

Anuari 2024

L'estat de l'educació a Catalunya

Àpats escolars gratuïts a Croàcia: els reptes de la introducció i de la implementació del programa

Ivana Dobrotić



Àpats escolars gratuïts a Croàcia: els reptes de la introducció i de la implementació del programa

Anuari 2024

L'estat de l'educació a Catalunya

Àpats escolars gratuïts a Croàcia: els reptes de la introducció i de la implementació del programa

Ivana Dobrotić

Ivana Dobrotić. Professora de Política Social Comparada a la Universitat de Zagreb.

La col·lecció «Polítiques» és la col·lecció de referència de la Fundació Jaume Bofill. S'hi publiquen les recerques i els treballs promoguts per la Fundació amb més rellevància social i política. Les opinions que s'hi expressen corresponen als autors.

© Fundació Bofill, 2024
Girona, 34
08010 Barcelona
fbofill@fundaciobofill.org
<http://www.fundaciobofill.cat>

Creiem que el coneixement s'ha de compartir. Per això fem servir una llicència Creative Commons **Reconeixement 4.0 Internacional (CC BY 4.0)**, llevat que en algun material indiquem el contrari. Us animem a copiar, redistribuir, remesclar o transformar i crear els continguts propis d'aquesta publicació, per a qualsevol finalitat, inclosa la comercial. Només us demanem que reconegueu l'autoria de la creació original.



Les publicacions de la Fundació Jaume Bofill estan disponibles per a descàrrega al web: www.fundaciobofill.cat

Primera edició: novembre del 2024

Directors: Margarita León i Bernat Albaigés
Autoria: Ivana Dobrotić

Edició: Fundació Jaume Bofill
i Bonal·letra Alcompàs
Cap de projectes: Miquel Àngel Alegre
Coordinadora de projectes: Laura Morató
Cap de publicacions: Anna Sadurní

Disseny de la coberta: Anythink
Fotografia de la coberta: Uncle Jun
Disseny i maquetació: Mercè Montané

Impressió: Martín Arts Gràfiques (Barcelona)

Índex

1	Introducció	1
2	El marc polític de la UE i el proveïment d'àpats escolars en els estats membres de la UE	3
3	Proveïment d'àpats escolars a Croàcia: cap al proveïment universal d'àpats escolars a les escoles d'educació primària	8
	Reptes del proveïment selectiu d'àpats escolars a Croàcia	10
	La introducció del sistema universal d'àpats escolars a les escoles d'educació primària de Croàcia	16
4	Conclusió: lliçons apreses i reptes futurs	20
5	Bibliografia	23

Índex de taules

1.	Proveïment d'àpats escolars a les escoles d'educació primària dels estats membres de la UE (2023)	8
2.	Escoles d'educació primària a Croàcia amb àpats organitzats 2007-2021	12
3.	Àpats escolars proporcionats a través de la convocatòria del FEAD «Proveïment d'àpats escolars a infants en risc de pobresa» i infants de 6 a 16 anys en risc de pobresa o exclusió social a Croàcia	15

Introducció

En el context del deteriorament de la nutrició infantil i l'augment dels índexs d'obesitat entre els nens petits en països desenvolupats, però també de la inseguretat alimentària i la privació d'aliments (cf. Belot i James, 2011; Reeves *et al.*, 2017), els àpats escolars estan cobrant una importància creixent com a part essencial de la política educativa. Se'n destaca especialment l'efecte que tenen en la salut física i mental, així com en l'experiència i els èxits escolars, dels infants. Tot i que amb una certa ambivalència i amb poc debat sobre els resultats a llarg termini, en general els estudis indiquen que l'accés als àpats escolars no només pot millorar la nutrició infantil i els resultats en salut (per exemple reduir la malnutrició o l'obesitat) i aportar uns resultats educatius més bons (per exemple millorar l'assistència o l'èxit dels estudiants, i afavorir-ne la concentració i l'aprenentatge), sinó que també pot reduir la inseguretat alimentària i la càrrega econòmica dels pares (cf. Sorhaingo i Feinstein, 2006; Bütikofer *et al.*, 2018; Guio *et al.*, 2021; Wang *et al.*, 2021; Marcus i Yewell, 2022; Guio, 2023). És important assenyalar que els àpats escolars tenen el potencial de reduir les desigualtats en el benestar i els assoliments acadèmics entre infants en diferents condicions socioeconòmiques (Belot i James, 2011; Guio *et al.*, 2021). També resulten beneficiosos per a l'equilibri entre la feina i la cura, i poden facilitar la socialització dels infants,

així com l'aprenentatge sobre els aliments i una dieta saludable (Guio *et al.*, 2021; Guio, 2023).

Així doncs, no és sorprenent que —havent de fer front constantment a índexs elevats de pobresa i/o exclusió social dels infants— alguns països europeus, com ara Croàcia, hagin fet un pas endavant en aquesta qüestió política. Concretament, el gener del 2023 —després de dos anys i mig de debat públic desencadenat pel proveïment insuficient d'àpats escolars, que en les condicions de pandèmia va tenir un gran ressò—, Croàcia va introduir un àpat escolar gratuït al dia per a cada infant en edat d'educació primària, que va suposar un gran pas per a un sistema de proveïment d'àpats escolars molt insegur i extremament selectiu. A més a més, la Unió Europea (UE) mateix ha posat més èmfasi en la nutrició infantil, incloent-hi la necessitat d'introduir àpats escolars, en particular dins el marc de les iniciatives recents orientades a combatre la pobresa i l'exclusió social dels infants a Europa (per exemple, la iniciativa de la Garantia Infantil Europea; vegeu Comissió Europea, 2021).

En aquesta conjuntura, aquest article analitza en primer lloc el marc polític actual de la UE que té per objectiu combatre la pobresa infantil. Dins d'aquest marc, es destaca el lloc del proveïment (gratuït) dels àpats escolars, així com el context de models molt diferents de proveïment d'àpats escolars a les escoles d'educació primària dels estats membres de la UE. A continuació, es posa l'èmfasi en el cas de Croàcia, el país que va passar del proveïment selectiu d'àpats escolars per als infants en edat d'educació primària a l'universal. Per començar, s'analitzen els reptes relacionats amb el proveïment selectiu d'àpats escolars, en especial per als infants en risc de pobresa i d'exclusió social. Tot seguit, es presenta la introducció d'àpats escolars gratuïts a Croàcia, destacant tant els arguments com les proves presentades que es van fer servir durant el procés de convèncer el govern de la necessitat d'aquest programa. Aquí, s'emfatitza principalment el paper dels àpats escolars gratuïts per combatre la pobresa infantil, reduir l'estigmatització dels infants que creixen en situació de pobresa i millorar els seus resultats acadèmics i en salut, però també el

paper de la Garantia Infantil Europea i els objectius contra la pobresa a la UE. Per acabar, s'assenyalen els reptes per implementar el programa, tenint en compte factors logístics, financers, administratius i culturals que en poden dificultar l'èxit. Més precisament, s'identifiquen obstacles com ara les limitacions infraestructurals i logístiques pel que fa a la distribució d'àpats, incloent-hi les diferències infraestructurals regionals (o més aviat escola a escola) i, per tant, la qualitat dels àpats escolars proporcionats, les limitacions pressupostàries relacionades amb l'augment del preu dels aliments, així com els desafiaments per treballar les preferències dels infants pel menjar de baixa qualitat i per adaptar-se a les variacions de les diferents necessitats dietètiques.

