



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.1.2014 г.
SWD(2014) 29 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**Предложение за
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

за изменение на Регламент (ЕС) № 1308/2013 и на Регламент (ЕС) № 1306/2013 по отношение на схемата за помощ за предлагане на плодове и зеленчуци, банани и мляко в учебните заведения

{COM(2014) 32 final}
{SWD(2014) 28 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Регламент (ЕС) № 1308/2013 и на Регламент (ЕС) № 1306/2013 по отношение на схемата за помощ за предлагане на плодове и зеленчуци, банани и мляко в учебните заведения

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на схемата за предлагане на мляко в училищата (СПМУ) и схемата за предлагане на плодове в училищата (СППУ) е да се повиши значително делът на плодовете, зеленчуците и млечните продукти в хранителния режим на децата на етапа, в който се формират техните хранителни навици. Тези схеми допринасят за целите на Общата селскостопанска политика (ОСП) и са в съответствие с целите на общественото здравеопазване за формиране на здравословни хранителни навици.

Причината за създаването на тези две схеми за училищата продължава да е валидна в настоящия контекст на намаляваща консумация¹ на плодове, зеленчуци и млечни продукти, като този проблем, наред с други неща, се обостря от съвременните тенденции да се консумират храни с висока степен на преработка, които често съдържат големи количества добавена захар, сол и мазнини.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Заключенията от различни доклади² и опитът от дългогодишното прилагане показват някои слабости и проблеми във функционирането на настоящите схеми:

- (1) Чрез своето образователно измерение и двете схеми целят устойчива промяна в хранителните навици на децата. При все това съществува **разминаване между начина на структуриране на схемите и тази цел**. Образователното измерение

¹ По данни на асоциацията Freshfel при консумацията на пресни плодове и зеленчуци се наблюдава тенденция към понижаване — за периода 2005—2010 г. консумацията е намаляла с общо 9,4 % при плодовете и 10,3 % при зеленчуците, а през 2011 г. се е понижила с 3 % в сравнение със средната консумация за предходния период. В съответствие с данни на Евростат и ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за периода 2003—2011 г. консумацията на мляко за пиене в ЕС се е понижила с 5 % . Общата консумация на млечни продукти на глава от населението, изразена като млечен еквивалент, също се е понижила с 5 % за 10 години от 302 kg на 286 kg през 2011 г., макар че за определени млечни продукти, като например сирената, консумацията е останала стабилна или дори се е увеличила.

² Специален доклад № 10 на Сметната палата от 2011 г. „Ефективни ли са програмите „Мляко за училищата“ и „Плодове в училище“?“, външните оценки на СППУ (2012 г.) и СПМУ (2013 г.), извършени от AFC Consulting Group AG и Co Concept.

бе заложено в СППУ от самото начало, докато СПМУ не задължава държавите членки да използват конкретни образователни инструменти и връзката между предлаганите продукти и схемата е слаба. Освен това системите за оценка на схемите трябва да бъдат подобрени, за да могат да измерват тяхната ефективност.

- (2) Между двете схеми липсва **координация и последователност**, което би могло да окаже отрицателно въздействие върху ефективността на режима като цяло. Този проблем произтича от различните правни и финансови рамки, пазарните разлики между обхванатите продукти и решенията на равнище държава членка относно начините за прилагане на двете схеми.
- (3) Функционирането на схемите се характеризира и с други **слабости, които ограничават тяхното непосредствено въздействие**, които са или общи (например голяма административна и организационна тежест), или са специфични за СППУ (най-вече неусвояването на около 30 % от средствата и огромни разлики в стойността на предлаганите продукти) или за СПМУ (възможни икономически загуби от неефективно използване на ресурсите, ниско съотношение между разходите и ползите).

3. СУБСИДИАРНОСТ

Правото на ЕС да предприема действия в тази област е заложено в членове 38—44 от Договора, които съдържат разпоредби за ОСП. Редица елементи потвърждават, че действие на равнище ЕС е подходящо и че то осигурява добавена стойност:

Рамката на ЕС на първо място осигурява **необходимото финансиране** за осъществяване на ценни инициативи в целия ЕС, тъй като повечето държави членки не са в състояние да осъществяват такива инициативи изцяло със собствени средства. В допълнение към това в оценките се заключава, че рамката на ЕС е довела до **по-голяма надеждност на програмите в държавите членки**, видимост на схемите и също така подобрен имидж на ЕС и осведоменост за ЕС. Липсата на действие на ЕС и продължаването на дейностите изцяло на равнище държава членка би създавало **риск от дискриминация между производителите** в държавите, които не разполагат с достъп до схемите за училищата като пазарна ниша. Режимът на ЕС прибавя добавена стойност към вече съществуващите национални схеми, тъй като води до **постоянно натрупване на знания, прозрачност и трансфер на опит** между участващите държави членки.

