



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Obvladovanje debelosti otrok



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Obvladovanje debelosti otrok

Številka: 320-9/2016/29

Ljubljana, 10. septembra 2018

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo *revizijo smotrnosti poslovanja Ministrstva za zdravje* (v nadaljevanju: MZ), *Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport* (v nadaljevanju: MIZŠ) in *Nacionalnega inštituta za javno zdravje* (v nadaljevanju: NIJZ) pri obvladovanju debelosti otrok v obdobju od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija).

Pred 30 leti je bilo preddebelih 12,5 odstotka osnovnošolskih otrok, debelih pa 2,35 odstotka otrok. Od leta 1989 do leta 2010 je število preddebelih in debelih otrok naraščalo, vendar se je naraščajoči trend po letu 2010 obrnil in se delež prehranjenih in debelih otrok od tedaj vseskozi zmanjšuje. Ne glede na to pa je bil v letu 2016 še vedno za 43,2 odstotka večji delež preddebelih osnovnošolcev ter kar za 193,6 odstotka večji delež debelih osnovnošolcev kot v letu 1989.

Računsko sodišče je ugotavljalo, ali Republika Slovenija ustrezno obvladuje debelost otrok. Ugotovilo je, da je država v določeni meri sistemsko uredila možnosti za zdrav življenjski slog otrok v času, ko so otroci v šoli, MZ, MIZŠ in NIJZ pa za obvladovanje debelosti otrok izvajajo številne ukrepe.

S predpisi je ustrezno vzpostavljen sistem za organiziranje zdrave prehrane v vzgojno-izobraževalnih zavodih, saj NIJZ preverja, ali zavodi pri pripravi prehrane upoštevajo smernice za prehranjevanje. Poleg tega je na območju zavodov prepovedana distribucija nezdrave hrane in pijače. Zakonska ureditev omogoča nabavo živil po načelu kratkih verig, kar pomeni, da je šolam omogočeno, da nabavljajo sveža in s tem bolj kakovostna živila. Pravna ureditev organiziranja in subvencioniranja prehrane v vzgojno-izobraževalnih zavodih zagotavlja pogoje za enako obravnavo otrok glede dostopnosti in dosegljivosti prehrane v času, ki ga otroci preživijo v zavodih.

Zakonska ureditev zavode obvezuje, da vzgojno-izobraževalne vsebine spodbujanja zdravega prehranjevanja vključijo v letni delovni načrt. Vendar skoraj polovica zavodov te obveznosti ne izpolnjuje. Po drugi strani pa zavodi z istimi vsebinami sodelujejo v raznih projektih (Mreža slovenskih zdravih šol, Shema šolskega sadja in zelenjave, Tradicionalni slovenski zajtrk), ki od njih zahtevajo dodatne administrativne naloge. Vključevanje zavodov v projekte, k čemer jih MZ, MIZŠ in NIJZ spodbujajo, lahko zavode vsaj v določeni meri odvrača od njihovega osnovnega poslanstva, to je od vzgoje in izobraževanja. Zato je po mnenju računskega sodišča izvajanje projektov v primerjavi s sistemskim pristopom manj učinkovito. Projekti so namreč časovno omejeni, ne zajamejo celotne populacije in zato ne zagotavljajo enake obravnave otrok, zahtevajo pa dodatno administracijo in s tem dodatne stroške.

Po mnenju računskega sodišča so bile nekatere aktivnosti informiranja, ozaveščanja in promoviranja zdravega življenjskega sloga otrok zaradi zapletenosti, nepreglednosti, velikega števila deležnikov, neenake obravnave otrok ter opustitve spremljanja učinkov posameznih projektov le delno učinkovite.

Predpisani obseg telesne vzgoje osnovnošolcev ne dosega obsega najmanj 180 minut kakovostne šolske športne vzgoje tedensko, kot ga na primer priporoča Svetovna zdravstvena organizacija. Vendar pa se šole lahko vključujejo v dodatne projekte in programe, ki pa več telesne dejavnosti omogočajo le določenemu številu otrok. MIZŠ ne pozna odgovorov, koliko javnega denarja se letno nameni za vse posamezne aktivnosti v zvezi z dodatno telesno dejavnostjo (izven kurikula) ter koliko javnega denarja bi bilo potrebno za sistemsko zagotovitev priporočljivega obsega telesne dejavnosti za vse otroke v okviru rednega vzgojno-izobraževalnega programa.

Načrtovanje ciljev in ukrepov za obvladovanje debelosti otrok ni bilo v celoti ustrezno, vendar pa sta MZ in NIJZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedla vse načrtovane ukrepe. MIZŠ nekaterih načrtovanih ukrepov ni izvedlo.

Računsko sodišče je izreklo mnenje, da so bili MZ, MIZŠ in NIJZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, *delno učinkoviti* pri izvajanju aktivnosti in ukrepov za obvladovanje debelosti otrok, njihove uspešnosti pri uresničevanju ciljev, povezanih z obvladovanjem debelosti otrok, pa še *ni bilo mogoče oceniti*. Pri tem je poudarilo, da je učinek posameznega in vseh ukrepov za obvladovanje debelosti otrok težko izmerljiv in se kaže z zamikom, zato se bo vpliv ukrepanja v obdobju, na katero se nanaša revizija, odrazil v kasnejšem, daljšem časovnem obdobju.

Po mnenju računskega sodišča so MZ, MIZŠ in NIJZ vsak v okviru svoje pristojnosti spodbujali zdrav življenjski slog otrok in s tem v določeni meri prispevali k bolj zdravemu prehranjevanju otrok in k zagotavljanju povečanega obsega telesne dejavnosti otrok. Ne glede na to pa bi lahko država obvladovanje debelosti otrok še izboljšala, če bi ukrepi in aktivnosti dosegli vse otroke in bi bilo zato njihovo izvajanje učinkovitejše.

Računsko sodišče je od MIZŠ zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe. Poleg tega je MZ in MIZŠ podalo tudi več *priporočil* za izboljšanje učinkovitosti poslovanja pri obvladovanju debelosti otrok.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 PREDMET IN OBSEG REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	9
1.2.1 Ministrstvo za zdravje	9
1.2.2 Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.....	9
1.2.3 Nacionalni inštitut za javno zdravje.....	10
1.2.4 Drugi deležniki na področju revizije.....	11
1.3 PODATKI O DEBELOSTI OTROK V SLOVENIJI.....	12
1.3.1 Vzroki debelosti otrok	14
1.3.2 Posledice debelosti otrok.....	14
1.3.3 Aktivnosti za obvladovanje debelosti otrok.....	16
1.3.4 Deljena odgovornost za obvladovanje debelosti otrok.....	17
1.4 CILJ REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP.....	18
1.5 OMEJITEV OBSEGA REVIZIJE	19
2. UČINKOVITOST AKTIVNOSTI ZA OBVLADOVANJE DEBELOSTI OTROK	20
2.1 SKRB DRŽAVE ZA ZDRAVO PREHRANJEVANJE OTROK.....	20
2.1.1 Vzgojno-izobraževalne vsebine za spodbujanje zdravega prehranjevanja	21
2.1.2 Ureditev prehranjevanja otrok v VIZ.....	22
2.1.2.1 Organizirana prehrana v VIZ	22
2.1.2.2 Osebe v VIZ, zadolžene za organizacijo prehrane	23
2.1.2.3 Enaka obravnava otrok glede dostopnosti do zdravega prehranjevanja v VIZ	24
2.1.2.4 Obveznost upoštevanja Smernic za prehranjevanje v VIZ	27
2.1.2.5 Strokovno spremljanje VIZ za ugotavljanje skladnosti prehrane s Smernicami za prehranjevanje v VIZ.....	28
2.1.2.6 Javno naročanje živil v VIZ	29
2.1.3 Ureditev preprečevanja spodbujanja otrok k nezdravemu prehranjevanju.....	32
2.1.3.1 Preprečevanje uživanja sladkih pijač.....	32
2.1.3.2 Zaščita otrok pred neprimernimi komercialnimi sporočili v zvezi s hrano.....	32
2.1.4 Aktivnosti za zagotavljanje bolj zdrave prehrane	33
2.1.5 Informacijska podpora pri zagotavljanju zdravega prehranjevanja otrok v VIZ	33
2.1.5.1 Odprta platforma za klinično prehrano in portal Šolski lonec.....	34