El marc polític de la UE i el proveïment d'àpats escolars en els estats membres de la UE

L'any 2022, 20 milions d'infants es trobaven en risc de pobresa o exclusió social (AROPE) a la UE, la qual cosa representa una quarta part de tots els infants de la UE (24,7%). L'índex AROPE de la UE per a infants és més elevat que l'índex AROPE per a la població general, i els últims anys hi ha hagut un increment continuat del nombre d'infants que es troben en risc de pobresa o d'exclusió social (per exemple, cf. 18.374 milions d'infants, és a dir, el 22,8% el 2019; Eurostat, 2024a). A causa d'aquestes tendències, però també dels índexs sostingudament elevats de pobresa i exclusió social d'infants als països de la UE, no és sorprenent que la UE estigui fent un pas endavant en aquest assumpte i hagi col·locat l'«Assistència i el suport als infants» (Principi 11) entre els 20 principis dins del Pilar Europeu de Drets Socials (Comissió Europea, 2017), i hagi adoptat la recomanació d'establir una Garantia Infantil Europea (Comissió Europea, 2021), el primer projecte de garantia social de la UE relacionat amb els drets dels infants.¹ També, per primera vegada en la història de la UE, la reducció de

.....

1. Mentre que la UE reclama de manera explícita reformes destinades a abordar la pobresa i l'exclusió social dels infants des de mitjans de la dècada del 2000, les activitats han

la pobresa infantil es va establir com a objectiu global, és a dir, entre els tres grans objectius socials de la UE establerts al Pla d'Acció del Pilar Europeu de Drets Socials, que té l'objectiu de reduir el nombre de persones en risc de pobresa o exclusió social en almenys 15 milions el 2030, *incloent-hi com a mínim 5 milions d'infants* (Comissió Europea, 2021a).

Tant el Pilar Europeu de Drets Socials com la Garantia Infantil Europea destaquen el dret dels infants a la protecció contra la pobresa, incloent-hi el dret dels infants d'entorns desfavorits a mesures específiques per millorar la igualtat d'oportunitats (Comissió Europea, 2017, 2021). Seguint aquesta orientació estratègica, dins de la Garantia Infantil Europea es fa una crida als estats membres perquè garanteixin l'accés efectiu i lliure dels infants necessitats a l'educació i l'atenció a la primera infància, l'educació (incloses les activitats escolars i almenys un àpat saludable per dia escolar) i l'atenció sanitària de qualitat, així com l'accés efectiu a una alimentació saludable i un habitatge adequat. Dins del FSE+, també hi ha l'objectiu clar per al període 2021-2027 que els països de la UE amb un índex AROPE infantil (mitjana 2017-2019) per sobre de la mitjana de la UE han d'invertir almenys el 5% dels recursos del FSE+ en mesures destinades a implementar la Garantia Infantil Europea (Reglament (UE) 2021/1057).

Els àpats escolars gratuïts, així com una alimentació saludable, tenen un paper important dins la Garantia Infantil Europea, que posa en relleu els múltiples beneficis que poden tenir per a la salut i els resultats educatius dels infants, però també com a part de la resposta per afrontar la inseguretat alimentària i l'augment de la pressió econòmica i horària que afecta els pares (vegeu Guio *et al.*, 2021). En concret, l'any 2021, al voltant del

.....
estat menys intenses, amb una sola recomanació publicada el 2013 (*Investing in children: breaking the cycle of disadvantage 2013/112/EU*), que organitzacions per a la infància van criticar perquè estava molt orientada a la feina (i no prou orientada als infants) i que en última instància també va tenir molt poca influència en les agendes de polítiques socials de tot Europa, incloent-hi Croàcia, que aquest assaig analitza en més detall (Eurochild, 2016; Ajduković *et al.*, 2017).

10% dels infants en risc de pobresa o exclusió social no tenien accés diari a fruites i verdures fresques ni a aliments proteics (Comitè de Protecció Social, 2023), i l'any 2022 el 19,9% de les famílies amb infants a càrrec que vivien en risc de pobresa no es podien permetre aliments proteics cada dos dies (Eurostat, 2024b). Per tant, dins la Garantia Infantil Europea, es recomana als estats membres que *proporcionin almenys un àpat saludable per dia escolar als infants necessitats* (incloent-hi el programa de fruites, verdures i llet de la UE a les escoles), però també que *donin suport a l'accés a àpats saludables fora dels dies escolars* (per exemple, a través de donacions d'aliments o ajuda econòmica), i que limitin la publicitat i restringeixin la disponibilitat d'aliments rics en greixos, sal i sucre a les instal·lacions educatives (Comissió Europea, 2021). És important remarcar que, tot i que la iniciativa de la Garantia Infantil Europea està principalment dirigida a infants necessitats, l'estudi que n'analitza la base financera recomana —encara que tímidament— que, sempre que sigui possible, els països segueixin un plantejament universal per al proveïment d'àpats escolars:

No obstant això, a la pràctica pot ser difícil garantir que els criteris siguin prou exhaustius per arribar a tots els infants en situació de desavantatge. L'assignació individual dins les escoles també comporta el risc d'estigmatització dels infants a qui va dirigida, tot i que s'han identificat mecanismes per evitar o minimitzar aquest risc... Els plantejaments universals superen les limitacions dels plantejaments selectius, que comporten un cost. *Per tant, es recomana que es desenvolupin programes universals, ja que permeten arribar a tots els infants a l'escola i evitar l'estigmatització i la càrrega administrativa, sempre que sigui possible des d'un punt de vista polític i financer.* Quan això no sigui possible, caldria desenvolupar més programes selectius, de manera que assegurin un alt grau de participació i evitin l'estigmatització (Guio *et al.*, 2021, 60).

Avançar cap al proveïment universal pot requerir canvis i inversions força substancials arreu d'Europa, ja que la iniciativa de la Garantia Infantil Europea s'enfronta a diferents models de proveïment d'àpats escolars als estats membres de la UE (Taula 1), que, al cap i a la fi, són els responsables tant del finançament com de la implementació del programa.

- El 2023 només set països de la UE aplicaven **un model universal** i oferien àpats escolars gratuïts a tots els infants que assistien a l'escola d'educació primària, però dels quals dos (Lituània i Letònia) només ho feien per als infants de cursos inferiors; per als infants més grans el proveïment era selectiu.
- El més habitual és un **plantejament selectiu**, que pot funcionar de maneres diferents. En termes generals, es poden distingir dues modalitats:
 1. El plantejament segons el qual totes les escoles d'un país apliquen programes selectius i proporcionen àpats escolars gratuïts a (alguns) infants de llars amb baixos ingressos (10 països).
 2. El plantejament segons el qual són les escoles, i no els individus, les que són seleccionades (5 països), la qual cosa significa que les escoles en àrees desfavorides o seleccionades segons les característiques socioeconòmiques dels seus alumnes són les que ofereixen àpats gratuïts a tots els infants que hi assisteixen.

Mentre que amb el primer plantejament els infants necessitats poden quedar fora dels programes d'àpats escolars gratuïts a causa de criteris d'elegibilitat massa estrictes —que també poden variar segons les regions (o escoles)— o perquè els seus pares no presenten la sol·licitud al programa, en el segon plantejament els programes d'àpats escolars gratuïts poden passar fàcilment per alt els infants en situació de pobresa que assisteixen a escoles en àrees més pròsperes.

- Finalment, hi ha cinc països de la UE **sense o gairebé sense proveïment** d'àpats escolars gratuïts dins de l'educació obligatòria. Concretament, en dos països (Bulgària i Dinamarca), les escoles d'educació primària no proporcionen àpats escolars, mentre que a Àustria, Itàlia i França només es poden trobar àpats escolars gratuïts per a infants en risc de pobresa en algunes zones (vegeu Taula 1; Baptista *et al.*, 2023).

