



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.1.2014
SWD(2014) 29 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

**asetuksen (EU) N:o 1308/2013 ja asetuksen (EU) N:o 1306/2013 muuttamisesta
tukijärjestelmän osalta, joka koskee hedelmien, vihannesten, banaanien ja maidon
toimittamista oppilaitoksiin**

{COM(2014) 32 final}

{SWD(2014) 28 final}

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

asetuksen (EU) N:o 1308/2013 ja asetuksen (EU) N:o 1306/2013 muuttamisesta tukijärjestelmän osalta, joka koskee hedelmien, vihannesten, banaanien ja maidon toimittamista oppilaitoksiin

1. JOHDANTO

Koulumaitojärjestelmällä ja kouluhedelmäjärjestelmällä pyritään kestäväällä tavalla lisäämään hedelmien ja vihannesten sekä maitotuotteiden osuutta lasten ruokavaliossa siinä vaiheessa, kun heidän ruokailutottumuksensa muotoutuvat. Ne edistävät yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) tavoitteita ja ovat kansanterveydellisten tavoitteiden – terveellisten ruokailutottumusten muodostaminen – mukaisia.

Syyt näiden kahden kouluruokajärjestelmän perustamiseen ovat edelleen ajankohtaisia, sillä hedelmien, vihannesten ja maitotuotteiden kulutus vähenee¹. Tätä suuntausta voimistavat nykyiset kulutustottumukset, jotka suuntautuvat pitkälle jalostettuihin elintarvikkeisiin, joissa on usein runsaasti lisättyjä sokereita, suolaa ja rasvaa.

2. ONGELMAN MÄÄRITTELY

Eri raporttien² päätelmät ja täytäntöönpanosta vuosien kuluessa saatu kokemus viittaavat joihinkin heikkouksiin ja tehottomuuteen nykyisten järjestelmien toiminnassa:

- 1) Molemmilla järjestelmillä pyritään kestävään muutokseen lasten ruokailutottumuksissa niiden koulutuksellisen ulottuvuuden avulla. **Järjestelmien rakenteen ja tämän tavoitteen välillä on kuitenkin kuilu.** Koulutuksellinen ulottuvuus sisällytettiin kouluhedelmäjärjestelmään alusta alkaen, kun taas koulumaitojärjestelmä ei velvoita jäsenvaltioita käyttämään mitään tiettyjä

¹ Freshfel-järjestön esittämien tietojen mukaan tuoreiden hedelmien ja vihannesten kulutus vähenee: hedelmien kulutus väheni vuosina 2005–2010 yhteensä 9,4 prosenttia ja vihannesten yhteensä 10,3 prosenttia. Vuonna 2011 laskua tapahtui 3 prosenttia verrattuna edeltävän ajanjakson keskiarvoon. Eurostatin ja maatalouden pääosaston tietojen mukaan kulutusmaidon arvioitu kulutus väheni ajanjaksolla 2003–2011 EU:ssa 5 prosenttia. Myös maitotuotteiden kokonaiskulutus henkeä kohti väheni maitona ilmaistuna 5 prosenttia kymmenessä vuodessa, 302 kilogrammasta 286 kilogrammaan vuonna 2011, vaikka tiettyjen maitotuotteiden, kuten juustojen, kulutus on ollut tasaista tai jopa kasvanut.

² Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 10/2011 "Ovatko koulumaitoa ja kouluhedelmiä koskevat ohjelmat vaikuttavia?" sekä AFC Consulting Group AG:n ja Co Conceptin kouluhedelmäjärjestelmästä (2012) ja koulumaitojärjestelmästä (2013) tekemät ulkoiset arvioinnit.

koulutuksellisia välineitä vaan jaettavien tuotteiden ja järjestelmän välinen yhteys on vähäinen. Lisäksi järjestelmien arviointia on parannettava, jotta niiden vaikutusta voidaan mitata.