4. ЦЕЛИ

С оглед постигането на общите цели за увеличаване на консумацията на плодове, зеленчуци и млечни продукти и да се допринесе за формирането на по-здравословен хранителен режим, специфичните и оперативни цели са насочени към адаптиране на настоящата рамка на схемите, за да се постигне както следва:

- (1) **Преориентиране на настоящата структура към дългосрочните цели**, така че в двете схеми да се включат образователни инструменти и да се **спомогне за развиване у младите граждани на интерес към храните и техните**

източници и така да се разширят представите им за селското стопанство и продуктите от него. От тези специфични цели произтичат оперативните цели, насочени към:

- стимулиране и консолидиране на образователното измерение на настоящите режими чрез задължителни образователни инструменти,
- задълбочаване на връзката между продуктите и схемата (добавената стойност за ЕС),
- разработване на обща методика за оценяване, която да се използва в оценките и годишния мониторинг на ЕС и държавите членки.

(2) Обединяване и консолидиране на настоящите отделни правни и финансови рамки и повишаване на видимостта на намесата на ЕС. Оперативните цели са насочени към

- увеличаване на полезните взаимодействия между двете настоящи схеми и ефективното им управление,
- повишаване на видимостта на схемите на ЕС.

(3) Повишаване на ефикасността на разходите за насърчаване на консумацията на земеделски продукти в училищата, като оперативните цели са насочени към:

- подобряване на условията, които засягат използването на бюджетния потенциал,
- опростяване на правната рамка и намаляване на административната/организационната тежест.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

В процеса на проучване на различни варианти бяха отхвърлени четири варианта,³ а следните варианти бяха подложени на допълнителен анализ:

5.1. Вариант 1: ОСП до 2020 г. (запазване на статуквото)

Вариантът със запазване на статуквото включва промените, осъществени с реформата на ОСП до 2020 г., съгласно която се запазват настоящите отделни правни и финансови рамки, заедно с договорените промени за двете схеми. СППУ: увеличен бюджет в размер на 150 млн. евро годишно, по-висок процент на съфинансиране от ЕС (75 % или 90 % за по-слабо развитите райони) и възможност за съфинансиране от ЕС на придружаващи мерки. СПМУ: задължение за държавите членки да изготвят

³ Вариант „без политика“ е отхвърлен въз основа на анализа относно необходимостта от продължаване на намесата в училищата; вариант „преустановяване единствено на СПМУ“ също не отговаря на анализа, съгласно който е уместно предлагането на мляко да продължи; вариант „нова рамка с насоченост само към групи в социално и икономически неравностойно положение“ е отхвърлен, тъй като държавите членки са в по-добра позиция да насочат и приоритизират своето действие за намеса; вариант „нова рамка с редовно предлагане на по-голям избор от земеделски продукти“ е отхвърлен въз основа на резултатите от обществената консултация, пропорционалност и потенциално голяма тежест на изпълнение.

национални или регионални стратегии и доброволни придружаващи мерки. Договореностите за финансиране по линия на СПМУ се запазват непроменени (помощ от ЕС за продукти в размер на 18,15 EUR за 100 kg, без общ таван на разходите на ЕС).

5.2. Вариант 2: Приспособяване

Целта на този вариант е да се проучи дали целите могат да бъдат постигнати чрез запазване на отделните рамки, финансиране по ОСП до 2020 г. и избора на продукти, но с въвеждане на следните изменения:

- въвеждане на задължителни придружаващи мерки и за СПМУ,
- сближаване на настоящите рамки чрез регулаторни изменения (изисквания за общи стратегии, общи и административни разпоредби във връзка с проверките и др.), и
- допълнителни полезни взаимодействия след приключване на ОСП през 2020 г.