La majoria dels països, per tant, adopten un plantejament selectiu en què infants i pares poden topiar amb nombroses barreres per accedir als àpats escolars (gratuïts), començant per les de naturalesa econòmica, ja que els progenitors no poden assumir ni tan sols un petit cofinançament. Alguns països, com ara Bèlgica o els Països Baixos, informen sobre el fenomen de les «carmanyoles buides» quan els criteris de selecció són massa estrictes per cobrir tots els infants necessitats. Per exemple, una simple comparació entre el nombre d'infants que reben àpats gratuïts en un país i el nombre d'infants en risc de pobresa o exclusió social mostra que només una minoria d'aquests infants està coberta (per exemple, 20-25.000 infants de baixos ingressos d'entre 3 i 15 anys van rebre àpats gratuïts a Txèquia, tot i comptar amb 271.000 infants AROPE; un 3% dels infants d'educació primària a Polònia van rebre àpats escolars gratuïts, malgrat tenir un AROPE del 16,5%; Baptista *et al.*, 2023). També hi ha altres barreres, com les diferències regionals en matèria d'infraestructura i/o subvencions, la càrrega administrativa per a escoles i/o pares, i el risc d'estigmatització dels infants necessitats (Guio *et al.*, 2021; Baptista *et al.*, 2023), totes les contingències que va experimentar el sistema selectiu de Croàcia, que s'analitza amb més detall a la secció següent.

TAULA 1

Proveïment d'àpats escolars a les escoles d'educació primària dels estats membres de la UE (2023)

TIPUS DE PROVEÏMENT	PAÏSOS
[1] Sistema universal: àpats gratuïts per a tots els infants en edat d'educació primària d'un país	Croàcia, Estònia, Finlàndia, Letònia [10], Lituània [8], Luxemburg, Suècia
[2] Sistema selectiu que cobreix tot el país: àpats gratuïts selectius a tot el país	Alemanya, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Hongria, Malta, Polònia, Portugal, Txèquia, Xipre
[3] Sistema selectiu que cobreix algunes regions del país: àpats subvencionats/ gratuïts en algunes regions del país	Bèlgica [7], Grècia [12], Irlanda, Països Baixos, Romania
[4] Sense o gairebé sense proveïment*	Àustria, Bulgària, Dinamarca, França, Itàlia

Notes: Les dades es refereixen als àpats proporcionats, i no als refrigeris o al programa de llet. [] indica els límits d'edat si els àpats no es proporcionen durant tota l'educació primària. *A Bulgària i Dinamarca, només hi ha proveïment universal a l'educació preescolar (però no a les escoles); als altres tres països, en general no hi ha programes nacionals o regionals, amb l'excepció de la província federal de Viena a Àustria i alguns municipis a Itàlia i França (a França també hi ha un programa que ofereix un àpat d'1€ als municipis desfavorits per a les famílies amb ingressos baixos).

Font: elaboració pròpia a partir de les dades extretes de Baptista et al., (2023).

Proveïment d'àpats escolars a Croàcia: cap al proveïment universal d'àpats escolars a les escoles d'educació primària

Des del gener del 2023, tots els infants de les escoles d'educació primària (que generalment comencen amb 6/7 anys i acaben amb 14/15 anys) a Croàcia tenen dret a un àpat escolar gratuït al dia. Això representa un canvi significatiu cap a la universalitat dins del sistema d'àpats escolars, que s'amplia encara més amb la introducció d'àpats gratuïts addicionals a les escoles que han entrat en la fase pilot d'introducció de la jornada completa (vegeu VRH, 2023). La nova normativa pedagògica nacional per a l'educació primària (Butlletí Oficial, 63/2008, 90/2010) estableix que la

durada escolar diària per als alumnes de cicles inferiors de l'escola d'educació primària (d'edats compreses entre els 6/7 i els 10 anys) no pot ser superior a quatre classes al dia i per als alumnes més grans (de 10 a 14/15 anys) no més de sis classes al dia, tenint en compte que una classe dura 45 minuts. Així, la jornada escolar a Croàcia és força curta i les hores d'ensenyament anuals són més de dues vegades inferiors a la mitjana europea (1.890 hores d'ensenyament a Croàcia enfront de la mitjana europea de 4.062 hores; Ministeri d'Educació, Cultura i Esports, 2020). Per això, les escoles d'educació primària estan actualment en procés de reforma, amb la intenció d'ampliar la jornada escolar a totes les escoles fins al 2026 i proporcionar als infants àpats gratuïts addicionals. Aquesta reforma també ha de posar fi a la pràctica actual per la qual encara hi ha moltes escoles que funcionen en torns múltiples, cosa que significa que alguns infants van a l'escola al matí i altres a la tarda.

La normativa pedagògica per a l'educació primària (Butlletí Oficial, 63/2008, 90/2010) també estableix que la pausa per dinar ha de durar un mínim de 30 minuts; a la pràctica, aquesta pausa és més curta (especialment si només es proporciona un refrigeri, que és el cas de les escoles que encara no disposen de la infraestructura per preparar àpats calents). Generalment, als infants se'ls proporciona un àpat, excepte a aquells que assisteixen a les escoles que han entrat en la fase pilot d'introducció de classes a jornada completa o aquells que participen en programes extraescolars i reben dos àpats. Els pares normalment han de pagar pels programes extraescolars, però els infants de famílies amb baixos ingressos poden accedir a programes gratuïts en algunes comunitats (Bertek i Dobroitić, 2016). Les escoles solen deixar repetir als infants que ho demanen, i els àpats han de seguir les directrius nutricionals elaborades pel ministeri responsable de la salut —Normes per a la nutrició dels alumnes de primària i Guia nacional per a l'alimentació dels alumnes d'educació primària— que determinen les necessitats nutricionals dels infants i remarquen que no es poden oferir menjar ràpid ni begudes carbonatades a l'escola (Ministeri de Salut, 2013). A la pràctica, això no sempre és així i els programes de sensibilització tenen com a objectiu millorar-ho.

Per exemple, per conscienciar sobre la importància d'un esmorzar ric en nutrients per a tots els infants en edat escolar, des del 2020 cada octubre se celebra la Setmana Nacional de l'Esmorzar Escolar, amb motiu del Dia Mundial de l'Alimentació. Durant la Setmana de l'Esmorzar Escolar, a les escoles els infants aprenen a través d'activitats divertides la importància de cuidar la salut i crear bons hàbits alimentaris des de ben petits (Institut Croat de Salut Pública, 2023).

En aquesta secció, es comença analitzant l'estat del proveïment d'àpats escolars abans de la reforma —la introducció del programa d'àpats escolars gratuïts—, és a dir, els reptes relacionats amb el sistema anterior, dirigit a una proporció petita d'infants necessitats, que finalment va conduir a la reforma. A continuació, s'emfatitzen les característiques de la reforma que va introduir el sistema universal a les escoles d'educació primària.

Reptes del proveïment selectiu d'àpats escolars a Croàcia

El sistema d'àpats escolars a Croàcia tenia mancances de regulació i de finançament. L'alimentació a les escoles d'educació secundària (que normalment es comença amb 14/15 anys) no ha estat mai regulada, i, fins fa poc, les escoles d'educació primària tampoc no tenien l'obligació ferma de proporcionar aliments a tots els alumnes. Tot i que el marc legal estipulava que «les escoles d'educació primària estan obligades a organitzar àpats per als alumnes mentre són a l'escola» (Llei d'Educació Primària 59/1990; Llei d'Educació Primària i Secundària 87/2008), els mecanismes d'implementació —incloent-hi el finançament— estaven poc desenvolupats. Això va crear múltiples desigualtats entre els infants a Croàcia, molts dels quals no tenien accés a una alimentació adequada (Dobrotić *et al.*, 2021), cosa que podia tenir implicacions negatives per a la seva salut i els seus resultats acadèmics (Comissió Europea, 2021).

