки е вероятно да влязат в сила в или след средата на годината и ползите ще се материализират постепенно. За 2025 г. е приета половината от годишната полза: 25 000 хил. лв.; за 2026–2029 г. – по 50 000 хил. лв. годишно. Тези стойности отразяват консервативен подход, т.е. може да се считат за достижими при ефективно прилагане на закона.

***Настояща стойност и NPV:*** В Таблица 16 са обобщени потоците от разходи и ползи по години за Вариант 3, както и дисконтираните им стойности. Особено внимание заслужава нетната настояща стойност (NPV), която е положителна и значително по-голяма от тази при другите варианти. Изчислението й се основава на сумарните дисконтирани ползи минус сумарните дисконтирани разходи:

***- настояща стойност на ползите*** = 25 000 + 48 076,9 + 46 227,8 + 44 449,8 + 42 740,2 = **206 494,7 хил. лв.** (≈206,5 млн. лв.);

***- настояща стойност на разходите*** = 5 700 + 5 192,3 + 4 992,6 + 4 800,6 + 4 615,9 = 25 301,4 хил. лв. (≈25,3 млн. лв.).

NPV = 206 494,7 – 25 301,4 = 181 193,3 хил. лв. (≈181,2 млн. лв. нетна полза). Резултатът е, че дисконтираните ползи превишават дисконтираните разходи над 8 пъти, което означава, че за 1 лев разход обществото получава над 8 лева полза.

**Таблица № 16. Анализ „разходи–ползи“ на Вариант 3 (хил. лв.)[[63]](#footnote-63)**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Променлива** | **2025** | **2026** | **2027** | **2028** | **2029** |
| 1. | **Съвкупни регулаторни разходи** (държавни + частни разходи за прилагане, вкл. неефективност) | 5 700 | 5 400 | 5 400 | 5 400 | 5 400 |
| 2. | **Настояща стойност на регулаторните разходи** (сконтиран р.1, r=4%) | 5 700 | 5 192,3 | 4 992,6 | 4 800,6 | 4 615,9 |
| 3. | **Регулаторни ползи** (повишени приходи на фермери, спестени загуби от нелоялни търговски практики) | 25 000 | 50 000 | 50 000 | 50 000 | 50 000 |
| 4. | **Настояща стойност на ползите** (сконтиран р.3, r=4%) | 25 000 | 48 076,9 | 46 227,8 | 44 449,8 | 42 740,2 |
| 5. | **Нетна настояща стойност (NPV)** | 181 193,3 | *(положителна)* |  |  |  |

***Изводи от анализа ползи-разходи на Вариант 3****:* Нетната настояща стойност е силно положителна (≈206,5 млн. лв.), което показва, че комплексната намеса би донесла значителен нетен обществен принос. Анюализираната стойност на съвкупните разходи (AVC) при 4% дисконт и 5-годишен хоризонт е около 5 683 хил. лв. годишно, а анюализираната стойност на ползите (AVB) – над 46 000 хил. лв. годишно.

Коефициентът на икономическа ефективност AVB/AVC ≈ 8,2, т.е. при Вариант 3 ползите превишават разходите над осемкратно. Това съотношение, макар и по-ниско от „безкрайните“ стойности при Вариант 1 и 2, все пак демонстрира много добра възвръщаемост на инвестицията в регулация. Вариант 3 реализира най-високи абсолютни ползи и значително подобрява благосъстоянието на операторите по веригата (фермери, малки производители), надхвърляйки чувствително всички останали варианти по този показател. Налице са и значителни съпътстващи социални и екологични ползи, които тук не са монетизирани, но усилват аргумента за този вариант. По отношение на разходите, те са по-високи от тези при Вариант 2, но в голямата си част представляват прехвърляне на ресурси в рамките на икономиката (напр. административни усилия от страна на големи търговци), а не чиста загуба. Дори при отчитане на възможни негативи (например, административна тежест или леко повишение на цените), Вариант 3 остава с голяма нетна полза. Следователно комплексният подход на регулаторна намеса е икономически обоснован и атрактивен от гледна точка на анализа „разходи–ползи“.

**Сравнителен анализ и препоръчителен вариант**

В Таблица 17 по-долу са сравнени вариантите по ключови сумарни показатели: нетна настояща стойност (NPV), анюализирани разходи (AVC), анюализирани ползи (AVB) и съотношение AVB/AVC. Това позволява да се оцени икономическата ефективност на всеки подход и да се класират вариантите.

**Таблица № 17. Класиране на вариантите според резултатите от анализа „разходи–ползи“**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вариант** | **NPV (хил. лв.)** | **AVC (хил. лв./год)** | **AVB (хил. лв./год)** | **AVB/AVC** |
| **Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“** | **≈ 181 200** | около 5 6839 690 | около 46 384 | **≈ 8,2** |
| **Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“** | ≈ 92 600 | около 0 | около 20 790 | → ∞ᵃ |
| **Вариант 1: „Нерегулаторен“** | ≈ 23 150 | около 0 | около 5 200 | → ∞ᵇ |
| **Вариант 0: „Без действие“** | **≈ –231 500** | около 51 970 | 0 | 0 |

При Вариант 2 и 1 разходите са пренебрежимо малки, поради което коефициентът AVB/AVC клони към много висока стойност (математически, безкрайност). Това не означава, че тези варианти са по-добри от Вариант 3 т.к. оценката трябва да отчита и размера на реализираните ползи. Вариант 3 има най-висок абсолютен ефект, макар че изисква и разходи. Вариант 0 е със силно отрицателна NPV, което показва загуби при бездействие.

Анализът показва ясно, че Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“ е най-благоприятен в нетно изражение. Той постига най-голяма нетна настояща стойност (над 205 млн. лв. за 5 години) и много добра ефективност (около 8 лв. полза за всеки 1 лв. разход). Вариант 2 също има висок NPV (около 92,6 млн. лв.), но реализира приблизително на половина по-малка обща полза от Вариант 3. Вариант 1 практически не носи съществени ползи (NPV около 23 млн. лв. е много под потенциала), въпреки че не изисква ресурс. Вариант 0 води до големи обществени загуби и не е приемлив.

Ключовият показател коефициент AVB/AVC е над 1 за всички варианти с намеса, като специално за Вариант 3 той е около 8, което показва висока икономическа възвръщаемост. При Вариант 2 и 1 този коефициент формално е изключително голям (поради нищожните разходи), но трябва да се интерпретира предпазливо. Вариант 2 и 1, макар и „евтини“, не решават проблема в необходимата степен. За политиката е от значение размерът на ползите, не само съотношението. В това отношение, Вариант 3 отново доминира. Той носи най-голям годишен обществен доход (над 46 млн. лв), докато Вариант 2 – средни ползи (около 20 млн. лв./год.), а Вариант 1 – минимални (около 5 млн. лв./год.).

На базата на анализа като препоръчителен може да бъде посочен Вариант 3: „Регулаторен – изцяло нов специален закон“. Той предоставя най-добра комбинация от високи ползи и оправдани разходи, като максимизира положителния ефект за най-уязвимите участници по веригата на доставки, каквито са земеделските производители и малкия бизнес. Вариант 3 най-пълно постига целите за прозрачност, проследимост и равнопоставеност по веригата на доставки, съответно допринася оптимално към икономическите и социални приоритети (подпомагане на земеделските производители, продоволствена сигурност, устойчива търговия).

Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“ се откроява като втора по резултат алтернатива. Той е икономически изгоден, но пропуска значителна част от потенциалните ползи. Вариант 1: „Нерегулаторен“ и Вариант 0: „Без действие“ се класират далеч назад – първият поради нисък ефект, вторият поради високите щети от бездействие.

Количественият анализ на разходите и ползите подкрепя реализирането на Вариант 3. Този вариант, макар и свързан с известни преки разходи за държавата (които са напълно поносими в рамките на бюджета) и за бизнеса, ще донесе значителни нетни ползи за българското земеделие и общество. Коефициентът на икономическа ефективност е висок, а нетната настояща стойност – положителна, което означава, че инвестицията в тази възможна регулация е оправдана и желана от обществена гледна точка. Вариант 3 реализира най-добро съотношение между постигнати цели и направени разходи и затова се явява препоръчителен за действие.

# Сравняване на вариантите

|  |
| --- |
| [Сравняването на вариантите е процес, при който се извършва:  1. сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант;  2. сравняване на вариантите;  3. класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант.(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 59).]  *Сравнете описаните варианти въз основа на данните и изчисленията при анализа на въздействията.* |

## Сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант[[64]](#footnote-64)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| [(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 59).] | | | | |
|  | **Вариант 0: „Без действие“** | **Вариант 1: „Нерегулаторен“** | **Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“** | **Вариант 3:**  **„Регулаторен - изцяло нов специален закон“** | |
| **Икономически въздействия** |  | | | | |
| **1. Положително влияние върху конкуренцията, увеличаването на избора на потребителите и постигане на по-ниски цени на основните земеделски продукти и храни** | **(–)** | **(– – –)** | **(+?)** | **(+)** | |
| **2. Постигане на продоволствена сигурност и на устойчиво селско стопанство** | **(–)** | **(–?)** | **(0)** | **(+)** | |
| **3. Реална конкурентна среда, правна сигурност, равнопоставеност в отношенията по веригата и пропорционалност при разпределението на добавената стойност по нея** | **(–)** | **(– – –)** | **(+?)** | **(+)** | |
| **Социални въздействия** |  | | | | |
| **1. Осигуряване на общественото здраве, чрез гарантиране на доставката на достатъчно висококачествени и безопасни храни** | **(–)** | **(–?)** | **(+?)** | **(+)** | |
| **2. Подобряване благосъстоянието на възрастните хора и другите социално уязвими групи от обществото** | **(–)** | **(– – –)** | **(0)** | **(+)** | |
| **3**. **Гарантиране на продоволствената сигурност, чрез най-пълноценното функциониране на веригата на доставка на храни и земеделска продукция** | **(–)** | **(–?)** | **(0)** | **(+)** | |
| **Екологични въздействия** |  | | | | |
| **1. Оптимално ниво на подготвеност за посрещане на евентуални негативни ефекти от настъпването на климатични промени** | **(–)** | **(–?)** | **(– – –)** | **(+)** | |
| **2. Намаляване на текущото ниво на образуване на отпадъци, поради възможностите за увеличаване обемите на реализация на произведени храни и друга земеделска продукция** | **(–)** | **(–?)** | **(+?)** | **(+)** | |
| **3. Въвеждане на устойчиви модели на потребление и производство за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси** | **(–)** | **(– – –)** | **(– – –)** | **(+)** | |

## Сравняване на изследваните варианти[[65]](#footnote-65)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| [(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 60).] | | | | |
|  | **Вариант 0:**  **„Без действие“** | **Вариант 1: „Нерегулаторен“** | **Вариант 2: „Регулаторен - промени в действащата правна уредба“** | **Вариант 3:**  **„Регулаторен - изцяло нов специален закон“** | |
| **Ефективност** |  |  |  |  | |
| *Обща цел*:  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 | **(–)** | **(+/–)** | **(+)** | **(++)** | |
| *Конкретна цел*: Установяването 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. Създаване на среда на прозрачност в договарянето, проследимост на функционирането и равнопоставеност в отношенията между участниците по веригата на доставки на земеделски продукти и храни, която води и до базирано на лоялна конкуренция пропорционално разпределение на добавената стойност от нея | **(– –)** | **(0)** | **(+/–)** | **(++)** | |
| *Оперативна цел*: Избор на вариант на действие, включващ въвеждането на мерки на национално ниво, водещи до пълноценно разрешаване на дефинираните проблеми, чрез отстраняване на двигателите, стоящи в тяхната основа и/или до прекъсване на причинно-следствената връзка между двигателите, проблемите и техните проявления | **(– –)** | **(0)** | **(+/–)** | **(++)** | |
| **Ефикасност** | **(–)** | **(+/–)** | **(–)** | **(+)** | |
| **Съгласуваност** | Не.  Значителен компромис | Не.  Значителен компромис | Да.  Ограничен компромис | Да. | |
| **Риск за прилагане** | Важни рискове | Ограничени рискове | Ограничени рискове | Ограничени рискове | |

## Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант

|  |
| --- |
| [(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 61).] |

Въз основа на направеното сравнение на оценените варианти, както и вземайки предвид извършеното класиране на база резултатите от мултикритерийния анализ и представянето на разходите и ползите, оценката на въздействието идентифицира като най-подходящ за разрешаването на проблема и постигането на целите:

**Вариант 3: “Регулаторен - изцяло нов специален закон”**.

# Препоръчителен вариант

|  |
| --- |
| [Представянето на препоръчителен вариант и обосновка към него въз основа на сравнението на вариантите в доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието е задължително съгласно чл. 22, ал. 2, т. 11 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието]  *Опишете препоръчителния вариант, като го допълните с обосновка въз основа на сравнението на вариантите по точка 6.2.* |

***Оценка за съответствие с правилата на конкуренция***

Концепцията за нова публична политика на българското правителство за справяне с основните недостатъци, водещи до появата на наблюдаваните проблеми по веригата на доставки на земеделски продукти и храни от 2025 г., по същество въвежда механизми за по-добра проследимост, договорна стабилност и допълнително ограничаване на нелоялните практики във веригата за доставки, които са в синхрон с целите на Общата селскостопанска политика на ЕС и Регламент (ЕС) № 1308/2013. Планирани са три основни групи мерки: за прозрачност, изравнителни и за проследяване. Предложенията за въвеждане на писмени договори, регистрация на първи изкупвачи, електронна система за проследимост и за създаване на обсерватория представляват мерки, целящи повече прозрачност и проследяемост.

Същевременно, част от мерките за изравняване като регулиране на надценки, изисквания за асортимент следва така да бъдат формулирани и въведени, че да бъде предотвратен всякакъв възможен риск от противоречие с правото на ЕС, включително с чл. 34 от Договора за функциониране на ЕС (свобода на движение на стоки), принципите на свободна конкуренция и свободна стопанска инициатива (чл. 16 от Хартата на основните права на ЕС и чл. 19 от Конституцията на РБ).

Експертите, изготвящи настоящата ОВ, нямат правомощия за извършването на оценка на съответствието на предлаганата концепция за нова публична политика на българското правителство, според Насоките за оценка за съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренция КЗК[[66]](#footnote-66). По тази причина аналитичният фокус е насочен към фактическото състояние във веригата на доставки на земеделски продукти и храни, с цел да се установи дали съществуват устойчиви практики, поведенчески модели или структурни бариери, които ограничават достъпа до пазара, нарушават равнопоставеността между участниците и възпрепятстват нормалното функциониране на конкуренцията.