2.1.5.2	Informatizacija upravljanja učnih okolij	34
2.1.6	Ocena učinkovitosti spodbujanja zdravega prehranjevanja otrok	35
2.2	SKRB DRŽAVE ZA ZADOSTNO TELESNO DEJAVNOST OTROK	36
2.2.1	Vzgojno-izobraževalne vsebine za zadostni obseg telesne dejavnosti	36
2.2.2	Smernice za priporočen obseg telesne dejavnosti otrok.....	38
2.2.3	Ureditev zdravniških spričeval.....	39
2.2.4	Izvajanje programov iz letnega programa športa.....	39
2.2.4.1	Program Šport otrok in mladine.....	40
2.2.4.2	Program Oddelki z dodatno športno ponudbo v osnovnih šolah.....	41
2.2.4.3	Program Nacionalne panožne zveze	42
2.2.4.4	Program Zdrav življenjski slog	43
2.2.5	Ocena učinkovitosti zagotavljanja zadostne telesne dejavnosti otrok.....	45
2.3	ZAZNAVANJE DEBELOSTI TER UKREPANJE IN POMOČ PRI ODPRAMI DEBELOSTI OTROK	47
2.4	SPREMLJANJE STANJA IN OCENJEVANJE POSLEDIC DEBELOSTI OTROK	48
2.5	OZAVEŠČANJE IN PROMOVIRANJE ZDRAVEGA ŽIVLJENJSKEGA SLOGA	50
2.6	IZOBRAŽEVANJE GLEDE POMEMBNOСТИ ZDRAVEGA ŽIVLJENJSKEGA SLOGA	57
2.7	SODELOVANJE DELEŽNIKOV PRI OBVLADOVANJU DEBELOSTI OTROK.....	58
3.	USPEŠNOST DOSEGANJA CILJEV IN UČINEK UKREPOV NA ZMANJŠANJE ŠTEVILA DEBELIH OTROK	60
3.1	USTREZNOST NAČRTOVANJA OBVLADOVANJA DEBELOSTI OTROK.....	60
3.1.1	Načrtovanje ciljev in ukrepov v ReNPPTDZ15-25 in osnutku AN16-18.....	60
3.1.2	Načrtovanje ciljev in ukrepov v ReNPŠ14-23 in IN14-23.....	62
3.2	DOSEGANJE CILJEV ZA OBVLADOVANJE DEBELOSTI OTROK.....	62
3.2.1	Doseganje ciljev iz ReNPPTDZ15-25, ReNPŠ14-23, IN14-23, za katere je pristojno MIZŠ...63	
3.2.2	Doseganje ciljev iz ReNPPTDZ15-25, za katere je pristojno MZ	64
3.2.3	Izvedba nalog, določenih v Planih dela NIJZ za leti 2015 in 2016.....	64
3.3	UČINEK UKREPOV ZA OBVLADOVANJE DEBELOSTI OTROK NA ZMANJŠEVANJE ŠTEVILA PREHRANJENIH IN DEBELIH OTROK	65
4.	MNENJE	66
5.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	68
6.	PRIPOROČILA	70

1. UVOD

Revidirali smo uspešnost in učinkovitost Ministrstva za zdravje, Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport in Nacionalnega inštituta za javno zdravje pri izvajanju ukrepov in nalog v zvezi z obvladovanjem prekomerne telesne mase in debelosti otrok. Revizijo smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 27. 10. 2016.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o uspešnosti in učinkovitosti MZ, MIZŠ in NIJZ pri izvajanju ukrepov in nalog v zvezi z obvladovanjem prekomerne telesne mase in debelosti otrok. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Predmet in obseg revizije

Predmet revizije so ukrepi, aktivnosti in naloge (v nadaljevanju: aktivnosti) MZ, MIZŠ in NIJZ za obvladovanje prekomerne telesne mase in debelosti otrok. V revizijskem poročilu v zvezi z obvladovanjem debelosti otrok uporabljamo pojme, za katere v nadaljevanju podajamo vsebinsko obrazložitev:

- *prekomerna telesna masa* in *debelost* v skladu z definicijo Svetovne zdravstvene organizacije (v nadaljevanju: WHO⁵) pomenita vsakršno nenormalno ali prekomerno kopičenje maščob, ki predstavlja tveganje za zdravje⁶;
- za obvladovanje prekomerne telesne mase in debelosti otrok v revizijskem poročilu uporabljamo izraz obvladovanje debelosti otrok⁷;
- *otrok* je oseba v starosti od 0 let do dopolnjenega 15. leta starosti⁸;

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-9/2016/3.

⁵ Angl.: *World Health Organisation*.

⁶ [URL: http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_what/en/], 25. 7. 2018.

⁷ V strokovni literaturi se v zvezi s telesno maso in debelostjo uporabljajo različni pojmi, kot na primer: prekomerna telesna masa, prekomerna telesna teža, čezmerna telesna masa, povečana telesna masa, preddebelost, čezmerna hranjenost, čezmerna prehranjenost, prekomerna prehranjenost.

⁸ Niti v zakonodaji niti v dokumentih revidirancev ni nedvoumno določeno, katero osebo je mogoče obravnavati kot otroka, saj niti otroci niti mladostniki oziroma mladoletniki niso enoznačno definirani z določitvijo starosti.

- *preddebel otrok* je v skladu ravnimi krivuljami indeksa telesne mase⁹ (v nadaljevanju: ITM) tisti otrok, katerega centilna vrednost ITM po kriterijih IOTF¹⁰ v posameznem mesecu starosti presega 91. centil;
- *debel otrok* je po kriterijih IOTF tisti otrok, katerega centilna vrednost ITM v posameznem mesecu starosti presega 98. centil.

Revizija se nanaša na obdobje od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016.

1.2 Predstavitev revidirancev

MZ in MIZŠ smo določili za revidiranca zato, ker sta v Resoluciji o nacionalnem programu o prehrani in telesni dejavnosti za zdravje 2015–2025¹¹ (v nadaljevanju: ReNPPTDZ15-25) pri navedbi posameznih specifičnih ciljev določeni kot nosilni ministristvi. NIJZ smo določili za revidiranca, ker na področju revizije zagotavlja strokovno podporo MZ. Presodili smo, da imajo MZ, MIZŠ in NIJZ poleg številnih drugih deležnikov s področja revizije (več v točki 1.2.4 tega poročila) najpomembnejše vloge in pristojnosti tako pri oblikovanju predlogov predpisov in načrtovanju kot tudi pri koordiniranju, izvajanju in spremljanju posameznih aktivnosti za obvladovanje debelosti otrok. Zato so po naši oceni v največji meri odgovorni za ureditev sistema obvladovanja debelosti otrok.

1.2.1 Ministrstvo za zdravje

V skladu z Zakonom o državni upravi¹² (v nadaljevanju: ZDU-1) MZ med drugim opravlja naloge na področju javnega zdravja, zdravstvenega varstva, zdravstvenega zavarovanja in zdravstvene dejavnosti. Na MZ opravlja naloge na področju obvladovanja debelosti otrok Direktorat za javno zdravje. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je vse naloge, povezane z obvladovanjem debelosti otrok, vodil Sektor za obvladovanje nalezljivih bolezni, hrano in okolje.

Za uspešnost in učinkovitost izvajanja nalog MZ, povezanih s področjem revizije, je odgovorna ministrica za zdravje v skladu s svojimi pristojnostmi. Odgovorna oseba MZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bila Marija Milojka Kolar Celarc, ministrica za zdravje, od 18. 9. 2014.

1.2.2 Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

V skladu z ZDU-1 opravlja MIZŠ naloge na področju predšolske vzgoje, osnovnega, srednjega, višjega in visokega šolstva, izobraževanja odraslih, znanosti, raziskovanja, športa in mladine. Na MIZŠ opravljata naloge, povezane z obvladovanjem debelosti otrok, Direktorat za predšolsko vzgojo in osnovno šolstvo ter Direktorat za šport.

⁹ To je kazalnik sestave telesa, namenjen razvrščanju oseb v razrede normalno hranjenih, podhranjenih, prehranjenih in debelih. Izračunan je kot razmerje med telesno maso in kvadratom telesne višine (kg/m^2), pri otrocih pa se pri razvrščanju upošteva še podatke o debelini kožne gube.

¹⁰ Angl.: *International Obesity Task Force*, [URL: <http://www.bmj.com/content/320/7244/1240.short>], 25. 7. 2018.

¹¹ Uradni list RS, št. 58/15.

¹² Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

Za uspešnost in učinkovitost izvajanja nalog MIZŠ, povezanih s področjem revizije, je odgovoren minister za izobraževanje, znanost in šport v skladu s svojimi pristojnostmi. Odgovorne osebe MIZŠ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije navajamo v tabeli 1.

Tabela 1: Odgovorne osebe MIZŠ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Stanislava Setnikar Cankar, ministrica za izobraževanje, znanost in šport	od 18. 9. 2014 do 6. 3. 2015, tekoče posle opravljala do 13. 3. 2015
dr. Miro Cerar, predsednik vlade	od 13. 3. do 27. 3. 2015
mag. Klavdija Markež, ministrica za izobraževanje, znanost in šport	od 27. 3. do 1. 4. 2015, tekoče posle opravljala do 9. 4. 2015
dr. Miro Cerar, predsednik vlade	od 9. 4. do 13. 5. 2015
dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport	od 13. 5. 2015

1.2.3 Nacionalni inštitut za javno zdravje

NIJZ je javni zavod, ki ga je ustanovila Republika Slovenija (v nadaljevanju: RS) za izvajanje nalog za področje dejavnosti javnega zdravja, določenih v Zakonu o zdravstveni dejavnosti¹³ (v nadaljevanju: ZZDej). NIJZ na podlagi finančno ovrednotenega programa dela, ki ga sprejme svet zavoda in h kateremu da soglasje Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), opravlja kot javno službo naloge, ki so povezane z obvladovanjem debelosti otrok in jih določa ZZDej. Poleg tega NIJZ v skladu z Zakonom o šolski prehrani¹⁴ s strokovnim spremljanjem ugotavlja skladnost šolske prehrane s strokovnimi usmeritvami (v nadaljevanju: strokovno spremljanje) ter zagotavlja svetovanje vzgojno-izobraževalnim zavodom¹⁵ (v nadaljevanju: VIZ).

Za uspešnost in učinkovitost izvajanja nalog NIJZ, povezanih s področjem revizije, je odgovoren direktor NIJZ v skladu s svojimi pristojnostmi. Odgovorni osebi NIJZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije navajamo v tabeli 2.

Tabela 2: Odgovorne osebe NIJZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
primarij dr. Ivan Eržen, direktor	od 25. 7. 2013 do 5. 3. 2018
Nina Pirnat, dr. med., spec., direktorica	od 6. 3. 2018 dalje

¹³ Uradni list RS, št. 23/05-UPB2, 23/08, 14/13.

¹⁴ Uradni list RS, št. 3/13, 46/14.

¹⁵ V reviziji jih predstavljajo vse ustanove, v katere so vključeni otroci do 15. leta starosti.

