

Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής

Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Ενημερωτικό Δελτίο 4/2013



Σχολικά γεύματα στην Ελλάδα της κρίσης



Μάνος Ματσαγγάνης



Στην εργασία αυτή προτείνουμε την εφαρμογή του θεσμού των σχολικών γευμάτων στην Ελλάδα. Ξεκινάμε από τη διαπίστωση ότι η οικονομική κρίση υπονομεύει τη σχολική επίδοση και γενικά την ανθρώπινη ανάπτυξη των παιδιών που πλήττονται περισσότερο. Η πρόταση για τα σχολικά γεύματα προκύπτει από τη διαπίστωση αυτή – σε συνδυασμό με την πεποίθηση ότι η δημόσια πολιτική μπορεί και πρέπει να προστατεύει τα παιδιά (ιδίως τα φτωχότερα) από τις πιο ακραίες συνέπειες της κρίσης, εξασφαλίζοντάς τους επαρκή και υγιεινή διατροφή στο σχολείο. Η εργασία περιγράφει με συνομία τη διεθνή εμπειρία σχετικά με τα σχολικά γεύματα στην Ευρώπη και αλλού, παρουσιάζει ένα σχέδιο εφαρμογής των σχολικών γευμάτων στη χώρα μας, μαζί με μια (αδρή) εκτίμηση για το κόστος, και καταλήγει με μια καταγραφή των ζητημάτων που παραμένουν ανοιχτά, καθώς και με ορισμένες γενικές κατευθύνσεις επίλυσής τους.

Το «νέο κοινωνικό ζήτημα» (και πάλι)

Σύμφωνα με τις πρόσφατες εκτιμήσεις της [Τράπεζας της Ελλάδος](#), την τελευταία τετραετία η ελληνική οικονομία συρρικνώθηκε κατά σχεδόν 20%. Παρότι οι προοπτικές για το 2013 φαίνονται βελτιωμένες, οι επίσημες προβλέψεις αναφέρουν διατήρηση της ύφεσης (πτώση του ΑΕΠ κατά 4% έως 4,5%). Αυτό σημαίνει ότι η κοινωνική κρίση, εκρηκτικών διαστάσεων ήδη, θα συνεχιστεί και θα βαθύνει: εξ άλλου, ακόμη και όταν η οικονομία αρχίσει να ανακάμπτει, η αύξηση της απασχόλησης θα ακολουθήσει με υστέρηση (και μπορεί να είναι αναιμική).

Εν τω μεταξύ, το σύστημα κοινωνικής προστασίας εξακολουθεί να παρουσιάζει τρομακτικά κενά. Ενώ η ανεργία συνεχίζει να ανεβαίνει (φτάνοντας το 25,7% το Σεπτέμβριο 2012, σύμφωνα με τα στοιχεία της [ΕλΣτατ](#)), μόνο 185 χιλιάδες από τους 1 εκατομμύριο 265 χιλιάδες ανέργους λαμβάνουν επίδομα ανεργίας (σύμφωνα με τα στοιχεία του [ΟΑΕΔ](#) για τον ίδιο μήνα). Με εξαίρεση την πρόσφατη θεσμοθέτηση «ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων»¹ (αξίας €40 το μήνα ανά παιδί για οικογένειες με χαμη-

λό εισόδημα), καθώς και την προγραμματισμένη για το 2014 πιλοτική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος² σε δύο περιοχές της χώρας, κανένα άλλο μέτρο ενίσχυσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας δεν έχει ακόμη προβλεφθεί.

Όσο το κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας παραμένει διάτρητο, η ανεργία κινδυνεύει να παρασύρει ολόκληρες οικογένειες στη φτώχεια. Αυτό μεταφράζεται σε αύξηση της παιδικής φτώχειας. Πράγματι, σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα [αποτελέσματα](#) της Έρευνας Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (EU-SILC), το ποσοστό παιδικής φτώχειας το 2010 ήταν 23,7% (έναντι 23,0% το 2009). Επίσης, σύμφωνα με εκτιμήσεις μας, το ποσοστό των παιδιών που ζούσαν το 2012 σε συνθήκες όχι απλώς σχετικής αλλά ακραίας φτώχειας ξεπερνούσε το 17%³.

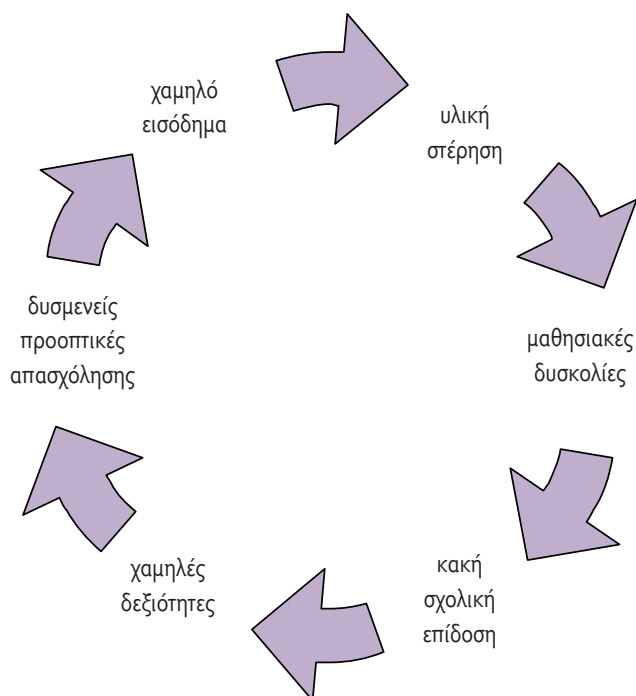
του β' τριμήνου του 2013, οπότε για το πρώτο εξάμηνο του έτους οι οικογένειες με παιδιά κινδυνεύουν να βρεθούν χωρίς καμία εισοδηματική στήριξη. Η διανεμητική επίδραση του νέου συστήματος θα είναι το θέμα επόμενου Ενημερωτικού Δελτίου της Ομάδας Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής.