En primer lloc, el sistema ha estat marcat per *desigualtats territorials* pel que fa a l'accés als àpats escolars. Hi havia una gran diversitat entre les escoles, començant per les que organitzaven àpats calents per als alumnes, passant per les que van acabar pautant refrigeris (és a dir, normalment entrepans i pastissos, sovint de qualitat i valor nutricional baixos), fins a aquelles en què els infants no tenien cap àpat estipulat durant la jornada escolar. Per exemple, durant l'any escolar 2021/22, l'any previ a l'establiment d'un sistema universal a les escoles d'educació primària, el 73% de les escoles d'educació primària de Croàcia proporcionava àpats escolars; tanmateix, del total d'escoles que proporcionaven àpats, el 38% només oferien refrigeris, és a dir, una opció menys saludable (Taula 2). Si observem el nombre d'alumnes, dels 208.570 (el 66,9% de la població total de l'educació primària), el 80,9% tenien un sol àpat al dia i el 19,1% tenien dos o més àpats (aquest últim grup estava format majoritàriament per infants que assistien a programes extraescolars en general poc treballats i que es van acabar oferint només per a les classes de 1r a 4t).² Dins del grup d'alumnes que rebien àpats escolars, aproximadament el 30% rebien àpats gratuïts, el 20% àpats parcialment subvencionats, mentre que els àpats del 50% dels alumnes estaven completament sufragats pels seus pares/tutors (VRH, 2022).

.....

2. Segons les dades del 2023, els programes extraescolars estaven subvencionats pel govern local en el 60% de les ciutats i el 25% dels municipis de Croàcia, on els pares solien cofinançar el servei amb 20-100€ al mes (Oficina Central Estatal de Demografia i Jovenut, 2023). Si bé hi ha hagut un increment de l'oferta, en comparació amb el mapatge del 2016, quan el 43% de les ciutats i el 10% dels municipis oferien programes extraescolars (Bertek i Dobrotić, 2016), el servei encara està subdesenvolupat i els infants de pares d'estatus socioeconòmic més baix no en fan gaire ús.

TAULA 2

Escoles d'educació primària a Croàcia amb àpats organitzats 2007-2021

ANY ESCOLAR	ESCOLES D'EDUCACIÓ PRIMÀRIA (Nombre)	ESCOLES D'EDUCACIÓ PRIMÀRIA AMB ÀPATS ESCOLARS ORGANITZATS (%)	ESCOLES D'EDUCACIÓ PRIMÀRIA SEGONS EL TIPUS D'ÀPAT ORGANITZAT		
			Refrigeri (%)	Àpat calent (%)	Refrigeri i àpat calent (%)
2007-08	2.129	62	17	53	30
2008-09	2.130	62	19	51	30
2009-10	2.131	63	17	53	29
2010-11	2.132	63	21	49	31
2011-12	2.145	63	20	51	28
2012-13	2.139	63	21	51	28
2013-14	2.135	63	21	49	30
2014-15	2.131	64	48	30	22
2015-16	2.128	66	46	30	24
2016-17	2.120	69	48	26	26
2017-18	2.121	71	46	28	26
2018-19	2.115	72	44	28	28
2019-20	2.106	67	41	27	32
2020-21	2.097	72	41	29	30
2021-22	2.079	73	38	29	33

Font: Oficina d'Estadística de Croàcia (2008-2023).

A més del finançament insuficient —que més endavant s'analitzarà més a fons—, part de la raó d'aquestes diferències rau en la infraestructura poc desenvolupada a tot el país. Concretament, durant l'any escolar 2021/22, el 61,6% de totes les escoles d'educació primària (incloent-hi els diferents centres) disposaven de cuina i, per tant, la infraestructura necessària per preparar àpats calents de qualitat, i la situació era pitjor a les zones rurals petites, ja que només el 42,3% dels centres de les escoles d'educació primària, que normalment es troben en zones rurals i a vegades aïllades, tenien cuina (en comparació amb el 85,4% de les escoles «centrals»). Això indica diferències regionals en relació amb la infraestructura, que són encara més manifestes en el fet que, d'una banda, només en sis

(dels 21) comtats del nord de Croàcia i Ístria totes les escoles disposaven de cuina, mentre que, d'altra banda, en alguns comtats de Dalmàcia les escoles gairebé no tenien infraestructura (per exemple, al comtat de Dubrovnik-Neretva només el 28,1% i al comtat de Split-Dalmàcia només el 41% de les escoles comptaven amb cuina; Defensor d'Infants i Adolescents, 2020). Així, la infraestructura deficient ha estat un obstacle important per al proveïment d'àpats escolars i, en particular, d'àpats calents de qualitat, la qual cosa ha dificultat l'accés a una alimentació adequada sobretot als infants desfavorits.

Això ens porta al segon conjunt de desigualtats; les desigualtats territorials estan entrellaçades amb les *desigualtats socioeconòmiques* pel que fa a l'accés als àpats escolars. No s'ha imposat mai l'obligació de (co)finançar els àpats escolars i/o que l'Estat o les autoritats locals concedeixin subvencions, i les escoles, per tant, depenien de diverses capacitats fiscals —de vegades molt minses— i del compromís polític de les ciutats i municipis, cosa que significava que no tots els infants necessitats rebien àpats escolars gratuïts o, almenys, parcialment subvencionats. A la pràctica, això també comportava variacions regionals en relació amb les subvencions, de manera que les escoles ubicades en municipis o ciutats més desenvolupades, normalment oferien més oportunitats per a les famílies de baixos ingressos i els seus infants (Dobrotić *et al.*, 2021). No obstant això, hi havia excepcions, com ara el comtat d'Osijek-Baranja, situat en una zona menys desenvolupada, que va introduir i proporcionar àpats escolars gratuïts per a tots els infants ja uns anys abans de la introducció del sistema universal (Defensor d'Infants i Adolescents, 2020). És important subratllar que els àpats escolars no són una excepció pel que fa al subministrament de serveis, ja que, en absència d'un marc clar de govern i finançament, els drets socials i dels infants a Croàcia se solen satisfer a través d'un sistema altament fragmentat, dins del qual les responsabilitats pels mateixos serveis (o beneficis) estan dispersades per diferents departaments, així com per diferents nivells de govern central i local, cosa que crea fàcilment espai per a l'evitació de responsabilitats i una baixa rendició de comptes. En concret, el marc polític i fiscal associat a

la provisió descentralitzada de serveis continua sent difús i els mecanismes per establir una base pressupostària segura a totes les comunitats locals i garantir una implementació uniforme dels drets a tot el país solen ser inexistents (cf. Stubbs i Zrinščak, 2015; Šućur *et al.*, 2016; Ajduković *et al.*, 2017; Dobrotić *et al.*, 2021; Dobrotić i Matković, 2023).

Dins d'un sistema que opera en un context de gran fragmentació territorial (hi ha 556 municipis i ciutats a Croàcia, alguns dels quals amb una capacitat fiscal extremament limitada; vegeu Šućur *et al.*, 2016; Dobrotić i Matković, 2023), moltes comunitats locals tenen dificultats per proporcionar els serveis bàsics. Que a les escoles els costés proporcionar àpats escolars es pot observar ja a partir de les dades de la Taula 2, que assenyalen un progrés feble cap a assegurar que un nombre més gran d'infants estiguin inclosos en el proveïment d'àpats escolars, així com la disminució de la proporció d'escoles que oferien àpats calents. Concretament, el nombre d'escoles que oferia àpats calents va passar de 1.101 durant l'any escolar 2007/08 a 716 escoles durant l'any escolar 2013/14, per després experimentar un creixement constant fins a 932 escoles durant l'any escolar 2021/22, però sense arribar mai al nombre «antic». Aquesta situació també va ser conseqüència de la manca d'inversió de l'Estat en l'ocupació de cuiners i altre personal de suport, una decisió estretament relacionada amb les reformes de l'estat del benestar a causa de la crisi financera global, que es van centrar en la «disciplina fiscal» mitjançant mesures com el congelament i la reducció de l'ocupació en el sector públic, especialment del personal no professional (cf. Dobrotić, 2016, 2019).

