

# ПРЕПОРЪКИ НА КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА ОТ ПРОУЧВАНЕТО ПО СЕКТОРЕН АНАЛИЗ „ХРАНИ“

## СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ .....	3
ФАКТИЧЕСКО СЪСТОЯНИЕ НА СЕКТОР ХРАНИ В БЪЛГАРИЯ.....	8
1. Секторът е в състояние на структурна уязвимост, а не само на временен ценови натиск	8
2. Най-сериозните деформации са при производството и преработката, особено в млечния сектор .....	12
3. Подсекторът „Плодове и зеленчуци“ се очертава като самостоятелно рисково звено в хранителната верига .....	14
4. Модерната търговия е ефективна, но създава силен натиск върху малките производители .....	16
5. Добавената стойност по веригата е разпределена небалансирано .....	17
6. Регионалните различия са съществен проблем.....	21
7. Еврото не е основната причина за ценовия натиск, но увеличава обществената чувствителност .....	24
8. Горивната криза е самостоятелен фактор за цените на храните, а ефектът ѝ върху крайните цени може да бъде асиметричен.....	26
9. Инфлационният натиск е натрупан и многопластов .....	30
10. Институционалната реакция беше забавена, но през 2026 г. се очертават първи признаци на интегриран подход .....	33
КОНКРЕТИЗИРАНИ МЕРКИ В СЕКТОР „ХРАНИ“ .....	37
I. Управление, координация и контрол.....	40
1. План за подобряване на конкурентната среда, продоволствената устойчивост и прозрачността на цените в сектор „Храни“ .....	40
2. Централен регистър за проследимост по веригата за доставки като постоянен механизъм за данни в сектор „Храни“ .....	43
3. Национална обсерватория „Храни“ .....	45
4. Въвеждане на специален режим срещу „шринкфлация“ при основни хранителни продукти .....	52
5. Засилен контрол върху качество, етикетиране и произход.....	56
6. Нов подход към публичните доставки на храни .....	62
7. Кодекс за добросъвестно ценообразуване и търговски практики .....	68
II. Структурно укрепване на производството и веригата на доставки .....	72
8. Преориентиране на подпомагането към реално произведена и реализирана продукция .....	73
9. Законодателна и финансова подкрепа за коопериране .....	77
10. Програма за къси вериги на доставки и регионални хранителни хъбове .....	83

<i>11. Специален фокус върху слабо развитите региони</i> .....	88
<i>12. Програма за възстановяване и развитие на поливното земеделие</i> .....	93
<i>13. Програма за развитие на българското семеипроизводство и посадъчен материал</i> ...	99
<i>14. Въвеждане на режим на ДДС групи</i> .....	105
III. Специални мерки за млечния сектор и сектор плодове и зеленчуци .....	110
<i>15. Национална програма „Мляко и млечни продукти“</i> .....	110
<i>16. Национална програма „Плодове и зеленчуци“</i> .....	120
IV. Нелоялни търговски практики и конкурентна среда .....	126
<i>17. Засилен контрол върху нелоялни търговски практики по веригата</i> .....	126
<i>18. Мониторинг на собствените марки на търговските вериги</i> .....	132
V. Продоволствена сигурност и национална сигурност .....	138
<i>19. Включване на продоволствената сигурност в стратегическата рамка за национална сигурност</i> .....	138
ОБОБЩЕН ИЗВОД .....	143

## ВЪВЕДЕНИЕ

С Решение № 597/19.06.2025 г. на Комисията за защита на конкуренцията, на основание чл. 38, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 91, ал. 1 и чл. 27 от ЗЗК, е образувано производство № КЗК-487/2025 за извършване на секторен анализ на пазара на хранителни стоки от първа необходимост. Производството е образувано с оглед опасения за възможно предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на пазара на дребно на бързооборотни хранителни продукти, породени от наблюдаваното от началото на 2025 г. повишение на цените, множеството медийни публикации и анализи по темата, както и от обществения и пазарен контекст на предстоящото въвеждане на еврото като валута в Република България от 01.01.2026 г. Целта на анализа е да се извърши пълноаспектно задълбочено проучване на пазара на дребно на селскостопански и бързооборотни хранителни продукти, да се установи състоянието на конкурентната среда и да се идентифицират необходимите мерки за нейното подобряване.

Междинният секторен анализ на КЗК е приет с Определение № 1141/01.12.2025 г. и самият анализ предвижда препоръки към държавните органи по чл. 91 от ЗЗК, включително задължение те да посочат конкретни мерки и срокове за изпълнение. Анализът установява проблеми по цялата верига на доставки - производство, преработка, логистика, доставка към търговци и продажба на дребно - включително високи надценки, силна преговорна позиция на големите търговски вериги, затруднен достъп на малките производители до модерната търговия и регионални дисбаланси.

С оглед разпоредбата на чл. 91 от ЗЗК, компетентните органи на изпълнителната власт, до които са отправени препоръките на КЗК в рамките на секторния анализ, имат задължение да посочат конкретните мерки, които възнамеряват да предприемат, както и сроковете за тяхното изпълнение. След приемането на междинния секторен анализ с Определение № 1141 от 01.12.2025 г., КЗК е представила анализа и е изисквала от изпълнителната власт предприемане на съответните действия още на 11.12.2025 г., в периода на действащ редовен кабинет. Впоследствие, предвид липсата на достатъчен напредък и настъпилата политическа промяна, КЗК е напомнила с писма от 25.03.2026 г. на служебния кабинет необходимостта от изпълнение на задълженията по ЗЗК.

Като отчита изтичането на предвидените срокове, институционалното забавяне и встъпването на нова изпълнителна власт, КЗК приема настоящия документ с подпомагаш и оперативен характер, с цел да конкретизира вече формулираните препоръки и да предостави структурирана основа за предприемане

на управленски и законодателни мерки в сектор „Храни“, без да навлиза в правомощията на компетентните държавни органи.

С оглед горното **настоящият документ** не представлява самостоятелна секторна стратегия за развитие на сектор „Храни“, а има за цел да **конкретизира препоръките, формулирани в междинния секторен анализ на КЗК, и да подпомогне компетентните органи при изпълнение на задълженията им по чл. 91 от ЗЗК.**

**Това е особено необходимо предвид настъпилото институционално забавяне при определяне на конкретни мерки и срокове за тяхното изпълнение, обусловено от политическата нестабилност, правителството в оставка и последвалия служебен кабинет. В този смисъл документът има подпомагач и оперативен характер спрямо новата изпълнителна и законодателна власт, като предлага структурирана основа за приемане на конкретни управленски и законодателни решения.**

В актуалния контекст следва да се отчете и стартиралата национална инициатива „Кошница с грижа“, чрез която правителството и участващите търговски вериги заявяват ангажимент за по-достъпни цени на основни хранителни продукти, с акцент върху социално уязвимите групи, българското производство и по-голяма прозрачност по веригата на доставки. Инициативата има за цел постигането на бърз социален ефект, доколкото е насочена към пряко облекчаване на потребителите при стоки от първа необходимост, но нейното по-важно значение е, че представлява първи практически признак за преминаване към интегриран подход в сектор „Храни“ – съчетаване на доброволни ангажименти на бизнеса, засилен потребителски контрол, конкурентноправен надзор, проследимост по веригата и мерки за защита на местните производители.

Този подход следва да бъде оценен положително като начало на по-широка държавна реакция. Той налага намаляването на крайните цени да не се постига чрез прехвърляне на тежестта към производителите и доставчиците, чрез натиск върху доставните цени, едностранно предоговаряне или практики, които могат да задълбочат вече установените от КЗК дисбаланси по веригата. КЗК вече е имала поводи да подчертае, че всяка инициатива за по-достъпни потребителски цени следва да се реализира при спазване на ЗЗК и не може да бъде за сметка на производителите чрез натиск върху доставните цени или други практики, нарушаващи баланса във веригата на доставки. В този смисъл обвързването на инициативата с постоянен мониторинг, проследимост на ценообразуването и контрол, трябва да бъде съчетано също и с наблюдение върху нелоялни търговски практики от страна на регулаторния орган, както и с прилагането от изпълнителната и законодателната власт на

дългосрочни мерки за укрепване на производството, логистиката и късите вериги на доставки.

Настоящият анализ отчита и последвалата динамика, като взема предвид, че в българския контекст върху представените в Междинния секторен анализ структурни проблеми се наслагват още четири допълнителни фактора: въвеждането на еврото от 01.01.2026 г., натрупаната инфлация от предходните кризи, ръста на транспортните и логистичните разходи заради горивата и институционалното забавяне при конкретизиране на мерките. Официалната рамка за еврото предвижда двойно обозначаване на цените до **8 август 2026 г.**, а ЕК отбелязва, че България разчита на стриктно потребителско законодателство, информационни кампании и ежедневно наблюдение на 101 често купувани продукта.

Допълнително, последната оценка на Европейската комисия в ex post доклад за въвеждането на еврото в България - Доклада COM(2026) 175 final от 30.04.2026 г. относно въвеждането на еврото в България, потвърждава, че самият процес на преминаване към еврото е бил добре подготвен и организиран, като 62 % от гражданите са го възприели като гладък и ефективен, а 78 % са се считали за добре информирани. Комисията отчита, че България не е приложила доброволен кодекс за поведение на търговците, както при някои предходни присъединявания към еврозоната, а е заложила на задължителни правила, засилен контрол и санкции чрез Закона за въвеждане на еврото, КЗП, НАП и КЗК. Според Комисията предварителната оценка сочи, че ефектът на необоснованите ценови увеличения върху общата инфлация е бил относително малък и съпоставим с предходни въвеждания на еврото, но същевременно остава необходимостта от интензивен мониторинг на цените в най-рисковите сектори до края на периода на двойно обозначаване. В същото време в COM(2026) 175 final се посочва също, че **Евростат ще направи оценка на ценовото развитие след въвеждането на еврото в България**, като този доклад се очаква през **втората половина на 2026 г.**

Тази оценка е важна за сектор „Храни“, защото именно храните и търговията на дребно попадат сред секторите с най-висока обществена чувствителност и най-голям риск от възприемане на ценовите промени като резултат от еврото, дори когато те са причинени под съвкупното въздействие на редица други фактори – горива, логистика, сезонност, вносни цени или натрупана инфлация. ЕЦБ също приема, че първоначалните данни показват ограничен и до голяма степен еднократен ефект на смяната на валутата върху потребителските цени, но изрично отбелязва, че последващите външни ценови шокове през 2026 г., включително тези, свързани с войната в Близкия изток, могат да затруднят разграничаването между ефектите от еврото и другите инфлационни фактори.

Следователно за България изводът не е, че контролът следва да приключи с изтичането на режима на двойно обозначаване на 8 август 2026 г., а че част от този контрол трябва да бъде трансформиран в по-продължителен инструмент за наблюдение на цените, търговските практики и конкуренцията в сектор „Храни“. Това е особено необходимо предвид структурните проблеми, установени от КЗК, високата чувствителност на домакинствата към цените на основните храни и наслагването на ефектите от еврото, горивната криза и натрупаната инфлация.

В тази посока следва да бъдат отчетени и последните изменения в Закона за защита на потребителите, с които Народното събрание създаде самостоятелен последващ механизъм за контрол върху икономически необоснованото увеличение на цените след края на режима на двойно обозначаване. По гласуваните текстове законът влиза в сила от 9 август 2026 г. и се прилага до 9 август 2027 г., като методиките за прилагането му следва да бъдат приети от Министерския съвет в срок до два месеца от обнародването, но не по-късно от 8 август 2026 г. Това означава, че законодателят вече е възприел разбирането, че рискът от необосновани ценови увеличения не се изчерпва с техническия момент на превалутирането и с периода на двойното обозначаване, а изисква допълнителен едногодишен режим на наблюдение, проверка и доказване на икономическата обосновааност на ценовите промени.

В същата посока следва да бъдат отчетени и гласуваните от Народното събрание изменения в Закона за защита на конкуренцията, с които секторният анализ се превръща от еднократен инструмент за реакция при конкретна пазарна криза в постоянен механизъм за наблюдение на пазари с висока обществена значимост. С предвидения нов чл. 27а от ЗЗК Комисията за защита на конкуренцията извършва секторни анализи на такива пазари, като сред тях изрично са включени селскостопанските и бързооборотните хранителни продукти. По отношение на този сектор законодателят предвижда ежегодно публикуване на секторния анализ, което създава нова институционална рамка за системно наблюдение на конкурентната среда, ценовите процеси, търговските практики и структурните деформации по веригата на доставки.

Тази промяна има съществено значение за сектор „Храни“. Тя показва, че държавната реакция вече не се ограничава до временен потребителски контрол около въвеждането на еврото или до последваща проверка на отделни ценови увеличения, а преминава към годишен цикъл на конкурентно наблюдение. Така секторният анализ следва да се превърне в постоянен регулаторен инструмент за ранно идентифициране на рискове – високи надценки, непрозрачни отстъпки и бонуси, нелоялни търговски практики, регионална концентрация, затруднен достъп на малките производители до пазара, зависимост от внос, отслабване на производствената база и натиск върху качеството и произхода на храните.

Новият режим следва да бъде разглеждан като логично продължение на вече приложената от КЗК методология в междинния секторен анализ на храните. Този анализ не се ограничава до крайните цени в търговските обекти, а обхваща цялата вертикално свързана верига – производство, преработка, търговия на едро, внос, логистика и търговия на дребно. Именно този комплексен подход позволява да се разграничат случаите, в които ценовото увеличение е резултат от обективни фактори – суровини, енергия, горива, транспорт, сезонност или вносни цени, от случаите, при които то може да е свързано с пазарна сила, непрозрачни търговски практики или нарушаване на конкурентната среда.

Ежегодният секторен анализ на сектор „Храни“ следва да има не само диагностична, но и програмна функция. Той трябва да отчита не само ценовите равнища, но и изпълнението на вече отправените препоръки, напредъка по предприетите мерки, ефекта от законодателните промени, състоянието на производствената база, регионалните различия, ролята на вноса, концентрацията при отделни продуктови групи и развитието на нелоялните търговски практики. По този начин ежегодният анализ може да се превърне в основа за периодичен доклад до Министерския съвет и Народното събрание относно състоянието на конкурентната среда и продоволствената устойчивост в сектор „Храни“.

Особено важно е този режим да бъде свързан с правомощията на КЗК по чл. 91 от ЗЗК. Действащата рамка вече позволява на Комисията да формулира предварителни заключения, да предлага мерки на компетентните държавни органи и да изисква информация за конкретните действия и срокове за тяхното изпълнение. Следователно ежегодният секторен анализ не трябва да бъде само информационен документ, а част от повтарящ се институционален цикъл: събиране на данни, анализ, публично оповестяване, препоръки, отговор на компетентните органи, изпълнение на мерки и последваща оценка на ефекта им.

Приетите от Народното събрание изменения в Закона за защита на потребителите и Закона за защита на конкуренцията представляват първи ясно изразен законодателен опит за интегриран подход към ценовата динамика в сектор „Храни“. Този подход съчетава потребителскоправен контрол върху икономически необоснованото увеличение на цените, конкурентноправни инструменти срещу прекомерно високи цени при пазарна сила, разширен режим срещу нелоялни търговски практики по веригата на доставка, задължения за ценова публичност и изграждане на централен регистър за проследимост.

## ФАКТИЧЕСКО СЪСТОЯНИЕ НА СЕКТОР ХРАНИ В БЪЛГАРИЯ

### *1. Секторът е в състояние на структурна уязвимост, а не само на временен ценови натиск*

Междинният секторен анализ на КЗК показва, че проблемите в сектор „Храни“ не са ограничени до крайните цени в магазините, а обхващат цялата верига: първично производство, преработка, логистика, търговия на едро, трансгранични доставки и търговия на дребно. Самият анализ е изграден върху разбирането, че конкуренцията при продажбите на дребно зависи пряко от състоянието на вертикално свързаните пазари нагоре по веригата и от продоволствената устойчивост на страната. КЗК изрично разглежда веригата на доставки като последователност от първично производство, преработвателна промишленост и търговия с хранителни продукти, а търговията с храни – като система от взаимосвързани пазари на доставка към търговци на едро и дребно и продажба към краен потребител.

В този смисъл констатираният ценови натиск е само външният, най-видим израз на по-дълбоки дефицити в сектора. Съществените проблеми не започват на щанда в магазина, а много по-рано – при намаляващата производствена база, слабата организация на производителите, липсата на достатъчно коопериране, ограничената логистична и хладилна инфраструктура, зависимостта от посредници, недостига на работна ръка, слабата проследимост и неравномерното разпределение на добавената стойност по веригата. Именно затова повишаването на цените при основни храни не може да бъде обяснено единствено с поведението на търговците на дребно или с краткосрочни фактори като въвеждането на еврото, горивата или сезонността.

Основният дефицит, който секторният анализ разкрива, е **отслабването на националната производствена база**. При ключови продукти от първа необходимост се наблюдават трайни отрицателни тенденции в местното производство, които не могат да бъдат компенсирани само чрез конкуренция между търговските вериги. Най-ясно това се вижда при млякото и млечните продукти, където КЗК установи спад на производството на сурово краве мляко с около 25 % за периода 2020-2024 г., спад при прясното мляко, сиренето, кашкавала и яйцата, както и едновременно увеличение на вноса на мляко и млечни продукти. КЗК също подчерта, че най-сериозните деформации са именно по веригата на доставки при млякото и млечните продукти.

Тези данни показват, че секторът не се намира в обичайна пазарна корекция, а в процес на структурно свиване на производствения капацитет. Когато местното производство намалява, а потреблението се запазва или се компенсира чрез внос, ценовият натиск става по-труден за овладяване, защото зависи не само от конкуренцията между магазините, а и от външни доставчици, международни цени,

транспорт, горива, валутни и логистични рискове. Така се формира уязвимост, при която всяка външна криза – енергийна, горивна, военна, климатична или логистична, може бързо да се прехвърли върху крайните цени на храните.

Вторият съществен дефицит е **слабата пазарна позиция на производителите и преработвателите спрямо по-силните участници по веригата**. КЗК установява, че производителите често са териториално разпокъсани, с ограничен мащаб, недостатъчна възможност за самостоятелна реализация по къси вериги на доставка и с трудности при достъпа до модерната търговия. Това означава, че пазарната им слабост не е само резултат от индивидуална неефективност, а от структурата на сектора: малки обеми, липса на обща логистика, ограничен достъп до складове, хладилни бази, пакетиране, транспорт и устойчиви канали за реализация. До голяма степен има и редица субективни фактори, влияещи върху този процес, свързани с някои особености на народопсихологията ни.

Третият дефицит е **нарушеният баланс в разпределението на добавената стойност**. Междинният анализ показва, че при модела на модерната търговия при част от основните храни търговските надценки след приспадане на отстъпки и бонуси могат да достигат много високи равнища, а моделът на договаряне чрез отстъпки и бонуси от доставните цени оказва натиск върху производителите. При традиционната търговия неравномерното разпределение на добавената стойност по веригата на доставки се предпоставя от силната позиция на множеството посредници, характерни при дългите вериги на доставка.

В тази връзка следва да се подчертае, че КЗК не следи „правилната“ крайна цена, а отношенията между производителя и търговеца; при надценки, достигащи до около 90 %, а по данните от секторния анализ – до 91 % при някои млечни продукти и до 135 % при минералната вода след приспадане на отстъпки/бонуси от доставната цена, по-важният въпрос е структурата на тази надценка и фактът, че част от нея може да бъде за сметка на производителя, който е в по-слаба преговорна позиция. Междинният секторен анализ на КЗК изрично отчете, че моделът на договаряне чрез отстъпки и бонуси от доставните цени намалява реалната доставна цена за сметка на производителя и да оказва силен пазарен натиск върху него.

Тази констатация следва да бъде разграничена от новия конкурентноправен инструмент за контрол върху прекомерно високи цени, предвиден с последните изменения в Закона за защита на конкуренцията. С тези изменения не се въвежда общ режим за административна преценка на всяка висока цена и КЗК не се превръща в ценови регулатор. Напротив, приложното поле на новата забрана е изрично ограничено до ситуации на пазарна сила. В гласувания текст на новия чл. 21а на ЗЗК е предвидено, че забраната се отнася до поведение на „предприятия с монополно или господстващо положение“, както и до „две или повече предприятия със съвместно

господстващо положение“, когато това поведение се изразява в налагане на прекомерно високи цени и може да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията и да засегне интересите на потребителите. Същият текст изрично предвижда, че забраната не се прилага за цени, които се регулират от държавен орган в рамките на неговата компетентност.

Следователно самото наличие на висока надценка, само по себе си, не е достатъчно за извод за нарушение под формата на прекомерно висока цена. То е индикатор за необходимост от по-задълбочен анализ на структурата на пазара, договорните отношения, реалната доставна цена, отстъпките, бонусите, логистичните разходи и пазарната сила на съответния участник. Само ако е налице монополно, господстващо или съвместно господстващо положение, КЗК може да премине към оценка дали конкретната цена е прекомерно висока по смисъла на новия режим.

В тази връзка новият чл. 216 от ЗЗК също поставя ясна методологична рамка. Съгласно гласувания текст забраната се прилага, когато „липсва обоснована връзка на цената с икономическата стойност“ на продукта или услугата. При преценката се използват критерии като „разходи плюс“, сравнителен критерий спрямо сходни стоки или услуги в други държави членки на ЕС, исторически критерий при значително увеличение за кратък период без обективна икономическа причина, критерий за икономическа стойност и други релевантни икономически и правни критерии. Прилагането им следва да се извършва въз основа на икономически анализ и методика, утвърдена от Министерския съвет по предложение на КЗК.

Затова в сектор „Храни“ новото правомощие следва да се разбира като изключителен конкурентноправен инструмент за случаи на установена пазарна сила, а не като общ механизъм за контрол върху търговските надценки. Основната функция на КЗК остава да анализира дали структурата на пазара, договорните практики и поведението на силните участници водят до изкривяване на конкуренцията, натиск върху производителите, ограничаване на тяхната ценова свобода или засягане на интересите на потребителите. Именно затова данните за високи надценки трябва да бъдат използвани преди всичко като основание за наблюдение, прозрачност, секторен анализ и проверки за нелоялни търговски практики, а като основание за производство за прекомерно висока цена – само когато са налице предпоставките за монополно, господстващо или съвместно господстващо положение.

Четвъртият дефицит е **регионалната неравномерност на конкуренцията**. В големите градове присъствието на множество търговски формати създава по-динамична конкурентна среда, но в част от областите броят на големите търговски вериги е ограничен, а отделни участници имат значително присъствие по площ и оборот. КЗК за първи път представя конкурентна карта по области, която показва

именно такива регионални дисбаланси – динамична конкуренция в големите градове, но ограничено присъствие на търговски вериги в други области, при което ценовите равнища често остават сходни въпреки различната покупателна способност на населението.

Петият дефицит е **липсата на достатъчно развита инфраструктура за къси вериги и регионална реализация**. Там, където малките и средните производители нямат достъп до общи логистични центрове, хладилни бази, тържища, сортиране, пакетиране и организиран транспорт, те остават зависими от посредници или от условията на големите търговски канали. КЗК поставя точно този акцент като централен в анализите и изводите си, а именно, че развитието на регионална логистична инфраструктура и къси вериги може да намали междинните разходи, да направи ценообразуването по-прозрачно и да укрепи местното производство.

Следователно сектор „Храни“ се характеризира не просто с временна ценова нестабилност, а със **структурна уязвимост**, породена от натрупани дефицити в производството, преработката, логистиката, пазарния достъп, регионалната конкуренция и институционалната координация. Тези дефицити са натрупвани дълго време и не могат да бъдат преодолені чрез една мярка, еднократна проверка или краткосрочна ценова инициатива. Както беше подчертано и при публичното обсъждане на междинния анализ, проблемите са дълбоки и трябва да бъдат решавани комплексно и то с дългосрочни политики и мерки, с участието на производители, преработватели, търговци и държавни институции.

Затова правилният извод от анализа не е, че държавата трябва да замени пазара или да определя административно цените, а че трябва да създаде условия за по-добро функциониране на самата пазарна среда. Това означава прозрачност по веригата, проследимост на произхода и движението на стоките, наблюдение на надценките и договорните практики, защита срещу нелоялни търговски практики, подкрепа за коопериране, развитие на къси вериги, регионални хранителни хъбове и целенасочени мерки за възстановяване на производствената база. В този смисъл секторният анализ следва да бъде използван не като инструмент за еднократно обяснение на цените, а като основа за дългосрочна политика за конкурентна среда, продоволствена устойчивост и защита на обществения интерес.

С други думи, секторът не страда единствено от „високи цени“, а от нарушена архитектура на хранителната верига. Крайната цена е симптом, а структурният проблем е в отслабеното производство, слабата пазарна позиция на производителите, недостатъчната логистика, неравномерния достъп до търговски канали, непрозрачното разпределение на добавената стойност и регионалните дисбаланси. Именно затова мерките следва да имат програмен, а не кампаниен характер.

## **2. Най-сериозните деформации са при производството и преработката, особено в млечния сектор**

КЗК идентифицира най-сериозни структурни деформации при млякото и млечните продукти. Първоначалният междинен секторен анализ отчете спад в производството на прясно пастьоризирано мляко, бяло саламурено сирене, кашкавал и яйца, както и около **25 % спад при производството на сурово краве мляко за периода 2020-2024 г.** Допълнителните данни от задълбоченото проучване потвърждават и разширяват този извод, като показват, че проблемът не е временен, а има характер на трайно отслабване на националната производствена база в млечния сектор.

Най-съществената негативна тенденция е рязкото намаляване на броя на животновъдните стопанства. За периода 2020-2025 г. стопанствата с млечни крави намаляват с около **66 %**, стопанствата с овце майки - с около **65 %**, а стопанствата с кози майки - със **70 %**. Този спад е значително по-бърз от намаляването на броя на животните, което означава, че от пазара излизат предимно малки и средни стопанства. Така се задълбочава концентрацията в животновъдството, но не като резултат от повишена ефективност на сектора, а като последица от силен икономически натиск върху по-малките производители.

Паралелно с това намалява и броят на млекодайните животни - при овцете майки с около **46 %**, при козите майки с около **42 %**, а при млечните крави с около **26 %**. Това се отразява пряко върху добива на сурово мляко: производството на краве мляко спада с около **20 %**, на овче мляко - с около **35 %**, на козе мляко - с около **36 %**, а общото производство на мляко намалява с около **21-25 %** според използваната статистическа база.

Тези данни показват, че спадът не може да бъде обяснен само със статистическа прекласификация на животните или с краткосрочна пазарна корекция. Той е съпроводен с реално намаляване на произведените количества, намаляване на преработеното българско мляко и спад в местното производство на ключови млечни продукти. При преработеното мляко от български произход се наблюдава спад при овчето мляко с около **20 %**, при козето мляко с около **18 %**, а при кравето мляко - с около **4 %**. Местното производство на бяло саламурено сирене и кашкавал също намалява, като допълнителните данни сочат по-силен спад при кашкавала от първоначално отчетения в междинния анализ.

Същевременно разходите за производство се увеличават значително. Разходите за производство на един литър краве мляко нарастват с около **27 %**, а при овчето мляко — с около **46 %**. На този фон изкупните цени на суровото мляко в България остават трайно под средните равнища за ЕС, докато крайните цени на млечните продукти от местен произход са високи. Това показва неравномерно

разпределение на добавената стойност по веригата и поражда риск себестойността на суровото мляко да се доближи до или да се изравни с изкупната цена.

Особено тревожен е сравнителният европейски контекст. По предварителните данни България е сред държавите с най-сериозен спад на производството на сурово прясно мляко през 2025 г. спрямо предходната година – около **-8 %**, при среден ръст за ЕС от около **+1,3 %** и при значителни увеличения в държави като Унгария, Кипър, Ирландия и Словения. Това означава, че българският проблем не е част от общоевропейска тенденция на свиване на млекопроизводството, а има специфичен национален характер.

На този фон увеличението на вноса на мляко и млечни продукти – около **45 %** за петгодишния период според допълнителните данни – показва, че растящото или запазващо се потребление все по-често се компенсира чрез външни доставки. Това създава риск от повишена зависимост от внос, отслабване на местните производители и намаляване на продоволствената устойчивост на страната при кризи.

Следователно ценовият проблем при храните не може да се обясни само с поведението на търговците на дребно. При млякото и млечните продукти той е свързан с отслабване на националната производствена база, намаляване на броя на стопанствата и животните, повишаване на производствените разходи, ниски изкупни цени, засилен внос и неравномерно разпределение на добавената стойност по веригата. Това налага мерките в сектора да бъдат насочени не само към контрол върху крайните цени, а и към възстановяване на рентабилността на млекопроизводството, подкрепа за малките и средни стопанства, по-справедливи отношения между производители, преработватели и търговци, както и към защита на качеството и произхода на българските млечни продукти.

В този контекст следва да се отчете и нямащото аналог в досегашната практика на КЗК производство, образувано от КЗК за проверка на изпълнението на заявените намерения, въз основа на които през 2023 г. е разрешена концентрацията между „Тирбул“ ЕАД и „Обединена Млечна Компания“ ЕАД. Подобна ревизия на вече разрешена концентрация се извършва за първи път от съществуването на националния ни орган по конкуренция, като предметът на проверката е дали концентрацията е реализирана при условията и по начина, въз основа на които е била разрешена – включително заявените инвестиции, модернизация на производствените мощности и програми за подкрепа на българските фермери. Значението на това производство надхвърля проверката на отделна сделка, тъй като чрез него КЗК извършва задълбочена оценка как концентрацията се е отразила върху структурата на млечния сектор, изкупуването на сурово мляко, пазарната сила на обединената група, условията към производителите и равнището на конкуренция при производството и преработката на млечни продукти. При установяване на

неизпълнение Комисията може да наложи поведенчески и/или структурни мерки, както и имуществена санкция до 10 % от оборота, което превръща производството в ключов инструмент за възстановяване на конкурентния баланс в млечния сектор.

### ***3. Подсекторът „Плодове и зеленчуци“ се очертава като самостоятелно рисково звено в хранителната верига***

Допълнителното задълбочаване на проучването на КЗК в подсектора „Плодове и зеленчуци“ е обосновано, тъй като този пазар има специфични характеристики, които го правят особено чувствителен към ценови и логистични шокове: сезонност, висока нетрайност на продукцията, зависимост от транспорт и хладилно съхранение, значително участие на вносна продукция и силна зависимост на малките производители от посредници и търговски канали. На 18.02.2026 г., с определение на КЗК въз основа на проведено предварително проучване по подадено искане на Националната браншова камара „Плодове и зеленчуци“, секторният анализ на храните се разширява и с пазара на търговия с плодове и зеленчуци, като целта е да се проследи цялата верига - от производството до щанда в магазина, и да се установи дали има практики, които изкривяват пазара или поставят в неравностойно положение българските производители и потребителите.

Това разширяване е важно, защото при плодовете и зеленчуците ценовият натиск може да се формира не само при търговията на дребно, а още при изкупуването, сортирането, складирането, транспорта, загубите по веригата и достъпа до тържища и логистични бази. Затова този подсектор следва да бъде разглеждан като отделен модул в общия анализ на сектор „Храни“, с фокус върху разликата между производствена, борсова, вносна, едрова и крайна цена.

При плодовете и зеленчуците стандартните инструменти за наблюдение на търговските надценки не са достатъчни, защото цените се влияят от сезонност, климатични условия, качество, загуби при съхранение, транспортни разходи и кратък срок на реализация. Поради това КЗК изследва отделно структурата на търговията на едро, ролята на тържищата и посредниците, достъпа на производителите до модерна и традиционна търговия, както и съотношението между българска и вносна продукция.

В този подсектор особено значение имат кооперирането, общата логистика, хладилните бази и регионалните пазари на производители. По време на общественото обсъждане на междинния секторен анализ е отчетено, че има 68 признати групи и организации на производители, основно в чувствителните сектори „Плодове и зеленчуци“ и „Мляко“, но интересът към законодателните възможности за сдружаване остава слаб. Това показва, че проблемът не е само ценови, а и

организационен – малките производители трудно постигат мащаб, постоянство на доставките и преговорна сила.

Поради това подсекторът „Плодове и зеленчуци“ като един от най-чувствителните елементи на сектор „Храни“ е третиран като приоритет в продължаващото проучване на КЗК. Той съчетава няколко уязвимости едновременно: сезонно производство, висока нетрайност, зависимост от горива и логистика, ограничен достъп на малките производители до търговски канали, силна роля на посредниците и значително влияние на вноса. Затова мерките в този подсектор трябва да бъдат насочени не само към контрол на крайните цени, а към цялата верига - производство, изкупуване, тържища, съхранение, транспорт, внос, едро и дребно.

Последващата динамика през юни 2026 г. потвърждава необходимостта подсекторът „Плодове и зеленчуци“ да бъде разглеждан като самостоятелно рисково звено в рамките на сектор „Храни“. Във връзка с медийни публикации и постъпили твърдения от земеделски производители за натиск от страна на търговски вериги върху доставчици на плодове и зеленчуци за намаляване на доставните/изкупните цени, КЗК изиска информация от Министерския съвет и Министерството на земеделието и храните и призова производителите да представят наличните доказателства. Според публично оповестените твърдения натискът е бил за намаляване на доставните цени с точно 15 %, като при отказ доставчиците са били заплашени с прекратяване на доставките. Тези твърдения следва да се разглеждат като непроверени до приключване на съответните проверки, но самото им наличие показва висока степен на уязвимост на този подсектор.

В тази връзка на 12.06.2026 г. КЗК започва предварително проучване по отношение на още две търговски вериги за възможни нелоялни търговски практики спрямо производители и доставчици на плодове и зеленчуци. Важно е да се отчете, че предварителният анализ на Комисията към този момент не установява връзка между изложените твърдения и правителствената инициатива „Кошница с грижа“, тъй като посочените в сигнала продукти не попадат сред публично обявените от търговските вериги артикули в кампанията. Това разграничение е съществено: евентуалният натиск върху доставчици не следва автоматично да се приписва на самата правителствена инициатива, но показва риска доброволни социално насочени ценови ангажименти да бъдат неправилно прехвърляни като тежест върху по-слабите участници по веригата.

Поради това в подсектора „Плодове и зеленчуци“ е необходим специален режим на наблюдение не само на крайните цени, но и на изкупните цени, доставните условия, договорните промени, отказите от доставки, промоционалните разходи, риска от едностранно предоговаряне и евентуалните ответни търговски действия

спрямо доставчици. При тези продукти подобен натиск има по-бърз и по-силен ефект, отколкото при пакетирани стоки с по-дълъг срок на годност, тъй като продукцията е нетрайна, сезонна и силно зависима от незабавен достъп до търговски канал. Затова твърденията за изискване на фиксирано намаление от 15 % следва да бъдат анализирани не само като ценови въпрос, а като възможен индикатор за дисбаланс в преговорната сила и за риск от нелоялни търговски практики по веригата на доставки.

#### ***4. Модерната търговия е ефективна, но създава силен натиск върху малките производители***

Модерната търговия работи с къси вериги и собствени логистични центрове, което повишава ефективността, но поставя малките производители в неблагоприятна позиция. Те често не могат да осигурят необходимите обеми, да поемат транспортните разходи до логистичните бази, да участват в промоционални механизми или да изградят самостоятелна маркетингова политика. Това води до ограничен достъп на малките и регионалните производители до модерната търговия.

В хода на проучването по секторния анализ КЗК установи наличието на отчетливи структурни предпоставки за ценови натиск при модерната търговия: отслабващо производство, високи надценки, неравномерно разпределение на добавената стойност, регионални концентрации, логистични бариери за малките производители и външни шокове от горива и инфлация.

Последващите действия на КЗК показват, че констатациите от секторния анализ вече не остават само на равнището на обща пазарна диагноза, а преминават към конкретно правоприлагане. На 21.05.2026 г. КЗК образува две производства по Глава седма „б“ от ЗЗК срещу „Кауфланд България ЕООД енд КО“ КД и „Максима България“ ЕООД, търговска верига „Т-Маркет“, за установяване на възможни нелоялни търговски практики спрямо доставчици и производители. Тези производства са пряк резултат от данните, събрани в рамките на секторния анализ, и от задълбоченото проучване на ценовата политика, отстъпките, надценките и търговските условия между големите търговски вериги и техните доставчици и производители.

Значението на тези производства надхвърля проверката на поведението на две конкретни търговски вериги. Те показват, че прилаганият от големите търговци модел на договаряне – включително отстъпки, бонуси, допълнителни плащания, промоционални механизми и последващи корекции на доставните условия, може да има пряко отражение върху конкурентоспособността на производителите и доставчиците. Междинният секторен анализ вече установява, че след приспадане на отстъпки/бонуси надценките при някои основни продукти достигат много високи

равнища – например до 77 % при мляко, до 82 % при сирене, до 91 % при кашкавал, до 89 % при яйца, до 73 % при кайма и до 135 % при минерална вода.

В този смисъл производствата по Глава седма „б“ от ЗЗК следва да бъдат разглеждани като естествено продължение на секторния анализ. Анализът идентифицира рисковите практики и структурните деформации, последващото проучване събира конкретни данни за договорните и ценовите механизми, а производствата по ЗЗК позволяват проверка дали определено поведение представлява нелоялна търговска практика по веригата на доставки на селскостопански и хранителни продукти.

Особено значение имат нелоялните практики, за установяването на чието практикуване, са образувани двете производства - изискване за плащания от доставчици към купувача, които не са пряко свързани с продажбата на селскостопански и хранителни продукти; годишно предоговаряне и намаление на цени без отчитане на обективни икономически фактори; искания за намаления със задна дата; както и предупреждения или предприемане на ответни търговски действия спрямо доставчици, които упражняват свои договорни или законни права. Тези практики, ако бъдат установени, биха потвърдили, че проблемът не е само в равнището на крайната цена, а в начина, по който се разпределя икономическият риск по веригата.

Образуваните производства показват, че КЗК е преминала от общ секторен мониторинг към конкретна проверка на поведение на определени пазарни участници. Това е съществена промяна в институционалната реакция и следва да бъде отчетено като практически елемент от интегрирания подход на Комисията към дисбалансите между големите търговци, доставчиците и производителите.

### ***5. Добавената стойност по веригата е разпределена небалансирано***

Предходната констатация очертава начина, по който модерната търговия, макар и икономически ефективна, създава силен натиск върху малките и средните производители чрез изисквания за обеми, логистика, промоции, отстъпки, бонуси и договорни условия. Настоящата констатация разглежда последицата от този модел, а именно **небалансираното разпределение на добавената стойност по хранителната верига**. Проблемът не е само в това кой участник продава на по-висока цена, а в това **кой поема разходите, риска и отговорността за качество**, и кой запазва най-голямата част от икономическата стойност, създадена по веригата.

Фактичната картина е на сектор, в който значителна част от добавената стойност остава при участниците, контролиращи достъпа до крайния потребител, докато производителите и доставчиците често работят при натиск върху

себестойността, качеството и рентабилността. Това е особено чувствително при продукти от първа необходимост, при които производителят поема разходите за суровина, труд, енергия, горива, ветеринарен и фитосанитарен контрол, качество, рецептура, опаковка и транспорт до логистичен център, но не винаги има достатъчна преговорна сила да прехвърли тези разходи по справедлив начин към следващите звена от веригата.

В този смисъл анализът на надценките не следва да се разбира опростено като анализ на „печалбата“ на търговеца. КЗК изрично подчерта многократно, че при изчисляване на надценките в тях са включени всички разходи по реализацията на продукта и съответният финансов резултат. Именно затова същественият въпрос не е дали търговецът има надценка, а дали структурата на тази надценка е прозрачна, икономически обоснована и съразмерна с реално поетите функции и разходи по веригата.

Особено значение има обстоятелството, че прилаганият модел на ценообразуване често включва отстъпки и бонуси от доставната цена. При този модел реалната доставна цена след приспадане на договорените отстъпки може да бъде значително по-ниска от първоначално договорената фактурна цена, като икономическата тежест на тази отстъпка остава при производителя или доставчика. След това върху така намалената реална доставна цена се формира допълнителна надценка към крайния потребител. По този начин част от добавената стойност се измества от производственото звено към търговското звено, а част от търговския риск се прехвърля обратно към по-слабата страна по веригата.

Този дисбаланс има по-дълбоки последици от обикновено намаляване на маржа на доставчика. Когато производителят е поставен под постоянен натиск да поддържа ниска доставна цена, но едновременно с това трябва да посреща нарастващи разходи за суровини, труд, енергия, транспорт и съответствие със стандарти, той е изправен пред ограничен набор от реакции. Едната възможност е да работи при силно намалена рентабилност или на границата на себестойността. Втората е да намали инвестициите в модернизация, качество, персонал и маркетинг. Третата, най-рискова за потребителите и за сектора, е да бъде стимулиран към влошаване на рецептури, използване на по-евтини заместители, намаляване на качествени параметри или четвъртата възможност пред него е излизане от пазара, ако не желае да прави компромис със стандарта на продукта.

Именно това е един от най-сериозните изводи в междинния секторен анализ – неправилното разпределение на добавената стойност може да доведе до занижаване на качеството, изтласкване на производители, които поддържат стандарт, и фалити на доставчици, които не правят компромис с рецептурата и качеството. Това е особено отчетливо в млечния сектор, но не се изчерпва с него. Подобна логика може

да се прояви и при месни продукти, яйца, плодове и зеленчуци, пакетирани основни храни и продукти със заявен български произход.

Така се създава риск от т.нар. **неблагоприятна селекция по качество**. На пазара остават не непременно най-качествените и устойчиви производители, а онези, които могат да понесат най-силен ценови натиск или да адаптират продукта си към по-ниска себестойност. Това е особено опасно при храните, защото конкуренцията не трябва да се развива само около най-ниската цена, а около баланса между цена, качество, произход, безопасност, хранителна стойност и устойчивост на производството. Ако натискът по веригата води до подмяна на този баланс, потребителят може да заплаща сравнително висока крайна цена, без насреща да получава по-добро качество или по-устойчиво местно производство.

Небалансираното разпределение на добавената стойност има и пряк ефект върху българските производители спрямо вносните продукти. Междинният анализ отчита тенденция част от традиционните за България продукти да се произвеждат от вносни суровини, както и все по-масово навлизане на чуждестранни заместващи продукти, което влияе върху структурата на съответните пазари и върху ценообразуването. Когато местният производител е подложен едновременно на натиск върху доставната цена и на конкуренция от вносни продукти или суровини, често произведени при различни мащаби, субсидии или логистични условия, рискът е не само ценови, а преди всичко структурен – отслабване на националната производствена база и намаляване на продоволствената устойчивост.

Отделно внимание изискват и **собствените марки на търговските вериги**. Те могат да имат положителен ефект, когато увеличават ценовата конкуренция и предлагат по-достъпни продукти. Същевременно обаче могат да задълбочат зависимостта на производителя от един търговски канал, да ограничат възможността му да развива собствена марка, да намалят видимостта на традиционните български продукти и да засилят натиска върху рецептурата, качеството и доставната цена. Затова собствените марки следва да се наблюдават не като проблем сами по себе си, а като специфичен канал, чрез който може да се променя структурата на добавената стойност по веригата.

В този контекст е важно да се подчертае, че високата крайна цена и ниската рентабилност на производителя могат да съществуват едновременно. Това е един от парадоксите на сектора: потребителят може да възприема даден продукт като скъп, докато производителят или доставчикът работи при силно ограничен марж. Следователно социално ориентирани инициативи за по-достъпни цени – включително потребителски кошници, доброволни отстъпки или кампании за основни продукти, трябва да бъдат структурирани така, че тежестта им да не се прехвърля автоматично към производителя. В противен случай краткосрочното

намаляване на крайната цена може да задълбочи дългосрочния проблем, да доведе до отслабване на доставчиците, спад на качеството, намаляване на местното производство и по-голяма зависимост от внос.

