



Pravo svakog djeteta na školski obrok



ZAŠTO JE VAŽNO DA SVAKO DIJETE U RH IMA PRAVO NA BESPLATAN ŠKOLSKI OBROK?

izv.prof.dr.sc. Ivana Dobrotić, izv.prof.dr.sc. Olja Družić Ljubotina, izv.prof.dr.sc. Marijana Kletečki Radović, izv.prof.dr.sc. Antonija Petričušić

Glavne poruke:

(1) Rizici

- svako peto dijete u RH živi u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti
- inflacija će dodatno pogoršati položaj velikog broja obitelji s djecom
- raste udio pretila djece u RH

(2) Trenutno stanje sustava školske prehrane

- financijska su sredstva nedovoljna da se podmire potrebe sve djece u riziku
- izlaže djecu u riziku od siromaštva stigmatizaciji
- u kontekstu visoke teritorijalne fragmentiranosti RH ciljani program donosi sa sobom visoki administrativni trošak
- školske kuhinje ne postoje u svim, u pravilu u slabije razvijenim sredinama
- škole nemaju dovoljno osoblja koje bi radilo u školskim kuhinjama

(3) Ekonomski implementacijski okvir Europskog jamstva za djecu u kontekstu školske prehrane ističe višestruke prednosti univerzalnih programa koji

- izbjegavaju rizik „ispadanja“ djece u riziku iz sustava, odnosno rizik da niti jedno dijete u potrebi ne ostane bez sustava podrške
- izbjegavaju rizik stigmatizacije djece u riziku od siromaštva
- smanjuju administrativni teret

(4) Osim navedenog, ovakva će mjera u RH kontekstu:

- financijski rasteretiti roditelje s djecom
- osigurati bolje obrazovne ishode sve djece
- prevenirati pretilost djece, učiti ih zdravim prehrambenim navikama te time smanjiti (dugoročna) izdvajanja u zdravstvu
- kreirati nova zapošljavanja

Porast udjela pretilih djece u RH i visoke stope siromaštva i socijalne isključenosti djece i obitelji s djecom u RH

[Istraživanja](#) jasno ukazuju kako pristup kvalitetnoj školskoj prehrani nutritivno unaprjeđuje prehranu djece te poboljšava njihov fizički razvoj i zdravlje (npr. smanjuje pretilost ili pothranjenost), ali i obrazovne ishode (npr. bolja koncentracija u nastavi i bolji uspjeh u školi). Osim toga, ključna je mjera u prevenciji i suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti djece. Kako je osiguravanje adekvatne školske prehrane u RH kontekstu iznimno bitno pokazuju podaci koji govore kako raste udio djece s prekomjernom tjelesnom težinom te kako je RH jedna od zemalja u kojoj djeca unose najmanje povrća dnevno, dok se stope rizika od siromaštva i socijalne isključenosti djece zadržavaju na visokoj razini.

Pretilost djece. [Istraživanje \(2018/19\)](#) Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo (HZJZ) pokazuje da 33.1% djevojčica i 37% dječaka u dobi 8-8.9 godina ima prekomjernu tjelesnu masu i debljinu. Problem je izražen i kod starije djece (11/13/15 godina) te je HZJZ [istraživanje \(2017/18\)](#) ukazalo kako 31% dječaka i 21% djevojčica ima prekomjernu tjelesnu težinu ili je pretilo. Osim toga, gotovo 50% učenika u dobi od 11/13/15 godina ne doručkuje kod kuće. Važno je istaknuti i kako međunarodno [HBSC istraživanje \(2017/2018\)](#) pokazuje da adolescenti iz siromašnijih obitelji češće imaju prekomjernu tjelesnu težinu ili su pretili. Osim toga, RH je jedna od zemalja gdje djeca unose najmanje povrća dnevno, dok djeca iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa imaju lošije prehrambene navike.

Siromaštvo djece. Prema podacima [Eurostata](#), 2020. godine svako je peto dijete u RH živjelo u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Taj rizik [dodatno raste](#) kod djece koja odrastaju u jednoroditeljskim obiteljima (38.9%) te u obiteljima s troje ili više djece (28%). Osim toga, stope rizika siromaštva su uvelike više u kućanstvima s ovisnom djecom niskog (75.5%, npr. niti jedan od roditelja ne radi) do srednjeg [radnog intenziteta](#) (23.5%; npr. samo jedan roditelj radi) u odnosu na kućanstva visokog radnog intenziteta (2.6%; npr. oba roditelja rade). Drugim riječima, stvaranje okruženja koje će omogućiti kontinuirano sudjelovanje oba roditelja na tržištu rada je iznimno bitno u prevenciji siromaštva djece (npr. putem jasličkih/vrtićkih programa, cjelodnevne nastave koju prati sva potrebna infrastruktura poput besplatne i kvalitetne školske prehrane i organiziranog slobodnog vremena, itd.). Konačno, važno je naglasiti kako naša [istraživanja](#) ukazuju da se i obitelji u kojima oba roditelja rade – iako ne upadaju u rizik od siromaštva – danas sve teže nose s dodatnim izdacima za usluge, pa čak i u sredinama gdje su one javno izdašno subvencionirane. Štoviše, u narednom

razdoblju možemo samo očekivati da će se – uz inflaciju koja će dodatno pojačavati – položaj obitelji s djecom uvelike pogoršati.