2. Η διανεμητική επίδραση ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ήταν το θέμα του Ενημερωτικού Δελτίου [3/2012](#) της Ομάδας Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής.
3. Συγκεκριμένα, νεώτερα δεδομένα για την ανεργία μας οδηγούν σε αναθεώρηση της προηγούμενης εκτίμησής μας για το ποσοστό των ατόμων ηλικίας έως 17 ετών σε οικογένειες με εισόδημα κάτω από το όριο ακραίας φτώχειας από 13,75% σε 17,22%. Βλ. Ενημερωτικό Δελτίο [1/2012](#) της Ομάδας Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής.

1. Σύμφωνα με όσα προβλέπονται σε πρόσφατη [κοινή υπουργική απόφαση](#) (21 Νοεμβρίου 2012) για τον τρόπο υλοποίησης του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων, η μετάβαση από το παλαιό σύστημα σε αυτό δεν θα είναι ομαλή. Συγκεκριμένα, το επίδομα θα αρχίσει να καταβάλλεται από το τέλος

Αυτό είναι το «νέο κοινωνικό ζήτημα». Η αντιμετώπισή του θα έπρεπε να είναι στόχος πρώτης προτεραιότητας για την κυβέρνηση, την τοπική αυτοδιοίκηση, τις πολιτικές δυνάμεις (όλες), τις κοινωνικές οργανώσεις, τον εθελοντικό τομέα. Κενές ρητορείες και συμβολικές κινήσεις δεν χωρούν: χρειάζονται συγκεκριμένες πρωτοβουλίες – και χρειάζονται επείγοντως.

Το τέταρτο τεύχος της σειράς των Ενημερωτικών Δελτίων της Ομάδας Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών παρουσιάζει μια πρόταση για μια τέτοια πρωτοβουλία: γεύματα στα σχολεία. Η αφετηρία της πρότασης είναι διπλή. Αφενός, η διαπίστωση ότι η κρίση απειλεί να υποθηκεύσει την ανθρώπινη ανάπτυξη των παιδιών που πλήττονται περισσότερο από αυτή, θέτοντας σε κίνηση τον φαύλο κύκλο του διαγράμματος⁴. Αφετέρου, η πεποίθηση ότι η δημόσια πολιτική μπορεί και πρέπει να προστατεύει τα παιδιά (και ιδίως τα φτωχότερα παιδιά) από τις πιο ακραίες συνέπειες της οικονομικής κρίσης, εξασφαλίζοντάς τους επαρκή και υγιεινή διατροφή στο σχολείο.



Η δομή της εργασίας είναι ως εξής. Μετά από αυτή την εισαγωγή, παρουσιάζουμε με συντομία τη διεθνή εμπειρία σχετικά με τα σχολικά γεύματα στην Ευρώπη και αλλού. Στη συνέχεια περιγράφουμε ένα σχέδιο εφαρμογής στην Ελλάδα, μαζί με μια (αδρή) εκτίμηση για το κόστος. Τέλος, καταλήγουμε με μια καταγραφή των ανοιχτών ζητημάτων, και ορισμένων γενικών κατευθύνσεων επίλυσής τους.

4. Το ζήτημα της δυναμικά καταστροφικής επίδρασης της φτώχειας στην ανθρώπινη ανάπτυξη των παιδιών αναλύεται διεξοδικά στη [μελέτη](#) των Kamerman et al. (2003), καθώς και στο [βιβλίο](#) των Esping-Andersen et al. (2002).

Η διεθνής εμπειρία

Σχολικά γεύματα για τα φτωχά παιδιά άρχισαν να προσφέρονται σε διάφορες πόλεις της Ευρώπης με πρωτοβουλία φιλανθρωπικών οργανώσεων και, στη συνέχεια, με ευθύνη των δημοτικών αρχών: π.χ. στο Αμβούργο (από το 1875), στο Παρίσι (1877), στο Μιλάνο (1890), στο Όσλο (1897) κτλ. Επίσης, σε ορισμένες χώρες της Ευρώπης, οι δημοτικές αρχές ανέλαβαν με νομοθετική διάταξη ή βασιλικό διάταγμα την ευθύνη να παρέχουν σχολικά γεύματα σε φτωχά παιδιά της επικρατείας τους: στην Ολλανδία (από το 1900), στην Ελβετία (1903), στην Βρετανία (1905) κτλ.⁵

Σήμερα, τα σχολικά γεύματα στην Ευρώπη είναι ενσωματωμένα σε εθνικά διατροφικά προγράμματα. Σε αρκετές χώρες τα προγράμματα αυτά απευθύνονται σε ολόκληρο το σχολικό πληθυσμό. Ένα καλό παράδειγμα είναι η Σκανδιναβία. Συγκεκριμένα, στη Φινλανδία ήδη από το 1948 έχει θεσμοθετηθεί η υποχρέωση του κράτους να παρέχει σχολικά γεύματα δωρεάν σε όλους τους μαθητές της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Στη Σουηδία, όπου αντίστοιχη υποχρέωση έχει θεσπιστεί από το 1946, τα σχολικά γεύματα παρέχονται δωρεάν στα δημοτικά σχολεία, αλλά τα γυμνάσια και τα λύκεια μπορούν να χρεώνουν τροφεία ανάλογα με το εισόδημα (όπως συμβαίνει σε 30 από τους 290 Δήμους). Στην Ισλανδία, τα δημοτικά σχολεία προσφέρουν τρία γεύματα την ημέρα (πρωινό, μεσημεριανό και απογευματινό), ενώ το κόστος καλύπτεται εν μέρει από επιδοτήσεις που πληρώνουν οι Δήμοι και εν μέρει από τα τροφεία που καταβάλλουν οι γονείς. Στη Νορβηγία και στη Δανία, όπου σχολικά γεύματα (με χρέωση των γονέων) παρέχονται σε μερικές μόνο περιοχές, εφαρμόζονται εθνικά προγράμματα διανομής στα σχολεία φρέσκου γάλακτος δωρεάν ή σε μειωμένες τιμές – ενώ, ειδικά στη Νορβηγία, όσοι γονείς το επιθυμούν μπορούν επίσης να δηλώσουν συμμετοχή σε αντίστοιχο πρόγραμμα για φρούτα και λαχανικά.⁶

Στη Βρετανία, η δωρεάν παροχή σχολικών γευμάτων σε μαθητές από φτωχές οικογένειες θεσμοθετήθηκε το 1905 και γενικεύθηκε το 1944. Σήμερα, σχολικά γεύματα παρέχονται σύμφωνα με εθνικές προδιαγραφές με ευθύνη των Δήμων.⁷ Υπολογίζεται ότι 43%

5. Περισσότερες πληροφορίες αναφέρονται στην κλασική [μελέτη](#) του Gordon W. Gunderson, ενός από τους πρωτοπόρους του National School Lunch Program στις ΗΠΑ.