Затова решението не е в административно определяне на „правилна“ цена, а в изграждане на механизъм за проследяване на стойността по веригата. Необходимо е да се наблюдава не само крайната цена, а съотношението между производствена цена, изкупна цена, фактурна доставна цена, реална доставна цена след отстъпки и бонуси, цена на едро, логистични разходи, промоционални разходи, крайна продажна цена и реализирана добавена стойност във всяко звено. Именно такъв подход е заложен и в идеята за Национална обсерватория „Храни“, която следва да събира агрегирани данни по продукти, региони, звена от веригата и периоди, без да публикува чувствителна търговска информация на ниво отделен търговец.

В този анализ следва да се съобрази и новият конкурентноправен инструмент относно прекомерно високите цени, предвиден с гласуваните изменения в Закона за защита на конкуренцията. Той обаче не променя основната логика, че КЗК не се превръща в общ ценови регулатор и не следва да преценява всяка висока цена като нарушение. Забраната за прекомерно високи цени е приложима само в хипотези на пазарна сила, т.е. при предприятия с монополно, господстващо или съвместно господстващо положение, когато конкретното поведение може да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията или да засегне интересите на потребителите.

Следователно високата надценка или небалансираното разпределение на добавената стойност сами по себе си не са достатъчни за извод за нарушение под формата на прекомерно висока цена. Те са **индикатор за риск**, който налага по-задълбочен анализ за това има ли пазарна сила, има ли непрозрачни договорни механизми, има ли прехвърляне на икономически риск към доставчика, има ли различно третиране между сходни доставчици, има ли натиск върху качество, рецептура или произход, както и достига ли част от икономическата полза до потребителя. Само при наличие на тези предпоставки и след икономически анализ може да се премине от секторна констатация към конкурентноправна оценка на конкретно поведение.

Поради това препоръките в тази част следва да бъдат насочени към **възстановяване на баланса по веригата**, а не към механично ограничаване на търговските надценки. Необходим е постоянен мониторинг на добавената стойност, по-голяма прозрачност при отстъпки и бонуси, контрол върху нелоялни търговски практики, наблюдение на собствените марки, защита на производителите, които поддържат качество и рецептура, и по-ясна връзка между ценовите инициативи за потребителите и гаранциите, че тяхната тежест не се прехвърля към по-слабите участници по веригата.

В обобщение, небалансираното разпределение на добавената стойност е един от централните структурни проблеми в сектор „Храни“. То обяснява защо високите крайни цени не водят непременно до устойчивост на производителите, защо натискът върху доставните цени може да застраши качеството, и защо защитата на потребителите трябва да бъде свързана със защита на конкурентната среда и производствената база. Ако тази връзка не бъде отчетена, мерките срещу високите цени могат да имат краткосрочен социален ефект, но дългосрочно да задълбочат именно онези структурни дефицити, които секторният анализ на КЗК идентифицира.

### ***6. Регионалните различия са съществен проблем***

Регионалните различия в сектор „Храни“ не са само въпрос на различно търговско покритие в отделните области, а съществен елемент от състоянието на конкурентната среда. Междинният секторен анализ на КЗК изрично отчита, че **географският обхват на пазара на модерната търговия има локално измерение** – това е зоната на обслужване около всеки магазин, поради което националната картина не е достатъчна, за да се оцени реалният конкурентен натиск върху потребителите в отделните региони. Анализът за първи път откроява състоянието на конкурентната среда както в големите градове, така и в по-малките населени места, като показва съществени териториални различия в броя на присъстващите вериги, търговската площ, оборотите и възможността за избор на потребителите.

В големите градове конкуренцията между веригите е по-интензивна, тъй като там присъстват повече национални и регионални търговски формати, потребителското търсене е по-голямо, инфраструктурата е по-развита, а покупателната способност е по-висока. В тези области мрежата на модерната търговия е по-плътна и обичайно не се наблюдава един участник с ясно изразено доминиращо присъствие по приходи. Обратно, в по-малки и по-слабо развити области конкуренцията между големите търговски вериги е по-ограничена, като често присъстват само три или четири от най-големите участници. КЗК посочва като примери области като Видин, Ловеч, Габрово, Шумен, Търговище, Разград, Смолян и Кърджали, където се откроява участник с водеща позиция спрямо останалите конкуренти по реализирани приходи.

Това означава, че регионалният проблем има двояк характер. От една страна, в по-слабо покритите региони изборът на потребителя е по-ограничен, а възможността за т.нар. „гласуване с краката“, което означава преминаване към друг търговец при по-висока цена или по-лошо качество, е по-слаба. От друга страна, местните и малките търговци от традиционната търговия често не могат да оказват достатъчно ефективен конкурентен натиск върху големите вериги, защото разполагат с по-ограничен асортимент, по-високи разходи за снабдяване, по-дълги вериги на

доставка и по-слаби възможности за договаряне на търговски условия. Това обяснява първоначално позитивните нагласи на населението от такива райони към навлизането на обекти на модерната търговия, но анализът на последващото пазарно развитие показват именно задълбочаване на посочените структурни проблеми и изкривявания на локалните пазари.

Този извод се потвърждава и от обсъжданията с НСОРБ, в хода на които **регионалните дисбаланси са поставени в пряка връзка с благосъстоянието на местното население.** По време на заседанието на НСОРБ, проведено с участието на председателя на КЗК, беше подчертано, че в по-слабо развитите региони и районите със застаряващо и намаляващо население присъствието на национално представените търговски вериги е по-ограничено, което им дава по-голяма свобода поради липсата на достатъчен конкурентен натиск от други вериги. Същевременно по-малките местни търговци не са в състояние да се конкурират ефективно с големите участници поради предимствата на последните – по-богат асортимент, различен модел на доставка, елиминиране на междинни звена и възможност за по-изгодни търговски и ценови условия.

Особено важен е въпросът за връзката между ценовата политика и покупателната способност. Големите търговски вериги в преобладаващата си част прилагат сходна или еднаква ценова политика за обектите си в страната. Само по себе си това не е нарушение и може да има организационна и търговска логика – единна система за доставки, промоции, етикетиране, управление на асортимента и комуникация с потребителите. Проблемът възниква, когато една и съща крайна цена се прилага в региони с драстично различна покупателна способност и ограничен избор на алтернативни търговци. Тогава еднаквата номинална цена има различна социална тежест – за домакинствата в по-слабо развитите региони тя представлява значително по-голям дял от дохода и води до по-силен ефект върху благосъстоянието.

Показателен е примерът, че в община Видин са идентифицирани по време на секторния анализ 3 обекта на 3 търговски вериги при приходи на глава от населението 7 122 евро годишно, докато в Столична община тези обекти са 244 на 10 търговски вериги при приходи на глава от населението 54 997 евро годишно. Този контраст показва, че регионалният проблем не се изчерпва с броя на магазините, а се изразява в съчетанието между по-ниска покупателна способност, по-малко търговски алтернативи и по-слаб локален конкурентен натиск.

Междинният анализ допълнително показва, че дори когато в дадена област присъстват няколко вериги, конкурентната структура може да остане небалансирана. В област Видин, където оперират три от разглежданите търговски вериги, един участник формира между 60 и 70 % от общия оборот на тези вериги; сходни

концентрации по приходи се открояват и в области като Габрово, Търговище и Ловеч. В области като Разград, Шумен и Кърджали, където присъстват по четири от разглежданите вериги, но също се наблюдават високи дялове на един участник по оборот, достигащи около 50-60 %. Това показва, че самият брой на формално присъстващите вериги не е достатъчен показател за ефективна конкуренция, а е необходимо да се анализират и реалните обороти, търговската площ, броят обекти, локалната достъпност и възможността потребителите да избират между действително конкурентни алтернативи.

Регионалните дисбаланси имат и производствено измерение. В по-слабо развитите региони местните производители често се намират в двойно неблагоприятна позиция: от една страна, местният пазар е с по-ниска покупателна способност и по-ограничен брой търговски канали, а от друга страна, достъпът до модерната търговия изисква обеми, стандартизация, логистика, транспорт до централизирани складове и участие в промоционални механизми, които малките производители трудно могат да осигурят самостоятелно. Така регионалният проблем не засяга само потребителя, а и възможността местните производители да реализират продукцията си без прекомерна зависимост от посредници, дълги вериги на доставка или неблагоприятни договорни условия.

Поради това **регионалната концентрация не следва да се разглежда изолирано от останалите структурни дефицити в сектора**. Тя усилва ефекта от вече установените проблеми като отслабващо производство, труден достъп на малките производители до пазара, неравномерно разпределение на добавената стойност, високи логистични разходи и ограничена прозрачност по веригата. В големите градове тези проблеми могат частично да бъдат смекчени от по-силен конкурентен натиск между различни търговски формати. В по-малките области обаче същите проблеми се проявяват по-остро, защото потребителите имат по-малък избор, а производителите – по-малко алтернативни канали за реализация.

Оттук следва, че мерките за сектор „Храни“ трябва да имат ясно изразено регионално измерение. Не е достатъчно да се наблюдават средни национални цени или средни национални надценки. Необходимо е да се изгради регионална карта на хранителната конкуренция, която да отчита броя на търговските обекти, броя на присъстващите вериги, търговската площ, оборотите, ценовите равнища, покупателната способност, наличието на традиционна търговия, достъпа до общински пазари, тържища, логистични бази и местни производители. Именно затова самият междинен анализ предвижда продължаващо задълбочено проучване на структурата на пазара по региони, в които се наблюдават ниска концентрация на търговци, слабо социално и икономическо развитие и ниска покупателна способност на населението.

В този контекст особено значение имат мерките за къси вериги на доставки, регионални хранителни хъбове и местни пазари на производители. Те не трябва да се разбират като алтернатива на модерната търговия или като форма на държавна търговия, а като допълнителен конкурентен канал в региони, в които пазарната структура не осигурява достатъчен избор и ценови натиск. Подобни инструменти могат да включват общински или публично-частни логистични бази, хладилни складове, зони за сортиране, пакетиране и етикетирание, контролни точки за качество и произход, регионални пазари на производители, електронни платформи за свързване на производители, търговци и публични институции, както и съвместен транспорт.

По тази причина регионалният подход следва да бъде включен и в Националната обсерватория „Храни“. Обсерваторията трябва да публикува не само национални средни стойности, а и регионални индикатори - по области и по тип населено място, при запазване на защитата на чувствителната търговска информация. Така ще може да се установява дали дадено ценово отклонение е национална тенденция, сезонен ефект, логистичен проблем, резултат от вносни цени или локален конкурентен дефицит.

В обобщение, регионалните различия са съществен проблем, защото превръщат общия ценови натиск в неравномерно социално и пазарно бреме. В по-слабо развитите региони една и съща цена тежи повече на домакинствата, ограниченото присъствие на търговски вериги намалява избора, местните търговци трудно оказват ефективен конкурентен натиск, а малките производители имат по-слаби възможности за пряк достъп до пазара. Затова подобряването на конкурентната среда в сектор „Храни“ изисква не само национални мерки за прозрачност и контрол, но и целенасочена регионална политика – местни пазари, хъбове, къси вериги, общинска инфраструктура, проследимост на произхода и специален фокус върху области с ниска покупателна способност и ограничено търговско покритие.

### ***7. Еврото не е основната причина за ценовия натиск, но увеличава обществената чувствителност***

КЗК не установява данни за съгласувано между търговските вериги спекулативно повишаване на цените на основни бързооборотни храни в разглеждания период преди въвеждането на еврото. Същевременно междинният секторен анализ установява високи надценки и модел на ценообразуване чрез отстъпки/бонуси от доставните цени, който оказва силен натиск върху производителите и може да доведе до изкривяване на конкурентната среда по веригата на доставки. Следователно въвеждането на еврото не следва да се представя като самостоятелна или основна причина за ценовия натиск при храните, но то

увеличава обществената чувствителност към вече съществуващи ценови и структурни проблеми.

Оценката на Европейската комисия в Доклада COM(2026) 175 final от 30.04.2026 г. относно въвеждането на еврото в България потвърждава, че самият процес на преминаване към еврото е бил добре подготвен и организиран. Комисията отчита, че 62 % от гражданите са възприели смяната на валутата като гладка и ефективна, а 78 % са се считали за добре информирани. Докладът отбелязва също, че България е приложила задължителни правила, засилен контрол, санкции и публично наблюдение на цените, вместо доброволен кодекс за поведение на търговците, какъвто е използван при някои предходни присъединявания към еврозоната.

По отношение на цените Европейската комисия приема, че първоначално наличните данни сочат ограничен ефект от въвеждането на еврото върху инфлацията. Според доклада реализираната месечна инфлация през януари 2026 г. е била само около 0,1 процентни пункта по-висока от очакваното в есенната прогноза на Комисията, а след отчитане на по-ниската от очакваната инфлация при непреработените храни общият ефект се оценява на около 0,2 процентни пункта, което е съпоставимо с краткосрочните ефекти при предходни въвеждания на еврото. Същевременно Комисията препоръчва интензивното наблюдение на двойното обозначаване, правилата за превалутиране, закръгляването и ценовото развитие да продължи до края на периода на двойно обозначаване – 8 август 2026 г.

Сходна е и оценката на ЕЦБ, според която предварителните данни показват ограничен и до голяма степен еднократен ефект от смяната на валутата върху потребителските цени, концентриран основно в част от услугите. ЕЦБ посочва, че при големите търговски вериги ценовите промени около превалутирането са били минимални и не се установяват системни възходящи корекции на цените, но същевременно подчертава, че последващите външни ценови шокове през 2026 г. могат да затруднят разграничаването между ефектите от еврото и други инфлационни фактори.

Особено важно за настоящия анализ е, че COM(2026) 175 final не затваря темата за ценовите ефекти от въвеждането на еврото. В доклада изрично е посочено, че в съответствие с установената практика след въвеждане на еврото в други държави членки, Евростат ще извърши оценка на ценовото развитие след смяната на валутата в България, като докладът на Евростат се очаква през втората половина на 2026 г. Това означава, че към настоящия момент оценката за ценовия ефект от еврото има предварителен характер, а пълната статистическа оценка предстои да бъде направена след натрупване на достатъчно данни за периода след въвеждането на еврото.

Тази предстояща оценка е особено значима за сектор „Храни“, защото храните са сред стоките с най-висока честота на покупка и най-силно влияние върху

възприятията на домакинствата за инфлация. Дори когато техническият ефект от превалутирането е ограничен, потребителите могат да възприемат реалното поскъпване на основни храни като „евроинфлация“, ако то съвпадне във времето с други фактори – сезонност, вносни цени, транспортни разходи, горива, енергия, логистика, промени в доставните цени или натрупана инфлация от предходни кризи.

При храните възприятието за „евроинфлация“ се наслагва върху вече съществуващи структурни проблеми, установени от КЗК: отслабване на производствената база при определени продукти, зависимост от внос, високи надценки, непрозрачни отстъпки и бонуси от доставните цени, регионални дисбаланси и силна преговорна позиция на големите търговски канали. Поради това дори ограничен технически ефект от смяната на валутата може да има значителен обществен и политически ефект, ако съвпадне с реално поскъпване на основни хранителни продукти.

Следователно за България изводът не е, че контролът трябва да приключи механично с изтичането на режима на двойно обозначаване на 8 август 2026 г., а че част от този контрол следва да бъде трансформиран в по-продължителен и секторно насочен инструмент за наблюдение на цените, търговските практики и конкуренцията в сектор „Храни“. Предстоящата оценка на Евростат през втората половина на 2026 г. следва да бъде използвана не само за статистическо измерване на ефекта от еврото, а и като база за преценка дали въведените национални механизми за ценова прозрачност, потребителски контрол и конкурентноправен надзор трябва да бъдат продължени, адаптирани или надградени.

В този смисъл въвеждането на еврото следва да се разглежда не като основна причина за ценовия натиск, а като **ускорител на необходимостта от институционална реакция**. То направи по-видими вече съществуващи структурни дефицити в сектор „Храни“ и показва необходимостта от постоянна информационна база, която да позволява разграничаване между обективно обосновани ценови промени и пазарни деформации. Именно затова последващото наблюдение след 8 август 2026 г. следва да бъде свързано с механизма по Закона за защита на потребителите за периода 9 август 2026 г. – 9 август 2027 г., с ежегодния секторен анализ по ЗЗК, с Националната обсерватория „Храни“ и с контрола върху нелоялните търговски практики по веригата на доставки.

#### ***8. Горивната криза е самостоятелен фактор за цените на храните, а ефектът ѝ върху крайните цени може да бъде асиметричен***

Поскъпването на горивата представлява самостоятелен фактор за цените на храните, различен както от ефекта на въвеждането на еврото, така и от общата

натрупана инфлация. Горивата участват във формирането на цените по няколко канала едновременно: обработка на земеделската земя, доставка на суровини и фуражи, отопление за самото производство в отопляеми култивационни съоразения, транспорт от производител до преработвател, транспорт до тържища и логистични центрове, дистрибуция до търговските обекти, хладилно съхранение, доставки до отдалечени региони и внос. Именно поради това ценовият шок при горивата има особено силно значение за продукти изискващи отопление, такива с кратък срок на годност, висока честота на доставки и значителен транспортен компонент – плодове и зеленчуци, мляко и млечни продукти, месо, яйца, хляб и бутилирана вода.

По експресната предварителна оценка на НСИ за април 2026 г. най-силен месечен ръст се очакваше именно в група „Транспорт“ – 10,6 % по ИПЦ, докато храните и безалкохолните напитки се очакваше да нараснат с 2,1 %, а при хранителните продукти от малката кошница на най-нискодоходните домакинства – с 2,4 %. Окончателните данни на НСИ потвърждават същата посока, макар с известна ревизия надолу – през април 2026 г. спрямо предходния месец група „Транспорт“ нараства с 9,0 %, а „Хранителни продукти и безалкохолни напитки“ – с 1,7 %. Това показва, че горивният шок първоначално се проявява най-силно в транспортния компонент, но едновременно с това започва да се отразява и върху храните.

Актуалното състояние на пазара на горива потвърждава, че към средата на юни 2026 г. цените остават значително по-високи от равнищата преди кризата. По последния официален седмичен петролен бюлетин на Европейската комисия с данни към 08.06.2026 г. средната цена в България с включени данъци и акцизи е приблизително 1,530 евро/л за бензин А-95, 1,666 евро/л за дизелово гориво и 0,749 евро/л за LPG и 35,62 евро/MWh по данни на „Булгаргаз“ ЕАД. Спрямо равнищата от 23.02.2026 г., непосредствено преди разглеждания кризисен период, това означава увеличение от около 25,6 % при бензин А-95, около 35,7 % при дизела и около 32,8 % при LPG и около 16 % при природния газ. При дизеловото гориво се наблюдава известно отстъпление от пика през април, но цената остава значително над предкризисното равнище, което е особено важно за храните, защото дизелът е основно гориво за товарния транспорт, земеделската техника и значителна част от логистичната дейност. Европейската комисия поддържа седмичен петролен бюлетин с потребителски цени на нефтопродуктите в държавите членки, като последните файлове са публикувани към 11.06.2026 г.

Публикуваните заключения на КЗК от предварителното проучване на пазара на горива дават важна допълнителна основа за анализа. Кризата на пазара на горива е наложила наблюдение на цялата вертикална верига – производство и внос, съхранение, първична продажба от производство и внос, пазари на едро и пазари на дребно. Комисията отчита, че цените на нефтопродуктите, включително бензин и

дизел, се формират въз основа на международни котировки, а цената на Brent в периода 23.02.2026 – 01.05.2026 г. показва висока волатилност, като увеличението спрямо предкризисното равнище достига 65 % към 31.03.2026 г., 70,18 % към 29.04.2026 г. и 52,7 % към 01.05.2026 г.

Същественото за сектор „Храни“ е, че горивната криза не следва да се разглежда само като проблем на цената на бензиностанцията, а като риск за цялата икономика. В предварителното проучване на пазара на горива Комисията установи различна динамика по вертикално свързаните пазари: за периода 23.02.2026 – 01.05.2026 г. при бензин А-95Н цената на първична продажба нараства с 53 %, цената на едро – с 30 %, а цената на дребно – между 18,8 % и 24,3 %; при дизеловото гориво цената на първична продажба нараства с 68 %, цената на едро – с 40,3 %, а цената на дребно – между 34,1 % и 43,3 %. Тази динамика показва, че ценовият шок не се пренася еднакво и едновременно по всички звена от веригата.

Особено важен е изводът за периода след 09.04.2026 г. При дизеловото гориво Комисията установи процес, при който на пазара на едро се наблюдава плавно и устойчиво намаляване на цената, докато на пазара на дребно, особено при собствените бензиностанции на „Лукойл България“ ЕООД, се наблюдава забавен, но устойчив ръст на цените на дребно. След 09.04.2026 г. при дизеловото гориво започва процес на компенсиране на предходно потиснатия ценови натиск, при който цените на едро намаляват, но цените на дребно остават устойчиви или нарастват, като това крие риск от нов ценови натиск върху потребителите и от пренасяне на по-високите разходи към транспорт, храни и услуги.

Този извод е пряко приложим към анализа на сектор „Храни“. Ако при самия пазар на горива се наблюдава забавено, непълно или асиметрично пренасяне на ценовите промени между едро и дребно, същият риск може да се прояви и при храните. При поскъпване на горивата търговците и доставчиците могат сравнително бързо да обосноват увеличение на крайните цени с транспортни и логистични разходи. При последващо намаляване на горивата обаче няма гаранция, че съответното понижение ще бъде пренесено към крайните цени на храните със същата скорост и в същия размер. Това следва да се третира като риск от асиметрично пренасяне на разходите по веригата, а не като автоматичен извод за нарушение. Трябва да се има предвид, че направените разходи за отопление са калкулирани в крайната цена, като себестойност и евентуално понижение на пазарните цени на горивата за отопление не би се отразило пряко за намаляване на крайната цена към търговец на едро или на дребно.

Международният сравнителен анализ също подкрепя необходимостта от такъв предпазлив подход. OECD посочва, че промяна в цената на един етап от хранителната верига може да доведе до последващи промени в разходите на следващите етапи и в

крайните потребителски цени, но степента на пренасяне както при увеличения, така и при намаления зависи от множество фактори, включително конкуренцията, пазарната сила и структурата на веригата. OECD обръща внимание и на феномена „rockets and feathers“, при който цените могат да се повишават по-бързо при шок нагоре, отколкото да се понижават при спад на разходите.

Поради това при храните не следва да се приема, че намаляване на цените на горивата автоматично ще доведе до намаляване на крайните цени на хранителните продукти. Причините могат да бъдат различни: предварително договорени транспортни тарифи, изчерпване на по-скъпи складови наличности, други нарастващи разходи – труд, енергия, суровини, опаковки, лихви, наеми, мита или вносни цени, както и стремеж на отделни участници да възстановят вече свити маржове. Същевременно, ако след трайно и съществено понижение на горивата не се наблюдава никакво отражение върху цените на храните или върху търговските условия по веригата, това следва да бъде сигнал за по-задълбочен анализ.

В този смисъл горивната криза налага не само наблюдение на равнището на цените, но и анализ на **симетричността на тяхното пренасяне**. Необходимо е да се проследява дали търговците и доставчиците реагират по един и същ начин при увеличение и при намаление на горивата. Ако увеличението на дизела се използва като основание за бързо поскъпване на храните, но последващото намаление не води до никакво намаляване на транспортните тарифи, доставните условия или крайните цени, това може да означава, че част от ползата се задържа по веригата. Подобно поведение не е само по себе си нарушение, но е индикатор за потенциална пазарна деформация, особено когато се съчетава с висока концентрация, слаба преговорна позиция на доставчиците или ограничена регионална конкуренция.

Ето защо анализът на горивата трябва да бъде включен като постоянен модул в бъдещата Национална обсерватория „Храни“. Този модул следва да проследява не само цените на бензин, дизел и LPG, но и връзката им с транспортните тарифи, цените на тържищата, цените на едро, крайните цени на дребно и регионалните различия. Особено значение следва да има дизеловото гориво, тъй като то е ключов разходен фактор за земеделието, товарния транспорт, хладилната логистика и снабдяването на отдалечени региони.

Практическият подход следва да бъде следният: при рязко увеличение на горивата да се наблюдава дали и в какъв срок то се пренася към храните; при последващо намаление да се наблюдава дали и в какъв срок се проявява обратен ефект. За целта трябва да се сравняват динамиката на цените на горивата, транспортните разходи, цените на едро, цените на дребно и надценките при основни продукти – мляко, сирене, кашкавал, яйца, месо, хляб, олио, плодове и зеленчуци.

Само при такъв подход може да се разграничи обективно обоснованото поскъпване от задържане на икономическа полза по веригата.

Следователно горивната криза следва да се отчете като самостоятелен и продължаващ фактор за цените на храните. Тя не обяснява всички ценови процеси в сектора, но усилва вече установените от КЗК структурни проблеми – логистични бариери, регионални различия, зависимост от внос, силна позиция на големите търговски канали и ограничена възможност на малките производители да поемат допълнителни разходи. Затова мерките в сектор „Храни“ трябва да включват не само контрол върху крайните цени, а и наблюдение на връзката между горива, транспорт, логистика, доставни цени, надценки и крайни потребителски цени.

В този контекст особено значение имат и препоръките на КЗК по предварителното проучване на пазара на горива за създаване на Национален оперативен щаб, седмичен индекс на горивата, мониторинг и контрол по цялата верига на доставки, както и целеви схеми за транспорт, земеделие, торове, рибарство и аквакултури. Тези мерки могат да бъдат използвани като аналог и за сектор „Храни“: не административно определяне на цени, а прозрачност, наблюдение на маржовете, проследяване на ефекта по веригата и целево подпомагане само там, където възниква реален ценови натиск.

Горивният компонент следва да се включи като отделен индикатор в ежегодния секторен анализ на КЗК за храните, в Националната обсерватория „Храни“ и в механизма по ЗЗП за икономически необосновано увеличение на цените. При съществено увеличение на цените на храните търговците следва да могат да посочат дали то е обусловено от горива, транспорт и логистика; при последващо трайно намаляване на горивата следва да се анализира дали липсата на отражение върху храните е обоснована от други разходни фактори или е индикация за задържане на полза по веригата.

## ***9. Инфлационният натиск е натрупан и многопластов***

Сектор „Храни“ влиза в 2026 г. с натрупан инфлационен натиск от няколко последователни кризи – COVID-19, войната в Украйна, енергийните и горивните шокове, нарушенията във веригите на доставки, ръста на разходите за труд, фискалната експанзия и въвеждането на еврото. Поради това цените на храните не могат да се разглеждат като резултат от един-единствен фактор. Те са резултат от наслагване между структурна слабост на производството, външни ценови шокове, силна позиция на големите търговски канали, зависимост от внос и недостатъчна институционална координация.

Официалните данни на НСИ показват, че още преди въвеждането на еврото ценовото равнище в страната вече е било значително повишено. През декември 2025 г. годишната инфлация по ИПЦ е 5,0 %, средногодишната инфлация за 2025 г. е 4,6 %, а натрупаната инфлация за последните пет години – декември 2025 г. спрямо декември 2020 г., достига 41,4 % по ИПЦ и 35,1 % по ХИПЦ. Това означава, че обществената чувствителност към цените на храните през 2026 г. не възниква изведнъж, а стъпва върху вече натрупано значително поскъпване на потребителската кошница.

Динамиката през 2026 г. потвърждава многопластовия характер на инфлационния натиск. През април 2026 г. НСИ отчита месечна инфлация от 1,8 % и годишна инфлация от 6,8 % по ИПЦ, като най-силен месечен ръст е отчетен при „Транспорт“ – 9,0 %, а при „Хранителни продукти и безалкохолни напитки“ увеличението е 1,7 %. Това показва едновременно действие на горивния/транспортния фактор и на специфичен натиск при храните. По експресната предварителна оценка на НСИ за май 2026 г. годишната инфлация по ИПЦ се очаква да достигне 7,0 %, а по ХИПЦ – 6,3 %, като при индекса на цените на малката кошница годишното изменение се очаква да бъде 4,3 %.

Данните по потребителски групи показват, че натискът не е равномерен. При база 2025 = 100 експресната оценка на НСИ за май 2026 г. отчита общ ИПЦ 105,61, индекс 104,93 при „Хранителни продукти и безалкохолни напитки“, но 119,26 при „Транспорт“. Вътре в групата на храните също има силна диференциация: индексът при плодовете е 110,03, при зеленчуците – 122,03, при яйцата – 109,36, докато при масла и мазнини индексът е 93,88. Това означава, че инфлацията при храните не е еднороден процес, а се концентрира по-силно при продукти, които са сезонни, нетрайни, зависими от логистика, внос, климатични условия или кратки срокове за реализация.

Сравнителният европейски контекст също показва, че България през пролетта на 2026 г. е сред държавите с по-висока инфлационна динамика. По данни на Евростат за април 2026 г. годишната инфлация по ХИПЦ в България е 6,0 %, като по-висока стойност сред държавите членки е отчетена само в Румъния – 9,5 %, докато Хърватия е с 5,4 %. На равнище еврозона положителен принос към годишната инфлация дават услугите, енергията, храните, алкохолът и тютюнът, което показва, че инфлационният натиск в ЕС също е комбинация от няколко компонента, а не само от храни или само от енергия.

БНБ също отчита, че още през февруари 2026 г. най-значителен принос за растежа на потребителските цени в България има групата на храните, следвана от услугите, като вътрешната макроикономическа среда продължава да оказва проинфлационно влияние чрез нарастващите разходи за труд на единица продукция

и силното частно потребление. Същевременно БНБ посочва, че поскъпването на суровия петрол вследствие на ескалацията на напрежението в Близкия изток се очаква да повиши цените на транспортните горива в страната през следващите месеци. В прогнозата си БНБ очаква годишната инфлация по ХИПЦ да се ускори до 4,0 % в края на 2026 г., а средногодишната инфлация да бъде 3,7 %, като изрично посочва, че по-високите цени на петрола могат да се пренесат косвено върху храните и базисните компоненти на потребителската кошница през втората половина на годината.

Европейската комисия прави сходна оценка за България. В пролетната си икономическа прогноза от май 2026 г. Комисията прогнозира инфлация по ХИПЦ от 4,2 % през 2026 г., като я свързва главно с по-високи енергийни цени, последните увеличения при храните, базови ефекти и вторични ефекти от енергийния шок. Комисията посочва също, че бюджетният дефицит се очаква да надхвърли 4 % от БВП през 2026 и 2027 г., като е движан от социални разходи и възнаграждения в публичния сектор. Това не означава, че фискалната политика пряко определя цените на храните, но означава, че общата среда на доходи, потребление и публични разходи може да улесни пренасянето на по-високи производствени и логистични разходи към крайните цени.

Тази макроикономическа картина се наслажда върху структурните проблеми, установени от КЗК в сектор „Храни“. Междинният секторен анализ вече отчита, че секторът е изправен пред значително увеличение на разходите за енергия, горива и суровини, недостиг на квалифицирана и неквалифицирана работна сила, недостатъчно финансиране на преработката и отслабване на производствената база при ключови продукти. При маслодайния слънчоглед и олиото анализът изрично отчита, че войната в Украйна е предизвикала смущения на световните пазари на селскостопански продукти, енергия и торове, а върху цената на суровината влияят семена, торове, препарати, горива, аренда, трудови разходи и амортизация.

Следователно инфлационният натиск при храните има поне четири слоя. Първият е **външен** – международни цени на енергия, горива, суровини, торове, фуражи и вносни храни. Вторият е **вътрешноразходен** – труд, логистика, транспорт, хладилно съхранение, опаковки, лихви, наеми и производствени разходи. Третият е **структурен** – намаляващо местно производство при част от продуктите, зависимост от внос, слаба организация на производителите, ограничена логистична инфраструктура и регионални дисбаланси. Четвъртият е **поведенчески и пазарен** – възможност разходните шокове да бъдат пренасяни неравномерно по веригата, особено когато има силна преговорна позиция на големите търговски канали, непрозрачни отстъпки и бонуси или ограничен локален конкурентен натиск.

Поради това не е коректно всяко поскъпване на основни храни да се обяснява единствено с еврото, с горивата, с поведението на търговските вериги или с международните пазари. При различните продуктови групи водещият фактор може да бъде различен: при плодовете и зеленчуците – сезонност, климат, внос, транспорт и загуби по веригата; при млякото и млечните продукти – спад на суровото мляко, изкупни цени, преработка, внос и качество; при олиото – световни цени на маслодайните култури, капацитет на преработка, износ на суровина и геополитически рискове; при хляба – пшеница, енергия, труд и транспорт; при бутилираната вода – логистика, опаковки и високи търговски надценки.

Това има важно значение за политиките. Ако държавата реагира само на крайната цена, без да анализира причината за поскъпването, съществува риск да се приложи неправилна мярка. При обективно поскъпване на суровина или гориво е необходима прозрачност и проследяване на разходите; при нелоялни договорни практики е необходим конкурентноправен контрол; при регионални дисбаланси са нужни местни пазари, логистични хъбове и къси вериги; при отслабващо производство са нужни структурни мерки за фермери, преработватели и коопериране; при подвеждащо или скрито поскъпване е необходим потребителски контрол.

Затова инфлационният натиск в сектор „Храни“ трябва да се разглежда като **натрупан и многопластов риск**, а не като временна ценова аномалия. Той изисква постоянна система за наблюдение, която да разграничава обективно обоснованите ценови промени от пазарните деформации. Такава система следва да свърже механизма по Закона за защита на потребителите за икономически необосновано увеличение на цените, ежегодния секторен анализ по ЗЗК, Националната обсерватория „Храни“, данните на НСИ, ДКСБТ, НАП, КЗП, МЗХ, БАБХ и Агенция „Митници“, както и информацията за горива, транспорт, внос, изкупни цени, цени на едро и крайни цени.

Обобщено, сектор „Храни“ не е изложен на един инфлационен шок, а на съвкупност от взаимно усилващи се фактори. Именно това прави необходим интегрираният подход: ценова прозрачност, проследимост по веригата, контрол върху нелоялните търговски практики, анализ на пренасянето на горивните и енергийните разходи, защита на производителите, регионални мерки и постоянен макро- и секторен мониторинг. Само така може да се избегне както необоснованото приписване на всички ценови промени на еврото, така и обратният риск – реални пазарни деформации да останат скрити зад общото обяснение за „инфлация“.

***10. Институционалната реакция беше забавена, но през 2026 г. се очертават първи признаци на интегриран подход***

Първоначалната институционална реакция по препоръките от междинния секторен анализ беше разпокъсана и забавена. ЗЗК предвижда, че след уведомяване компетентните държавни органи следва в тримесечен срок да информират КЗК за конкретните мерки и сроковете за тяхното изпълнение. При политическа нестабилност, правителство в оставка и последвал служебен кабинет този механизъм не даде достатъчно бърз практически резултат. Това постави КЗК в позиция не само да диагностицира проблема, но и да подпомогне конкретизацията на мерките към новата изпълнителна и законодателна власт.

Същевременно последващите действия през 2026 г. показват първи признаци на интегриран подход. Този подход включва няколко взаимосвързани линии – правителствената инициатива „Кошница с грижа“ като доброволен социално ориентиран инструмент за по-достъпни основни продукти; измененията в Закона за защита на потребителите, които предвиждат последващ механизъм от 9 август 2026 г. до 9 август 2027 г. срещу икономически необосновано увеличение на цените; измененията в Закона за защита на конкуренцията, които разширяват инструментите на КЗК, включително чрез ежегодни секторни анализи на пазари с висока обществена значимост; производствата по Глава седма „б“ срещу две търговски вериги; както и започнатото предварително проучване по сигнали за натиск върху доставчици на плодове и зеленчуци.

Тези действия не обезсмислят необходимостта от настоящите препоръки, а напротив – потвърждават, че те следва да бъдат структурирани като програмен документ. Законодателните промени и отделните производства създават правна и институционална основа, но не решават сами по себе си структурните проблеми: отслабване на производствената база, зависимост от внос, регионални дисбаланси, логистични бариери, липса на достатъчно коопериране, натиск върху малки и средни доставчици и недостатъчна прозрачност на добавената стойност по веригата.

Следователно актуалният етап трябва да бъде определен като преход от реактивен към интегриран модел на управление на риска в сектор „Храни“. При този модел секторният анализ идентифицира структурните проблеми; ЗЗП осигурява потребителски механизъм за ценова прозрачност и проверка на икономическата обоснованост; ЗЗК осигурява конкурентноправен контрол, ежегодно наблюдение и правоприлагане срещу нелоялни практики; необходимо е да осигури постоянна информационна база; а изпълнителната власт трябва да предприеме структурни мерки за производство, преработка, логистика, хъбове, къси вериги и качество.

**Обобщеният извод от проучването на КЗК по Секторния анализ Храни е,** че сектор „Храни“ в България функционира, но не е достатъчно устойчив. Фактическото състояние на сектора може да се определи като „структурна

уязвимост“, при която отслабването на производството, високите логистични разходи, зависимостта от внос, регионалните дисбаланси и силната преговорна позиция на големите търговски канали могат взаимно да усилват ефекта си. Развитието през 2026 г. показва, че държавата вече започва да използва по-широк набор от инструменти – потребителскоправни, конкурентноправни, информационни, правоприлагащи и управленски. Това е положителна промяна, но все още не представлява завършена секторна архитектура.

Проблемът вече не е само конкурентен или потребителски, а засяга продоволствената сигурност, регионалното развитие и социалната стабилност. Затова следващият етап не трябва да бъде нова еднократна реакция, а институционализиран цикъл: ежегоден секторен анализ, ценова и договорна прозрачност, регистър за проследимост, Национална обсерватория „Храни“, активен контрол върху нелоялните търговски практики, защита на доставчиците от прехвърляне на необоснован търговски риск, структурна подкрепа за производство и преработка, както и регионални механизми за къси вериги и достъп до пазара. Само така правителствените инициативи за по-достъпни цени могат да постигнат социален ефект, без да се превръщат в допълнителен натиск върху българските производители и доставчици.

Тези обстоятелства налагат продоволствената сигурност да бъде разглеждана не само като секторна политика в областта на земеделието, храните и търговията, а като самостоятелен елемент на националната сигурност. Последователните кризи – COVID-19, войната в Украйна, енергийната и горивната криза, инфлационният натиск и смущенията във веригите на доставки – показваха, че устойчивият достъп на населението до достатъчна, качествена и достъпна храна е ключова предпоставка за социална стабилност, икономическа устойчивост и доверие в държавата.

Този извод е в съответствие и с европейското разбиране за сигурност и устойчивост. Европейската комисия вече поставя продоволствената сигурност и продоволствения суверенитет сред приоритетите на ЕС, като подчертава, че европейската агрохранителна верига е под натиск от климатични промени, глобална конкуренция и високи енергийни цени. Същевременно европейските механизми за готовност при кризи изрично разглеждат хранителните вериги като част от по-широката устойчивост на обществото, включително чрез необходимост от междусекторна координация, обмен на критична информация и подготовка за рискове по цялата верига.

В българския контекст това означава, че продоволствената сигурност не следва да се свежда единствено до наличие на земеделско производство или до контрол върху цените на дребно. Тя трябва да обхваща цялата система: производство, преработка, суровини, торове, енергия, горива, транспорт, логистика, складове,

тържища, търговия на едро и дребно, регионален достъп до храни, качество, проследимост и устойчивост на местните производители.

Поради това е необходимо в следващата актуализация на стратегическия документ за националната сигурност - независимо дали под формата на нова стратегия или актуализирана концепция - продоволствената сигурност и продоволствената независимост да бъдат изрично посочени като стратегически национален приоритет. Действащата Актуализирана стратегия за национална сигурност възприема широко разбиране за националната сигурност, включително икономическите и обществените ѝ аспекти, но не извежда продоволствената сигурност като самостоятелен приоритет; същевременно самата стратегия предвижда възможност за актуализиране при промяна на средата за сигурност.

Такова изрично включване би имало практическо значение: то би дало основание за постоянен механизъм за наблюдение на хранителните вериги, национална оценка на риска при основни храни, мерки за регионална продоволствена устойчивост, подкрепа за къси вериги на доставки, стратегически подход към складове и логистика и по-добра координация между МЗХ, МИИИ, МФ, КЗК, КЗП, НАП, БАБХ, НСОРБ и службите за сигурност при кризи. Така сектор „Храни“ ще бъде третиран не само като пазар, а като критична система за устойчивостта на държавата.

## КОНКРЕТИЗИРАНИ МЕРКИ В СЕКТОР „ХРАНИ“

Следва да се отчете, че препоръчаните по-долу мерки не представляват набор от самостоятелни и еднократни административни действия, а следва да бъдат разглеждани като елементи на цялостна програмна рамка за възстановяване и подобряване на конкурентната среда, продоволствената устойчивост и прозрачността на цените в сектор „Храни“. Междинният секторен анализ на КЗК е проблемно ориентиран и има за цел да подпомогне формулирането на стратегически управленски решения, като анализира не само търговията на дребно, а взаимовръзките по цялата верига на доставки – производство, преработка, търговия на едро, трансгранични доставки, логистика и търговия на дребно.

Поради това мерките не следва да се свеждат до реакция срещу отделни ценови увеличения или до временен контрол върху крайните цени. Фактичното състояние на сектора показва структурна уязвимост: отслабване на производствената база при чувствителни продукти, зависимост от внос, регионални дисбаланси, логистични бариери за малките производители, непрозрачно разпределение на добавената стойност, високи надценки при част от основните храни, силна преговорна позиция на големите търговски канали и риск от нелоялни търговски практики. Затова препоръките имат преди всичко характер на средносрочен програмен документ.

В този смисъл настоящият раздел трябва да бъде възприеман като преход от **диагностика** към **институционална архитектура**. Секторният анализ идентифицира проблемите; законодателните изменения създават част от правната рамка; правоприлагащите действия на КЗК поставят началото на конкретен контрол; а препоръчаните мерки трябва да свържат тези елементи в устойчив цикъл на управление: събиране на данни, анализ, публичност, контрол, структурна подкрепа, отчетност и последваща оценка на ефекта.

Следва да се отчете, че част от препоръчаните направления вече са в процес на законодателно или правоприлагащо изпълнение.

На първо място, гласуваните изменения в Закона за защита на потребителите предвиждат самостоятелен последващ механизъм за контрол върху икономически необоснованото увеличение на цените след края на режима на двойно обозначаване. Този режим е предвиден да влезе в сила от 9 август 2026 г. и да се прилага до 9 август 2027 г., като методиките за прилагането му следва да бъдат приети от Министерския съвет в срок до два месеца от обнародването, но не по-късно от 8 август 2026 г. Това означава, че законодателят вече е възприел разбирането, че рискът от необосновани ценови увеличения не се изчерпва с техническия момент на превалутирането и с

периода на двойното обозначаване, а изисква допълнителен режим на наблюдение, проверка и доказване на икономическата обосновааност на ценовите промени.

На второ място, гласуваните изменения в Закона за защита на конкуренцията създават основа за по-системно наблюдение на сектор „Храни“ като пазар с висока обществена значимост. С предвидения режим за секторни анализи КЗК следва да извършва анализи на пазари с висока обществена значимост, като сред тях изрично са включени селскостопанските и бързооборотните хранителни продукти. Това превръща секторния анализ от еднократен инструмент за реакция при конкретна пазарна криза в повтарящ се механизъм за конкурентно наблюдение, ранно идентифициране на рискове и проследяване на изпълнението на препоръчаните мерки.