1.2.4 Drugi deležniki na področju revizije

Poleg revidirancev in lokalnih skupnosti, ki same ali prek nevladnih organizacij izvajajo posamezne projekte s področja revizije, ima pomembno vlogo v okviru področja revizije še vsaj 11 deležnikov (slika 1), in sicer:

- Zavod Republike Slovenije za šolstvo (v nadaljevanju: ZRSŠ) daje predloge za vključitev vsebin v kurikule, sodeluje pri implementaciji smernic za prehranjevanje, analizi stanja šolske prehrane, izobraževanju organizatorjev šolske prehrane;
- Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju: SVRK) upravlja in nadzoruje izvajanje Norveškega finančnega mehanizma, ki RS med drugim daje nepovratna sredstva za ukrepe s področja revizije (na primer za projekt Uživajmo v zdravju¹⁶, katerega ključna naloga je med drugim tudi analiza stanja na področju revizije¹⁷);
- Zavod za šport Republike Slovenije Planica (v nadaljevanju: Zavod Planica) izvaja razpise za izbor izvajalcev in programov iz letnega programa športa (v nadaljevanju: LPŠ);
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: MKGP) financira projekt Tradicionalni slovenski zajtrk¹⁸ (v nadaljevanju: TSZ) ter sofinancira¹⁹ Shemo šolskega sadja in zelenjave (v nadaljevanju: SŠSZ);
- Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja odloča o dodelitvi sredstev VIZ za izvedbo SŠSZ in TSZ ter opravlja nadzor nad porabo dodeljenih sredstev;
- Center šolskih in obšolskih dejavnosti (v nadaljevanju: CŠOD) za učence v šoli v naravi izvaja spremljevalne ukrepe v okviru SŠSZ;
- Pediatrična klinika je osrednja ustanova v RS za zdravljenje otrok (tudi bolezni, ki so posledica debelosti);
- Center za zdravljenje bolezni otrok Šentvid pri Stični opravlja dejavnost rehabilitacije kronično bolnih otrok v starosti od 0 do 9 let, med drugimi izvaja tudi program Šola zdrave prehrane in zdravega načina življenja;
- Inštitut za nutricionistiko ozavešča javnost o vlogi prehrane pri varovanju zdravja;
- Laboratorij za diagnostiko telesnega in gibalnega razvoja na Univerzi v Ljubljani, Fakulteti za šport (v nadaljevanju: FŠ) zbira in analizira podatke glede debelosti in gibalne učinkovitosti otrok;
- Zveza potrošnikov Slovenije (v nadaljevanju: ZPS) v okviru glavnega poslanstva v zvezi z uveljavljanjem pravic potrošnikov in varovanjem njihovih interesov med drugim opozarja na pomen preprečevanja oglaševanja nezdravih živil.

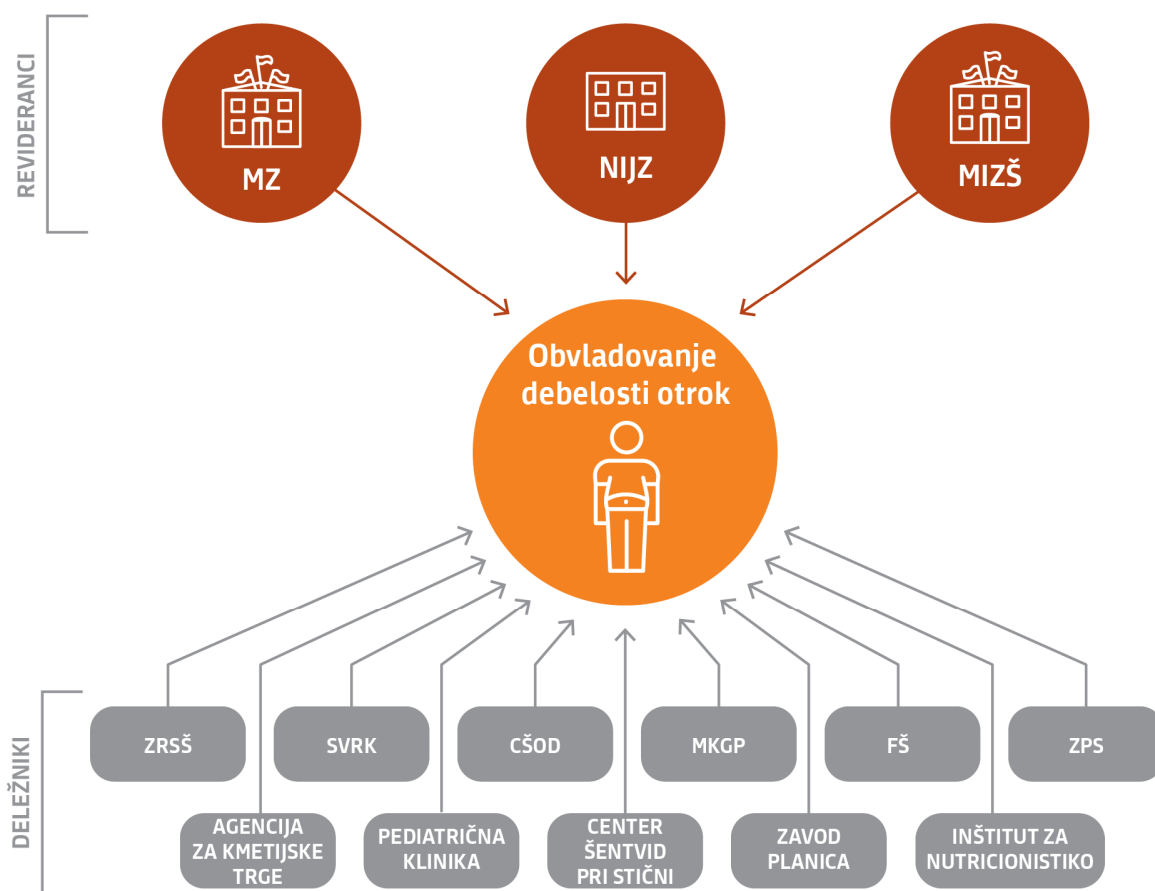
¹⁶ [URL: <http://www.uzivajmovzdravju.si/index.php/o-projektu/>], 25. 7. 2018.

¹⁷ Analiza stanja na področju življenjskega sloga, stanja hranjenosti, izobraževalnih programov in sistema izobraževanja, ponudbe organizirane prehrane ter programov športne vzgoje v VIZ ter v lokalnih okoljih.

¹⁸ Odredba o izvedbi projekta Tradicionalni slovenski zajtrk 2015 (Uradni list RS, št. 79/15) in Odredba o izvedbi projekta Tradicionalni slovenski zajtrk 2016 (Uradni list RS, št. 67/16).

¹⁹ Uredba o izvajanju sheme šolskega sadja (v nadaljevanju: uredba o SŠSZ, Uradni list RS, št. 64/12, 7/13, 54/14, 29/16). Uredba je nehala veljati 1. 8. 2017 z uveljavitvijo Uredbe o izvajanju šolske sheme (Uradni list RS, št. 26/17).

Slika 1: Deležniki, ki z izvajanjem posameznih aktivnosti prispevajo k obvladovanju debelosti otrok



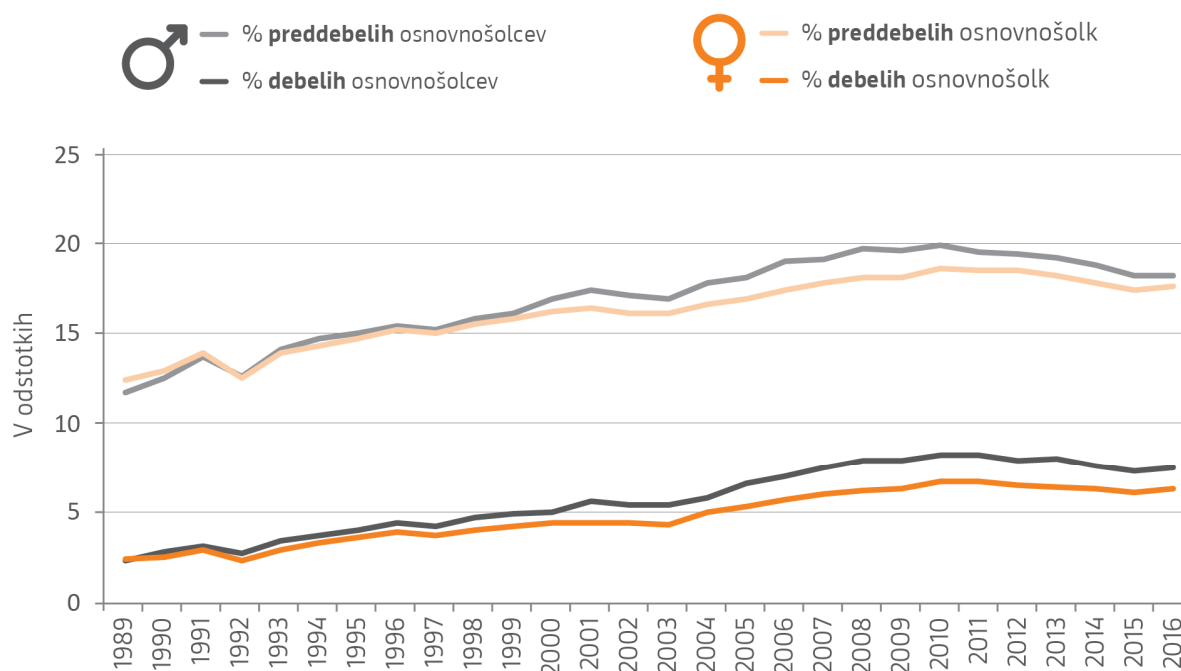
Vir: pravni viri in strateški dokumenti s področja revizije.