- 2) **Järjestelmät eivät ole keskenään koordinoituja ja johdonmukaisia**, mikä voi vaikuttaa kielteisesti järjestelmien tehokkuuteen kokonaisuudessaan. Ongelma johtuu niiden erilaisista oikeudellisista kehyksistä ja rahoituskehyksistä, kyseisten tuotteiden markkinoiden eroista sekä jäsenvaltioissa tehdyistä päätöksistä järjestelmien täytäntöönpanon suhteen.
- 3) Järjestelmien toimivuuteen vaikuttavat muut **puutteet, jotka heikentävät niiden välitöntä vaikutusta**. Osa niistä koskee molempia (kuten suuri hallinnollinen ja organisatorinen rasite) ja osa kouluhedelmäjärjestelmää (erityisesti sen tarjoaman potentiaalin noin 30 prosentin alikäyttö ja järjestelmän kautta jaettavien hedelmien suuret hintaerot) tai koulumaitojärjestelmää (mahdollinen hukkavaikutus ja heikko kustannus-hyötysuhde).

3. TOISSIJAISUUS

EU:n oikeus tämän alan toimiin perustuu SEUT-sopimuksen 38–44 artiklaan, joissa määrätään yhteisestä maatalouspolitiikasta. Monet tekijät vahvistavat, että EU:n tason toimet ovat aiheellisia ja tuovat lisäarvoa:

EU:n kehys tarjoaa ensinnäkin **tarvittavan rahoituksen** arvokkaiden aloitteiden täytäntöönpanoon koko EU:ssa, sillä useimmat jäsenvaltiot eivät pystyisi panemaan tällaisia aloitteita täytäntöön yksinomaan omilla varoillaan. Lisäksi arvioinneissa on todettu, että EU:n kehys on **parantanut ohjelmien uskottavuutta jäsenvaltioissa**, lisännyt niiden näkyvyyttä sekä parantanut mielikuvaa ja tietämystä EU:sta. Ilman EU:n tason toimia ja jatkettaessa toimintaa yksinomaan jäsenvaltioiden tasolla syntyisi **syrjintäriski** sellaisissa maissa toimivia **tuottajia kohtaan**, joissa tuottajilla ei ole mahdollisuutta hyödyntää koulujakeluohjelmaa markkinointikanavana. EU:n järjestelmä tuottaa uutta lisäarvoa jo olemassa olevien kansallisten järjestelmien lisäksi koska se johtaa **jatkuvaan ja avoimeen tiedon ja kokemusten vaihtoon** osallistuvien jäsenvaltioiden keskuudessa.

4. TAVOITTEET

Jotta voitaisiin saavuttaa yleiset tavoitteet eli lisätä hedelmien, vihannesten ja maitotuotteiden kulutusta ja edistää ruokavalioiden muovaamista terveellisemmäksi, erityisissä ja toiminnallisissa tavoitteissa pyritään mukauttamaan järjestelmien nykyistä kehystä seuraavasti:

- 1) **Muutetaan nykyjärjestelmän painotusta pitkän aikavälin tavoitteiden mukaiseksi**, jotta molemmilla järjestelmillä olisi koulutukselliset välineet, ja **parannetaan nuorten kansalaisten suhdetta ruokaan ja sen alkuperään** ja sitä kautta käsityksiä maataloudesta ja maataloustuotteista. Nämä erityistavoitteet johtavat seuraaviin operatiivisiin tavoitteisiin, joilla pyritään:
 - edistämään ja lujittamaan nykyisten järjestelmien koulutuksellista ulottuvuutta pakollisten koulutuksellisten välineiden avulla;

- lisäämään tuotteiden ja ohjelman yhteyttä (EU:n tarjoama lisäarvo);
 - kehittämään yhteistä menetelmää EU:n ja jäsenvaltioiden arviointeja ja vuotuista seuranta varten.
- 2) **Yhtenäistetään ja lujitetaan nykyisiä erillisiä oikeudellisia kehyksiä ja rahoituskehyksiä ja lisätään EU:n toimien näkyvyyttä.** Toiminnallisilla tavoitteilla pyritään
- lisäämään nykyisten kahden järjestelmän synergiaa ja tehostamaan niiden hallinnointia,
 - lisäämään EU:n ohjelmien näkyvyyttä.
- 3) **Tehostetaan niiden varojen käyttöä, jotka on tarkoitettu maataloustuotteiden kulutuksen edistämiseen kouluissa,** toiminnallisena tavoitteena
- käytettävissä olevien varojen käyttöön vaikuttavien edellytysten parantaminen;
 - oikeudellisen kehyksen yksinkertaistaminen ja hallinnollisen/organisatorisen raskauden keventäminen.

5. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Eri vaihtoehtojen kartoituksen yhteydessä hylättiin neljä vaihtoehtoa³ ja seuraavia vaihtoehtoja analysoitiin tarkemmin:

5.1. Vaihtoehto 1: YMP 2020 (nykytilanne)

Nykytilanteen säilyttämiseen perustuvaan vaihtoehtoon sisältyvät YMP 2020 -uudistuksen jo aiheuttamat muutokset. Siinä säilytetään nykyiset erilliset oikeudelliset ja rahoituskehykset ja molempien järjestelmien osalta sovitut muutokset. Kouluhedelmäjärjestelmä: Määrärahoja lisätään 150 miljoonaan euroon vuodessa, lisätään EU:n osuutta yhteisrahoituksesta (75 prosenttia tai vähemmän kehittyneillä alueilla 90 prosenttia) ja tehdään liitännäistoimenpiteistä tukikelpoisia EU:n yhteisrahoitukseen. Koulumaitojärjestelmä: veloitetaan jäsenvaltiot laatimaan kansalliset tai alueelliset strategiat; liitännäistoimenpiteet ovat vapaaehtoisia. Koulumaitojärjestelmän rahoitusta ei muuteta (EU:n tuki kullekin tuotteelle 18,15 euroa/100 kg, ei yhteenlaskettua enimmäismäärää EU:n rahoitukselle).

5.2. Vaihtoehto 2: Mukautus

Tässä vaihtoehdossa tavoitteet pyritään saavuttamaan säilyttämällä erilliset kehykset, YMP 2020 -rahoitus ja tuotevalikoima mutta tekemällä seuraavat mukautukset:

³ "Ei toimita": vaihtoehto hylättiin kouluun liittyvien toimien jatkamistarvetta koskeneen analyysin perusteella; "lopetetaan koulumaitojärjestelmä": vaihtoehto ristiriidassa maidon jakelun jatkamisen tärkeyttä koskeneen analyysin kanssa; "uusi kehys, jossa keskitytään ainoastaan sosioekonomisesti epäsuotuisassa asemassa oleviin ryhmiin": vaihtoehto hylättiin, koska jäsenvaltioilla on paremmat edellytykset päättää toimien kohdentamisesta ja priorisoinnista; "uusi kehys, jossa säännöllistä jakelua laajennetaan useammanlaisiin maataloustuotteisiin": vaihtoehto hylättiin julkisen kuulemisen tulosten, suhteellisuusnäkökohtien ja potentiaalisesti raskaan täytäntöönpanon vuoksi.

- myös koulumaitojärjestelmässä otettaisiin käyttöön sitovat liitännäistoimenpiteet;
- nykyisiä kehyksiä lähennettäisiin mukauttamalla sääntelyä (vaatimukset yhteisistä strategioista, tarkastuksia koskevat yhteiset ja hallinnolliset säännökset jne.), ja
- luotaisiin synergiaa laajemmin kuin YMP 2020:ssa.

5.3. Vaihtoehto 3: Uusi kehys

Tämän vaihtoehdon mukaan yhteisen maatalouspolitiikan koulujakeluohjelmille laadittaisiin **yhteiset oikeudelliset ja rahoituskehykset**, jotka perustuvat kolmeen periaatteeseen:

i) yhteiset **liitännäistoimenpiteet**, joissa koulutuksellinen painopiste on lasten tutustuttamisessa maatalous-, ravinto/terveys- ja ympäristöasioihin ja joihin kuuluvat temaattiset toimenpiteet voivat toisinaan kattaa muitakin maataloustuotteita (edellyttäen kansallisten terveysviranomaisten hyväksyntää);

ii) jakelun rajoittaminen pelkästään **tuoreisiin hedelmiin ja vihanneksiin** (mukaan luettuina banaanit) **ja maitoon**. Tämä pitäisi jakelun määrärahojen puitteissa, vastaisi yleisintä nykykäytäntöä, vähentäisi kouluille aiheutuvaa organisatorista rasitusta ja auttaisi näiden kahden tuoteryhmän laskevien kulutussuuntausten kääntämisessä.