El marc financer inadequat i la cobertura insuficient de les necessitats dels infants en situació de pobresa es van palesar encara més quan els àpats escolars van començar a ser finançats pel *Fons Europeu d'Ajuda als Més Desfavorits* (FEAD), que resultava insuficient per cobrir totes les necessitats dels infants en pobresa (vegeu Taula 3). La demanda era tan alta que en la darrera convocatòria del FEAD, es limitaven els fons que es podien destinar a les escoles d'una determinada àrea, per distribuir els recursos entre el major nombre possible d'escoles del país. Concretament,

l'import màxim disponible per sol·licitant (comtat/ciutat/municipi) es va fixar en 132.722,81€ (abans 199.084,21€; FEAD, 2021), i es van establir límits superiors sobre el nombre d'infants de certs grups desfavorits que podien beneficiar-se dels fons del FEAD (vegeu Europski strukturni i investicijski fondovi, 2024). Atès que la bretxa entre els fons atorgats pel fons FEAD i la necessitat real de finançament d'àpats escolars gratuïts per a infants desfavorits no se solia compensar amb fons locals (especialment en àrees menys desenvolupades), les escoles van començar a limitar addicionalment el nombre d'infants amb dret a àpats escolars gratuïts. Així, algunes escoles van tancar el programa d'àpats escolars gratuïts a nous alumnes (per exemple, als alumnes de primer), i altres el van limitar a un infant per família tot i que tots els infants de la família estaven en situació de necessitat (per exemple, alumnes de primer; Dobrotić *et al.*, 2021; Vojković *et al.*, 2021).

TAULA 3
Àpats escolars proporcionats a través de la convocatòria del FEAD «Proveïment d'àpats escolars a infants en risc de pobresa» i infants de 6 a 16 anys en risc de pobresa o exclusió social a Croàcia

ANY ESCOLAR	FONS FEAD ASSIGNATS	NOMBRE D'ALUMNES QUE REBEN ÀPATS GRATUÏTS	NOMBRE D'INFANTS D'ENTRE 6 I 16 ANYS EN RISC DE POBRESA	NOMBRE D'INFANTS D'ENTRE 6 I 16 ANYS EN RISC DE POBRESA O EXCLUSIÓ SOCIAL
2016-17	1,36 M€	13.746	95.000 [2017]	109.000 [2017]
2017-18	3,02 M€	26.887	87.000 [2018]	98.000 [2018]
2018-19	3,85 M€	31.316	76.000 [2019]	84.000 [2019]
2019-20	3,50 M€*	27.277*	74.000 [2020]	80.000 [2020]
2020-21	–	–	75.000 [2021]	81.000 [2021]
2021-22	3,51 M€*	26.896*	67.000 [2022]	74.000 [2022]
2022-23	3,64 M€*	27.493*	66.000 [2023]	73.000 [2023]

*Fons assignats (i no aprovats), és a dir, que l'import/nombre final pot ser diferent (normalment una mica més baix).

Font: Vojković *et al.*, (2021); MRMSOSP (2023); Europski strukturni i investicijski fondovi (2024); Eurostat (2024a, 2024c).

És més que evident que les necessitats de moltes famílies en situació de pobresa van quedar insatisfetes, cosa que també es va assenyalar en l'avaluació del fons FEAD, ja que el 40,9% dels proveïdors van manifestar que amb els fons proporcionats no eren capaços de cobrir les necessitats de tots els infants necessitats. També van observar que el preu definit d'un àpat escolar finançat dins del FEAD (0,73€) era insuficient per proporcionar àpats d'un valor nutricional adequat (Vojković *et al.*, 2021). L'alta càrrega administrativa associada a la implementació del programa, especialment pel que fa a la selecció dels usuaris finals (Comissió Europea, 2019), i els retards en les convocatòries públiques de finançament (incloent-hi les incerteses sobre la seva continuïtat en algunes comunitats locals, així com l'absència de convocatòries durant el primer any de la pandèmia) van provocar una insatisfacció addicional entre els usuaris finals, que van posar de manifest les debilitats i la fragilitat de tot el sistema d'àpats escolars.

La introducció del sistema universal d'àpats escolars a les escoles d'educació primària de Croàcia

L'absència d'un sistema funcional de proveïment d'àpats escolars a Croàcia es va problematitzar encara més amb la pandèmia, quan la capacitat dels pares per abonar els àpats escolars va disminuir significativament, i els directors d'escola es van veure cada vegada més davant la necessitat d'iniciar procediments d'execució (Dobrotić *et al.*, 2022). Atès que el govern no va intervenir per ajudar les famílies a fer front a la nova situació i, en general, no va implementar cap mesura relacionada amb la pandèmia destinada a donar suport a les famílies amb fills (vegeu Dobrotić, 2020), els problemes amb el proveïment d'àpats escolars van escalar el juny del 2020, moment que els diaris van publicar titulars sobre infants en edat d'educació primària que es quedaven sense àpats escolars perquè els seus pares no podien pagar-los. També es va destacar la manera inadequada d'informar els infants, ja que els ho comunicaven davant de tota la classe durant el dinar que no rebien, d'una manera que

violava el seu dret a la privadesa i la dignitat (vegeu Defensor d'Infants i Adolescents, 2020). Això va motivar la formació de la iniciativa *El dret de tots els infants a un àpat escolar*,³ campanya que defensava un àpat escolar gratuït al dia per a cada infant en edat d'educació primària. La iniciativa va defensar aquest canvi durant dos anys i mig, és a dir, fins que el govern va acceptar implementar el sistema universal a les escoles d'educació primària.

Durant el procés de convèncer el govern per introduir aquest canvi de política,⁴ es van destacar diversos arguments (vegeu Dobrotić *et al.*, 2022). En primer lloc, es van ressaltar tots els reptes assenyalats anteriorment del sistema fragmentat i selectiu, i especialment el fet que, a causa de l'absència d'un marc polític que prescrigués una obligació clara —incloent-hi un fons assegurat provinent del pressupost estatal— de totes les escoles per proveir àpats escolars per a tots els infants, el sistema continuaria afrontant tant desigualtats regionals com socioeconòmiques a l'hora d'accedir als àpats escolars, deixant desemparats molts infants necessitats. En segon lloc, es va problematitzar la forta dependència del sistema de les convocatòries del FEAD, assenyalant la insostenibilitat a llarg termini d'aquesta pràctica, així com el fet que la manera en què funciona la distribució dels fons de la UE genera molta incertesa entre les escoles i els pares, ja que els fons disponibles ni tan sols són suficients per cobrir les necessitats d'aproximadament la meitat dels infants necessitats (vegeu Taula 3) i, a més, les convocatòries sovint són tardanes o fins i tot absents en alguns anys escolars. Així mateix, el

3. La iniciativa la van engegar i portar a terme quatre professors universitaris que treballaven en diversos aspectes dels drets dels infants a la Universitat de Zagreb, a la Facultat de Dret, Departament de Treball Social: Ivana Dobrotić, Olja Družić Ljubotina, Marijana Kletečki Radović i Antonija Petričušić (vegeu: <https://www.facebook.com/pravonaskolskiobrok/>).