На трето място, измененията в ЗЗК разширяват и конкурентноправния инструментариум чрез въвеждане на механизми срещу прекомерно високи цени при наличие на пазарна сила, монополно, господстващо или съвместно господстващо положение, засилен контрол върху нелоялните търговски практики по веригата на доставки и централен регистър за проследимост. Тези инструменти следва да бъдат разбирани не като общо административно регулиране на цените, а като насочени механизми за ситуации, при които структурата на пазара, пазарната сила или договорните практики могат да доведат до изкривяване на конкуренцията, натиск върху производителите или засягане на интересите на потребителите.

На четвърто място, правоприлагащата дейност на КЗК вече показва преминаване от аналитична към контролна фаза. На 21.05.2026 г. КЗК образува две производства по Глава седма „б“ от ЗЗК срещу „Кауфланд България ЕООД енд КО“ КД и „Максима България“ ЕООД, търговска верига „Т-Маркет“, за установяване на възможни нелоялни търговски практики спрямо доставчици и производители. Тези производства са образувани въз основа на информацията от секторния анализ и задълбоченото проучване на ценовата политика, отстъпките, надценките и търговските условия между търговците и техните доставчици и производители.

На пето място, последващата динамика в подсектора „Плодове и зеленчуци“ потвърждава необходимостта от специален фокус върху най-уязвимите продуктови групи. На 12.06.2026 г. КЗК започна и предварително проучване за възможни нелоялни търговски практики спрямо земеделски производители във връзка със сигнали за натиск от страна на търговски вериги върху доставчици на плодове и зеленчуци за намаляване на изкупните цени. Като към този етап не е установена връзка между твърденията и правителствената инициатива „Кошница с грижа“, но самият сигнал показва риска социално ориентирани ценови инициативи или търговски кампании да бъдат използвани неправилно като основание за натиск върху по-слабите участници по веригата.

Тези развития следва да бъдат оценени положително, защото показват първи практически признаци на интегриран държавен подход към проблемите в сектор „Храни“. Този подход вече включва няколко взаимосвързани елемента: доброволна социално ориентирана инициатива за по-достъпни основни продукти; потребителскоправен контрол върху икономически необоснованото увеличение на цените; конкурентноправен надзор върху пазарната сила, надценките и нелоялните търговски практики; ежегоден секторен анализ; проследимост по веригата; и конкретни производства срещу възможни нарушения.

Същевременно тези действия не обезсмислят настоящите препоръки, а напротив – потвърждават необходимостта те да бъдат структурирани като програмен документ. Законодателните изменения и отделните производства създават правна и институционална основа, но не решават сами по себе си структурните проблеми, като отслабването на производството, недостатъчното коопериране, липсата на регионална логистика, трудния достъп на малките производители до модерната търговия, зависимостта от внос, регионалните различия и риска от влошаване на качеството и произхода на храните.

Поради това в рамките на настоящите мерки следва ясно да се разграничи техният статус. Част от мерките могат да бъдат определени като **законодателно възприети**, например последващият механизъм по ЗЗП и ежегодният секторен анализ по ЗЗК. Други са **в процес на правоприлагащо изпълнение**, каквито са производствата по Глава седма „б“ и предварителните проучвания при сигнали за натиск върху доставчици. Трети са **в процес на институционално изграждане**, като ценовата публичност, регистрите, обменът на данни и проследимостта. Четвърта група мерки остават **структурно необходими**, но все още неизпълнени – регионални хранителни хъбове, къси вериги на доставки, подкрепа за коопериране, целево финансиране на преработката, стандарти за качество, защита на българския произход и регионална продоволствена устойчивост.

В този смисъл препоръките се определят по своята функция като мерки за управление и координация; мерки за данни, прозрачност и проследимост; мерки за конкурентноправен и потребителски контрол; мерки за защита на производителите и доставчиците; структурни мерки за производство, преработка и логистика; регионални мерки; и специални мерки за чувствителни подсектори като мляко и млечни продукти, плодове и зеленчуци, яйца, месо и базови храни.

Водещото допускане при прилагането на всички мерки следва да бъде, че държавата не трябва да замества пазара и не следва да въвежда общ административен контрол върху цените. Целта е различна – да се възстановят условията за ефективна и лоялна конкуренция по цялата верига; да се осигури прозрачност на ценовите и договорните практики; да се предотврати прехвърлянето на необоснован търговски

риск към производителите; да се даде възможност за ранно установяване на ценови аномалии; и да се защити потребителят, без това да води до отслабване на българското производство.

Ето защо мерките по-долу следва да бъдат възприети като **архитектура на интегриран секторен подход**, а не като списък от отделни препоръки. Тази архитектура трябва да свърже механизма по ЗЗП за периода 09.08.2026 – 09.08.2027 г., ежегодния секторен анализ по ЗЗК, правоприлагането по Глава седма „б“, Националната обсерватория „Храни“, централния регистър за проследимост, ценовия портал, данните на НСИ, ДКСБТ, НАП, КЗП, МЗХ, БАБХ и Агенция „Митници“, както и активното участие на общините и браншовите организации. Само така отделните действия могат да бъдат превърнати в устойчив механизъм за наблюдение, превенция и структурно укрепване на сектор „Храни“.

## **I. Управление, координация и контрол**

### ***1. План за подобряване на конкурентната среда, продоволствената устойчивост и прозрачността на цените в сектор „Храни“***

Първата и основна препоръка е приемането на цялостен **План за подобряване на конкурентната среда, продоволствената устойчивост и прозрачността на цените в сектор „Храни“**. Този план не следва да се разбира като технически списък от административни задачи, а като програмна рамка, чрез която констатациите от междинния секторен анализ на КЗК да бъдат преведени в последователна държавна политика. Необходимостта от подобен документ произтича от самия характер на анализа: той е проблемно ориентиран, изготвен е с цел да подпомогне формулирането на стратегически управленски решения и изследва не само пазара на дребно, а функционалните зависимости по цялата верига на доставки – производство, преработка, търговия на едро, трансгранични доставки, логистика и търговия на дребно.

Мярката следва да бъде реализирана в контекста на чл. 91 от ЗЗК. Секторният анализ не е само информационен документ, а инструмент, чрез който КЗК може да предложи на компетентните държавни органи мерки за подобряване на конкурентната среда, както и да предостави анализа за използване при подготовката на стратегии, програми и планове за развитие на съответните сектори. Същевременно компетентните органи са длъжни да информират КЗК за мерките, които възнамеряват да предприемат. Именно затова първата препоръка не дублира правомощията на изпълнителната власт, а очертае аналитичната необходимост от единен програмен документ, който да преодолее риска отделните действия да останат разпокъсани.

Такъв план е необходим, защото сектор „Храни“ вече не може да бъде разглеждан само като обикновен потребителски пазар или като временен проблем на ценова динамика. Междинният секторен анализ установи, че продоволствената сигурност е елемент от националната сигурност и че стабилността на веригата за доставки изисква стимулиране на националното производство, устойчивост на местната производствена база и пазарна защитеност чрез развитие на конкуренцията по всеки елемент от веригата. Това означава, че планът трябва да има по-широк предмет от наблюдение на крайните цени: той следва да обхване производствената база, преработката, качеството, произхода, логистиката, регионалния достъп до пазара, късите вериги на доставки, тържищата, ценовата прозрачност и контрола върху нелоялните търговски практики.

Съдържателната логика на плана следва да бъде изградена върху основния извод на КЗК, че секторът страда от структурна уязвимост, а не само от временен ценови натиск. В анализа вече са идентифицирани спад на производството при ключови продукти, включително около 25 % намаление на производството на сурово краве мляко за периода 2020-2024 г., увеличен внос на мляко и млечни продукти, високи надценки при част от основните храни, силна преговорна позиция на големите търговски вериги, затруднен достъп на малките производители до модерната търговия и регионални дисбаланси. Следователно мярката не може да бъде сведена до реакция срещу отделно поскъпване, а трябва да осигури постоянна рамка за управление на риска в сектора.

Планът следва да свърже вече започналите законодателни и правоприлагащи действия в обща архитектура. Гласуваните изменения в Закона за защита на потребителите предвиждат механизъм за периода 09.08.2026 – 09.08.2027 г. срещу икономически необосновано увеличение на цените; измененията в ЗЗК създават основа за ежегоден секторен анализ на пазари с висока обществена значимост, включително селскостопанските и бързооборотните хранителни продукти; предвиждат се инструменти за проследимост, разширен контрол върху нелоялните търговски практики и нов режим за прекомерно високи цени при наличие на пазарна сила. Тези елементи са важен напредък, но сами по себе си не представляват завършена секторна политика. Те трябва да бъдат свързани с мерките за производство, преработка, качество, регионална логистика, тържища и къси вериги.

Сравнителният европейски опит потвърждава необходимостта от подобна програмна рамка. На равнище ЕС Европейската комисия създава Европейски механизъм за готовност и реакция при кризи в продоволствената сигурност, който обединява публични органи и частни участници във веригата, за да подобри готовността при рискове и да идентифицира тесни места при кризи. Самият европейски план предвижда постоянен механизъм, мрежа от кореспонденти,

периодично докладване, цифрова платформа, картографиране на рискове и уязвимости и табла за наблюдение на продоволствената сигурност. Този модел показва, че при храните съвременният подход вече не е еднократна реакция, а постоянна система за ранно предупреждение, анализ, координация и публичност.

Подобна логика се вижда и в националните модели на други държави. Във Франция действа *Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires*, чиято законова мисия е да осветлява пред икономическите участници и публичните органи формирането на цените и маржовете по хранителната верига, включително чрез анализ на производствени, преработвателни и дистрибуционни разходи. Френският модел е важен не защото трябва да бъде механично пренесен в България, а защото показва как държавата може да изгради постоянен аналитичен капацитет за разбиране на разпределението на стойността по веригата, без да въвежда общ административен контрол върху цените. В Испания Законът за хранителната верига и *Observatorio de la Cadena Alimentaria* са насочени към по-справедлива и прозрачна хранителна верига, укрепване на позицията на по-уязвимите оператори и наблюдение на търговските отношения. На равнище ЕС създадената *Agri-food Chain Observatory* също има за цел подобряване на ценовата прозрачност, по-добро разбиране на разходните структури и анализ на разпределението на маржовете и добавената стойност, при спазване на правилата за поверителност и конкуренция.

В българския контекст планът трябва да изпълнява именно такава интегрираща функция. Той следва да обвърже ценовия мониторинг с анализ на причините за ценовите промени; контрола върху нелоялните търговски практики с договорните отношения между производители, доставчици и търговци; проследимостта с произхода, качеството и движението на стоките; регионалните мерки с достъпа на местните производители до пазара; а продоволствената устойчивост – с производствения капацитет, вноса, логистиката и наличието на алтернативни канали за реализация.

Особено важно е планът да има регионално измерение. Пазарът на храните е въпрос не само на централна политика, но и на местно значение, защото е свързан с продоволствената осигуреност, регионалните дисбаланси и благосъстоянието на местното население. Това означава, че програмната рамка трябва да отчете различната ситуация в големите градове и в по-слабо развитите региони, където изборът на потребителите е по-ограничен, покупателната способност е по-ниска, а достъпът на местните производители до модерната търговия е по-труден.

Планът не следва да се тълкува като инструмент за административно определяне на цените. Неговата функция е различна – да създаде условия за по-добро функциониране на пазара чрез прозрачност, данни, проследимост, ранно предупреждение, контрол върху нелоялни практики и структурна подкрепа за

производството и логистиката. Той трябва ясно да разграничи обективно обосноващите ценови промени – например поради суровини, горива, енергия, труд, сезонност или вносни цени, от пазарните деформации, които могат да произтичат от непрозрачни търговски условия, прехвърляне на риск към доставчици, необосновани бонуси и отстъпки, регионална концентрация или злоупотреба с пазарна сила.

Затова препоръката включва да бъде приета **Национална програмна рамка за сектор „Храни“**, която да обедини препоръките от секторния анализ, вече започнатите законодателни механизми, ежегодния секторен анализ по ЗЗК, механизма по ЗЗП за икономически необосновани ценови увеличения, бъдещата Национална обсерватория „Храни“, регистъра за проследимост, контрола върху нелоялните търговски практики, мерките за регионални хранителни хъбове и къси вериги, както и специалните мерки за чувствителни подсектори като мляко и млечни продукти, плодове и зеленчуци, яйца, месо и базови храни.

В този смисъл първата мярка има водещ характер спрямо останали. Без общ план отделните инструменти – ценови портал, секторен анализ, контролни производства, проследимост, потребителски механизъм, регионални пазари и подкрепа за производители, могат да останат паралелни и несвързани. С обща програмна рамка те могат да бъдат превърнати в единен цикъл, включващ анализ на данните, идентифициране на риска, публичност, превенция, контрол, структурна подкрепа и последваща оценка на ефекта. Именно това е необходимият преход от реактивно управление на ценови кризи към дългосрочна политика за конкурентна среда, продоволствена устойчивост и защита на обществения интерес.

## ***2. Централен регистър за проследимост по веригата за доставки като постоянен механизъм за данни в сектор „Храни“***

Втората препоръка е свързана със създаването и ефективното функциониране на **Централен регистър за проследимост по веригата за доставки** като постоянен механизъм за събиране, обработване и анализ на данни в сектор „Храни“. Този механизъм не следва да бъде възприеман като нов контролен орган, нито като инструмент за административно определяне, договаряне или съгласуване на цени. Неговата функция е да осигури надеждна информационна основа за разбиране на процесите по цялата хранителна верига – производство, преработка, търговия на едро, внос, логистика, регионално разпределение и търговия на дребно.

Необходимостта от такъв механизъм произтече пряко от методологията на междинния секторен анализ на КЗК. Анализът не разглежда цените на храните само през крайната продажна цена в магазина, а проследява функционалните зависимости по цялата верига на доставки. Именно това позволява да се установи дали дадено

ценово изменение е резултат от обективни фактори – суровини, горива, транспорт, сезонност, вносни цени и производствени разходи, или може да бъде индикация за пазарно изкривяване, нелоялна търговска практика, регионален конкурентен дефицит или натиск върху доставчици.

Проведеното от КЗК секторно проучване показва, че ефективният анализ на сектор „Храни“ изисква съпоставяне на голям обем данни от различни източници. В междинния анализ са използвани данни от близо 50 търговски вериги и търговци на дребно, управляващи около 500 търговски обекта, включително информация за търговски площи, доставни и продажни цени, количества, обороти, разходи и финансов резултат при основни хранителни продукти, както и данни от МЗХ, ДКСБТ, Агенция „Митници“, НСИ, КЗП, НАП, КНСБ и браншови организации. Това показва, че секторът не може да бъде наблюдаван ефективно чрез еднократни проверки или изолирани масиви от данни.

В този контекст Централният регистър следва да бъде информационното ядро на бъдещия мониторинг. Той трябва да осигури структурирано събиране на данни за движението на селскостопански и хранителни продукти по веригата – от първото пускане на пазара и последващата дистрибуция на едро до връзката с крайната реализация. Неговата стойност не е само в проследимостта сама по себе си, а в способността да създаде база за анализ на ценови отклонения, движение на стоки, регионални различия, концентрация на доставки, необичайни промени в доставните условия и възможни индикатори за пазарни деформации.

Връзката между регистъра, ежегодния секторен анализ и Националната обсерватория „Храни“ следва да бъде ясно разграничена. **Регистърът** е механизмът за събиране и първична обработка на данни. **Ежегодният секторен анализ на КЗК** използва тези данни за оценка на конкурентната среда, пазарната структура, търговските практики, регионалните концентрации и рисковете от нарушения на конкуренцията. **Националната обсерватория „Храни“** следва да използва същата информационна основа в по-широк смисъл – за постоянен мониторинг на цените, производството, вноса, логистиката, регионалните различия, продоволствената устойчивост, качеството, произхода и ефекта от публичните политики в сектора.

Така регистърът не трябва да се разглежда само като конкурентноправен инструмент. Той е необходим и за по-широка секторна политика. Данните, които се събират чрез него, могат да подпомогнат КЗК при анализа на конкурентната среда, но могат също да подпомогнат държавата при оценка на производствените дефицити, зависимостта от внос, регионалните дисбаланси, ефекта от горивата и логистиката, състоянието на чувствителни подсектори като мляко, плодове и зеленчуци, както и необходимостта от политики за къси вериги, регионални хъбове и подкрепа за местните производители.

Особено важно е регистърът да позволява регионално четене на данните. Междинният секторен анализ и обсъжданията с НСОРБ показват, че пазарът на храни има силно местно измерение – в по-слабо развитите региони изборът на потребителите е по-ограничен, присъствието на търговски вериги е по-слабо, покупателната способност е по-ниска, а местните производители имат по-труден достъп до ефективни канали за реализация. Затова данните не трябва да се анализират само на национално равнище, а и по области, тип населено място, търговско покритие, наличие на местни производители, тържища, логистични бази и къси вериги.

Същевременно изграждането на такъв регистър изисква ясни конкурентноправни и информационни предпазители. Системата не трябва да допуска обмен между пазарни участници на чувствителна информация за бъдещи цени, количества, промоции, доставни условия, индивидуални отстъпки или търговски стратегии. Данните, които се използват за публичен анализ и за работа на Националната обсерватория „Храни“, следва да бъдат агрегирани, исторически, статистически и аналитично обработени. Достъпът до индивидуализирана чувствителна информация следва да бъде ограничен до компетентните държавни органи в рамките на техните правомощия.

В обобщение, препоръката следва да бъде разбрана като предложение за изграждане на **единна информационна основа на сектор „Храни“**. Централният регистър събира и структурира данните по веригата; КЗК ги използва за ежегодния секторен анализ на конкурентната среда; Националната обсерватория „Храни“ ги използва за постоянен, по-широк секторен мониторинг и за аналитична подкрепа на публичните политики. Само при такава връзка между регистъра, секторния анализ и обсерваторията може да се премине от реактивна проверка при сигнали към системно ранно предупреждение, прозрачност и по-добре обосновани политики в сектор „Храни“.

### **3. Национална обсерватория „Храни“**

След изграждането на Централния регистър за проследимост по веригата за доставки като постоянен механизъм за събиране и първична обработка на данни, следващият необходим елемент от секторната архитектура е създаването на **Национална обсерватория „Храни“**. Нейната функция не следва да се свежда до публикуване на ценови справки или до механично сравнение на крайни потребителски цени. Обсерваторията трябва да бъде **публичният аналитичен слой** на системата за наблюдение на сектор „Храни“ – инструмент, който превръща данните от регистъра, ценовия портал, статистическите източници, тържищата, митническата информация, производствените данни, регионалните индикатори и

секторните анализи в разбираема, агрегирана и използваема картина за състоянието на хранителната верига.

Концептуалната връзка между трите инструмента – Централен регистър за проследимост, ежегоден секторен анализ и обсерватория Храни, вече беше изяснена. **Но по отношение на Националната обсерватория „Храни“** следва да се отбележи, че използва същата информационна основа от регистъра, подобно на подхода при ежегодния секторен анализ, в по-широк публичнополитически смисъл – за постоянен мониторинг на цените, производството, вноса, логистиката, качеството, произхода, регионалните различия, продоволствената устойчивост и ефекта от прилаганите политики. Точно това разграничение е важно, за да не се дублират функциите на отделните инструменти и за да се избегне превръщането на обсерваторията в контролен орган или ценови регулатор.

Обсерваторията следва да позволява проследяване не само на движението на крайните цени, а и на факторите, които ги формират: производствени и изкупни цени, цени на едро, цени на дребно, вносни и износни цени, наличности, сезонност, горива, транспорт, хладилно съхранение, логистични разходи, промоционални механизми, регионални различия и индикативно разпределение на добавената стойност по звената на веригата. Така обсерваторията ще може да отговори на основния въпрос, който стои зад почти всички ценови спорове в сектора: къде по веригата възниква ценовият натиск – при производството, изкупуването, преработката, посредничеството, тържищата, транспорта, вноса, съхранението или търговията на дребно.

Тази функция е особено важна в контекста на новия механизъм по Закона за защита на потребителите срещу икономически необосновано увеличение на цените и на ежегодния секторен анализ по ЗЗК. Механизмът по ЗЗП изисква преценка дали дадено увеличение е обосновано от реални икономически фактори. Ежегодният секторен анализ по ЗЗК изисква данни за конкурентната среда и пазарните деформации. Обсерваторията следва да осигурява по-широката аналитична среда, в която тези отделни правни режими могат да бъдат поставени в икономически контекст. Тя не трябва да решава дали има нарушение, но трябва да помага да се различи обективно обосновано поскъпване от ценово отклонение, което изисква допълнителна проверка.

Сравнителният европейски опит подкрепя подобна архитектура, като без да се повтарят основните констатации, следва да се отбележат европейската **EU Agri-food Chain Observatory**, френската **Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires** и испанската **Observatorio de la Cadena Alimentaria**.

В българския контекст Националната обсерватория „Храни“ трябва да бъде съобразена с констатациите на КЗК, че секторът е структурно уязвим, а не просто

изложен на временен ценови натиск. Междинният секторен анализ установява спад на производството при чувствителни продукти, силна зависимост от внос при определени групи, високи надценки след отстъпки и бонуси, регионални дисбаланси, затруднен достъп на малките производители до модерната търговия и липса на достатъчно компенсиращи модели при традиционната търговия. Затова обсерваторията следва да бъде изградена не само като ценови инструмент, а като система за наблюдение на **производствени, търговски, логистични, регионални и качествени индикатори**.

Данните, които се публикуват от обсерваторията, следва да бъдат агрегирани – по продуктови групи, региони, звена от веригата и периоди. Не следва да се публикува чувствителна търговска информация на ниво отделен търговец, доставчик или договорно отношение, ако това може да създаде риск от координирано пазарно поведение. Публичният слой на обсерваторията трябва да работи с исторически, статистически и аналитично обработени данни. Индивидуализираната информация, когато е необходима за проверки или производства, следва да бъде достъпна само за компетентните органи в рамките на техните законови правомощия.

Обсерваторията трябва да има хоризонтален модул за основните храни, но и отделни специализирани модули за най-чувствителните подсектори. В рамките на настоящата препоръка като първи приоритет следва ясно да бъдат отделени два модула: „**Мляко и млечни продукти**“ и „**Плодове и зеленчуци**“. Причината е, че именно тези две продуктови направления концентрират най-много структурни рискове: при млякото – отслабване на производствената база, ниски изкупни цени, внос, концентрация и риск за качество; при плодовете и зеленчуците – сезонност, нетрайност, логистика, посредници, тържища, хладилно съхранение, произход и натиск върху изкупните цени.

#### **Модул „Мляко и млечни продукти“**

Пазарът на мляко и млечни продукти следва да бъде разглеждан като самостоятелно рисково звено в Националната обсерватория „Храни“. Междинният секторен анализ на КЗК установи най-сериозни структурни деформации именно при млякото и млечните продукти. В анализа е отчетен спад в производството на прясно мляко, бяло саламурено сирене, кашкавал и яйца, както и около 25 % спад при производството на сурово краве мляко за периода 2020-2024 г. Същевременно вносът на мляко и млечни продукти се увеличава с 43 % за пет години, като по този начин намаляващото местно производство се компенсира чрез външни доставки.

Това означава, че ценовият проблем при млечните продукти не може да бъде сведен до търговската надценка на дребно. Той започва по-рано – при броя и структурата на животновъдните стопанства, броя на млекодайните животни, производството на сурово мляко, изкупните цени, производствените разходи,

достъпа до преработка, дела на българската суровина, вноса, качеството и договорните отношения между фермери, преработватели и търговци. Допълнителните данни, събрани в хода на работата по анализа, показват силно намаляване на стопанствата с млечни животни, спад на произведените количества мляко и повишаване на разходите за производство, което задълбочава риска от излизане на малки и средни производители от пазара.

Затова модулет „Мляко и млечни продукти“ трябва да проследява пълния баланс на сектора. В него следва да се наблюдават производството на сурово мляко по видове, броят на стопанствата и млекодайните животни, изкупните цени, производствените разходи, количествата преработено българско мляко, делът на вносната суровина, производството на основни млечни продукти, вносът и износът, цените на едро и дребно, както и индикативното разпределение на стойността между фермер, преработвател, търговия на едро и търговия на дребно.

Особено важно е този модул да наблюдава и качествения риск. Секторният анализ вече постави въпроса за липсата на достатъчно стандарти за качество и за риска контролът да остане ограничен основно до безопасността, без да гарантира качество. При силен натиск върху доставните и изкупните цени производителите и преработвателите могат да бъдат изправени пред избор между работа на границата на себестойността, намаляване на инвестициите или компромис с рецептури и суровини. Именно затова модулет трябва да включва индикатори за произход, състав, използване на заместващи суровини, подвеждащо обозначаване, собствените марки на търговските вериги и разликата между продукти от българска и вносна суровина.

Модулет трябва да има и конкурентноправна стойност, без да се превръща сам по себе си в производство по ЗЗК. Данните за концентрация при изкупуването и преработката, за срокове на плащане, за договорни отношения, за собствените марки и за отстъпки и бонуси могат да подпомогнат ежегодния секторен анализ на КЗК и да послужат като ранни индикатори за риск. В същото време публичното представяне на тези данни следва да бъде агрегирано, за да не се разкриват индивидуални търговски условия и чувствителна информация.

Този модул е напълно съпоставим с европейския подход. Европейската обсерватория за мляко цели да осигури повече прозрачност в млечния сектор чрез своевременно разпространение на пазарни данни и краткосрочен анализ, като включва статистика за цени и маржове, производство и търговия. Българският модул следва да използва подобна логика, но да бъде адаптиран към националния проблем: спад на местното производство, слабост на малките стопанства, ниски изкупни цени спрямо ЕС, увеличен внос и риск от влошаване на качеството.

#### **Модул „Плодове и зеленчуци“**

Вторият приоритетен модул следва да бъде „**Плодове и зеленчуци**“, тъй като този подсектор се очертава като самостоятелно рисково звено в хранителната верига. Той има различна икономическа логика от млечния сектор. При плодовете и зеленчуците цените се влияят много по-силно от сезонност, климатични условия, нетрайност, бързо разваляне, загуби при съхранение, транспорт, достъп до хладилни бази, тържища, посредници, внос и кратък срок за реализация. Затова стандартното наблюдение на крайни цени и надценки е недостатъчно.

КЗК вече е разшири секторния анализ към пазарите, свързани с производството и търговията с плодове и зеленчуци по цялата верига – от първичното производство до крайния потребител, като е изиска подробни данни от НСИ, МЗХ, Агенция „Митници“ и Националната браншова камара „Плодове и зеленчуци“. Последващата динамика допълнително потвърждава необходимостта от този модул: през юни 2026 г. КЗК започна също така предварително проучване по сигнал за натиск от страна на търговски вериги върху доставчици на плодове и зеленчуци за намаляване на изкупните цени, като уточнява, че към този етап не са налице данни, които да свързват изложените твърдения с правителствената инициатива „Кошница с грижа“.

Този модул трябва да проследява не само крайните цени на дребно, а цялата ценова траектория на продукта: производствена цена, изкупна цена, цена на тържище или борса, вносна цена, транспортен разход, загуби при съхранение, разходи за сортиране, пакетиране и охлаждане, цена на едро и крайна цена на дребно. Само така може да се установи дали дадено поскъпване произтича от сезонен недостиг, климатичен риск, вносна цена, логистичен разход, липса на хладилна инфраструктура, концентрация при изкупуването или непрозрачна търговска практика.

Особено важно е модулет да позволява наблюдение на съотношението между българска и вносна продукция. При плодовете и зеленчуците произходът има ключово значение както за потребителския избор, така и за възможността българските производители да реализират продукцията си. Обсерваторията следва да наблюдава периодите, в които българската продукция е сезонно налична, но е изтласквана от вносна продукция; разликите в цените между българска и вносна продукция; практиките за обозначаване на произход; както и сигналите за подвеждащо представяне на стоки с оглед произход, качество или сорт.

Модулет трябва да бъде свързан и с регионалното измерение на политиките. Местните пазари, тържищата, складовите и логистичните бази, хладилната инфраструктура и късите вериги на доставки следва да се разглеждат като инструменти за преодоляване на регионалните дисбаланси и за подпомагане на местните производители. Именно при плодовете и зеленчуците липсата на такава

инфраструктура има най-бърз и видим ефект: продукцията е нетрайна, загубите са високи, а производителят често е принуден да продава при неблагоприятни условия, ако няма достъп до съхранение, сортиране, пакетиране, общ транспорт или алтернативен пазарен канал.

Затова модулът „Плодове и зеленчуци“ следва да бъде инструмент не само за ценово наблюдение, а и за политики за инфраструктура. Ако данните покажат трайно високи загуби при съхранение, ограничен достъп до хладилни бази, силна зависимост от посредници или големи регионални разлики между производствена и крайна цена, това трябва да се използва като аналитична основа за развитие на регионални хранителни хъбове, пазари на производители, общински тържища, кооперативна логистика и къси вериги на доставки.

Този модул трябва да има и функция за ранно предупреждение. При домати, краставици, пипер, картофи, лук, зеле, ябълки, череша и други сезонни продукти обсерваторията следва да отчита необичайни отклонения между производствена, изкупна, едрова, вносна и крайна цена. При такива отклонения не следва автоматично да се приема наличие на нарушение, но трябва да се формира сигнал за по-задълбочен анализ: има ли климатичен фактор, има ли вносен шок, има ли проблем с транспорт или съхранение, има ли концентрация при изкупуването, има ли подвеждащо обозначаване на произход или има ли риск от нелоялни търговски практики.

### **Общ аналитичен обхват на обсерваторията**

Освен двата приоритетни модула, Националната обсерватория „Храни“ следва постепенно да обхване и други чувствителни групи: месо и месни продукти, яйца, хляб и брашно, олио, бутилирана вода, базови пакетирани храни и продукти от голямата потребителска кошница. Но подходът не трябва да бъде еднакъв за всички продукти. При млякото водещи са производствената база, изкупните цени, качеството и вносът. При плодовете и зеленчуците – сезонност, логистика, тържища и произход. При месото – фуражи, внос, ветеринарен контрол и преработка. При хляба – пшеница, енергия, труд и транспорт. При олиото – слънчоглед, преработвателен капацитет, износ на суровина и международни котировки. При минералната вода – логистика, опаковки и търговски надценки.

Обсерваторията следва да осигури и анализ на **асиметричното пренасяне на разходите**. Това е особено важно при горивата и логистиката. При поскъпване на горивата транспортният компонент често бързо се използва като обяснение за повишаване на цените на храните. При понижаване на горивата обаче не е сигурно, че цените на храните се коригират надолу със същата скорост и в същия размер. Затова обсерваторията трябва да проследява не само дали разходите се увеличават, а и дали намаляването им се пренася към доставни, едрови и крайни цени.

Обсерваторията трябва да има и силно регионално измерение. Не е достатъчно да се публикуват национални средни стойности. Междинният секторен анализ и обсъждането с НСОРБ показват, че хранителният пазар има локален характер: в големите градове конкуренцията е по-интензивна, докато в по-слабо развитите региони присъствието на вериги е по-ограничено, местните търговци трудно оказват конкурентен натиск, а покупателната способност е по-ниска. Затова данните трябва да позволяват анализ по области, тип населено място, търговско покритие, покупателна способност, наличие на местни производители, тържища, логистични бази и алтернативни канали за реализация.

Публичната функция на обсерваторията е също толкова важна, колкото и аналитичната. При липса на надеждна информация всяко поскъпване лесно се обяснява едностранно – с еврото, горивата, сезонността, „спекулата“ или вноса. Обсерваторията трябва да намали тази несигурност, като показва по достъпен начин кои фактори реално влияят върху цената на конкретна група продукти. Така тя може да повиши доверието между потребителите, производителите, търговците и институциите, без да създава риск от координирано пазарно поведение.

В същото време трябва ясно да се подчертае, че Националната обсерватория „Храни“ не трябва да определя „справедлива“ или „правилна“ цена. Нейната задача е да осветява причините за ценовите промени, да показва разпределението на стойността по веригата, да откроява регионални и продуктови аномалии, да подпомага политиките за производство, преработка, логистика, качество и произход и да дава информационна основа за ежегодния секторен анализ на КЗК. Контролът, санкциите и производствата остават в правомощията на съответните компетентни органи.

В обобщение, Националната обсерватория „Храни“ следва да бъде изградена като **постоянна публична аналитична инфраструктура на сектор „Храни“**. Тя трябва да използва данните от Централния регистър за проследимост, ценовия портал, НСИ, ДКСБТ, МЗХ, БАБХ, НАП, Агенция „Митници“, секторните анализи и други официални източници, но да ги представя агрегирано, сравнимо и аналитично. Нейната цел е да подпомага не само конкурентноправния анализ, а и по-широкото формиране на политики за продоволствена устойчивост, качество, произход, регионално развитие, къси вериги и защита на потребителите и производителите.

По този начин обсерваторията ще бъде естественото продължение на логиката, заложена в първите две мерки: планът дава програмната рамка, регистърът събира данните, ежегодният секторен анализ оценява конкурентната среда, а Националната обсерватория „Храни“ превръща данните в постоянна публична експертиза за състоянието на сектора. Само при такава връзка може да се премине от реактивни действия при кризи към устойчиво, основано на данни управление на сектор „Храни“.

#### **4. Въвеждане на специален режим срещу „шринкфлация“ при основни хранителни продукти**

В условията на натрупана инфлация, въвеждане на еврото, повишени разходи за горива, логистика, суровини, труд и енергия, ценовият натиск при храните може да се прояви не само чрез пряко увеличение на крайната продажна цена, но и чрез по-трудно разпознаваеми за потребителя форми на поскъпване. Една от тях е т.нар. „шринкфлация“ – намаляване на количеството, теглото, обема или броя единици в предварително опакован продукт при запазване на същата или сходна външна опаковка и при запазване или увеличение на продажната цена, в резултат на което реално се увеличава цената за единица мярка.

Тази практика не следва да се третира като незаконна сама по себе си. Производителите и търговците могат да имат обективни икономически причини да променят разфасовките, теглото, обема или броя единици в опаковката – например промени в себестойността, суровините, логистиката, потребителското търсене, технологичния процес или продуктовата стратегия. Проблемът възниква тогава, когато промяната в количеството не е ясно видима за потребителя, а продажната цена остава непроменена или намалява в по-малка степен от намалението на количеството. В такъв случай потребителят може да възприеме продукта като ценово непроменен, въпреки че реално плаща повече за килограм, литър, брой или друга единица мярка.

Именно поради това специалният режим срещу шринкфлация следва да бъде изграден не като забрана, а като **задължение за ясно, видимо и разбираемо информиране**. Той трябва да допълва, а не да замества действащите правила за обозначаване на продажната цена и цената за единица мярка. Правото на ЕС вече изисква продажната цена и цената за единица мярка да бъдат посочвани по ясен, лесно разпознаваем и четлив начин, за да се улесни сравнението между продуктите. Това обаче не е достатъчно при шринкфлация, защото потребителят невинаги сравнява новата цена за единица мярка с предходната, особено при продукти, които купува често и по навик.

Необходимостта от подобна мярка е особено силна при храните. Междинният секторен анализ на КЗК изследва именно продукти от първа необходимост, бързооборотни продукти, стоки за масова консумация и продукти, предлагани от повечето търговски вериги. Това са стоки, които потребителите купуват често и при които дори малки изменения в количество, цена или разфасовка могат да имат значим ефект върху реалните разходи на домакинствата.

Секторният анализ показва също, че ценовите процеси при основните храни не могат да бъдат разбрани само през крайната цена на щанда. В този контекст

шринкфлацията е допълнителен риск, защото може да прикрие поскъпване именно в момент, в който обществената чувствителност към цените на храните е най-висока.

Режимът следва да бъде уреден в Закона за защита на потребителите като специално задължение за информиране при предварително опаковани хранителни продукти. Той може да се прилага при наличие на две кумулативни предпоставки: първо, намаляване на нетното количество, тегло, обем или броя единици в опаковката; и второ, запазване на продажната цена, увеличение на продажната цена или намаляване на продажната цена в по-малка степен от намалението на количеството, така че цената за единица мярка реално да се увеличава. Така фокусът няма да бъде върху всяка промяна в разфасовката, а само върху случаите, в които потребителят може да бъде затруднен да разпознае реалното поскъпване.

Подходящ сравнителен модел е въведеният във Франция режим срещу **réduflation / shrinkflation**. От 1 юли 2024 г. френските правила задължават големите и средните хранителни магазини с търговска площ над 400 кв.м. да информират потребителите, когато предварително опакован продукт с постоянна номинална стойност е с намалено количество, а цената за единица мярка се е увеличила. Информацията трябва да бъде поставена върху опаковката или върху етикет в непосредствена близост до продукта, по видим и четлив начин, и да се прилага за срок от два месеца от пускането на продукта в намаленото количество.

Френската формула е особено полезна като пример за архитектура на режима, защото не забранява търговската практика, а прави реалното поскъпване прозрачно. Предвидено е обозначение от типа: „За този продукт продаваното количество е преминало от X към Y, а цената за съответната единица мярка се е увеличила с ... % или ... евро“. Изключени са продуктите с променливо тегло и насипните стоки, при които логиката на сравнение е различна.

В български условия подобен режим може да бъде формулиран чрез задължение за обозначаване за срок от 60 дни в търговския обект и при онлайн продажби. Обозначението следва да бъде поставено върху рафта, върху електронния етикет, върху продуктовата страница или в непосредствена близост до цената, така че потребителят да го види преди вземане на решение за покупка. Подходяща примерна формула би била:

**„Внимание: количеството е намалено от X на Y, а цената за единица мярка е увеличена с ... %.“**

или, когато е по-подходящо:

**„По-малко количество: продуктът е намален от X на Y, при по-висока цена за кг/л/бр.“**

Тази информация не трябва да бъде скрита в общите условия, в дребен шрифт или само в цената за единица мярка. Смесът на мярката е потребителят да разбере, че продуктът е променен спрямо предходната си разфасовка. Затова обозначението трябва да бъде отделно от обичайния ценови етикет, но без да придобива характер на санкционен или стигматизиращ надпис. То трябва да бъде информационно, не наказателно.

Особено важно е правилно да се разпредели задължението между производител, вносител, доставчик и търговец на дребно. Производителят или вносителят разполага с информация за промяната в количеството, теглото, обема, броя единици, опаковката и продуктовия код. Търговецът на дребно обаче разполага с информация за продажната цена към крайния потребител и за цената за единица мярка в конкретния обект или канал на продажба. Поради това режимът следва да бъде изграден така, че информацията за промяната в количеството да бъде предоставяна по веригата, но изчисляването и визуализирането на увеличението на цената за единица мярка да не води до обмен на бъдещи цени, промоции или търговски стратегии между пазарните участници.

Този конкурентноправен предпазител е съществен. Мярката срещу шринкфлация не трябва да създава механизъм за обмен на чувствителна търговска информация. Не следва производители, доставчици и търговци да обменят данни за бъдещи продажни цени, бъдещи промоции, търговски стратегии или очаквано ценово поведение. Необходимата информация следва да се свежда до обективни продуктови характеристики – предходно и ново количество, тегло, обем, брой единици, дата на въвеждане на новата разфасовка и идентификация на продукта. Изчислението на цената за единица мярка следва да се прави спрямо конкретната продажна цена, приложима от съответния търговец, без да се създава координация между участниците.

Мярката следва да се свърже и с вече гласувания механизъм по Закона за защита на потребителите за периода 09.08.2026 – 09.08.2027 г. срещу икономически необосновано увеличение на цените. Този механизъм предвижда последващ режим за контрол след края на двойното обозначаване и създава рамка за проверка дали ценови увеличения са икономически обосновани. Шринкфлацията трябва да бъде разглеждана като специален потребителски аспект на същия проблем – цената може да не се увеличи видимо като крайна сума, но да се увеличи реално чрез намаляване на количеството.

Връзката с Централния регистър за проследимост и Националната обсерватория „Храни“ също е важна. Централният регистър следва да позволява идентифициране на промени в продуктови характеристики по веригата – включително количество, тегло, обем и продуктова идентификация. Националната

обсерватория „Храни“ може да използва тези данни в агрегирана форма, за да анализира дали при определени групи основни храни се наблюдава системно намаляване на разфасовките при повишаване на цената за единица мярка. Това би позволило шринкфлацията да се проследява не само като потребителска практика, а и като индикатор за скрит инфлационен натиск в сектора.

Режимът следва да бъде особено приложим към предварително опаковани основни храни и продукти от голямата потребителска кошница: млечни продукти, яйца в опаковки, брашно, ориз, олио, захар, макаронени изделия, пакетирани месни продукти, консерви, минерална вода, безалкохолни напитки, хляб и други стоки с висока честота на покупка. При тези продукти потребителите често купуват по навик и могат да не забележат, че например опаковка от 500 г е заменена с 450 г, бутилка от 1,5 л – с 1,35 л, или пакет от 10 броя – с 8 броя, ако визуалната форма и позиционирането на продукта остават сходни.

В същото време режимът трябва да бъде прецизен и да не създава прекомерна тежест при продукти, при които количеството поначало е променливо или се определя при продажбата. Затова извън приложното поле следва да останат насипни стоки, стоки с променливо тегло, продукти, опаковани индивидуално в търговския обект според конкретното количество, както и случаи, при които промяната представлява изцяло нов продукт с различен състав, предназначение или ясно различима опаковка. В противен случай режимът може да се разшири прекомерно и да загуби практическа ефективност.

Мярката трябва да бъде разграничена и от т.нар. „**скимпфлация**“ – запазване на цената и количеството, но влошаване на качеството, състава или рецептурата. При храните двата проблема могат да се наслагват, но изискват различни инструменти. Шринкфлацията се адресира чрез прозрачност за количеството и цената за единица мярка. Скимпфлацията изисква контрол върху състав, качество, произход, рецептури, стандарти и подвеждащо представяне. Именно затова мярката срещу шринкфлация следва да бъде свързана с отделните препоръки за качество, произход и контрол върху състава на храните, особено при млечните продукти.

Практическата полза от режима е, че той намалява информационната асиметрия между търговеца и потребителя. Потребителят не е длъжен да помни предходното тегло, обем или брой единици на всеки продукт, нито да изчислява сам дали цената за килограм или литър се е увеличила. При основните храни, които се купуват ежедневно или седмично, подобна прозрачност има пряко значение за доверието в пазара и за възможността домакинствата да правят информиран избор.

В конкурентен план мярката има и превантивен ефект. Когато промяната в количеството трябва да бъде ясно обозначена, производителите и търговците ще имат по-малък стимул да използват намаляване на разфасовката като скрит начин за

прехвърляне на разходи към потребителя. Това не означава ограничаване на стопанската свобода, а въвеждане на прозрачност при упражняването ѝ. Така се постига баланс между свободата на бизнеса да определя продуктовата си политика и правото на потребителя да разбира реалната цена на продукта.

В обобщение, специалният режим срещу шринкфлация следва да бъде част от по-широката система за ценова прозрачност в сектор „Храни“. Той не трябва да въвежда забрана за промяна на разфасовки, нито административен контрол върху цените. Неговата цел е да гарантира, че когато количеството намалява, а цената за единица мярка се увеличава, потребителят получава ясна, видима и навременна информация. По този начин реалното поскъпване няма да се прикрива чрез промяна в количеството, а ще бъде отчетено като част от общата картина на ценовите процеси в сектора – за целите на потребителската защита, Националната обсерватория „Храни“, ежегодния секторен анализ на КЗК и по-широкото формиране на политики за прозрачност, конкуренция и продоволствена устойчивост.