1.3 Podatki o debelosti otrok v Sloveniji

V RS že od leta 1989 zbira in obdeluje podatke o debelosti otrok FŠ v okviru letnih meritev telesnega in gibalnega razvoja otrok²⁰ (v nadaljevanju: SLOfit). V letu 1989 je bilo 12,5 odstotka osnovnošolcev (učenk in učencev) preddebelih in 2,3 odstotka osnovnošolcev debelih, v letu 2016 pa je bilo 17,9 odstotka osnovnošolcev preddebelih in 6,9 odstotka osnovnošolcev debelih. V letu 2016 se je glede na leto 1989 odstotek preddebelih osnovnošolcev torej povečal za 43,2 odstotka, odstotek debelih osnovnošolcev pa kar za 193,6 odstotka. Vendar pa je s slike 2 razviden trend upada števila preddebelih in debelih osnovnošolcev po letu 2010. Leta 2016 je bilo v populaciji osnovnošolcev 2,4 odstotka manj prekomerno prehranjenih kot leta 2010, v populaciji osnovnošolk pa 1,4 odstotka. Skupno se je delež prekomerno prehranjenih osnovnošolcev zmanjšal za 9 odstotkov, delež prekomerno prehranjenih osnovnošolk pa za 6 odstotkov.

²⁰ Merske naloge SLOfit za ugotavljanje telesnega in gibalnega razvoja otrok, [URL: <http://www.slofit.org/solar/merske-naloge>], 25. 7. 2018.

Slika 2: Delež preddebelih in debelih otrok v obdobju od leta 1989 do leta 2016



Vir: podatki SLOfit.

Debelost v otroškem obdobju pomeni večjo možnost za debelost tudi v odrasli dobi (o debelosti odraslih oseb govorimo, kadar znaša ITM 30 ali več, o prekomerni telesni masi odraslih oseb pa, kadar je ITM med 25 in 29,9²¹). Zato so poleg podatkov o številu prehranjenih otrok pomembni tudi podatki o prehranjenosti in debelosti odraslih oseb. Po podatkih Statističnega urada Evropske unije²² je imela v letu 2014 že več kot polovica odraslih oseb v Evropski uniji (v nadaljevanju: EU) prekomerno telesno maso ali so bili debeli. Podobno stanje je tudi v RS. NIJZ²³ na podlagi raziskave²⁴ v okviru CINDI²⁵ ugotavlja, da je 40 odstotkov odraslih oseb v RS čezmerno hranjenih ter da obstaja trend naraščanja²⁶ debelih odraslih oseb. V poročilu Združenih narodov²⁷, v katerem je obravnavano doseganje ciljev

²¹ Podatki Eurostata, [URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Overweight_and_obesity_-_BMI_statistics#Body_mass_index], 25. 7. 2018.

²² Podatki Eurostata, [URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Overweight_and_obesity_-_BMI_statistics], 25. 7. 2018.

²³ Zdravje in vedenjski slog prebivalcev Slovenije, Trendi v raziskavah CINDI 2001-2004-2008, Inštitut za varovanje zdravja, 2012, [URL: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/publikacije-datoteke/zdravje_in_vedenjski_slog_prebivalcev_slo_2011-2004-2008.pdf], 25. 7. 2018.

²⁴ Raziskava Z zdravjem povezan vedenjski slog.

²⁵ Angl.: *Countrywide Integrated Noncommunicable Disease Intervention* (Program za preprečevanje kroničnih nenalezljivih bolezni).

²⁶ V letu 2001 je bilo v RS 15 odstotkov debelih odraslih oseb, v letu 2008 pa že 16,2 odstotka debelih odraslih oseb.

²⁷ SDG Index and Dashboards Report 2017, Global Responsibilities, International spillovers in achieving the goals, Bertelsmann Stiftung, Sustainable development Solutions Network, A global initiative for the United Nations, [URL: <http://www.sdgindex.org/assets/files/2017/2017-SDG-Index-and-Dashboards-Report--full.pdf>], 25. 7. 2018.

trajnostnega razvoja v letu 2017 (v nadaljevanju: Poročilo ZN 2017), je pojav debelosti pri odraslih osebah v RS označen z rdečim semaforjem, kar pomeni, da reševanje problematike v zvezi z debelostjo odraslih predstavlja enega izmed pomembnih izzivov.

1.3.1 Vzroki debelosti otrok

Glavni vzroki za debelost so genetski in psihološki dejavniki²⁸ posameznika ter dejavniki okolja²⁹. Naglo naraščanje debelosti pri otrocih v zadnjih 20 letih pa strokovnjaki pripisujejo zlasti vplivom okolja, ki oblikujejo nezdrav življenjski slog. Debelost, ki je večinoma posledica neravnovesja med zaužito in porabljeno energijo, je namreč pogosto tesno povezana z nezdravim prehranjevanjem in nezadostno telesno dejavnostjo³⁰, lahko pa tudi s pomanjkanjem spanja. Vzroki za neustrezno prehranjevanje so pogosto prekomerna količina hrane, ki je lahko vir tolažbe oziroma sredstvo komuniciranja, neredni obroki, slaba kakovost živil, finančna nedostopnost zdrave hrane, cenovno dostopna ponudba nezdravih živil in pijač z visoko energetske vrednostjo, pritisk prehranske industrije prek oglaševanja in tržnega komuniciranja, slabo poznavanje nutricionistike, kulturni vzorci. Nezadostno telesno dejavnost je mogoče pripisati predvsem čedalje bolj sedečemu življenjskemu slogu.

NIJZ ugotavlja³¹, da so dejavniki tveganja in nezdrav življenjski slog ter s tem debelost bolj razširjeni med otroci iz družin z nižjim socialno-ekonomskim statusom. Vzroke za neustrezno prehrano, telesno nedejavnost in splošni nezdravi življenjski slog torej lahko iščemo tudi v nizki stopnji izobrazbe in nizkem dohodku družine.

1.3.2 Posledice debelosti otrok

Debelost otrok vpliva na slabšo kakovost življenja ter večjo verjetnost pojava kroničnih nenalezljivih bolezni, ki predstavljajo glavni vzrok obolevnosti in umrljivosti v RS (več kot 70 odstotkov smrti je posledica najpogostejših kronično nenalezljivih bolezni). Sladkorna bolezen tipa 2, ki je bila še nedavno značilna predvsem za starejše, se danes pojavlja tudi pri otrocih s povečano telesno maso, pri katerih je hkrati ugotovljen še povišan krvni tlak in vrednosti holesterola v krvi ter zamaščenost jeter. Ocenjeno je, da ima v RS kar 7,3 odstotka prebivalcev sladkorno bolezen, napovedi pa predvidevajo njen porast za 3 odstotke letno³².

²⁸ Psihološko stanje, želja po določeni hrani, znanje o prehrani, mnenje o zdravem načinu prehranjevanja in drugo.

²⁹ Dejavniki iz medsebojnih odnosov in fizičnega okolja (kulturno in socialno okolje, socialni status, politika države).

³⁰ Telesna dejavnost je v ReNPPTDZ15-25 definirana kot kakršnakoli sila, izvedena s strani skeletnih mišic, ki se konča s porabo energije nad ravno mirovanje.

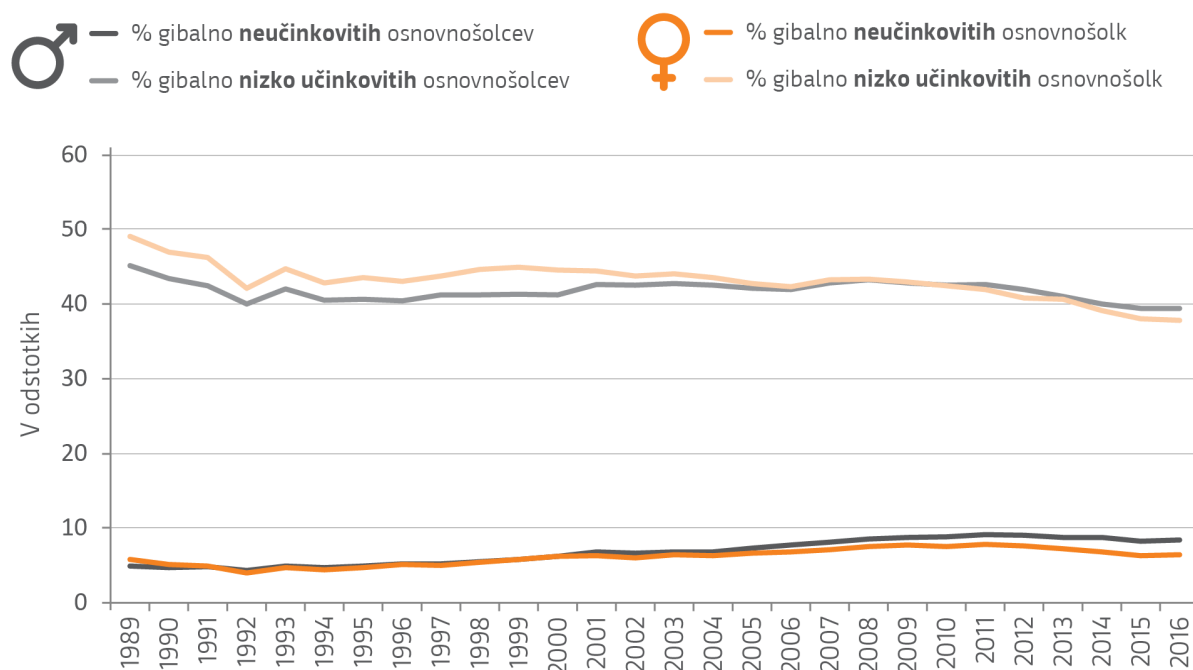
³¹ Prekomerna prehranjenost in debelost pri otrocih in mladostnikih v Sloveniji II, Ljubljana, julij 2016 (v nadaljevanju: Publikacija NIJZ o debelosti otrok 2016),

[URL: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/publikacije-datoteke/debelost_pri_o-m_daljsa_spletna_julij2016_final.pdf], 25. 7. 2018.