Насоките за оценка за съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренция на КЗК съдържат изключително ясен механизъм за извършването на оценката, представен във формата на контролен лист, описващ няколко последователни аналитични стъпки, преминаването на които изисква отговор на четири основни въпроса:

*1. Ограничава ли се броят или кръгът от участници на пазара?*

*2. Ограничават ли се възможностите на доставчиците да се конкурират?*

*3. Намаляват ли се стимулите на доставчиците да се конкурират активно?*

*4. Ограничава ли се изборът и информацията на потребителите?*

При извършването на настоящата експериментална оценка вместо анализ на съответствието с правилата на конкуренцията на предлагани разпоредби от нормативни или общи административни актове са изследвани фактическите отношения и практики с презумпцията, че същите са установени и действат като своеобразни de facto регулации. Оценката се извършва при стриктно спазване на възприетите от КЗК критерии и принципи.

*1. Ограничава ли се броят или кръгът от участници на пазара?*

Налице са белезите на специфична привидна равнопоставеност в отношенията между по-силните и по-слабите участници по веригата, зад която се крие възможност за икономическо изтласкване и структурна зависимост. Неконкурентната среда и правната несигурност в отношенията по веригата, както и непропорционалното разпределение на добавената стойност по нея могат да доведат до каскаден ценови натиск върху производителите и доставчиците на храни, който да има за ефект прекратяване на отношенията им с търговците на дребно или до ограничаване на обемите на реализираната продукция. Това създава условия, при които определени участници се задържат трайно в периферията на пазара или напускат сектора, което може да води до реално ограничаване на броя на конкурентно активните субекти.

*2. Ограничават ли се възможностите на доставчиците да се конкурират?*

Установено е, че все още взаимоотношенията между производители/доставчици и търговци се характеризират с краткосрочност, непредвидимост и едностранност, което възпрепятства конкуренцията. Естествените крайни последици от тях са продължаваща неравнопоставеност в договорните отношения между страните по веригата и свързаната с нея непропорционалност при разпределението на добавената стойност от нея. Потенциалът за едностранно налагани условия от страна на едни икономически оператори спрямо други възпира ефективната конкуренция и влошават бизнес климата, особено за по-слабите икономически субекти.

*3. Намаляват ли се стимулите на доставчиците да се конкурират активно?*

Фактическите данни разкриват силно изразена правна и икономическа несигурност за нови или малки доставчици, което рязко редуцира стимулите за инвестиции, иновации и предприемаческа активност. При липса на гарантирани условия за равнопоставеност и предвидимост, стимулите за активно поведение се изместват към минимизиране на риска, а не към разширяване на пазарен дял или добавена стойност чрез конкуренция​. Липсват достатъчно данни и доказателства предприетите на държавно ниво мерки в последните десет години да са постигнали своите цели и да са довели до предотвратяване, преодоляване или ограничаване на нелоялните търговски практики по веригата на доставки на земеделски продукти и храни.

*4. Ограничава ли се изборът и информацията на потребителите?*

Въпреки видимото пазарно разнообразие, изборът на потребителите остава ограничен вследствие на повишаващите се цени и липсата на яснота относно условията на предлагане и цената на продуктите. При високи нива на информационна асиметрия и отсъствие на устойчиви нормативни и институционални механизми за проследимост, потребителят не разполага с необходимите инструменти да направи информиран избор. Това улеснява възможността за повишаване на цените без видима пазарна логика и отслабва контролната роля на търсенето.

**Таблица № 18. Резултати от експериментална оценка за съответствие на фактическите отношения по веригата на доставки с правилата на конкуренция**

|  |  |
| --- | --- |
| **Фактори на негативно влияние**  **върху конкурентната среда**  **според Комисията за защита на конкуренцията** | **Фактически констатации от изследването на отношенията между икономическите оператори** |
| 1. Ограничаване на броя или кръга на участници на пазара | Отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни се отличават с ограничена предвидимост и привидна равнопоставеност. Това позволява на участниците с по-силна позиция при договаряне да налагат своите условия на по-слабите, включително да определят най-изгодни за себе си отстъпки и цени, както и да решават кои доставчици и кои стоки да имат достъп до пазара и кои не. По този начин те могат да играят ролята на фактически бариери, поставящи определени изисквания за достъп до пазара, да допускат фиксиран брой участници до него, да ограничават възможността някои от тях да предлагат своите стоки, включително да увеличават разходите за навлизане или излизане от него. |
| 2. Ограничаване на възможностите на доставчиците да се конкурират | Производителите и доставчиците са сред най-уязвимите участници по веригата на доставки на земеделски продукти и храни, тъй като достъпът им до крайния потребител зависи от икономически по-силни оператори. Тази позиция на последните им позволява едностранно да поставят допълнителни условия за достъп до основните канали за дистрибуция, което задълбочава икономическата зависимост на доставчиците и подкопава възможността им както да се конкурират на равни начала във веригата на доставки, така и да осъществяват свободен избор относно развитието на производствения си процес, адаптацията към пазарните условия, технологичните промени и собствената им стопанска стратегия. |
| 3. Намаляване на стимулите на доставчиците да се конкурират активно | Наличието на по-голяма пазарна сила на купувача позволява координирано пазарно поведение, което намалява стимулите за активна конкуренция между производителите и доставчиците. Този модел на отношения обективно затруднява новонавлизащите предприятия, като достъпът до основните канали за дистрибуция остава силно ограничен от вече установени икономически зависимости и търговски практики. Новите участници се сблъскват не само с бариери за навлизане на пазара, но и с ограничена възможност да предложат конкурентни условия, което на практика ограничава шансовете им за устойчиво производство и икономическо развитие. |
| 4. Ограничаване на избор и информацията на потребителите | Анализът на въведените към момента законодателни и контролни мерки показва, че тяхното въздействие върху преодоляването на посочените дефицити в отношенията по веригата на доставки на земеделски продукти и храни е недостатъчно. В резултат, съществуващата дебалансирана структура на пазара ограничава възможността за избор на потребителите и създава реални бариери пред тях за смяна на доставчици, чрез увеличаване на разходите за мобилност и намаляване на достъпа до алтернативни оферти. |
| 5. Ограничаване на възможността на доставчиците да се състезават, като предлагат по-ниски цени, по-добро обслужване, по-добро качество на стоката или услугата | Конкуренцията по отношение на цена, качество и услуга бива подменена от вторични критерии. Това формира среда, в която възможността за реално съревнование на чисто пазарен принцип е силно стеснена. |
| 6. Определяне на цени, което може да доведе до значителни неблагоприятни последици за конкуренцията | Ценовата политика на търговските вериги с висок годишен оборот често се формира при условия, които не отразяват пазарната стойност на продуктите, а е насочена към обслужване на собствените им търговски стратегии. Със своето по-силно пазарно положение, те разполагат и с възможността свободно да завишават или намаляват цени. Това влияе директно върху изкупната цена и ограничава нормалната ценова конкуренция. |
| 7. Правна несигурност за новонавлизащите на съответния пазар | Продължаващата неравнопоставеност в договорните отношения по веригата на доставки на земеделски продукти и храни и произтичащата от нея непропорционалност в разпределението на реализираната добавена стойност от нея създават среда на правна и икономическа несигурност за текущите и новонавлизащите участници, като обвързва достъпа им до пазара с условия, отклоняващи се от принципите на свободна стопанска инициатива. Недостатъчната ефективност на нормативната и институционалната рамка затруднява преодоляването на тези практики и не гарантира равни условия на конкуренция. |

Изводът, който може да се направи, е, че изследваният сектор се характеризира с ограничена прозрачност, структурни зависимости и липса на предвидими условия за участие, което създава неблагоприятни предпоставки за функционирането на ефективна конкуренция между участващите икономически оператори. Установените фактически практики, включително зависимостта на по-слабите участници, ограниченият достъп до пазара, непрозрачността на търговските условия и липсата на ефективни механизми за защита са в противоречие с целите на конкурентното право. Досегашната практика сочи, че те не могат да бъдат неутрализирани в рамките на съществуващата нормативна уредба.