### ***5. Засилен контрол върху качество, етикетиране и произход***

Мярката за засилен контрол върху качеството, етикетирането и произхода на храните следва да бъде развита като самостоятелен елемент от интегрираната секторна архитектура, а не като изолирана потребителска или санитарна мярка. Нейната логика е, че при храните защитата на конкуренцията, защитата на потребителя и продоволствената устойчивост не се изчерпват с наблюдение на крайните цени. Когато върху производители и доставчици се упражнява силен ценови натиск, рискът не е само поскъпване, а и влошаване на качеството, промяна в рецептури, използване на по-евтини или заместващи съставки, подвеждащо обозначаване на произход или представяне на продукт с по-ниски характеристики като равностоен на традиционен или по-качествен продукт.

Тази мярка е пряко свързана с констатациите от междинния секторен анализ. Затова контролът върху качеството и произхода не трябва да се разглежда като второстепенен спрямо ценовия контрол. Напротив – той е необходим, за да се гарантира, че ценовата конкуренция не се постига чрез скрито понижаване на стандарта на продукта.

В междинния анализ изрично е посочена необходимостта от засилване на контрола върху качеството на хранителните продукти по веригата „от суровината до крайния продукт“. В анализа е подчертано, че проблемите на пазара изискват разширяване на приложното поле на официалния контрол, провеждан от БАБХ, така че политиката по храните да съчетава контрола върху безопасността с контрол върху качеството при производството, транспортирането и преработката на

селскостопански продукти. Това е ключовото съдържателно основание за мярката: безопасната храна не винаги е качествена храна, а формално коректният етикет не винаги дава достатъчно ясна информация за произхода, състава и реалните характеристики на продукта.

Особено силно тази необходимост се проявява в млечния сектор. КЗК установи спад на местното производство на пакетирано прясно мляко, бяло саламурено сирене и кашкавал, като намалението при тези продукти е съответно 8 %, 9 % и 14 %, а спадът при първичната суровина – сурово прясно мляко, достига 25 %. Паралелно с това недостигът на местна суровина се компенсира чрез увеличаващ се внос на мляко, млечни продукти и преработени продукти. При такава структура на пазара контролът върху произхода, състава и качествените характеристики става съществен, защото потребителят трябва да може да различи продукт от българска суровина, продукт от вносна суровина, продукт с традиционна рецептура и продукт със заместващи съставки.

В този смисъл мярката трябва да бъде насочена не срещу използването на вносна суровина или заместващи съставки като такива, а срещу тяхното непрозрачно или подвеждащо представяне. Вносът може да бъде нормален елемент от пазара, а продуктите със заместващи съставки могат да имат свое легитимно място, ако са правилно обозначени. Проблемът възниква тогава, когато потребителят остава с впечатление, че купува продукт с български произход, традиционна рецептура или определено качество, а реалният произход, състав или технология не отговарят на това представяне.

Правната рамка на ЕС подкрепя именно такъв подход. Регламент (ЕС) № 1169/2011 относно информацията за храните за потребителите изисква информацията да не заблуждава потребителя, включително по отношение на характеристиките, състава, количеството, трайността, страната на произход или мястото на произход. Европейската комисия изрично посочва, че когато произходът на храната е посочен, но основната съставка е с различен произход, следва да бъде указан произходът на основната съставка или поне да се посочи, че той е различен от произхода на храната. Тази уредба е доразвита с Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/775, приложим от 1 април 2020 г.

От значение е и Регламент (ЕС) 2017/625 относно официалния контрол, който не ограничава контрола само до класическата безопасност на храните, а създава обща рамка за официални проверки по агрохранителната верига, включително по отношение на съответствието с правилата за храни, фуражи, здраве и хуманно отношение към животните, растително здраве, биологично производство, защитени наименования и други регулаторни режими. Това означава, че в българския контекст е оправдано официалният контрол да бъде развит така, че да обхваща не само

санитарния риск, но и риска от подвеждащо качество, произход, състав и представяне.

При млечните продукти трябва да се отчете и специфичната европейска защита на наименованията. Регламент (ЕС) № 1308/2013 запазва определени наименования като „мляко“, „сирене“, „масло“, „кисело мляко“ и други за млечни продукти и ограничава използването им за продукти, които не отговарят на тази характеристика. Това е важно за българския пазар, защото при натиск върху себестойността може да възникне стимул за използване на заместители, растителни мазнини или други съставки, без потребителят да бъде достатъчно ясно информиран за реалния характер на продукта.

Затова следва да се изясни, че официалният контрол върху храните включва не само безопасността, но и проверка на съответствието между етикет, състав, произход, производствена технология и реални качествени характеристики. Това не означава въвеждане на административно определяне на качество за всички продукти, нито връщане към задължителни държавни рецептури. Означава създаване на правна и институционална рамка, при която заявеното качество, произход и състав могат да бъдат проверени и доказани.

Мярката следва да бъде изградена като **рисково базиран контрол**, а не като масова и еднаква проверка на всички продукти. Приоритет трябва да имат продуктови групи, при които има най-голяма обществена чувствителност, висока честота на потребление, доказани структурни дефицити или по-голям риск от подвеждащо представяне. Такива са млечните продукти, месните продукти, яйцата, плодовете и зеленчуците, продуктите със заявен български произход, продуктите със заместващи съставки и собствените марки на търговските вериги.

При млечните продукти контролът трябва да обхваща съответствието между наименование, състав и реално използвана суровина. Особено значение имат произходът на суровото мляко, делът на българската и вносната суровина, използването на растителни мазнини или други заместители, обозначаването на продукти като „сирене“, „кашкавал“, „масло“ или „кисело мляко“, както и връзката между заявена традиционност, БДС или друг стандарт и действителната рецептура. Това е необходимо не само за защита на потребителя, но и за защита на производителите, които поддържат по-висок стандарт и не трябва да бъдат изтласквани от продукти, които се конкурират чрез по-ниска себестойност, но се представят по сходен начин.

При плодовете и зеленчуците акцентът трябва да бъде върху произхода, проследимостта и съответствието с маркетинговите стандарти. Този подсектор е особено чувствителен поради сезонност, нетрайност, високи транспортни и логистични разходи, нужда от хладилна инфраструктура и значимо участие на вносна

продукция. В рамките на ЕС за пресни плодове и зеленчуци действат маркетингови стандарти и проверки за съответствие, като държавите членки трябва да поддържат база данни за търговците, които предлагат такива продукти, и да извършват проверки въз основа на анализ на риска. Това е пряко приложимо към българския проблем – когато в активен сезон българска продукция се конкурира с вносна, потребителят трябва ясно да вижда произхода, а производителят трябва да бъде защитен от подвеждащо представяне на чужда продукция като местна.

При продуктите със заявен български произход мярката трябва да въведе по-ясно разграничение между няколко различни хипотези: произведено в България от българска суровина; произведено в България от вносна суровина; пакетирано или преработено в България; продукт с българска марка, но с основна вносна съставка. Тези различия са съществени за потребителския избор и за конкурентната среда. Ако те не са ясно обозначени, се създава риск от нелоялна конкуренция спрямо реалните български производители и от подвеждане на потребителите, които търсят продукт с местен произход.

Собствените марки на търговските вериги също трябва да бъдат включени в обхвата на засиления контрол, но не защото са проблем сами по себе си. Те могат да имат положителен ефект върху ценовата конкуренция и достъпа на потребителите до по-достъпни продукти. Рискът е друг – при силна преговорна позиция на търговеца собствената марка може да доведе до допълнителен натиск върху производителя, промяна в рецептурата, зависимост от един търговски канал и по-слаба видимост на производителя. Затова контролът трябва да проверява не дали продуктът е собствена марка, а дали етикетът, съставът, произходът и заявеното качество са коректни, проверими и съпоставими с аналогичните продукти под производствени марки.

Мярката следва да бъде свързана и с вече разработената препоръка за шринкфлация. При шринкфлацията поскъпването се прикрива чрез намаляване на количеството. При тази мярка фокусът е върху близък, но различен риск – „**скимпфлация**“, при която цената и количеството могат да останат видимо сходни, но се променя качеството, съставът или рецептурата. При храните двата риска могат да се проявят едновременно – по-малко количество, по-ниско качество или заместващи съставки, представени по начин, който не позволява на потребителя да направи информиран избор.

Практическата архитектура на мярката трябва да включва съчетание между лабораторен, документален и проследим контрол. Лабораторният контрол е необходим за проверка на състава, наличие на заместители, съответствие с декларирани показатели и отклонения от стандарти. Документалният контрол е необходим за проверка на произхода на суровините, договорите, придружаващите документи, вноса, партидите и движението по веригата. Проследимостта е

необходима, за да може всяка претенция за произход, състав или качество да бъде свързана с конкретна партида, суровина, производствен процес и канал на реализация.

Тук е пряката връзка с Централния регистър за проследимост и Националната обсерватория „Храни“. Регистърът трябва да осигурява данните за движението на продукта и суровината по веригата. Обсерваторията трябва да използва тези данни в агрегирана форма, за да идентифицира рискови продуктови групи, региони, сезонни отклонения, различия между българска и вносна продукция и тенденции при продукти със заместващи съставки. Ежегодният секторен анализ на КЗК може да използва същата информационна основа, когато качеството, произходът или заместващите съставки имат отражение върху конкурентната среда – например чрез изтласкване на производители, които поддържат по-висок стандарт.

Сравнителният европейски опит показва, че контролът върху качество, етикетиране, произход и измамни практики е самостоятелна и развита публична функция. Във Франция DGCCRF отчита като отделни основания за действия случаи, свързани с подвеждащи търговски практики, правила за етикетиране, произход, проследимост, обозначения за произход и измама на потребители; в годишния отчет за 2023 г. например са посочени 877 случая на подвеждащи практики, 638 случая по правилата за етикетиране, 286 случая за произход и 182 случая за проследимост на храни като основания за препращане към прокуратурата. Италия е още по-силен пример за специализиран контрол върху качеството и измамите в агрохранителния сектор: през 2024 г. ICQRF извършва 54 882 проверки, включително при оператори и продукти, като моделът е насочен именно към защита на качеството, законността и проследимостта в агрохранителната верига.

На равнище ЕС съществува и Мрежата за агрохранителни измами, чрез която компетентните органи на държавите членки обменят информация и си съдействат при трансгранични нарушения на правото на ЕС по агрохранителната верига. Това е важно за България, защото част от рисковете при произхода и състава са именно трансгранични – вносна суровина, смесени партиди, преетикетиране, различно обозначаване на произход или представяне на продукт като местен при недостатъчна проследимост.

В българския контекст мярката трябва да има и ясно конкурентно измерение. Подвеждащото етикетиране, неправилното обозначаване на произход или използването на заместващи съставки без достатъчна яснота не увреждат само потребителя. Те изкривяват конкуренцията между производители, защото поставят в неблагоприятно положение тези, които използват по-качествени суровини, спазват традиционни рецептури, поддържат по-високи стандарти и реално произвеждат в

България. Така контролът върху качество и произход се превръща в инструмент за възстановяване на равнопоставеността на пазара.

Тази мярка не трябва да се разбира като въвеждане на задължителен единен стандарт за всички храни. Пазарът може да предлага продукти в различни ценови и качествени сегменти. Но всеки сегмент трябва да бъде ясно обозначен. Ако продуктът е с растителни мазнини, това трябва да бъде ясно. Ако е произведен в България, но от вносна основна суровина, това не трябва да се прикрива чрез национални символи или внушения. Ако е собствена марка, потребителят трябва да получи същата яснота за състав, произход и качество, както при всяка друга марка. Ако се използва традиционно наименование, то трябва да съответства на реалната характеристика на продукта.

Публичността на контрола следва да бъде внимателно балансирана. От една страна, обществото има интерес да знае в кои продуктови групи се установяват най-чести несъответствия – например подвеждащ произход, несъответствие между етикет и състав, използване на заместващи суровини, неправилно обозначаване на качество или нарушения при собствени марки. От друга страна, не трябва да се публикува чувствителна търговска информация или необосновани данни преди приключване на съответните процедури. Затова подходът следва да бъде двоен: агрегирани публични резултати за целите на политиките и информираността, а индивидуализирани данни – само когато има установено нарушение по надлежния ред.

В обобщение, засиленият контрол върху качество, етикетиране и произход следва да бъде формулиран като мярка за защита на прозрачността и лоялната конкуренция по хранителната верига. Той не заменя ценовия мониторинг, а го допълва. Цената показва колко плаща потребителят, а качеството, съставът и произходът показват какво реално получава срещу тази цена. Ако тези елементи не се контролират ефективно, рискът е ценовият натиск да се прехвърли в невидима форма – чрез по-ниско качество, заместващи съставки, подвеждащ произход или изтласкване на производители, които не правят компромис със стандарта.

Следователно препоръката е в рамките на по-широката секторна политика за храните да се изгради специализиран режим на официален контрол върху качеството, етикетирането, произхода и използването на заместващи суровини при основни хранителни продукти. Този режим трябва да бъде рисков базиран, да използва данните от Централния регистър за проследимост и Националната обсерватория „Храни“, да се прилага приоритетно към чувствителни групи като мляко и млечни продукти, месни продукти, яйца, плодове и зеленчуци, продукти със заявен български произход, продукти със заместващи съставки и собствени марки на търговските вериги, и да осигурява публична, агрегирана информация за резултатите от контрола. Целта не е административно да се предписва какво да се произвежда, а

да се гарантира, че това, което се предлага на потребителя, е ясно, проверимо и честно представено.

### ***6. Нов подход към публичните доставки на храни***

Публичните доставки на храни за училища, детски градини, болници, социални институции, общински кухни и други публични звена следва да бъдат разглеждани не само като разход за изхранване, а като **стратегически инструмент за въздействие върху хранителната верига**. Чрез тях държавата и общините формират значим, регулярен и предвидим пазар за основни храни. Ако този пазар е организиран единствено около критерия „най-ниска цена“, той може да възпроизведе част от вече установените структурни дефицити в сектор „Храни“ – натиск върху доставната цена, занижаване на качество, ограничен достъп на малки и регионални производители, зависимост от посредници и недостатъчна проследимост. Ако обаче бъде организиран чрез критерии за качество, свежест, произход, проследимост, сезонност и реална конкуренция между доставчиците, публичното търсене може да се превърне в стабилизиращ фактор за местното производство и в инструмент за подобряване на храненето в публичните институции.

Необходимостта от нов подход произтича пряко от междинния секторен анализ. Публичните доставки са част от системата, защото представляват специфичен канал за реализация на храни извън класическата модерна и традиционна търговия. Поради това те могат да бъдат използвани като допълнителен конкурентен канал, особено в региони, в които достъпът на местните производители до големи търговски вериги е ограничен.

Тази мярка има особено значение за малките и средните производители. В материалите по секторния анализ и в обсъждането с НСОРБ е подчертано, че модерната търговия работи чрез къси вериги и собствени логистични центрове, но този модел често е недостъпен за по-малките производители поради изисквания за обеми, транспорт до ограничен брой логистични бази, участие в промоционални механизми и невъзможност за самостоятелна маркетингова политика. Същевременно традиционната търговия често работи чрез дълги вериги на доставка, при които добавената стойност се разпределя по множество посредници. Именно затова в анализа се поставя акцент върху късите вериги, местните логистични центрове, регионалните пазари и тържища като компенсиращи модели за достъп на малките производители до пазара.

Публичните доставки могат да бъдат естествено продължение на тази логика. Училищата, детските градини, болниците и социалните институции имат регулярна нужда от мляко и млечни продукти, яйца, месо, плодове, зеленчуци, хляб, брашно и

други базови продукти. Това търсене е предвидимо и може да осигури стабилен пазар за производители, които не могат самостоятелно да достигнат до модерната търговия, но могат да доставят качествена продукция в рамките на регионален пазар, чрез кооперативна организация, производителска група, регионален хъб или обща логистична платформа.

Подходът към обществените поръчки за храни следва да се промени в няколко съдържателни направления. На първо място, големите централизираны поръчки следва да бъдат преосмислени в полза на **регионални и продуктови обособени позиции**, когато това е икономически и технически оправдано. Това не означава изкуствено раздробяване на поръчки с цел заобикаляне на закона, а използване на допустим инструмент за реална конкуренция. Директива 2014/24/ЕС изрично насърчава разделянето на големи обществени поръчки на обособени позиции, включително, за да се съобрази размерът на отделните договори с капацитета на малките и средните предприятия и със специализацията на различните участници.

При храните това има особено практическо значение. Една обща поръчка за „доставка на хранителни продукти“ често фаворизира големи дистрибутори с широка складова и транспортна мрежа, но не и местен производител на мляко, плодове, зеленчуци, яйца или хляб. Обособяването по продуктови групи – например млечни продукти, плодове и зеленчуци, месо, яйца, хляб и брашно – и по регионален обхват може да създаде реална възможност за участие на производители, преработватели, кооперативи и организации на производители. Това е особено важно при нетрайни продукти, при които кратката доставка и близостта до мястото на потребление могат да бъдат обективно свързани с качеството, свежестта и намаляването на загубите.

На второ място, критерият „най-ниска цена“ не следва да бъде единствен определящ фактор при чувствителни храни. Европейската рамка за обществени поръчки допуска възлагане въз основа на най-доброто съотношение качество–цена, като критериите могат да включват качествени, екологични и социални аспекти, свързани с предмета на поръчката. Директивата изрично подчертава, че държавите членки могат да ограничат използването само на цена или само на разход като критерий, когато смятат това за подходящо, с цел по-голяма ориентация към качеството.

При публичните доставки на храни това означава, че цената трябва да остане важен елемент, но не и единствен критерий. При храни за деца, болни, възрастни хора и социално уязвими групи публичният интерес изисква да се оценяват и хранителна стойност, свежест, качество, произход, проследимост, срок на доставка, минимална обработка, липса на подвеждащо обозначаване, спазване на студена верига и доказуемо съответствие с приложимите стандарти. Евтината доставка, която води до

по-ниско качество, по-дълга верига, неясен произход или по-високи загуби, не е реално икономически по-изгодна за обществото.

Този подход е в съответствие и с европейската политика за устойчиво хранене. В стратегията „От фермата до трапезата“ Европейската комисия изрично посочва, че за да се подобри достъпността и цената на устойчивата храна и да се насърчат здравословни и устойчиви диети в институционалното хранене, следва да се определят критерии за устойчиво възлагане на храни за училища, болници и публични институции. През 2025 г. Съвместният изследователски център на ЕК публикува и нови критерии за устойчиво обществено възлагане на храни, насочени към училища, болници и други публични институции, като акцентът е върху здравословни и устойчиви менюта, къси вериги, органично производство, предотвратяване на хранителни отпадъци, условия на труд, проверими критерии и мониторинг.

Сравнителният опит на държавите членки показва, че публичното хранене може да бъде използвано като инструмент за системна промяна в хранителната верига. Франция въвежда чрез законодателството EGAlim изискване от 1 януари 2022 г. най-малко 50 % от продуктите в общественото хранене да бъдат устойчиви и качествени, включително най-малко 20 % от биологично производство, изчислени на база стойност на покупките. Италия прилага задължителни минимални екологични критерии САМ за колективното хранене и доставките на хранителни продукти, като те са част от националния режим на зелени обществени поръчки и са задължителни за възложителите при съответните поръчки. Тези примери не следва да се пренасят механично в България, но показват, че публичните доставки на храни могат да бъдат инструмент за качество, устойчивост, местна икономика и по-добра проследимост, без да се нарушават правилата за конкуренция.

В български условия особено важно е да се избегне неправилното разбиране, че „местен произход“ може да бъде въведен като пряка дискриминационна преференция. Обществените поръчки трябва да спазват принципите на равнопоставеност, недопускане на дискриминация, прозрачност и пропорционалност. Затова подходът не трябва да бъде формулиран като забрана за участие на външни доставчици или като механично предпочитание за определена географска зона. Правилният подход е да се използват **обективни критерии, свързани с предмета на поръчката**: свежест, максимално време от бране/производство до доставка при нетрайни продукти, доказуем произход, проследимост на партидите, сезонност, съответствие със стандарти, качество, хранителна стойност, срокове и честота на доставките, спазване на студена верига и минимизиране на загубите.

Това е особено приложимо при плодовете и зеленчуците. Този подсектор вече е очертан като самостоятелно рисково звено в хранителната верига поради сезонност, нетрайност, зависимост от транспорт, хладилно съхранение, значително участие на вносна продукция и силна зависимост на малките производители от посредници и търговски канали. При този подсектор мерките трябва да бъдат насочени към цялата верига – производство, изкупуване, тържища, съхранение, транспорт, внос, едро и дребно. При публичните доставки това означава по-кратки доставки, по-чести доставки, по-ясни изисквания за произход и качество и възможност за участие на производители или групи производители, които могат да доставят сезонна продукция в рамките на регионален пазар.

Същото важи и за млякото и млечните продукти. Междинният анализ установява най-сериозни структурни деформации именно в млечния сектор. Публичните доставки на мляко, кисело мляко, сирене и кашкавал за училища, детски градини, болници и социални институции могат да бъдат използвани за подкрепа на качествено и проследимо производство, но само ако критериите изискват доказуем състав, произход на основната суровина, съответствие с етикета и реално качество, а не само най-ниска цена.

Новият подход към публичните доставки следва да бъде свързан и с регионалните хранителни хъбове и късите вериги. Късите вериги могат да бъдат насърчени чрез местни логистични центрове, регионални пазари и тържища, както и чрез партньорства, кооперативи и други форми за колективни директни продажби. Местната власт има ключова роля при създаването на инфраструктура – пазарни тържища, складови и логистични бази, за осъществяване на дейността на фермерите и организациите за къси вериги. Публичните доставки могат да дадат реално съдържание на тази инфраструктура, като осигурят постоянен пазар за местни и регионални производители.

Тук връзката с общините е съществена, но не като формално определяне на „отговорна институция“, а като част от икономическата логика на мярката. Публичното хранене е в значителна степен локално – детски градини, училища, социални кухни и част от социалните услуги се организират на местно равнище. В същото време именно в по-слабо развитите региони се наблюдават по-ограничен избор, по-ниска покупателна способност и по-слаб конкурентен натиск между търговците. Напр. във Видин има 3 обекта на 3 търговски вериги при значително по-ниски приходи на глава от населението, докато в Столична община има 244 обекта на 10 вериги. При такава регионална асиметрия публичните доставки могат да бъдат използвани като средство за създаване на допълнително търсене към местни производители и за намаляване на зависимостта от ограничен брой търговски канали.

Мярката има и ясно конкурентноправно измерение. От една страна, правилно структурираните обществени поръчки могат да разширят кръга на участниците и да намалят зависимостта от големи посредници. От друга страна, самият пазар на обществени поръчки за храни носи риск от тръжни манипулации. КЗК вече образува производство за тръжни манипулации при обществени поръчки за доставка на болнична храна, като са извършени проверки на място и са иззети форенсик доказателства. Това показва, че новият подход към публичните доставки трябва да съчетава по-добри критерии за качество и достъп на производители с по-силен антикартелен дизайн на процедурите.

Затова мярката не трябва да се свежда до „купувайте местно“. Тя трябва да бъде изградена като **прозрачен и конкурентен модел на публично търсене**. Този модел трябва да избягва поръчки, които са прекалено големи за малките производители; прекомерни изисквания за оборот, които изключват регионални участници; технически спецификации, които фаворизират конкретен доставчик; неясни критерии за качество; и договорни условия, които прехвърлят непропорционален риск върху доставчика. Същевременно той трябва да включва механизми за проверка на произхода, състава, проследимостта, студената верига, сроковете на доставка и качеството на реално доставените продукти.

В тази връзка Централният регистър за проследимост и Националната обсерватория „Храни“ имат пряко значение. Регистърът може да осигурява данни за движението на продуктите по веригата, произхода, първото пускане на пазара и последващата дистрибуция. Обсерваторията може да анализира агрегирано дали публичните доставки реално подпомагат късите вериги, дали увеличават дела на качествени и проследими продукти, дали създават пазар за местни производители и дали водят до по-добро съотношение между цена и качество. Така публичните доставки могат да се превърнат в измерим елемент от секторната политика, а не в разпокъсана практика на отделни възложители.

Особено важно е да се въведе различен подход при нетрайните продукти. При плодове, зеленчуци, прясно мляко, яйца, месо и някои преработени продукти качеството зависи не само от производството, но и от времето за доставка, съхранението, температурата, честотата на зареждане и броя на посредниците. При такива продукти по-кратката верига не е само икономическа цел, а обективно свързана с качеството, свежестта и намаляването на загубите. Поради това критериите за доставка могат да включват по-кратки интервали, по-чести доставки, доказуемо спазване на температурен режим, минимални изисквания за свежест и проследимост на партидите.

Същевременно трябва да се отчита и рискът прекомерно сложните изисквания да изключат именно малките производители. Ако критериите за качество и

проследимост са формулирани по начин, който изисква високи административни разходи, сложни сертификати или значителна предварителна инвестиция, това може да възпроизведе същия проблем, който мярката цели да преодолее. Затова критериите трябва да бъдат проверими, но пропорционални; достатъчно строги, за да гарантират качество, но достатъчно реалистични, за да позволят участие на производители, кооперативи и малки преработватели.

Тази мярка е свързана и с качеството на храненето в публичните институции. Храните за деца, пациенти, възрастни хора и социално уязвими лица не могат да бъдат третирани като обикновена доставка на стоки. Те имат здравен, социален и образователен ефект. Европейската училищна схема за плодове, зеленчуци и мляко например има за цел не само разпределение на продукти, но и насърчаване на здравословни хранителни навици сред децата, като при избора на продукти се отчитат сезонност, разнообразие, наличност, здравни и екологични аспекти. Това е релевантно за България, защото публичните доставки могат да подпомогнат едновременно достъпа до качествена храна и възпитаването на потребителски навици, които подкрепят местното и устойчиво производство.

В обобщение, новият подход към публичните доставки на храни следва да превърне обществените поръчки от чисто ценови административен процес в инструмент за качество, проследимост, регионален достъп до пазара и продоволствена устойчивост. Това не означава преференция, несъвместима със ЗОП и правото на ЕС, нито административно насочване на пазара към определени доставчици. Означава използване на допустимите инструменти на обществените поръчки – обособени позиции, критерии за качество, свежест и проследимост, най-добро съотношение качество–цена, пропорционални изисквания, регионална логистика и проверими условия на изпълнение, така че публичният ресурс да създава реална обществена стойност.

Следователно препоръката следва да бъде насочена към преосмисляне на публичните доставки на храни в стратегически инструмент на секторната политика. Този инструмент трябва едновременно да подобри качеството на храните в публичните институции, да разшири достъпа на малки и средни производители до стабилен пазар, да подпомогне късите вериги и регионалните хъбове, да засили проследимостта и да намали риска публичните средства да поддържат дълги, непрозрачни и нискокачествени вериги на доставка. Само така обществените поръчки за храни могат да бъдат свързани с общата цел на препоръките – по-добра конкурентна среда, по-силна производствена база, по-високо качество и по-голяма продоволствена устойчивост.

## **7. Кодекс за добросъвестно ценообразуване и търговски практики**

Мярката за изработване на **Кодекс за добросъвестно ценообразуване и търговски практики в сектор „Храни“** следва да бъде развита като инструмент за саморегулация, превенция и повишаване на прозрачността по веригата на доставки. Този кодекс не трябва да се разбира като споразумение за цени, ценови равнища, маржове, промоционални кампании или координирано пазарно поведение. Неговата функция е различна – да създаде общи правила за добросъвестност, предвидимост, лоялност и проследимост в отношенията между производители, доставчици, преработватели, модерна и традиционна търговия, без да замества закона и без да ограничава самостоятелното търговско поведение на участниците.

Необходимостта от подобен кодекс произтича от междинния секторен анализ на КЗК, тъй като се установи, че при модерната търговия високите надценки след приспадане на отстъпки и бонуси могат да оказват силен натиск върху производителите, да ограничават тяхната ценова свобода, да намаляват рентабилността им и да влошават конкурентната среда.

Кодексът следва да бъде поставен и в контекста на вече започналата правоприлагаща фаза. Образованите от КЗК производства по Глава седма „б“ от ЗЗК срещу две търговски вериги за възможни нелоялни търговски практики показват, че констатациите от секторния анализ вече не са само обща пазарна диагноза, а имат конкретно правоприлагащо значение. Предварителното проучване по сигнали за натиск върху доставчици на плодове и зеленчуци за намаляване на изкупните цени допълнително показва необходимостта доброволните социално ориентирани инициативи и търговските кампании да не се превръщат в основание за прехвърляне на тежестта към по-слабите участници по веригата.

В този смисъл кодексът следва да бъде **допълнение към задължителната правна рамка**, а не неин заместител. Директива (ЕС) 2019/633 създава минимална европейска рамка срещу нелоялните търговски практики в отношенията между купувачи и доставчици в селскостопанската и хранителната верига, а Европейската комисия посочва, че тази рамка забранява 16 практики, разделени на „черни“ и „сиви“ практики – първите забранени при всички обстоятелства, а вторите допустими само ако са предварително ясно и недвусмислено договорени. В българския контекст кодексът трябва да надгради този подход чрез доброволни стандарти за поведение, които насърчават предварителна яснота, договорна предвидимост и по-добро разбиране на правилата за лоялна конкуренция.

Първото съдържателно ядро на кодекса следва да бъде **прозрачността при формиране на цените и търговските условия**, но без договаряне на конкретни цени. Участниците могат да поемат ангажимент да обосновават съществени ценови промени с обективни икономически фактори – суровини, горива, енергия, труд,

транспорт, логистика, данъци, сезонност, вносни цени или регулаторни разходи. Това не означава създаване на обща формула за цени или задължение за предварително съгласуване на ценови решения. Означава въвеждане на стандарт за добросъвестност, когато се иска промяна в доставна или продажна цена, тя да бъде обяснима, документирана и проследима.

Този елемент трябва да се свърже с механизма по Закона за защита на потребителите за периода 09.08.2026 – 09.08.2027 г., който въвежда последващ контрол върху икономически необоснованото увеличение на цените. Кодексът може да подпомогне прилагането на този режим, като насърчи участниците да поддържат вътрешна документация за обективните фактори, довели до ценово изменение. Но той не трябва да превръща участниците в колективен орган за преценка на това коя цена е „правилна“ или „справедлива“. Тази граница е особено важна, за да не се създаде риск от координация.

Второто ядро на кодекса следва да бъде **ясното разграничаване между фактурна доставна цена, реална доставна цена след отстъпки и бонуси, такси, промоционални плащания, логистични разходи и крайна продажна цена.** Именно тук секторният анализ установи съществен риск, тъй като отстъпките и бонусите могат да намалят реалната доставна цена за сметка на производителя, след което върху тази по-ниска база да се формира допълнителна надценка към крайния потребител. Кодексът трябва да въведе принцип, че всяка отстъпка, бонус, такса или промоционално плащане следва да има ясно основание, писмено договорена икономическа логика и проверима връзка с реално предоставена услуга или търговски ефект.

Третото ядро е **забраната за прехвърляне на необоснован търговски риск към доставчиците.** Кодексът следва да съдържа доброволен стандарт, че намаления, промоции, инициативи за потребителски кошници или социално ориентирани кампании не трябва да се реализират чрез едностранно намаляване на доставните цени, ретроактивни отстъпки, последващи бонуси, заплахи за изваждане от асортимента или други действия, които поставят доставчика в положение да финансира търговската политика на купувача без предварително ясно и справедливо договорено основание. Това е особено важно в контекста на инициативи като „Кошница с грижа“, които могат да имат положителен социален ефект, но трябва да бъдат прилагани така, че ползата за потребителя да не се постига чрез натиск върху производителите.

Четвъртото ядро е **прозрачността при промоциите.** Промоционалните кампании са нормален инструмент на конкуренцията и могат да бъдат полезни за потребителите. Риск възниква, когато промоцията се финансира чрез неясни последващи плащания от доставчика, когато условията се променят със задна дата,

когато доставчикът не знае каква част от намалението поема, или когато промоционалният механизъм се използва за постоянен натиск върху доставната цена. Кодексът следва да предвиди принцип, че промоциите се договарят предварително, с ясно разграничение кой поема ценовото намаление, какъв е периодът, какви количества се обхващат и как се отчитат резултатите.

Петото ядро следва да бъде **коректното представяне на български произход, качество и състав**. Кодексът трябва да съдържа ангажимент участниците да не използват национални символи, маркетингови внушения, етикети или позициониране в търговския обект, които могат да създадат впечатление за български произход, когато основната суровина или продуктът нямат такъв произход. Това е важно не само за потребителите, но и за конкуренцията между производители, защото подвеждащото представяне на произход може да постави в неблагоприятно положение реалните местни производители. Този елемент следва да се свърже с мярката за засилен контрол върху качество, етикетиране и произход и с данните от Централния регистър за проследимост.

Шестото ядро следва да бъде **специален стандарт за собствените марки на търговските вериги**. Собствените марки не са проблем сами по себе си и могат да допринасят за ценова конкуренция. Но при силна позиция на търговеца те могат да засилят зависимостта на производителя, да ограничат възможността му да развива собствена марка, да създадат натиск върху рецептурата и да затруднят сравнимостта за потребителя. Затова кодексът следва да предвиди принципи за прозрачност при собствени марки като ясно обозначаване на произхода, състава и качествените характеристики; недопускане на подвеждащо сходство с производствени марки; и недопускане на договорни практики, които необосновано ограничават доставчика да работи и с други търговски канали.

Седмото ядро е **механизъмът за бързо разглеждане на сигнали от производители, доставчици и потребители**. Този механизъм не трябва да замества производствата пред КЗК, КЗП, БАБХ или други компетентни органи. Той следва да бъде инструмент за ранно идентифициране на проблеми като неясни бонуси, ретроактивни искания, промяна на условия без предизвестие, натиск за намаляване на доставни цени, подвеждащо обозначаване на произход, проблеми при промоции или скрито поскъпване чрез шринкфлация. За да бъде ефективен, механизмът трябва да допуска конфиденциално подаване на сигнали от доставчици, защото именно страхът от ответни търговски действия често възпира по-слабите участници да сезират публично компетентните органи.

Осмото ядро е **публичността на присъединяването към кодекса**. Публичният списък на присъединилите се търговци, производители, преработватели и браншови организации може да има дисциплиниращ ефект, но не трябва да се

превръща в инструмент за колективен натиск или пазарно изключване на неподписали участници. Смисълът на публичността е да покаже кои участници доброволно приемат по-висок стандарт на прозрачност и добросъвестност. Неучастието в кодекса не следва само по себе си да се третира като индикация за нарушение, както и участието в него не следва да освобождава от отговорност при нарушение на закона.

Особено важен е **конкурентноправният предпазител**. Кодексът не трябва да допуска обмен на чувствителна търговска информация между конкуренти или вертикално свързани участници. Не следва да се обсъждат бъдещи цени, бъдещи промоции, количества, индивидуални отстъпки, маржове, търговски стратегии, планове за изваждане от асортимент или поведение спрямо конкретни доставчици. Всяка обща информация, използвана при прилагането на кодекса, трябва да бъде агрегирана, историческа, статистическа или аналитично обработена. Този подход е в пълно съответствие с концепцията на първите две мерки – Централният регистър събира данните, КЗК ги използва за ежегодния секторен анализ, а Националната обсерватория „Храни“ ги използва за публичен, по-широк секторен мониторинг.

Сравнителният опит показва, че кодексите и харти за добросъвестно поведение могат да бъдат полезни, но само ако са добре структурирани и свързани с реален механизъм за наблюдение. На равнище EC Supply Chain Initiative е замислена като допълнение към европейските и националните правила и насърчава мултистейкхолдър диалог на национално равнище. Същевременно оценката на Комисията за тази инициатива посочва нужда от подобрения именно в областта на правоприлагането, конфиденциалността и осведомеността на операторите. Това е важен урок за България, защото кодексът не трябва да бъде само декларация, а трябва да има механизъм за сигнали, публичност, отчетност и връзка с регистъра, обсерваторията и секторния анализ.

Релевантен е и опитът на Обединеното кралство, където Groceries Code Adjudicator следи отношенията между най-големите търговци на хранителни стоки и техните преки доставчици чрез насърчаване, мониторинг и прилагане на Groceries Supply Code of Practice. Австралия също премина към задължителен Food and Grocery Code of Conduct от 1 април 2025 г. за големи търговци и търговци на едро с оборот над 5 млрд. австралийски долара, като целта е защита на доставчиците и по-справедливи отношения във веригата. Тези примери показват, че саморегулацията може да бъде първа стъпка, но при висока концентрация и трайни дисбаланси често се налага връзка между кодекс, мониторинг и правоприлагане.

В българския контекст кодексът трябва да бъде съобразен и с идеята за **публична базова потребителска кошница**, но много внимателно. Доброволният ангажимент за участие в такава кошница може да бъде допустим само ако всеки

участник самостоятелно определя продуктите, цените, отстъпките и търговската си политика, без съгласуване с конкуренти и без обмен на чувствителна информация. Държавата може да създаде рамка за прозрачност и публичност, но не следва да договаря цени между участниците. Кодексът трябва да съдържа изричен принцип, че всяко участие в подобна инициатива не може да бъде за сметка на производителите чрез едностранно намаляване на доставните цени, ретроактивни бонуси или заплаха за прекратяване на доставки.

Мярката има и регионално измерение. Затова кодексът може да съдържа стандарти за добросъвестно поведение и при регионални доставки, пазари на производители, общински пазари, къси вериги и публични доставки на храни. Така той ще подпомогне не само отношенията между големи вериги и доставчици, но и по-широката трансформация на хранителната верига към по-къси, проследими и лоялни канали.

Кодексът трябва да бъде свързан и с Националната обсерватория „Храни“. Обсерваторията може да публикува агрегирана информация за тенденции при промоции, отстъпки, надценки, произход, шринкфлация, сигнали и добри практики, без да разкрива чувствителна търговска информация. Така кодексът няма да остане декларативен документ, а ще бъде подкрепен от данни и публичен аналитичен контекст. Централният регистър ще осигурява проследимостта, обсерваторията – публичния анализ, а КЗК – независимата конкурентноправна оценка чрез ежегодния секторен анализ и конкретните производства при наличие на данни за нарушение.

В обобщение, Кодексът за добросъвестно ценообразуване и търговски практики следва да бъде формулиран като **мека, но съдържателна регулаторна рамка**, която подпомага участниците по веригата да приведат поведението си към стандартите на лоялната конкуренция, без да въвежда ценово съгласуване и без да замества санкционните механизми. Той трябва да съдържа правила за прозрачност при ценови промени, промоции, отстъпки, бонуси, произход, собствени марки, потребителски кошници и сигнали, но при ясно конкурентноправно ограничение: никакви конкретни цени, бъдещи ценови намерения, маржове, количества или търговски стратегии не могат да бъдат предмет на общо обсъждане или координация.

Така мярката ще изпълни своята правилна функция – не да определя цените на храните, а да намали непрозрачността, да ограничи натиска върху производителите, да повиши доверието на потребителите и да създаде култура на добросъвестно поведение в сектор, който КЗК вече определи като структурно уязвим, обществено чувствителен и стратегически важен за продоволствената устойчивост на страната.

## **II. Структурно укрепване на производството и веригата на доставки**

## **8. Преориентиране на подпомагането към реално произведена и реализирана продукция**

Мярката за преориентиране на подпомагането към реално произведена и реализирана продукция следва да бъде разглеждана като един от ключовите структурни инструменти за възстановяване на производствената база в сектор „Храни“. Тя не е мярка за ценови контрол и не цели административно насочване на пазара към определени производители. Нейната логика е различна, като изисква публичната подкрепа да бъде обвързана в по-голяма степен с реален принос към продоволствената устойчивост, вътрешното снабдяване, качеството, проследимостта и пазарната реализация на храните, а не единствено с формални критерии за допустимост. Ако публичното подпомагане не укрепва реалните производствени и преработвателни звена, то не може да доведе до трайно подобряване на конкурентната среда.

Най-ясно това се вижда в млечния сектор. Изнесените данни показват, че формалното поддържане на земеделска дейност не е достатъчно, ако не води до реално произведена суровина, реална преработка, реализация на пазара и устойчиво качество.

Поради това препоръката следва да бъде формулирана като преход от **формално допустимо подпомагане** към **резултатно ориентирано подпомагане**. Подкрепата трябва да отчита не само наличие на площ, животни, регистрация или административно съответствие, а действителният принос на стопанството или предприятието към хранителната верига – произведено количество, реализирана продукция, качество, произход, проследимост, участие в къси вериги, участие в производителска организация или кооператив, намаляване на загубите по веригата и принос към снабдяването на вътрешния пазар.

Това не означава, че всяка форма на земеделско подпомагане трябва да бъде превърната в пряко производствена субсидия. Подобен подход би бил несъвместим както с логиката на Общата селскостопанска политика, така и с необходимостта да се запази пазарната неутралност на част от плащанията. Основното подпомагане на доходите има своята функция като стабилизиращ инструмент за земеделските стопани. В същото време обаче при чувствителните подсектори, в които секторният анализ установява структурен спад, зависимост от внос и риск за продоволствената устойчивост, е необходимо по-силно обвързване на специализираните, инвестиционните, секторните и националните инструменти с реални резултати.

Този подход е съвместим с логиката на ОСП за периода 2023-2027 г. Европейската комисия изрично посочва, че стратегическият план на България цели

устойчиво развитие на земеделския сектор чрез подкрепа на жизнеспособни доходи, повишаване на конкурентоспособността, подкрепа за млади и малки земеделски стопани и инвестиции в устойчиви практики. Освен това в одобрения български план са предвидени преразпределителни плащания за малки и средни стопанства, таван от 100 000 евро за по-големите получатели и над 600 млн. евро за подкрепа на секторите месо, мляко, плодове и зеленчуци, които са идентифицирани като изпитващи затруднения.

Същественото е, че ОСП вече работи чрез модел на изпълнение, основан на резултати. Европейската рамка за мониторинг и оценка на изпълнението на ОСП поставя акцент върху преход от формално съответствие към изпълнение и резултати, като използва показатели за продукти, резултати, контекст и въздействие. Това е пряко приложимо към българския сектор „Храни“, тъй като ако европейската политика изисква доказване на резултати от публичните разходи, националната секторна политика също следва да изгради механизъм, който показва дали помощта води до повече реално произведена храна, по-добро качество, по-къса верига, по-малко загуби и по-устойчива местна производствена база.

При млякото и млечните продукти това означава подпомагането да бъде свързано не само с броя на животните или формалното съществуване на стопанството, а с реално произведено и предадено сурово мляко, доказано качество, проследим произход, договорна реализация към преработвател или директен пазар, участие в производителска организация и принос към производството на крайни млечни продукти от българска суровина. Подкрепата трябва да насърчава именно стопанствата и преработвателите, които поддържат реална производствена дейност, качество и проследимост, а не да компенсират формално присъствие в сектора без пазарен ефект.

При плодовете и зеленчуците логиката е сходна, но инструментите трябва да бъдат различни. Там проблемът не е само производство, а реализация в условия на сезонност, нетрайност, загуби при съхранение, посредници, внос, липса на хладилна инфраструктура и ограничен достъп до търговски канали. Поради това подпомагането трябва да отчита не само засети или заявени площи, а произведена и реализирана продукция, участие в организации на производители, достъп до хладилни бази, сортиране, пакетиране, тържища, регионални пазари и къси вериги. Европейската политика за плодове и зеленчуци също поставя производителските организации в центъра на модела, защото те концентрират предлагането, реализират продукцията на членовете си, укрепват преговорната сила и подпомагат по-справедливото разпределение на добавената стойност по веригата.

Точно тук следва да се използва и българският регионален контекст. В изказването пред НСОПБ е подчертано, че развитието на къси вериги изисква местни

логистични центрове, регионални пазари и тържища, кооперативни форми и активно участие на местната инфраструктура, тъй като малките производители трудно достигат до модерната търговия и често остават зависими от посредници. Следователно публичната подкрепа трябва да стимулира не само индивидуалното производство, а и колективните решения, които позволяват на малките производители да постигнат мащаб, постоянство на доставките, проследимост и по-добра пазарна позиция.