Pravobraniteljica za djecu upozorava na stigmatizaciju djece

Trenutni osnovnoškolski sustav školske prehrane ne odgovara na potrebe sve djece te svjedočimo situacijama u kojima iz sustava „ispadaju“ i djeca kojoj je ovakav vid podrške najpotrebitiji – djeca u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti – a pri čemu se dodatno izlažu stigmatizaciji u najosjetljivijoj dobi. [Pravobraniteljica za djecu](#) upravo zbog toga upozorava na povredu prava djece na privatnost i dostojanstvo, odnosno, upravo zbog poteškoća u osiguravanju besplatnih školskih obroka te uskraćivanja obroka djeci čiji roditelji nisu bili u mogućnosti podmiriti troškove školske prehrane.

Financijske, organizacijske, infrastrukturne te kadrovske poteškoće funkcioniranja trenutnog sustava školske prehrane

Financijske poteškoće vode ispadanju djece u riziku iz sustava podrške koji im je nužno potreban. Sredstva koja se osiguravaju za školsku prehranu u okviru lokalnih proračuna u RH i FEAD-a (EU Fond europske pomoći za najpotrebitije) nedostatna su i za najranjivije skupine djece. To je jasno razvidno iz situacije do koje je došlo kada su se FEAD sredstva 2020. godine smanjila, a što se nije nadoknadilo lokalnim ili državnim sredstvima i škole su bile primorane na različiti način pristupiti tom problemu. Neke, zbog ograničenja sredstava, sudjelovanje u programu jednostavno nisu omogućile “novim” učenicima, odnosno djeci prvih razreda koja su tek ušla u školski sustav. Neke su omogućile financiranje školskog obroka tek jednom djetetu po obitelji (iako obitelj zadovoljava kriterij za svu djecu), a za ostalu su djecu roditelji plaćali obrok. Time su brojne potrebe obitelji i djece ostale nezadovoljene jer u RH *ne postoji ujednačen i sustavan način državne potpore neovisan od FEAD programa. Projektna financiranja su vremenski i financijski ograničena, neodrživa, neujednačenih kriterija te nesigurna po pitanju ciljanosti rizičnih skupina djece. Osim toga, jedinice lokalne samouprave različitog su stupnja razvijenosti te i raspoložu različitim sredstvima za tu svrhu.*

Organizacijske poteškoće sa sobom nose visoki administrativni teret i trošak te rizik „ispadanja“ djece u riziku iz programa besplatne školske prehrane. Školska se prehrana organizira na lokalnoj razini što zahtjeva iznimno mnogo administracije, a koja nije jeftina i u konačnici može nadmašiti sam trošak programa u pojedinoj sredini. Stoga ne iznenađuje da je u okviru [evaluacijskog izvješća o provedbi FEAD](#)

[programa](#) RH upozorena na potrebu smanjivanja administrativnog tereta provođenja samog programa školske prehrane. Potonje je posebice važno uzmemo li u obzir iznimno visoku teritorijalnu fragmentiranost RH – 556 općina i gradova – koju prate slabi fiskalni kapaciteti pojedinih sredina. U toliko visoko fragmentiranim sustavima, *trošak administracije jednog takvog programa lako može premašiti izdatak potreban za samu prehranu*. Osim toga, kod ciljanih programa postoji i veliki rizik od *pogrešnog targetiranja*. Naime, u situacijama ciljanih socijalnih programa izuzetno je velika mogućnost „ispadanja“ određenog broja korisnika – vrlo često onih najranjivijih – što uvelike umanjuje dobiti same mjere. Primjerice, kod FEAD fonda glavni je kriterij da je dijete korisnik doplatka za djecu što može funkcionirati u nekim, ali ne i u, primjerice, slabije razvijenim sredinama. Naime, provedbom jednog od naših istraživačkih projekata utvrdilo se da je u pojedinim sredinama velika većina djece – u nekim slavonskim školama i više od dvije trećine – korisnik doplatka za djecu. Zbog nedostatka sredstava za školski obrok za svako dijete koje prima doplatka za djecu, a koji se financira putem FEAD-a, svaka sredina razvila je dodatne kriterije. Primjerice, u nekim sredinama pravo na besplatan obrok ima samo jedno dijete u obitelji bez obzira na njihov socioekonomski status (dakle i uz zadovoljavanje kriterija potrebnosti!). Paradoks takvih kriterija je u tome da se u praksi događa da obitelji koje su u sustavu socijalne skrbi, žive ispod linije siromaštva te su korisnici prava na zajamčenu minimalnu naknadu za jedno dijete ostvaruju pravo na besplatan školski obrok, dok za drugu djecu plaćaju obrok i to iz sredstava zajamčene minimalne naknade