Липсват данни за ефективна институционална интервенция или мерки по правоприлагане, които да са променили съществено характера на разгледаните пазарни взаимодействия. При тези условия възниква обективна необходимост от регулаторна намеса, чиято цел е възстановяване на равновесието в отношенията между страните, защита на по-слабите икономически оператори и осигуряване на предвидими правила за участие на пазара на храни и земеделски продукти, в съответствие с принципите, заложени в Насоките на КЗК. В този контекст, става уместно да се направи съпоставка с предходната експериментална оценка.

Сравнителният преглед между настоящата оценка за съответствие и тази, извършена по същата методология през 2012 г., разкрива ясна еволюция в проявлението и дълбочината на установените проблеми по отношение на конкуренцията. Тази съпоставка дава възможност да се проследи последователност в установените деформации и дефицити, както и да се изведат нови акценти, които се открояват по-ясно в настоящия анализ.

Първо, както в извършената през 2012 г. оценка за съответствие, така и в тази се потвърждава наличието на системно ограничаване на достъпа до пазара за част от икономическите оператори, по-специално за производителите и доставчиците на селскостопански и хранителни продукти. Възможностите на тези оператори да се конкурират продължават да бъдат стеснени.

Второ, настоящата оценка за съответствие въвежда допълнителна аналитична перспектива относно стимулите за активно поведение на доставчиците, като подчертава ефекта на поведенческа адаптация към средата в сектора, характеризираща се с висока степен на правна и стопанска несигурност. Отчетена е зависимостта между непропорционалното разпределение на добавената стойност по веригата на доставки и риска от произволно и не основано на пазарни механизми повишаване на цените на основни храни. Това поведение се проявява в резултат на асиметрията в преговорната сила между икономическите оператори и липсата на ефективни корективни механизми.

Трето, заключенията на двете оценки за съответствие се припокриват и в основната си линия. Тя сочи, че съществуващата правна уредба не е в състояние да коригира ефективно наблюдаваните дефицити. Изводът от по-старата оценка продължава да звучи актуално и днес: „Резултатите от експерименталната оценка за съответствието на фактическите отношения по веригата производство на суровини – преработка – дистрибуция – търговия на дребно с правилата на конкуренция, сочат, че са налице практики, които имат негативен ефект върху конкурентния процес и действащата правна уредба не е в състояние да ги предотврати или да ограничи техните последици, което налага необходимостта от по-сериозна регулативна намеса.“

Проведената експериментална оценка не представлява формална преценка за съответствие по смисъла на ЗЗК, нито може да се възприема като такава по отношение на изискванията на правото на ЕС. Тя е извършена въз основа на критериите, разработени от КЗК през 2011 г., и има характер на аналитичен обзор на фактическата конкурентна среда, свързана с разглежданата публична политика. В този контекст обаче, тя може да се разглежда като обоснована индикация за наличието на белези, сочещи на дисбаланси на пазара на храни и земеделски продукти.

***Оценка за съвместимост с правото на Европейския съюз***

В тази част от ОВ предложената концепция за нова публична политика се поставя на оценка за съвместимост с изискванията на правото на ЕС. При нея определените мерки преминават през процес на „претегляне“ за допустимост според практиката на Съда на ЕС. Този тест включва последователното прилагане на четири кумулативни критерия, които се използват при преценка на пропорционалността на намеса, от гледна точка на принципите на свободата на стопанска инициатива и конкуренцията, които са следните:

*1. Съществува ли действително ограничение на конкуренцията или на основна свобода?*

*2. Има ли легитимна цел от обществен интерес?*

*3. Подходяща ли е мярката за постигане на тази цел?*

*4. Дали е пропорционална.*

По-долу са представени резултатите от експериментален тест за съответствие на действащата правна рамка спрямо тези критерии. Съществуващите към момента отношения по веригата на доставки на земеделски продукти и храни, така както са регулирани и функционират според актуалната правна уредба, включително отклоненията от нея, които съществуват като de facto регулации, са съпоставени с критериите, установени в практиката на Съда на ЕС.

*Съществува ли действително ограничение на конкуренцията или на основна свобода?*

Данните, изследвани от ОВ показват, че нормативната уредба в сектора на веригата за доставки на земеделски продукти и храни е недостатъчно ефективна и не изпълнява пълноценно основната си цел. Вариантът, в който държавата не взема отношение и не предприема мерки, които да адресират идентифицираните проблеми, е оценен като силно негативен по всички икономически, социални и екологични критерии, което потвърждава, че запазването на сегашното състояние ще задълбочава пазарните деформации в сектора: неравнопоставеност, липса на прозрачност, дисбаланс в преговорната сила между участниците, концентрация на мощ в малък брой търговски оператори. Данните ясно показват, че тежестта върху производителите и доставчиците се увеличава и носи риск от още по-сериозни дисбаланси по веригата на доставки.

*Има ли легитимна цел от обществен интерес?*

Формулираната легитимна цел на последните законодателни интервенции, насочени към ограничаване на нелоялните търговски практики в сектора, макар и принципно валидна, се оказва значително по-ограничена по обхват и дълбочина спрямо мащаба на реалните пазарни деформации. Описаните негативни въздействия като икономическо изтощаване на производителите, риск от загуба на работни места, застрашаване на продоволствената сигурност, увеличаване на социалното неравенство и др. показват, че поставената цел не е в състояние да обхване комплексността на установените проблеми и необходимостта от структурна трансформация на организацията на обществените отношения по веригата на доставки.

*Подходяща ли е действащата правна рамка за постигане на тази цел?*

Сравнението на вариантите на действие ясно демонстрира, че както настоящата нормативна уредба, така и евентуалното приемане на частични или фрагментарни изменения, не са в състояние да разрешат идентифицираните проблеми по системен и устойчив начин. Установява се, също така, отсъствие на ефективен правоприлагащ механизъм за преодоляване на пазарните изкривявания, необходим за постигането на правна сигурност, както и липса на равнопоставеност между участниците и пропорционално разпределение на добавената стойност по веригата с положително социално и икономическо въздействие.

*Пропорционална ли е действащата правна рамка?*

Освен че не е достатъчно годна, настоящата правна рамка не може да се разглежда и като напълно пропорционална. Макар в миналото да са били прилагани по-слабо рестриктивни мерки, които не са постигнали ефект, настоящата уредба също не осигурява адекватно решение на задълбочаващите се структурни дефицити по веригата на доставки. Действащите мерки са недостатъчно съобразени с мащаба и сложността на установените проблеми, като не гарантират в цялост нито ефективно ограничаване на нелоялните търговски практики, нито постигане на справедливост в договарянето и реална защита на по-слабите участници. Отсъствието на ясно установена връзка между предвидените инструменти и устойчивото подобряване на конкурентната среда поставя под съмнение пропорционалността на действащата правна рамка.