5.3. Вариант 3: Нова рамка

В този вариант се предвижда **обща правна и финансова рамка** за схемите за училищата по ОСП въз основа на три „стълба“:

i) Общи **придружаващи мерки** с образователна насоченост за развиване на интерес у децата към селското стопанство, храненето/здравето и околната среда, които понякога могат да включват по-широк избор на земеделски продукти в тематичните мерки (трябва да бъдат одобрени от националните органи по здравеопазване).

ii) Ограничаване на предлагането **само до пресни плодове и зеленчуци** (включително банани) **и мляко за пиене**. Така предлагането ще се насочи в рамките на ограничения бюджет, ще се отрази най-често използваната понастоящем практика и ще се намали организационната тежест за училищата, като това отговаря на нуждата от промяна на тенденциите на намаляваща консумация за тези две групи продукти.

iii) **Обща рамка за финансиране със:**

- ограничен общ бюджет на ЕС (неутрални последици за ОСП до 2020 г., въвеждане на таван и за млякото), който се предоставя на държавите членки на отделни „пакети“ за плодове и зеленчуци от една страна и за мляко от друга, с евентуален трансфер помежду им (приоритизиране на намесата чрез стратегии);
 - ограничаване на участието на ЕС чрез помощ за порция плодове, зеленчуци и мляко (а не чрез нивата на съфинансиране от ЕС, както е понастоящем съгласно СППУ);
- увеличаване на субсидията на ЕС за мляко, за да се намалят възможните икономически загуби от неефективното използване на ресурсите и да се увеличи съотношението между разходи и ползи по отношение на предлагането.

6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

6.1. Икономически въздействия

- **Пряко, непряко и дългосрочно въздействие върху търсенето**

При вариант 1 прякото и непрякото въздействие върху търсенето на плодове и зеленчуци вероятно ще се увеличи за СППУ поради по-големия бюджет и подсилените придружаващи мерки. Увеличеното търсене би могло да генерира повече ползи за местните производители (училищата като допълнителна „ниша“ за техните продукти), ако продуктите се произвеждат в района, и би могло да насърчи различни форми на сътрудничество, за да се отговори на търсенето на институционалните пазари.

Въздействието върху търсенето на млечни продукти по линия на СПМУ вероятно ще бъде стабилно, докато въздействието в дългосрочен план зависи от държавите членки (дали ще осъществят образователни мерки). Националните стратегии биха могли да се възприемат като административна тежест и така евентуално да намалят привлекателността на СПМУ. Ако прогнозните цени на млякото/млечните продукти се увеличат, помощта на ЕС към разходите за продуктите ще се понижи допълнително при запазване на нивата на субсидията от ЕС.

При вариант 2 прекият потенциал от гледна точка на предлаганите количества се очаква да е подобен на този при вариант 1, докато непрякото и дългосрочното въздействие следва да се увеличат със задължителните придружаващи мерки за СПМУ. При все това значителното намаляване на административната тежест би могло да бъде стимул за участие и подобро използване на потенциала.

Прякото въздействие върху търсенето на плодове и зеленчуци при вариант 3 е подобно на вариант 1, но е насочено в по-голяма степен към пресните плодове и зеленчуци. Ограниченият общ бюджет на ЕС за мляко няма да окаже ефект върху количеството на предлаганите продукти, но това количество следва да е по-голямо при млякото за пиене (за сметка на други млечни продукти). По-високите равнища на субсидии от ЕС вероятно ще доведат до намаляване на предлаганите количества, ако националните доплащания или частното участие останат непроменени. Очаква се дългосрочните въздействия да бъдат по-големи при този вариант с подобрени придружаващи мерки.

- **Консумация**

При вариант 1 **пряката и непряката консумация** на плодове и зеленчуци по СППУ се очаква да е по-висока както в краткосрочен, така и в дългосрочен план. Консумацията на млечни продукти по СПМУ следва да остане стабилна.

Вариант 2 вероятно ще окаже по-голямо въздействие върху консумацията чрез задължителните придружаващи мерки за двете схеми и чрез общо стратегическо планиране.

Вариант 3 се очаква да доведе до по-голямо пряко въздействие върху консумацията на мляко за пиене и пресни плодове и зеленчуци (за които тенденциите са към намаляване на консумацията) и също така непряко въздействие по отношение на по-общото разнообразие от продукти чрез придружаващите мерки.

- **Приходи и цени на земеделците**

Схемите за училищата не оказват значително въздействие върху **приходите на земеделците и производствените им цени**, с изключение на възможността производителите да се възползват от възможностите за алтернативни пазари извън училището (обръщане към родителите и подобни подходи). Насочването към местни продукти повишава прозрачността при образуването на крайната цена (в случай на преки доставки). Вариант 2 създава по-големи възможности за разнообразяване на дейностите и участие в придружаващите мерки и по СПМУ. В допълнение се очаква вариант 3 да създаде по-равни условия по отношение на цената на предлаганите плодове и зеленчуци, което може да бъде усетено от производителите, в случай че продуктите се доставят пряко.

