



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.8.2013
SWD(2013) 312 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek

Zalecenie Rady w sprawie propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej w różnych sektorach

{COM(2013) 603 final}
{SWD(2013) 310 final}
{SWD(2013) 311 final}

Niniejszą ocenę skutków załącza się do wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej w różnych sektorach. Poniżej przedstawiono podsumowanie głównych aspektów tej oceny.

1. WPROWADZENIE

W komunikacie z 2011 r. „Rozwijanie europejskiego wymiaru sportu” potwierdzono, że aktywność fizyczna jest jednym z najważniejszych uwarunkowań zdrowia we współczesnym społeczeństwie, a sport jest zasadniczym elementem polityki państwa na rzecz podniesienia poziomu aktywności fizycznej. Komunikat ten zawiera apel do Komisji i do państw członkowskich, „by w oparciu o wytyczne UE w sprawie aktywności fizycznej osiągały one dalsze postępy na drodze do ustanowienia krajowych wytycznych, z uwzględnieniem procesu przeglądu i koordynacji”. Wytyczne te, sporządzone przez grupę 22 ekspertów z całej Europy wywodzących się z różnych dyscyplin i szeroko reprezentujących fachową wiedzę naukową, zostały potwierdzone przez unijnych ministrów sportu w 2008 r. We wspomnianych wytycznych powtórzono zalecenia WHO w sprawie minimalnego poziomu aktywności fizycznej, podkreślono znaczenie podejścia międzysektorowego i przedstawiono 41 konkretnych kierunków działań. W oparciu o wytyczne UE w sprawie aktywności fizycznej w niniejszej ocenie skutków określa się i analizuje czynniki mające wpływ na planowaną inicjatywę polityczną UE w tej dziedzinie.

2. OKREŚLENIE PROBLEMU

Aktywność fizyczna, obejmująca regularne uprawianie sportu i ruch, to jeden z najskuteczniejszych sposobów zachowania sprawności fizycznej i psychicznej, zwalczania nadwagi i otyłości oraz zapobiegania pokrewnym problemom zdrowotnym. Ponadto uprawianie sportu i aktywność fizyczna przynoszą także inne korzyści, takie jak utrzymywanie kontaktów międzyludzkich i włączenie społeczne. Liczne korzyści płynące z aktywności fizycznej zostały potwierdzone i dobrze udokumentowane. Pewna liczba problemów zdrowotnych spowodowana jest natomiast brakiem aktywności fizycznej, w tym przedwczesna umieralność, rosnąca liczba przypadków nadwagi i otyłości, rak jelita grubego i rak sutka, cukrzyca oraz choroba niedokrwienna serca. Problemy zdrowotne wywoływane przez brak aktywności fizycznej powodują istotne pośrednie i bezpośrednie koszty dla gospodarki unijnej związane z chorobowością, nieobecnością w pracy z powodu choroby i przedwczesną śmiertelnością, zwłaszcza ze względu na tempo starzenia się europejskich społeczeństw.

Koncepcja prozdrowotnej aktywności fizycznej jest stosunkowo nową dziedziną o szybko rozwijających się przesłankach naukowych, która łączy ściśle związaną ze sportem i ruchem aktywność fizyczną ze zdrowiem publicznym. Prozdrowotna aktywność fizyczna została przez WHO szczególnie uwzględniona jako część światowej strategii w sprawie odżywiania, aktywności fizycznej i zdrowia z 2004 r. Skuteczne propagowanie prozdrowotnej aktywności fizycznej zależy w pierwszej kolejności od starań podejmowanych w państwach członkowskich. Jako że wzrosła świadomość wagi prozdrowotnej takiej aktywności, wiele organów publicznych wzmogło wysiłki mające na celu jej propagowanie. Również Unia Europejska zajęła się kwestią aktywności fizycznej, podejmując działania polityczne i inne starania związane ze sportem (w postaci np. białej księgi na temat sportu, wytycznych UE w sprawie aktywności fizycznej, czy komunikatu w sprawie sportu) i zdrowiem (w postaci np. białej księgi „Strategia dla Europy w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością”) oraz wykorzystując struktury koordynacji politycznej UE na odpowiednim poziomie, w szczególności grupę ekspertów ds. sportu, zdrowia i zaangażowania, ustanowioną przez Radę w związku z planem prac Unii Europejskiej w

dziedzinie sportu na lata 2011–2014 i grupę wysokiego szczebla ds. odżywiania oraz aktywności fizycznej, ustanowioną w ramach wspomnianej wyżej strategii z 2007 r., mającej na celu wsparcie państw członkowskich w podejmowaniu skoordynowanych działań na rzecz wymiany informacji dotyczących strategii oraz związanych z nimi koncepcji i praktyk.

Mimo rosnącego znaczenia, które przypisuje się propagowaniu prozdrowotnej aktywności fizycznej, oraz dostępnych do wykorzystania w tym celu narzędzi, *odsetek unijnych obywateli nieaktywnych fizycznie pozostaje niedopuszczalnie wysoki* (np. w 2010 r. 60 % Europejczyków deklarowało, że rzadko ćwiczy lub uprawia sport lub też że nie robi tego nigdy). Z dostępnych danych wynikają duże różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi. Większość z nich nie zrealizowała głównego celu polityki, tj. zwiększenia odsetka obywateli, którzy osiągają poziomy zalecane przez WHO oraz powtórzone w wytycznych UE w sprawie aktywności fizycznej. Dlatego też główny problem, którego dotyczyć będzie ta inicjatywa, wiąże się z faktem, że *polityka państw członkowskich w zakresie propagowania prozdrowotnej aktywności społecznej jest ogólnie nieskuteczna*.