4. Hi va haver una gran resistència dins del govern pel que fa a la qüestió de la universalitat, així com pel que fa a la responsabilitat de la regulació sistemàtica d'aquest assumpte (especialment per part del ministeri encarregat de l'educació). Es van proposar diverses solucions que a la llarga només augmentarien la cobertura dels infants o cobririen els infants fins a quart (és a dir, fins als 10 anys).

programa suposava una alta càrrega administrativa per a les escoles, en què, a causa de la gran fragmentació del sistema, l'administració del programa en algunes àrees superava amb escreix el cost dels àpats proporcionats. L'avaluació del programa també va assenyalar la necessitat de reduir la càrrega administrativa (cf. Comissió Europea, 2019a). En tercer lloc, també es va assenyalar que un sistema selectiu totalment descentralitzat que no preveu un paper més actiu de l'Estat per garantir una base pressupostària estable —especialment a causa de la gran fragmentació territorial i les capacitats fiscals extremament minses de molts municipis i ciutats— condueix a una «selecció excloent», per la qual els infants necessitats queden fàcilment fora del sistema de suport. A més, en un sistema altament selectiu, alguns pares dubten a sol·licitar àpats escolars gratuïts per evitar una possible estigmatització dels seus fills (Dobrotić *et al.*, 2021, 2022).

Tots aquests arguments també es van fonamentar en dades de recerca, que assenyalaven els elevats índexs AROPE al país (aproximadament el 18-19% dels infants durant el període 2019-2022; Eurostat, 2024a) així com la inseguretat alimentària. Per exemple, les enquestes sobre la pobresa infantil a Croàcia mostraven de manera contínua les dificultats que tenen els pares per garantir una bona alimentació, així com l'elevat índex de consum d'aliments de baixa qualitat (cf. Šućur *et al.*, 2015; Kunac *et al.*, 2018). A més, els infants que creixen en situació de pobresa compartien les seves experiències de fam («... menjar, durant un temps no teníem res, absolutament res per comprar, també era així a cal's avis... va ser el pitjor per a mi... un dels pitjors períodes per a mi...»), incloent-hi la consciència de la baixa qualitat de la seva nutrició («... tenim una dieta escassa i de baixa qualitat», «... les taronges es compren cada dues setmanes, un cop al mes, però decididament no es pot tenir una alimentació de qualitat...l'important és que hi hagi alguna cosa per menjar...»). També van compartir l'experiència de «renunciar als àpats» quan eren a escola (Kletečki Radović *et al.*, 2017). Tots aquests resultats estaven vinculats a estudis que indiquen la importància d'una nutrició adequada per als resultats acadèmics (p. ex., Guio *et al.*, 2021; Wang *et al.*, 2021;

Marcus i Yewell, 2022; Guio, 2023), així com per a la salut. Les dades per a Croàcia mostren tendències preocupants pel que fa a l'obesitat infantil (incloent-hi els hàbits alimentaris dels infants) i el nombre d'infants amb sobrepès està augmentant. Per exemple, durant el curs 2018/19, el 33,1% de les nenes i el 37% dels nens d'edats compreses entre 8 i 8,9 anys tenien sobrepès o eren obesos, amb els índexs més alts a Dalmàcia (Cro-COSI, 2021), una regió que també té la pitjor infraestructura necessària per al proveïment d'àpats escolars (Dobrotić *et al.*, 2021). A més, al voltant del 50% dels alumnes d'11/13/15 anys no esmorzen a casa (HZJZ, 2020), i Croàcia es troba entre els països d'Europa on els infants consumeixen menys verdures al dia (HBSC, 2020). Finalment, un cop la UE va adoptar la Garantia Infantil Europea (Comissió Europea, 2021), això va donar un impuls addicional a la iniciativa, ja que la mera existència de la recomanació a escala europea d'assegurar una alimentació escolar adequada per als infants proporcionava una legitimitat addicional als arguments presentats per la iniciativa, especialment pel que fa als riscos associats als programes selectius i la necessitat subratllada de considerar un model universal.

Seguint tots aquests arguments, però també el fet que, des de la perspectiva dels drets dels infants, no pot ser acceptable que els infants quedin fora del sistema d'assistència, a la tardor del 2022 el govern es va comprometre a introduir àpats escolars de manera universal, la qual cosa va entrar en vigor el gener del 2023. La Llei d'Educació Primària i Secundària es va modificar (151/2022), i ara permet finançar els àpats escolars amb pressupost estatal, tot i que encara amb la condició que permet al govern decidir-ho anualment. Més precisament, la nova disposició diu que «el govern pot, d'acord amb els fons disponibles al pressupost estatal, per a cada any escolar, prendre una decisió sobre el finançament o cofinançament dels àpats per als alumnes d'educació primària». Tot i que això introdueix un grau d'incertesa, el proveïment de llibres de text escolars gratuïts s'ha regulat de la mateixa manera durant anys, i el que es pot aprendre d'aquesta experiència és que seria políticament molt arriscat posar fi a aquesta pràctica. Per tant, aquest canvi —a més de l'augment

significatiu de la quantitat de fons destinats als àpats escolars (3,6 milions d'euros del fons FEAD versus 73 milions d'euros del pressupost estatal)—proporciona una base pressupostària molt més segura. A més, la quantitat de diners atorgada a les escoles per a cada àpat escolar gairebé s'ha duplicat (1,33€ per àpat, en lloc de 0,73€; per a les escoles en el programa experimental d'introducció de classes a jornada completa, 2,00€ per dos àpats al dia per alumne; Odluka... 87/2023). Paral·lelament, el govern també va destinar fons addicionals a la infraestructura escolar (el pla és invertir 650 milions d'euros addicionals en cuines i menjadors escolars, incloent-hi les escoles d'educació secundària)⁵ i en la contractació del personal necessari per garantir els àpats escolars.

Conclusió: lliçons apreses i reptes futurs

La Garantia Infantil Europea destaca el proveïment d'àpats escolars com una de les mesures clau en la qual els estats membres de la UE haurien d'invertir, i recomana tímidament als països que segueixin un plantejament universal per a la provisió d'àpats escolars sempre que sigui possible (Comissió Europea, 2021; Guio *et al.*, 2021). Com es pot veure en aquest article, aquesta recomanació es troba amb maneres molt diverses de proveir els àpats escolars a Europa, i hi ha països que confien principalment en sistemes selectius que afronten nombrosos reptes per satisfer les necessitats dels infants. Com també es pot aprendre del cas croat, dins del sistema selectiu hi ha moltes barreres d'accés als àpats escolars, començant per la incapacitat dels pares per afrontar el cofinançament, fins a la «selecció exclouent» que deixa fora del programa d'àpats escolars gratuïts molts infants necessitats, així com la insuficiència de fons estatals o locals destinats a aquest propòsit, acompanyats de diferències regionals pel que fa a la infraestructura i/o les subvencions, la càrrega administrativa per a les escoles i/o pares, i el risc d'estigmatització dels

5. Vegeu: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/drzavni-tajnik-u-skole-se-ulaze-650-milijuna-eura-kako-bi-omogucile-besplatne-obroke/2418720.aspx>

infants necessitats. Això és així, fins i tot amb totes les mesures de precaució adoptades en el procés de sol·licitud, orientades a protegir la identitat dels infants en els programes selectius.

Totes aquestes contingències que van experimentar els infants, els pares i les escoles a Croàcia, es van fer especialment difícils de superar a causa del sistema totalment descentralitzat de proveïment d'àpats escolars, que no va anar acompanyat d'una assignació adequada dels fons del pressupost públic. Aquest sistema funcionava dins d'un (1) marc de polítiques fiscals difús que regulava tant les escoles com el subministrament descentralitzat de serveis, sense mecanismes que garantissin la implementació uniforme dels drets arreu del país, incloent-hi una base pressupostària segura a totes les comunitats locals, i (2) un context de gran fragmentació territorial —556 municipis i ciutats, alguns dels quals amb capacitats fiscals extremament minses i dificultats per proporcionar serveis bàsics—. Tot això va facilitar la transició d'un sistema selectiu a un d'universal per al proveïment d'àpats escolars gratuïts per a infants en edat escolar. Aquesta solució es va veure com una manera de superar els múltiples problemes que afrontava l'antic sistema selectiu, especialment les desigualtats regionals en relació amb l'accés a serveis bàsics, l'elevada càrrega administrativa per gestionar el programa i els infants en risc que quedaven fora del sistema d'assistència que necessitaven, així com el possible temor a la seva estigmatització.