В този смисъл участието в производителска организация, кооператив, група за съвместна логистика или къса верига следва да бъде разглеждано като положителен критерий при моделирането на подпомагането. Причината не е идеологическо предпочитание към кооперирането, а пазарна необходимост. Междинният секторен анализ показва, че малките производители са изправени пред логистични бариери, невъзможност да осигурят обеми за големи търговски мрежи, трудности при маркетинга и ограничен контрол върху крайната реализация на продукта. Публичната подкрепа трябва да компенсира именно тези структурни слабости чрез стимули за обединяване, обща инфраструктура и реален достъп до пазара.

Особено важно е подпомагането да бъде свързано с преработката. КЗК вече отчита, че преработвателният сектор остава недостатъчно подпомаган, което води до липса на средства за модернизация, автоматизация и иновации. Това е съществен проблем, защото без конкурентна преработка първичното производство не може да се превърне в устойчива добавена стойност за българската икономика. При млякото това означава не просто произведено сурово мляко, а преработка в качествени млечни продукти; при плодовете и зеленчуците – възможност за сортиране, пакетиране, охлаждане, сушене, консервиране или друга форма на удължаване на пазарния живот на продукцията.

Преориентирането на подпомагането към реално произведена и реализирана продукция има и функция за **изсветляване на сектора**. Когато подкрепата зависи от доказуеми количества, реализация, документиран произход, фактуриране, движение по веригата, лабораторно доказуемо качество и проследими доставки, стимулът за формално заявяване на дейност без реален пазарен резултат намалява. Това е важно не само за фиска, но и за конкурентната среда, защото производителите, които работят на светло, поддържат качество и реализират продукцията си по проследим начин, не трябва да бъдат поставяни в по-неблагоприятно положение спрямо участници, които получават подкрепа без съпоставим реален принос.

Същевременно трябва да се поставят ясни предпазители. Обвързването с реализация не трябва да води до изкуствено стимулиране на свръхпроизводство без пазар, до изтласкване на други участници, до дискриминация спрямо легитимен внос или до нарушаване на правилата на вътрешния пазар на ЕС. Особено при обвързаното

подпомагане правилата на ОСП са ограничителни: като общо правило държавите членки не могат да използват повече от 13 % от бюджета си за директни плащания за обвързана подкрепа, с възможност за увеличение с до 2 процентни пункта за протеинови култури, а всяка такава подкрепа трябва да бъде обоснована с трудностите в сектора, дългосрочната цел, социално-икономическата или екологичната значимост и въздействието върху вътрешния пазар.

Следователно препоръката не е за механично обвързване на цялото подпомагане с произведени количества, а за интелигентно пренасочване на онези инструменти, при които такъв подход е допустим и необходим. Това включва специализирани интервенции за чувствителни сектори, инвестиционна подкрепа за геотермална енергия за отопление, преработка, логистика и съхранение, подпомагане на производителски организации, схеми за качество, къси вериги, регионални пазари, хладилна инфраструктура и намаляване на загубите по веригата. Така се постига баланс между пазарната логика, европейските правила и националната нужда от продоволствена устойчивост.

Отделен въпрос е равнопоставеността на българските земеделски производители спрямо техните колеги в ЕС. Българската позиция за пълна външна конвергенция на директните плащания е важна, защото продължаващите различия в нивата на подпомагане водят до неравни пазарни условия между земеделските производители в различните държави членки. Министерството на земеделието и храните вече е заяви, че България продължава да настоява за изравняване на нивата на директните плащания, тъй като само така може да се осигури справедливо ниво на подпомагане и да се избегне неравнопоставеност между фермерите в ЕС.

Тази европейска равнопоставеност обаче трябва да бъде допълнена с по-добра вътрешна ефективност на подпомагането. Дори при по-висок общ ресурс, ако средствата не достигат до реално произвеждащите, преработващите и реализиращите храни участници, ефектът върху продоволствената устойчивост ще остане ограничен. Затова българската позиция за справедливо европейско финансиране трябва да бъде съчетана с национален модел, който насочва подкрепата към реално производство, диверсификация на отоплението, качество, проследимост, пазарна реализация и укрепване на уязвимите звена по веригата.

Практически това означава помощта да бъде оценявана през няколко групи резултати. Първо, производствени резултати – произведени количества, стабилност на производството и принос към чувствителни продуктови групи. Второ, пазарни резултати – реализация към преработвател, търговец, публична доставка, къса верига, тържище, кооператив или краен потребител. Трето, качествени резултати – доказуеми стандарти, лабораторни показатели, проследим произход и съответствие между етикет и реален продукт. Четвърто, структурни резултати – участие в

коопериране, намаляване на посредническата зависимост, изграждане на логистика, съхранение и преработка. Пето, обществен резултат – принос към вътрешното снабдяване, регионалната продоволствена осигуреност и устойчивостта при кризи.

Такава преориентация би имала значение и за конкуренцията. Когато подпомагането поддържа реални производители и преработватели, то увеличава броя на жизнеспособните участници по веригата и намалява енергийната зависимост, зависимостта от внос, посредници или ограничен брой силни търговски канали. Когато обаче подпомагането се разпределя предимно по формални критерии, без достатъчна връзка с продукцията, реализация и качество, то може да поддържа структура, която не създава достатъчна конкурентна алтернатива и не повишава продоволствената устойчивост.

В обобщение, мярката е насочена към **резултатно ориентиран модел на подпомагане** в земеделието и хранителната преработка. Този модел не трябва да отменя общата рамка на ОСП и не трябва да превръща всяка подкрепа в производствена субсидия, но трябва да насочи специализираните и структурните инструменти към реално произведена, преработена и реализирана продукция с доказуемо качество и проследим произход. Само така публичната подкрепа ще допринася не за формално поддържане на дейност, а за възстановяване на производствената база, изсветляване на сектора, по-справедливо разпределение на добавената стойност и по-силна продоволствена устойчивост на страната.

## ***9. Законодателна и финансова подкрепа за коопериране***

Мярката за насърчаване на кооперирането между производители следва да бъде разглеждана като един от основните структурни инструменти за преодоляване на установената от КЗК слаба пазарна позиция на малките и средните производители. Тя не е само земеделска или организационна мярка, а мярка с пряко значение за конкурентната среда в сектор „Храни“. Причината е, че голяма част от дефицитите, идентифицирани в междинния секторен анализ, произтичат именно от разпокъсаността на производството, липсата на обща логистика, невъзможността за осигуряване на постоянни количества, ограничената маркетингова сила и слабия достъп на малките производители до модерната търговия и до устойчиви канали за реализация.

Кооперативите, групите и организациите на производители не следва да се възприемат като формални структури за кандидатстване по програми, а като пазарен инструмент за постигане на мащаб, преговорна сила и реален достъп до пазара. Междинният секторен анализ показва, че модерната търговия работи с къси вериги на доставка и собствена логистична мрежа, но този модел поставя малките

производители в неблагоприятна позиция, защото те трудно могат да осигурят обем за цялата мрежа на търговската верига, да поемат транспортните разходи до логистични центрове, да участват в промоционални механизми или да изградят собствена маркетингова политика. При традиционната търговия, обратно, често се формират дълги вериги с повече посредници, което намалява добавената стойност при производителя.

Следователно кооперирането трябва да бъде насочено към преодоляване на този двоен проблем: от една страна, малките производители да могат да участват в по-къси и ефективни вериги на доставка; от друга страна, да не остават зависими от дълги посреднически канали, при които стойността се разпределя по веригата, без да укрепва производствената база. Това означава, че мярката трябва да бъде разработена не само като правна възможност за учредяване на кооператив или производителска организация, а като цялостен пакет от инструменти за обща логистика, хладилно съхранение, пакетиране, сортиране, маркетинг, електронни платформи за доставка, общо договаряне в допустимите от правото рамки и достъп до регионални хранителни хъбове.

Европейската рамка вече третира организациите на производители като легитимен инструмент за укрепване на позицията на земеделските производители в хранителната верига. Европейската комисия посочва, че организациите на производители и междубраншовите организации са част от общата организация на селскостопанските пазари, като същевременно подчертава, че общото правило на конкурентното право забранява антиконкурентни споразумения между независими оператори и допуска само ограничени изключения. Тази рамка е важна за България: кооперирането трябва да бъде насърчено, но в правна форма, която не допуска картелизиране, обмен на чувствителна информация или координиране на пазарно поведение извън допустимите функции на признати организации.

В българското право вече съществува нормативна основа за признаване на организации на производители, включително в секторите „Мляко и млечни продукти“ и „Плодове и зеленчуци“, като Министерството на земеделието и храните поддържа ръководства и нормативна база за признаване и контрол на такива организации и техните асоциации. Следователно проблемът не е само липса на правна възможност, а недостатъчна практическа привлекателност, административна сложност, липса на доверие, липса на консултантска подкрепа и недостатъчно обвързване на сдружаването с реален пазарен ефект. Именно затова препоръката следва да бъде насочена към облекчаване, стимулиране и функционално изпълване на вече съществуващите форми на коопериране.

Показателно е, че в рамките на обсъждането на секторния анализ е отчетено наличие на признати групи и организации на производители, основно в

чувствителните сектори „Плодове и зеленчуци“ и „Мляко“, но същевременно е констатиран слаб интерес към законодателните възможности за сдружаване. Това показва, че проблемът не е само нормативен, а и организационен и икономически: производителите често не виждат достатъчно пряка връзка между сдружаването и по-добра реализация, по-висока изкупна цена, достъп до логистика, намалени загуби или по-силна позиция спрямо купувачите.

Затова пакетът от мерки за коопериране трябва да бъде изграден около практическата полза за производителя. Той следва да улеснява създаването на производителски организации, кооперативи, групи за съвместна логистика, маркетингови обединения и платформи за директни доставки, но не като самоцел. Истинската цел е чрез тези форми производителите да могат да предлагат по-големи и постоянни количества, да стандартизират качеството, да намалят транспортните разходи, да използват общи хладилни бази, да договарят по-добри условия, да участват в публични доставки и да изградят собствена разпознаваемост на пазара.

Тази логика вече намира първоначално отражение и в българския Стратегически план по ОСП. Европейската комисия посочва, че българската стратегия по ОСП е насочена към устойчиво развитие на земеделския сектор, подпомагане на надежден земеделски доход, повишаване на конкурентоспособността и подкрепа за малките земеделски стопани. В допълнение, през 2025 г. МЗХ стартира интервенция за къси вериги на доставка с бюджет 9,5 млн. евро, като целта е участие на фермери на фермерски пазари, по-добра проследимост на произхода и качеството и по-справедлива цена, която да достига директно до производителите. Подадените 27 заявления по тази интервенция предвиждат сътрудничество между 444 регистрирани земеделски стопани и заявена помощ над 5,65 млн. евро, което показва, че при подходяща финансова и организационна рамка интерес към коопериране може да бъде мобилизиран.

Тази положителна динамика обаче не е достатъчна сама по себе си. Ако кооперирането остане ограничено до отделни проектни процедури, ефектът ще бъде временен. Необходим е по-широк модел, при който кооперирането се превръща в постоянен структурен елемент на хранителната верига. Това означава облекчени процедури за учредяване и признаване, стандартизирани учредителни документи, методическа и правна помощ, данъчни и административни стимули, достъп до финансиране за обща инфраструктура, преференциални условия за ползване на регионални хъбове и ясно обвързване с публичните доставки, Националната обсерватория „Храни“ и Централния регистър за проследимост.

Особено важно е кооперирането в млечния сектор. Там КЗК установи най-сериозни структурни деформации. При тази структура индивидуалният малък или среден млекопроизводител трудно може сам да договори стабилни условия с

преработвател, да инвестира в охлаждане, лабораторен контрол, транспорт, проследимост и качество. Кооперативният модел може да осигури общо събиране на мляко, охлаждащи пунктове, лабораторен контрол, общ транспорт, договорна реализация, подкрепа за качество и по-силна позиция при договаряне на изкупни условия.

При млякото кооперирането не трябва да се изчерпва с обща продажба на суровина. То може да обхване съвместни инвестиции в охлаждане, фуражи, ветеринарни услуги, контрол на качеството, цифрова проследимост, обща марка за регионално мляко, съвместно участие в публични доставки и дори малка преработка, когато това е икономически оправдано. Така производителската организация не само концентрира предлагането, а подобрява качеството, намалява разходите и създава пазарна идентичност. Това е особено важно в ситуация, в която част от натиска върху млечните продукти може да доведе до влошаване на рецептури, използване на заместващи суровини или изтласкване на производители, които поддържат стандарт.

В подсектора „Плодове и зеленчуци“ кооперирането има още непосредствена логистична функция. Тук основните рискове са сезонност, нетрайност, кратък срок за реализация, загуби при съхранение, липса на хладилни бази, зависимост от посредници, вносна конкуренция и труден достъп до модерна търговия. КЗК вече е разшири проучването си към този подсектор именно защото ценовият натиск може да възниква още при изкупуването, сортирането, складирането, транспорта и достъпа до тържища и логистични бази.

При плодовете и зеленчуците кооперативният модел трябва да бъде насочен към общо сортиране, калибриране, пакетиране, охлаждане, съхранение, транспорт и маркетинг. Индивидуалният производител може да има качествена продукция, но ако не разполага с хладилна база, транспорт, опаковка, постоянен обем и достъп до тържища или търговски канали, той остава зависим от посредници или продава при неблагоприятни условия в кратък времеви прозорец. Организацията на производители може да удължи пазарния живот на продукцията, да намали загубите и да подобри позицията при договаряне.

Европейският опит потвърждава това. Европейската комисия отчита, че през 2020 г. в ЕС има 1603 организации на производители и 31 транснационални организации в сектора на плодовете и зеленчуците, като най-много признати организации има в Испания, Италия, Франция, Полша и Гърция. Според Комисията оперативните програми на тези организации са допринесли за концентриране на предлагането, по-добро пласиране на пазара, повишаване на търговската стойност на продуктите и по-добро съобразяване на производството с търсенето. Това е особено релевантно за България, защото именно при плодовете и зеленчуците липсата на

концентрирано предлагане и обща логистика е сред основните причини за слаба пазарна позиция.

Финансовата част на мярката следва да бъде насочена не към субсидиране на формалното съществуване на кооперативи, а към изграждане на общи активи и услуги, които индивидуалният производител не може да осигури сам. Такива са хладилни бази, млекосъбирателни и охлаждащи пунктове, транспортни средства, линии за сортиране и пакетиране, лабораторен контрол, общи марки, електронни платформи, сертифициране, маркетинг и участие в публични доставки. Ако подкрепата се насочи към такива общи функции, тя ще има реален ефект върху конкурентоспособността, а не само върху административното създаване на нови юридически лица.

Административната част на мярката също е важна. Част от слабия интерес към сдружаване се дължи на недоверие между производителите, липса на управленски капацитет, страх от загуба на самостоятелност, сложност на процедурите и липса на яснота какви са практическите ползи. Затова насърчаването на кооперирането трябва да включва типови договори, модели за вътрешно управление, правила за напускане и приемане на членове, вътрешна отчетност, механизми за разпределение на ползите, обучение по управление и маркетинг, както и достъп до независима консултантска помощ. Без такъв „мек“ капацитет, финансовата подкрепа за кооперативи може да доведе до краткотрайни структури без устойчив пазарен ефект.

Кооперативите и производителските организации трябва да бъдат свързани и с регионалните хранителни хъбове. Трябва да се акцентира върху местните логистични центрове, регионалните пазари, тържищата, общинската инфраструктура и късите вериги като начин за преодоляване на регионалните дисбаланси и за подпомагане на местните производители. В този модел кооперативът не е самостоятелен остров, а основен ползвател и партньор на регионалната инфраструктура, защото той може да събира продукцията от множество производители, да я подготвя за продажба, да гарантира произход, да осигурява качество и да доставя към пазари, обществени кухни, традиционна търговия, модерна търговия или директни потребителски канали.

Тук е пряката връзка и с мярката за публичните доставки на храни. Малките производители често не могат самостоятелно да участват в обществени поръчки за училища, детски градини, болници или социални кухни, защото не могат да гарантират постоянни количества, логистика, документи, качество и доставка по график. Производителската организация или кооперативът може да изпълни именно тази функция: да обедини продукцията, да осигури проследимост, да подготви обща оферта, да гарантира доставка и да намали зависимостта от големи посредници. Така

публичното търсене може да се свърже с местното производство, без да се нарушават правилата за обществени поръчки и конкуренция.

Особено внимание следва да се обърне на електронните платформи за съвместни доставки. Те могат да позволят на производителските организации да обявяват налични количества, срокове, качество, регион, сертификати и логистични възможности, а търговци, обществени кухни, ресторанти, преработватели и потребители да виждат агрегирано предлагане. Такава платформа обаче трябва да бъде изградена с конкурентноправни предпазители. Тя не трябва да се превръща в място за обмен на бъдещи цени между конкуриращи се производители извън рамките на призната организация, нито в инструмент за съгласуване на пазарно поведение. Допустимата функция е организиране на предлагането, проследимост, логистика и достъп до пазар, а не картелно договаряне.

В този смисъл насърчаването на кооперирането трябва да бъде съчетано с ясна конкурентноправна култура. Признатите организации на производители могат да имат специален режим по общата селскостопанска политика, но това не означава общ имунитет от правилата на конкуренцията. Кооперирането е про-конкурентно, когато обединява ресурси, намалява разходи, подобрява качество, увеличава достъпа до пазара и създава реална алтернатива на силни купувачи или посредници. То става рисково, ако се използва за изключване на конкуренти, обмен на чувствителна информация, ограничаване на производството или съгласуване на поведение извън допустимия обхват.

В обобщение, препоръката е насочено към създаването на пакет за **пазарно ориентирано коопериране**, а не като абстрактно насърчаване на сдружаването. Целта е производителите да получат възможност да преодолеят малкия мащаб, логистичната изолация и слабата преговорна позиция чрез общи активи, общи услуги и общ достъп до пазара. Това е особено важно при млякото и млечните продукти, където отслабването на производствената база застрашава продоволствената устойчивост, и при плодовете и зеленчуците, където нетрайността, сезонността и липсата на инфраструктура правят производителите силно зависими от посредници.

Така разработена, мярката ще допълни логиката на предходните препоръки: планът задава програмната рамка, регистърът събира данните, обсерваторията анализира сектора, публичните доставки създават стабилен пазар, регионалните хъбове осигуряват инфраструктура, а кооперирането дава на производителите организационната форма, чрез която реално да използват тези инструменти. Без коопериране малките производители остават индивидуално слаби участници в силно структурирана търговска среда. С ефективно коопериране те могат да се превърнат в реален конкурентен фактор по веригата на храните.

## ***10. Програма за къси вериги на доставки и регионални хранителни хъбове***

Мярката за създаване на национална програма за къси вериги на доставки и регионални хранителни хъбове следва да бъде разглеждана като един от ключовите структурни инструменти за преодоляване на зависимостта на малките и средните производители от ограничен брой търговски канали, дълги посреднически вериги и неблагоприятни логистични условия. Тя не следва да се разбира като създаване на държавна търговия, държавни магазини или административно насочване на потребителския избор. Нейната цел е различна и тя е да създаде допълнителна пазарна инфраструктура, чрез която местните производители да получат реален достъп до потребители, обществени кухни, традиционна търговия, публични доставки, ХоРеКа канал, регионални пазари и до модерната търговия при по-балансираните условия.

Необходимостта от такава програма произтича пряко от междинния секторен анализ на КЗК. Именно в тази логика регионалните хранителни хъбове следва да бъдат разглеждани като компенсираща инфраструктура спрямо два вече установени модела на пазарни деформации. При модерната търговия ефективността се постига чрез къси вериги от производител до търговска верига и чрез собствени логистични центрове, но този модел често е недостъпен за малките производители поради изисквания за обеми, транспорт до ограничен брой логистични бази, участие в промоции и невъзможност за самостоятелна маркетингова политика. При традиционната търговия, обратно, често се наблюдават дълги вериги на доставка с множество посредници, при които добавената стойност се разпределя по веригата, без да укрепва достатъчно нито производителя, нито крайния търговец.

Следователно регионалният хранителен хъб трябва да запълни именно липсващото звено между индивидуалния производител и пазара. Той следва да осигури обща логистика, съхранение, сортиране, пакетиране, етикетиране, контрол на произхода, обединяване на количества, електронно свързване с купувачи и възможност за съвместен транспорт. По този начин малкият производител няма да бъде принуден самостоятелно да поддържа склад, транспорт, хладилна база, маркетинг, електронна платформа и постоянна търговска комуникация с множество купувачи. Хъбът трябва да даде пазарна форма на кооперирането, като превърне индивидуалното производство в организирано, проследимо и логистично осигурено предлагане.

Особено важно е тази мярка да бъде поставена в регионален контекст. Пазарът на храните е въпрос не само на централна политика, но и на местно значение, защото е свързан с продоволствената осигуреност, регионалните дисбаланси и благосъстоянието на местното население. В по-слабо развитите региони присъствието на национално представените търговски вериги е по-ограничено,

местните търговци трудно оказват ефективен конкурентен натиск, а еднаквата ценова политика на големите вериги има различна тежест при различна покупателна способност. Представеният по-горе в този анализ пример за географското разпределение на търговските вериги и съотношението спрямо покупателната способност на населението, показва защо регионалните хъбове не са само земеделска инфраструктура. Те са инструмент за коригиране на локални конкурентни дефицити. В региони с по-малко търговски алтернативи, по-ниска покупателна способност и по-слаба логистична свързаност, местният производител често няма достъп до стабилен пазар, а потребителят няма достатъчен избор. Хъбът може да създаде допълнителен канал, който да свърже местното производство с местното потребление, без да изключва модерната търговия и без да замества частната инициатива. Неговата функция е да увеличи броя на реалните пазарни пътища от производител до потребител.

Архитектурата на регионалния хранителен хъб следва да бъде комплексна. Той не трябва да бъде само склад или пазар. В зависимост от регионалната структура на производството, хъбът може да включва логистична база, хладилни помещения, зона за сортиране и калибриране, помещение за пакетиране и етикетирание, контролна точка за качество и произход, зона за директни продажби, електронна платформа за поръчки, възможност за консолидирани доставки и връзка с публични кухни, училища, болници, социални институции, местни магазини, ресторанти и преработватели. Само така хъбът ще изпълни реална икономическа функция, вместо да се превърне в още една слабо използвана инфраструктура.

Най-голямо значение такава програма има при плодовете и зеленчуците. Този подсектор е особено чувствителен към сезонност, нетрайност, климатични рискове, транспорт, горива, хладилно съхранение, загуби по веригата и зависимост от посредници. При липса на складове, охлаждане, сортиране, пакетиране и бърз достъп до пазар производителят често е принуден да продава в кратък времеви прозорец и при неблагоприятни условия. Затова при плодовете и зеленчуците регионалният хъб трябва да бъде преди всичко инструмент за удължаване на пазарния живот на продукцията, намаляване на загубите, подобряване на качеството, по-добро обозначаване на произхода и по-ефективна връзка с купувачите.

В млечния сектор логиката е различна, но също толкова важна. Регионалните хъбове могат да изпълняват функции на млекосъбирателни и охлаждащи пунктове, лабораторен контрол, проследимост на суровината, логистична връзка с преработватели, обща реализация на продукти от малки мандри и подкрепа за регионални млечни марки. При млечния сектор хъбът не трябва да бъде само място за продажба, а част от инфраструктурата за качество, охлаждане, проследимост и стабилна реализация.

Програмата за регионални хъбове трябва да бъде тясно свързана с мярката за коопериране между производителите. Хъбът сам по себе си няма да реши проблема, ако около него няма организирани производители, кооперативи, групи или производителски организации, които да могат да го използват ефективно. Обратно, кооперативите и производителските организации трудно ще постигнат реален пазарен ефект, ако нямат достъп до инфраструктура за съхранение, транспорт, пакетиране, контрол и продажба. Поради това хъбът трябва да бъде разглеждан като физическата и цифровата инфраструктура на кооперирането.

Тук е пряката връзка и с публичните доставки на храни. Училища, детски градини, болници, социални кухни и други публични звена имат регулярна нужда от качествени, свежи и проследими храни. Малките производители често не могат самостоятелно да участват в такива доставки, защото не разполагат с постоянни количества, транспорт, документи, пакетиране, график на доставки и административен капацитет. Регионалният хъб може да консолидира предлагането и да осигури логистичната и документална връзка между местното производство и публичното търсене, при спазване на правилата за обществени поръчки и конкуренция.

Българският Стратегически план по ОСП вече съдържа основа за подобна политика. По интервенцията за сътрудничество за къси вериги на доставка МЗХ отчита прием с бюджет 9,5 млн. евро, 27 подадени заявления и предвидено сътрудничество между 444 регистрирани земеделски стопани, които ще предлагат пресни плодове и зеленчуци, мляко, месни и пчелни продукти директно на пазара без посредник. Допустимите разходи по интервенцията включват управление на проекта, популяризиране на дейността, специализирани транспортни средства, търговско оборудване, помещения за съхранение и магазини за директна продажба. Това показва, че концепцията за къси вериги вече е заложена в публичната политика, но трябва да бъде надградена от отделни проектни схеми към постоянна инфраструктурна програма.

Сравнителният европейски опит също подкрепя този подход. Във Франция т.нар. *Projets Alimentaires Territoriaux* имат за цел да обединяват различните участници на дадена територия около въпроса за храните, като включват социални, екологични, икономически и здравни измерения на местната хранителна система. Този модел е полезен за България, защото показва как местната хранителна политика може да бъде изградена около територия, а не само около сектор или продукт. При такъв подход храната се разглежда едновременно като икономика, социална услуга, здраве, регионално развитие и устойчивост.

Испания предлага друг релевантен пример чрез мрежата *Mercasa/Red de Mercas*. *Mercasa* предоставя публична услуга за цялата хранителна верига, особено за

търговията на едро с пресни храни, като подпомага връзката между производство, търговия на едро, търговия на дребно, организирано обществено хранене и други канали. Този модел не трябва да се пренася механично в България, но е показателен за ролята на публично организирана или публично подкрепена инфраструктура, която обслужва пазара, без да замества частната търговия. Именно така трябва да бъдат мислени и регионалните хранителни хъбове – като инфраструктура за пазарен достъп, а не като държавен търговец.

В европейската рамка организациите на производители също са признати като инструмент за укрепване на позицията на земеделските производители във веригата. Европейската комисия посочва, че подпомага засилването на позицията на фермерите чрез коопериране и участие в организации на производители и междубраншови организации. Това е важно, защото регионалните хъбове трябва да бъдат изградени не около индивидуални и разпокъсани доставки, а около организирано предлагане, което позволява концентрация на количества, стандартизация, проследимост и по-силна пазарна позиция.

В същото време програмата за хъбове трябва да бъде изградена с ясни конкурентноправни предпазители. Хъбът не трябва да се превръща в място за договаряне на общи цени, ограничаване на производството, разпределяне на клиенти или координация между конкуриращи се производители извън допустимите форми на коопериране. Електронната платформа към хъба трябва да улеснява информацията за наличности, качество, произход, логистика и условия за доставка, но не трябва да създава механизъм за обмен на чувствителна информация за бъдещи цени, бъдещи количества, индивидуални договорни условия или търговски стратегии. Данните, които се използват за публичен анализ, трябва да бъдат агрегирани, исторически и статистически обработени.

Друг съществен риск е хъбът сам да се превърне в нова „тясна врата“ към пазара. Ако достъпът до регионалната инфраструктура бъде контролиран непрозрачно, ако таксите са прекомерни, ако капацитетът се резервира от ограничен кръг участници или ако хъбът фаворизира определени търговци, той може да възпроизведе същите пазарни проблеми, които трябва да реши. Затова хъбовете трябва да функционират при правила за открит, прозрачен и недискриминационен достъп, ясни критерии за ползване на капацитет, публични условия за услугите и проследимост на произхода на предлаганите продукти.

Особено значение има контролът върху местния произход. Ролята на местната власт за проследимост и гарантиране на местния произход на предлаганите на пазарите селскостопански хранителни стоки е особено важна, като са посочени възможности за регистриране на пазари на производителите по Закона за стоковите борси и тържищата или прилагане от общинските предприятия „Пазари“ на правила,

идентични с тези за пазарите на производителите. Това е важен елемент от архитектурата на хъбовете, защото те трябва не само да продават „местна“ продукция, а да могат да доказват нейния произход, партида, производител и движение по веригата.

Затова програмата за хъбове следва да бъде пряко свързана с Централния регистър за проследимост и Националната обсерватория „Храни“. Обсерваторията може да анализира в агрегирана форма дали хъбовете намаляват разликата между производствена и крайна цена, дали намаляват загубите при нетрайни продукти, дали увеличават дела на местна продукция в публичните доставки, дали подобряват достъпа на малки производители до пазара и дали създават реален конкурентен натиск в региони с ограничено търговско покритие. Така хъбовете няма да бъдат оценявани по броя изградени обекти, а по реалния им ефект върху пазара.

Програмата трябва да има и продуктова специализация. В региони със силно овощарство и зеленчукопроизводство хъбът трябва да има хладилни и сортировъчни функции. В региони с животновъдство акцентът може да бъде върху мляко, млечни продукти, месо, яйца, охлаждане, лабораторен контрол и връзка с преработка. В райони с традиционни продукти може да се развият регионални марки, дегустационни и пазарни пространства, връзка с туризъм и ХоРеКа канал. Една национална програма не трябва да налага еднакъв модел навсякъде, а да предвиди различни типове хъбове според регионалната производствена структура.

Особено важно е програмата да не се свежда до инфраструктурно строителство. Много публични политики се провалят, когато създават сгради без пазарен модел. Регионалният хъб трябва да бъде икономически работеща платформа, с реални производители, реални купувачи, логистика, правила за качество, електронна система за заявки, механизъм за плащане, проследимост, контрол на произхода, връзка с обществени поръчки, обучение на производители и измерими показатели за използване. Без такава пазарна архитектура хъбът рискува да остане склад, а не конкурентен канал.

Мярката има и социално измерение, защото в по-слабо развитите региони храните са едновременно икономически и социален проблем. Една и съща цена тежи различно на домакинства с различна покупателна способност, а ограниченото присъствие на търговски формати ограничава избора. Регионалните хъбове могат да подпомогнат достъпа до по-свежи, проследими и местни продукти, да създадат пазар за местни производители, да намалят транспортните разходи и да дадат възможност на общинските социални кухни, училища и детски градини да работят с по-качествена и по-къса верига на доставка.

В обобщение, програмата за къси вериги на доставки и регионални хранителни хъбове следва да бъде формулирана като мярка за изграждане на **допълнителна**

**конкурентна инфраструктура** в сектор „Храни“. Тя не е алтернатива срещу модерната търговия, а алтернатива на прекомерната зависимост от един или два доминиращи канала за реализация. Тя не е държавна търговия, а публично подкрепена пазарна среда, която позволява на производители, кооперативи, преработватели, традиционни търговци, обществени кухни и потребители да се свързват по по-кратък, по-прозрачен и по-ефективен начин.

Така разработена, мярката допълва логиката на предходните препоръки – планът задава програмната рамка, централният регистър осигурява данните и проследимостта, Националната обсерватория „Храни“ анализира ефекта, публичните доставки създават стабилно търсене, кооперирането организира производителите, а регионалните хъбове осигуряват физическата и цифровата инфраструктура, чрез която тези елементи се превръщат в реален пазарен канал. Без такава инфраструктура малките производители остават зависими от посредници или от условията на големите търговски канали. С такава инфраструктура те могат да се превърнат в реален фактор за конкуренция, качество, регионално развитие и продоволствена устойчивост.

### ***11. Специален фокус върху слабо развитите региони***

Мярката за специален фокус върху слабо развитите региони следва да бъде разглеждана като самостоятелен регионален елемент от политиката за подобряване на конкурентната среда в сектор „Храни“. Тя не е социална мярка в тесен смисъл и не следва да се разбира като създаване на държавна или общинска търговия, която да замести пазара. Нейната цел е да създаде **допълнителен регионален конкурентен натиск** там, където пазарната структура, покупателната способност и достъпът до търговски алтернативи поставят потребителите и местните производители в по-уязвимо положение.

Необходимостта от такава мярка произтича пряко от междинния секторен анализ и от обсъждането му в контекста на местното развитие. КЗК за първи път в своята практика изяснява и откроява състоянието на конкурентната среда на пазара на модерната търговия както в по-големите градове, така и в по-малките населени места. Анализът показва, че географският обхват на пазара на модерната търговия има локално измерение – зоната на обслужване около всеки магазин, поради което националната картина не е достатъчна за оценка на реалния конкурентен натиск върху потребителите в отделните региони.

В големите градове присъствието на множество търговски вериги и формати води до по-динамична конкуренция, по-голям избор и по-силен натиск върху търговското поведение. В част от по-слабо развитите региони обаче броят на

големите търговски вериги е ограничен до три или четири-пет участници, като отделни вериги имат значима позиция по търговска площ и оборот. Междинният секторен анализ приема, че това води до регионални дисбаланси, като в по-слабо покритите региони концентрацията е по-висока, условията на конкуренция са по-ограничени, а пазарът става по-труднодостъпен за нови участници.

Този регионален проблем има и силно социално измерение. Пазарът на храните е част от продоволствената осигуреност на населението и е въпрос не само на централна политика, но и на местно значение, защото има пряко отношение към задълбочаващите се регионални дисбаланси и благосъстоянието на местното население. Особено важен е ефектът от еднаквата ценова политика на големите вериги в региони с различна покупателна способност. Този контраст показва, че една и съща цена има различна социална тежест в различните региони, когато се прилага върху домакинства с драстично различна покупателна способност и различен достъп до алтернативни търговски канали.

Официалните данни на НСИ потвърждават мащаба на регионалната асиметрия. За 2024 г. БВП на човек от населението по текущи цени е 31 811 лв. средно за страната, 20 143 лв. за Северозападния район, 16 190 лв. за област Видин и 69 259 лв. за София (столица). Данните показват и други области с ниски стойности, включително Сливен – 13 103 лв., Силистра – 14 280 лв., Хасково – 14 376 лв., Монтана – 15 290 лв., Кърджали – 16 089 лв. и Кюстендил – 16 335 лв. Това означава, че регионалната политика в сектор „Храни“ не може да се основава само на национални средни цени и национални средни доходи. Необходим е териториален подход, който отчита къде една и съща цена поражда най-силен натиск върху домакинствата.

Поради това препоръката следва да бъде формулирана като пилотна регионална програма за области и общини, в които се съчетават няколко фактора: по-ниска покупателна способност, ограничено присъствие на големи търговски вериги, по-слабо развитие на традиционната търговия, недостатъчно местни пазари, липса на хладилна и логистична инфраструктура, затруднен достъп на местни производители до търговски канали и по-силна зависимост на потребителите от малък брой търговски участници. Така програмата няма да се основава на формално определяне на „бедни региони“, а на реална оценка на пазарната и социалната уязвимост.

Мярката трябва да насърчава различни регионални търговски формати, които увеличават избора на потребителите, без да изместват частната търговия. Такива могат да бъдат фермерски пазари, общински пазари с доказан произход, местни магазини с регионални продукти, кооперативни търговски формати, социално ориентирани обекти с ниски и прозрачни надценки, мобилни пазари за малки населени места, електронни регионални платформи за поръчки, както и доставки от

местни производители към училища, болници, социални кухни и общински услуги. Смисълът не е да се създаде административна алтернатива на пазара, а да се увеличи броят на реалните канали, чрез които местната продукция може да достигне до местния потребител. Предвид това, по отношение на съществуващите общински пазари, съобразно относимата законодателна рамка, е необходимо да се стимулира тяхното ползване и да се облекчи достъпа на земеделските производители. Също така е необходимо да се регламентира нормативно провеждането на фермерски пазари, като се облекчи и насърчи реализацията им, чрез използването на финансово подпомагане по европейски програми и организиране на повече местни общински инициативи.

Тази мярка е логично продължение на препоръките за къси вериги на доставки, регионални хранителни хъбове и коопериране между производители. Късите вериги могат да се насърчат чрез местни логистични центрове, регионални пазари и тържища, кооперативи и други форми за колективни директни продажби, както и чрез активно участие на местната власт при създаване на инфраструктура – пазарни тържища, складови и логистични бази. Следователно специалният фокус върху слабо развитите региони не трябва да бъде отделен от хъбовете и кооперативите, а той трябва да определи къде тези инструменти имат най-голяма нужда и най-силен обществен ефект.

Особено важен е въпросът за доказан местен произход. В регионите с по-ниска покупателна способност потребителите често търсят по-достъпни храни, но това не трябва да става за сметка на качеството, произхода или прозрачността. Важна е ролята на местната власт за проследимост и гарантиране на местния произход на предлаганите на пазарите селскостопански хранителни стоки, включително чрез регистриране на пазари на производителите по Закона за стоковите борси и тържищата или чрез правила, идентични на тези за пазарите на производители. Това е ключов елемент, защото регионалната мярка трябва да подпомага не просто „евтини“ храни, а достъпни, проследими и коректно представени храни.

Социално ориентирани обекти с ниски надценки трябва да бъдат внимателно концептуализирани. Те не следва да бъдат държавни магазини с административно определени цени, а търговски или кооперативни формати, които работят при прозрачни правила, ограничени и публично обясними надценки, ясна проследимост на доставките и ориентация към основни продукти. Такива формати могат да бъдат особено полезни в малки населени места, квартали с ниска покупателна способност или общини с ограничено търговско покритие. Те обаче трябва да работят при равнопоставен достъп на доставчиците и без дискриминация между производители, без договаряне на общи цени и без изкривяване на конкуренцията.

Фермерските и общинските пазари също не трябва да бъдат разглеждани само като места за продажба. Те могат да бъдат част от местната хранителна инфраструктура, пространство за директна реализация, канал за доказване на произход, място за сравнение между местна и вносна продукция, инструмент за намаляване на посредниците и възможност за потребителите да получат по-свежи продукти. При плодовете и зеленчуците това е особено важно, защото подсекторът е силно зависим от сезонност, нетрайност, транспорт, хладилно съхранение и посредници. При млякото и млечните продукти подобни формати могат да подкрепят малки мандри, фермерски продукти и регионални марки, но само при достатъчен контрол върху качество, етикетиране, произход и безопасност.

Връзката с публичните доставки е съществена. В слабо развитите региони училища, детски градини, болници, социални кухни и други публични структури могат да бъдат стабилен и предвидим канал за реализация на местни продукти. Това не означава автоматично предпочитание към местни доставчици в нарушение на правилата за обществени поръчки. Означава използване на допустими критерии, свързани с предмета на доставката – свежест, кратко време за доставка при нетрайни продукти, проследим произход, качество, сезонност, честота на доставките и спазване на студена верига. Така публичното търсене може да подпомогне местните производители, без да се нарушават принципите на прозрачност, равнопоставеност и недискриминация.

Сравнителният европейски опит подкрепя териториалния подход. Европейската комисия в дългосрочната визия за селските райони до 2040 г. подчертава, че селските територии са важни за производството на храна, че регионите са различни и изискват решения, съобразени с местните им характеристики, и че особено внимание трябва да се отделя на отдалечените и по-слабо развити селски региони. Визията е организирана около четири направления: по-силни, свързани, устойчиви и проспериращи селски общности. Този подход е напълно приложим към българските региони, в които хранителният пазар е едновременно икономически, социален и инфраструктурен проблем.

Френският модел на териториалните хранителни проекти *Projets Alimentaires Territoriaux* е особено полезен като сравнителна отправна точка. Официално те имат за цел да обединяват различните участници на дадена територия около въпроса за храните и да интегрират социалните, икономическите, екологичните и здравните измерения на местната хранителна система. Към 1 юли 2025 г. във Франция са признати над 450 такива проекта, което показва, че териториалната хранителна политика може да се превърне в реален инструмент на местното развитие, а не само в концептуална рамка.

Испанският модел Mercasa също показва, че публично подкрепената инфраструктура може да обслужва пазара, без да го замества. Mercasa предоставя публична услуга за хранителната верига, особено за търговията на едро с пресни храни чрез мрежата Red de Mercas, като подпомага връзката между производство, търговия на едро, търговия на дребно, обществено хранене и други канали. За България този пример е важен не като модел за централизирано копиране, а като доказателство, че регионалната логистична и пазарна инфраструктура може да бъде публично подкрепена, но пазарно ориентирана.

Подходът LEADER в рамките на Общата селскостопанска политика също е релевантен. Европейската CAP Network описва LEADER като метод за местно развитие, използван повече от 30 години, който ангажира местните участници в изработването и изпълнението на стратегии, вземането на решения и разпределянето на ресурси за развитието на селските райони. Това е важно за настоящата мярка, защото регионалните решения за храните не могат да бъдат еднакви навсякъде. Видин, Смолян, Кърджали, Разград, Търговище или Ловеч имат различна производствена структура, логистика, демография и пазарен достъп. Затова инструментът трябва да бъде национално рамкиран, но териториално адаптиран.

Пилотната програма за слабо развити региони следва да се основава на данни. Централният регистър за проследимост може да осигурява информация за движението на продуктите, произхода и търговските канали. Националната обсерватория „Храни“ може да анализира регионалните различия в цени, наличности, търговско покритие, местно производство, внос, логистика, достъп до пазари и ефект от късите вериги. Ежегодният секторен анализ на КЗК може да използва тези данни, за да оценява дали в дадени региони съществуват локални конкурентни дефицити, които засягат потребителите и местните производители. Така регионалната политика няма да се основава на общи впечатления, а на сравнима информация.

Мярката трябва да отчита и риска от създаване на нови локални ограничения. Ако общински пазар, кооперативен магазин или социално ориентиран обект бъде организиран непрозрачно, ако достъпът до него се дава само на ограничен кръг участници, ако таксите са непропорционални или ако се използва за местно фаворизиране без ясни критерии, той може да възпроизведе същите пазарни проблеми, които мярката цели да преодолее. Затова регионалните формати трябва да работят при открит, прозрачен и недискриминационен достъп, ясни правила за произход и качество, публични условия за участие и проследимост на доставките.

Мярката трябва да се свърже и с традиционната търговия. В малките населени места кварталните и специализираните магазини често са по-близо до потребителя от големите вериги, но работят при по-неблагоприятни условия на снабдяване, по-дълги вериги на доставка и по-малка преговорна сила. Ако регионалните хъбове,

общинските пазари и електронните платформи позволят на тези магазини да се снабдяват с местна продукция при по-къса и по-прозрачна верига, традиционната търговия може да се превърне в реален конкурентен коректив, а не само в по-слаб участник спрямо модерната търговия.

Особено значение има и демографският аспект. В региони със застаряващо население, намаляващ брой жители и по-слаба транспортна свързаност достъпът до разнообразни и качествени храни е въпрос не само на цена, но и на физическа достъпност. В такива райони могат да бъдат обмислени мобилни фермерски пазари, периодични общински доставки, електронни поръчки с обща логистика, социални кухни, подкрепа за местни магазини, които поддържат базов асортимент, и връзка с местни производители. Това не е заместване на пазара, а компенсиране на пазарна недостатъчност там, където търговската инфраструктура е твърде ограничена, за да осигури ефективен избор.

В обобщение, специалният фокус върху слабо развитите региони следва да бъде формулиран като мярка за **териториално балансиране на конкурентната среда в сектор „Храни“**. Тя трябва да насърчи фермерски и общински пазари с доказан произход, местни магазини с регионални продукти, кооперативни търговски формати, социално ориентирани обекти с ниски и прозрачни надценки, доставки към училища, болници и социални кухни от местни производители, както и регионални електронни и логистични платформи. Целта е да се създаде реален допълнителен конкурентен канал в региони, където пазарният избор е ограничен, а социалната тежест на цените е по-висока.