Infrastrukturne i kadrovske poteškoće koje vode tome da pojedine sredine uopće nemaju mogućnost pripreme nutritivno primjernih školskih obroka. Izvješće [Pravobraniteljice za djecu](#) ukazuje na nedovoljnu opremljenost osnovnih škola kuhinjama. Tako 85.3% osnovnih škola ima školsku kuhinju; odnosno tek 42.3% područnih škola koje se dominantno nalaze u ruralnim sredinama koje karakteriziraju više stope siromaštva djece. Situacija je daleko lošija u Dalmaciji: u Dubrovačko-neretvanskoj županiji tek 28.1% škola ima kuhinju, Splitsko-dalmatinskoj županiji 41% i Zadarskoj županiji 65.8%. Dakle, brojne škole nemaju mogućnost pripreme kuhanog te time nutritivno primjerenog obroka. Osim toga, pojedine sredine koje imaju kuhinju, nemaju potrebno osoblje (npr. zbog nedostatnih sredstava ili uskrate suglasnosti nadležnog ministarstva za zapošljavanje potrebnog osoblja) te ne nude tople obroke. **Stoga je i nutritivna kvaliteta školskih obroka vrlo neujednačena** diljem RH, pri čemu se često ne primjenjuju [Nacionalne smjernice za prehranu učenika u osnovnim školama](#).

Ravnatelji OŠ ukazuju na niz implementacijskih poteškoća u organizaciji školske prehrane

Uz podršku Hrvatske udruge ravnatelja osnovnih škola, Inicijativa je u razdoblju rujan-listopad 2021. godine provela i istraživanje o stanju vezanom uz školsku prehranu te izazove s kojima se oni nose na implementacijskoj razini. Odaziv ravnatelja na istraživanje je značajan, anketu je ispunilo 214 ravnatelja OŠ u RH (oko 25% OŠ u RH). Ističemo neke od rezultata koji govore o nezadovoljenim potrebama na području školske prehrane:

- 1) **U svakoj četvrtoj školi** (28,5% ravnatelja navodi) ima djece koja **imaju pravo na besplatan školski obrok (kroz FEAD fond i dr.), ali ne koriste to pravo.** Razlozi tome, koje ravnatelji, ističu su: *„Nedovoljna kvota prema programu FEAD“*; *„Nesubvencioniranje lokalne samouprave“*; *„Dobili smo odobreno 10 učenika za našu školu, a potrebe su dvostruko veće“*; *„Nemamo školsku kuhinju uopće“*; *„Ne žele takvu vrstu obroka [roditelji], odnosno dijete ne jede pekarske proizvode“*.
- 2) **U oko 40% škola** (oko 40% ravnatelja navodi) da među djecom koja nisu uključena u školsku prehranu ima djece koja **ne konzumiraju niti jedan obrok tijekom školskog dana**, dok 22% ravnatelja ne zna imaju li takve djece. Pri tome često ističu razloge financijske prirode te strah od stigme: *„Pretpostavljam da je riječ o sramu ili nepoznavanju svojih prava“*; *„Socijalni status“*; *„Ne odgovara im vrsta hrane, materijalni razlog“*; *„Financijske prirode“*; *„Učenici sami ne žele jesti“*; *„Srame se okoline“*; *„Razlog je financijske prirode, roditelji nezaposleni, nemaju dovoljno prihoda“*.
- 3) **Preko 15% ravnatelja** navodi da se **od se početka pandemije povećao broj roditelja koji nisu mogli podmirivati troškove školske prehrane** te da su bili u situaciji kada je trebalo pokrenuti ovršne postupke prema roditeljima. Kao razloge najčešće navode financijske poteškoće i nezaposlenost roditelja.
- 4) **Oko 40% ravnatelja OŠ navodi da je „nekoj djeci školski obrok jedini cjelovit obrok u danu“.**
- 5) **40% ravnatelja navodi da njihova škola nema školsku kuhinju (infrastrukturu) i/ili osoblje (kuhare)** za organizaciju prehrane svih učenika u školi. Svi redom ističu kako im nedostaju prostor i potrebna oprema te kuhari/ce i pomoćno osoblje.
- 6) **Oko 84% ravnatelja slaže se da bi sva djeca bez obzira na materijalni status trebala imati osiguran besplatan školski obrok i da bi to država trebala osigurati.**