6. Βλ. [Héðinsdóttir](#) (2010).

7. Όπως αναφέρουν οι [προδιαγραφές](#) που έχει θέσει η Βρετανική κυβέρνηση: «Όλα τα σχολικά γεύματα πρέπει να πληρούν διατροφικά κριτήρια που να εξασφαλίζουν ότι όλα τα παιδιά ακολουθούν μια υγιεινή και ισορροπημένη διαίτα. Αυτό σημαίνει ότι κάθε γεύμα πρέπει να περιέχει κρέας ή πουλερικό ή ψάρι υψηλής ποιότητας, ψωμί, άλλα δημητριακά και πατάτες, καθώς και τουλάχιστον δύο μερίδες φρούτα και λαχανικά. Επίσης, δεν επιτρέπονται τα αναψυκτικά με ανθρακικό, τα πατατάκια, οι σοκολάτες ή τα γλυκά, ενώ δεν επιτρέπονται πάνω από δύο μερίδες ηγανητού φαγητού την εβδομάδα.» Τα τελευταία χρόνια, η ιδέα της σωστής διατροφής των παιδιών δέχθηκε ισχυρή ώθηση από την τηλεοπτική σειρά (Channel 4) [Jamie's School Dinners](#) του Jamie Oliver (προβάλλεται από το 2005), κα-

των μαθητών στην πρωτοβάθμια και 38% στην δευτεροβάθμια εκπαίδευση λαμβάνουν σχολικά γεύματα, ενώ το μέσο κόστος ανά γεύμα το σχολικό έτος 2010-2011 έχει εκτιμηθεί σε £1,88 στα δημοτικά και £1,98 στα γυμνάσια και λύκεια.⁸ Οι γονείς πληρώνουν τροφεία ανάλογα με το εισόδημα. Περίπου 15% των μαθητών (στην Αγγλία) δικαιούνται δωρεάν σχολικά γεύματα επειδή κανείς στην οικογένεια τους δεν εργάζεται.⁹ Υπολογίζεται ότι τα κριτήρια επιλεξιμότητας καλύπτουν σχεδόν τα μισά παιδιά που ζουν σε φτωχές οικογένειες.¹⁰ Πιλοτικά προγράμματα καθολικής κάλυψης εφαρμόζονται από το 2009 σε τρεις Δήμους της Αγγλίας (Durham, Newham and Wolverhampton), και από το 2010 στη Σκωτία (στις τρεις πρώτες τάξεις του δημοτικού).¹¹

Στην Ιταλία, η πρωτοβουλία για την παροχή σχολικών γευμάτων ανήκει στις δημοτικές αρχές. Στο Μιλάνο, από το 2001 η σχετική ευθύνη έχει ανατεθεί στη δημοτική επιχείρηση [Milano Ristorazione](#), η οποία ετοιμάζει 80 χιλιάδες γεύματα την ημέρα: πάνω από 62 χιλιάδες γεύματα κατευθύνονται στα κρατικά σχολεία και τα δημοτικά νηπιαγωγεία της πόλης, ενώ τα υπόλοιπα στους οίκους ευγηρίας, στις κοινωνικές υπηρεσίες κ.ά. Η δημοτική αρχή καταβάλλει στη δημοτική επιχείρηση επιχορήγηση, το ύψος της οποίας για το σχολικό έτος 2012-2013 υπολογίστηκε σε €4,43 ανά γεύμα.

Τα τροφεία διαφέρουν ανάλογα με την τιμή του Δείκτη Ισοδύναμης Οικονομικής Κατάστασης (Indicatore della Situazione Economica Equivalente ή [ISEE](#)). Ο δείκτης ISEE λαμβάνει υπόψη το μέγεθος και τη σύνθεση της οικογένειας, ενώ διαμορφώνεται με βάση το εισόδημα και τα περιουσιακά στοιχεία όσων καταθέτουν αίτηση για δωρεάν ή επιδοτούμενη πρόσβαση σε δημόσιες

υπηρεσίες. Ενδεικτικά, τα παιδιά τριμελών οικογενειών με ετήσιο εισόδημα έως €5.980 και χωρίς περιουσιακά στοιχεία δικαιούνται δωρεάν σχολικά γεύματα. Για τις υπόλοιπες οικογένειες, το ύψος των τροφείων ανά γεύμα κυμαίνεται ανάλογα με την τιμή του δείκτη ISEE: από €1,34 έως €3,86 (για το υψηλότερο κλιμάκιο, στο οποίο κατατάσσονται τριμελείς οικογένειες με ετήσιο εισόδημα πάνω από €78.400). Τέλος, για οικογένειες με περισσότερα από ένα παιδιά στο σχολείο τα τροφεία καθορίζονται σε 50% του ποσού που αντιστοιχεί στο πρώτο παιδί.¹²

Στη Γαλλία, τα σχολικά γεύματα παρέχονται κεντρικά από μια Κεντρική Κουζίνα ανά πόλη ή δημοτικό διαμέρισμα (Cuisine centrale des restaurants scolaires). Η συμμετοχή των γονέων καθορίζεται με παρόμοιο τρόπο όπως στην περίπτωση του Μιλάνου. Για παράδειγμα, στην πόλη του [Montpellier](#), η Κεντρική Δημοτική Κουζίνα ετοιμάζει 9 χιλιάδες γεύματα την ημέρα. Τα ανώτατα τροφεία (tarif general) φτάνουν τα €3,69 ανά γεύμα, ενώ μειωμένα τροφεία προβλέπονται για παιδιά οικογενειών με χαμηλό εισόδημα.