Powody małej skuteczności polityki państw członkowskich są różnego rodzaju, wynikają jednak głównie z niedociągnięć w kwestii opracowywania i wdrażania strategii propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej. Biorąc pod uwagę kryteria skutecznej polityki na rzecz aktywności fizycznej ustanowione w ramach odniesienia wytycznych UE w sprawie aktywności fizycznej i innych narzędzi naukowych, dostępne dane i wyniki konsultacji potwierdzają występowanie *niedociągnięć dotyczących co najmniej trzech aspektów polityki na rzecz aktywności fizycznej*: a) brak podejścia do prozdrowotnej aktywności fizycznej o wystarczająco międzysektorowym charakterze, włącznie ze współpracą pomiędzy różnymi ministerstwami i organami odpowiedzialnymi za propagowanie prozdrowotnej aktywności fizycznej, b) zadania i cele polityki na rzecz prozdrowotnej aktywności fizycznej nie są dostatecznie jasno określone i c) przepisy dotyczące monitorowania i oceny poziomów prozdrowotnej aktywności fizycznej i polityki w tej dziedzinie są niewystarczające.

Przyczyny tych niedociągnięć związane są z faktem, że prozdrowotna aktywność fizyczna jest stosunkowo nowym zagadnieniem w programach pracy rządów (o ile w ogóle w nich występuje), a znajomość uwarunkowań prozdrowotnej aktywności fizycznej, mająca zasadnicze znaczenie przy planowaniu działań na rzecz poprawy jej poziomu, jest jeszcze świeższej daty. Prozdrowotna aktywność fizyczna nie uzyskała jeszcze statusu kompleksowej dziedziny polityki, wymagającej działań wielosektorowych, tak jak jest to ujęte w wytycznych UE w sprawie aktywności fizycznej, między innymi z powodu braku odpowiednich orędowników. Prozdrowotna aktywność fizyczna wiązana była dotychczas z innymi zagadnieniami dotyczącymi zdrowia publicznego (np. z dietą), nie uważano jej jednak za ważny obszar polityki, pomimo dowodów na wiele różnych skutków dla zdrowia. Jest to również widoczne w związanych z aktywnością fizyczną działaniach i strukturach Unii. Polityka prowadzona przez Unię ma wystarczający zakres, aby zachęcać do realizacji wytycznych UE w sprawie aktywności fizycznej, jako skutecznego środka jej propagowania oraz poprawy istniejących form współpracy pomiędzy państwami członkowskimi na szczeblu unijnym, tak aby pomóc w odwróceniu negatywnych tendencji w tej dziedzinie. W chwili obecnej ani w podejściu unijnym, ani pomiędzy państwami członkowskimi na szczeblu Unii, nie ma koordynacji polityki, która wystarczająco odzwierciedlałaby złożoność kwestii prozdrowotnej aktywności fizycznej jako odrębnej (wyznaczonej) dziedziny.

Planowana inicjatywa skierowana jest przede wszystkim do *organów publicznych* w państwach członkowskich, odpowiedzialnych za propagowanie prozdrowotnej aktywności fizycznej, a konkretnie za zakresy tematyczne ujęte w wytycznych UE w sprawie tej aktywności. Inicjatywa ta powinna pomóc w zwiększeniu możliwości skuteczniejszego propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej w różnych sektorach i obejmie w każdym

razie organy odpowiedzialne za następujące dziedziny: sport, zdrowie, edukację, transport, ochronę środowiska, urbanistykę, bezpieczeństwo publiczne, środowisko pracy oraz usługi świadczone dla osób starszych. Skierowana ona będzie szczególnie do tych państw członkowskich, którym w mniejszym stopniu udało się podnieść świadomość swoich obywateli w tej dziedzinie (są to głównie państwa w Europie Południowej i Wschodniej), aby w ten sposób zmniejszyć różnice pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi. Proponowana inicjatywa ukierunkowana jest docelowo na dotarcie do *szerokiego spektrum społeczności* (dzieci, ludności w wieku produkcyjnym i osób starszych), poprzez udostępnienie nowych możliwości prowadzenia aktywności fizycznej, zgodnie z zaleceniami WHO. Jako że brak aktywności fizycznej w najpoważniejszym stopniu dotyczy *szczególnych grup ryzyka* (grupy w niekorzystnej sytuacji społecznej i ekonomicznej, kobiety, dzieci i osoby starsze), płynące z inicjatywy korzyści powinny być dla nich większe niż dla innych obywateli Unii.

3. ANALIZA POMOCNICZOŚCI

Prawo UE do działania w tej dziedzinie oparte jest na dwóch artykułach TFUE, w których przyznano Unii kompetencje wspierające. Artykuł 165 stanowi, że Unia „przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu” oraz że działania zmierzają do „rozwoju europejskiego wymiaru sportu”. Art. 168 stanowi, że „działanie Unii [...] nakierowane jest na poprawę zdrowia publicznego [...] oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego”. W obu dziedzinach przepisy TFUE upoważniają Radę do wydawania (na wniosek Komisji) zaleceń i dają Komisji prawo do koordynowania polityki państw członkowskich. W zakresie zdrowia publicznego inicjatywy mające na celu promowanie koordynacji polityki powinny przede wszystkim „mieć na celu ustanawianie wytycznych i wskaźników, organizowanie wymiany najlepszych praktyk i przygotowanie elementów niezbędnych dla prowadzenia okresowego nadzoru i oceny”.

