|  |  |
| --- | --- |
| **Частична предварителна оценка на въздействието** | |
| **Институция:**  Министерство на земеделието, храните и горите | **Нормативен акт:**  Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Наредбата за условията и реда за прилагане на схеми за предоставяне на плодове и зеленчуци и на мляко и млечни продукти в учебните заведения – Схема „Училищен плод“ и Схема „Училищно мляко“ |
|  | **………………………………………………** |
| **Лице за контакт:**  Ирина Лазарова – директор на дирекция „Пазарни мерки и организации на производители“ | **Телефон и ел. поща:**  02/ 985 - 11 - 620  ilazarova@mzh.government.bg |
| **1. Проблем/проблеми за решаване:**  **Проблем 1 „Решение на Върховния административен съд за отмяна на някои разпоредби в действащата наредба“**  *1.1 Кратко опишете проблема/проблемите и причините за неговото/тяхното възникване. По възможност посочете числови стойности.*  В Държавен вестник, бр. 59 от 16.07.2021 г., е обнародвано влязлото в сила Решение № 3288 от 04.03.2020 г. по административно дело № 3535/2019 г. на Върховния административен съд (ВАС), образувано по жалби на заявители по Схема „Училищен плод“ и Схема „Училищно мляко“ по смисъла на Наредба за условията и реда за прилагане на схеми за предоставяне на плодове и зеленчуци и на мляко и млечни продукти в учебните заведения – Схема ”Училищен плод” и Схема „Училищно мляко“ (Наредбата) с искане за отмяна на разпоредби от Постановление № 32 на Министерския съвет от 22.02.2019 г. (ПМС № 32) и Постановление № 38 на Министерския съвет от 01.03.2019 г. (ПМС № 38). С Решение № 3288 от 04.03.2020 г. на ВАС, частично потвърдено с решение на ВАС № 8272 от 07.07.2021 г., се отменят разпоредби на ПМС № 32 и ПМС № 38, с които е изменена Наредбата, а именно: чл. 9, ал. 4, чл. 11, ал. 2, чл. 14, ал. 4, т. 4 и ал. 5, т. 2, т. 6 и т. 7, чл. 14, ал. 7 и буква „А“, буква „А“, т. 3, буква „В“, буква „В“, т. 3 от раздел I в приложение № 6 към чл. 17, ал. 1, буква „Д“, т. 1, т. 3, буква „Е“, т. 1 от раздел II в приложение № 6 към чл. 17, ал. 1 от Наредбата и § 21, § 22 и § 23 от ПМС № 32. Причините, поради които ВАС е отменил посочените разпоредби, видно от мотивите на съдебните решения, са констатациите на съда, че при издаването на ПМС № 32 и ПМС № 38 са извършени съществени нарушения на административнопроизводствените правила в противоречие с изискванията на чл. 26, ал. 4 и чл. 27, ал. 1 от Закона за нормативните актове.  С отмяната на тези разпоредби се създава празнота в правната уредба, която води след себе си риск от неясноти по отношение на правилата за прилагане на двете училищни схеми.  По-конкретно, отменените нормативни разпоредби въвеждат изисквания по отношение на:  - съхранението, опаковането, доставянето и разпределението на плодове и зеленчуци и мляко и млечни продукти и използваните за това обекти и транспортни средства, в съответствие с изискванията на Закона за храните и подзаконовите нормативни актове по прилагането му;  - гарантиране и удостоверяване изпълнението на изискванията на Закона за обществените поръчки при избора на доставчици в приложимите случаи;  - спазване на установения от Наредбата ред за одобряване на заявители;  - допустими за финансиране разходи за прилагане на съпътстващи мерки.  *1.2. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).*  Проблемът не може да се реши в рамките на съществуващата нормативна уредба, чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности.  *1.3. Посочете защо действащата нормативна рамка не позволява решаване на проблема/проблемите.*  От действащата нормативна рамка отпадат текстове и нормите/изискванията относно реда на прилагане на училищните схеми, които не са обект на друга регулация.  *1.4. Посочете задължителните действия, произтичащи от нормативни актове от по-висока степен или актове от правото на ЕС.*  Решение на ВАС № 8272 от 07.07.2021 г.  *1.5. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?*  Неприложимо  **Проблем 2 „Утежнено прилагане на** **Схема „Училищен плод“ и Схема „Училищно мляко“**  *1.1. Кратко опишете проблема/проблемите и причините за неговото/тяхното възникване. По възможност посочете числови стойности.*  В хода на прилагане на двете училищни схеми през 2020/2021 учебна година, за която бяха въведени някои допълнителни изисквания към извършването на доставките на плодове/зеленчуци, мляко и млечни продукти в учебните заведения, се установи, че заложените изисквания утежняват администрирането на схемите и поставят доставчиците в ситуация трудно да изпълнят тези норми. В същото време облекчаването на режима и изменението на изискванията, които утежняват процеса на прилагане на схемите, не оказва влияние върху императивните разпоредби на европейските и национални правни актове, които очертават рамката за прилагане на двете схеми. С проекта на постановление за изменение и допълнение на наредбата се създава по-благоприятна правна среда, която да позволява на държавата и потенциалните доставчици по схемите да изпълняват основната цел на схемите – приучване децата и малките ученици към здравословни хранителни навици, чрез регулярни седмични доставки на полезни за подрастващия организъм хранителни продукти.  