³² ReNPPTDZ15-25.

Debelost lahko vpliva na slabšo gibalno učinkovitost otrok³³. NIJZ na podlagi podatkov SLOfit ugotavlja, da podatki o debelosti otrok po regijah RS sovpadajo s podatki o njihovi gibalni nizki učinkovitosti oziroma neučinkovitosti. Gibalno nizko učinkoviti so tisti otroci, katerih indeks gibalne učinkovitosti³⁴ (v nadaljevanju: IGU) znaša med 40 in 50 (to pomeni, da so med 5 odstotki in 49,9 odstotka gibalno najmanj učinkovitih otrok), gibalno neučinkoviti pa so tisti otroci, katerih IGU znaša manj kot 40 (to pomeni, da so med 5 odstotki gibalno najmanj učinkovitih otrok). S slike 3 je razvidno, da je delež gibalno nizko učinkovitih in gibalno neučinkovitih otrok do leta 2011 naraščal, po tem letu pa se je trend obrnil.

Slika 3: Gibalna učinkovitost otrok v obdobju od leta 1989 do leta 2016



Vir: podatki SLOfit.

Zmanjšana gibalna učinkovitost in debelost ne pomenita le slabše kakovosti življenja in potencialno slabšega zdravja posameznika, ampak lahko vodita v zmanjšano zmožnost dela v odrasli dobi, kar slabo vpliva na razvojni potencial celotne družbe.

³³ Gibalna učinkovitost je v ReNPPTDZ15-25 definirana kot učinkovitost gibanja posameznika, ki se opredeli na podlagi testov gibalnih sposobnosti, kot so na primer skok v daljino z mesta, ravnotežje, test vizualno-motorične koordinacije, test koordinacije (hoja nazaj), hitrost alterniranih gibov (na primer plosk spredaj-zadaj) ter test dolgotrajne vzdržljivosti (na primer tek na 300 metrov).

³⁴ Določen je kot povprečna vrednost standardiziranih vrednosti vseh osmih gibalnih merskih nalog SLOfit (dotikanje plošč z roko, skok v daljino z mesta, poligon nazaj, dviganje trupa, predklon na klopici, vesa v zgibi, tek na 60 metrov in tek na 600 metrov) glede na spol in mesec starosti, [URL: <http://www.slofit.org/solar/merske-naloge>], 25. 7. 2018.

V okviru projekta JANPA³⁵ je bilo ugotovljeno³⁶, da so prekomerno težki ter debeli otroci bolj dovzetni, da (po)ostanejo prekomerno težki oziroma debeli odrasli ter da so trendi posameznikove telesne teže pokazali, da je 40 odstotkov debelih moških in skoraj 49 odstotkov debelih žensk bilo debelih že pri sedmih letih. Debelost otrok torej predstavlja veliko tveganje za debelost v odrasli dobi, ta pa lahko odrasli osebi poleg vrste bolezni, ki so povezane z debelostjo, povzroči ekonomske kot tudi socialne posledice. Podatki raziskav namreč kažejo, da imajo debeli ljudje slabše možnosti pri zaposlitvi, po drugi strani pa večja odsotnost z dela zaradi zdravljenja in samo zdravljenje bolezni in bolezenskih stanj, povezanih z debelostjo, tako za posameznika kot tudi za državo pomenita večje finančno breme. Ocenjeno je³⁷, da EU neposredno za bolezni, povezane z debelostjo, vsako leto porabi 7 odstotkov sredstev proračunov za zdravstvo, kar je približno 100 milijard evrov v državah članicah EU. Čeprav gre za konzervativno oceno, ki temelji na različnih kriterijih, je to pokazatelj, da obvladovanje debelosti predstavlja enega glavnih elementov pri porabi proračunskih sredstev za zdravstvo. Po nekaterih ocenah raziskav³⁸ so strategije za preprečevanje debelosti lažje izvedljive, cenejše in bolj učinkovite od strategij za upravljanje debelosti in zdravljenje bolezni in bolezenskih stanj, povezanih z debelostjo. Že v revizijskem poročilu *Učinkovitost mladinske politike*³⁹ smo ugotovili, da je prekomerna telesna teža mladih poleg duševnega in spolnega zdravja ter odvisnosti in poškodb najpogostejša skupina zdravstvenih težav mladih. Pri tem smo tudi navedli, da so mladi skupina prebivalcev, ki s skrbjo za lastno zdravje neposredno vpliva na zdravje svojih potomcev, kar je pomembno z nacionalnega vidika zagotavljanja zdravja in družbene blaginje v prihodnosti. Ne glede na navedena dejstva pa Združeni narodi⁴⁰ cilja glede obvladovanja debelosti otrok in odraslih oseb niso neposredno vključili med cilje trajnostnega razvoja.

1.3.3 Aktivnosti za obvladovanje debelosti otrok

Prioritetne aktivnosti za obvladovanje debelosti otrok so predvsem aktivnosti za preprečevanje debelosti, torej aktivnosti, povezane s spodbujanjem zdravih prehranjevalnih navad in zadostne telesne dejavnosti že pri otrocih. Zgodnje otroško obdobje je namreč najbolj primeren čas za pridobitev navad za zdrav življenjski slog. V reviziji smo obvladovanje debelosti otrok presojali v okviru aktivnosti za spodbujanje zdravega prehranjevanja, aktivnosti za zagotavljanje zadostne telesne dejavnosti ter ukrepanja za odpravo debelosti otrok (slika 4).

³⁵ Angl.: *Joint Action on Nutrition and Physical Activity*, [URL: <http://www.janpa.eu/about/project.asp>], 25. 7. 2018.

³⁶ Osnutek nacionalnega poročila JANPA (Grant agreement no 677063), Delovni paket 4, Stroški otroške debelosti, Ljubljana 2017.

³⁷ Sklepi Sveta o prehrani in telesni dejavnosti št. 2014/C 213/01, UL C št. 213/1 z dne 8. 7. 2014 in ReNPPTDZ15-25.

³⁸ Obesity: Preventing and managing the global epidemic, Report of a WHO Consultation, World Health Organisation, Geneva 2000, [URL: <https://books.google.si/books?hl=en&lr=&id=AvnqOsqr9doC>], 25. 7. 2018.

³⁹ [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K41EB932606AF509EC12580E2005565E3/\\$file/Mladi.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K41EB932606AF509EC12580E2005565E3/$file/Mladi.pdf)], 25. 7. 2018.

⁴⁰ United Nations, Sustainable Development Goals, 17 Goals to transform our world (Goal 2: End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture), [URL: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>], 25. 7. 2018.

Slika 4: Vrste aktivnosti za obvladovanje debelosti otrok

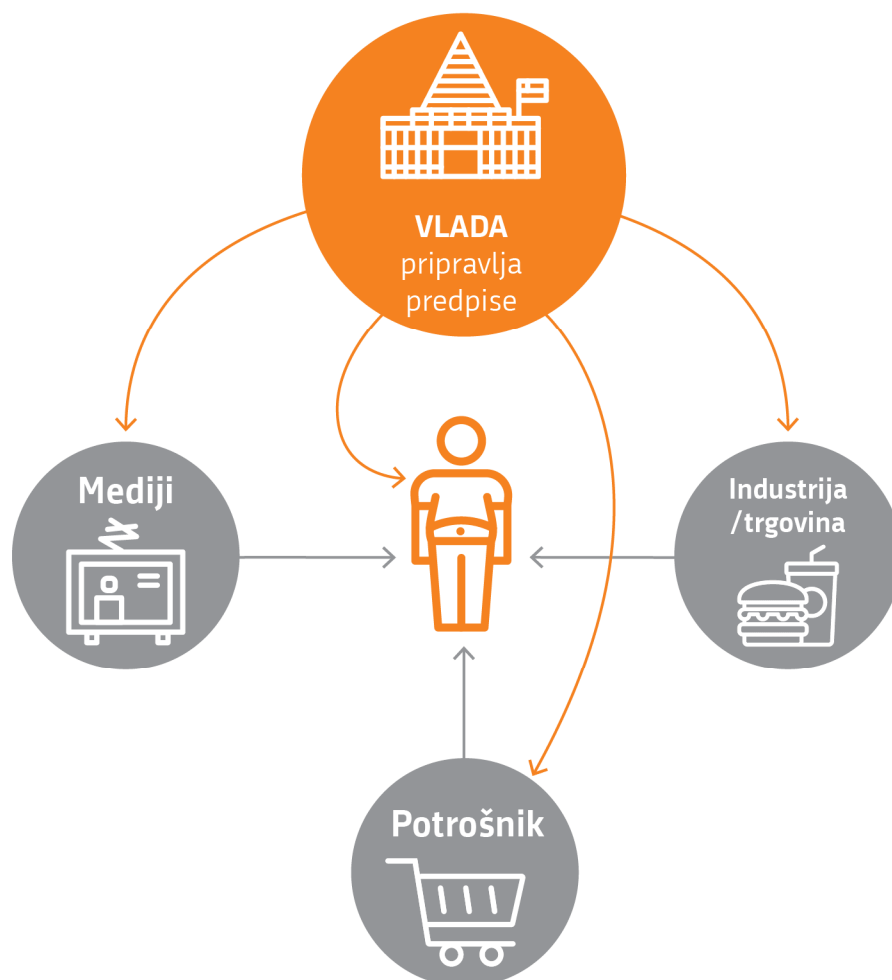


Vir: pravni viri in strateški dokumenti s področja revizije.