Εκτός Ευρώπης, το [World Food Programme](#) του ΟΗΕ, η Παγκόσμια Τράπεζα και άλλοι οργανισμοί συνεργάζονται για την εφαρμογή διατροφικών προγραμμάτων σε 73 χώρες. Επίσης, το National School Lunch Program στις ΗΠΑ παρέχει κάθε μέρα δωρεάν ή επιδοτούμενα σχολικά γεύματα σε 30 εκατομμύρια παιδιά.

Η κατάσταση στην Ελλάδα

Σε αρκετές πόλεις της χώρας τους τελευταίους μήνες έχουν γίνει αξιόλογες προσπάθειες για τη διανομή γευμάτων σε μαθητές. Σε πολλές περιπτώσεις, η σχετική πρωτοβουλία ανήκε στις δημοτικές αρχές. Στην Αθήνα, στα μαγειρεία του Δημοτικού Βρεφοκομείου ετοιμάζονται κάθε μέρα περίπου 4.800 γεύματα για τα παιδιά των δημοτικών βρεφονηπιακών σταθμών, άλλα 1.300 γεύματα για άτομα που σιτίζονται από το Κέντρο Υποδοχής και Αλληλεγγύης του Δήμου Αθηναίων, καθώς και «σχεδόν 200 γεύματα σε μαθητές που εμφανώς υποσιτίζονται» («με απόλυτη διακριτικότητα και σε συνεργασία με τους εκπαιδευτικούς των ολοήμερων σχολείων»)¹³

Επίσης, σύμφωνα με σχετικό [ρεπορτάζ](#), ο Δήμος Θεσσαλονίκης έχει αναλάβει μέχρι το τέλος της σχολικής χρονιάς τη διανομή (μέσω εταιρίας catering) ενός σάντουιτς ή μιας τυρόπιτας σε

.....
θώς και από την εκστρατεία 'Feed Me Better' του διάσημου μάγειρα στα σχολεία της Βρετανίας. Το ενδιαφέρον της Βρετανικής κυβέρνησης και του τότε πρωθυπουργού Tony Blair οδήγησε στη δημιουργία της μη κυβερνητικής οργάνωσης [School Food Trust](#) με σύνθημα: 'Eat better, do better' (σε ελεύθερη μετάφραση: «καλύτερη διατροφή, καλύτερη επίδοση»).

8. Βλ. [Nelson et al.](#) (2012). Η τρέχουσα ισοτιμία στερλίνας-ευρώ είναι £1 = €1,23.

9. Τα κριτήρια επιλεξιμότητας αναφέρονται λεπτομερώς σε σχετική [ιστοσελίδα](#) της Βρετανικής κυβέρνησης, όπου εξηγείται ότι το δικαίωμα αυτό αφορά οικογένειες οι οποίες λαμβάνουν Income Support (ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα) ή Jobseeker Allowance (επίδομα ανεργίας) ή Child Tax Credit (φορολογική πίστωση για παιδιά), αρκεί το ετήσιο εισόδημά τους να μην υπερβαίνει το ποσό των £16.690.

10. Σύμφωνα με πρόσφατη [έκθεση](#) της μη κυβερνητικής οργάνωσης Child Poverty Action Group, από τα 7,5 εκατομμύρια παιδιά που πηγαίνουν στο σχολείο στην Αγγλία περίπου 2 εκατομμύρια 200 χιλιάδες είναι φτωχά. Από αυτά, μόνο 1 εκατομμύριο παιδιά λαμβάνουν δωρεάν σχολικά γεύματα: 700 χιλιάδες δεν δικαιούνται επειδή οι γονείς τους είναι φτωχοί παρότι εργάζονται, ενώ άλλα 500 χιλιάδες δικαιούνται δωρεάν σχολικά γεύματα αλλά δεν τα λαμβάνουν. Σύμφωνα με άλλη [έκθεση](#) της μη κυβερνητικής οργάνωσης The Children's Society, αυτό το τελευταίο οφείλεται στη χαμηλή ποιότητα των γευμάτων καθώς και σε φαινόμενα bullying.

11. Για την Αγγλία, βλ. [Nelson et al.](#) (2012). Στο Wolverhampton τα κριτήρια επιλεξιμότητας για δωρεάν σχολικά γεύματα εφαρμόζονται διευρυμένα, ώστε να καλύπτουν φτωχές οικογένειες όπου όμως οι γονείς εργάζονται. Για τη Σκωτία, βλ. την ιστοσελίδα της μη κυβερνητικής οργάνωσης [Child Poverty Action Group](#).

.....
12. Όλες οι σχετικές πληροφορίες είναι διαθέσιμες σε [φυλλάδιο](#) του Δήμου του Μιλάνου με τίτλο "Un posto a tavola" («Μια θέση στο τραπέζι»), το οποίο εκδίδεται στα ιταλικά και σε 4 ακόμη γλώσσες (αγγλικά, ισπανικά, κινεζικά και αραβικά), και διανέμεται στην αρχή της σχολικής χρονιάς σε όλα τα σχολεία της πόλης.

13. Βλ. συνέντευξη του Δημάρχου Αθηναίων στην εφημερίδα [Free Sunday](#) ((22 Δεκεμβρίου 2012).

860 μαθητές («οι οικογένειες των οποίων αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα και αδυνατούν να καλύψουν ακόμη και το πρωινό των παιδιών τους») σε 54 δημοτικά, γυμνάσια και λύκεια της πόλης. Παρόμοιες δράσεις υλοποιούνται σε άλλους Δήμους.