Jeżeli chodzi o stosowanie *zasady pomocniczości*, główna odpowiedzialność za propagowanie prozdrowotnej aktywności fizycznej oraz opracowanie polityki w dziedzinie sportu i ochrony zdrowia spoczywa na państwach członkowskich. Działanie unijne może *przynieść istotną wartość dodaną* wykraczającą ponad to, co państwa członkowskie mogłyby osiągnąć samodzielnie. W ramach międzynarodowej współpracy i działań promujących aktywność fizyczną polityka unijna może stanowić dla wszystkich 28 państw członkowskich impuls do podejmowania działań związanych z prozdrowotną aktywnością fizyczną i zwiększać świadomość pilnej potrzeby działania. Ogólnie rzecz biorąc, wsparcie Unii dla skuteczniejszej polityki propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej może pomóc w zmniejszeniu znacznych społecznych i ekonomicznych kosztów braku aktywności fizycznej i w ten sposób wzmocnić zdolność państw członkowskich do osiągnięcia celów wyznaczonych w strategii „Europa 2020”.

Działania Unii mogą zwiększyć skuteczność starań państw członkowskich na rzecz propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej i spowodować, że ich koszty będą mniejsze niż w przypadku braku takich działań, co ma szczególne znaczenie w obecnej sytuacji gospodarczej. Unia może ułatwiać i wzmacniać koordynację polityki, pomagając państwom członkowskim w wymianie informacji i doświadczeń, partnerskim uczeniu się, upowszechnianiu dobrych praktyk, współpracy przy wypracowywaniu wspólnego podejścia, a w ten sposób pomóc w zwiększaniu zdolności do międzysektorowego propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej i udoskonalania strategii działań interwencyjnych. Taka koordynacja w dziedzinie prozdrowotnej aktywności fizycznej wydaje się szczególnie pożyteczna ze względu na duże różnice, jakie występują obecnie między państwami

członkowskimi pod względem przykładanej do tej aktywności wagi, na wybrane podejście oraz na kulturowe i ekonomiczne różnice między państwami członkowskimi, mające wpływ na wskaźniki prozdrowotnej aktywności fizycznej, może ona również pomóc w wyborze działań najlepiej rokujących. Ponadto wymiana najlepszych praktyk umacnia się znacząco tam, gdzie istnieją rzeczywiste dowody na skuteczność rozmaitych środków i działań politycznych. Pomimo ich znaczenia dla opracowywania i precyzowania polityki, dokładne dane są rzadko dostępne. Pozycja Unii Europejskiej daje jej możliwość ulepszania przepisów dotyczących monitorowania i oceny polityki w dziedzinie prozdrowotnej aktywności fizycznej, a tym samym pomagania państwom członkowskim w śledzeniu zmian w czasie.

4. CELE

Ogólnym celem inicjatywy jest *przyczynienie się do zdrowszego i bardziej wydajnego społeczeństwa przez zwiększenie poziomu prozdrowotnej aktywności fizycznej w UE.*

Skutkiem inicjatywy ma być zwiększenie skuteczności polityki państw członkowskich w dziedzinie prozdrowotnej aktywności fizycznej, poprzez umożliwienie im rozwijania i wdrażania strategii opartych na unijnych wytycznych w tej dziedzinie, które pomogą im w usuwaniu niedociągnięć (braku międzysektorowego podejścia, niejasno sformułowanych celów, niewystarczającego monitorowania). Rozwijanie i wdrażanie strategii będzie się głównie odbywało w państwach członkowskich. Dlatego też szczególnym celem jest *zapewnienie, aby rozwijały one i wdrażały skuteczne strategie na rzecz prozdrowotnej aktywności fizycznej poprzez usprawnienie przyjmowania i wdrażania unijnych wytycznych.* Aby osiągnąć ten konkretny cel, sformułowano dwa cele operacyjne mające bezpośredni związek z przyczynami problemu i z mającymi zastosowanie w tej inicjatywie parametrami, a mianowicie *poprawę koordynacji polityki państw członkowskich w dziedzinie prozdrowotnej aktywności fizycznej i ułatwienie gromadzenia kompleksowych danych dotyczących tej aktywności i związanej z nią polityki.*

5. WARIANTY STRATEGICZNE

Niniejsza ocena skutków obejmuje różne warianty strategiczne pomocy państwom członkowskim w ich staraniach na rzecz wypracowania i wdrożenia skutecznych strategii propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej, spośród których trzy zostały odrzucone, tj. całkowite zaprzestanie unijnej koordynacji polityki na rzecz prozdrowotnej aktywności fizycznej, zajęcie się jedynie rewizją unijnych wytycznych w tej dziedzinie oraz ograniczenie działań do stosowania nowych środków zachęcających. Aby zaradzić stwierdzonym problemom i osiągnąć wyznaczone cele, opracowano cztery warianty strategiczne: scenariusz odniesienia (wariant A), jeden wariant bez ram monitorowania (wariant B), jeden wariant z miękkimi ramami monitorowania (wariant C) i jeden z bardziej kompleksowym mechanizmem monitorowania, jak również z benchmarkami i wyznaczonymi celami (wariant D).

	Wariant		Krótki opis
A	Scenariusz odniesienia (kontynuacja sytuacji)	obecnej	▪ Kontynuacja koordynacji polityki z udziałem grupy ekspertów ds. sportu, zdrowia i zaangażowania oraz grupy wysokiego szczebla, w oparciu o wytyczne UE w sprawie aktywności fizycznej, jednakże bez nowych inicjatyw politycznych.
B	Zwiększona polityki (Narzędzie:	koordynacja komunikat	▪ Dokument polityczny (bez mocy wiążącej) wyznaczający strategię dla określonej formy propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej w różnych sektorach; ▪ Wzmocniona koordynacja polityki na szczeblu unijnym z udziałem grupy ekspertów ds. sportu, zdrowia i zaangażowania oraz grupy