Un nou sistema universal implementat a les escoles d'educació primària és un pas important per assegurar que tots els infants tinguin accés a una alimentació adequada; tanmateix, encara hi ha reptes logístics, financers, administratius i culturals que en dificulten una implementació reeixida. En primer lloc, aquesta reforma només va destinada a les escoles d'educació primària, i no es proporcionen àpats escolars gratuïts (o, més ben dit, cap àpat) a les escoles d'educació secundària. Els alumnes de secundària expressen la seva insatisfacció amb aquesta solució, subratllant que tot es redueix a les cantines (si n'hi ha) on potser es poden comprar entrepans i begudes gasoses, mentre que preferirien àpats

cuinats i saludables (Defensor d'Infants i Adolescents, 2023). En segon lloc, el programa de proveïment d'àpats escolars universals a les escoles d'educació primària només cobreix els dies d'escola, mentre que, per als infants en situació de pobresa, seria important assegurar programes d'ajuda alimentària que respectin la seva privacitat i dignitat també durant les vacances escolars i els caps de setmana. En tercer lloc, limitar-se a proveir àpats escolars gratuïts no en garanteix un bon ús i pot produir un desaprofitament significatiu, cosa que exigeix millores en la qualitat dels aliments proporcionats (particularment la implementació de la *Guia nacional per a l'alimentació dels alumnes d'educació primària*), així com treballar les preferències dels infants per aliments rics en calories, greixos i sucres. A més, també hi ha desafiaments relacionats amb l'adaptació dels àpats a les diferents necessitats dietètiques dels infants, tant si són necessitats culturals específiques com si són causades per motius de salut.

Aquests punts estan estretament relacionats amb la infraestructura poc desenvolupada, és a dir, amb les diferències regionals (i escola a escola) pel que fa a la infraestructura, que requeriran uns quants anys d'inversions addicionals. Durant aquest període, algunes escoles han de dependre de proveïdors externs i de les opcions menys saludables, és a dir, els refrigeris. Això sovint genera reptes logístics en relació amb el proveïment d'aliments, ja que en algunes àrees (especialment les menys desenvolupades i poblades) no hi ha gaires opcions a l'hora d'escollir proveïdors externs. A més, l'augment dels preus de l'energia i dels aliments que han patit molts països fa que l'import de fons assignat per l'Estat per àpat (1,33€) sigui cada cop més insuficient. És important recalcar que algunes ciutats i municipis inverteixen fons addicionals per millorar la qualitat dels aliments, i també hi ha exemples de contractació sostenible, que permeten l'adquisició d'aliments locals. D'aquesta manera, els aspectes del canvi climàtic també s'incorporen en el proveïment d'àpats escolars.

Bibliografija

- AJDUKOVIĆ, M., DOBROTIĆ, I., MATANČEVIĆ, J. (2017). Mogućnosti unaprjeđenja socijalne politike u smanjivanju siromaštva djece: perspektiva ključnih dionika, *Ljetopis socijalnog rada*, 24(2): 309-356.
- BAPTISTA, I., GUIO, A-C., MARLIER, E., PERISTA, P. (2023). *Access for children in need to the key services covered by the European Child Guarantee: An analysis of policies in the 27 EU Member States 2023*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=27144&langId=en>
- BELOT, M., JAMES, J. (2011). «Healthy school meals and educational outcomes», *Journal of Health Economics*, 30(3), 489-504. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2011.02.003>
- BERTEK, T., DOBROTIĆ, I. (2016). *Žena, majka, radnica: usklađivanje obiteljskih obaveza i plaćenog rada u Hrvatskoj*, https://www.incare-pyc.eu/wp-content/uploads/2019/12/zena_majka_radnica.pdf
- BÜTIKOFER, A., MØLLAND, E., SALVANES, K. G. (2018). «Childhood nutrition and labor market outcomes: Evidence from a school breakfast program», *Journal of Public Economics*, 168, 62-80.
- COMISSIÓ EUROPEA (2017). *The European Pillar of Social Rights in 20 principles*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1606&langId=en>
- COMISSIÓ EUROPEA (2019). *Commission staff working document mid-term evaluation of the Fund for European Aid to the Most Deprived* {SWD(2019) 149 final, SWD_2019_148_FEAD-midterm-evaluation.pdf}
- COMISSIÓ EUROPEA (2019A). Commission staff working document mid-term evaluation of the Fund for European Aid to the Most Deprived {SWD(2019) 149 final}, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9331&furtherNews=yes>
- COMISSIÓ EUROPEA (2021). *Council Recommendation (EU) 2021/1004 of 14 June 2021 establishing a European Child Guarantee*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.223.01.0014.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2021%3A223%3ATOC

- COMISSIÓ EUROPEA (2021A). *Porto Social Summit: all partners commit to 2030 social targets*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&atId=89&furtherNews=yes&newsId=10004>
- COMITÈ DE PROTECCIÓ SOCIAL (2023). *First version of the joint monitoring framework for the European Child Guarantee, prepared by the Social Protection Committee's Indicators' Sub-Group and the European Commission*, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=27275&langId=en>
- CROCOSI (2021). Childhood Obesity Surveillance Initiative, Croatia 2018/2019, <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2021/03/CroCOSI-2021-publikacija-web-pages.pdf>
- DOBROTIĆ, I. (2016). «Crisis and Croatian welfare state: a new opportunity for welfare state retrenchment?», a: Klaus Schubert, Paloma de Villota i Johanna Kuhlmann (ur.), *Challenges to European Welfare Systems*. New York: Springer, pp 301-324.
- DOBROTIĆ, I. (2019). «The Croatian welfare system: A lack of coherent policy paradigm followed by inconsistent reforms?», a: S. Blum, J. Kuhlmann & K. Schubert (eds), *Routledge Handbook of European Welfare Systems*, Routledge.
- DOBROTIĆ, I. (2020). «Hrvatska bez odgovora na 'krizu skrbi'»? , Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/17218.pdf>
- DOBROTIĆ, I., DRUŽIĆ LJUBOTINA, O., KLETEČKI RADOVIĆ, M., BUKOVIĆ, N. (2021). *A deep-dive into the European Child Guarantee in Croatia: Literature Review*. Zagreb: UNICEF.
- DOBROTIĆ, I. i MATKOVIĆ, T. (2023). «Understanding territorial inequalities in decentralised welfare systems: early childhood education and care system expansion in Croatia», *Public Sector Economics* 47(1): 89-110, <https://doi.org/10.3326/pse.47.1.4>
- EUROCHILD (2016). «Is Europe doing enough to invest in children?» 2016 Eurochild Report on the European Semester, http://www.eurochild.org/fileadmin/public/05_Library/Thematic_priorities/02_Child_Poverty/Eurochild/FINAL_Eurochild_Semester2016_web.pdf