Основните затруднения, които бяха идентифицирани в хода на прилагане през 2021/2021 учебна година са свързани с:  - Изискването сертификатите за съответствие на качеството, които придружават доставените количества плодове и зеленчуци в учебните заведения, да бъдат издадени на името на одобрения доставчик. Затруднението основно засяга малките и средно големите доставчици, които разпределят продукти за по-малък брой деца и ученици. Спазвайки това изискване същите е необходимо да сертифицират малки количества плодове и зеленчуци, които в общия случай са вече сертифицирани от търговеца, от когото са закупени. С промените в наредбата ще се допусне сертификатът да бъде издаден на името на търговеца от когото са закупени продуктите;  - Транспортирането на биологично произведени продукти, които подлежат на специален режим на контрол. Когато одобреният по схемите доставчик не е биологично сертифициран оператор, същият следва да закупи биологично произведените продукти от сертифициран оператор и да ги достави директно в учебното заведение без да складира, преопакова и преетикетира продуктите. Настоящите разпоредби на наредбата не дават достатъчно яснота дали е допустимо транспортът на биологично произведените продукти да се извършва в ден различен от деня на закупуването им и дали периодът на престой в превозното средство нарушава описаните изискването продуктите да не се складират от несертифициран оператор. С промените в наредбата тази хипотеза ще бъде уредена, като се даде възможност на несертифицираните одобрени доставчици да могат да доставят биологично произведените продукти в деня следващ деня на закупуването им при стриктно спазване на нормите, залегнали в законодателната рамка по отношение на контрола на биологичното производство;  - Възстановяването на разходите за доставените количества плодове и зеленчуци в учебните заведения. Към настоящия момент разходите се възстановяват на база допустимо отклонение в теглото на плодовете/зеленчуците, което е в размер на +/- 20% от теглото въз основа на което са изчислени единичните ценови ставки. Този подход регистрира затруднения в процеса на изчисляване на подпомагането, тъй като не дава яснота дали ставката подлежи на преизчисляване. С промените в наредбата ще бъде допълнително регулиран механизма на преизчисляване, който ще се прилага само в случаите на отклонение от теглото минус 20%, като единичната ценова ставка ще се редуцира пропорционално на отклонението. Когато продуктите са с по-голямо тегло, ценовата ставка не следва да се преизчислява нагоре.  *1.2. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).*  Проблемът не може да се реши в рамките на съществуващата нормативна уредба, чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности.  *1.3. Посочете защо действащата нормативна рамка не позволява решаване на проблема/проблемите.*  Заложените изисквания, които утежняват прилагането на схемите, са с императивен характер и ако съответните разпоредби не бъдат изменени, така че да се постигне облекчаване, администрацията и доставчиците ще са задължени да ги изпълняват.  *1.4. Посочете задължителните действия, произтичащи от нормативни актове от по-висока степен или актове от правото на ЕС.*  Неприложимо  *1.5. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?*  Не са извършвани последващи оценки, както и анализ за изпълнението на политиката. Показател за необходимостта от изменение с цел облекчаване за затрудненията на доставчиците и на администрацията, са дискусиите и обсъжданията със заинтересованите страни. | |
| **2. Цели:**  **Цел 1** „Преодоляване на създадената празнота в правото, възникнала с отмяната на посочените в раздел 1.1. правни норми и създаване по такъв начин на правна сигурност при прилагане на Схема „Училищен плод“ и Схема „Училищно мляко“ посредством въвеждане на разпоредби, които да гарантират точното прилагане на изискванията на националното законодателство и правото на ЕС по отношение на качеството на доставяните продукти, провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки в приложимите случаи, ред за одобряване на заявители и допустими за финансиране разходи.  **Цел 2** „Облекчаване на прилагането на Схема „Училищен плод“ и Схема „Училищно мляко“ посредством залагане на по-конкретни изисквания за прилагането на двете училищни схеми, които да кореспондират с обичайните обществени правни и икономически взаимоотношения по отношение на издаването на сертификатите за съответствие на качеството, транспортът на биологично произведени продукти и начинът на възстановяване на разходите за извършените доставки в учебните заведения. | |