- **Иновации**

Схемите за училищата разполагат с ограничен потенциал за насърчаване на **иновациите** и изследователската дейност за създаване на подходящи за деца продукти, опаковки и т.н.

- **Търговия с трети държави**

Всички варианти са в съответствие с международните търговски задължения на ЕС, въпреки че въздействието на схемите върху търговията не е значително поради ограничения обем и предимно местните/регионални доставки на продукти.

6.2. Социални въздействия

- **Обществено здравеопазване**

Консумацията на плодове, зеленчуци и млечни продукти е ползотворна от гледна точка на общественото здравеопазване. Въздействието на определени млечни продукти върху регулирането на теглото зависи от избора на продукти, размера на порцията и честотата на консумация. Задължителните стратегии съгласно СПМУ при вариант 1 ще доведат до по-добра насоченост на схемата. Вариант 2 вероятно ще генерира по-голямо въздействие поради задължителните придружаващи мерки, които обхващат и образование в областта на храненето. Вариант 3 ще окаже по-голямо въздействие върху общественото здравеопазване чрез ограничаване на редовното предлагане само до пресни плодове и зеленчуци и мляко за пиене, привличане на националните органи по здравеопазване в одобряването на продуктите и по-добра насоченост чрез общи стратегии.

- **Социален и териториален баланс**

Вариант 1 гарантира запазване на въздействието от предлагането в училищата върху социалния и териториалния баланс (държавите членки могат да насочват и приоритизират предлагането чрез своите стратегии). По-високите равнища на съфинансиране по ОСП до 2020 г. осигуряват по-голяма подкрепа за по-слабо развитите райони съгласно СППУ (90 %). Ниското ниво на субсидиите по СПМУ често изисква значително публично или частно финансово участие. Вариант 2 води до подобни въздействия като вариант 1. Вариант 3 би бил от полза за райони/държави

членки, които изпитват икономически затруднения, чрез премахване на задължителното съфинансиране за плодове и зеленчуци, докато фиксираната ставка за порция би била от полза за повечето от по-слабо развитите райони, където продуктите са по-евтини.

- **Заетост и създаване на работни места**

Схемите за училищата не са в състояние да окажат значително въздействие върху заетостта и създаването на работни места, освен чрез разнообразяване на дейностите и сътрудничество.

6.3. Въздействия върху околната среда

Вариант 1 насърчава местното закупуване на продукти и екологичните съображения за СППУ. В много държави членки използваните опаковки за предлагане на плодове и зеленчуци могат да се използват повторно или поне да се рециклират. Придружаващите мерки биха могли да включат и образование по въпроси на околната среда. Вариант 2 укрепва тези елементи и за СПМУ. Вариант 3 разполага с потенциал за допълнителни положителни въздействия чрез ограничаване на продуктите за предлагане.

6.4. Отражение върху бюджета

При вариант 1 отражението върху бюджета на ЕС ще остане както е прогнозирано за реформата на ОСП до 2020 г. Принципът за съфинансиране по линия на СППУ налага национално участие, докато въздействието на СПМУ върху националните бюджети зависи от участието на държавите членки (доброволни доплащания) и частно участие (най-вече от родителите). Вариант 2 е неутрален по отношение на бюджета в сравнение със статуквото, с ограничена несигурност по отношение на бюджета на ЕС, тъй като няма един общ пакет, който да ограничава разходите на ЕС. Вариант 3 също е неутрален по отношение на бюджета, но ограничава участието на ЕС и по отношение на мялката. Ще бъде необходимо национално участие, ако държавите членки искат да разширят обхвата и/или да повишат интензитета на своите схеми.

6.5. Административна тежест и опростяване

При запазване на статуквото (вариант 1) броят на количествено измеримите задължения се изчислява на 54 задължения за предоставяне на информация. Общите административни разходи за СППУ се изчисляват на 1,08 млн. евро, докато за СПМУ те са около 5,27 млн. евро. Вариант 2 води до значително намаляване на административната тежест с евентуално намаляване на количествено измеримите задължения от 54 на 39 (30 %). Допълнителна организационна тежест може да произтича от задължителните придружаващи мерки и за СПМУ. Очаква се вариант 3 да окаже подобни, но този път сигурни въздействия по отношение на административната тежест като вариант 2, но в допълнение към това при него съществува възможност и за допълнително намаляване на организационната тежест с по-ограничен списък на продуктите за предлагане.

7. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

7.1. Ефективност

При вариант 1 ще се запази разликата в образователното измерение и съответно дългосрочните въздействия между двете схеми. С него се преодоляват някои от проблемите на СППУ, но не се оказва въздействие върху други фактори, които водят до неоптималните резултати на двете схеми.

Вариант 2 осигурява по-добър принос към дългосрочните цели на схемите чрез подсиленото образователно измерение на СПМУ. Освен това той способства за повишаване на полезните взаимодействия, но те са ограничени поради различните финансови договорености. Той обаче оказва едва ограничено въздействие върху другите слабости, което ограничава непосредственото въздействие от изразходването на средства и използването на потенциала.

Вариант 3 разполага с най-голям потенциал за постигане на поставените цели в рамките на непроменен бюджет, тъй като променя насочеността на настоящите схеми за училищата към дългосрочните цели. Схемата за училищата ще може да отговаря по-добре на проблемите с намаляващата консумация на плодове, зеленчуци и мляко и увеличаващите се случаи на наднормено тегло. Той създава условия за ефективно управление и позволява гъвкавост и приоритизиране. Той разполага с потенциал за повишаване на ефикасността на предлагането, тъй като предвижда мерки по отношение на повечето от факторите, които са в основата на проблемите (тези, които могат да бъдат решени от настоящия преглед).

7.2. Ефикасност

Ограничените промени по договореностите за финансиране и нивото на административната тежест при вариант 1 ще доведат до запазване на ниското съотношение между разходи и ползи във връзка с изпълнението. Вероятно ще се запази значителното вариране в ефикасността на предлагането по линия на СППУ и няма да се отстранят проблемите, които ограничават ефикасността на СПМУ (възможни икономически загуби от неефективното използване на ресурсите).

Вариант 2 е неутрален по отношение на бюджета, но съдържа някои дребни неясноти относно финансирането на СПМУ (няма общ таван на средствата от ЕС). Намаляването на административната тежест повишава съотношението между разходи и ползи. При все това предлагането по линия на СППУ ще продължи да се характеризира от значително вариране в ефикасността (големи разлики в разходите за продуктите), а при СПМУ ще продължи да съществува възможност от икономически загуби от неефективното използване на ресурсите.

Вариант 3 води до по-голяма разходна ефективност и целево предлагане, по-малка административна тежест и промени в условията на финансиране. Очаква се целевото предлагане в рамките на ограничен бюджет да увеличи до максимум въздействието. Промените по субсидирането на млякото евентуално биха могли да намалят обхвата и същевременно да увеличат въздействието в сравнение с по-голям обхват с ограничено въздействие.

7.3. Съгласуваност

Вариант 1 разполага с по-ограничен потенциал за преодоляване на промените, свързани с развиващото се общество (модели на консумация), и осигурява ограничен принос към хоризонталните цели за по-добро регулиране и опростяване. Но той може да осъществи положителен принос към общественото здравеопазване (по-специално неравенства в областта на здравеопазването) чрез насочване и приоритизиране посредством националните стратегии.

Вариант 2 води до важен ефект на опростяване, така че осъществява по-голям принос към подобреното регулиране и опростяване. Освен това е налице положителен принос за целите на общественото здравеопазване чрез образователните инструменти и за двете схеми, като се допринася за формиране на по-здравословни хранителни навици.

Вариант 3 води до по-голямо икономическо въздействие по отношение на продуктите, чиято консумация трябва да се стимулира (пресни плодове и зеленчуци и мляко за пиене), но по-ограничено въздействие върху другите видове млечни продукти и преработени плодове и зеленчуци. Той отговаря по-точно на целите на общественото здравеопазване (регулиране на теглото, неравенства в областта на здравеопазването). Освен това при него се постига най-голямо опростяване.

8. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Понастоящем е въведена система за наблюдение и оценка на СППУ, която може да се усъвършенства и да се използва като модел за бъдещата система.

Наблюдението ще се осъществява въз основа на годишни доклади за наблюдение (ГДН), насочени към измерване на непосредствените резултати и наблюдение на придружаващите мерки.

Оценката ще се състои от:

- доклади за оценка на държавите членки след петгодишно прилагане на схемата,
- външна оценка на целия ЕС, насочена към общата ефективност, ефикасност, съгласуваност и адекватност,
- експертната група на ЕС, която ще предоставя съвети на държавите членки и на Комисията по отношение на изпълнението, наблюдението и оценката,
- проучване на показателите за дългосрочно въздействие.