Rješenje: univerzalan i od strane države financiran sustav besplatne školske prehrane dostupan svakom djetetu

Potrebni izdaci i mogući izvor sredstava. [Prema podacima DZS-a](#) redovnu je osnovnu školu u RH na početku školske godine 2020./2021. polazilo 308,791 dijete. Ukoliko bi se od strane države za svako dijete sufinancirao topli obrok u prosječnom iznosu od 10 kuna po danu (trenutni se iznos u prosjeku kreće od 5 do 10 kuna, ovisno o kvaliteti obroka), potrebno bi bilo osigurati **1,760 kuna godišnje po djetetu** kroz 176 radnih školskih dana. **Sveukupni bi izdatak na godišnjoj razini za svu djecu iznosio 543,472,160 kuna. S obzirom da se dio tih sredstava već izdvaja iz lokalnih proračuna te FEAD fonda**, uz dobru koordinaciju različitih dionika na razini središnje države te na lokalnoj razini, **sredstva koja bi trebalo dodatno izdvojiti iz državnog proračuna bila bi dakako manja.** Osim toga, novi izdaci ne bi isključivo „opteretili“ državni proračun budući da RH na raspolaganju trenutno stoje mnoge druge mogućnosti iz kojih se može osigurati dio potrebnih sredstava poput *sredstava namijenjenih provedbi Europskog jamstva za djecu*, a posebice sredstava iz ESF+ programa (5% sredstava mora se usmjeriti prema cilju suzbijanja siromaštva i socijalne isključenosti djece), Programa za oporavak i otpornost, Europskog fonda za regionalni razvoj, inicijative Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja (REACT-EU) te InvestEU programa.

Zašto je važno da program školske prehrane bude univerzalno pravo svakog djeteta? Ranije iznesene činjenice jasno ukazuju kako ciljani sustav – dakle osiguravanje prava tek nekoj djeci – u hrvatskom kontekstu koji prati izrazito visoka teritorijalna fragmentiranost uz velike razlike u razvijenosti pojedinih sredina jednostavno ne postiže svoju svrhu te iz sustava podrške ispadaju brojna djeca u potrebi. Kako bi se to preveniralo, i sam [ekonomski implementacijski okvir](#) Europskog jamstva za djecu upravo u pogledu školske prehrane ističe **višestruke prednosti univerzalnih programa.** Posebice ističe da univerzalni programi smanjuju administrativni teret, izbjegavaju rizik isključivanja djece u potrebi iz sustava podrške te stigmatizaciju djece koja odrastaju u siromaštvu – sva tri rizika i više nego evidentna u RH.

Uz niska ulaganja države sustavno će se pristupiti unaprjeđenju prava sve djece u RH i djelovati na brojne – sadašnje i buduće – socijalne rizike. Koristi su uvođenja jedne takve mjere višestruke te dugoročno nadilaze izdatak potreban za njezinu implementaciju. Ona ne samo da doprinosi *izjednačavanju šansi sve djece*, već je:

- ključna mjera u prevenciji siromaštva i socijalne isključenosti te pretilosti djece čime se *preveniraju nepovoljnih ishodi koje nosi siromaštvo* (npr. lošiji obrazovni ili zdravstveni ishodi) te *pretilost* (npr. povećani izdaci u zdravstvenom sustavu uslijed brojnih bolesti koje bi se inače prevenirale) i na duži rok postižu značajne uštede u državnom proračunu
- važan *mehanizam socijalizacije* djece kroz organizirani i nutritivno uravnotežen obrok u školi, a kroz koji se ujedno *razvijaju i zdrave prehrambene navike*
- mjera kojom se *uvelike rasterećuju roditelji*, koji su ionako opterećeni brojnim drugim izdvajanjima za djecu, a što bi posebice osjetile obitelji s više djece
- prilika za *kreiranje novog zapošljavanja* kroz (1) obrazovni sustav koji je potkapacitiran u pogledu potrebnog osoblja za pripremu školske prehrane ili (2) poticanje lokalne proizvodnje kroz, primjerice, poticanje lokalnog uslužnog sektora (posebice u slabije razvijenim sredinama gdje je dostava školskog obroka možda djelotvornije rješenje) ili poticanje povećane proizvodnje te plasman proizvoda lokalnih OPG-ova kroz proces „zelene“ javne nabave.