Така разработена, мярката допълва останалите препоръки в общата секторна архитектура, защото специалният фокус върху слабо развитите региони насочва препоръчените по-горе инструменти там, където ефектът върху потребителите, производителите и продоволствената устойчивост би бил най-голям.

## ***12. Програма за възстановяване и развитие на поливното земеделие***

Програмата за възстановяване и развитие на поливното земеделие следва да бъде разглеждана не само като земеделска или инфраструктурна мярка, а като **структурна антиинфлационна и продоволствено-сигурностна мярка**. Причината е, че при редица основни храни ценовата нестабилност не произтича единствено от поведението на търговците, а от ограничена, сезонно уязвима и недостатъчно предвидима производствена база. Когато производството на плодове, зеленчуци, картофи, фуражни култури и трайни насаждения зависи в прекомерна степен от валежите и климатичните колебания, всеки период на суша или воден дефицит може

да доведе до по-ниски добиви, по-слабо качество, по-високи производствени разходи, по-голям внос и по-високи крайни цени.

Тази мярка е в пряка връзка с основния извод на междинния секторен анализ на КЗК, че сектор „Храни“ е структурно уязвим, а продоволствената сигурност е част от националната сигурност и стабилността на веригата за доставки изисква стимулиране на националното производство и устойчивост на местната производствена база.

Поливното земеделие е особено важно именно за подсекторите, които са най-чувствителни към ценови и климатични шокове. При плодовете и зеленчуците цените се влияят от сезонност, нетрайност, транспорт, хладилно съхранение, внос и кратък срок за реализация. КЗК вече третира този подсектор като самостоятелно рисково звено в хранителната верига, защото ценовият натиск може да възниква не само при търговията на дребно, а още при производството, изкупуването, съхранението, тържищата, транспорта и вноса. Ако липсва надеждно напояване, този риск се усилва: производителят не може да планира добива, трудно поема ангажимент за постоянни доставки, губи пазарна позиция и често остава зависим от посредници или от вносна конкуренция в периоди на вътрешен недостиг.

При фуражните култури връзката с цените на храните е косвена, но също толкова важна. Фуражите са ключов разходен фактор за животновъдството и млечния сектор. Когато сушата повишава разходите за фуражи или намалява тяхната наличност, това допълнително натиска рентабилността на животновъдите, изкупните отношения и крайните цени на млякото, сиренето, кашкавала и месото. Затова напояването има значение не само за растениевъдството, а и за стабилността на животновъдството и преработката.

Актуалното състояние на напояването в България показва, че проблемът е не просто технологичен, а структурен. МЗХ вече публично посочва, че работи за разширяване на поливните площи от около **400 хил. дка** до **1,5 млн. дка**, което показва големия мащаб на неизползвания или загубен потенциал на хидромелиоративната инфраструктура. Според информация от Министерството на земеделието и храните „Напоителни системи“ има договори за рехабилитация на 24 обекта със средства от ПРСР 2014-2020 г. в размер на 110 млн. лв., като тези инвестиции се очаква да увеличат поливните площи с минимум 200 хил. дка и да доведат до икономия на вода с минимум 50 %.

Официалният аграрен доклад също показва, че напояването остава силно зависимо от климатичните условия през конкретния поливен сезон. За 2023 г. са отчетени подадени водни маси от „Напоителни системи“ ЕАД в размер на 294,737 млн. куб. м, включително значителен дял за ориз, а общо полетите площи са с около 12 % повече спрямо предходната година. Тези данни показват, че системата

функционира, но нейният обхват, ефективност и културна структура не са достатъчни, за да гарантират стабилно производство на най-чувствителните за потребителските цени храни.

Поради това програмата следва да започне с **национална карта на поливния потенциал**, която да разграничава няколко категории: исторически годни за напояване площи, фактически използвани поливни площи, площи с налична, но амортизирана инфраструктура, площи с налична и регистрирана инфраструктура (подземни сондажи, но без разрешение за водоползване, площи с икономически оправдан потенциал за възстановяване, площи с воден дефицит, както и площи, при които напояването е възможно само чрез водоспестяващи технологии. Такъв подход вече има първоначална основа, защото „Напоителни системи“ е разработило електронен регистър на поливните площи, съобразен с утвърдения с Решение на Министерския съвет № 512/2000 г. баланс на поливните площи, като заинтересованите лица могат да проверяват дали даден имот попада в площите за напояване. Този регистър следва да бъде надграден от статична справка за имоти към динамична карта за реално използване, водоизточници, техническо състояние, културна структура и приоритетни инвестиции. В Басейновите дирекции към МОСВ има създаден регистър, в който собствениците на водовземни съоръжения за подземни води, изградени до 28 януари 2000 г., и на водовземни съоръжения, изградени до 23 декември 2016 г., за които не са издадени разрешения за строеж и които не са вписани в регистър по чл. 118г, ал.3 от Закона за водите. Собствениците на тези съоръжения следва да подадат заявление, за да се впишат в регистъра. Към настоящия момент тези съоръжения не се използват целево поради утежнената процедура по издаване на съответните разрешителни.

Същинската цел на програмата не трябва да бъде просто възстановяване на всяка стара напоителна система, независимо от икономическата ѝ логика. Подходът трябва да бъде **приоритетен и секторно насочен**. Първи приоритет следва да бъдат културите с най-силен ефект върху цените и продоволствената устойчивост като зеленчуци, картофи, плодове, трайни насаждения и фуражни култури. При тях напояването не е само производствено удобство, а фактор за стабилизиране на добива, качеството, сезонната наличност и възможността за сключване на договори за доставка към преработватели, търговци, публични кухни и регионални хъбове.

Особено важно е да се преодолее практиката инфраструктурните решения да се разглеждат отделно от пазарната реализация. Възстановяването на канал, помпена станция или водоем няма да има достатъчен ефект, ако не е свързано с производители, кооперативи, хладилни бази, тържища, регионални хранителни хъбове, публични доставки и преработка. Затова напояването трябва да бъде мислено като част от цялата верига: вода – производство – съхранение – сортиране –

пакетиране – транспорт – пазар. Само тогава инвестицията във вода ще доведе до реална допълнителна продукция, а не до формално възстановена инфраструктура без достатъчен пазарен ефект.

В тази връзка програмата трябва да бъде тясно свързана с мерките за коопериране между производителите. Напояването е типичен пример за инфраструктура, която индивидуалният малък производител трудно може да осигури самостоятелно. Сдруженията за напояване, кооперативите и организациите на производители могат да поемат общи функции като заявяване на вода, управление на вътрешна мрежа, разпределение на разходите, поддръжка, инвестиции в капково или прецизно напояване, съвместна агротехническа консултация и обвързване с обща реализация на продукцията.

Следва да се предвиди възможност за изграждане на съоръжения от самите стопани и ускорена процедура по тяхното узаконяване, съгласно изискванията на Министерство на земеделието и храните и Министерството на околната среда и водите. В тази връзка с оглед пълния обхват на регламентиране на тези дейности, може да се иницира изготвяне на „Закон за хидромелиорациите“. На следващо място е възможно да се разработи програма и механизъм за съхранение на водите, които да се използват от земеделските стопани за напояване, чрез изграждането на водосъбирателни съоръжения (тип лагуни, микроязовири).

Водоспестяващите технологии трябва да бъдат второто ядро на програмата. В условията на климатичен риск възстановяването на напояването не може да означава връщане към неефективно водоползване. То трябва да бъде свързано с капково и микродъждуване, сензори за почвена влажност, дистанционно управление, цифрови графици за поливане, намаляване на загубите по каналите, модернизация на помпени системи, използване на по-ефективни тръбни мрежи, събиране и повторно използване на вода, където това е приложимо, и агрономически практики за задържане на влагата в почвата. Европейската комисия вече поставя водната ефективност като част от по-широката европейска политика, като чрез ОСП земеделието следва да допринася за политиките на ЕС в областта на водите, а водата е ключов елемент от Европейския зелен пакт и устойчивите хранителни системи.

Тази ориентация се вписва и в по-новата европейска политика за водна устойчивост. Европейската комисия поставя цел за насърчаване на намаляването на потреблението на вода и подобряване на водната ефективност в ЕС с 10 % до 2030 г., както и за модернизиране на водната инфраструктура, намаляване на течовете и използване на цифрови решения. Европейската агенция по околна среда също отчита, че недостигът на вода и сушите остават значим риск като през 2023 г. недостигът на вода е засегнал 28 % от територията на ЕС поне през един сезон, а климатичните промени се очаква да увеличат честотата и въздействието на сушите. Следователно

българската програма за напояване трябва да бъде едновременно производствена и водно-екологична политика.

Сравнителният опит на Испания е особено релевантен, защото тя е държава с развита традиция в напояването, силни региони за плодове и зеленчуци и висока чувствителност към суши. Испанското правителство поставя акцент върху ефективното използване на водата, цифровизацията на напоителните системи и технологиите като решение срещу климатичните предизвикателства в земеделието. В рамките на испанския подход към модернизацията на напояването се използват решения като пресиранни системи, телемониторинг, по-ефективно управление на водата и намаляване на енергийни разходи, включително чрез премахване на необходимостта от дизелови помпи в определени проекти. За България този пример е важен не като механично копиране, а като доказателство, че напояването трябва да се модернизира чрез цифровизация, водна ефективност и енергийна ефективност, а не само чрез ремонт на стара инфраструктура.

Програмата следва да бъде свързана и с климатичния риск в българското земеделие. Световната банка, в анализа си за управлението на аграрния риск в България, посочва чувствителността на сектора към климатични и метеорологични рискове като продължителни суши, горещи вълни, проливни дъждове, наводнения, градушки и слани. Отбелязва се, че засиленият стрес от суша и съкращаването на активния вегетационен период имат отрицателно въздействие както върху културите, така и върху тревните площи. Това потвърждава, че напояването трябва да бъде част от по-широка система за управление на аграрния риск, а не изолирана инфраструктурна политика.

От гледна точка на цените на храните, напояването има няколко канала на въздействие. Първо, то стабилизира добивите и намалява вероятността от резки сезонни дефицити. Второ, подобрява качеството и търговския вид на продукцията, което е важно при плодове и зеленчуци. Трето, позволява по-добро планиране на доставките към преработватели, тържища, публични кухни и търговци. Четвърто, намалява зависимостта от внос в периоди на вътрешен недостиг. Пето, чрез стабилни фуражни култури влияе косвено върху млякото, месото и яйцата. Шесто, дава възможност на регионалните хранителни хъбове да работят с по-предвидими количества и да изграждат устойчиви къси вериги.

В същото време е необходимо ясно да се подчертае, че напояването не е автоматична гаранция за по-ниски цени. Ако допълнителното производство не достига до пазара през ефективни канали, ако липсват хладилни бази, ако производителите остават зависими от посредници, ако няма тържища, ако няма коопериране и ако няма публична информация за произход, количества и реализация,

ефектът върху потребителските цени може да бъде ограничен. Затова тази мярка трябва да бъде интегрирана с останалите.

Според браншови организации водата за напояване е една от най-скъпите в Европа, предвид което е необходимо да се предвиди възможността за реализирането на държавна политика, гарантираща конкурентни условия на водата, ползвана за поливно земеделие.

Централният регистър за проследимост и Националната обсерватория „Храни“ имат важно значение и за оценка на ефекта от напояването. Регистърът може да осигурява данни за реално произведена и реализирана продукция от поливни площи, произход, движение по веригата и връзка с тържища, преработватели и търговци. Обсерваторията може да анализира в агрегирана форма дали възстановеното напояване води до по-стабилни количества плодове, зеленчуци, картофи и фуражи, дали намалява сезонната волатилност, дали ограничава вноса в чувствителни периоди и дали влияе върху разликата между производствена, едрова и крайна цена. Това е важно, защото ефектът от програмата трябва да се измерва не по километри канали или брой ремонтирани съоръжения, а по реален принос към производството, пазара и потребителите.

Програмата трябва да има и регионално измерение. Не всички региони имат еднакъв производствен профил, воден потенциал и пазарни нужди. В региони с традиции в зеленчукопроизводството и овощарството напояването трябва да бъде свързано с хладилни бази, сортиране, пакетиране и тържища. В региони с животновъдство то трябва да подпомага фуражните култури и стабилността на млякото и месото. В слабо развити региони напояването може да има и социално-икономически ефект, ако създава доход за местни производители и снабдява местни пазари, училища, болници и социални кухни.

Необходимо е и разграничение между възстановяване на инфраструктура и устойчиво управление на водния ресурс. Програмата не трябва да създава стимули за неефективно водоползване, свръхабстракция или конфликти между земеделие, питейно-битово водоснабдяване, екосистеми и други икономически дейности. Европейският опит показва, че модернизацията на напояването трябва да бъде съпроводена с водни баланси, екологични ограничения, мониторинг, цифров контрол и реално намаляване на загубите. Затова всяко разширяване на поливните площи трябва да бъде съчетано с оценка на водния ресурс, ефективността на системите и приоритета на културите с най-голям продоволствен и социален ефект.

В този контекст програмата следва да бъде изградена около няколко съдържателни ядра. Първото е **картографиране и данни** – реална карта на поливния потенциал, използваните площи, водоизточниците, техническото състояние и културите. Второто е **рехабилитация на съществуваща инфраструктура**, но само

там, където има реален производствен и пазарен ефект. Третото е **водоспестяваща модернизация** – капково, сензори, цифрово управление, събиране, рециклиране и повторно използване на поливната вода, намаляване на загубите и енергийна ефективност. Четвъртото е **организация на производителите** – сдружения, кооперативи и производителски организации, които могат да управляват обща инфраструктура. Петото е **пазарна интеграция** – връзка с хъбове, къси вериги, публични доставки, преработка и тържища. Шестото е **аналитична оценка** – наблюдение чрез обсерваторията дали програмата реално стабилизира производството и цените.

В обобщение, програмата за възстановяване и развитие на поливното земеделие следва да бъде формулирана като мярка за **стабилизиране на производствената основа на сектор „Храни“**. Тя трябва да бъде насочена приоритетно към плодове, зеленчуци, картофи, фуражни култури и трайни насаждения, защото именно там климатичният риск най-бързо се превръща в ценови риск, вносна зависимост и загуба на пазарна позиция за българските производители.

Така разработена, мярката допълва общата архитектура на препоръките, защото без напояване част от горните инструменти ще останат зависими от климатичната случайност. С възстановено, модернизирано и водоефективно напояване България може да намали ценовата волатилност при чувствителни храни, да ограничи зависимостта от внос при кризи и да укрепи продоволствената устойчивост на страната.

### ***13. Програма за развитие на българското семепроизводство и посадъчен материал***

Програмата за развитие на българското семепроизводство и посадъчен материал следва да бъде разглеждана като **стратегическа мярка за продоволствена устойчивост**, а не като помощна или периферна дейност в земеделието. Семената, посадъчният материал, сортовете, подложките и репродуктивният материал са началната точка на хранителната верига. Ако производителите на плодове, зеленчуци, картофи, фуражни култури и трайни насаждения зависят в прекомерна степен от вносен посевен и посадъчен материал, тогава уязвимостта на сектора възниква още преди производството, преработката, логистиката и търговията.

Именно поради това семепроизводството и разсадопроизводството следва да бъдат включени в секторната архитектура като **първично стратегическо звено**, от което зависят добивите, качеството, устойчивостта към климатични шокове, възможността за планиране на производството и намаляването на зависимостта от внос.

Значението на тази мярка се вижда особено ясно при плодовете и зеленчуците, при които преди всички други проблеми стои още един базов въпрос – с какъв семенен и посадъчен материал започва производството, какъв е неговият произход, качество, устойчивост, пригодност към местните климатични условия и достъпност за малките и средните производители.

Официалните данни показват, че в България вече съществува институционална основа, върху която подобна програма може да бъде изградена. Изпълнителната агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол е национален орган по схемите за семена на OECD, ежегодно издава Официалната сортова листа на Република България, вписва новорегистрирани сортове в европейските каталози и отговаря за хармонизирането на националната уредба в областта на семената и посадъчния материал с правото на ЕС. През 2024 г. в официалната сортова листа са вписани 1 088 сорта, от които 576 полски, 375 зеленчукови, 4 овощни, 92 лозови, 16 тютюневи, 12 медицински и ароматни и 13 вида извън обхвата на основните директиви.

Същевременно тези данни показват и съществен структурен проблем. От изпитаните през 2024 г. сортове за биологични и стопански качества и предварително изпитване **95,8 % са чужда селекция**, при 94,7 % през 2023 г. Това не означава, че чуждата селекция е проблем сама по себе си. Напротив, достъпът до европейския и световния сортов пазар е част от нормалното функциониране на общия пазар. Но когато почти целият изпитван сортов поток е чужд, възниква стратегически въпрос дали България разполага с достатъчен собствен селекционен и семепроизводствен капацитет при култури, които са чувствителни за продоволствената сигурност, регионалното производство и цените на основните храни.

Още по-показателна е структурата на семепроизводствените площи. През 2024 г. са получени заявления за сертификация за 35 056 ха семепроизводствени посеви, а инспектираните площи възлизат на 34 504 ха. От тях най-голям дял заемат зърнените видове – 32 582 ха, или 94,4 %, следвани от фуражни култури – 956 ха, картофи – 693 ха, маслодайни и влакнодайни – 229 ха, а зеленчуковите видове са едва 35,6 ха или 0,1 %. За 2025 г. очакваните данни също показват силна доминация на зърнените култури: от заявени 35 365 ха за полска инспекция 34 097 ха са зърнени, т.е. 96,4 %, докато фуражните са 615 ха, картофите 365 ха, а зеленчуковите култури 19,6 ха.

Тази структура е особено важна за настоящия анализ. България има развита семепроизводствена база основно при зърнените култури, но програмата за продоволствена устойчивост не може да се ограничи до тях. Ценовата чувствителност при храните, установена в секторния анализ, е най-силна при продукти за масово и често потребление, а не само при суровини за зърнен баланс. Плодовете, зеленчуците, картофите, фуражните култури и трайните насаждения са

пряко свързани с потребителските цени, качеството на храненето, вноса, сезонността и устойчивостта на регионалното производство. Затова семепроизводствената политика трябва да се преориентира към онези култури, при които зависимостта от внос, климатичният риск и липсата на достатъчен местен материал имат най-голямо отражение върху продоволствената сигурност.

Действащата държавна помощ за качествени семена и посадъчен материал е добра основа, но тя следва да бъде надградена. За 2025 г. ДФ „Земеделие“ утвърждава бюджет до 1,2 млн. лв. за помощта за участие на земеделски стопани в схема за качество за производство на семена и посадъчен материал, като схемата е пренотифицирана през 2023 г. с номер SA.107802 и има максимален бюджет до 10 млн. лв. за периода 2023-2029 г. Помощта е насочена към сертифицирани семена за зърнени, фуражни, маслодайни култури, картофи, тютюн, памук, оwoщен посадъчен материал, лозов посадъчен материал и семена от зеленчукови култури, като покрива до 100 % от разходите по сертифициране от ИАСАС. Помощта е възможно да включва и зеленчуковия посадъчен материал.

Същевременно самият обхват на помощта показва, че тя е предимно схема за сертификационни услуги и качество, а не пълна програма за стратегическо възстановяване на семепроизводството. През 2024 г. стойността на услугите, предоставени от ИАСАС по схемата, е 1 199 987 лв., а получателите са 446. В аграрния доклад е посочено, че помощта създава предпоставка за добавена стойност чрез използване на сертифицирани семена, по-качествена продукция от единица площ и подобряване на агроекологичността на производството. Това е важно, но недостатъчно, ако целта е семепроизводството да се превърне в стратегически елемент на продоволствената сигурност.

Следователно програмата трябва да има по-широк обхват от подпомагане на сертификацията. Тя следва да включва **карта на националното семепроизводство и посадъчния материал**, която да показва не само кои производители са регистрирани, а какъв е реалният производствен капацитет по култури, региони, категории семена, сортове, маточни насаждения, наличности, лабораторен капацитет, заготовка, съхранение и зависимост от внос. Съществуващият публичен национален електронен регистър на лицата, които търгуват с посевен и/или посадъчен материал, поддържан от ИАСАС, е необходима основа, но той трябва да бъде надграден като инструмент за секторна политика. През 2024 г. са издадени 316 удостоверения за търговия, като 250 са първоначални регистрации, 66 са преиздадени, а 13 лица са заличени. Тази информация е полезна, но не дава сама по себе си достатъчна картина за наличностите, сортовата структура, вътрешното снабдяване и риска от недостиг при чувствителни култури.

Програмата следва да постави специален фокус върху **българската селекция и климатично устойчивите сортове**. Европейската комисия изрично свързва бъдещата уредба на растителния репродуктивен материал с Европейския зелен пакт, стратегията „От фермата до трапезата“, стратегията за биоразнообразие и адаптацията към климатичните промени. Комисията подчертава, че устойчивите хранителни системи зависят от сигурността и разнообразието на семената, а фермерите трябва да имат достъп до широк спектър от качествени семена на сортове, адаптирани към климатичния натиск. Това е пряко приложимо към България, където засушаванията, горещите вълни, водният дефицит и нестабилността на добивите вече имат значение за цените на чувствителни храни.

Необходимо е да се развие потенциала на Българската селскостопанска академия, като се създаде система за оценка на новите сортове, възможност за тяхното промотиране сред фермерите и предлагане на конкурентни условия, по подобие на вносни семена, които навлизат на българския пазар с агресивна реклама с възможност за разсрочено плащане.

В тази връзка семепроизводството трябва да бъде свързано и с предходната мярка за поливното земеделие. Напояването може да стабилизира производството, но неговият ефект ще бъде ограничен, ако производителите не разполагат с подходящи сортове и посадъчен материал, устойчиви на суша, болести, температурни амплитуди, по-кратки вегетационни периоди или регионални почвено-климатични условия. Водата и семето са два взаимно свързани елемента на производствената устойчивост: напояването намалява климатичния риск, а подходящият сорт повишава ефективността на всяка единица вода, труд и вложени ресурси.

Особено значение има връзката със зеленчукопроизводството. При зеленчуците данните за заявени семепроизводствени площи са минимални спрямо общата семепроизводствена структура, а същевременно именно зеленчуците са сред най-чувствителните продукти за потребителските цени, сезонността и вноса. Ако България иска да развива по-устойчиво производство на домати, пипер, краставици, картофи, лук, зеле и други основни култури, трябва да има по-силна национална база за семена, посадъчен материал, разсадопроизводство, сортово изпитване и лабораторен контрол. В противен случай производителите ще зависят от външни доставчици, от колебания в цените и наличностите на вносен материал и от сортове, които не винаги са оптимално пригодени към местните условия.

При трайните насаждения програмата има още по-дългосрочно значение. Посадъчният материал при овощни култури не е краткосрочен входящ ресурс, а решение, което определя производството за години напред. Качеството на подложките, сортовата автентичност, здравният статус, устойчивостта към болести, адаптацията към климат и възможността за механизация имат пряк ефект върху

бъдещите добиви, качество и конкурентоспособност. Данните за 2024 г. показват, че ИАСАС е извършвала окачествяване на овощен и лозов посадъчен материал, включително подложки и посадъчен материал от овощни видове, но мащабът на овощните насаждения за сертификация/одобрение остава ограничен спрямо стратегическите потребности на сектора.

При фуражните култури мярката има пряка връзка с млечния и животновъдния сектор. Ако фуражните култури се произвеждат при нестабилни добиви, високи разходи и ограничен достъп до качествени семена, това се пренася към себестойността на млякото, месото и яйцата. Затова програмата за семепроизводство трябва да включва фуражните култури не само като земеделски подсектор, а като инструмент за стабилизиране на животновъдството и млечната верига.

Мярката трябва да включва и **инвестиции в заготовка, съхранение и лабораторен контрол**. Семепроизводството не приключва с отглеждането на семепроизводствен посев. Необходими са заготовка, сушене, почистване, сортиране, обеззаразяване, съхранение, лабораторен анализ, контрол на кълняемост, чистота, здравен статус, сортова идентичност и проследимост. През 2024 г. ИАСАС е извършвала полски инспекции, издаване на етикети, вземане на проби, лабораторен анализ, последващ контрол и окачествяване на посадъчен материал. Именно тези функции трябва да бъдат разширени технологично и регионално, за да не се формира нова зависимост от ограничен брой заготовителни и лабораторни мощности.

Дигиталният регистър на производителите и наличностите трябва да бъде свързан с вече разработваната концепция за Централен регистър за проследимост и Национална обсерватория „Храни“. В този модел семепроизводството трябва да бъде включено като **предпроизводствен модул** – за да се знае не само какво е произведено и реализирано, а и с какъв материал започва производството, какви са наличностите, какъв е произходът, къде има недостиг и какви култури са изложени на риск.

Такъв регистър не трябва да се превръща в инструмент за търговска координация между производители или доставчици на семена. Публичният му слой следва да бъде агрегирана информация – по култури, региони, категории материал, наличности, сортови групи и производствен капацитет. Индивидуализираните данни за конкретни количества, договори, цени или бъдещи търговски намерения трябва да бъдат достъпни само за компетентните органи при спазване на правилата за защита на търговската тайна и конкуренцията. Това е същият конкурентноправен предпазител, който следва да важи за всички информационни системи в сектор „Храни“.

Програмата трябва да има и ясно научноизследователско измерение. Българската селекция не може да бъде възстановена само чрез помощ за сертификация. Необходими са връзки между научните институти, университетите,

селекционните станции, ИАСАС, производителите, кооперативите и преработвателите. Целта е да се развиват сортове, които отговарят не само на агрономически показатели, но и на пазарни и хранителни нужди: вкус, съхраняемост, транспортируемост, пригодност за преработка, хранителни качества, устойчивост на болести, устойчивост на суша, пригодност за биологично производство и регионална адаптация. Без такава връзка между наука, производство и пазар българската селекция ще остане ограничена, а производителите ще продължат да избират основно вносен материал.

Сравнителният европейски опит показва, че силните земеделски системи третират семепроизводството като индустрия с висока добавена стойност. В самия междинен анализ са посочени примери за успешни европейски кооперативи, включително френският Limagrain в областта на семената, както и кооперативни структури във Франция, Германия, Нидерландия и Испания, които осигуряват мащаб, маркетинг, преработка, технологични решения и достъп до пазари. Това е важно за България, защото развитието на семепроизводството не трябва да се оставя само на малки индивидуални производители без пазарна инфраструктура, а да бъде свързано с коопериране, обща заготовка, лабораторен контрол, маркетинг и достъп до регионални хъбове.

От гледна точка на продоволствената сигурност програмата трябва да изгради **минимален национален капацитет** при чувствителни култури. Това не означава затваряне на пазара или заместване на вноса на всяка цена. Българските производители трябва да имат достъп до качествени чужди сортове, когато те са конкурентни, продуктивни и подходящи. Но държавата трябва да може да оцени къде зависимостта от вносен материал създава риск, например при внезапно прекъсване на доставки, рязко поскъпване на семена, фитосанитарен проблем, климатична криза, геополитическо напрежение или недостиг на сортове, подходящи за местни условия.

Програмата следва да се свърже и с качеството и произхода на храните. Когато се изгражда политика за продукти със заявен български произход, трябва да е ясно какво означава това по цялата верига. При някои продукти „български произход“ може да означава българско производство от вносни семена или посадъчен материал; при други може да означава българска селекция, български посадъчен материал и местно производство. Тези категории не трябва да се смесват подвеждащо. Националната обсерватория „Храни“ може да анализира тази разлика в агрегирана форма, за да се оцени колко дълбока е реалната местна добавена стойност.

Важен е и ефектът върху малките и средни производители. Те са най-уязвими при колебания в цените и наличностите на семена и посадъчен материал, защото нямат мащаба да договарят големи доставки, да поддържат собствени резерви или да поемат риска от некачествен материал. Програмата следва да улесни достъпа им до

сертифицирани семена, качествен посадъчен материал, разсадопроизводство, лабораторни услуги и консултации. Това може да бъде особено ефективно, ако се реализира чрез производителски организации, кооперативи, регионални хъбове и къси вериги, така че семепроизводството да бъде част от по-широка пазарна организация, а не изолирана входяща доставка.

В този контекст трябва да се отчете и международното разбиране за ролята на семенните системи. FAO определя устойчивата семенна система като такава, която гарантира, че висококачествени семена от широк спектър сортове и култури се произвеждат и са напълно достъпни навреме и на достъпна цена за фермерите и другите участници. Това определение е особено подходящо за българския контекст: проблемът не е само дали семена съществуват на пазара, а дали са достъпни навреме, качествени, подходящи за местните условия, проследими и икономически достъпни за производителите.

В обобщение, програмата за развитие на българското семепроизводство и посадъчен материал следва да бъде формулирана като мярка за **възстановяване на началната производствена основа на сектор „Храни“**. Тя трябва да бъде насочена приоритетно към зеленчуци, плодове, картофи, фуражни култури и трайни насаждения; да надгради действащата държавна помощ за качествени семена; да включи карта на националното семепроизводство и разсадопроизводство, цифров регистър на производители и наличности, инвестиции в заготовка, съхранение и лабораторен контрол, подкрепа за българска селекция и климатично устойчиви сортове, както и връзка с кооперативи, регионални хранителни хъбове, поливно земеделие и къси вериги на доставки.

Така разработена, мярката допълва общата архитектура на препоръките, защото семепроизводството гарантира качествен старт на производствения процес. Без стабилна семепроизводствена база България ще остане уязвима още в първото звено на хранителната верига. С такава база страната може да намали зависимостта от вносен посевен и посадъчен материал, да повиши устойчивостта на местното производство, да подобри качеството и проследимостта и да създаде по-добра основа за развитие на плодове, зеленчуци, картофи, фуражни култури и трайни насаждения.

#### ***14. Въвеждане на режим на ДДС групи***

Мярката за въвеждане на национален режим на **ДДС групи** следва да бъде разглеждана като допълващ данъчно-организационен инструмент към мерките за коопериране, регионални хранителни хъбове, обща логистика, преработка и къси вериги на доставки. Тя не е пряка мярка за намаляване на цените на храните и не следва да се представя като данъчна преференция само за сектор „Храни“. Нейната

функция е по-специфична – да намали административната тежест, касовия натиск и вътрешногруповото ДДС-обслужване при икономически интегрирани структури, които реално действат като единна производствена, логистична, преработвателна или пазарна организация.

Правната възможност за такъв режим вече съществува в правото на ЕС. Член 11 от Директива 2006/112/ЕО допуска всяка държава членка, след консултиране с Комитета по ДДС, да разглежда като едно данъчнозадължено лице лица, установени на нейна територия, които, макар юридически независими, са тясно обвързани помежду си с финансови, икономически и организационни връзки. Европейската комисия обяснява, че при ДДС група членовете могат да подават една обща ДДС декларация и не е необходимо да издават ДДС фактури за вътрешните доставки между членовете, тъй като те не се вземат предвид за целите на ДДС.

В българския контекст този инструмент има значение именно поради структурните дефицити, установени в секторния анализ на КЗК, защото ако целта е да се насърчат по-ефективни и по-къси хранителни вериги, държавата трябва да разглежда не само субсидии, хъбове и регистри, но и данъчната архитектура, в която тези структури ще функционират.

Режимът на ДДС групи може да бъде особено полезен при кооперативи, производителски организации, регионални хранителни хъбове, общи логистични дружества, млекосъбирателни и охлаждащи структури, пакетиращи центрове, малки преработвателни обединения и свързани дружества за съхранение, транспорт и реализация. При такива модели често има множество вътрешни доставки: производителят предоставя продукцията към обща структура; общата структура извършва сортиране, пакетиране, охлаждане или логистика; отделно дружество може да извършва преработка; друго – маркетинг или доставка към публични кухни, тържища, магазини или крайни клиенти. Ако всяко вътрешно движение поражда отделно ДДС фактуриране, начисляване, плащане, приспадане и възстановяване, това увеличава административната и касовата тежест, без непременно да създава реална допълнителна икономическа стойност.

Затова режимът следва да се разглежда като **инструмент за улесняване на икономическата интеграция**, а не като данъчно предимство за определен сектор. При напълно облагаеми лица ДДС по принцип не е краен разход, когато е налице право на данъчен кредит, но може да бъде значим касов и административен проблем. Това е особено важно при малки и средни производители, кооперативи и хъбове, които работят с ниски маржове, сезонни приходи, значителни предварителни разходи и забавено възстановяване на данък. В такива случаи намаляването на вътрешногруповото ДДС-обслужване може да подобри ликвидността и да направи общата логистика и преработка по-постижими.

Тази мярка е пряко свързана с предходните препоръки за коопериране и регионални хранителни хъбове. ДДС групата може да бъде един от инструментите, чрез които тези структури да функционират по-ефективно, когато между участниците има реална финансова, икономическа и организационна интеграция.

Особено важно е обаче режимът да не се превърне в отворен механизъм за свободно „групиране“ на независими пазарни участници само защото работят в един сектор или използват един и същ хъб. Член 11 от ДДС директивата изисква не просто икономическо сходство, а едновременно наличие на тесни финансови, икономически и организационни връзки. Това означава, че режимът не следва да се прилага към всяка неформална мрежа от производители, доставчици или търговци, а само към структури, които действително функционират като единна икономическа организация – например призната производителска организация с общо управление, кооператив с обща логистика и реализация, група от свързани дружества за производство, преработка и дистрибуция, или хъбова структура с ясно доказана обща икономическа цел и организационна зависимост.

В сектор „Храни“ режимът може да има няколко практически приложения. При млякото и млечните продукти той може да подпомогне структури, които обединяват млекопроизводители, млекосъбирателен център, охлаждане, лабораторен контрол, транспорт и преработка. Това е особено важно на фона на установените структурни деформации в млечния сектор. При такава структура ДДС групата не решава сама производствения проблем, но може да улесни изграждането на обща инфраструктура, която да намали разходите и да подобри пазарната позиция на производителите.

При плодовете и зеленчуците режимът може да подпомогне общи структури за сортиране, калибриране, пакетиране, хладилно съхранение, етикетиране, транспорт и реализация. Този подсектор е особено чувствителен поради сезонност, нетрайност, загуби при съхранение, зависимост от посредници, транспорт и внос. Когато производителите действат индивидуално, те трудно могат да поддържат хладилна база, общ транспорт или постоянни доставки към публични кухни, тържища и търговски обекти. Когато обаче тези функции се организират през реално интегрирана структура, ДДС групата може да намали вътрешната административна тежест и да направи общата логистика по-ефективна.

Режимът може да има значение и за регионалните хранителни хъбове. Един хъб може да включва юридически отделни звена – оператор на хладилна база, дружество за транспорт, звено за пакетиране, кооператив или производителска организация, маркетингова платформа и структура за доставки към обществени кухни или търговци. Ако тези звена са действително финансово, икономически и организационно свързани, ДДС групата може да позволи те да бъдат третиращи като

един данъчен субект за целите на ДДС. Така хъбът ще бъде по-близо до икономическата си реалност – единна структура за достъп до пазара, вместо множество вътрешно фактуриращи се субекти.

В същото време режимът следва да бъде **общ**, а не секторна преференция само за храни. Член 11 от ДДС директивата е обща опция за държавите членки и не е замислен като инструмент за подпомагане на един сектор. Въвеждането му само за агрохранителния сектор би могло да създаде въпроси за данъчна неутралност, равнопоставеност и съвместимост с общата система на ДДС. Правилният подход е да се въведе общ национален режим, приложим за всички сектори при еднакви критерии, като сектор „Храни“ бъде посочен само като един от практическите ползватели поради нуждата от коопериране, обща логистика, преработка и къси вериги.

Сравнителният европейски опит показва, че ДДС групирането е отдавна познат инструмент, но изисква внимателен дизайн. В съобщението си от 2009 г. Европейската комисия посочва, че към онзи момент 15 държави членки вече са въвели режими на ДДС групи, но също така отбелязва значителни различия между националните модели и необходимост от по-единно и фискално неутрално прилагане. Този опит показва, че режимът може да бъде полезен, но не трябва да бъде въведен без предварителна оценка на въздействието, консултация с Комитета по ДДС и ясни антизлоупотребни правила.

Антизлоупотребните гаранции са съществен елемент от мярката. Самата Директива допуска държавите членки, които въвеждат ДДС групиране, да приемат мерки за предотвратяване на избягване или отклонение от данъчно облагане, а Европейската комисия подчертава, че при въвеждането на такива режими не трябва да се създават необосновани предимства, вреди, нарушения на фискалната неутралност или изкривяване на конкуренцията. Затова българският режим следва да включва предварителна регистрация, проверка на връзките между участниците, представител на групата, обща ДДС декларация, солидарна отговорност, минимален период на участие, правила за присъединяване и напускане, както и възможност за отказ, прекратяване или дерегистрация при риск от злоупотреба.

Особено важно е да се предотврати използването на режима за изкуствено прехвърляне на дейности, натрупване на данъчен кредит, избягване на ДДС при вътрешни услуги към лица с ограничено право на приспадане, прикриване на реални доставки или създаване на данъчни предимства без икономическа интеграция. В сектор „Храни“ такъв риск може да възникне, ако режимът се използва само формално, например няколко независими търговци или производители се групират без реална организационна и финансова връзка, само за да намалят ДДС-

администрирането или да прехвърлят данъчни позиции. Поради това критериите за допустимост трябва да бъдат достатъчно ясни и проверими.

Въвеждането на ДДС групи следва да бъде съобразено и с конкурентноправните предпазители, които преминават през всички препоръки. ДДС групата не трябва да се превръща в инструмент за обмен на чувствителна търговска информация между независими конкуренти, за съгласуване на цени, разпределяне на клиенти или координиране на пазарно поведение. Ако групата е реално интегрирана икономическа структура, тя може да бъде третирана като един данъчен субект за целите на ДДС. Но ако участниците остават независими конкуренти без достатъчна финансова, икономическа и организационна свързаност, режимът не следва да бъде използван като „данъчно покритие“ за координация.

Тази мярка трябва да бъде свързана и с Централния регистър за проследимост и Националната обсерватория „Храни“. Обсерваторията може да анализира в агрегирана форма дали ДДС групирането и свързаните с него кооперативни или хъбови структури водят до по-къси вериги, по-ниски вътрешни административни разходи, по-добра логистика, повече проследима продукция и по-добър достъп на малките производители до пазара. Това е важно, защото режимът трябва да бъде оценяван не само като данъчна техника, а като част от по-широка политика за ефективни хранителни вериги.

Режимът би могъл да има и положителен ефект върху публичните доставки на храни. Кооператив или хъб, който обединява производители, склад, транспорт и пакетиране, може по-лесно да участва в доставки към училища, детски градини, болници и социални кухни, ако вътрешните му процеси не са натоварени с излишно ДДС фактуриране между отделните свързани звена. Това не означава данъчно субсидиране на участието в обществени поръчки, а намаляване на административната фрагментация при реално интегрирани структури, които могат да гарантират качество, свежест, произход и проследимост.

Мярката следва да бъде разграничена от намаляване на ДДС ставката за храни. ДДС групирането не намалява ставката, не освобождава крайните продажби от облагане и не представлява ценова мярка. То засяга начина, по който тясно свързани лица се третират за целите на ДДС. Именно затова ефектът му не трябва да се преувеличава като пряко антиинфлационен инструмент. По-правилно е да се каже, че режимът може да има **косвен структурен ефект**, като улеснява кооперирането, намалява вътрешните касови и административни тежести, подкрепя общата логистика и създава по-добри условия за по-къси и по-ефективни хранителни вериги.

Необходима е и предварителна оценка на въздействието. Тя следва да анализира кои сектори биха използвали режима, какъв би бил ефектът върху бюджетните приходи и касовите потоци, какви рискове за избягване на данъци биха

възникнали, какви информационни системи са необходими на НАП, как режимът би се отразил на малки и средни предприятия, какви критерии за финансови, икономически и организационни връзки са приложими, и какви ограничения са необходими за сектори с частично или ограничено право на данъчен кредит. Преди въвеждането на националния режим е необходима и консултация с Комитета по ДДС, тъй като Европейската комисия изрично приема, че тази консултация трябва да се проведе преди публикуването на националните правила за ДДС групиране.

В обобщение, въвеждането на режим на ДДС групи следва да бъде формулирано като мярка за **данъчно-административно улесняване на реално интегрирани икономически структури**, включително в агрохранителния сектор. Режимът трябва да бъде общ за икономиката, но практически приложим към производителски организации, кооперативи, регионални хранителни хъбове, преработвателни и логистични структури, които имат доказани финансови, икономически и организационни връзки. Той трябва да намалява вътрешните административни и касови тежести, без да създава данъчни привилегии, ценови тавани, пряка намеса в цените или възможност за злоупотреби.

Така разработена, мярката допълва общата архитектура на препоръките, тъй като режимът на ДДС групи може да намали данъчно-административната фрагментация вътре в реално интегрираните структури. По този начин данъчната рамка ще подпомогне, а няма да затруднява изграждането на по-къси, по-прозрачни и по-ефективни хранителни вериги.

### **III. Специални мерки за млечния сектор и сектор плодове и зеленчуци**

#### ***15. Национална програма „Мляко и млечни продукти“***

Мярката за разработване на **Национална програма „Мляко и млечни продукти“** следва да бъде изведена като самостоятелен специализиран пакет в рамките на общата програмна архитектура за сектор „Храни“. Причината е, че млечният сектор концентрира най-сериозните структурни деформации, установени в междинния секторен анализ, като отслабване на националната производствена база, намаляване на броя на стопанствата и животните, спад на произведеното сурово мляко, увеличаване на производствените разходи, ниски изкупни цени спрямо средните за ЕС, нарастващ внос и риск от влошаване на качеството и произхода на млечните продукти.

Тази програма не следва да се разбира като секторна субсидия без връзка с пазара, нито като инструмент за административно определяне на изкупни или крайни цени. Нейната цел е да възстанови функционирането на млечната верига като

последователност от устойчиво първично производство, проследима суровина, конкурентна преработка, коректни договорни отношения, качествен продукт, справедливо разпределение на добавената стойност и реален избор за потребителя.

Необходимостта от отделна програма произтича пряко от междинния секторен анализ на КЗК. В него е установено, че най-сериозни структурни деформации по цялата верига на доставки се наблюдават именно при млякото и млечните продукти: спад на производството на прясно мляко с 8 %, на бяло саламурено сирене с 9 %, на кашкавал с 14 %, на яйца със 17 %, спад на производството на сурово краве мляко с около 25 % за периода 2020–2024 г. и ръст на вноса на мляко и млечни продукти с 43 % за пет години. Анализът изрично посочва, че тези тенденции поставят предизвикателства пред устойчивостта на сектора и изискват целенасочени мерки за подкрепа на местните производители. Допълнителните данни, изнесени от КЗК, показват още по-дълбока негативна тенденция. За периода 2020-2025 г. стопанствата с млечни крави намаляват с около 66 %, стопанствата с овце майки — с около 65 %, а стопанствата с кози майки — със 70 %. Паралелно с това намалява броят на млекодайнните животни — при овцете майки с около 46 %, при козите майки с около 42 %, а при млечните крави с около 26 %. Това се отразява пряко върху произведените количества сурово мляко: кравето мляко спада с около 20 %, овчето — с около 35 %, козето — с около 36 %, а общото производство на мляко намалява с около 21–25 % според използваната статистическа база.

Тези данни показват, че млечният сектор не е изправен пред временна пазарна корекция, а пред **структурно свиване на производствената база**. От пазара излизат предимно малки и средни стопанства, което води до концентрация в животновъдството, но не непременно като резултат от повишена ефективност, а като последица от силен икономически натиск върху по-малките производители. Когато броят на стопанствата намалява по-бързо от броя на животните, секторът губи териториална плътност, регионално производство, семейни ферми, местни доставки и възможност за по-гъвкава продоволствена реакция при кризи.