1.3.4 Deljena odgovornost za obvladovanje debelosti otrok

Debelost ni zgolj problem posameznika, temveč je problem celotne populacije. Pri obvladovanju debelosti otrok imajo ključno vlogo starši, saj morajo poskrbeti za primerne prehranjevalne navade otrok in ustrezno organizirati njihov prosti čas. Poleg posameznika (otroka in njegove družine) pa imajo pri obvladovanju debelosti otrok pomembno vlogo tudi država (vlada kot predlagatelj oziroma pristojna ministrstva kot pripravljavci zakonodaje in sooblikovalci politik) hkrati pa tudi gospodarski sektor (prehrambna industrija in trgovina) in mediji. Pogoji za učinkovito reševanje problematike v zvezi z debelostjo otrok je medsebojno sodelovanje vseh navedenih sektorjev (slika 5).

Slika 5: Porazdelitev vlog med sektorji in deležniki pri obvladovanju debelosti otrok



Vir: pravna ureditev ter strateški dokumenti s področja revizije.

1.4 Cilj revizije in revizijski pristop

Cilj revizije smotrnosti poslovanja je izrek mnenja o učinkovitosti in uspešnosti delovanja MZ, MIZŠ in NIJZ pri izvajanju aktivnosti za obvladovanje debelosti otrok.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, ali RS ustrezno obvladuje debelost otrok.

Ustrezno obvladovanje debelosti otrok pomeni uspešno in učinkovito izvajanje aktivnosti MZ, MIZŠ in NIJZ za obvladovanje debelosti otrok. Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja podvprašanja:

- ali so cilji in ukrepi za obvladovanje debelosti otrok ustrezno načrtovani;
- ali je poslovanje MZ, MIZŠ in NIJZ pri izvajanju aktivnosti za obvladovanje debelosti otrok učinkovito;
- ali so doseženi cilji za obvladovanje debelosti otrok in se delež prehranjenih in debelih otrok zmanjšuje.

Na glavno revizijsko vprašanje in podvprašanja smo odgovorili z uporabo naslednjih metod ter tehnik revidiranja:

- proučevanje pravnih in strokovnih podlag ter dokumentov načrtovanja s področja revizije;
- proučevanje in analiza pridobljenih podatkov o številu preddebelih in debelih otrok;
- zbiranje, pregled in presoja dokumentacije o načrtovanju in izvajanju aktivnosti za obvladovanje debelosti otrok;
- pridobivanje informacij (intervjuji pri revidirancih in drugih deležnikih, pregled spletnih strani, medijskih poročil in drugih javno dostopnih virov) ter podatkov revidirancev s področja revizije.

1.5 Omejitev obsega revizije

V reviziji smo presojali učinkovitost in uspešnost aktivnosti MZ, MIZŠ in NIJZ pri obvladovanju debelosti otrok. Presodili smo namreč, da imajo na področju revizije MZ, MIZŠ in NIJZ v skladu s pravno ureditvijo in strateškimi dokumenti najpomembnejše vloge pri pripravi pravnih podlag na področju obvladovanja debelosti otrok kot tudi glede izvajanja in koordiniranja aktivnosti z drugimi sektorji. Ustreznosti ravnanja drugih deležnikov, ki kakorkoli prispevajo k obvladovanju debelosti otrok, nismo presojali. Kljub temu v revizijskem poročilu predstavljamo nekatere aktivnosti drugih deležnikov, saj s tem prispevamo k boljši predstavitvi celotnega področja obvladovanja debelosti otrok.

2. UČINKOVITOST AKTIVNOSTI ZA OBVLADOVANJE DEBELOSTI OTROK

V reviziji smo iskali odgovor na vprašanje, ali je poslovanje MZ, MIZŠ in NIJZ pri izvajanju aktivnosti za obvladovanje debelosti otrok učinkovito. Pri tem smo ugotavljali, ali MZ, MIZŠ in NIJZ s svojimi aktivnostmi:

- zagotavljajo pravne in druge podlage (smernice, navodila, priročnike) ureditve obvladovanja debelosti otrok;
- prispevajo k taki ureditvi, ki otrokom v času, ki ga preživijo v VIZ, zagotavlja enako obravnavo glede dostopnosti do zdravega življenjskega sloga (ne glede na to, v kateri VIZ je otrok vključen);
- prispevajo k taki ureditvi, ki vse otroke učinkovito spodbuja k zdravemu načinu življenja;
- zagotavljajo učinkovito informiranje, ozaveščanje, promoviranje ter izobraževanje glede pomembnosti in načina zagotavljanja zdravega življenjskega sloga;
- zagotavljajo tako ureditev, ki omogoča zgodnje zaznavanje prehranjenih otrok ter učinkovito reševanje s tem povezane problematike;
- zagotavljajo učinkovito medsebojno sodelovanje ter sodelovanje še z drugimi deležniki s področja obvladovanja debelosti otrok;
- izvajajo aktivnosti za obvladovanje debelosti otrok pregledno in odgovorno;
- zagotavljajo potrebne podatke in na njihovi podlagi ocenjujejo dejanske in pričakovane zdravstvene in finančne posledice debelosti otrok ter izvajajo analize učinkov načrtovanih in izvedenih aktivnosti za obvladovanje debelosti otrok.

2.1 Skrb države za zdravo prehranjevanje otrok

Skrb države pomeni sistemsko ureditev spodbujanja otrok k zdravemu prehranjevanju. Ugotovili smo, da je zdravo prehranjevanje otrok urejeno v številnih predpisih, krovni predpis pa je Zakon o šolski prehrani. Cilj tega zakona je, da se ob upoštevanju načel trajnostne potrošnje zagotavlja kakovostna šolska prehrana, s katero se vpliva na optimalni razvoj učencev in dijakov, na razvijanje zavesti o zdravi prehrani in kulturi prehranjevanja, na vzgajanje in izobraževanje za odgovoren odnos do sebe, svojega zdravja in okolja ter se omogoči učencem in dijakom dostopnost do zdrave šolske prehrane. Cilj Zakona o šolski prehrani je tudi, da se učencem in dijakom iz socialno manj vzpodbudnih okolij zagotavljajo enake možnosti pri doseganju zgoraj navedenih ciljev.

2.1.1 Vzgojno-izobraževalne vsebine za spodbujanje zdravega prehranjevanja

Zakon o osnovni šoli⁴¹ v 31. členu določa, da se z učnim načrtom določijo vsebina predmetov, standardi znanj in cilji pouka pri predmetih, z letnim delovnim načrtom (v nadaljevanju: LDN), ki ga sprejme svet osnovne šole, pa vsebina, obseg in razporeditev vzgojno-izobraževalnega in drugega dela v skladu s predmetnikom in učnim načrtom. V programu osnovne šole se izvaja obvezni predmet Gospodinjstvo ter dva izbirna predmeta: Sodobna priprava hrane in Načini prehranjevanja. V Predmetniku osnovne šole je za učence 5. razreda je predvidena 1 ura gospodinjstva, za učence 6. razreda pa 1 ura in pol. Vsebinsko v okviru predmeta Gospodinjstvo⁴² se nanaša med drugim tudi na hrano in prehrano. Za vsak posamezni predmet je določeno število ur ter cilji, ki jih je treba doseči, predmetniki in učni načrti pa se po vsebini in obsegu vsebin lahko razlikujejo. Šola je namreč pri izvajanju programa avtonomna in pouk prilagaja potrebam v danem okolju.

Zakon o šolski prehrani v sedmem odstavku 4. člena določa, da šola opredeli vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi bo spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, v LDN. Ocenjujemo, da je z navedeno določbo država šole zavezala k spodbujanju otrok k zdravemu prehranjevanju. Vendar pa po naši oceni s to določbo še ni zagotovljena sistemska ureditev zagotavljanja enotnega standarda glede vsebine in obsega vzgojno-izobraževalne dejavnosti v zvezi z zdravim prehranjevanjem v vseh šolah. Poleg tega je NIJZ v okviru strokovnega spremljanja ugotovil, da nekateri VIZ pri pripravi LDN ne upoštevajo Zakona o šolski prehrani glede opredelitve in vključitve dejavnosti v zvezi s prehrano v LDN. V letu 2015⁴³ je namreč le 54 odstotkov, v letu 2016⁴⁴ pa le 61 odstotkov pregledanih VIZ v LDN vključilo aktivnosti, povezane s prehrano. NIJZ v letnih poročilih o strokovnem spremljanju VIZ v okviru svojih pristojnosti zgolj priporoča vključevanje tovrstnih vsebin v LDN. Otroci v šolah, ki ne opredelijo vzgojno-izobraževalnih dejavnosti v LDN in jih tudi ne izvajajo, so zato po naši oceni v slabšem položaju od otrok v šolah, ki te vsebine vključujejo v LDN in jih tudi dosledno izvajajo. Zaradi tega je po naši oceni spodbujanje zdravega prehranjevanja prek vzgojno-izobraževalnih dejavnosti le delno učinkovito. Iz dokumentov načrtovanja in poročanja namreč pogosto ni mogoče ugotoviti, koliko in katere vsebine v zvezi z zdravim prehranjevanjem šole dejansko izvajajo.

⁴¹ Uradni list RS, št. 81/06-UPB3, 102/07, 107/10, 87/11, 63/13.

⁴² Program osnovne šole – Učni načrt za gospodinjstvo,
[URL: http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_predsolsko_vzgojo_in_osnovno_solstvo/osnovno_solstvo/ucni_nacrti/], 25. 7. 2018.