Ακόμη πιο φιλόδοξο είναι το «Πρόγραμμα Σίτισης και Προώθησης Υγιεινής Διατροφής», το οποίο εφαρμόζεται πιλοτικά από τον Απρίλιο 2012 σε 34 δημοτικά σχολεία και γυμνάσια της Αττικής και της Θεσσαλονίκης. Το πρόγραμμα υλοποιείται από το Ινστιτούτο Προληπτικής, Περιβαλλοντικής και Εργασιακής Ιατρικής Prolepsis, με δωρεά του [Ιδρύματος Σταύρος Νιάρχος](#), υπό την αιγίδα του Υπουργείου Παιδείας. Το πρόγραμμα παρέχει σε όλους τους μαθητές των σχολείων που συμμετέχουν (συνολικά 6.272 μαθητές) ένα δωρεάν μικρό, υγιεινό γεύμα καθημερινά, είτε μέσω του κυλικείου είτε μέσω δωροεπιταγών (αξίας €44 το μήνα ανά μαθητή), εξαργυρώσιμων σε super market.

Από την άλλη, ένα ευρύτερης στόχευσης πρόγραμμα δωρεάν διανομής τροφίμων σε απόρους άρχισε να υλοποιείται (από την ενορία του Αγίου Παντελεήμονα Αχαρνών) στα μέσα Νοεμβρίου 2012 από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων.¹⁴ Μέχρι τα τέλη Φεβρουαρίου 2013, το πρόγραμμα σκοπεύει να έχει διανείμει τρόφιμα σε 835.282 δικαιούχους σε όλη τη χώρα. Πάντως, προηγούμενο πρόγραμμα, το οποίο αφορούσε ειδικά τη διάθεση τροφίμων στα σχολεία («φρούτα στα σχολεία»), και για το οποίο μάλιστα υπήρχε διαθέσιμη κοινοτική χρηματοδότηση, παρουσίασε χαμηλή απορροφητικότητα το σχολικό έτος 2010-2011 και ματαιώθηκε εντελώς το σχολικό έτος 2011-2012 επειδή «διαπιστώθηκαν προβλήματα με υπολειμματικότητα φυτοφαρμάκων και υπήρξαν αναφορές σε δυσκολίες προσαρμογής των παραγωγών στις ποιοτικές απαιτήσεις του προγράμματος».¹⁵

Ιδιαίτερη δραστηριότητα αναπτύσσει και η Εκκλησία. Σε πρόσφατη [ανακοίνωση](#) (28 Νοεμβρίου 2012), η Αρχιεπισκοπή Αθηνών αναφέρει ότι «θα ξεκινήσει πρόγραμμα στήριξης 2.000 μαθητών που υποσιτίζονται στα σχολεία της πρωτεύουσας, και οι οποίοι έχουν καταγραφεί αριθμητικά από τις αρμόδιες διευθύν-

σεις Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης». Επί πλέον, όπως γράφτηκε στον [Τύπο](#), στα συσσίτια της Αρχιεπισκοπής Αθηνών προσφέρονται περί τις 10.000 μερίδες φαγητού ημερησίως, με τη συνδρομή 4.000 εθελοντών. Ανάλογη δραστηριότητα αναπτύσσεται και στην υπόλοιπη χώρα.

Τέλος, διάφορες εθελοντικές οργανώσεις (όπως είναι για παράδειγμα η Κοινωνική Κουζίνα «[Ο άλλος άνθρωπος](#)») έχουν αναπτύξει δράσεις διανομής τροφίμων ή γευμάτων για τους αστέγους και τους φτωχούς της πόλης.¹⁶

Όπως δείχνουν τα παραπάνω παραδείγματα, μέσα σε λίγα χρόνια ή απλώς μήνες έχει συσσωρευθεί αξιόλογη εμπειρία πρωτοβουλιών διανομής τροφίμων σε μαθητές σχολείων. Θα μπορούσαν τέτοιες πρωτοβουλίες να γενικευτούν, σε ένα πρόγραμμα σχολικών γευμάτων εθνικής εμβέλειας;

Πιλοτική εφαρμογή

Όπως δείχνει η διεθνής εμπειρία, η εφαρμογή ενός εθνικού προγράμματος σχολικών γευμάτων, το οποίο απευθύνεται σε όλα τα παιδιά σε όλα τα σχολεία, θα είχε πολλαπλά οφέλη: στην υγεία των μαθητών, στην κοινωνική τους ένταξη, στη σχολική επίδοσή τους κτλ.

Οι προφανείς περιορισμοί αφορούν τη χρηματοδότηση (η οποία αναπόφευκτα δεν μπορεί παρά να είναι σχετικά χαμηλή), καθώς και τις αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης (τόσο σε τοπικό όσο και σε κεντρικό επίπεδο). Εξ αιτίας και των δύο προβλημάτων, η υλοποίηση ενός εθνικού προγράμματος σχολικών γευμάτων θα πρέπει αναγκαστικά να ξεκινήσει πιλοτικά, από τις περιοχές και τα σχολεία όπου υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη, ώστε στη συνέχεια να αξιοποιηθεί η εμπειρία από την πιλοτική εφαρμογή προτού επεκταθεί σταδιακά. Σε κάθε περίπτωση, όμως, ο προσεκτικός σχεδιασμός ενός τέτοιου προγράμματος θα πρέπει να ξεκινήσει από τώρα.

Ένα γενικό πλαίσιο θα μπορούσε να είναι ως εξής. Τα σχολεία τροφοδοτούνται από μια Κεντρική Κουζίνα (τύπου cuisine centrale) ανά Δήμο ή Δημοτικό Διαμέρισμα. Οι Κεντρικές Κουζίνες υιοθετούν στόχους υγιεινής διατροφής, ενώ λειτουργούν σύμφωνα με προδιαγραφές υψηλής ποιότητας. Δικτυώνονται με ομάδες παραγωγών που με τη σειρά τους πιστοποιούνται για την ποιότητα των προϊόντων τους. Χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους, εθνικούς και κοινοτικούς, από τα τροφεία των χρηστών υψηλότερου εισοδήματος, καθώς και από χορηγίες ιδιωτών.