Проблемът се задълбочава от повишаването на производствените разходи. В работните данни, с които разполага Комисията, е отчетено нарастване на разходите за производство на един литър краве мляко с около 27 %, а при овчето мляко – с около 46 %. На този фон изкупните цени на суровото овче и козе мляко в България остават трайно под средните равнища за ЕС, докато цените на кравето мляко са около средните равнища на ЕС. В същото време крайните цени на млечните продукти, както от козе, така и от овче и краве мляко от местен произход са високи. Това показва неравномерно разпределение на добавената стойност и поражда риск себестойността на суровото мляко да се доближи до или да се изравни с изкупната цена.

Сравнителният европейски контекст прави този извод още по-съществен. По данни на Европейската комисия от май 2026 г. събирането на краве мляко в ЕС през март 2026 г. се увеличава с 4 % спрямо март 2025 г., а за периода януари-март 2026 г. е с 4,4 % по-високо спрямо същия период на предходната година. Това означава, че българският спад при суровото мляко не може да бъде обяснен единствено като част от общоевропейски цикъл на свиване на производството, а той има специфичен национален характер и изисква отделна секторна реакция.

Първият елемент на програмата следва да бъде **месечен баланс на млечния сектор**. Той трябва да обхваща произведеното сурово мляко, изкупените количества, преработеното мляко, вноса, износа, производството на основни млечни продукти и вътрешното потребление. Такъв баланс е необходим, защото без регулярна картина за наличностите и движението на суровината не може да се прецени дали пазарът функционира устойчиво, дали вносът компенсира вътрешен недостиг, дали преработката се измества към вносна суровина, дали намаляването на местното производство води до промяна в качеството и дали ценовите процеси имат производствено, логистично, търговско или външнотърговско обяснение.

Този баланс следва да бъде част от модула „**Мляко и млечни продукти**“ в Националната обсерватория „Храни“ и да използва данните от Централния регистър за проследимост, официалната аграрна статистика, митническата информация, данните за преработка, пазарните цени, изкупните цени и контролните резултати. Той не трябва да публикува чувствителна информация за отделни ферми, преработватели или търговци, а агрегирана информация по вид мляко, продуктова група, регион и период. Така ще се запази конкурентноправният предпазител, но ще се създаде постоянна публична картина за състоянието на сектора.

Вторият елемент е **отделното наблюдение на краве, овче и козе мляко**. Общата категория „мляко“ прикрива съществени разлики в производствената структура, себестойността, качеството, регионалното разпределение, преработката и потреблението. Овчето и козето мляко имат различна пазарна логика от кравето мляко; те често са свързани с по-малки стопанства, специфични регионални продукти, сезонност, по-висока себестойност и по-голям риск от изчезване на традиционни производствени модели. Затова програмата трябва да третира отделно кравето, овчето и козето мляко – не само като статистически категории, а като различни подсистеми на продоволствената устойчивост.

Третият елемент е въвеждането на по-ясна договорна рамка между фермери и преработватели. Европейското право вече предоставя такава възможност. В рамките на т.нар. **Milk Package** държавите членки могат да направят писмените договори между фермери и преработватели задължителни и да изискват първите купувачи да предлагат минимална продължителност на договора. Европейската комисия посочва,

че тези договори следва да бъдат сключвани преди доставката и да съдържат елементи като цена, обем, продължителност, условия на плащане, събиране и правила при форсмажор; всички тези елементи следва да бъдат свободно договорени между страните.

В българския контекст стандартният договор не трябва да означава административно определена изкупна цена. Неговата функция е да създаде предвидимост, прозрачност и защита срещу едностранни промени. Минималното съдържание следва да включва срок, количества, качество, критерии за приемане, начин на определяне или актуализация на цената, срокове за плащане, условия за събиране и транспорт, лабораторни показатели, отговорност при несъответствие, правила при промяна на обективни разходни фактори и механизъм за решаване на спорове. Особено важно е цената да може да се определя чрез ясна формула или индикативни параметри, свързани с обективни фактори – качество, масленост, протеин, производствени разходи, пазарни индекси, сезонност или други проверими показатели, но без хоризонтално договаряне между конкуренти и без административно фиксиране на равнища.

Четвъртият елемент е **проследимостта на произхода на суровината**. При млечните продукти потребителят трябва да може да различи продукт, произведен от българска суровина, продукт, произведен в България от вносна суровина, продукт със смесен произход и продукт, при който българската марка или производственото място не означават български произход на основната суровина. Това разграничение е важно не само за потребителската информация, но и за конкуренцията между производителите. Ако продукт от вносна суровина се представя по начин, който внушава местен произход, това може да постави в неблагоприятно положение производителите, които реално използват българско мляко и поддържат по-високи производствени разходи.

Петият елемент е **засилен контрол върху състава, етикетирането и качеството на млечните продукти**. Междинният секторен анализ изрично отчита липса на стандарти за качество и ефективен контрол, като посочва, че отсъствието на национални стандарти за качеството на суровото мляко и млечните продукти води до трайна тенденция на занижаване на качествените параметри, а контролът е ограничен основно до безопасността, без да гарантира качество. Затова националната програма трябва да свърже млечната политика с мярката за качество, етикетиране и произход: лабораторен контрол, проверка на съответствието между етикет и състав, контрол върху използването на заместващи съставки, проверка на наименованията и контрол върху подвеждащо представяне.

Тази част от програмата е особено важна, защото при силен ценови натиск върху доставните и изкупните цени възниква риск от т.нар. „невидима инфлация на

качеството“ — запазване на цена или външен вид на продукта, но промяна в рецептурата, използване на по-евтини съставки, намаляване на качествени показатели или представяне на продукти със заместващи суровини като равностойни на традиционни млечни продукти. Такъв риск не може да бъде адресиран само чрез ценов мониторинг; необходимо е съчетаване на проследимост, лабораторен контрол и ясно етикетирание.

Шестият елемент е **мониторингът на собствените марки на търговските вериги**. Собствените марки не следва да бъдат третирани като проблем сами по себе си. Те могат да увеличат ценовата конкуренция и да дадат достъп до по-достъпни продукти. Но в млечния сектор те могат да засилят зависимостта на преработвателя от един търговски канал, да ограничат видимостта на производствената марка, да окажат натиск върху рецептурата и да затруднят проследяването на произхода на суровината. Затова програмата трябва да наблюдава собствените марки по показатели като произход на суровината, качество, състав, разлика спрямо производствените марки, договорни условия, промоционални механизми и риск от прехвърляне на търговски натиск към доставчика.

Седмият елемент е **програма за малки и средни млекопроизводители**. Данните за рязък спад на стопанствата показват, че основният риск не е просто намаляване на произведените количества, а изчезване на производствена структура, която поддържа регионална заетост, местни доставки, животновъдни традиции и гъвкавост при кризи. Подкрепата за малките и средни стопанства трябва да бъде обвързана с реално произведено и реализирано мляко, качество, проследимост, участие в кооперативи, достъп до охлаждащи пунктове, ветеринарна и лабораторна подкрепа, обучение, модернизация и по-добра договорна позиция спрямо преработвателите.

Тук програмата трябва да се свърже с вече разработените мерки за коопериране, регионални хъбове, поливно земеделие и фуражна база. Млекопроизводителят не може да бъде устойчив, ако няма достъп до качествени фуражи, охлаждане, общ транспорт, лабораторен контрол, договорна реализация и предвидими плащания. Следователно програмата за млечния сектор трябва да бъде не само финансова, а организационна и инфраструктурна: млекосъбирателни пунктове, хладилни мощности, мобилни лабораторни услуги, кооперативна логистика, регионални мандри и връзка с публични доставки.

Осмият елемент е **подкрепата за регионални мандри и кооперативно преработване**. Междинният секторен анализ отчита недостатъчно финансиране на преработката, което ограничава модернизацията, автоматизацията и иновациите. В млечния сектор това е особено важно, защото първичното производство не може да се стабилизира без устойчиви преработвателни канали. Малките и средни

млекопроизводители имат нужда не само от по-добра изкупна цена, а от възможност за добавяне на стойност чрез местна или кооперативна преработка, регионални марки, традиционни продукти и достъп до пазари, обществени кухни, фермерски пазари и специализирана търговия.

Тази подкрепа не трябва да води до изкуствено поддържане на неефективни производства. Тя трябва да бъде насочена към реално работещи регионални структури, които могат да докажат произход, качество, пазарна реализация и устойчив бизнес модел. Така ще се избегне рискът публичната подкрепа да се превърне в субсидиране на формална дейност без ефект върху производството, качеството и конкуренцията.

Деветият елемент е **ограничаване на риска от изтласкване на производители, които поддържат качество и традиционна рецептура**. Това е една от най-важните връзки между млечната програма и конкурентната политика. Ако пазарът възнаграждава основно най-ниската доставна цена, без достатъчна прозрачност за качество, произход и рецептура, производителите, които използват качествена суровина и поддържат стандарт, могат да бъдат изтласкани от продукти с по-ниска себестойност, но сходно пазарно представяне. Това не е само потребителски проблем, а структурно конкурентно изкривяване, при което на пазара остават не непременно най-качествените и устойчиви производители, а онези, които могат да понесат най-силен ценови натиск или да намалят качеството.

В този контекст трябва да се отчете и контролът върху концентрацията в млечния сектор. В работния материал е посочено, че КЗК е образувала производство за проверка на изпълнението на заявените намерения, въз основа на които през 2023 г. е разрешена концентрацията между „Тирбул“ ЕАД и „Обединена Млечна Компания“ ЕАД. Значението на такова производство надхвърля проверката на отделна сделка, защото чрез него се оценява как концентрацията се е отразила върху структурата на млечния сектор, изкупуването на сурово мляко, пазарната сила на обединената група, условията към производителите и равнището на конкуренция при производството и преработката на млечни продукти. В националната програма този елемент следва да бъде отчетен като част от по-широката нужда от наблюдение на концентрацията, пазарната сила и договорните практики в сектора.

Десетият елемент е връзката с европейските инструменти за пазарна прозрачност и организационно укрепване на производителите. Европейската **Milk Market Observatory** има за цел да предоставя повече прозрачност в млечния сектор чрез своевременно разпространение на пазарни данни и краткосрочни анализи, включително статистика за цени, маржове, производство и търговия. Българската програма трябва да използва същата логика, но да я адаптира към националните

дефицити, като спад на местното производство, рязко намаляване на стопанствата, зависимост от внос, ниски изкупни цени, риск от качество и регионална уязвимост.

Единадесетият елемент е **колективното договаряне чрез производителски организации**, но в ясно очертани конкурентноправни граници. Европейската комисия посочва, че фермерите могат да се обединяват в организации на производители, които да договарят колективно договорни условия, включително цената на суровото мляко, в определени количествени граници, за да не се нарушава конкуренцията. Това е особено важно за България, защото индивидуалният малък млекопроизводител често няма достатъчна преговорна сила спрямо преработвател или голям купувач. Колективното договаряне в рамките на признати организации може да подобри баланса, но не трябва да се превръща в картелно съгласуване извън допустимите от правото форми.

Дванадесетият елемент е връзката с режима срещу нелоялните търговски практики. Европейската комисия подчертава, че хранителната верига е уязвима към нелоялни практики поради силни дисбаланси между малки и големи оператори, а Директива (ЕС) 2019/633 забранява практики като забавени плащания, краткосрочни откази, едностранни промени в договори, плащания без връзка с конкретна сделка, прехвърляне на риск към доставчика и търговски ответни действия. В млечния сектор тези рискове са особено чувствителни, защото суровото мляко е нетрайна суровина, ежедневната реализация е критична, а производителят не може дълго да задържи продукцията си в очакване на по-добри условия.

Тринадесетият елемент е **връзката с публичните доставки и регионалните хранителни хъбове**. Млечните продукти са сред основните храни в училища, детски градини, болници, социални кухни и други публични институции. Ако публичните доставки бъдат ориентирани към качество, проследимост, произход и най-добро съотношение качество-цена, те могат да създадат стабилен пазар за регионални мандри, кооперативи и производители, които поддържат стандарт. Регионалните хъбове могат да осигурят охлаждане, съхранение, контрол и логистика, а публичното търсене може да даде предвидимост на производителите.

Четиринадесетият елемент – **Нормативна възможност за удостоверителни и сигнализиращи контролни функции на представителните браншови организации в хранително-вкусовата промишленост**.

С цел повишаване ефективността на контрола в сектор „Храни“, подобряване на конкурентната среда и осигуряване на по-висока степен на защита на потребителите, наред с контролните правомощия на Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ) може да бъде въведен механизъм за участие на представителните браншови организации чрез предоставяне на ограничени

контролни, удостоверителни и сигнализиращи функции, упражнявани в координация с компетентните държавни органи.

Контролът по отношение на безопасността на храните следва да остане в изключителната компетентност на БАБХ съобразно изискванията на европейското и националното законодателство. Успоредно с това на представителните браншови организации могат да бъдат предоставени правомощия за извършване на проверки и установяване на несъответствия, свързани с качеството, състава, произхода, етикетирането, спазването на технологичните изисквания и приложимите стандарти за производство на хранителни продукти.

Подобен подход е оправдан с оглед обстоятелството, че именно участниците на съответния пазар притежават най-висока степен на експертиза, практически опит и познаване на производствените процеси, което позволява своевременното установяване на нарушения и нелоялни практики, които трудно биха могли да бъдат идентифицирани единствено чрез периодичния административен контрол.

С цел недопускане на злоупотреба с предоставените правомощия и използването им като средство за ограничаване на конкуренцията или оказване на пазарен натиск между конкурентни предприятия, на браншовите организации не следва да се предоставят санкционни или административнонаказателни правомощия. Техните функции следва да бъдат ограничени до извършване на проверки, съставяне на констативни документи, удостоверяване на установени факти и подаване на мотивирани сигнали до компетентните контролни органи.

По този начин ще бъде създаден допълнителен механизъм за обществен и професионален контрол, който да подпомага дейността на държавните контролни органи, да подобрява качеството на храните на пазара и да съдейства за ограничаване на нелоялните практики в хранителната верига.

**Петнадесетият елемент - Национална програма за експортно подпомагане и международно позициониране на българските млечни продукти.**

Млечният сектор е сред малкото подсектори на хранително-вкусовата промишленост, които разполагат със значителен потенциал за устойчиво нарастване на износа и за утвърждаване на България като разпознаваем производител на традиционни хранителни продукти с висока добавена стойност. Наред с дълготрайните млечни продукти, значителен експортен потенциал притежават и редица продукти с по-кратък срок на годност, включително айрян и други традиционни български млечни изделия, които могат успешно да бъдат позиционирани на международните пазари чрез съвременни логистични решения и ефективни канали за дистрибуция.

В тази връзка е възможно да се разработи Национална програма за експортно подпомагане и международно позициониране на българските млечни продукти, основана на два взаимно допълващи се стълба – маркетингово позициониране и финансово подпомагане на експорта.

**На първо място**, следва да бъдат предприети целенасочени информационни, маркетингови и рекламни кампании за популяризиране на българските млечни продукти както на вътрешния пазар, така и на пазарите в Европейския съюз и в трети държави. Особен акцент следва да бъде поставен върху традиционните пазари за български хранителни продукти в държавите от Близкия изток и арабския свят, както и върху перспективни пазари с висок потенциал за растеж като Съединените американски щати, Канада, Австралия, Нова Зеландия, Япония, Бразилия и други държави с нарастващо търсене на качествени млечни продукти и храни с доказан произход.

В рамките на тази политика държавата може активно да използва международни спортни, културни, туристически и бизнес събития, провеждани в България и в чужбина, като инструмент за популяризиране на българските млечни продукти чрез дегустации, демонстрации, изложбени площи, рекламни кампании и други форми на публично представяне.

Възможно е да бъде изграден национален бранд за българските млечни продукти, основан на техния традиционен характер, качество, автентичност, хранителна стойност и връзка с българските производствени традиции. Подобен подход успешно се прилага от редица държави, които използват големи международни събития не само за туристическа реклама, но и за целенасочено популяризиране на националните си храни и земеделски продукти на външните пазари.

**На второ място**, следва да бъдат разработени финансови механизми за насърчаване на износа на български млечни продукти. Необходимо е да се анализира възможността за прилагане на инструменти като експортно застраховане, факторинг, гаранционни схеми, експортно кредитиране и други финансови механизми за ограничаване на търговския риск и подобряване на ликвидността на предприятията, осъществяващи международна дейност.

Успоредно с това следва да бъдат предвидени целеви форми на подпомагане за участие на българските предприятия в международни изложения, търговски мисии, бизнес форуми, B2B срещи, дегустационни събития, маркетингови кампании и други инициативи, насочени към изграждане на устойчиво пазарно присъствие и дългосрочни търговски партньорства на приоритетните експортни пазари.

Разширяването на износа на български млечни продукти следва да бъде разглеждано не само като икономическа мярка за подкрепа на сектора, но и като инструмент за повишаване на конкурентоспособността на българската икономика, подобряване на външнотърговския баланс, увеличаване на добавената стойност в хранително-вкусовата промишленост, създаване на нови възможности за реализация на българската продукция и укрепване на продоволствената устойчивост на страната.

Подобен механизъм следва да има за цел гарантиране на високо и устойчиво качество на българските млечни продукти, реализирани на международните пазари, както и защита на доброто име и репутацията на българското производство.

Програмата следва да съдържа и ясен **аналитичен механизъм за оценка на резултатите**, но не като административен план със срокове и отговорни институции, а като система от показатели. Такива показатели могат да бъдат: произведено сурово мляко по видове; брой стопанства и млекодайни животни; изкупни цени и производствени разходи; количество преработено българско мляко; дял на вносната суровина; производство на прясно мляко, кисело мляко, сирене, кашкавал и масло; срокове на плащане; договорна покритост; участие в производителски организации; резултати от лабораторен контрол; дял на продукти със заявен български произход; данни за собствени марки; регионално разпределение на производството и достъп до преработка.

Този аналитичен механизъм трябва да бъде свързан с Централния регистър за проследимост, Националната обсерватория „Храни“ и ежегодния секторен анализ на КЗК. Така млечната програма ще бъде част от общата информационна архитектура, а не отделна секторна инициатива.

В обобщение, Националната програма „Мляко и млечни продукти“ следва да бъде формулирана като **специализиран пакет за възстановяване на производствената, договорната, качествената и конкурентната устойчивост на млечния сектор**. Тя трябва да включва месечен баланс на сурово мляко, преработка, внос, износ и потребление; отделно наблюдение на краве, овче и козе мляко; стандартна договорна рамка между фермери и преработватели; проследимост на произхода на суровината; засилен контрол върху състава и етикетването; мониторинг на собствените марки; подкрепа за малки и средни млекопроизводители; развитие на регионални мандри и кооперативно преработване; и мерки срещу изтласкване на производители, които поддържат качество и традиционна рецептура.

Така разработена, мярката допълва общата архитектура на препоръките, защото без такъв специализиран млечен пакет рискът е България да продължи да компенсира отслабването на местното производство чрез внос, докато производителите, които поддържат качество и българска суровина, постепенно губят пазарна устойчивост.

## **16.. Национална програма „Плодове и зеленчуци“**

Мярката за разработване на **Национална програма „Плодове и зеленчуци“** следва да бъде изведена като самостоятелен специализиран пакет в рамките на общата политика за сектор „Храни“. Подсекторът има различна икономическа и пазарна логика от млечния сектор, месото, яйцата, хляба или олиото. При плодовете и зеленчуците ценовите процеси се формират под едновременното въздействие на сезонност, климатични условия, кратък срок на реализация, нетрайност, загуби при съхранение, транспортни разходи, горива, хладилна инфраструктура, тържища, посредници, внос и ограничен достъп на малките производители до устойчиви търговски канали. Именно затова мерките в този подсектор не могат да бъдат сведени до контрол върху крайните цени, а трябва да обхванат цялата верига – производство, изкупуване, сортиране, съхранение, тържища, транспорт, внос, търговия на едро, търговия на дребно и публични доставки.

Необходимостта от отделна национална програма произтича от вече очертаната в работния материал констатация, че подсекторът „Плодове и зеленчуци“ се превръща в самостоятелно рисково звено в хранителната верига. Той съчетава няколко уязвимости едновременно: сезонно производство, висока нетрайност, зависимост от горива и логистика, ограничен достъп на малките производители до търговски канали, силна роля на посредниците и значително влияние на вноса. Поради това вече е аргументирано, че мерките в този подсектор трябва да бъдат насочени не само към крайните цени, а към цялата верига — производство, изкупуване, тържища, съхранение, транспорт, внос, едро и дребно.

Този извод се подсилва и от последващата динамика през 2026 г. На 12.06.2026 г. КЗК започва предварително проучване във връзка със сигнали за оказван натиск от страна на търговски вериги върху доставчици на плодове и зеленчуци за намаляване на изкупните цени. Комисията изрично уточнява, че към този етап няма данни, които да свързват твърденията с инициативата „Кошница с грижа“, но започва предварително проучване по отношение на още две търговски вериги за възможни нелоялни търговски практики спрямо производители и доставчици на плодове и зеленчуци. Това показва, че рискът в подсектора не е само ценови, а договорен и структурен – свързан с преговорната сила, изкупните условия, риска от едностранен натиск и възможното прехвърляне на тежестта към по-слабите участници по веригата.

Официалните данни на МЗХ показват защо този подсектор е особено чувствителен към външни и климатични шокове. При зеленчуците реколта 2025 г. е в размер на 574 хил. тона, включително 93 хил. тона оранжерийно производство; най-големи са количествата при домати – 105 хил. тона, картофите – 94 хил. тона,

дините – 92 хил. тона, краставиците – 52 хил. тона и пипера – 50 хил. тона. Само година по-рано продукцията от зеленчуци е 646 хил. тона, което показва съществена годишна волатилност при ключови продукти от потребителската кошница. При плодовете волатилността е още по-драматична: през 2025 г. произведената продукция е 65,4 хил. тона, което е с 68 % по-малко спрямо 2024 г. вследствие на неблагоприятни метеорологични фактори; при кайсиите спадът е 94 %, при черешите – 81 %, а при сливите – 75 %. Същият източник отчита, че напоявани са едва 23 % от общите площи с овощни видове, което пряко свързва програмата за плодове и зеленчуци с мярката за поливното земеделие.

Тези данни показват, че плодовете и зеленчуците са подсектор, в който ценовият риск се поражда още на равнището на производството. При неблагоприятен климатичен сезон, липса на напояване, ограничени хладилни мощности или невъзможност за съхранение, вътрешното предлагане може да спадне рязко. Това води до по-силна зависимост от внос, по-голяма роля на посредници и по-висока чувствителност на крайните цени към транспорт, горива и външни пазари. Затова националната програма трябва да третира плодовете и зеленчуците не само като земеделски култури, а като група продукти с високо значение за инфлацията, хранителната сигурност, здравето, регионалното развитие и потребителското доверие.

Първото ядро на програмата следва да бъде **постоянен баланс на производството, вноса, износа, наличностите и потреблението** при основните плодове и зеленчуци. Този баланс трябва да показва за всеки чувствителен продукт – например домати, краставици, пипер, картофи, лук, зеле, ябълки, череша, кайсии, сливи и праскови — какво е местното производство, каква част от продукцията е реализирана, какви количества са внесени и на каква цена, какви са цените на тържищата, какви са цените на едро и дребно и какви са регионалните различия. При този подсектор националните средни стойности често са недостатъчни, защото цените и наличностите могат да се различават силно по региони, сезон и произход.

Второто ядро е **проследяване на вносната зависимост**. Плодовете и зеленчуците са подсектор, при който вносът е нормален и необходим елемент от пазара, особено извън активния сезон на българското производство. Проблем възниква, когато вносът компенсира не само сезонен недостиг, а трайна слабост на местната производствена база, липса на съхранение, липса на коопериране или невъзможност българската продукция да достигне до пазара. Данните на МЗХ за основните доставчици на пресни плодове и зеленчуци през 2025 г. показват значителна концентрация на доставките от няколко държави – при пресните плодове водещи са Гърция, Турция и Еквадор, а при пресните зеленчуци – Турция, Гърция, Германия, Франция, Албания и Северна Македония. Националната програма не

следва да ограничава вноса административно, но трябва да позволява ясно разграничаване между българска и вносна продукция, както и анализ дали вносът измества местното производство в периоди, когато българската продукция е налична.

Третото ядро е **механизъм за проследим произход и коректно етикетирание**. При плодовете и зеленчуците произходът е ключов за потребителския избор и за конкуренцията между българска и вносна продукция. Националната програма трябва да бъде свързана с мярката за засилен контрол върху качество, етикетирание и произход, както и с Централния регистър за проследимост. Целта не е да се създава преференция само за българска продукция, а да се гарантира, че потребителят знае какво купува, производителят може да докаже произхода си, а вносна продукция не се представя подвеждащо като местна. Това е особено важно при фермерски пазари, общински пазари, тържища, хъбове, публични доставки и търговски обекти, в които „местен“ или „български“ произход може да има самостоятелна пазарна стойност.

Четвъртото ядро е **организацията на производителите**. Вече е отчетено, че при този подсектор особено значение имат кооперирането, общата логистика, хладилните бази и регионалните пазари на производители, както и че при общественото обсъждане на междинния секторен анализ е посочено наличие на 68 признати групи и организации на производители, основно в чувствителните сектори „Плодове и зеленчуци“ и „Мляко“, но интересът към законодателните възможности за сдружаване остава слаб. Това показва, че проблемът е не само ценови, а законодателен, поради липсата на действащ Закон за кооперирането, както и организационен – малките производители трудно постигат мащаб, постоянство на доставките и преговорна сила.

Затова националната програма трябва да разглежда организациите на производители, кооперативите и групите за съвместна логистика като централни инструменти. При плодовете и зеленчуците индивидуалният производител често не може самостоятелно да гарантира постоянни количества, сортировка, калибриране, опаковка, студена верига, транспорт и достъп до няколко търговски канала. Чрез производителски организации и кооперативи може да се концентрира предлагането, да се намалят загубите, да се осигури проследим произход и да се подобри преговорната позиция спрямо тържища, преработватели, публични възложители, традиционна и модерна търговия.

Този подход съответства на европейската рамка. Европейската комисия посочва, че в сектор „Плодове и зеленчуци“ държавите членки могат да подпомагат признати организации на производители чрез секторни интервенции и оперативни програми, които помагат на производителите да изграждат колективна бизнес стратегия, да се адаптират към климатичните промени, да управляват рисковете, да подобряват качеството, да намаляват разходите и да отговарят на изискванията за

устойчивост. В рамките на ОСП са допустими и интервенции за инвестиции в противоградова защита, напоителни системи, управление на риска и трансфер на знания. Това е пряко приложимо към България, защото проблемите при плодовете и зеленчуците са именно климатични, логистични, организационни и пазарни.

Петото ядро на програмата следва да бъде **хладилната, складовата и пазарната инфраструктура**. При плодовете и зеленчуците липсата на хладилни бази, сортиране, пакетиране и съхранение води до загуби, принудителна продажба в кратък период, зависимост от посредници и по-ниска възможност за договаряне. Ако производителят не може да съхрани продукцията си дори за кратко, той е принуден да продава веднага след прибиране на реколтата, независимо от цената. Това е структурно различно от продукти с дълъг срок на годност, при които производителят или търговецът може да управлява наличностите по-гъвкаво.

Затова националната програма трябва да бъде пряко свързана с регионалните хранителни хъбове. При плодовете и зеленчуците хъбът не е просто пазар или склад, а необходима инфраструктура за удължаване на пазарния живот на продукцията. Той трябва да позволява охлаждане, сортиране, калибриране, пакетиране, етикетиране, контрол на произхода, консолидиране на количества, електронни поръчки и съвместен транспорт. Това е пазарна инфраструктура, която създава реална алтернатива на зависимостта от посредници и големи търговски канали, без да се превръща в държавна търговия.

Шестото ядро е **връзката с поливното земеделие и климатичната устойчивост**. Данните за реколта 2025 г. при плодовете показват колко силно климатичните фактори могат да свият производството. При положение че са напоявани едва 23 % от общите площи с овощни видове, националната програма „Плодове и зеленчуци“ трябва да бъде тясно обвързана с програмата за възстановяване и развитие на поливното земеделие. Напояването при тези култури не е само агротехническа мярка, а инструмент за стабилизиране на добива, качеството, сезонната наличност и ценовата предвидимост. Без напояване програмата за плодове и зеленчуци ще остане зависима от климатичната случайност, а всяка суша, слана или неблагоприятен сезон ще се пренася към внос, търговски дефицити и ценови натиск.

Седмото ядро е **семепроизводството и посадъчният материал**. При зеленчуците, картофите, овощните видове и трайните насаждения качеството на семената, расада, посадъчния материал и сортовата структура определя не само добива, но и съхраняемостта, устойчивостта към болести, пригодността за транспорт, вкусовите качества и адаптацията към местните климатични условия. Затова националната програма „Плодове и зеленчуци“ трябва да бъде свързана с програмата за българско семепроизводство и посадъчен материал. Без подходящи сортове и

посадъчен материал дори инвестициите в напояване, хъбове и публични доставки няма да дадат достатъчен резултат.

Осмото ядро е **преработката и намаляването на загубите**. При част от плодовете и зеленчуците пазарният риск може да бъде намален чрез преработка чрез сушене, замразяване, консервиране, производство на сокове, пюре, готови салати, белени и пакетирани продукти или други форми на удължаване на срока на реализация. Това не трябва да бъде разбрано като отклоняване на свежата продукция от пазара, а като инструмент за намаляване на загубите и за усвояване на продукцията, която не може да бъде реализирана пряк поради размер, външен вид, кратък срок или сезонно свръхпредлагане. Така програмата ще подпомогне не само производителите, но и преработвателите, публичните доставки и регионалните икономики.

Деветото ядро е **публичното хранене и обществени доставки**. Плодовете и зеленчуците са ключови за храненето в училища, детски градини, болници, социални кухни и общински услуги. Националната програма трябва да създаде възможност публичното търсене да бъде използвано като стабилен пазар за местни производители, при спазване на правилата за обществените поръчки и конкуренцията. Това означава не дискриминационна преференция за местни доставчици, а допустими критерии за свежест, кратко време за доставка, сезонност, проследим произход, качество, студена верига, честота на доставките и намаляване на загубите. Така публичните доставки могат да подпомогнат късите вериги и регионалните хъбове, без да нарушават принципите на прозрачност и равнопоставеност.

Десетото ядро е **специален режим за наблюдение на тържищата, посредниците и изкупуването**. При плодовете и зеленчуците тържищата и посредниците имат много по-голямо значение, отколкото при част от пакетирани или преработени храни. Ценовият натиск може да се формира още при първото изкупуване, при достъпа до тържище, при складирането, при изискванията за пакетиране или при транспортната организация. Поради това програмата трябва да включва анализ на връзката между производствена цена, изкупна цена, цена на тържище, вносна цена, цена на едро и крайна цена на дребно. Това е вече заложено като аналитична необходимост, като при този подсектор фокусът трябва да бъде върху разликата между производствена, борсова, вносна, едрова и крайна цена, а стандартните инструменти за наблюдение на търговските надценки не са достатъчни.

Единадесетото ядро е **защита от нелоялни търговски практики и натиск върху доставните цени**. Сигналите за натиск за намаляване на изкупни цени показват колко уязвими са производителите при нетрайна продукция. При плодове и зеленчуци производителят няма време да чака по-благоприятни условия:

продукцията се разваля, съхранението е скъпо, а пазарният прозорец е кратък. Затова всяко искане за рязко намаляване на доставната цена, заплаха за прекратяване на доставки, отказ от приемане на продукцията, едностранна промяна на условия, ретроактивна отстъпка или прехвърляне на промоционални разходи трябва да бъде оценявано в контекста на тази специфична уязвимост. Това не означава, че всяко договаряне на цена е нарушение, но означава, че този подсектор изисква по-бързо ранно предупреждение и по-чувствителен анализ на договорните практики.

Дванадесетото ядро е **регионалното измерение**. Плодовете и зеленчуците са силно свързани с местното производство, местните пазари, общинската инфраструктура и покупателната способност на населението. В изказването пред НСОРБ е подчертано, че пазарът на храните е въпрос не само на централна политика, но и на местно значение, свързан с продоволствената осигуреност, регионалните дисбаланси и благосъстоянието на местното население. Там са посочени и възможности за къси вериги чрез местни логистични центрове, регионални пазари, тържища, кооперативи, общинска инфраструктура и гарантиране на местния произход на стоките. Следователно програмата „Плодове и зеленчуци“ трябва да има териториален подход, различни решения за райони с овощарство, зеленчукопроизводство, оранжерии, картофопроизводство, трайни насаждения, планински райони и региони с ниска покупателна способност.

Тринадесетото ядро е **интеграцията с Централния регистър за проследимост, Националната обсерватория „Храни“ и ежегодния секторен анализ на КЗК**. Така програмата не трябва да бъде декларативна, а основана на данни.

Четиринадесетото ядро е **публична прозрачност без риск от координация**. Данните за плодове и зеленчуци трябва да бъдат достатъчно подробни, за да позволяват анализ на причините за ценовите отклонения, но достатъчно агрегирани, за да не разкриват чувствителна търговска информация. Не следва да се публикуват индивидуални бъдещи цени, конкретни договорни условия, количества по отделен търговец или стратегии за изкупуване. Публичният слой трябва да работи с исторически и статистически обработени данни – по продукт, регион, сезон, произход и звено от веригата. Индивидуализираната информация следва да бъде достъпна само за компетентните органи в рамките на техните правомощия.

Петнадесетото ядро е **пазарна, а не административна логика**. Националната програма „Плодове и зеленчуци“ не трябва да въвежда ценови тавани, задължителни изкупни цени или административно разпределение на пазара. Подсекторът се нуждае от инфраструктура, организация, проследимост, вода, семена, хладилни бази, тържища, коопериране, публични доставки, по-добра преработка и защита срещу

нелоялни практики. Това са мерки, които създават условия пазарът да функционира по-добре, а не заместват пазара.

В обобщение, Националната програма „Плодове и зеленчуци“ следва да бъде формулирана като **специализиран пакет за стабилизиране на един от най-чувствителните подсектори в сектор „Храни“**. Тя трябва да обхване месечен и сезонен баланс на производство, внос, износ, наличности и потребление; проследим произход; отделно наблюдение на производствени, изкупни, тържищни, вносни, едрови и крайни цени; подкрепа за организации на производители и кооперативи; хладилна, складова и сортировъчна инфраструктура; връзка с регионални хъбове, публични доставки и къси вериги; интеграция с поливното земеделие и семепроизводството; намаляване на загубите; контрол върху произхода и качеството; както и специален фокус върху нелоялните търговски практики при изкупуването и доставките.

Така разработена, мярката допълва общата архитектура на препоръките, защото без такава специализирана програма рискът е подсекторът „Плодове и зеленчуци“ да остане зависим от сезонни шокове, внос, посредници и слабата преговорна позиция на малките производители. С такава програма той може да се превърне в реален инструмент за продоволствена устойчивост, регионално развитие, по-добър достъп на потребителите до свежи храни и по-силна конкурентна среда.

#### **IV. Нелоялни търговски практики и конкурентна среда**

##### ***17. Засилен контрол върху нелоялни търговски практики по веригата***

Мярката за засилен контрол върху нелоялните търговски практики по веригата на доставки следва да бъде разглеждана като **правоприлагащият елемент** на цялостната секторна архитектура. Ако предходните мерки са насочени към данни, проследимост, обсерватория, коопериране, регионални хъбове, публични доставки и специализирани програми за уязвими подсектори, настоящата мярка има друга функция: да гарантира, че установените от КЗК структурни дисбаланси няма да бъдат възпроизвеждани чрез конкретни договорни и търговски практики, които прехвърлят необоснован риск към по-слабите участници по веригата.

Междинният секторен анализ вече показва, че проблемът в сектор „Храни“ не се изчерпва с равнището на крайната цена. В хода на проучването КЗК установи модел на ценообразуване, при който търговските вериги договарят значителни отстъпки и бонуси от доставните цени, като така реалната доставна цена се намалява за сметка на производителя, след което върху тази база се формира допълнителна надценка към крайния потребител.

Точно поради това контролът върху нелоялните търговски практики трябва да бъде насочен не към определяне на „правилна“ цена, а към анализ на **структурата на търговските отношения**. Висока надценка, сама по себе си, не е автоматично нарушение. Тя обаче може да бъде индикатор за по-задълбочен анализ, когато е съчетана с непрозрачни бонуси, ретроактивни отстъпки, такси без ясна икономическа насрещност, прехвърляне на промоционални разходи, забавени плащания, неравнопоставено третиране на сходни доставчици или натиск върху рецептурата и качеството на продукта.

Тази мярка следва да бъде поставена в контекста на европейската рамка за нелоялните търговски практики. Директива (ЕС) 2019/633 е приета именно защото хранителната верига е уязвима към дисбаланси между малки и големи оператори, а фермерите и по-малките доставчици често нямат достатъчна преговорна сила да се защитят. Европейската комисия посочва, че директивата забранява 16 нелоялни практики, като ги разделя на „черни“ практики, забранени при всички обстоятелства, и „сиви“ практики, допустими само ако са предварително ясно и недвусмислено договорени.

В българския контекст тази логика вече преминава от аналитична към правоприлагаща фаза. На 21.05.2026 г. КЗК образува две производства по Глава седма „б“ от ЗЗК срещу „Кауфланд България ЕООД енд КО“ КД и „Максима България“ ЕООД, търговска верига „Т-Маркет“, за установяване на възможни нелоялни търговски практики спрямо доставчици и производители. Според КЗК тези производства са резултат от данните, събрани в рамките на секторния анализ, включително относно общите търговски условия, договорите, споразуменията, ценовата политика и отношенията с доставчици след изтичането на срока за привеждане на практиките в съответствие с новите правила.

Значението на тези производства не е в това, че предварително установяват нарушение, защото образуването на производство не означава установена отговорност. Значението им е, че показват институционален преход, като КЗК вече не се ограничава до общ секторен мониторинг, а използва данните от анализа, за да провери конкретни договорни и търговски практики на определени пазарни участници. Тези производства са пряк резултат от данните, събрани в секторния анализ, и представляват преминаване към конкретни правоприлагащи действия по Глава седма „б“ от ЗЗК.

Сходна е логиката и при подсектора „Плодове и зеленчуци“. На 12.06.2026 г. КЗК започва предварително проучване във връзка със сигнал от земеделски производители за оказван натиск от страна на търговски вериги върху доставчици на плодове и зеленчуци за намаляване на изкупните цени. Този сигнал е особено важен, защото плодовете и зеленчуците са нетрайни, сезонни и силно зависими от бърза

реализация; производителят там има много по-малка възможност да изчака по-добри условия или да пренасочи продукцията към друг канал.

Оттук следва, че приоритетният контрол трябва да обхваща онези практики, които могат да прехвърлят икономическия риск от силния купувач към по-слабия доставчик. Такива са необосновани бонуси и отстъпки, последващи или ретроактивни намаления на вече договорени цени, такси за позициониране, такси за достъп до търговската мрежа, плащания за маркетингови или логистични услуги без реална насрещна стойност, прехвърляне на промоционални разходи към доставчика без предварително ясно споразумение, забавени плащания, едностранни промени в договорните условия, както и предупреждения или ответни търговски действия спрямо доставчици, които упражняват свои договорни или законни права.

Особено значение има разграничението между **обоснована търговска отстъпка** и **нелоялна практика**. Отстъпките, бонусите и промоциите са нормални инструменти на търговията, когато имат ясно основание, предварително са договорени, свързани са с конкретна услуга или реален търговски ефект и не се налагат едностранно със задна дата. Проблемът възниква, когато тези инструменти се използват като механизъм за системно намаляване на реалната доставна цена за сметка на производителя, без съответна полза за потребителя или без ясна икономическа насрещност.

Засиленият контрол следва да включва и практиките, които ограничават достъпа на малките и средните производители до пазара. Междинният секторен анализ показва, че модерната търговия работи с къси вериги и собствени логистични центрове, но този модел често изключва по-малките производители поради изисквания за обеми, транспорт до логистични бази, участие в промоции и липса на самостоятелна маркетингова политика. Когато към тези структурни бариери се добавят договорни условия като високи бонуси, непрозрачни такси или риск от изваждане от асортимент, достъпът до пазара може да бъде ограничен не само икономически, но и чрез конкретни търговски практики.

Отделно внимание изисква **различното третиране на сходни доставчици**, особено когато то не е обосновано от обем, качество, логистика, надеждност на доставката, стандарт, произход или други обективни фактори. Различното третиране не е забранено само по себе си, защото търговецът може да договаря различни условия с различни доставчици. То обаче може да придобие проблемен характер, когато се използва за изтласкване на определени производители, за налагане на по-неблагоприятни условия на по-слаби доставчици или за поставяне на български продукти в по-неблагоприятна позиция спрямо вносни продукти при сходни характеристики.

Особено чувствителен е въпросът за **неблагоприятното позициониране на български продукти спрямо вносни продукти**. Вносът не е проблем сам по себе си и е нормална част от вътрешния пазар на ЕС. Проблем би възникнал, ако продукти с български произход, при съпоставимо качество, цена и търговски условия, системно се поставят в по-неблагоприятна позиция чрез рафтово разположение, промоционален достъп, асортиментна политика, собствени марки или договорни условия, без обективно икономическо основание. Това би имало значение не само за производителите, но и за потребителския избор, произхода и продоволствената устойчивост.

Мярката следва да отчете и риска от **натиск за понижаване на качество или рецептура**. Това е особено важно при млечните продукти, месните продукти, яйцата, плодовете и зеленчуците, както и при продуктите със заявен български произход. Когато доставчикът е поставен под постоянен натиск за по-ниска цена, но същевременно поема нарастващи разходи за суровини, труд, енергия, горива, качество и логистика, той може да бъде стимулиран към промяна на рецептурата, използване на по-евтини заместители, занижаване на качествени параметри или напускане на пазара. Това е форма на пазарно изкривяване, която невинаги се вижда в крайната цена, но има пряк ефект върху потребителя и върху производствената база.

В този смисъл засиленият контрол върху нелоялните търговски практики трябва да бъде свързан с мярката за качество, етикетиране и произход. Ако търговският натиск води до „по-евтин“ продукт, но чрез по-ниско качество, заместващи съставки или подвеждащо представяне, тогава ценовата конкуренция вече не е лоялна. Тя поставя в неблагоприятно положение производителите, които поддържат стандарт, и заблуждава потребителя относно реалната стойност на това, което купува.

Новите изменения в ЗЗК допълнително засилват необходимостта от системен контрол. Гласуваните текстове предвиждат по-активна рамка за секторни анализи на пазари с висока обществена значимост, включително селскостопански и бързооборотни хранителни продукти, както и централен регистър за проследимост по веригата за доставки. Това означава, че контролът върху нелоялните търговски практики вече може да бъде подпомаган не само от сигнали и отделни проверки, а и от по-системна база данни за движение на стоки, цени на едро, доставни условия, регионални различия, внос и търговия по веригата.

Централният регистър за проследимост и Националната обсерватория „Храни“ трябва да имат пряка връзка с тази мярка. Регистърът може да осигурява данни за движението на продуктите по веригата, първо пускане на пазара, търговия на едро, последваща дистрибуция и регионално разпределение. Обсерваторията може да

анализира в агрегирана форма тенденции при надценки, внос, произход, сезонност, горива, логистика, промоции и чувствителни продуктови групи. Ежегодният секторен анализ на КЗК може да използва тези данни, за да прецени дали определени практики са изолирани случаи или системен модел на пазарно поведение.