- EUROPSKI STRUKTURNI I INVESTICIJSKI FONDOVI (2024). Natječaji FEAD, https://struktturnifondovi.hr/natjecaji/?filter_natjecaj=true&statusi_natjecaja-tag=27&tipovi_natjecaja-tag=false&podrucja_natjecaja-tag=39&prijavitelji_natjecaja-tag=false&op-tag%5B%5D=364&op-tag%5B%5D=false
- EUROSTAT (2024A). *Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex* [ilc_peps01n__custom_11100338], https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps01n/default/table?lang=en
- EUROSTAT (2024B). *Inability to afford a meal with meat, chicken, fish (or vegetarian equivalent) every second day - EU-SILC survey*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdcs03__custom_11135973/default/table?lang=en
- EUROSTAT (2024C). *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC and ECHP surveys* [ilc_li02__custom_11100243]; https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/ilc_li02
- GUIO, A.-C., FRAZER, H., MARLIER, E. (2021). *Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee Scheme including its financial foundation – Final Report*, European Commission: Publications Office of the European Union, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fb5ea446-ad4e-11eb-9767-01aa75ed71a1/language-cs>
- GUIO, A. (2023). «Free school meals for all poor children in Europe: an important and affordable target?» *Children & Society*, 37, 1627-1645.
- HBSC (2020), «Childhood Obesity Surveillance Initiative», Croatia 2018/2019 (CroCOSI), <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2021/03/CroCOSI-2021-publikacija-web-pages.pdf>
- HZJZ – HRVATSKI ZAVOD ZA JAVNO ZDRAVSTVO (2020). Student Health Behaviour Survey - HBSC 2017/2018: basic indicators of the health and wellbeing of pupils in Croatia [Istraživanje o zdravstvenom ponašanju učenika – HBSC 2017/2018: osnovni pokazatelji zdravlja i dobrobiti učenika i učenica u Hrvatskoj], https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/05/HBSC_2018_HR.pdf

INSTITUT CROAT DE SALUT PÚBLICA (2023). *Na Svjetski dan hrane slavimo četvrti nacionalni Tjedan školskog doručka*, <https://www.hzjz.hr/aktualnosti/na-svjetski-dan-hrane-slavimo-cetvrti-nacionalni-tjedan-skolskog-dorucka/>

LLEI D'EDUCACIÓ PRIMÀRIA. *Butlletí Oficial* 59/1990.

LLEI D'EDUCACIÓ PRIMÀRIA I SECUNDÀRIA. *Butlletí Oficial* 87/2008.

MARCUS, M., YEWELL, K. G. (2022). «The effect of free school meals on household food purchases: Evidence from the Community Eligibility Provision», *Journal of Health Economics*, 84, 1-22. 10.1016/j.jhealeco.2022.102646

MINISTERI D'EDUCACIÓ, CULTURA I ESPORTS (2020). *Strateški okvir za uvođenje cjelodnevne nastave*, https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Vijesti/2020/23-6-2020/Strateski%20okvir%20za%20cjelodnevnu%20nastavu_final%2022_6.pdf

MINISTERI DE SALUT (2013). *Nacionalne smjernice za prehranu učenika u osnovnim školama*, https://www.hdnd.hr/wp-content/uploads/2015/05/Nacionalne_smjernice_za_prehranu_ucenika_u_osnovnim_skolama.pdf

MRMSOSP - MINISTARSTVO RADA, MIROVINSKOGA SUSTAVA, OBITELJI I SOCIJALNE POLITIKE (2023). *Nacionalni akcijski plan za provedbu preporuke Vijeća Europske unije o uspostavi Europskog jamstva za djecu*, <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/slike/2023/3.7.%20KONA%C4%8CNO%20Tekst%20Nacionalni%20akcijski%20plan%20NAP%20CG.pdf>

NORMATIVA PEDAGÒGICA NACIONAL PER A L'EDUCACIÓ PRIMÀRIA, *Butlletí Oficial*, 63/2008, 90/2010.

ODLUKA O KRITERIJIMA I NAČINU FINANCIRANJA, odnosno sufinanciranja troškova prehrane za učenike osnovnih škola za školsku godinu 2023./2024. NN 87/2023, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_07_87_1353.html

OFICINA CENTRAL ESTATAL DE DEMOGRAFIA I JOVENTUT (2023), *Demografske mjere jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2023. godini: analiza stanja*, <https://demografijaimladi.gov.hr/UserDocsImages/Direktorij%202023/Analiza%20stanja%20-%20Demografske%20>

mjere%20jedinica%20lokalne%20i%20podru%C4%8Dne%20(regionalne)%20samouprave%20u%202023.%20godini.pdf

OFICINA D'ESTADÍSTICA DE CROÀCIA (2008-2023). *Statističko izvješće Osnovne škole i dječji vrtići i druge pravne osobe koje ostvaruju programe predškolskog odgoja*; www.dzs.hr

REEVES, A., LOOPSTRA, R., STUCKLER, D. (2017). «The growing disconnect between food prices and wages in Europe: cross-national analysis of food deprivation and welfare regimes in twenty-one EU countries, 2004–2012», *Public Health Nutrition*, 20(8), 1414–1422, doi:10.1017/S1368980017000167

REGLAMENT (UE) 2021/1057. *Regulation (EU) 2021/1057 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the European Social Fund Plus (ESF+) and repealing Regulation (EU) No 1296/2013*, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1057/oj>

SORHAINDO, A., FEINSTEIN, L. (2006). «What is the Relationship Between Child Nutrition and School Outcomes», *Wider Benefits of Learning Research Report No. 18*. Centre for Research on the Wider Benefits of Learning. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10015414/1/WBLRes-Rep18.pdf>

STUBBS, P., ZRINŠČAK, S. (2015). *ESPN thematic report on social investment: Croatia*. Brussels: European Commission, European Social Policy Network (ESPN).

ŠUĆUR, Z., BABIĆ, Z., URBAN, I., BARAN, J. (2016). *Struktura naknada, izdaci i korisnici programa socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Ministarstvo socijalne politike i mladih.

VRH - VLADA RH (2022). *Prijedlog Zakona o dopuni zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, no. 426.*, https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-12-01/165001/PZ_426.pdf

VRH - VLADA RH (2023). *Odluka o kriterijima i načinu financiranja, odnosno sufinanciranja troškova prehrane za učenike osnovnih škola za školsku godinu 2023./2024.* https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_07_87_1353.html

VOJKOVIĆ, M., BABIĆ, R., LOGOŽAR, B., JUG, V., MANOJLOVIĆ, M., GAŠPARIĆ, D., MILOŠIĆ, T., LAKOŠ, A. (2021). «Tematska evaluacija Operativnog programa za hranu i/ili osnovnu materijalnu pomoć»; https://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2021/12/Zavr%C5%A1noizvje%C5%A1%C4%87e-FEAD_%C4%8Distopis.pdf

WANG, D., S. SHINDE, T. YOUNG, W. FAWZI (2021). «Impacts of school feeding on educational and health outcomes of school-age children and adolescents in low- and middle-income countries: A systematic review and meta-analysis», *Journal of Global Health*, 4(11), 1-27. 10.7189/jogh.11.04051

Agraïments

Agraïm la participació en el seminari de contrast i les aportacions fetes al contingut d'aquest capítol de l'Anuari 2024 a un nodrit grup de persones expertes. Elles són: Albert Arcarons, Barbara Atie, Sara Ayllón, Clarisa Giamello i Elena Sintès.

En el context del deteriorament de la nutrició infantil i de l'augment dels índexs d'obesitat entre els nens petits en països desenvolupats, però també de la inseguretat alimentària i de la privació d'aliments, els àpats escolars estan cobrant una importància creixent com a part essencial de la política educativa. Així doncs, no és sorprenent que alguns països europeus, com ara Croàcia, hagin fet un pas endavant en aquesta qüestió.

En primer lloc, aquest article analitza el marc polític actual de la UE, que té per objectiu combatre la pobresa infantil. En segon lloc, se centra en el cas de Croàcia, el país que va passar del proveïment selectiu d'àpats escolars per als infants d'educació primària al proveïment universal. Es destaquen els arguments i les proves presentats al govern perquè implementés aquest programa, fent èmfasi en el paper que tenen els àpats escolars gratuïts a l'hora de combatre la pobresa infantil, reduir l'estigmatització dels infants que creixen en situació de pobresa i millorar els seus resultats acadèmics i de salut. Per acabar, s'assenyalen els reptes per implementar el programa, tenint en compte factors logístics, financers, administratius i culturals que en poden dificultar l'èxit.

Ivana Dobrotić

Professora de Política Social Comparada a la Universitat de Zagreb.