⁴³ Strokovno spremljanje prehrane s svetovanjem v VIZ v letu 2015 (v nadaljevanju: Poročilo NIJZ 2015),
[URL: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/publikacije-datoteke/strokovno_spremljanje_prehrane_s_svetovanjem_v_vzgojno-izobrazevalnih_zavodih_v_letu_2015.pdf], 25. 7. 2018.

⁴⁴ Strokovno spremljanje prehrane s svetovanjem v VIZ v letu 2016 (v nadaljevanju: Poročilo NIJZ 2016),
[URL: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/publikacije-datoteke/porocilo_spremljanje_prehrane_v_viz_2017_1.pdf], 25. 7. 2018.

2.1.2 Ureditev prehranjevanja otrok v VIZ

2.1.2.1 Organizirana prehrana v VIZ

S predpisi ni izrecno določeno, katere obroke hrane mora organizirati vrtec. Tako vrtci v praksi organizirajo vse ključne obroke hrane (kot jih priporočajo Smernice za prehranjevanje v VIZ)⁴⁵, in sicer glede na dnevno trajanje programov, ki jih izvajajo (dnevni, poldnevni, krajši). MIZŠ ne spremlja podatkov o tem, koliko otrok v času, ko so v vrtcu, prejema vse priporočljive obroke hrane. Vendar pa je po navedbi MIZŠ največ predšolskih otrok vključenih v dnevne programe, v okviru katerih so zagotovljeni trije glavni obroki hrane (zajtrk, kosilo in malica) in dodatno dopoldanski sadni obrok.

Šolska prehrana v skladu s prvim odstavkom 4. člena Zakona o šolski prehrani pomeni organizirano prehrano učencev in dijakov v dneh, ko poteka pouk v skladu s šolskim koledarjem. Šolska prehrana obsega zajtrk, malico, kosilo in popoldansko malico. Vendar mora šola za vse učence v okviru dejavnosti javne službe obvezno organizirati le malico, ostale obroke (zajtrk, kosilo in popoldansko malico) pa lahko organizira kot dodatno ponudbo. V praksi vse šole poleg obvezne malice organizirajo tudi kosila, približno 43 odstotkov šol⁴⁶ pa tudi zajtrk in popoldansko malico. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je 5 šol ukinilo ponudbo zajtrka, kar 21 šol pa je ukinilo ponudbo popoldanske malice.

Pojasnilo NIJZ

NIJZ ne spremlja vzrokov, da šole ne organizirajo vseh obrokov, saj velja splošno mnenje šol, da določenih obrokov ne nudijo, ker za to ni interesa.

Po podatkih MIZŠ so skoraj vsi osnovnošolci v obdobju, na katero se nanaša revizija, prejeli organizirano šolsko malico, večina pa tudi kosilo (tabela 3).

Tabela 3: Število in delež osnovnošolskih otrok, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, prejeli šolsko malico in kosilo

Podatki za šolska leta ¹⁾	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Število vseh osnovnošolskih otrok	170.572	174.038	178.662
Število otrok, ki prejema šolsko malico	166.976	171.004	175.760
Število otrok, ki prejema šolsko kosilo	119.988	128.692	139.874
Delež otrok, ki prejema šolsko malico	97,9	98,3	98,4
Delež otrok, ki prejema šolsko kosilo	70,3	73,9	78,3

Opomba: ¹⁾ V tabeli so navedeni in upoštevani podatki o povprečnem številu otrok v celotnem šolskem letu.

Vir: podatki MIZŠ.

⁴⁵ Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih, Ljubljana, julij 2010;

[URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/Prehrana/Smernice_prehrana_2010.pdf], 25. 7. 2018.

⁴⁶ Ocena na podlagi podatkov MIZŠ: v obdobju, na katero se nanaša revizija, je zajtrk v povprečju organiziralo 214 od skupaj 497 šol (povprečno število vseh šol v tem obdobju), popoldansko malico pa v povprečju 217 šol.

Ocenjujemo, da zakonska ureditev organiziranja prehrane v VIZ učinkovito prispeva k zdravemu prehranjevanju otrok. Organizacija prehrane predšolskih otrok v vrtcih je namreč po naši oceni povsem ustrezna, saj vsi v vrtce vključeni otroci prejemajo vse obroke v okviru programa, v katerega so vključeni. Podobno je organiziranje šolske malice in kosila povsem ustrezno, saj vse šole ponujajo ta dva obroka. Vendar pa MIZŠ in NIJZ ne ugotavljata razlogov za to, da približno 58 odstotkov šol ne organizira tudi zajtrka in popoldanske malice. Prav tako se ne ugotavljajo razlogi za to, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, v povprečju približno četrtina osnovnošolskih otrok ni bila prijavljena na šolska kosila (podatki iz tabele 3).

2.1.2.2 Osebe v VIZ, zadolžene za organizacijo prehrane

Sistemiziranje delovnega mesta organizatorja prehrane je urejeno s predpisi tako, da se v šoli sistemizira eno delovno mesto na 4.200 učencev (oziroma v ustreznem deležu za manjše število učencev⁴⁷), v vrtcu pa se sistemizira eno delovno mesto organizatorja prehrane na 60 oddelkov vrtca⁴⁸. NIJZ v okviru strokovnega spremljanja VIZ ugotavlja slabosti, ki so povezane z neznanjem in preobremenjenostjo kadra, zadolženega za pripravo hrane. V okviru projekta Uživajmo v zdravju⁴⁹ in v okviru strokovnega spremljanja NIJZ je bilo ugotovljeno, da so normativi za sistemizacijo delovnega mesta organizatorja prehrane in kuhinjskega osebja zastareli.

Pojasnilo MIZŠ

Na področju predšolske vzgoje v letih 2015, 2016 in 2017 ni bilo sprejetih sprememb normativov glede organizatorjev prehrane. Zaradi vedno bolj kompleksnih nalog in znanj, ki so potrebna za organiziranje šolske prehrane, je MIZŠ že dvakrat zaprosilo ZRSŠ (konec let 2015 in 2016), da v okviru svojega LDN pripravi ustrezno strokovno analizo. MIZŠ je novembra 2015 predlagal Uradu za razvoj in kakovost izobraževanja, da ZRSŠ v LDN za leto 2016 vključi vsebine, povezane z izvedbo analize stanja z vidika potreb in prenove normativov za organizatorja prehrane. Ker teh vsebin v LDN, ki ga je pripravil ZRSŠ ni bilo, je MIZŠ ponovno predlagal vključitev teh vsebin v LDN za leto 2017.

Po naši oceni bi lahko bilo MIZŠ bolj učinkovito pri zagotovitvi analize stanja, ki naj bi potrdila ali ovrgla potrebo po prenovi normativov za osebe, ki so zadolžene za organiziranje in pripravo šolske prehrane. Taka analiza naj bi potrdila ali ovrgla potrebo po reorganizaciji dela teh zaposlenih. Analiza je po naši oceni pomembna tudi zato, ker naj bi dala odgovor na vprašanje, kdo in v kolikšni meri naj bi financiral navedeno osebje (država ali starši otrok prek cene šolskih obrokov). MIZŠ bi bilo po naši oceni učinkovitejše, če bi ustrezno pooblastilo ZRSŠ za izvedbo te naloge (MIZŠ je namreč k LDN za leto 2016 podalo soglasje, čeprav ni vključeval predvidenih vsebin).

⁴⁷ 12. člen Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole, Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14, 64/15, 47/17.

⁴⁸ 10. člen Pravilnika o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje, Uradni list RS, št. 27/14, 47/17.

⁴⁹ Identifikacija vrzeli in potrebnih ukrepov za izboljšanje stanja na področju zdravega življenjskega sloga, debelosti in zmanjševanja neenakosti, Uživajmo v zdravju, SVRK, Ljubljana 2016 (v nadaljevanju: Uživajmo v zdravju – Analiza stanja 2016),
[URL: http://www.uzivajmovzdravju.si/wp-content/uploads/2016/07/UVZ_Publikacija_ukrepi_11.7.pdf], 25. 7. 2018.

Pojasnilo MIZŠ

ZRSŠ je sicer v dopisu navedel, da bo do konca leta 2017 izdelal analizo stanja z vidika organizatorja šolske prehrane in kuvarja ter evalvacijo dela, nalog in znanj organizatorjev, vendar do januarja 2018 MIZŠ ni prejelo nobenega dokumenta v zvezi z izvajanjem takšne analize.

2.1.2.3 Enaka obravnava otrok glede dostopnosti do zdravega prehranjevanja v VIZ

Zakon o šolski prehrani v 13. členu določa, da se iz državnega proračuna zagotavljajo sredstva za subvencioniranje ene malice in enega kosila dnevno na učenca iz socialno manj vzpodbudnega okolja. Upravičenci do subvencije za malico in kosilo so tisti učenci, ki jim je po zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, ta pravica priznana. Meje dohodkov za znižanje plačila vrtca (v plačilo vrtca so vključeni tudi stroški obrokov hrane, ki jih organizira vrtec) in subvencijo malice ter kosila v šoli določa Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev⁵⁰ (v nadaljevanju: ZUPJS). Ugotovili smo, da pojem manj vzpodbudno okolje niti v Zakonu o šolski prehrani niti v ZUPJS ni definiran. ZUPJS je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri določitvi otrok, upravičenih do subvencij, ter pri določitvi višine znižanja oziroma oprostitve plačila vrtca, višine subvencioniranja malic in višine subvencioniranja kosil določal bistveno različna merila. To po naši oceni kaže na dejstvo, da so bili cilji subvencioniranja prehranjevanja otrok poleg zagotavljanja možnosti za zdravo prehranjevanje otrokom iz manj vzpodbudnega okolja še drugi (zlasti pri predšolskih otrocih⁵¹), vendar ti cilji v pravnih podlagah niso bili jasno opredeljeni. Po ZUPJS je:

- bil brezplačni vrtec za prvega otroka omogočen otrokom, kadar je znašal povprečni mesečni dohodek na osebo do 18 odstotkov neto povprečne plače v RS;
- bilo brezplačno kosilo omogočeno učencem, kadar je znašal povprečni mesečni dohodek na osebo do 18 odstotkov neto povprečne plače v RS⁵²;
- bila brezplačna malica omogočena učencem, kadar je znašal povprečni mesečni dohodek na osebo do 53 odstotkov neto povprečne plače v RS⁵³.