Експерименталната оценка за съвместимост с правото на ЕС също сочи на необходимост от цялостна промяна, базирана на изцяло нова интервенционна логика, въвеждаща нови понятия и установяваща самостоятелна нормативна архитектура, способна да организира по нов начин обществените отношения във веригата на доставки, която най-пълноценно може да бъде адресирана чрез Вариант 3: “Регулаторен - изцяло нов специален закон”. Когато този вариант бъде разработен в своя окончателен вид, той следва бъде подложен на същинска оценка за съответствие с правилата на конкуренцията, както и на проверка за съвместимост с правото на ЕС, според горния стандарт, изведен в постоянната практика на Съда на ЕС.

# Обществени консултации

|  |
| --- |
| [Съгласно чл. 22, ал.2, т.10 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, в доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието задължително се включва **обобщение на резултатите от проведените консултации по раздел V от наредбата, включително на основните въпроси, приетите предложения и обосновка за неприетите становища и предложения на заинтересованите страни**.  Провеждането на консултации в процеса по извършване на предварителна оценка на въздействието се извършват съгласно раздел „Обществените консултации и оценката на въздействието на нормативните актове“, стр. 73 от Стандартите за провеждане на обществени консултации (РСАР от 16 септември 2019 г.)  При отразяването на проведените консултации се използват, приетите от Съвета за административната реформа на 16 септември 2019 г.:   * Справка за отразяване на постъпилите предложения и становища от обществените консултации * Съобщение за непостъпили предложения и становища от обществените консултации]   *Описание на основните заинтересовани страни, с които са проведени консултации. Описание на видовете консултационни процедури и графика за тяхното провеждане. Опишете броя и характера на отговорите, получени при консултацията.*  Обобщение на резултатите от проведените консултации съгласно Раздел V „Консултации при извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието“ от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, включително на основните въпроси, приетите предложения и обосновка за неприетите становища и предложения на заинтересованите страни. |

В изпълнение на съответната нормативна уредба, като част от процеса по извършване на ОВ, по инициатива на Министерството на земеделието и храните е проведена предварителна консултация по реда на Раздел V от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието по основните моменти от концепцията за нова публична политика за обсъждане на необходимостта от евентуална регулаторна интервенция в обществените отношения между участници по веригата на доставки на земеделски продукти и храни в Република България. Консултацията е обявена през м. март 2025 г., със срок за провеждане от 14 дни. Тя е придружена от специален въпросник. Получените становища са представени в синтезиран вид и са анализирани в *Приложение 1. Обобщен преглед и анализ на становищата на заинтересованите страни* към доклада с ОВ.

# Последваща оценка на въздействието

|  |
| --- |
| [Съгласно чл. 22, ал. 2, т. 12 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, в доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието задължително се включва препоръчителен срок за извършване на последваща оценка на въздействието.] |

Последващата (*ex-post*) оценка на въздействието, наричана още „ретроспективна оценка“, „последващо оценяване“ или за краткост „оценяване“[[67]](#footnote-67) представлява основано на доказателствата заключение относно степента, в която дадена интервенция е била ефективна, ефикасна и релевантна от гледна точка на нейните цели и разрешаваните проблеми, съвместима с останалите политики и законодателство и с добавена стойност предвид избраното ниво на власт, от което тя е реализирана – местно, национално или наднационално. Оценяването е механизъм, който спомага да се оцени реалният напредък на въведените политики и мерки в сравнение с първоначалните очаквания.

Последващото оценяване не е оценка на това *какво* се е случило. То анализира *защо* нещо се е случило и, ако е възможно, *колко* се е променило като последица от избрания вариант на действие. То трябва да разглежда по-широката перспектива, да се опита да види дали има нежелани или неочаквани ефекти, които не са били предвидени при предварителната оценка на въздействието.

В конкретния случай последващата оценка на въздействието би имала за цел да отговори на следните генерални въпроси:

1. Какво е текущото положение – това предизвикано в резултат от прилагането на избрания вариант на действие?

2. Доколко ефективно е било избраното действие?

3. Колко ефикасно е бил то?

4. Доколко съгласувана с общата стратегическа рамка на правителството, държавата или Европейския съюз е избраната интервенция?

Основните критерии за намиране на отговори на поставените въпроси пред оценяването биха били следните:

1. постигане на целите – степента, в която целите от реализираната политика и/или изменението на нормативния акт са постигнати, независимо дали това се дължи на конкретната политика, съответно на изменението в нормативния акт;

2. ефективност – степента, в която постигането на целите от реализираната политика и/или от изменението в нормативния акт се дължи на конкретната политика, съответно на изменението в нормативния акт;

3. ефикасност – постигането на максимални резултати от използваните ресурси от реализираната политика и/или от изменението на нормативен акт;

4. устойчивост – степента на трайно решаване на идентифицираните проблеми;

5. полезност – степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на политиката и/или на нормативния акт.

Подходящи допълнителни критерии за последваща оценка в конкретния случай биха били следните:

1. релевантност – дали целите на интервенцията продължават да съответстват на потребностите и проблемите;

2. добавената стойност на действието от избраното ниво на власт, т.е. кои са онези общи ползи от предприемането на действията от избраното ниво на власт – местно или национално, които не биха се реализирали, ако беше избрано друго такова;

3. допълняемост – чрез този критерий се проследява до каква степен интервенцията се подкрепя и допълва по полезен начин с други подобни интервенции или политики;

4. координираност – при него се изследва доколко интервенцията е структурирана по начин, който позволява да се увеличат до максимум нейните ефекти в резултат от синергията й с други подобни на нея интервенции или политики;

5. равенство – чрез този критерий се проверява доколко справедливо са разпределени различните ефекти от интервенцията сред различните заинтересовани лица, региони, полове, социални групи и други;

6. приемливост – с помощта на този критерий се проучва до каква степен могат да се наблюдават промени във възприемането на интервенцията от целевите групи, заинтересованите страни или широката общественост.

Планирането на последващото оценяване винаги следва да отчита жизнения цикъл на всяка интервенция и нуждите от взимането на оперативни и стратегически решения, които я засягат.

Според ЗНА, органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт, извършва последваща оценка на въздействието на новите закони, кодекси и подзаконови нормативни актове на МС. Последващата оценка на въздействието се извършва в срок 5 години след влизането в сила на новия закон, кодекс или подзаконов нормативен акт на МС или в по-кратък срок, определен от отговорния орган.

При извършването на последваща оценка на въздействието на препоръчания вариант за регулаторна намеса чрез изцяло нов специален закон, следва да бъдат използвани всички възможни данни, генерирани в рамките на националната и европейската статистика, банковата система, данъчната администрация, съдебната власт и други, чрез които да се установи в каква степен са постигнати поставените пред закона цели и настъпили ли са преследваните ефекти и промени по отношение на преките адресати на регулиране, държавата и обществото като цяло.

Основните критерии, по които да се прецени доколко са постигнати заложените цели на национално ниво при прилагането на реализирания вариант на действие, следва да са тези, използвани в настоящата цялостна предварителна оценка на въздействието като: ефективност, ефикасност и съгласуваност. Те могат да бъдат съответно обвързани и с периодичен преглед на прилагането на имплементираната уредба от правото на ЕС, с преценка на съответствието с определени конституционни разпоредби и т.н.