| **3. Заинтересовани страни:**  1. Министерския съвет  2. Министерство на земеделието, храните и горите;  3. Министерство на образованието и науката  4. Министерство на здравеопазването  5. Държавен фонд „Земеделие“  6. Българската агенция по безопасност на храните  7. Над 3300 училища и детски градини или приблизително 450 000 деца/ученици  8. Над 300 доставчици на плодове/зеленчуци и на мляко/млечни продукти, сред които земеделски производители и млекопреработвателни предприятия | |
| **4. Варианти на действие. Анализ на въздействията:** | |
| **4.1. По проблем 1:** | |
| **Вариант 1 „Без действие“:**  **Описание:**  Понастоящем, в резултат на влязлото в сила съдебно решение, посочено в раздел 1, от нормативната рамка за прилагане на Схема „Училищен плод“ и Схема „Училищно мляко“са изключени важни за прилагането на схемите норми и изисквания:   * съответствие на доставяните плодове и зеленчуци със Закона за храните; * максималното допустимо количество мляко за едно дете на ден – в съответствие с европейските и национални норми за хранене при децата/учениците; * предоставянето на *документи, удостоверяващи* съгласие от страна на директорите на учебните заведения, че ще си взаимодействат с конкретния доставчик на продукти; * административния ред за отстраняване на допуснати грешки при заявяване на данни; * прилагането на съпътстващите образователни мерки.   **Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:**  Не се идентифицират  *(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)*  **Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:**  Ще се създаде празнота по отношение на правните изисквания и норми за прилагането на двете училищни схеми, включително по отношение на изискванията към безопасността и качеството на доставяните продукти. Това от своя страна ще доведе до затруднено прилагане на контрола от страна на администрацията и ще намали ефективността от цялостното прилагане на схемите в страната.  *(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)*  **Специфични въздействия:**  **Въздействия върху малките и средните предприятия:** Правна несигурност, липса на ясни правила.  **Административна тежест:** Липса на правни норми по някои ключови елементи от прилагането на училищните схеми.  **Вариант 2 „Изменение и допълнение на наредбата“:**  **Описание:**  С изменението и допълнението на наредбата ще бъдат отстранени възникналите празноти в националното право, свързани с отменените със съдебното решение разпоредби, така че същите да бъдат в съответствие с изискванията на европейската правна рамка и на Национална стратегия за прилагането на схема за предлагане на плодове, зеленчуци, мляко и млечни продукти в детските градини, училищата и центровете за специална образователна подкрепа в Република България до края на учебната 2022/2023 година и да осигуряват постигане на основната цел на двете училищни схеми – приучаване на децата и малките ученици в здравословни хранителни навици, чрез регулярни седмични доставки на качествени и безопасни полезни продукти.  По-конкретно, ще бъдат приети норми за съхранението, опаковането, доставянето и разпределението на плодове и зеленчуци и мляко и млечни продукти и използваните за това обекти и транспортни средства, в съответствие с изискванията на Закона за храните и подзаконовите нормативни актове по прилагането му, гарантиране и удостоверяване изпълнението на изискванията на Закона за обществените поръчки при избора на доставчици в приложимите случаи, спазване на установения от Наредбата ред за одобряване на заявители финансиране на допустими разходи за прилагане на съпътстващи мерки.  **Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:**  Осигуряване на правна сигурност при прилагането на двете училищни схеми (както за администрацията, така и за заинтересованите страни) и гарантиране спазването на основни правила с цел постигане целите на схемите (заинтересовани са децата и учениците).  Ще се отстрани рискът за неясноти по отношение прилагането на двете училищни схеми и ще се гарантира правното съществуване на правила, които следва да бъдат спазвани при фактическото реализиране на доставките в учебните заведения.  *(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)*  **Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:**  Не се идентифицират  *(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)*  **Специфични въздействия:**  **Въздействия върху малките и средните предприятия:** осигуряване на ясни и конкретни правила, посочени в приложимия нормативен акт.  **Административна тежест:** Не се идентифицира вероятност за увеличаване на административната тежест. | |