	Komisji)	wysokiego szczebla przy wsparciu Komisji; ▪ Działania zachęcające państwa członkowskie do przyjmowania zasad zawartych w wytycznych UE w sprawie prozdrowotnej aktywności fizycznej; ▪ Wezwanie państw członkowskich do informowania o postępach we wdrażaniu wytycznych z uwzględnieniem istniejących narzędzi i struktur sprawozdawczych.
C	Zwiększona koordynacja polityki i monitorowania w oparciu o ograniczoną liczbę wskaźników wdrożenia wytycznych UE w sprawie aktywności fizycznej (Narzędzie: wniosek dotyczący zalecenia Rady)	▪ Dokument polityczny ze skutkiem prawnym (ustanawiający niewiążące zasady) zalecający ukierunkowane, międzysektorowe propagowanie prozdrowotnej aktywności fizycznej; ▪ Wzmocniona koordynacja polityki na szczeblu unijnym z udziałem grupy ekspertów ds. sportu, zdrowia i zaangażowania oraz grupy wysokiego szczebla przy wsparciu Komisji; ▪ Państwa członkowskie (na posiedzeniach Rady) potwierdzają swoje zobowiązanie przyjęcia zasad zawartych w wytycznych UE w sprawie prozdrowotnej aktywności fizycznej; ▪ Państwa członkowskie zgadzają się na monitorowanie, opracowywanie i wdrażania strategii dotyczących prozdrowotnej aktywności fizycznej z zastosowaniem ograniczonej liczby zagregowanych wskaźników na wysokim poziomie, dotyczących wytycznych UE w sprawie aktywności fizycznej, oraz na składanie Unii sprawozdań; ▪ Komisja wspiera system monitorowania i pomaga państwom członkowskim w pracach wdrożeniowych.
D	Zwiększona koordynacja polityki i monitorowania w oparciu o kompleksowy zestaw wskaźników dotyczących wszystkich 41 wytycznych UE w sprawie aktywności fizycznej i ocenę względem celów/benchmarków (Narzędzie: wniosek dotyczący zalecenia Rady)	▪ Dokument polityczny ze skutkiem prawnym (ustanawiający niewiążące zasady) zalecający ukierunkowane, międzysektorowe propagowanie prozdrowotnej aktywności fizycznej; ▪ Wzmocniona koordynacja polityki na szczeblu unijnym z udziałem grupy ekspertów ds. sportu, zdrowia i zaangażowania oraz grupy wysokiego szczebla przy wsparciu Komisji; ▪ Państwa członkowskie (na posiedzeniach Rady) potwierdzają swoje zobowiązanie do wdrożenia wszystkich 41 wytycznych UE w sprawie prozdrowotnej aktywności fizycznej; ▪ Państwa członkowskie zgadzają się na monitorowanie opracowywania i wdrażania strategii dotyczących prozdrowotnej aktywności fizycznej z zastosowaniem kompleksowego zestawu jakościowych i ilościowych wskaźników, dotyczących wytycznych UE w sprawie aktywności fizycznej, oraz na składanie Unii sprawozdań; ▪ Państwa członkowskie uzgadniają benchmarki i cele w zakresie wdrażania wytycznych; ▪ Komisja wspiera system monitorowania, pomaga państwom członkowskim w pracach wdrożeniowych i przeprowadza ocenę ich działań względem benchmarków i osiągniętych celów.

Wariant A oznaczałby kontynuację istniejących struktur i procedur polegających na koordynowaniu na szczeblu unijnym strategii dotyczących prozdrowotnej aktywności fizycznej, tak jak jest to w szczególności ustalone dla działań UE w dziedzinie sportu i zdrowia

Wariant B oznaczałby wprowadzenie odnowionej wizji strategicznej dla UE z ukierunkowanym, międzysektorowym podejściem do prozdrowotnej aktywności fizycznej i skoordynowanymi strategiami w państwach członkowskich, opartymi na dokumencie strategicznym bez skutku prawnego (np. komunikat Komisji). Opierając się na już istniejących dokumentach strategicznych w dziedzinie prozdrowotnej aktywności fizycznej, inicjatywa taka byłaby wyrazem zaangażowania na rzecz tej aktywności, zgodnego z wytycznymi UE i wyznaczałaby główne działania z udziałem państw członkowskich, Komisji i innych istotnych podmiotów.

Dla *wariantów C i D*, poza wzmocnioną koordynacją polityki (tak jak to już przewidziano dla wariantu B), jako kluczowy element proponuje się sieć monitorowania. Miałoby to

spowodować, że potwierdzenie wytycznych UE w sprawie aktywności fizycznej, w połączeniu ze specjalnym mechanizmem monitorowania ich wdrażania, doprowadzi powstania bardziej systematycznej i konstruktywnej formy koordynacji i partnerskiego uczenia się, a w konsekwencji do większego skupienia uwagi na skutecznych strategiach na rzecz prozdrowotnej aktywności fizycznej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Inicjatywa oparta na tych wariantach wzywałaby w głównej mierze państwa członkowskie do a) opracowania krajowej strategii i planu działania na rzecz międzysektorowego propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej, zgodnie z wytycznymi UE; b) monitorowania wdrażania wytycznych UE w sprawie aktywności fizycznej na szczeblu krajowym w oparciu o uzgodniony zestaw wskaźników do mierzenia zmian w aktywności fizycznej i związanej z nią polityce oraz c) składania regularnych sprawozdań z osiągniętych postępów. Aby wesprzeć te działania, wezwano by państwa członkowskie do utworzenia „krajowych punktów kontaktowych ds. prozdrowotnej aktywności fizycznej”, mających za zadanie zbieranie danych dla systemu monitoringu i udostępnianie szczególnych dla konkretnego państwa informacji dotyczącej krajowych strategii i planów działania. Komisja miałaby ułatwiać ten proces udzielając wsparcia przy tworzeniu i obsłudze mechanizmu monitorującego oraz przy rozwijaniu potencjału państwa członkowskiego do opracowywania i wdrażania strategii zgodnych z wytycznymi UE w sprawie aktywności fizycznej. We współpracy z WHO, w systemie monitorowania tej aktywności udoskonalono by istniejące formy monitorowania i gromadzenia danych. W oparciu o te dane opracowywano by przeglądy sytuacji dotyczącej prozdrowotnej aktywności fizycznej w poszczególnych krajach i analizy tendencji w tej dziedzinie, które łącznie z innymi istotnymi informacjami na temat rozwijania i wdrażania strategii stanowiłyby podstawę okresowych sprawozdań dla odpowiednich gremiów UE (tj. grupy ekspertów ds. sportu, zdrowia i zaangażowania oraz grupy wysokiego szczebla). Główna różnica pomiędzy wariantami C i D dotyczy koordynacji strategii (wariant D: benchmarki i cele) oraz kompleksowego charakteru monitoringu.