iii) **yhteinen rahoituskehys seuraavasti:**

- rajattu EU:n kokonaisrahoitus (joka ei vaikuta YMP 2020 -talousarvioon ja jossa on enimmäisraja myös maidon osalta), joka myönnetään jäsenvaltiolle kahdessa osassa (hedelmiä ja vihanneksia varten sekä maitoa varten) mahdollistaen kuitenkin siirron osien välillä (strategioissa määriteltyjen prioriteettien mukaan);
- EU:n rahoitusosuuden rajaaminen määrittelemällä tuen määrä hedelmien ja vihannesten sekä maidon annosta kohden (eikä EU:n yhteisrahoitusosuuden mukaan kuten nykyisessä kouluhedelmäjärjestelmässä);
EU:n tukea maidolle lisätään hukkavaikutuksen vähentämiseksi ja jakelun kustannus-hyötysuhteen parantamiseksi.

6. VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

6.1. Taloudelliset vaikutukset

• Välittömät, välilliset ja pitkän aikavälin vaikutukset kysyntään

Vaihtoehdossa 1 ohjelman välitön ja välillinen vaikutus hedelmien ja vihannesten kysyntään todennäköisesti kasvaa määrärahojen lisäyksen ja liitännäistoimenpiteiden lujittamisen myötä. Kasvava kysyntä voi hyödyttää paikallisia tuottajia (koulut ylimääräisenä markkinarakona niiden tuotteille), jos tuotteet hankitaan paikallisilta markkinoilta, ja kannustaa erilaisiin yhteistyömuotoihin institutionaalisten markkinoiden kysynnän tyydyttämiseksi.

Vaikutus maitotuotteiden kysyntään koulumaitojärjestelmässä pysyy todennäköisesti vakaana, mutta pitkän aikavälin vaikutus riippuu jäsenvaltioista (ja siitä, toteuttavatko ne koulutuksellisia toimenpiteitä). Kansalliset strategiat saatetaan kokea hallinnolliseksi rasitukseksi, joka voi vähentää koulumaitojärjestelmän houkuttelevuutta. Jos

maidon/maitotuotteiden hinnat nousevat ennustetulla tavalla, EU:n tuki näihin kuluihin laskee entisestään tukimäärän pysyessä ennallaan.

Vaihtoehdossa 2 välitön vaikutus jaettavien tuotteiden määrään on oletettavasti samanlainen kuin vaihtoehdossa 1 mutta välillinen ja pitkän aikavälin vaikutus vahvistuu koulumaitojärjestelmän pakollisten liitännäistoimenpiteiden myötä. Merkittävä hallinnollisen rasituksen kevennys saattaisi kuitenkin kannustaa osallistumaan järjestelmään ja tehostaa järjestelmän hyötyä.

Vaihtoehdon 3 välitön vaikutus hedelmiin ja vihanneksiin on samanlainen kuin vaihtoehdossa 1 mutta kanavoituu enemmän tuoreisiin hedelmiin ja vihanneksiin. Rajattu EU:n kokonaisrahoitus maidolle ei vaikuta jaettavien tuotteiden määrään, mutta määrä olisi luultavasti suurin kulutukseen tarkoitettun maidon osalta (muihin maitotuotteisiin verrattuna). EU tuen kasvu todennäköisesti pienentää jaettavia määriä, jos kansalliset rahoitusosuudet tai yksityinen rahoitus pysyy ennallaan. Pitkän aikavälin vaikutusten odotetaan olevan tässä vaihtoehdossa suurempia liitännäistoimenpiteiden parantumisen myötä.

- **Kulutut**

Vaihtoehdossa 1 hedelmien ja vihannesten **välittömän ja välillisen kulutuksen** kouluhedelmäjärjestelmässä arvioidaan sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä kasvavan. Maitotuotteiden kulutuksen koulumaitojärjestelmässä arvioidaan pysyvän ennallaan.

Vaihtoehto 2 vaikuttaa todennäköisesti enemmän kulutukseen kummankin järjestelmän pakollisten liitännäistoimenpiteiden ja yhteisen strategisen suunnittelun kautta.

Vaihtoehdon 3 uskotaan vaikuttavan välittömästi enemmän maidon kulutukseen sekä tuoreiden hedelmien ja vihannesten kulutukseen (joiden kulutus on laskusuunnassa) ja välillisesti liitännäistoimenpiteiden kautta muihinkin tuotteisiin.