Предвид всичко, посочено дотук и необходимостта от достатъчно време за проявяването на всички краткосрочни и дългосрочни ефекти на интервенцията, ОВ препоръчва извършването на последващо оценяване в **срок не по-дълъг от 1 година** от влизането в сила на предложените мерки на регулиране.

Препоръчва се на всеки **6 месеца от влизането в сила на предложените мерки на регулиране** извършването на задълбочен преглед на данните, генерирани в резултат от тяхното приложение, което при необходимост може да е свързано и с преразглеждане на самите мерки. Това се налага както поради характера на самите мерки, така и с оглед на ангажиментите на държавата за навременно проследяване на ефективността, ефикасността и съгласуваността на предприетите действия. В съответствие с изискванията на националната нормативна уредба и принципите, заложени в правото на ЕС, включително практиката на Съда на ЕС, прегледът, преразглеждането и последващата ОВ могат да служат като инструменти за доказване на целесъобразността, пропорционалността и добавената стойност на регулаторната намеса, както и за навременна адаптация на политиката в отговор на реалните ефекти върху пазара, участниците по веригата на доставки на земеделски продукти и храни и обществения интерес.

# Източници

|  |
| --- |
| [Възможни източници:   * Закон за нормативните актове * Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието * Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието - (РМС № 728 от 2019 г.) * Стандарти за провеждане на обществени консултации (РСАР от 16 септември 2019 г.) * Държавните органи и бюджетните организации по смисъла на Закона за публичните финанси, до които са отправени искания за сведения или за съдействие във връзка с извършването на оценка на въздействието (съгласно чл. 23 от Закона за нормативните актове * Национален статистически институт * секторно министерство/държавна агенция * Търговски регистър и регистър на ЮЛНЦ * Регистър на МСП * Административен регистър * Годишни доклади за извършването на ОВ * Решения на консултативни съвети * Стратегически документи * Доклади на Сметна палата * Решения на Комисията за защита на конкуренцията * Съдебна практика * Др.]   *Описание на използваните източници на информация, включително последващи оценки на нормативния акт, или анализи за изпълнението на политиката.* |

1. Better Regulation Toolbox. Европейска комисия, 2023 г.;
2. Retail Foods Bulgaria Report, FAS USDA, 2023;
3. SWD(2021) 305 final. Better Regulation Guidelines. Европейска комисия, 2021 г.;
4. Бюджетни данни на Министерство на земеделието и храните;

Годишен отчет за дейността на Комисия за защита на конкуренцията (за 2023);

1. Димов, Т. Оценка на въздействието на регулирането. С., Сиела, 2017 г.;

Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество;

Директива (ЕС) 2019/633 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно нелоялните търговски практики в отношенията между стопанските субекти във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти;

Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар;

Договор за функционирането на Европейския съюз. В сила от 1 декември 2009 г.

Закон за защита на конкуренцията. Обн. ДВ, бр. 102 от 28.11.2008 г.;

Закон за защита на потребителите. Обн. ДВ. бр.99 от 9 Декември 2005г.;

1. Закон за нормативните актове. Обн. ДВ. бр.27 от 3 Април 1973г.;
2. Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Обн., ДВ, бр. 55 от 17.06.2003 г., в сила от 18.12.2003 г.;
3. Закон за публичните финанси. Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.;

Закон за храните. Обн. ДВ, бр. 52 от 09.06.2020 г.;

1. Инструментариума към Насоките за по-добро регулиране на ЕК от 2023 г.;

Конституция на Република България;

1. Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието;
2. Насоки за оценка за съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренция. Приети с Решение № 1777 от 20.12.2011 г. на КЗК, София;
3. Насоки за по-добро регулиране на ЕК от 2021 г.;
4. Постановление № 234 на МС от 1.08.2011 г. за политиката на Република България на участие в международното сътрудничество за развитие;
5. Постановление № 301 на МС от 14.11.2016 г. за приемане на Наредба за методологията за извършване на оценка на въздействието. Обн. ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г.
6. Практика на Съда на Европейския съюз;

Приоритети на Комисията за защита на конкуренцията (през 2022;2023;2024;2025) при образуване на производства по Глава девета и Глава Дванадесета от Закона за защита на конкуренцията;

Проект на Закон за надценките на хранителните продукти, 2023;

1. Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007;
2. Регламент (ЕС) № 1408/2013 на Комисията от 18 декември 2013 година относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis в селскостопанския сектор;
3. Решение № 23/10.01.2019 г. на Комисията за защита на конкуренцията;
4. Решение № 6 от 25 февруари 1997 г. на Конституционния съд по к.д. № 32/96 г. относно искане за установяване на противоконституционност на чл. 9, ал. 2 от Закона за застраховането (Обн., ДВ, бр. 21 от 11 март 1997 г.);
5. Решение № 728 на Министерския съвет от 05.12.2019 г. за приемане на Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието;
6. Решение на Съда на ЕС по дело С-557;
7. Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието от 2019 г.;

Статистически данни на Евростат;

Статистически данни на Националния статистически институт;

1. Харта на основните права на Европейския съюз.

# Приложения

|  |
| --- |
| *Опишете приложенията към доклада.* |

Приложение 1. Обобщен преглед и анализ на становищата на заинтересованите страни;

Приложение 2. Единна методологическа рамка за анализ на въздействията.