6. OCENA SKUTKÓW

Ta część oceny skutków zawiera w pierwszej kolejności analizę *głównych (społecznych, ekonomicznych i mających konsekwencje dla środowiska) skutków* inicjatywy. Skutki, jakich można oczekiwać w związku z nową inicjatywą UE w dziedzinie prozdrowotnej aktywności fizycznej, są podobne dla wszystkich wariantów, ale mogą się różnić pod względem skali, w zależności od skuteczności każdego z wariantów. Kolejnymi zagadnieniami, którymi zajmuje się ocena skutków są *skuteczność*, a następnie analiza *skutków dla poszczególnych wariantów*. Ta ostatnia przedstawiona jest na końcu sekcji w formie tabeli.

Bardziej efektywna strategia na rzecz prozdrowotnej aktywności fizycznej w państwach członkowskich i wdrożenie wytycznych UE oznaczałyby *korzyści społeczne* polegające na wzroście takiej aktywności wśród obywateli Europy. Podejmowanie w zalecanym wymiarze aktywności fizycznej ma korzystny wpływ w przypadku wielu chorób przewlekłych i innych problemów zdrowotnych. Wzrost aktywności fizycznej Europejczyków spowodowałby odpowiedni spadek liczby osób zaliczanych do grup o podwyższonej śmiertelności. Poziom aktywności fizycznej ma w Unii pozytywne przełożenie na średnie trwanie życia, co oznacza, że obywatele państw o wysokim poziomie aktywności fizycznej zwykle żyją dłużej. Jako że brak aktywności fizycznej, poza szczególnymi grupami ryzyka (grupy w niekorzystnej sytuacji społecznej i ekonomicznej, kobiety, dzieci i osoby starsze), w najpoważniejszym stopniu dotyczy niektórych krajów i regionów (Europy Południowej i Wschodniej), płynące z inicjatywy korzyści dla tych krajów, regionów i grup powinny być proporcjonalnie większe niż dla całej społeczności Unii Europejskiej. Inicjatywa byłaby również zgodna z Kartą praw podstawowych UE (art. 21, 23–26, 35). Odnośnie do wymiaru, w jakim skuteczna polityka i

zdecydowane działanie mogą spowodować wzrost aktywności fizycznej w perspektywie średnio- i długoterminowej, z obliczeń zakładających najkorzystniejszy scenariusz wynika stabilny wzrost o ok. 1 % rocznie w okresie 25 lat.

Odnosnie do *skutków ekonomicznych*, można się spodziewać, że poprawa zdrowia i samopoczucia da znaczne korzyści ekonomiczne, jako że zmniejszą się wydatki na ochronę zdrowia oraz straty spowodowane zaburzeniami zdrowia i chorobliwością, zwolnieniami chorobowymi i przedwczesną umieralnością – zależy to jednak od stopnia, w jakim państwa członkowskie wdrożą działania na wszystkich istotnych szczeblach. W jednym z badań, stanowiącym próbę przeliczenia na pieniądze strat wynikających z braku aktywności fizycznej, koszty dla Anglii oszacowano na ponad 3 mld EUR rocznie, czyli 63 EUR na mieszkańca – podobne wyniki dały również obliczenia przeprowadzone w innych krajach. Jeśli przyjąć taki koszt na mieszkańca dla całości UE, koszt braku aktywności fizycznej w Unii wyniesie 31 mld EUR rocznie. Jeśli przyjąć ten uproszczony scenariusz, przy takich kosztach braku aktywności fizycznej, można oczekiwać, że dzięki opracowaniu i wdrożeniu zgodnych z planowaną inicjatywą lepszych strategii propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej odsetek obywateli UE wykazujących zalecaną aktywność fizyczną wzrastać będzie o ok. 1 % rocznie, co z czasem spowoduje stopniowe zmniejszanie się kosztów braku aktywności fizycznej. Jeżeli przyjąć za punkt wyjścia ostatnie dane Eurobarometru z 2010 r., wdrożenie skutecznej strategii na rzecz prozdrowotnej aktywności fizycznej mogłoby w teorii oznaczać, że za 25 lat 65 % Europejczyków spełniałoby warunki podane w zaleceniach dotyczących aktywności fizycznej, a koszty związane z niewystarczającą aktywnością fizyczną ulegałyby w tym okresie stopniowemu zmniejszaniu. Choć wiele zależy od możliwości i chęci państw członkowskich priorytetowego traktowania skutecznej strategii propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej i wdrażania jej przez dłuższy okres, korzyści ekonomiczne związane z uniknięciem kosztów braku tej aktywności byłyby ogromne, osiągając po 5 latach kwotę 7 mld EUR, po 10 latach 22 mld EUR, a po 20 latach 63 mld EUR.