- **Viljelijöiden tulot ja hinnat**

Koulujakeluohjelmilla ei ole merkittävää vaikutusta **viljelijöiden tuloihin ja hintoihin** lukuun ottamatta tuottajien mahdollisuutta kehittää vaihtoehtoisia markkinamahdollisuuksia koulun ulkopuolella (lähestyen vanhempia ym.). Suuntautuminen paikallisiin tuotteisiin lisää avoimuutta siitä, miten lopullinen hinta muodostuu (jos tuotteet hankitaan suoraan). Vaihtoehto 2 tarjoaa enemmän mahdollisuuksia monipuolistaa toimintaa ja osallistua liitännäistoimenpiteisiin myös koulumaitojärjestelmässä. Tämän lisäksi vaihtoehdon 3 odotetaan tasapuolistavan toimintaedellytyksiä jaettavien hedelmä- ja vihannestuotteiden hinnan osalta, mikä voi vaikuttaa tuottajiin saakka, jos tuotteet hankitaan niiltä suoraan.

- **Innovointi**

Koulujakeluohjelmilla voidaan jossain määrin edistää **innovointia** ja tutkimusta muun muassa lapsille soveltuvien tuotteiden ja pakkausten suunnittelemiseksi.

- **Kauppa kolmansien maiden kanssa**

Kaikki vaihtoehdot ovat EU:n kansainvälisten kauppavelvoitteiden mukaisia, mutta ohjelmien vaikutus kauppaan ei ole merkittävä määrien pienuuden ja tuotteiden pääasiassa paikallisen/alueellisen hankinnan vuoksi.

6.2. Sosiaaliset vaikutukset

- **Kansanterveys**

Hedelmien ja vihannesten sekä maitotuotteiden kulutuksella on suotuisa vaikutus kansanterveyteen. Maitotuotteiden vaikutus painonhallintaan riippuu tuotevalikoimasta, annoskoosta ja tuotteiden kulutustiheydestä. Koulumaitojärjestelmää voidaan kohdentaa tarkemmin vaihtoehdon 1 mukaisten pakollisten strategioiden avulla. Vaihtoehto 2 vaikuttaa todennäköisesti enemmän pakollisten liitännäistoimenpiteiden vuoksi, sillä niihin sisältyy myös ravintotietous. Vaihtoehdolla 3 on suurempi vaikutus kansanterveyteen, koska säännöllinen jakelu rajoitetaan siinä pelkästään tuoreisiin hedelmiin ja vihanneksiin sekä kulutukseen tarkoitettuun maitoon, kansalliset terveysviranomaiset osallistuvat tuotteiden hyväksyntään ja toiminta on kohdennetumpaa yhteisten strategioiden ansiosta.

- **Sosiaalinen ja alueellinen tasapaino**

Vaihtoehdossa 1 taataan kouluissa toteutettavan jakelun jatkuva vaikutus sosiaaliseen ja alueelliseen tasapainoon (jäsenvaltiot voivat kohdentaa ja priorisoida toimintaa strategioidensa avulla). YMP 2020:n suurempi yhteisrahoitusosuus tarjoaa kouluhedelmäjärjestelmässä enemmän tukea vähemmän kehittyneille alueille (90 prosenttia). Koulumaitojärjestelmän vähäinen tukitaso edellyttää usein huomattavaa julkista tai yksityistä rahoitusta. Vaihtoehto 2 vaikuttaa samalla tavalla kuin vaihtoehto 1. Vaihtoehto 3 hyödyttää taloudellisissa vaikeuksissa olevia alueita/jäsenvaltioita, koska siinä poistettaisiin pakollinen yhteisrahoitus hedelmien ja vihannesten osalta ja kiinteämääräinen annoskohtainen tuki olisi eduksi useimmille vähemmän kehittyneille alueille, joissa tuotteet ovat halvempia.

- **Työllisyys ja työpaikkojen luominen**

Koulujakeluohjelmilla ei voida vaikuttaa merkittävästi työllisyyteen ja työpaikkojen luomiseen, paitsi jos toimintaa ja yhteistyötä monipuolistetaan.