1. Обн. ДВ бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 04.11.2016 г., посл. изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г. [↑](#footnote-ref-1)
2. Приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., в сила от 18.11.2016 г., изм., бр. 5 от 17.01.2017 г., в сила от 18.11.2016 г., изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. Прието с Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г. [↑](#footnote-ref-3)
4. SWD(2021) 305 „Better Regulation Guidelines“. [↑](#footnote-ref-4)
5. SWD(2021) „Better Regulation Toolbox“ 2023. [↑](#footnote-ref-5)
6. Обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г. [↑](#footnote-ref-6)
7. Обн. ДВ, бр. 17 от 2021 г., в сила от 1.11.2021 г. [↑](#footnote-ref-7)
8. <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=7619>. [↑](#footnote-ref-8)
9. Вж. чл. 19 (нов, ДВ., бр. 56 от 2015 г.) от Закон за храните (отм.). [↑](#footnote-ref-9)
10. Обн. ОВ L 111, 25.04.2019 г. [↑](#footnote-ref-10)
11. Вж. ЗЗК, Глава седма "б", Нова – ДВ, бр. 17 от 2021 г., в сила от 1.11.2021 г. [↑](#footnote-ref-11)
12. Източник: <https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_bg>. [↑](#footnote-ref-12)
13. Източник: https://cpc.bg/media/about-kzk/annual-reports/KZK2023.pdf. [↑](#footnote-ref-13)
14. Източник: https://cpc.bg/news-300. [↑](#footnote-ref-14)
15. Източник: <https://www.cpc.bg/news-389>. [↑](#footnote-ref-15)
16. Източник: <https://www.cpc.bg/annual-reports>. [↑](#footnote-ref-16)
17. <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=7510>. [↑](#footnote-ref-17)
18. Инструментариум за по-добро регулиране на ЕК, юли 2023 г., стр. 463, достъпен на английски: ‘Better Regulation’ Toolbox, 2023 European Commission: <https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf>. [↑](#footnote-ref-18)
19. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\_lc/LEGITEXT000005634379. [↑](#footnote-ref-19)
20. Наредба № 2018-1128 от 12 декември 2018 г. „EGalim I, II и III“ (2018 – 2023 г.). [↑](#footnote-ref-20)
21. LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037547946/>; LOI n° 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs. https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047377284. [↑](#footnote-ref-21)
22. EGalim 3: Latest attempt to “balance” commercial negotiations and relations: https://www.gide.com/en/news-insights/egalim-3-latest-attempt-to-balance-commercial-negotiations-and-relations/. [↑](#footnote-ref-22)
23. Според последните промени от 2021 г. понятието „клиент“ включва купувачите, преработвателите, търговци и публични органи в ЕС. [↑](#footnote-ref-23)
24. Законът е внесен от правителството на Република Хърватия на 13 февруари 2025 г., като още на 14 февруари 2025 г. е одобрено разглеждането му по спешна процедура. Процедурата е протекла в едно заседание, което е обединило първото и второто четене, като дебатът е открит и приключен в рамките на един ден – 20 февруари 2025 г., последван от гласуване на 21 февруари 2025 г. [↑](#footnote-ref-24)
25. Решение № RBG-12/2023 на Службата за конкуренция и защита на потребителите на Полша. [↑](#footnote-ref-25)
26. Решение № RBG-4/2021 на Службата за конкуренция и защита на потребителите на Полша. [↑](#footnote-ref-26)
27. Решение № RBG-3/2021 на Службата за конкуренция и защита на потребителите на Полша. [↑](#footnote-ref-27)
28. Решение № RBG-13/2020 на Службата за конкуренция и защита на потребителите на Полша. [↑](#footnote-ref-28)
29. Въпреки съществуващите законови изисквания, в практиката се наблюдават чести случаи на забавяне на плащанията. [↑](#footnote-ref-29)
30. Супермаркетите следва да показват цените на дребно за плодове и зеленчуци и да идентифицират продуктите, предлагани с минимум 5% отстъпка в сравнение с техните цени преди 20 септември 2023 г. [↑](#footnote-ref-30)
31. Законът 4497/2017, който регулира отношенията между търговците и доставчиците, съответства на разпоредбите на Директива 2011/7/ЕС и цели да предотврати злоупотреби и да защити по-малките търговци и производители. Той изисква яснота и справедливост по отношение на сроковете за плащания, като всяко забавяне след договорения срок може да води до санкции за търговеца. [↑](#footnote-ref-31)
32. В определени случаи може да се договаря и по-кратък срок. [↑](#footnote-ref-32)
33. Самият кодекс е влязъл в сила на 3 септември 2024 г., но практическото му прилагане започва от началото на 2025 г. поради неформално отложено влизане в сила от страна на Министерството на развитието. Това удължаване е направено по искане на супермаркетите и техните доставчици, с цел да се осигури достатъчно време за адаптация и за да се избегнат финансови загуби от продукти, обявени в промоция съгласно старите правила. [↑](#footnote-ref-33)
34. Consumer Retail Research Institute (IELKA). [↑](#footnote-ref-34)
35. Weekly Briefing, Vol. 64. No. 3 (RO) July 2023. New measure for capping prices and dealing with inflation. https://china-cee.eu/2023/08/14/romania-social-briefing-new-measure-for-capping-prices-and-dealing-with-inflation/#\_ftn1. [↑](#footnote-ref-35)
36. Органът е получил множество запитвания от бизнеса и юристи относно тълкуването и приложението на закона, като всяко запитване е било подложено на индивидуален анализ. Съветът е публикувал и ръководство с разяснения на сайта си. Паралелно, той провежда анализ на въздействието на закона върху доставчиците и купувачите, като специален акцент е поставен върху затрудненията на малките производители в отношенията им с търговците. В тази връзка са разпространени анкети с целенасочени въпроси, за да се съберат емпирични данни. Освен това органът е започнал задълбочено разследване на евентуално нарушение на закона от страна на търговска верига, в контекста на пазара на хранителна търговия. Разследването се води чрез процедура по медиация. [↑](#footnote-ref-36)
37. Букв. от англ. „Lighter touch“. [↑](#footnote-ref-37)
38. От англ. Do nothing option. [↑](#footnote-ref-38)
39. От англ. soft law. [↑](#footnote-ref-39)
40. ОВ C 86, 6.3.2018 г., стр. 40. [↑](#footnote-ref-40)
41. Одобрени от Съвета за административната реформа на 03 септември 2020 г. [↑](#footnote-ref-41)
42. Скала за оценяване: отрицателна оценка: –3, –2, –1; неутрална: 0; положителна оценка +1, +2, +3. [↑](#footnote-ref-42)
43. От англ. Likelihood. [↑](#footnote-ref-43)
44. От англ. Impact. [↑](#footnote-ref-44)
45. [Retail](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Retail%20Foods%20Bulgaria_Sofia_Bulgaria_BU2023-0023#:~:text=,total%20grocery%20retail%20channel%20sales) Foods Bulgaria ([https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Retail%20Foods%20Bulgaria\_Sofia\_Bulgaria\_BU2023-0023](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Retail%20Foods%20Bulgaria_Sofia_Bulgaria_BU2023-0023#:~:text=,total%20grocery%20retail%20channel%20sales)). [↑](#footnote-ref-45)
46. [Инфлация и индекси на потребителските цени за декември 2023 година | Национален статистически институт](https://www.nsi.bg/bg/content/21063/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%81%D1%8A%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BB%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%B8-%D0%B8%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%B5%D0%BC%D0%B2%D1%80%D0%B8-2023-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0). [↑](#footnote-ref-46)
47. <https://www.statista.com/statistics/373656/employment-by-economic-sector-in-bulgaria/#:~:text=Employment%20by%20economic%20sector%20in,percent%20in%20the%20service%20sector> [↑](#footnote-ref-47)
48. <https://www.economy.com/bulgaria/agriculture-employment#:~:text=Primary%20Industries%20Employment%2C%202022%20Q2%2C,Agriculture%20Employment%2C%202017%2C%20202%2C991> [↑](#footnote-ref-48)
49. Вж. 5.5. Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП - тест). [↑](#footnote-ref-49)
50. Забележка: При този критерий по-високата оценка означава по-малка тежест, тъй като ниската тежест е положително качество. Обратно, отрицателна оценка се дава на опции, които създават значителни нови разходи и усложнения. [↑](#footnote-ref-50)
51. [Брой на предприятията | Национален статистически институт](https://www.nsi.bg/bg/content/8225/%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0#:~:text=%D0%B4%D0%BE%209%2010%C2%A0,854%20602%20157%2060%2035). [↑](#footnote-ref-51)