Особено важно е да се изгради аналитика за **ранни индикатори** за нелоялни практики. Такива индикатори могат да бъдат необичайни разлики между фактурна и реална доставна цена след бонуси и отстъпки; резки искания за намаляване на доставна цена без обективен разходен фактор; едновременно въвеждане на сходни такси към множество доставчици; повишаване на промоционалните плащания без ясно договорено основание; забавяне на плащания при нетрайни продукти; рязко изваждане от асортимент след отказ от доставчика да приеме нови условия; или съществено различно третиране на българска и вносна продукция при сходни характеристики.

В този контекст трябва ясно да се разграничат три различни правни режима. Първо, нелоялните търговски практики по веригата за доставки, които защитават по-слабите участници от недобросъвестни договорни и търговски практики. Второ, общите конкурентноправни нарушения, включително споразумения, съгласувани практики, злоупотреба с господстващо положение или нелоялна конкуренция. Трето, новият инструмент за прекомерно високи цени, който е приложим само при наличие на пазарна сила – монополно, господстващо или съвместно господстващо положение, и не представлява общ контрол върху всички високи цени. Това разграничение е необходимо, за да не се смесват висока цена, висока надценка, нелоялна договорна практика и злоупотреба с пазарна сила.

Сравнителният опит показва, че подобен контрол трябва да бъде постоянен, специализиран и чувствителен към дисбаланса между големи купувачи и доставчици. В Обединеното кралство Groceries Code Adjudicator регулира отношенията между най-големите търговци на хранителни стоки и техните преки доставчици чрез насърчаване, мониторинг и прилагане на Groceries Supply Code of Practice. В Австралия от 1 април 2025 г. Food and Grocery Code of Conduct е задължителен за големите търговци на храни, като регулира поведението им спрямо доставчиците и включва задължение за добросъвестност. Тези модели показват, че развитите пазари не оставят отношенията между големи търговци и доставчици изцяло на саморегулация, когато има трайни дисбаланси по веригата.

Това не означава, че санкционният подход трябва да бъде първият и единствен инструмент. Междинният секторен анализ изрично поставя акцент върху диалога, осмислянето на правилата на честната и лоялна конкуренция и възможността пазарът сам да коригира част от практиките си; но също така приема, че при липса на резултат КЗК има готовност да инициира производства по Глава седма „б“ или по общите

конкурентноправни разпоредби. Следователно правилната архитектура е двустепенна: първо – прозрачност, кодекс, обсерватория, регистър, диалог и превенция; второ – активен контрол и санкции, когато практиките продължават или когато има данни за конкретни нарушения.

Контролът върху нелоялните търговски практики трябва да бъде особено интензивен при **млякото и млечните продукти** и при **плодовете и зеленчуците**. При млякото причината е отслабването на националната производствена база, ниските изкупни цени, зависимостта от преработватели и рискът за качество. При плодовете и зеленчуците причината е нетрайността, сезонността, зависимостта от посредници и невъзможността производителят да задържи продукцията си при неблагоприятни условия. И в двата случая доставчикът е структурно уязвим, но по различен начин: млекопроизводителят поради ежедневиия характер на производството и необходимостта от преработка, а производителят на плодове и зеленчуци поради краткия срок за реализация и риска от загуби.

Тази мярка трябва да има и пряка връзка с правителствените социално ориентирани инициативи за основни храни. Инициативи като „Кошница с грижа“ могат да имат положителен социален ефект, но трябва да бъдат наблюдавани така, че намаляването на крайните цени да не се постига чрез едностранно намаляване на доставните цени, последващи бонуси, натиск за промоционално участие или заплаха за прекратяване на доставки. При всяка подобна инициатива следва да се анализира не само цената за потребителя, а и начинът, по който тежестта се разпределя между търговец, доставчик, производител и преработвател.

Публичността на контрола също трябва да бъде балансирана. Обществото има интерес да знае кои практики са рискови, какви продуктови групи са най-чувствителни и какви тенденции се установяват по веригата. Но преди приключване на производство не следва да се правят публични изводи за нарушение или вина.

В обобщение, засиленият контрол върху нелоялните търговски практики по веригата следва да бъде формулиран като мярка за **възстановяване на договорния и конкурентния баланс** в сектор „Храни“. Той трябва да бъде насочен към практики, които изкривяват разпределението на риска и добавената стойност — необосновани бонуси, ретроактивни условия, плащания без връзка с продажбата, забавени плащания, натиск върху доставни цени, прехвърляне на промоционални разходи, неравнопоставено третиране, ограничаване на достъпа до пазара, неблагоприятно позициониране без обективна причина и натиск върху качество или рецептура.

Така разработена, мярката допълва общата архитектура на препоръките, като контролът по Глава седма „б“ от ЗЗК гарантира, че при липса на доброволно привеждане към лоялно поведение ще последва реално правоприлагане. Целта не е КЗК да определя цените на храните, а да гарантира, че цените, договорните условия

и търговските практики се формират в среда на лоялна конкуренция, прозрачност и недопускане на злоупотреба с по-силна пазарна позиция.

### ***18. Мониторинг на собствените марки на търговските вериги***

Мярката за мониторинг на собствените марки на търговските вериги следва да бъде разглеждана като специализиран аналитичен модул в Националната обсерватория „Храни“, а не като предварително негативна оценка за този търговски модел. Собствените марки не са проблем сами по себе си. Те могат да имат положителен ефект върху ценовата конкуренция, да създават по-достъпни алтернативи за потребителите и да оказват конкурентен натиск върху утвърдените производствени марки. Именно затова подходът към тях не трябва да бъде забранителен или рестриктивен, а аналитичен, за да се установи в кои продуктови групи собствените марки водят до повече избор и по-ниски цени, и в кои случаи могат да породят риск от изтласкване на местни производители, натиск върху качество, зависимост на доставчици от един търговски канал или небалансирано разпределение на добавената стойност по веригата.

Необходимостта от такъв модул произтича от самата логика на междинния секторен анализ на КЗК. За да се разбере действителното въздействие на собствените марки, не е достатъчно да се сравни само крайната цена на рафта, а е необходимо да се проследят доставчикът, произходът, качеството, договорният модел, надценката, промоционалните условия и устойчивостта на производителя.

Собствената марка променя ролята на търговската верига в хранителната верига. При класическия модел търговецът купува продукт от производител или доставчик и го предлага на крайния потребител. При собствената марка търговецът вече не е само канал за реализация, а и собственик на марката, определящ продуктова концепция, ценови сегмент, рецептура, опаковка, позициониране, маркетинг и често – условията, при които производителят работи. Така търговецът едновременно контролира достъпа до рафта, познава потребителското поведение и определя стратегията на марка, която конкурира производствените марки в същата продуктова категория.

Тази двойна роля може да има положителен ефект, когато собствената марка създава реална ценова алтернатива, увеличава избора и принуждава производителите на брандови продукти да бъдат по-конкурентни. Сравнителният опит го потвърждава. Британският орган по конкуренция СМА например установява, че при повечето разгледани продуктови категории производителите на собствени марки се конкурират за договори с търговците, а търговците като цяло успяват да получат конкурентни цени, включително при продукти като мляко и птиче месо, въпреки че

при някои категории броят на производителите на собствени марки е ограничен. СМА приема също, че при повечето анализирани категории слабата конкуренция между производителите на собствени марки не изглежда съществен приносител към инфлацията при храните.

Но същият модел може да създаде и рискове. Европейската комисия още в специалното изследване за въздействието на собствените марки върху конкурентоспособността на европейската хранителна верига поставя въпроса дали подобни марки влияят върху конкурентоспособността на хранителната индустрия и дали допълнителна информация за производителя би могла да подобри функционирането на веригата. Това е особено релевантно за България, защото секторният анализ вече установи слабост на производствената база, високи надценки след отстъпки и бонуси, силна позиция на големите търговски канали и затруднен достъп на малките производители до модерната търговия.

Затова Националната обсерватория „Храни“ следва да включи отделен модул „Собствени марки“, който да наблюдава тяхното въздействие върху цените, качеството, произхода, производствената структура и разпределението на стойността по веригата. Този модул не трябва да публикува чувствителна търговска информация за отделни договори, търговци, доставчици, цени или промоционални стратегии. Публичният слой трябва да бъде агрегирана, историческа и статистически обработена информация – по продуктови групи, региони, периоди и звена от веригата. Индивидуализираните данни, когато са необходими за проверка, следва да бъдат достъпни единствено за компетентните органи в рамките на техните правомощия.

Първата аналитична задача на модула следва да бъде да установи дали собствените марки действително увеличават ценовата конкуренция. Това изисква сравнение между цената на собствената марка, цената на производствените марки, цената за единица мярка, промоционалната честота, разликата в качеството и реалното потребителско поведение. Ако собствената марка е по-достъпна, но предлага ясно различим ценови сегмент и коректно обозначени характеристики, тя може да има положителен конкурентен ефект. Ако обаче ценовото предимство се постига чрез по-ниско качество, заместващи съставки, неясен произход или прехвърляне на риск към производителя, тогава ефектът върху конкуренцията е сложен и изисква задълбочен анализ.

Втората задача е да се установи дали собствените марки изтласкват местни производители или ограничават видимостта на техните марки. Този риск е особено важен при млечни продукти, месни продукти, яйца, пакетирани основни храни, брашно, олио, консерви, минерална вода и други стоки от масова консумация. Когато собствената марка заема все по-голяма част от рафтовото пространство,

промоционалните позиции и ценовите комуникации, производителските марки могат да изгубят достъп до потребителя, дори ако производителят поддържа качество, произход и традиционна рецептура. При това положение рискът не е само за конкретния производител, а за разнообразието на пазара и за способността на местните производители да развият собствена пазарна идентичност.

Третата задача е да се анализира дали собствените марки водят до зависимост на производители от един търговски канал. При част от производителите договорът за собствена марка може да осигури обем, предвидимост и достъп до национална мрежа. Това може да бъде положително, особено за производител, който иначе трудно би достигнал до големите вериги. Но ако значителна част от производството на даден доставчик се реализира през една собствена марка на една търговска верига, доставчикът може да стане зависим от условията на този купувач. Така рискът от едностранна промяна на условия, натиск върху цена, рецептура, срокове на плащане или качество нараства.

Четвъртата задача е да се наблюдава дали собствените марки водят до натиск върху качество и рецептура. Това е особено чувствително в млечния сектор, където КЗК установи спад на производството на сурово краве мляко, спад при прясното мляко, сиренето и кашкавала, както и увеличен внос на мляко и млечни продукти. При такава среда ценовият натиск върху доставчика може да се превърне в натиск върху суровината, състава, маслеността, зреенето, използването на заместващи съставки или обозначаването на произход. Затова собствените марки при млечните продукти следва да бъдат наблюдавани не само по цена, а и по произход на суровината, състав, качество, съответствие с етикета и разлика спрямо аналогични производствени марки.

Петата задача е да се оцени как собствените марки променят разпределението на добавената стойност по веригата. Ако собствената марка премахва част от разходите за маркетинг, опаковка или посредничество и това води до по-ниска цена за потребителя, ефектът може да бъде положителен. Ако обаче тя позволява по-голяма част от стойността да остане при търговеца, докато производителят работи при нисък марж, висока зависимост и ограничена възможност да развива собствена марка, тогава собствената марка може да задълбочи вече установения от КЗК проблем с небалансираното разпределение на стойността по веригата.

Шестата задача е да се наблюдава дали собствените марки влияят върху търговското позициониране на български спрямо вносни продукти. Вносът не е проблем сам по себе си и е нормална част от единния европейски пазар. Проблем възниква, ако собствена марка, произведена от вносна суровина или от външен производител, се представя по начин, който създава впечатление за местен произход, или ако изтласква продукти от български производители със сходно качество и

ценови сегмент. Затова модулът трябва да наблюдава не само „кой е собственик на марката“, а и кой е производителят, какъв е произходът на основната суровина, къде е произведен продуктът и дали етикетът създава коректна представа за тези обстоятелства.

Седмата задача е да се анализира връзката между собствените марки и нелоялните търговски практики. Самото производство на собствена марка не е нелоялна практика. Но договорният модел може да съдържа рискови елементи, като ретроактивни отстъпки, плащания без ясна връзка с продажбата, прехвърляне на промоционални разходи, кратки срокове за реакция при промяна на рецептура или опаковка, риск от внезапно изваждане от асортимент, натиск за понижаване на доставната цена или изискване доставчикът да финансира търговска кампания. Именно такива практики следва да бъдат наблюдавани в рамките на по-широкия контрол върху нелоялните търговски практики по веригата.

Модулът следва да бъде особено детайлен при няколко продуктови групи. При **млякото и млечните продукти** трябва да се наблюдават произходът на суровината, използването на българско или вносно мляко, съставът, маслеността, наличието на заместващи съставки, съответствието с етикета и разликата между собствена и производствена марка. При **месните продукти** трябва да се следят произходът на месото, рецептурата, съдържанието на месо, добавките, качественият сегмент и условията към производителя. При **яйцата** важни са произходът, начинът на отглеждане, размерът, опаковката, цената за единица и доставната структура. При **пакетираните храни** – брашно, ориз, олио, макаронени изделия, консерви, минерална вода и други, като трябва да се наблюдават шринкфлация, качество, производител, произход, опаковка, ценови сегмент и разпределение на надценката.

Особено важно е модулът да отчита различните нива на собствените марки. В редица търговски вериги собствените марки не са само „най-евтини“ продукти, а включват бюджетен, стандартен, премиум, био, регионален или „традиционен“ сегмент. Всеки от тези сегменти има различен ефект върху пазара. Бюджетната собствена марка може да увеличи достъпа до по-евтини продукти, но да създаде натиск върху себестойността. Премиум собствената марка може да конкурира директно производствените марки и да използва доверието към търговската верига. Регионална или „традиционна“ собствена марка може да бъде полезна, ако реално подкрепя местни производители, но проблемна, ако използва маркетингово внушение за произход без достатъчна проследимост.

Връзката с Централния регистър за проследимост е съществена. Регистърът следва да дава данни за движението на стоките, първото пускане на пазара, доставките на едро и последващата дистрибуция. Това ще позволи при собствените марки да се установи дали продуктът е произведен в България, дали е от българска

или вносна суровина, през какви звена преминава и дали съществуват необичайни отклонения в ценовата траектория. Но публичното представяне на тези данни трябва да бъде агрегирано, за да не се разкриват чувствителни договорни отношения.

Връзката с Националната обсерватория „Храни“ е различна. Обсерваторията следва да използва данните от регистъра, ценовия портал, официалната статистика, контрола върху етикетиране и произход, лабораторните проверки и ежегодния секторен анализ, за да публикува агрегирани изводи за собствените марки. Например: дали при дадена продуктова група собствените марки са средно по-евтини от производствените; дали ценовата разлика е съпроводена с разлика в качество, състав или произход; дали делът на българските производители при собствените марки се увеличава или намалява; дали има зависимост от ограничен брой производители; и дали собствените марки водят до по-къса или по-дълга верига.

Този модул трябва да бъде свързан и с ежегодния секторен анализ на КЗК. Ако данните покажат, че собствените марки увеличават потребителския избор и ценовата конкуренция, това следва да бъде отчетено като положителен ефект. Ако обаче се установят признаци за изтласкване на независими производствени марки, зависимост на доставчици, натиск върху качество, различно третиране на доставчици или концентрация при производителите на собствени марки, това следва да бъде анализирано като потенциален риск за конкурентната среда. Международният опит показва, че конкурентноправният риск може да възникне не само на равнище търговец, но и при производителите на собствени марки: OECD посочва пример от Франция, при който предприятия в млечния сектор са санкционирани за съгласуване на цени и разпределяне на обеми именно в сектора на млечните продукти под собствени марки.

Следва да се подчертае и връзката с мярката за качество, етикетиране и произход. Собствените марки трябва да бъдат обект на същия, а при чувствителни продукти – и по-задълбочен риск-базиран контрол за съответствие между етикет и състав, произход на основната суровина, използване на заместващи съставки и коректно представяне на качество. Собствените марки на търговските вериги следва да бъдат сред приоритетните групи при засилен контрол върху качество, етикетиране и произход.

Модулът трябва да бъде свързан и с мярката срещу шринкфлация. Собствените марки често се използват за специфични разфасовки, пакетиране и ценови сегменти. Ако при тях се намалява количество, обем или брой единици при запазване на сходна опаковка и повишаване на цената за единица мярка, това трябва да бъде ясно обозначено по общите правила за шринкфлация. В противен случай потребителят може да възприеме собствената марка като по-евтина, без да разбира реалното сравнение по килограм, литър или брой.

Особено внимание следва да се обърне на риска от „скрито понижаване на качеството“. При собствените марки контролът върху рецептурата често е по-силно свързан с изискванията на търговеца. Ако търговецът поставя основно ценова цел, производителят може да бъде стимулиран да намали качеството, да промени състава или да използва по-евтини суровини. Затова модулът трябва да наблюдава не само цената на собствената марка, а и дали тя остава съпоставима с производствените марки по състав, хранителни характеристики, произход и качество. Това е особено важно при млечни и месни продукти, където качеството не винаги е очевидно за потребителя от външния вид на опаковката.

Необходимо е също да се наблюдава дали собствените марки подпомагат или отслабват местното производство. В някои случаи те могат да бъдат добър канал за български производители, които получават обем, постоянство и достъп до национална мрежа. В други случаи могат да създадат зависимост, да обезличат производителя и да прехвърлят добавената стойност към търговеца. Затова модулът трябва да прави разграничение между собствена марка, произведена от български производител с българска суровина; собствена марка, произведена в България от вносна суровина; собствена марка, произведена извън България; и собствена марка, при която производителят не е достатъчно видим за потребителя.

В този смисъл може да се обсъди и принципът за **по-голяма прозрачност за производителя**, без това непременно да означава задължително разкриване на търговски тайни или договорни условия. Европейското изследване за собствените марки изрично разглежда въпроса дали система за обозначаване на производителя би могла да подобри функционирането на хранителната верига. В български условия този въпрос е особено важен при продукти със заявен български произход, при млечни продукти, месни продукти и храни с традиционни наименования, при които потребителят има легитимен интерес да знае кой реално произвежда продукта и от каква суровина.

Мярката трябва да съдържа и конкурентноправен предпазител. Мониторингът на собствените марки не трябва да се превръща в обмен на чувствителна информация между търговски вериги, производители или доставчици. Не следва да се публикуват данни за бъдещи ценови намерения, договорни условия, индивидуални маржове, промоционални планове, количества или стратегии за асортимент. Обсерваторията следва да работи с агрегирани и исторически данни, а КЗК — когато е необходимо — да използва индивидуализирана информация само в рамките на своите законови правомощия и при защита на търговската тайна.

В обобщение, мониторингът на собствените марки следва да бъде формулиран като мярка за **аналитично проследяване на един нарастващо важен търговски модел**, а не като предварително ограничаване на този модел. Целта е да се установи

дали собствените марки увеличават ценовата конкуренция и достъпа до по-достъпни продукти, или в определени продуктови групи създават риск от изтласкване на местни производители, зависимост от един търговски канал, натиск върху качество и рецептура, непрозрачен произход и преразпределение на добавената стойност към най-силния участник по веригата.

Така разработена, мярката допълва общата архитектура на препоръките. Целта не е да се ограничи търговската иновация, а да се гарантира, че тя работи в полза на потребителите, без да отслабва производствената база, качеството и лоялната конкуренция в сектор „Храни“.

## **V. Продоволствена сигурност и национална сигурност**

### ***19. Включване на продоволствената сигурност в стратегическата рамка за национална сигурност***

Препоръката за включване на продоволствената сигурност и продоволствената независимост в стратегическата рамка за национална сигурност следва да бъде разглеждана като завършващият стратегически елемент на цялостната архитектура от мерки в сектор „Храни“. Тя не означава секторът да бъде изведен от пазарната логика, нито държавата да замени конкуренцията с административно управление на производството, цените или търговията. Означава обаче да се признае, че храните не са обикновена потребителска стока, а критична система за устойчивостта на държавата, социалната стабилност, здравето на населението, регионалното развитие и способността за реакция при кризи.

Този подход вече има основа в междинния секторен анализ. Анализът поставя въпросите за продоволствената самоосигуреност, продоволствената осигуреност и продоволствената независимост в пряка връзка с оценката на конкурентната среда по веригата на доставки.

Същевременно действащата актуализирана Стратегия за национална сигурност вече третира хранителните ресурси като част от средата за сигурност, но в следващата ѝ актуализация този подход следва да бъде развит значително по-ясно и оперативно. Продоволствената сигурност не трябва да остане само обща характеристика на средата за сигурност, а следва да бъде формулирана като самостоятелен стратегически приоритет, свързан с вътрешното производство, устойчивостта на веригата за доставки, зависимостта от внос, регионалната достъпност, логистиката, запасите, качеството, произхода и конкурентната среда.

В международен план това разбиране е напълно съвместимо със съвременната концепция за продоволствена сигурност. Според утвърдената дефиниция на

Световната среща по прехраната, използвана от FAO, продоволствена сигурност съществува, когато всички хора по всяко време имат физически и икономически достъп до достатъчна, безопасна и питателна храна, съответстваща на техните хранителни потребности и предпочитания за активен и здравословен живот. В този смисъл продоволствената сигурност не е само въпрос на наличие на стоки на пазара, а включва наличност, достъп, използване и стабилност във времето.

За България това разграничение е особено важно. Един пазар може формално да бъде снабден чрез внос, но това не означава, че е продоволствено устойчив, ако местното производство се свива, ако логистиката е уязвима, ако регионите имат различен достъп до основни храни, ако домакинствата с по-ниски доходи са прекомерно чувствителни към цените, или ако качеството и произходът не са достатъчно прозрачни. Следователно продоволствената независимост не трябва да се разбира като автаркия или изолиране от вътрешния пазар на ЕС, а като способност на страната да поддържа минимално необходим производствен, логистичен, информационен и институционален капацитет за гарантиране на основни храни при кризи.

Междинният секторен анализ вече показва защо подобен стратегически подход е необходим. Секторът не е изправен само пред временен ценови натиск, а пред структурна уязвимост, изразяваща се в отслабване на производствената база, особено в млечния сектор, увеличаваща се зависимост от внос, високи надценки и непрозрачни отстъпки и бонуси, регионални дисбаланси, труден достъп на малките производители до модерната търговия, недостатъчно развита инфраструктура за къси вериги, както и риск от натиск върху качество, рецептура и произход. В млечния сектор тази уязвимост е особено ясно изразена. При плодовете и зеленчуците беше установена уязвимост от друг тип.

Европейският контекст също показва, че храните вече се третират като въпрос на устойчивост и готовност при кризи. Европейската комисия създава Европейски механизъм за готовност и реакция при кризи в продоволствената сигурност, който обединява публични и частни участници във веригата на храните, за да подобри готовността при кризи, да идентифицира уязвимости и да подпомага реакцията при смущения в доставките. Същевременно европейските табла за наблюдение на продоволственото снабдяване и сигурност са част от този подход и са насочени към предоставяне на информация при възникване на кризи.

По-широката европейска рамка за готовност също се развива в тази посока. През 2025 г. Европейската комисия представя Стратегия за съюз на готовността, която цели да засили способността на ЕС да предвижда, предотвратява и реагира на кризи, включително чрез по-добра координация, ранно предупреждение, култура на устойчивост и практическа готовност на населението. В същата рамка Комисията

насърчава гражданите да поддържат основни запаси за минимум 72 часа при извънредни ситуации, което показва, че храните и водата вече се разглеждат не само като пазарни стоки, а и като елементи на гражданската готовност.

Подобна е и логиката на НАТО относно устойчивостта и гражданската готовност. Сред основните изисквания за устойчивост НАТО посочва устойчиви хранителни и водни ресурси, включително снабдяване, защитено от прекъсване или саботаж. Това е важно за България, защото националната сигурност вече не може да се разбира само през отбраната, енергетиката или критичната инфраструктура в тесен смисъл. Хранителната система също е критична инфраструктура, която включва производство, вода, семена, фуражи, преработка, складове, транспорт, търговия на едро, търговия на дребно, публично хранене и достъп на населението до основни продукти.

Практическата последица от включването на продоволствената сигурност в стратегическата рамка е необходимостта от **национална оценка на риска при основни храни**. Тя следва да обхваща не само цените, а и производствения капацитет, вноса, износа, наличностите, сезонността, регионалното разпределение, критичните суровини, фуражите, семепроизводството, напояването, логистиката, тържищата, складовете, хладилните бази и достъпа до публични и частни канали за реализация. Такъв риск-анализ трябва да отговаря на въпроса кои продукти са критични, при кои от тях България има устойчиво вътрешно производство, при кои зависимостта от внос е висока, и при кои външен шок може бързо да се пренесе върху цените и достъпа на домакинствата.

Втората практическа последица е **постоянно наблюдение на производствената база**. Това означава да се следят не само произведените количества, а и броят на стопанствата, структурата им, възрастта и капацитетът на производителите, достъпът до вода, семена, фуражи, работна сила, преработка, логистика и пазар. При млякото това означава наблюдение на краве, овче и козе мляко, животновъдни стопанства, изкупни цени, производствени разходи, преработка и внос. При плодовете и зеленчуците — площи, добиви, напояване, хладилни мощности, загуби по веригата, тържища, сезонност и внос.

Третата последица е **оценка на зависимостта от внос**, но без протекционистко тълкуване. Вносът е нормален елемент от единния европейски пазар и често е необходим за сезонно допълване на предлагането. Проблем възниква, когато вносът вече не допълва, а компенсира трайно отслабване на националната производствена база при основни продукти. Именно тогава зависимостта от внос става въпрос за сигурност, защото при прекъсване на логистични маршрути, ръст на горива, военен конфликт, климатична криза, санитарен риск или ценови шок

външната зависимост може бързо да се превърне във вътрешен ценови и социален проблем.

Четвъртата последица е необходимостта от **планове за действие при кризи**. Те не трябва да бъдат абстрактни документи, а сценарии за конкретни рискове: рязък спад на местното производство, прекъсване на вносни доставки, горивен шок, епизоотия, суша, наводнение, проблем с водоснабдяването, кибератака срещу логистични или търговски системи, прекъсване на тържища или транспортни коридори, внезапно поскъпване на фуражи или суровини. При всеки сценарий трябва да е ясно как се следят наличностите, кои продукти са критични, как се активира публичната комуникация, как се използват резерви и как се предотвратява паническо поведение на пазара.

Петата последица е **регионалната продоволствена устойчивост**. Междинният секторен анализ показва, че пазарът на храни има силно местно измерение. Следователно стратегическата рамка за национална сигурност трябва да отчита не само националната наличност на храна, а и регионалната достъпност.

Шестата последица е **стратегически подход към складове, тържища, логистика и транспорт**. Складовете, хладилните бази, регионалните хранителни хъбове, тържищата, транспортните маршрути и електронните платформи за свързване на производители и купувачи не са само инфраструктура за търговия. Те са част от устойчивостта на хранителната система. При криза именно логистиката определя дали наличната храна може да достигне до потребителите, публичните кухни, болниците, училищата, социалните институции и по-отдалечените региони.

Седмата последица е необходимостта от **единна информационна основа**. Тук се свързват вече разработените мерки за Централен регистър за проследимост, Национална обсерватория „Храни“ и ежегоден секторен анализ на КЗК.

Включването на продоволствената сигурност в националната стратегическа рамка следва да отчита и новите законодателни изменения. Гласуваните промени в ЗЗК въвеждат ежегоден секторен анализ за пазари с висока обществена значимост, включително селскостопанските и бързооборотните хранителни продукти, както и Централен регистър за проследимост по веригата за доставки. Това вече създава информационна и конкурентноправна основа, която може да бъде използвана и за по-широка оценка на продоволствената устойчивост.

Същевременно стратегическото третиране на продоволствената сигурност не трябва да води до неоснователно разширяване на държавната намеса в пазара. Правилният подход не е административно определяне на цени, задължително разпределяне на доставки или изкуствено ограничаване на вноса. Правилният подход е изграждане на устойчиви пазарни предпоставки: производство, преработка,

логистика, конкуренция, качество, проследимост, регионални канали, къси вериги, коопериране, публични доставки и механизми за ранно предупреждение.

Затова понятието „**продоволствена независимост**“ следва да бъде формулирано внимателно. То не означава България да произвежда всичко сама или да ограничава участието си в европейския пазар. Означава страната да поддържа достатъчен вътрешен капацитет при чувствителни продукти, да има диверсифицирани канали за внос, да разполага с проследими вериги, да може да реагира при външни шокове, да поддържа регионална достъпност и да не допуска структурно изчезване на ключови производствени подсектори.

В този смисъл стратегическата рамка трябва да обхване най-малко няколко категории чувствителни продукти: мляко и млечни продукти, плодове и зеленчуци, яйца, месо, хляб и брашно, олио, фуражи, картофи, базови пакетирани храни и продукти от голямата потребителска кошница. За всяка категория следва да се оценява не само ценовата динамика, а и вътрешното производство, вносната зависимост, регионалното разпределение, логистичната уязвимост, качеството, произходът и достъпът на потребителите.

Тази мярка има и институционално значение. Продоволствената сигурност е хоризонтален въпрос и не може да бъде управлявана само през един секторен орган. Тя предполага координация между земеделие, икономика, финанси, статистика, конкуренция, потребителска защита, безопасност на храните, митнически контрол, данъчен контрол, местна власт и органите по сигурността. Но тази координация не следва да се формулира като списък от административни задачи, а като функционална необходимост: всяка институция държи част от данните и инструментите, но никоя сама не вижда цялата хранителна система.

Особено важно е КЗК да запази своята независима роля. Включването на продоволствената сигурност в националната сигурност не превръща КЗК в орган за продоволствено планиране и не ѝ възлага изпълнителна функция. Ролята на КЗК остава да анализира конкурентната среда, пазарната структура, договорните практики, пазарната сила, регионалните концентрации и нелоялните търговски практики. Тези анализи обаче могат да бъдат използвани от изпълнителната и законодателната власт като част от по-широката оценка на продоволствения риск.

Сравнителният европейски опит показва, че подобна интеграция вече се превръща в стандарт. Механизмът на ЕС за готовност и реакция при продоволствени кризи, таблата за наблюдение на хранителното снабдяване, обсерваториите на агрохранителната верига и стратегията за готовност на ЕС показват, че управлението на храните вече не се изчерпва с аграрна политика или потребителска защита. То включва риск, логистика, данни, публично-частна координация, запаси, устойчивост и способност за реакция при кризи.

Включването на продоволствената сигурност в стратегическата рамка за национална сигурност следва да бъде формулирано като мярка за **издигане на сектор „Храни“ до критична система за устойчивост на държавата**. Това означава национална оценка на риска при основни храни, постоянно наблюдение на производствената база, оценка на зависимостта от внос, планове за действие при кризи, регионална продоволствена устойчивост, стратегически подход към складове, тържища, логистика и транспорт, както и интегрирано използване на данните от Централния регистър, Националната обсерватория „Храни“ и ежегодния секторен анализ на КЗК.

Така разработена, мярката завършва логиката на всички предходни препоръки - планът задава програмната рамка, централният регистър осигурява данните, националната обсерватория „Храни“ дава постоянния публичен анализ, специализираните програми за мляко, плодове и зеленчуци укрепват чувствителните подсектори, регионалните хъбове и късите вериги създават алтернативни канали, контролът върху нелоялните практики пази баланса по веригата, а стратегическото признаване на продоволствената сигурност като национален приоритет гарантира, че тези мерки няма да останат кампанийна реакция на ценова криза, а ще се превърнат в дългосрочна политика за устойчивост, конкуренция и защита на обществения интерес.

## ОБОБЩЕН ИЗВОД

Обобщеният извод от секторния анализ и от конкретизираните препоръки е, че сектор „Храни“ в България функционира, но не е достатъчно устойчив. Установеното състояние не може да бъде сведено до временен ценови натиск, нито до отделни увеличения на крайните цени в търговските обекти. По-същественият проблем е структурен: отслабване на производствената база, нарастваща зависимост от внос при чувствителни продукти, логистични бариери, регионални дисбаланси, слаб достъп на малките производители до пазара, непрозрачно разпределение на добавената стойност и силна преговорна позиция на големите търговски канали. Именно тези фактори взаимно усилват ефекта си и превръщат всяка външна криза – инфлационна, горивна, климатична, логистична или геополитическа, в потенциален риск за цените, качеството и достъпа до основни храни.

Междинният секторен анализ показва, че крайната цена е само най-видимият симптом на по-дълбоки деформации по веригата. Проблемът започва много преди щанда в магазина – при първичното производство, достъпа до суровини, преработката, тържищата, логистиката, вноса, договорните условия и възможността на производителите да достигнат до пазара при справедливи и предвидими условия. Поради това мерките не следва да се свеждат до контрол върху крайните цени или до

краткосрочни кампанийни реакции. Необходим е траен модел за наблюдение, анализ и управление на риска по цялата хранителна верига.

Най-сериозният структурен сигнал е отслабването на националната производствена база при ключови продукти. Особено показателен е млечният сектор, при който са установени спад на производството на сурово краве мляко, намаляване на производството на основни млечни продукти, ръст на вноса, намаляване на животновъдните стопанства и повишаване на производствените разходи. Тези процеси показват, че ценовият проблем при храните не може да бъде обяснен единствено с поведението на търговците на дребно, а изисква мерки за възстановяване на производството, рентабилността, качеството, проследимостта и договорния баланс между фермери, преработватели и търговци.

Подсекторът „Плодове и зеленчуци“ също се очертава като самостоятелно рисково звено. При него ценовият натиск се формира под въздействието на сезонност, нетрайност, климатични условия, липса на хладилна инфраструктура, зависимост от посредници, транспортни разходи, тържища, внос и ограничена преговорна сила на малките производители. Затова този подсектор не може да бъде наблюдаван само чрез крайните цени на дребно. Необходимо е отделно проследяване на производствени, изкупни, тържищни, вносни, едрови и крайни цени, както и на договорните практики при изкупуването и доставките.

Модерната търговия има безспорна икономическа ефективност – централизирана логистика, къси вериги, големи обеми, стандартизирани доставки и широк достъп до потребителите. Същевременно именно този модел поставя малките и регионалните производители в неблагоприятна позиция, когато те не могат да осигурят нужните количества, да поемат транспорт до логистични центрове, да участват в промоционални механизми или да изградят собствена маркетингова политика. При традиционната търговия проблемът е различен – дълги вериги на доставка и множество посредници, които също ограничават добавената стойност при производителя. Следователно секторът страда не от липса на търговия, а от липса на достатъчно компенсирани пазарни канали за малките и средните производители.

Един от централните изводи е, че добавената стойност по веригата е разпределена небалансирано. Високите надценки сами по себе си не са достатъчни за извод за нарушение, но са индикатор за необходимост от задълбочен анализ на структурата на пазара, договорните условия, отстъпките, бонусите, реалната доставна цена, промоционалните механизми и пазарната сила на участниците. Особено важно е да се подчертае, че високата крайна цена и ниската рентабилност на производителя могат да съществуват едновременно. Това е основният парадокс на сектора, защото потребителят може да плаща скъпо, докато производителят работи при ограничен марж, под натиск върху себестойността, качеството и рецептурата.

Затова новите конкурентноправни инструменти не трябва да се тълкуват като общ ценови контрол. Инструментът за прекомерно високи цени е приложим само при пазарна сила – монополно, господстващо или съвместно господстващо положение, и не превръща КЗК в ценови регулатор. Основната функция на Комисията остава да анализира дали структурата на пазара, договорните практики и поведението на силните участници водят до изкривяване на конкуренцията, натиск върху производителите, ограничаване на тяхната ценова свобода или засягане на интересите на потребителите.

Регионалните различия са съществен елемент от проблема. Националните средни цени и националните средни пазарни дялове не показват реалната конкурентна среда в отделните области. В големите градове конкуренцията между различни формати е по-интензивна, но в по-слабо развитите региони присъствието на търговски вериги е по-ограничено, местните търговци трудно оказват ефективен конкурентен натиск, а една и съща цена има различна социална тежест при по-ниска покупателна способност. Ето защо политиката в сектор „Храни“ трябва да има ясно регионално измерение – местни пазари, хъбове, къси вериги, общинска инфраструктура, мобилни доставки, публично хранене и подкрепа за традиционната търговия като реален конкурентен коректив.

Въвеждането на еврото не е основната причина за ценовия натиск, но увеличава обществената чувствителност към него. При храните възприятието за „евроинфлация“ се наслажда върху вече съществуващи структурни проблеми, натрупана инфлация, горивни и логистични разходи, сезонност и вносни цени. Поради това контролът не следва да приключва механично с изтичането на режима на двойно обозначаване, а част от него трябва да се трансформира в постоянен секторен мониторинг на цените, договорните практики, произхода, качеството и конкуренцията.

Положителна промяна през 2026 г. е, че вече се очертават първи признаци на интегриран подход. Законодателните изменения в ЗЗП и ЗЗК създават основа за едногодишен потребителскоправен механизъм срещу икономически необосновани ценови увеличения, ежегоден секторен анализ на пазари с висока обществена значимост, Централен регистър за проследимост, разширен контрол върху нелоялните търговски практики и нов инструмент срещу прекомерно високи цени при наличие на пазарна сила. Тези инструменти обаче трябва да бъдат свързани в обща програмна архитектура, за да не останат паралелни и несвързани режими.

В този контекст Централният регистър за проследимост следва да бъде информационното ядро на бъдещия мониторинг. Той трябва да събира и структурира данните по веригата на доставки, които КЗК да използва при ежегодния секторен анализ на конкурентната среда, а Националната обсерватория „Храни“ – за

постоянен, по-широк секторен мониторинг, включително за производство, внос, цени, логистика, качество, произход, регионални различия и ефект от публичните политики. Така регистърът, секторният анализ и обсерваторията следва да функционират като свързана система: данни, конкурентноправна оценка и публичен аналитичен слой.

Националната обсерватория „Храни“ трябва да бъде публичният аналитичен слой на тази система. Тя не трябва да определя „правилни“ цени, а да обяснява причините за ценовите промени, да показва къде по веригата възниква ценовият натиск и да предоставя агрегирана информация за продуктови групи, региони, звена от веригата и периоди. Особено важни са отделните модули „Мляко и млечни продукти“ и „Плодове и зеленчуци“, тъй като именно тези подсектори концентрират най-сериозните производствени, логистични, договорни и качествени рискове.

Мерките за качество, етикетиране и произход имат самостоятелно значение. При храните защитата на потребителя не се изчерпва с цената; също толкова важно е какво реално получава потребителят срещу тази цена. Ако ценовият натиск води до заместващи съставки, влошаване на рецептури, подвеждащо обозначаване на произход или изтласкване на производители, които поддържат стандарт, конкуренцията се изкривява не само ценово, но и качествено. Затова контролът трябва да обхваща не само безопасността, а и съответствието между етикет, състав, произход, качество и реални характеристики на продукта.

Публичните доставки на храни трябва да бъдат преосмислени като стратегически инструмент, а не само като административна процедура за снабдяване на училища, детски градини, болници, социални институции и общински кухни. Критерият „най-ниска цена“ не трябва да бъде единствен определящ фактор при чувствителни храни. Публичният ресурс следва да създава обществена стойност чрез качество, свежест, проследимост, сезонност, регионален достъп до пазара, участие на малки и средни производители и по-добро съотношение между цена и качество.

Структурното укрепване на сектора изисква преориентиране на подпомагането към реално произведена, преработена и реализирана продукция. Подкрепата следва да бъде насочвана към реален принос към продоволствената устойчивост по отношение на произведени количества, пазарна реализация, качество, проследим произход, участие в коопериране, намаляване на загубите и принос към вътрешното снабдяване. Така публичното подпомагане ще има по-силен пазарен ефект и ще подпомага реално работещите производители, а не формално поддържане на дейност без достатъчен принос към хранителната система.

Кооперирането, късите вериги и регионалните хранителни хъбове са ключови за преодоляване на слабата пазарна позиция на малките производители. Без обща логистика, хладилни бази, пакетиране, сортиране, маркетинг, съвместен транспорт и

достъп до публични доставки малките производители остават зависими от посредници или от условията на големите търговски канали. С коопериране и хъбове те могат да постигнат мащаб, постоянство на доставките, проследимост и по-добра преговорна позиция.

Програмите за поливно земеделие, семепроизводство и посадъчен материал трябва да бъдат разглеждани като начални звена на продоволствената устойчивост. Напоиването стабилизира добивите при плодове, зеленчуци, картофи, фуражни култури и трайни насаждения, а националното семепроизводство и качественият посадъчен материал намаляват зависимостта от внос още преди производството да е започнало. Тези мерки не са периферни за цените на храните, а те са част от производствената основа, без която всяка следваща мярка – обсерватория, хъбове, публични доставки или контрол, ще има ограничен ефект.

Засиленият контрол върху нелоялните търговски практики е правоприлагащият елемент на цялата архитектура. Данните, проследимостта, обсерваторията, кодексът за добросъвестни практики и секторните програми имат превантивна и аналитична функция, но когато конкретни договорни практики прехвърлят необоснован риск към производители и доставчици, е необходим активен контрол. Особено рискови са необосновани бонуси и отстъпки, ретроактивни условия, плащания без връзка с продажбата, забавени плащания, прехвърляне на промоционални разходи, натиск върху доставни цени, изваждане от асортимент и натиск върху качество или рецептура.

Собствените марки на търговските вериги следва да бъдат наблюдавани аналитично, а не оценявани предварително негативно. Те могат да увеличават ценовата конкуренция и да създават по-достъпни алтернативи за потребителите, но могат и да засилват зависимостта на производителите от един търговски канал, да ограничават видимостта на производствените марки, да влияят върху рецептурата и качеството и да променят разпределението на добавената стойност по веригата. Затова е необходим отделен модул за собствените марки в Националната обсерватория „Храни“.

Най-общият извод е, че сектор „Храни“ трябва да бъде разглеждан не само като пазар, а като критична система за устойчивостта на държавата. Продоволствената сигурност и продоволствената независимост следва да бъдат изведени като стратегически национален приоритет. Това означава национална оценка на риска при основни храни, наблюдение на производствената база, оценка на зависимостта от внос, планове за действие при кризи, регионална продоволствена устойчивост, стратегически подход към складове, тържища, логистика и транспорт, както и интегрирано използване на данните от регистъра, обсерваторията и ежегодния секторен анализ.

Следователно правилната посока не е държавата да замести пазара, да определя цени или да въвежда кампанийни административни решения. Правилната посока е държавата да създаде условия пазарът да функционира по-добре: чрез прозрачност, проследимост, данни, конкурентноправен контрол, защита от нелоялни практики, качество, произход, коопериране, регионална инфраструктура и структурна подкрепа за производството и преработката. Само така може да се постигне едновременно защита на потребителите, устойчивост на производителите, по-добра конкурентна среда и по-висока продоволствена сигурност.

В заключение, препоръките следва да се възприемат като единна програмна рамка, а не като сбор от отделни мерки. Планът задава стратегическата рамка, Централният регистър осигурява данните, Националната обсерватория „Храни“ осигурява публичния анализ, ежегодният секторен анализ на КЗК дава конкурентноправната оценка, специализираните програми за мляко и за плодове и зеленчуци укрепват най-уязвимите подсектори, регионалните хъбове, кооперирането и публичните доставки създават алтернативни пазарни канали, контролът върху качество, произход и нелоялни практики пази баланса по веригата, а включването на продоволствената сигурност в националната стратегическа рамка гарантира, че политиката в сектор „Храни“ няма да остане временна реакция на ценова криза, а ще се превърне в дългосрочна политика за устойчивост, конкуренция и защита на обществения интерес.