6.3. Ympäristövaikutukset

Vaihtoehto 1 kannustaa paikallisiin hankintoihin ja ympäristön huomioimiseen kouluhedelmäjärjestelmässä. Monissa jäsenvaltioissa hedelmien ja vihannesten jakeluun käytettäviä pakkauksia voidaan käyttää uudelleen tai kierrättää. Liitännäistoimenpiteisiin voidaan sisällyttää myös koulutusta ympäristöasioissa. Vaihtoehto 2 tukee ympäristönäkökohtia myös koulumaitojärjestelmässä. Vaihtoehdolla 3 voi olla muitakin myönteisiä vaikutuksia, koska siinä rajoitetaan jaettavien tuotteiden valikoimaa.

6.4. Talousarviovaikutukset

Vaihtoehdon 1 vaikutus EU:n talousarvioon on samalla tasolla kuin YMP 2020 -uudistuksessa arvioitiin. Kouluhedelmäjärjestelmän yhteisrahoitusperiaate edellyttää kansallisia rahoitusosuuksia, kun taas koulumaitojärjestelmän vaikutus jäsenvaltioiden talousarvioihin riippuu jäsenvaltioiden (vapaaehtoisesta) osallistumisesta ja yksityisestä rahoituksesta

(lähinnä vanhemmat). Vaihtoehto 2 ei vaikuta talousarvioon verrattuna nykytilanteeseen. EU:n talousarvioon liittyy pientä epävarmuutta, koska ei ole määritelty kokonaismäärärahaa, joka rajoittaisi EU:n menoja. Vaihtoehto 3 ei myöskään vaikuta talousarvioon, mutta se rajoittaisi EU:n rahoitusosuutta myös maidon osalta. Kansalliset rahoitusosuudet ovat tarpeen, jos jäsenvaltiot haluavat laajentaa järjestelmien soveltamisalaa ja/tai intensiteettiä.

6.5. Hallinnollinen rasitus ja yksinkertaistaminen

Jos tilanne säilytetään ennallaan (vaihtoehto 1), laskettavissa olevia velvoitteita arvioidaan olevan 54 tiedotusvelvoitetta. Hallintokustannuksiksi arvioidaan kouluhedelmäjärjestelmän osalta yhteensä 1,08 miljoonaa euroa ja koulumaitojärjestelmän osalta noin 5,27 miljoonaa euroa. Vaihtoehto 2 keventää merkittävästi hallinnollista rasitusta, sillä laskettavia velvoitteita on mahdollista vähentää 54:stä 39:ään (30 prosenttia). Organisatorinen rasitus saattaa kasvaa koulumaitojärjestelmän pakollisten liittännäistoimenpiteiden vuoksi. Vaihtoehdolta 3 odotetaan samanlaista mutta varmaa vaikutusta hallinnolliseen rasitukseen kuin vaihtoehdolta 2 mutta se myös keventäisi organisatorista rasitusta jaettavien tuotteiden rajaamisen ansiosta.

7. VAIHTOEHTOJEN VERTAILU

7.1. Vaikuttavuus

Vaihtoehdossa 1 järjestelmien välinen ero koulutuksellisessa ulottuvuudessa ja sen myötä pitkän aikavälin vaikutuksissa säilyy. Se korjaa joitakin kouluhedelmäjärjestelmän puutteita, mutta sillä ei ole mitään vaikutusta muihin tekijöihin, jotka johtavat kummankin järjestelmän epäoptimaalisiin tuloksiin.

Vaihtoehto 2 vaikuttaisi paremmin järjestelmien pitkän aikavälin tavoitteisiin koulumaitojärjestelmän koulutuksellisen ulottuvuuden lujittamisen myötä. Tämä vaihtoehto vaikuttaisi myönteisesti myös lisäämällä synergioita, mutta niitä rajoittaisivat järjestelmien rahoitusjärjestelyjen erot. Sillä olisi kuitenkin vain vähäinen vaikutus muihin puutteisiin, mikä rajoittaisi käytettyjen varojen välitöntä vaikutusta ja potentiaalin hyödyntämistä.

Vaihtoehto 3 tarjoaa parhaat mahdollisuudet asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen muuttamatta talousarviota, koska se siirtää nykyisten järjestelmien painopistettä pitkän aikavälin tavoitteisiin. Järjestelmillä voitaisiin paremmin reagoida hedelmien ja vihannesten sekä maidon kulutuksen vähenemiseen ja lihavuuden kasvuun liittyviin ongelmiin. Se mahdollistaa tehokkaan hallinnoinnin, tietyn joustavuuden ja asioiden priorisoinnin. Sen avulla voidaan tehostaa jakelua, koska se korjaa monia ongelmien taustatekijöitä (joita voitaisiin käsitellä tässä tarkastelussa).