14. Όπως αναφέρει σχετικό άρθρο της εφημερίδας [Τα Νέα](#) (20 Νοεμβρίου 2012): «Δικαιούχοι είναι αποκλειστικά και μόνο άπορα άτομα ή άπορες οικογένειες, ανεξαρτήτως θρησκείας και υπηκοότητας, που διαμένουν νόμιμα και μόνιμα στην Ελλάδα. Ως άπορα άτομα ή άπορες οικογένειες θεωρούνται όσοι έχουν ετήσιο ατομικό ή οικογενειακό εισόδημα έως 12.000 ευρώ, προσαυξανόμενο κατά 30% για τη σύζυγο και για το πρώτο και δεύτερο ανήλικο ή προστατευόμενο παιδί και κατά 40% για καθένα από τα επόμενα ανήλικα ή προστατευόμενα παιδιά. Το εισόδημα αυτό αυξάνεται κατά 50% στις περιπτώσεις πασχόντων από βαριά ανίατα νοσήματα και κατά 40% σε περίπτωση μη ύπαρξης ιδιόκτητης κατοικίας.»

15. Βλ. [απάντηση](#) του Dacian Cioloș (Ευρωπαϊού Επιτρόπου Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης) στην ερώτηση του Νίκου Χρυσόγελου (ευρωβουλευτή των Οικολόγων Πράσινων) για την αδυναμία της Ελλάδας να απορροφήσει κονδύλια από το σχετικό πρόγραμμα (11 Σεπτεμβρίου 2012).

16. Ένας (μερικός) κατάλογος παρόμοιων πρωτοβουλιών είναι διαθέσιμος στην ιστοσελίδα της συλλογικότητας «[Αλληλεγγύη για Όλους](#)».

Κόστος

Ποιο θα ήταν το κόστος ενός εθνικού προγράμματος σχολικών γευμάτων; Το κρίσιμο μέγεθος εδώ είναι το μέσο κόστος ανά γεύμα. Σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία, αλλά και την πρακτική στην Ελλάδα, μια λογική υπόθεση εργασίας θα ήταν το ποσό των €3 ανά γεύμα. Προφανώς, μια ακριβέστερη εκτίμηση θα υπολόγιζε το πραγματικό κόστος παρασκευής ενός γεύματος (π.χ. στα μαγειρεία του Δημοτικού Βρεφοκομείου Αθηνών). Επίσης, θα λάμβανε υπόψη δυνατότητες μείωσης του κόστους μέσω θετικών συνεργιών με δίκτυα κοινωνικής οικονομίας: ομάδες παραγωγών, εθελοντικές κινήσεις κτλ.

Με ενδεικτικό κόστος €3 ανά γεύμα, εύκολα μπορεί να υπολογιστεί ότι το ετήσιο κόστος της παροχής ενός σχολικού γεύματος την ημέρα (επί 180 ημέρες ανά σχολική χρονιά), στους περίπου 750 χιλιάδες μαθητές των δημοτικών (δημόσιων) σχολείων, θα ήταν περίπου €400 εκατομμύρια (0,22% του ΑΕΠ). Η επέκταση ενός τέτοιου προγράμματος στα γυμνάσια και στα λύκεια (άλλοι 650 χιλιάδες μαθητές) θα αύξανε το συνολικό κόστος σε περίπου €750 εκατομμύρια (0,40% του ΑΕΠ). Το ποσό αυτό δεν είναι απαγορευτικό, αλλά ούτε φυσικά αμελητέο. Πάντως, η δημόσια δαπάνη για σχολικά γεύματα θα είναι χαμηλότερη από το συνολικό κόστος των σχολικών γευμάτων εάν –όπως είναι λογικό– οι γονείς κληθούν να συμμετάσχουν στο κόστος αυτό ανάλογα με το εισόδημά τους.

Τροφεία

Τα ανώτατα τροφεία δεν χρειάζεται να είναι υψηλά: ένα ποσό €50 το μήνα (ή €500 ανά σχολική χρονιά) θα αρκούσε για να καλυφθεί το μεγαλύτερο μέρος του (πραγματικού) κόστους παροχής σχολικών γευμάτων.

Το πρόβλημα της κατανομής των μαθητών σε κλιμάκια τροφείων ανάλογα με το οικογενειακό εισόδημα είναι ακανθώδες. Τα κριτήρια επιλογής που φαίνεται να έχουν εφαρμοστεί μέχρι τώρα είναι άτυπα: η επιλογή γίνεται από τους δασκάλους και καθηγητές ή από τους συλλόγους γονέων. Τα άτυπα κριτήρια έχουν το πλεονέκτημα της ευελιξίας, μπορεί όμως στην πράξη να αποδειχθούν προβληματικά: ενέχουν πάντοτε τον κίνδυνο της αστοχίας, καθώς και της άνισης μεταχείρισης.

Εάν απορριφθούν τα άτυπα κριτήρια επιλογής, δεν μένει παρά η κωδικοποίηση της διαδικασίας σε κεντρικό ή τοπικό επίπεδο. Κατ' αρχήν, για την απλούστευση των διαδικασιών είναι σκόπιμο ορισμένες κατηγορίες μαθητών να εξαιρούνται εξ αρχής από την υποχρέωση καταβολής τροφείων. Για παράδειγμα, σύμφωνα και με τη διεθνή εμπειρία, οι μαθητές των οποίων οι γονείς είναι άνεργοι, καθώς και οι οικογένειες οι οποίες πληρούν τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση του νέου ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων, είναι λογικό να δικαιούνται δωρεάν σχολικά γεύματα.