| **4.2. По проблем 2:**  **Вариант 1 „Без действие“:**  **Описание:** В случай, че не бъде извършено изменение и допълнение на наредбата, с което да се облекчи прилагането двете училищни схеми, ще се създаде потенциал за повтарящи се във времето пропуски при прилагането, които са резултат от твърде комплицирани изисквания, поставящи някои заинтересовани страни в невъзможност да ги изпълнят.  По отношение на сертификатите за съответствие на качеството ще продължи да действа нормата, която изисква същите да бъдат издадени на името на одобрения доставчик, което от своя страна ще продължи да затруднява малките и средни оператори, които доставят сравнително малки количества продукти и повторното сертифициране на тяхно име е допълнителен финансов и административен товар.  По отношение на транспорта на биологично произведени продукти, доставяни (транспортирани до учебните заведения) от несертифициран биологичен оператор, ще се налага допълнително тълкуване на изискванията, което води след себе си риск от утежняване на прилагането.  По отношение на метода на възстановяване на разходите, ще продължи действието на процедура по изчисляване, която не е достатъчно ясна и изчерпателна.  **Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:** Не се идентифицират.  **Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:**   * Изискването за предоставяне на сертификат за съответствие на качеството за плодовете и зеленчуците да бъде трудно за изпълнение по отношение на чие име следва да бъде издаден този сертификат – дава отражение върху администрацията и върху дейността на доставчиците; * Доставчиците по схемите, които не са сертифицирани биологични оператори, да не могат да транспортират биологичните продукти на по-дълги разстояния или да не могат да си планират доставките спрямо нуждите – дава отражение върху административния контрол и върху дейността на доставчиците; * Няма да бъде осигурено електронно подаване на заявките/заявленията по схемите; * Да не може да се извършва електронен обмен на документи между ДФЗ и БАБХ, което води до административна тежест; * Възстановяването на извършените за доставките разходи да не са съобразени пропорционално с доставените количества.   *(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)*  **Специфични въздействия:**  **Въздействия върху малките и средните предприятия:** Утежнено участие по двете училищни схеми, което рефлектира върху постигането на тяхната основна цел – изграждане на здравословни хранителни навици у децата и учениците.  **Административна тежест:** ще остане допълнително утежнена.  **Вариант 2 „Изменение и допълнение на наредбата“:**  **Описание:**  С изменението и допълнението на наредбата ще бъде осигурено облекчаване на нейното прилагане, чрез залагане на ясни и точни изисквания, които да бъдат изпълними от заинтересованите страни и обхватът на контрола по тяхното изпълнение да бъде конкретно дефиниран. Ще се осигури:   * Яснота по отношение на чие име следва да бъдат издадени сертификатите за съответствие на качеството за пресните плодове и зеленчуци – следва да бъдат издадени на името на одобрения по схемите доставчик или на името на търговеца, от когото пряко са закупени продуктите; * Доставките на биологично произведени продукти ще бъдат ясно регулирани – ще се допуска същите да се доставят в деня следващ деня на тяхното закупуване, само при условие, че са спазени всички изисквания за контрол в областта на биологичното производство; * От 2022/2023 заявленията по двете училищни схеми ще се подават по електронен път; * Ще се извършва електронен/автоматичен обмен данни между системите на БАБХ и ДФЗ; * Възстановяването на разходите ще се извършва по по-справедлив метод на изчисление – ценовите ставки са определени на база порция. Ще се допуска отклонение в теглото на порция плод/зеленчук до -20% от определеното средно тегло в наредбата, като в тези случаи възстановяване на разходите ще се изчислява в съответствие с това отклонение. Когато отклонението е над определеното средно тегло, разходите ще се възстановяват на база средно тегло.   **Положителни (икономически/социални/екологични) въздействия:**  Осигуряване на правна сигурност при прилагането на двете училищни схеми (както за администрацията, така и за заинтересованите страни) и гарантиране спазването на основни правила с цел постигане целите на схемите (заинтересовани са децата и учениците).  *(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)*  **Отрицателни (икономически/социални/екологични) въздействия:**  Не се идентифицират  *(върху всяка заинтересована страна/група заинтересовани страни)*  **Специфични въздействия:**  **Въздействия върху малките и средните предприятия:** осигуряване на ясни и конкретни правила, посочени в приложимия нормативен акт, облекчаване на условията и изискванията, които нямат пряко отношение към безопасността и качеството на продуктите.  **Административна тежест:** Намаляване на административната тежест за всички участници по веригата на прилагане не двете схеми. | |