7.2. Tehokkuus

Vähäiset muutokset rahoitusjärjestelyihin ja hallinnolliseen rasitukseen vaihtoehdossa 1 pitäisivät jatkossakin täytäntöönpanoon liittyvän kustannus-hyötysuhteen matalana. Jakelun tehokkuus todennäköisesti vaihtelisi jatkossakin suuresti kouluhedelmäjärjestelmässä, ja koulumaitojärjestelmän tehokkuutta rajoittavat seikat pysyisivät ennallaan (mahdollinen hukkavaikutus).

Vaihtoehdolla 2 ei ole talousarviovaikutuksia, mutta se sisältää pieniä epävarmuustekijöitä koulumaitojärjestelmän rahoituksen osalta (ei yleistä ylärajaa EU:n rahoitukselle). Hallinnollisen rasituksenkeventäminen parantaa kustannus-hyötysuhdetta. Kouluhedelmäjärjestelmän jakeluun vaikuttaa kuitenkin edelleen voimakas tehokkuuden vaihtelu (tuotekulujen suuret erot) ja koulumaitojärjestelmään mahdollinen hukkavaikutus.

Vaihtoehdon 3 kustannus-hyötysuhde on parempi, koska siinä jakelu on kohdennetumpaa, hallinnollinen rasitus pienempi ja rahoitusehtoihin tulisi muutoksia. Rajatun määrärahan mukaisen kohdennetun jakelun odotetaan maksimoivan vaikutuksen. Maitotuen muutokset saattavat rajoittaa soveltamisalaa mutta lisätä vaikutusta verrattuna suurempaan soveltamisalaan ja vähäiseen vaikutukseen.

7.3. Johdonmukaisuus

Vaihtoehdolla 1 on pienemmät mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnassa tapahtuviin (kulutustottumusten) muutoksiin, ja se edistää vain vähän sääntelyn parantamisen ja yksinkertaistamisen horisontaalisia tavoitteita. Se voi kuitenkin vaikuttaa myönteisesti kansanterveyteen (etenkin terveyseroihin) kansallisissa strategioissa määriteltävän kohdennuksen ja priorisoinnin avulla.

Vaihtoehto 2 vaikuttaa yksinkertaistavasti, joten se vaikuttaa enemmän sääntelyn parantamiseen ja yksinkertaistamiseen. Se vaikuttaa myös myönteisesti kansanterveydellisiin tavoitteisiin kummankin järjestelmän koulutuksellisen ulottuvuuden kautta edistämällä terveellisempiä ruokailutottumuksia.

Vaihtoehdolla 3 on suurempi taloudellinen vaikutus tuotteisiin, joita olisi edistettävä (tuoreet hedelmät ja vihannekset sekä kulutusmaito), mutta vähemmän vaikutusta muihin maitotuotteisiin ja jalostettuihin hedelmä- ja vihannestuotteisiin. Se vastaa paremmin kansanterveyteen liittyviä tavoitteita (painonhallinta, terveyserot). Sen yksinkertaistava vaikutus on myös suurin.

8. SEURANTA JA ARVIOINTI

Tällä hetkellä kouluhedelmäjärjestelmään kuuluu seuranta- ja arviointijärjestelmä, jota voitaisiin kehittää ja käyttää mallina tulevalle järjestelmälle.

Seuranta toteutetaan vuosittaisten seurantakertomusten perusteella. Seuranta koskee välittömiä tuloksia ja liitännäistoimenpiteitä.

Arviointiin kuuluisivat seuraavat tekijät:

- jäsenvaltioiden arviointikertomukset viiden vuoden kuluttua järjestelmän käyttöönotosta,
- ulkopuolinen EU:n laajuinen arviointi, jossa arvioidaan yleistä vaikuttavuutta, tehokkuutta, johdonmukaisuutta ja hyötyä,
- EU:n asiantuntijaryhmän jäsenvaltioille ja komissiolle antamat neuvot täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista,
- selvitys pitkän aikavälin vaikutuksia kuvaavista indikaattoreista.