52. [Брой на предприятията | Национален статистически институт](https://www.nsi.bg/bg/content/8225/%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0#:~:text=%D0%A1%D0%B5%D0%BB%D1%81%D0%BA%D0%BE%2C%20%D0%B3%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%BE%20%D0%B8%20%D1%80%D0%B8%D0%B1%D0%BD%D0%BE%20%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE,138%C2%A0086%20130%C2%A0897%206%C2%A0310%20793%2086). [↑](#footnote-ref-52)
53. Пак там. [↑](#footnote-ref-53)
54. [Търговски обекти за продажби на дребно - общо за страната и по статистически райони | Национален статистически институт](https://www.nsi.bg/bg/content/1631/%D1%82%D1%8A%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%BE%D0%B1%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B6%D0%B1%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%BE-%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%BE-%D0%B7%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D1%80%D0%B0%D0%B9%D0%BE%D0%BD%D0%B8#:~:text=%D0%97%D0%B0%20%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%2C%20%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%BA%D0%B8%20%D0%B8%20%D1%82%D1%8E%D1%82%D1%8E%D0%BD%D0%B5%D0%B2%D0%B8,24%C2%A0660%20%D0%97%D0%B0%20%D0%BD%D0%B5%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%). [↑](#footnote-ref-54)
55. [Брой на предприятията | Национален статистически институт](https://www.nsi.bg/bg/content/8225/%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0#:~:text=%D0%B4%D0%BE%209%2010%C2%A0,854%20602%20157%2060%2035) [↑](#footnote-ref-55)
56. [Търговски обекти за продажби на дребно - общо за страната и по статистически райони | Национален статистически институт](https://www.nsi.bg/bg/content/1631/%D1%82%D1%8A%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%BE%D0%B1%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B6%D0%B1%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%BE-%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%BE-%D0%B7%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D1%80%D0%B0%D0%B9%D0%BE%D0%BD%D0%B8#:~:text=%D0%97%D0%B0%20%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%2C%20%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%BA%D0%B8%20%D0%B8%20%D1%82%D1%8E%D1%82%D1%8E%D0%BD%D0%B5%D0%B2%D0%B8,24%C2%A0660%20%D0%97%D0%B0%20%D0%BD%D0%B5%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%) [↑](#footnote-ref-56)
57. Тази стойност представлява приблизителната годишна загуба на доходи за земеделските производители и малките доставчици, причинявана от нелоялни търговски практики по веригата на доставки. Получена е на базата на анализ на текущото състояние на сектора и оценка на мащаба на неблагоприятните ефекти от нелоялните търговски практики. Конкретно, стойността от 820–1 100 млн. лв. годишно се равнява на около 4 – 5% от общия годишен оборот на пазара на храни в България (≈20 млрд. лв./год.). Такъв размер е реалистичен като горна граница на потенциалните ползи при пълно елиминиране на нелоялните практики – т.е. максималният допълнителен доход, който би се разпределил към по-слабите участници (фермери, малки преработватели), ако нелоялните практики напълно изчезнат. Получаването на тази сума стъпва на експертна оценка на различни компоненти: например забавени плащания, наложени търговски отстъпки и такси, върнати или бракувани стоки поради нечестни условия и др. Всичко това намалява приходите на доставчиците. С други думи, около 1 млрд. лв. годишно е порядъкът на средствата, които в момента не достигат до производителите заради нелоялни търговски практики. Тази сума е използвана в анализа като ориентировъчна максимална полза („теоретичен максимум“), спрямо която впоследствие се определят реалистичните очаквани ползи. [↑](#footnote-ref-57)
58. Стойността 50 млн. лв. годишно представлява реалистично предотвратимата част (~5–6%) от горепосочените общи загуби 820–1 100 млн. лв./год., която новият закон би могъл да реализира като нетна полза за земеделските производители и малките доставчици. При определянето на тази сума са отчетени няколко съображения: (1) Не всички вреди могат да бъдат елиминирани – дори след регулация част от предишните загуби ще продължат да съществуват (някои практики няма да бъдат напълно прекратени или имат необратим характер); (2) Адаптивно поведение на силните играчи – очаква се големите търговски вериги да се приспособят до известна степен, така че част от потенциалните ползи за по-малките доставчици може да бъде „изядена“ от нови търговски условия. Поради тези причини прогнозата от 50 млн. лв. годишно е консервативна, т.е. предпазливо занижена оценка. Тази сума всъщност се равнява на около 6% от теоретичния максимум и би била осезаем приток на средства към производителите. В стойността от 50 млн. лв. са включени конкретни ефекти от закона, като например: по-високи изкупни цени за местната продукция (благодарение на по-силна позиция на фермерите при договаряне), навременно плащане от купувачите (което спестява лихви по кредити и загуби от просрочия), намалено бракуване на продукция поради отменени поръчки и по-добра предвидимост, позволяваща на фермерите по-ефективно да планират бизнеса си. Всички тези фактори в сумарен вид дават приблизително 50 млн. лв. годишно допълнителен нетен доход за земеделските стопани и малките преработватели след влизане в сила на новия закон. Това е ключова допускана полза в анализа, върху която стъпват останалите оценки за ефективност на интервенцията. За първата година на прилагане – 2025 г. – е отчетено, че ефектът ще бъде частичен поради нужното време за адаптация, а пълният годишен ефект от ~50 млн. лв. настъпва от 2026 г. нататък. [↑](#footnote-ref-58)
59. Използвани са данни за бюджет 2023 – 2025 г. на МЗХ за определяне на липсата на допълнителни разходи при този вариант. Оценката от 50 млн. лв. годишно пропуснати доходи за фермерите е базирана на анализа на наличните данни за нелоялни търговски практики. NPV е отрицателна стойност (около -231,5 млн. лв.), което отразява сумарните текущи загуби през 2025 – 2029 г. при липса на намеса. [↑](#footnote-ref-59)
60. Източник: бюджетните данни потвърждават липсата на значими разходи за МЗХ при този вариант. Допускането за около 5 млн. лв. годишни ползи е обосновано на база експертна преценка като малък дял от теоретичния максимум. [↑](#footnote-ref-60)
61. МЗХ не планира значими нови разходи за ограничената регулация, затова разходите се приемат около 0. Прогнозираната годишна полза (около 20 млн. лв.) е консистентна с частичното адресиране на проблемите (дял от общия размер на щетите от нелоялни търговски практики). [↑](#footnote-ref-61)
62. Тези стойности са изведени на база официални данни: бюджетни разчети на МЗХ за 2023 – 2025 г. и консултации със заинтересовани страни (за бизнес разходи и потенциални ползи). [↑](#footnote-ref-62)
63. Източник: Изчисленията стъпват на предоставените стойности от бюджета на МЗХ (за държавните разходи) и консултациите със заинтересованите страни (за бизнес разходите и потенциалните ползи). Дисконтирането е извършено с r=4%, а анюализацията – с капиталовъзстановителен фактор, изчислен по формулата (където r=4%, n=5 год.). [↑](#footnote-ref-63)
64. Легенда:

    (–) **-** отрицателно въздействие;

    **(+)** **-** положително въздействие;

    **(0)** **-** без въздействие;

    **(–?) -** несигурно или косвено отрицателно въздействие;

    **(+?)** **-** несигурно или косвено положително въздействие;

    (– – –) **-** запазване на негативно положение. [↑](#footnote-ref-64)
65. Легенда:

    **(+)** - подобряване на ситуацията;

    **(++)** - значително подобряване на ситуацията;

    (+/-) - незначително, нетрайно подобряване на ситуацията;

    **(0)** - без промяна;

    **(**-**)** - слабо влошаване на ситуацията;

    **(**- -**)** - значително влошаване на ситуацията;

    **(-/+)** - незначително, нетрайно влошаване на ситуацията. [↑](#footnote-ref-65)
66. Насоките са приети с Решение № 1777 на КЗК от 20.12.2011 г., достъпни на: <https://cpc.bg/media/legislation/contracts/%D0%9D%D0%B0%D1%81%D0%BE%D0%BA%D0%B8.doc> [↑](#footnote-ref-66)
67. От англ. evaluation. [↑](#footnote-ref-67)