| **5. Сравняване на вариантите:**  **Степени на изпълнение по критерии:** 1) висока; 2) средна; 3) ниска.  **5.1. По проблем 1:**   |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | |  | | **Вариант 1**  **„Без действие“** | **Вариант 2** | **Вариант 3** | **Вариант n** | | ***Ефективност*** | Цел 1: „Създаване на правна сигурност при прилагане на Схема „Училищен плод“ и Схема „Училищно мляко“ | ниска | висока |  |  | | ***Ефикасност*** | Цел 1: „Създаване на правна сигурност при прилагане на Схема „Училищен плод“ и Схема „Училищно мляко“ | ниска | висока |  |  | | ***Съгласуваност*** | Цел 1: „Създаване на правна сигурност при прилагане на Схема „Училищен плод“ и Схема „Училищно мляко“ | ниска | висока |  |  | | |
| **5.2. По проблем 2:**   |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | |  | | **Вариант 1**  **„Без действие“** | **Вариант 2** | **Вариант 3** | **Вариант n** | |  | Цел 2: „ Облекчаване на прилагането на Схема „Училищен плод“ и Схема „Училищно мляко“„ | средна | висока |  |  | |  | Цел 2: „ Облекчаване на прилагането на Схема „Училищен плод“ и Схема „Училищно мляко“„ | ниска | висока |  |  | |  | Цел 2: „ Облекчаване на прилагането на Схема „Училищен плод“ и Схема „Училищно мляко“„ | ниска | висока |  |  | | |
| **6. Избор на препоръчителен вариант:**  **По проблем 1: Вариант 2 „Изменение и допълнение на наредбата“**  Ще се преодолее празнота в правото, възникнала с отмяната на посочените в раздел 1.1. правни норми и ще се създаде правна сигурност при прилагането на Схема „Училищен плод“ и Схема „Училищно мляко“.  **По проблем 2: Вариант 2 „Изменение и допълнение на наредбата“**  Ще се гарантират ясни изисквания за прилагане на двете училищни схеми, които не създават предпоставка за тълкуване и утежняване на режима по прилагане. | |
| **6.1. Промяна в административната тежест за физическите и юридическите лица от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми):** | |
| **6.2. Създават ли се нови/засягат ли се съществуващи регулаторни режими и услуги от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми)?** | |
| **6.3. Създават ли се нови регистри от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми)?**    Регистър на издадените сертификати за съответствие на качеството, поддържан от БАБХ и интегриран с Интегрираната система за администриране и контрол. Срок за създаване на електронния модул, в който всички сертификати за съответствие на качеството са достъпни за служебно и публично ползване (Регистър на издадените сертификати за съответствие на качеството) – 1 април 2022 г.  Регистърът не поражда необходимост от допълнителни действия от страна на заявителите, информацията в него се въвежда и поддържа от БАБХ, като публичността на данните ще позволява на заинтересованите страни да проверяват и да виждат цялата информация по отношение на издадените им сертификати.  Създаването на този регистър и автоматичния обмен на данни с ИСАК ще позволи реалното осъществяване на контрол от страна ДФ „Земеделие“ по отношение на доставените количества сертифицирана продукция в учебните заведения. | |
| **6.4. По какъв начин препоръчителният вариант въздейства върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)** **(включително по отделните проблеми)?** | |
| **6.5. Потенциални рискове от прилагането на препоръчителния вариант (включително по отделните проблеми):** Не се идентифицират рискове | |
| **7. Консултации:**  Възможностите за решаване на идентифицираните проблеми са консултирани със заинтересованите страни по електронна поща. Не са постъпили конкретни предложения. | |
| **8. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?** | |
| **9. Изисква ли се извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието поради очаквани значителни последици?** | |
| **10. Приложения:** Неприложимо | |
| **11. Информационни източници:** Неприложимо | |
| **12. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за извършването на частичната предварителна оценка на въздействието:**  **Име и длъжност:** Ирина Лазарова – директор на дирекция „Пазарни мерки и организации на производители“  **Дата:** 30.09.2021 г.  **Подпис:** …………………… | |