Κατά τα άλλα, ελλείπει ενός σύνθετου δείκτη τύπου ISEE (βλ. προηγούμενως), η κατανομή των μαθητών σε κλιμάκια τροφείων αναγκαστικά θα βασίζεται κυρίως στο εισόδημα των γονέων, όπως αυτό πιστοποιείται από τις φορολογικές δηλώσεις¹⁷. Όμως, η φοροδιαφυγή αυξάνει την πιθανότητα να επωφεληθούν άτομα με υψηλότερο πραγματικό εισόδημα, ενώ ούτως ή άλλως η φορολογική δήλωση αφορά εισοδήματα που αποκτήθηκαν στο παρελθόν. Για παράδειγμα, στις αρχές του 2013 η τελευταία φορολογική δήλωση θα αφορά τα εισοδήματα του 2011. Εν τω μεταξύ, όμως, μπορεί κάποια άτομα με όχι χαμηλό φορολογούμενο εισόδημα το 2011 να έχασαν τη δουλειά τους ή να υπέστησαν μείωση εισοδήματος. Για το λόγο αυτό, είναι απαραίτητο η φορολογική δήλωση να συνοδεύεται από άλλα πιστοποιητικά (π.χ. βεβαίωση ΟΑΕΔ για την εγγραφή στο Μητρώο ανέργων, ή βεβαίωση ΔΟΥ για την διακοπή εμπορικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας κτλ.), τα οποία να λαμβάνονται επίσης υπόψη.

Ανοικτά ζητήματα

Το πρώτο ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί αφορά την κατανομή των αρμοδιοτήτων για την υλοποίηση ενός πιλοτικού προγράμματος σχολικών γευμάτων: κατ' αρχήν, μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κεντρικής κυβέρνησης, αλλά και μεταξύ των διαφόρων υπουργείων – δεδομένου ότι με τον έναν ή τον άλλον τρόπο εμπλέκονται τα υπουργεία Παιδείας, Εργασίας, Υγείας, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων κτλ. Η απλούστερη λύση θα ήταν τα αρμόδια υπουργεία να καθορίσουν τις προδιαγραφές και τους γενικούς κανόνες του πιλοτικού προγράμματος, αφήνοντας την ευθύνη της υλοποίησης στις δημοτικές αρχές (τα αποτελέσματα της οποίας θα πρέπει και αυτά με τη σειρά τους να υπόκεινται σε δημόσιο έλεγχο).

Το δεύτερο ερώτημα αφορά τον ρόλο άλλων φορέων: της Εκκλησίας, των κοινωφελών ιδρυμάτων, του επιχειρηματικού τομέα, της κοινωνικής οικονομίας, των εθελοντικών ομάδων κτλ. Για την καλύτερη αξιοποίηση των δυνατοτήτων της πιλοτικής φάσης, η τελευταία θα έπρεπε να είναι ανοιχτή (και κατ' αρχήν ουδέτερη) ως προς τις εναλλακτικές οργανωτικές λύσεις. Συγκεκριμένα, θα ήταν δυνατό να επιτραπεί ένας βαθμός πειραματισμού, ώστε διαφορετικοί φορείς να μπορούν να αναλάβουν διαφορετικά τμήματα του πιλοτικού προγράμματος σε κάθε περιοχή, ενώ η συγκριτική ανάλυση της επίδοσης κάθε οργανωτικής μορφής (π.χ. ως προς την ποιότητα και το κόστος των γευμάτων) να αποτελεί αντικείμενο αξιολόγησης.

17. Αξίζει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με την υποπαράγραφο ΙΑ.2 του ν. 4093/2012, οι προϋποθέσεις χορήγησης του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων λαμβάνουν υπόψη το μέγεθος και τη σύνθεση της οικογένειας, αλλά βασίζονται μόνο στο φορολογητέο εισόδημα – δηλ. δεν συυπολογίζουν τα περιουσιακά στοιχεία όσων υποβάλλουν αίτηση.

Το τρίτο ερώτημα αφορά την εξεύρεση των αναγκαίων πόρων. Η πλέον ενδεδειγμένη λύση (συνεπής με τις αρχές του δημοσιονομικού φεντεραλισμού) θα ήταν ένα μέρος της χρηματοδότησης να βαρύνει τους Δήμους όπου υλοποιείται το πρόγραμμα. Οι δημοτικές αρχές θα μπορούν να αναζητούν δωρεές και χορηγίες, καθώς επίσης και να κρατούν τα έσοδα από τροφεία. Για να αποθαρρυνθεί η επιλογή της διανομής σχολικών γευμάτων μόνο σε σχολεία εύπορων περιοχών, το ποσοστό της συμμετοχής των Δήμων θα πρέπει να διαφέρει ανάλογα με την κατανομή σε εισοδηματικά κλιμάκια των οικογενειών των μαθητών που συμμετέχουν στο πρόγραμμα.

Είναι, τέλος, προφανές ότι θα πρέπει να αξιοποιηθεί κάθε δυνατότητα κοινοτικής συνδρομής, είτε στο πλαίσιο του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου αναφοράς (ΕΣΠΑ), είτε στο πλαίσιο ειδικών δράσεων για την κοινωνική συνοχή, την κοινωνική οικονο-

μία και την αγροτική ανάπτυξη, είτε στο πλαίσιο της τεχνικής βοήθειας από την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (Task Force).

Σε τελευταία ανάλυση, η επιτυχία ενός τέτοιου προγράμματος θα κριθεί από το κατά πόσον θα τύχει επαρκούς υποστήριξης – συνεπώς, από το κατά πόσον το πρόβλημα της προστασίας των παιδιών από τις χειρότερες συνέπειες της οικονομικής κρίσης θα γίνει κατανοητό ως ένα από τα πλέον επείγοντα ζητήματα δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα της κρίσης.

Η εξασφάλιση επαρκούς και υγιεινής διατροφής, μέσω της παροχής σχολικών γευμάτων σε όλους τους μαθητές, τα οποία θα παρέχονται δωρεάν στους φτωχότερους μαθητές, δεν πρόκειται ασφαλώς να εξαλείψει την παιδική φτώχεια. Θα είναι όμως ένα αποφασιστικό βήμα για τη ριζική αντιμετώπιση μιας από τις χειρότερες –και πιο επικίνδυνες– εκδηλώσεις της.