Odnosnie do *kosztów każdego z poszczególnych wariantów*, w następstwie proponowanej inicjatywy koszty związane z *realizacją polityki w dziedzinie prozdrowotnej aktywności fizycznej* byłyby w ostatecznym rozrachunku ponoszone przez państwa członkowskie. Trudno jest określić środki budżetowe przeznaczone obecnie na politykę w przedmiotowej dziedzinie, ponieważ koszty propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej ponoszone są przez różne ministerstwa i organy, jak również przez różne organizacje pozarządowe i wywodzące się z sektora prywatnego. Ponadto wydatki na te działania nie są kompleksowo rejestrowane w całej Unii. Problem ten potęguje fakt, że prozdrowotna aktywność fizyczna ma z natury charakter międzysektorowy, że wiele strategii jest niebezpośrednio związanych z taką aktywnością, a w polityce, która taką aktywność propaguje, często nie określa się tych działań jako głównego celu. *Koszty administracyjne* państw członkowskich wiązałyby się z wymogami składania Unii sprawozdań (przewidzianych w wariantach B i dotyczących w szczególności mechanizmu monitorowania w wariantach C i D) i byłyby stosunkowo niskie w pierwszym roku, po czym uległyby dalszemu obniżeniu po uzyskaniu przez mechanizm pełnej operacyjności, jako że obsługujący personel poznałby już monitoring lepiej i z powodu lepszej po pewnym czasie dostępności do danych. Koszty, które zostałyby poniesione w ramach *budżetu Unii*, odnoszą się do opracowania i funkcjonowania mechanizmu monitorowania oraz do udzielania państwom członkowskim wsparcia w formie pomocy w budowaniu potencjału. Proponuje się, aby koszty te zostałyby pokryte ze środków rozdziału „Sport” programu Erasmus+ na okres 2014–2020. Pozostałe koszty dotyczyłyby organizowania spotkań grupy ekspertów na szczeblu UE, pokrywanych z budżetu ogólnego.

Odnosnie do *wplywu na srodowisko*, strategie majace na celu wdrozenie czesci wytycznych UE w sprawie aktywnosci fizycznej dotyczacej transportu, srodowiska, urbanistyki i bezpieczenstwa publicznego moglyby przynieść znaczne korzyści dla srodowiska, pomagając w zapewnieniu wysokiego poziomu jego ochrony, zgodnie z art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Chociaż dokładne prognozowanie jest bardzo trudne, ostatnie badania naukowe mogą dać pewien obraz tego, co można uznać za optymalny scenariusz pod względem korzyści płynących z inicjatywy dla srodowiska. Podejmując próbę przedstawienia skali potencjalnych korzyści dla srodowiska związanych z realizacją strategii w dziedzinie transportu, w przeprowadzonym niedawno badaniu starano się przewidzieć stopień, w jakim przechodzenie na aktywny transport w Londynie wpłynęłoby w okresie 20 lat na emisję dwutlenku węgla, w porównaniu ze zmianami scenariusza odniesienia. Z badania wynika, że przy scenariuszu zakładającym przejście na zrównoważony transport emisja CO₂ na osobę byłaby 62 % niższa, wynosząc 0,46 t rocznie, w porównaniu z 1,17 t przy

	scenariuszu	odniesienia.
--	-------------	--------------

Analiza skutków dla poszczególnych wariantów:

	Wariant A scenariusz odniesienia	Wariant B zwiększona koordynacja polityki	Wariant C (zwiększona koordynacja polityki i monitorowania w oparciu o ograniczoną liczbę wskaźników)	Wariant D (zwiększona koordynacja polityki i monitorowania w oparciu o kompleksowy zestaw wskaźników i ocenę względem celów)
Działania	- Dalsza koordynacja polityki i propagowanie wytycznych UE w istniejących strukturach na szczeblu unijnym - Dalsze działania na rzecz aktywności fizycznej poprzez wspierane przez Unię inicjatywy i projekty - Dalsze dostarczanie rozdrobnionych danych	- Minimalnie wzmocniona koordynacja polityki i propagowanie wytycznych UE w istniejących strukturach na szczeblu unijnym - Dalsze działania na rzecz aktywności fizycznej poprzez wspierane przez Unię inicjatywy i projekty z nowym strategicznym podejściem UE do prozdrowotnej aktywności fizycznej - Dalsze dostarczanie rozdrobnionych danych	- Znacznie wzmocniona koordynacja polityki i propagowanie wytycznych UE w istniejących strukturach na szczeblu unijnym - Dostarczanie dokładnych i porównywalnych danych z monitorowania, zestawianych z ograniczoną liczbą wskaźników dotyczących aktywności fizycznej i polityki w tej dziedzinie	- Możliwość silnego wzmocnienia koordynacji polityki i propagowania wytycznych UE w istniejących strukturach, przy jednoczesnym ryzyku braku zaangażowania - Możliwość dostarczania kompleksowych danych z monitorowania zestawianych z pewną liczbą wskaźników jakościowych oraz ilościowych wraz ze sprawozdawczością dotyczącą benchmarków i celów
Wyniki	Stopniowe udoskonalanie polityki propagowania aktywności fizycznej i wdrażanie wytycznych UE w sprawie aktywności fizycznej w niektórych państwach przy kontynuacji dotychczasowej polityki w większości pozostałych państw	Stopniowe udoskonalanie polityki propagowania aktywności fizycznej i wdrażanie wytycznych UE w sprawie aktywności fizycznej w ograniczonej, ale większej grupie państw niż w wariantcie A, przy kontynuacji dotychczasowej polityki w wielu pozostałych państwach	Znacznie ulepszone strategie propagowania aktywności fizycznej i wdrożenie głównych elementów wytycznych UE w większości państw członkowskich	Znacznie ulepszone strategie propagowania aktywności fizycznej i wdrożenie głównych elementów wytycznych UE w niektórych państwach członkowskich (przy jednoczesnym ryzyku, że wiele państw nie zrealizuje inicjatywy)
Skutki				
Spoleczne	Niezmieniony lub pogarszający się poziom aktywności fizycznej w większości państw i utrzymywanie się problemów społecznych związanych z niewystarczającą aktywnością fizyczną	Niewielka poprawa poziomu aktywności fizycznej w niektórych państwach członkowskich, ale niezmieniony lub pogarszający się poziom w wielu innych, w konsekwencji jedynie niewielkie zmniejszenie problemów społecznych związanych z niewystarczającą aktywnością fizyczną	Poziom aktywności fizycznej wzrasta o do 1 % rocznie, co powoduje znaczne zmniejszenie problemów społecznych związanych z brakiem aktywności fizycznej	Poziom aktywności fizycznej wzrasta o do 1 % rocznie (przy jednoczesnym ryzyku, że wiele państw nie zrealizuje inicjatywy), co potencjalnie może dać znaczne zmniejszenie problemów społecznych związanych z brakiem aktywności fizycznej
Gospodarcze (Załącznik V zawiera szczegółową ocenę kosztów UE i kosztów administracyjnych w państwach członkowskich)	Utrzymywanie się kosztów niewystarczającej aktywności fizycznej (ocenianych na 31 mld EUR rocznie)	- Niewielkie obniżenie gospodarczych kosztów braku aktywności fizycznej i pewne korzyści ekonomiczne, jednakże znacznie mniejsze niż 6,7 mld EUR w ciągu pięciu lat, które według przewidywań mogłaby dać skuteczna polityka - Pewne (trudne do obliczenia) koszty państw członkowskich przeznaczających środki na poprawę aktywności fizycznej	- Znaczne obniżenie gospodarczych kosztów braku aktywności fizycznej - Korzyści gospodarcze aż do 6,7 mld EUR w ciągu pięciu lat - Pewne (trudne do obliczenia) koszty państw członkowskich przeznaczających większe środki na poprawę aktywności fizycznej	- Znaczne obniżenie gospodarczych kosztów braku aktywności fizycznej, ale jedynie w państwach wdrażających inicjatywę - Znaczne (lecz trudne do obliczenia) korzyści gospodarcze w państwach członkowskich wdrażających inicjatywę - Pewne (trudne do obliczenia) koszty państw członkowskich przeznaczających większe środki na poprawę aktywności fizycznej
Związane z ochroną środowiska:	Pewne korzyści w państwach członkowskich ulepszających strategię na rzecz aktywności fizycznej w odniesieniu do aktywnego transportu	Ograniczone, lecz zauważalne korzyści w państwach członkowskich ulepszających strategię na rzecz aktywności fizycznej w odniesieniu do aktywnego transportu	Potencjalnie znaczne korzyści w państwach członkowskich ulepszających strategię na rzecz aktywności fizycznej w odniesieniu do aktywnego transportu	Potencjalnie znaczne korzyści w państwach członkowskich ulepszających strategię na rzecz aktywności fizycznej w odniesieniu do aktywnego transportu

7. PORÓWNANIE WARIANTÓW I WARIANT PREFEROWANY

Ocena skutków zawiera porównanie różnych wariantów, oparte na ich prawdopodobnej efektywności, skuteczności, zgodności z ogólnymi celami polityki unijnej, jak również wykonalności i trwałości.

Efektywność czterech wariantów zależy od działań państw członkowskich, które mają charakter dobrowolny. Warianty różnią się jednak pod względem stopnia, w jakim Unia wzywa do konkretnych działań lub strategii, są one też ściśle związane z instrumentami wybranymi do wdrożenia inicjatywy. Podczas gdy przy wszystkich wariantach przewiduje się osiągnięcie pewnych postępów pod względem obu celów operacyjnych oraz celu szczegółowego, oczekiwany stopień powodzenia w przypadku każdego z wariantów różni się. Wariant B jest równie nieefektywny jak sytuacja obecna, a wariant B mniej efektywny niż warianty C i D.

Warianty różnią się znacznie pod względem *wykonalności* (stopnia akceptacji przez państwa członkowskie, co ma podstawowe znaczenie dla podjęcia dobrowolnej inicjatywy) i stabilności (stopnia, w jakim odpowiednie tempo działania dałoby się utrzymać przez dłuższy okres). Szczególnie niską wykonalność wykazała wersja kompleksowego monitorowania i sprawozdawczości proponowana dla wariantu D.

Odnosnie do stopnia, w jakim każdy z wariantów miałby przyczynić się do realizacji celów przy danym nakładzie środków (*opłacalność*), podstawowe koszty wszystkich wariantów związane byłyby z opracowywaniem i wdrażaniem strategii promowania aktywności fizycznej. W wielu przeprowadzanych ostatnio badaniach zajęto się kosztem różnych działań związanych z promowaniem aktywności fizycznej, pod kątem ich efektywności względem lat życia skorygowanych o jakość (QALY) lub zmniejszenia kosztów ochrony zdrowia. Podczas gdy badania wykazały bardzo rozbieżne poziomy opłacalności, wszystkie badane działania okazały się opłacalne, tzn. ich koszty były uzasadnione, zwłaszcza w świetle poważnych kosztów dla gospodarki powodowanych brakiem aktywności fizycznej. Zarówno na poziomie mikro-, jak i makroekonomicznym, istnieją dowody na fakt, że dla wielu rodzajów rządowych inwestycji w promowanie aktywności fizycznej korzyści przewyższają koszty. Ponadto gospodarcze korzyści z takiej polityki pod względem wzrostu wydajności i obniżonych kosztów ochrony zdrowia będą prawdopodobnie bardzo duże, co uzasadnia nawet poważne koszty. Opłacalność każdego z wariantów pod względem kosztów administracyjnych dla państw członkowskich i kosztów dla budżetu UE, obok kosztów wdrażania, wskazuje, że wszystkie trzy warianty B, C i D można uważać za opłacalne, przy czym najbardziej opłacalny jest wariant C.