Βιβλιογραφία

- Esping-Andersen G. with Gallie D., Hemerijck A. and Myles J. (2002) [Why we need a new welfare state](#). Oxford, Oxford University Press.
- Gunderson G.W. (1971/2003) [The National School Lunch Program: Background and Development](#). New York, Nova Science Publishers.
- Héðinsdóttir R. et al. (2010) [Healthy Choices](#). Nordic Network NTP.
- Kammerman S.B., Neuman M., Waldfogel J. and Brooks-Gunn J. (2003) [Social policies, family types and child outcomes in selected OECD countries](#). OECD Social, Employment and Migration Working Paper 6. Paris, OECD.
- Farthing R. (2012) [Going hungry? Young people's experiences of Free School Meals](#). A joint report by the Child Poverty Action Group and the British Youth Council.
- Nelson M. et al. (2012) [Seventh annual survey of take up of school lunches in England 2011-2012](#). Children's Food Trust.
- The Children's Society (2012) [Fair and Square: Free school meals for all children in poverty](#).
- ΕλΣτατ (2012) [Απασχόληση – ανεργία](#). Πίνακας 1Α: Κατάσταση απα-

σχόλησης και ποσοστό ανεργίας, για άτομα ηλικίας 15-74 ετών. Μηνιαία αποτελέσματα Έρευνας Εργατικού Δυναμικού (Ιανουάριος 2006 – Σεπτέμβριος 2012). Πειραιάς, Ελληνική Στατιστική Αρχή.

ΕλΣτατ (2012) Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών 2011: κίνδυνος φτώχειας. [Δελτίο τύπου](#) (2 Νοεμβρίου 2012). Πειραιάς, Ελληνική Στατιστική Αρχή.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012) [Τριμηνιαία έκθεση της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα](#): Δεκέμβριος 2012.

Ματσαγγάνης Μ. & Λεβέντη Χ. (2012) Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: δημοσιονομικές και διανεμητικές επιδράσεις. [Ενημερωτικό Δελτίο 3/2012](#). Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών. Αθήνα, εκδόσεις Κριτική.

Ματσαγγάνης Μ., Λεβέντη Χ. & Καναβιτσά Ε. (2012) Διαστάσεις της φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης. [Ενημερωτικό Δελτίο 1/2012](#). Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών. Αθήνα, εκδόσεις Κριτική.

ΟΑΕΔ (2012) [Στατιστικά στοιχεία ανά μήνα](#). Αθήνα, Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού.

Τράπεζα της Ελλάδας (2012) [Νομισματική πολιτική: ενδιάμεση έκθεση 2012](#). Αθήνα.

Για τη σειρά Ενημερωτικών Δελτίων

Η σειρά Ενημερωτικών Δελτίων φιλοδοξεί να παρουσιάσει στο ευρύ κοινό τα αποτελέσματα επιστημονικής έρευνας πάνω σε ζητήματα με μεγάλο δημόσιο ενδιαφέρον. Τα κείμενα που περιέχουν δεν απευθύνονται σε ειδικούς. Είναι γραμμένα για να διαβάζονται όχι μόνο από ερευ-

νητές και από φοιτητές, αλλά επίσης από υπεύθυνους για τη χάραξη και την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών, από στελέχη πολιτικών κομμάτων και κοινωνικών οργανώσεων, από δημοσιογράφους και από οποιονδήποτε άλλον πολίτη ενδιαφέρεται για τα ζητήματα αυτά.

Για το υπόδειγμα EUROMOD

Η έρευνα που παρουσιάζεται στη σειρά βασίζεται σε εφαρμογές του υποδείγματος φορολογίας και κοινωνικών παροχών **EUROMOD**, με το οποίο υπολογίζουμε την διανεμητική και δημοσιονομική επίδραση (δηλ. στην κατανομή εισοδήματος και στον κρατικό προϋπολογισμό αντιστοίχως) διαφόρων μέτρων φορολογικής και κοινωνικής πολιτικής, καθώς επίσης και οποιασδήποτε μεταβολής (πραγματικής ή υποθετικής) στα μέτρα αυτά. Το EUROMOD είναι το προϊόν στενής συνεργασίας δεκάδων πανεπιστημίων και ερευνητικών κέντρων από όλες τις

χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε μια περίοδο δύο σχεδόν δεκαετιών, με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Τα αποτελέσματά του έχουν επικυρωθεί σε μικρο- και μακρο-επίπεδο. Επίσης, το υπόδειγμα χρησιμοποιείται από διεθνείς οργανισμούς όπως είναι ο ΟΟΣΑ και η ΕΕ. Τέλος, διάφορες εφαρμογές του έχουν δημοσιευθεί σε πλήθος ερευνητικών εργασιών. Η σχετική έρευνα συντονίζεται από το Πανεπιστήμιο του Essex.

Για την Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής

Η Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής είναι μια άτυπη ομάδα διδασκόντων, φοιτητών και άλλων ερευνητών στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, την οποία συντονίζει ο Μάνος Μασσαγγάνης. Αυτή την

εποχή, το κύριο ενδιαφέρον της Ομάδας είναι η παρακολούθηση των επιπτώσεων της κρίσης στην κατανομή του εισοδήματος, δηλαδή στη φτώχεια και στην ανισότητα.

Προηγούμενα τεύχη της σειράς

Ενημερωτικό Δελτίο 1/2012 [«Διαστάσεις της φτώχειας στην Ελλάδα της κρίσης»](#) (Μάνος Μασσαγγάνης, Χρύσα Λεβέντη & Ελένη Καναβιτσά)
Ενημερωτικό Δελτίο 2/2012 [«Διανεμητικές επιδράσεις της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα»](#) (Μάνος Μασσαγγάνης & Χρύσα Λεβέντη)

Ενημερωτικό Δελτίο 3/2012 [«Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα: δημοσιονομικές και διανεμητικές επιδράσεις»](#) (Μάνος Μασσαγγάνης & Χρύσα Λεβέντη)

Επικοινωνία

Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής
Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Πατησίων 76, Αθήνα 10434
email: info@paru.gr
web: www.paru.gr