Odnosnie do kwestii *zgodności*, działania na rzecz promowania prozdrowotnej aktywności fizycznej wpisują się w cele strategii „Europa 2020”. Dokładniej rzecz ujmując, wszystkie trzy warianty B, C i D zgodne są z polityką UE w dziedzinie zdrowia, transportu, włączenia społecznego i badań naukowych.

W rezultacie analizy wariantów, przeprowadzonej w oparciu o poniższe cztery kryteria, *jako preferowany* wybrano *wariant C*, który stanowi najodpowiedniejszy i najbardziej proporcjonalny sposób przeciwdziałania określonym problemom.

- Skuteczność: znacznie przyczynia się on do realizacji obu celów operacyjnych, umożliwiając jednocześnie państwom członkowskim efektywne ustalanie priorytetów. Dokument polityczny ze skutkiem prawnym mógłby ogólnie dodać znacznej wagi strategii propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej, w szczególności jeżeli chodzi o wytyczne UE. Podstawowa różnica w porównaniu z wariantem B polega na włączeniu mechanizmu monitorowania, co sprawia, że

bardzo prawdopodobnie skuteczność tego wariantu będzie jeszcze większa, w szczególności, ale nie tylko, w odniesieniu do postępów na drodze do drugiego celu operacyjnego.

- Wykonalność / Stabilność: „pragmatyczny” charakter tego wariantu, odzwierciedlany przez wsparcie przez państwa członkowskie, ekspertów i zainteresowane strony dla mechanizmu monitorowania opartego na ograniczonej ilości zagregowanych wskaźników na wysokim poziomie, prawdopodobnie spowoduje niewielką liczbę problemów związanych z jego realizacją, ze względu na swoje względnie niskie koszty i zdolność dostosowania do krajowych warunków. Ponadto utworzony w związku z mechanizmem monitorowania i składaniem Radzie sprawozdań system gromadzenia danych zapewni prawdopodobnie długoterminową stabilność inicjatywy.
- Wydajność: wariant ten może spowodować pewne koszty dla budżetów państw członkowskich, lecz jednocześnie oznaczać będzie największe korzyści, w miarę jak państwa członkowskie zasilają mechanizm monitorowania danymi, przeznaczając środki na nowe strategie propagowania prozdrowotnej aktywności fizycznej, a następnie czerpią korzyści ze zwiększonego poziomu tej aktywności. Podczas gdy większość kosztów wynikałaby ze zmian w polityce, potrzebne byłyby pewne wydatki z budżetu Unii na potrzeby utworzenia i utrzymania mechanizmu monitorowania oraz zarządzania nim; oczekiwano by również od Unii, że będzie ona udzielać państwom członkowskim pewnej pomocy w gromadzeniu potrzebnych danych.
- Spójność: choćby ze względu na jego największą skuteczność, można uznać że wariant C bardziej niż pozostałe przyczynia się do realizacji celów polityki UE. W połączeniu z największymi postęпами w poprawie stanu zdrowia, wyrównywaniem nierówności w zdrowiu, zachętą do aktywnego dojeżdżania do pracy i ułatwianiem włączenia społecznego, da on prawdopodobnie największe korzyści gospodarcze i zwiększenie wydajności. Ponadto spójność wariantów C i D doskonale pasuje do instrumentów politycznych proponowanych do ich wdrażania. Wybór zalecenia Rady wydaje się być spójnym podejściem ze względu na fakt, że: a) wiele „bardziej umiarkowanych” dokumentów politycznych UE wyrażających zaangażowanie na rzecz prozdrowotnej aktywności fizycznej już istnieje lub jest opracowywanych oraz b) działania potrzebne są przede wszystkim na szczeblu państw członkowskich.

8. MONITOROWANIE I OCENA

W ramach niniejszej oceny skutków i w związku z przygotowywaniem planowanej inicjatywy opracowany został przez ekspertów system monitorowania, który poddano konsultacjom z państwami członkowskimi oraz zainteresowanymi stronami. Obejmuje on tabelę z 23 zagregowanymi wskaźnikami na wysokim poziomie, w oparciu o które mierzyć można zmiany w poziomach prozdrowotnej aktywności fizycznej, w związanych z nią strategiach oraz postępy we wdrażaniu wytycznych UE w tej dziedzinie. Związane z tymi wskaźnikami dane gromadzone będą w ramach unijnego mechanizmu monitorowania przewidzianego w preferowanym wariantcie C i zapewnią główną część informacji potrzebnych do monitorowania i oceny całej inicjatywy.

O sukcesywnym wdrażaniu swojego zalecenia Rada informowana będzie przez Komisję poprzez regularnie przedstawiane sprawozdania, co trzy lata, z udziałem zaangażowanych w działania struktur zajmujących się sportem (np. grupy ekspertów ds. sportu, zdrowia i zaangażowania) i we współpracy z innymi istotnymi gremiami (np. z grupą wysokiego

szczebla ds. odżywiania i aktywności fizycznej czy platformą ds. odżywiania, aktywności fizycznej i zdrowia). Sprawozdanie takie zawierać będzie w szczególności ocenę/ewaluację osiągniętych postępów, opartą z jednej strony na danych zgromadzonych przez mechanizm monitorowania, a z drugiej strony na ogólnych informacjach dotyczących rozwoju strategii na rzecz prozdrowotnej aktywności fizycznej i wdrażania wytycznych UE w tej dziedzinie w państwach członkowskich. Pełna ocena wdrożenia zalecenia Rady przeprowadzona będzie z udziałem zewnętrznego wykonawcy po upływie 6 lat.