Zaradi različnih kriterijev pri subvencioniranju šolskih malic in kosil se postavlja vprašanje njegovega namena. Kljub temu pa podatki kažejo, da subvencioniranje obrokov hrane prispeva k večjemu številu otrok, ki se prehranjujejo v času, ko so v šoli. Tako se je število otrok, ki so prejeli kosila v šolskih letih 2015/2016 in 2016/2017, glede na predhodni leti znatno povečalo (tabela 4). Porast zanimanja za kosila v veliki meri pripisujemo spremembi ZUPJS⁵⁴, ki je z znižanjem meje pri ugotavljanju dohodka na

⁵⁰ Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 14/13, 99/13, 57/15, 90/15, 88/16.

⁵¹ Starši so v skladu s 16. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (Uradni list RS, št. 25/08) in v skladu z 78. členom Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12) za drugega otroka plačali 30 odstotkov znižanega plačila, za vsakega nadaljnjega otroka pa so bili v celoti oproščeni plačila vrtca.

⁵² Do 100-odstotne subvencije kosila v letu 2017 so bili upravičeni vsi učenci, kadar je znašal povprečni mesečni dohodek na osebo do 36 odstotkov neto povprečne plače v RS (Zakon o spremembi in dopolnitvi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS-F; Uradni list RS, št. 88/16).

⁵³ 9. člen Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 99/13).

⁵⁴ Uvedba različne višine subvencije kosil tudi za otroke, pri katerih povprečni mesečni dohodek na osebo presega 18 odstotkov neto povprečne plače v RS, z Zakonom o spremembi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS-D; Uradni list RS, št. 57/15) ter uvedba brezplačnega kosila za vse otroke, pri katerih povprečni mesečni dohodek na osebo znaša do 36 odstotkov neto povprečne plače v RS, z ZUPJS-F.

družinskega člana kot kriterijem za odločanje o pravici do subvencije, omogočala subvencioniranje hrane večjemu številu otrok, tudi tistih iz ekonomsko močnejših družin.

Ugotovili smo, da je država z zakonsko ureditvijo znižanih plačil vrtcev zagotovila, da so vsi obroki, ki jih organizira vrtec, dostopni vsem v vrtec vključenim otrokom. To pomeni, da so obroki dostopni tudi otrokom iz družin s šibkejšim ekonomskim statusom, saj je višina subvencije določena v obratnem sorazmerju z dohodkom družine. Podobno velja za malice in kosila v šolah, saj je država poskrbela za zakonsko ureditev subvencioniranja teh dveh obrokov. Ker vse šole dejansko ponujajo šolske malice in kosila, ocenjujemo, da je država zagotovila enake možnosti za zdravo prehranjevanje vseh otrok (ne glede na njihov ekonomski položaj) v času, ko so otroci v šolah. Tako je zagotovljeno sistemsko doseganje cilja iz 3. člena Zakona o šolski prehrani glede enakih možnosti pri dostopnosti do zdrave šolske malice in kosila. Vendar pa ni zagotovljen dostop in/ali dosegljivost do vseh obrokov vsem otrokom v celotnem času, ki ga preživijo v šoli, saj v povprečju 57 odstotkov šol ne organizira zajtrka in popoldanske malice.

Ocenjeno⁵⁵ je bilo, da predšolski otroci s prehrano v vrtcu pokrijejo tudi do 70 odstotkov, osnovnošolci s šolsko prehrano pa tudi več kot 50 odstotkov dnevnih energijskih potreb. Podatkov o številu otrok, za katere so družine uveljavljale znižanje plačila programa vrtca in s tem znižano plačilo prehrane v vrtcu, v reviziji nismo pridobili, saj so plačniki subvencij občine. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo v povprečju 57,9 odstotka osnovnošolskih otrok, ki so prejeli šolsko malico, upravičenih do subvencije malice, do subvencije kosila pa je bilo v tem obdobju upravičenih v povprečju 23,5 odstotka vseh otrok, ki so prejeli šolska kosila (tabela 4).

⁵⁵ Uživajmo v zdravju – Analiza stanja 2016.

Tabela 4: Tabela 1: Število osnovnošolskih otrok, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, prejeli malico in/ali kosilo in so bili upravičeni do subvencij

Število otrok/podatki za šolska leta ¹⁾	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Število vseh otrok, vključenih v osnovne šole in druge zavode	170.572	174.038	178.662
Število vseh otrok, vključenih v osnovne šole in druge zavode, ki prejema šolsko malico	166.976	171.004	175.760
Število vseh otrok, vključenih v osnovne šole in druge zavode, ki prejema šolsko kosilo	119.988	128.692	139.874
Število vseh otrok, vključenih v osnovne šole in druge zavode, ki so upravičeni do subvencionirane malice	94.703	99.084	104.006
Število vseh otrok, vključenih v osnovne šole in druge zavode, ki so upravičeni do subvencioniranega kosila	16.657	30.798 ²⁾	45.826
Število vseh otrok, vključenih v osnovne šole in druge zavode, ki so upravičeni do 100-odstotne subvencije kosila	16.657	16.694	32.347 ³⁾

Opombe: ¹⁾ Podatki v tabeli se nanašajo na povprečno število otrok v posameznem šolskem letu.

²⁾ Do decembra 2015 je bilo do subvencije kosila upravičenih v povprečju 21.181 otrok, od januarja do junija 2016 pa v povprečju 40.416 otrok (vpliv spremembe ZUPJS).

³⁾ Do januarja 2017 je bilo do 100-odstotne subvencije kosila upravičenih v povprečju 17.391 otrok, od februarja do junija 2017 pa v povprečju 47.302 otroka (vpliv spremembe ZUPJS).

Vir: podatki MIZŠ.

V letu 2015 je bilo za subvencije malic za 94.703 osnovnošolske otroke porabljenih 14.260.404 evre oziroma v povprečju 151 evrov na otroka v tem letu, za subvencije kosil za 16.657 osnovnošolskih otrok pa 6.785.662 evrov oziroma v povprečju 407 evrov na otroka v tem letu (tabela 4). Porabljena sredstva za subvencije malic v letu 2016 so se v primerjavi z letom 2015 povečala za 4,4 odstotka, porabljena sredstva za subvencije kosil pa kar za 72,7 odstotka (povečanje porabe sredstev za subvencioniranje kosil je povzročila sprememba ZUPJS, na podlagi katere so do delnega subvencioniranja kosil upravičeni tudi otroci iz družin 2. in 3. dohodkovnega razreda). Tako je bilo v letu 2016 za subvencije malic za 99.084 osnovnošolskih otrok porabljenih 14.885.771 evrov oziroma v povprečju 150 evrov na otroka v tem letu, za subvencije kosil za 30.798 osnovnošolskih otrok pa 11.721.001 evro oziroma v povprečju 381 evrov na otroka v tem letu.

Ugotovili smo, da so VIZ večinoma organizirali tudi dietne obroke, čeprav k temu niso bili zavezani. Zakon o šolski prehrani namreč določa, da dietne obroke organizira šola v okviru dodatne ponudbe v skladu s svojimi zmožnostmi. Zakon torej VIZ omogoča, da se odloči, ali in kako bo šolsko prehrano organiziral tudi za otroke, ki imajo zdravstvene težave in morajo zato imeti diete. Pri tem šole nimajo nikakršnih usmeritev MZ, MIZŠ ali NIJZ o tem, kaj naj bi bila podlaga za odločitev o pripravi dietnih jedilnikov (kot na primer spričevalo osebnega zdravnika o vrsti predpisane diete). Vendar pa NIJZ v okviru strokovnega spremljanja VIZ ugotavlja, da se nekateri VIZ pri pripravi dietnih obrokov srečujejo z vrsto težav (pomanjkanje ustreznega prostora za predpripravo dietnih obrokov v kuhinjah, neustreznost dokumentacije pri pripravi razpisa, neodzivnost dobaviteljev živil, zavračanje dietne hrane s strani otrok, slaba komunikacija s starši, kadrovska in finančna stiska). Poleg tega pa morajo VIZ za pripravo dietnih

obrokov posebej izobraževati kader. Iz letnih poročil NIJZ je mogoče ugotoviti, da se je 31 odstotkov osebja v letu 2015 in 27 odstotkov osebja v letu 2016, napotenega na izobraževanje, udeležilo izobraževanj na temo dietnih obrokov. Pri tem pa se postavlja vprašanje vira financiranja takih izobraževanj kot tudi vira financiranja za organiziranost kuhinj in nabavo posebnih živil.

2.1.2.4 Obveznost upoštevanja Smernic za prehranjevanje v VIZ

Zakon o šolski prehrani v šestem odstavku 4. člena določa, da se pri organizaciji šolske prehrane upoštevajo smernice za prehranjevanje ter da smernice vsebujejo strokovne usmeritve in navodila, ki opredeljujejo merila za izbor živil, načrtovanje sestave, količinske normative in način priprave šolske prehrane ter časovni okvir za njeno izvedbo, ki jih določi javni zdravstveni zavod, pooblaščen od ministrstva, pristojnega za zdravje. Ugotovili smo, da je Strokovni svet RS za splošno izobraževanje leta 2010 sprejel Smernice za prehranjevanje v VIZ, ki se sklicujejo⁵⁶ na Smernice zdravega prehranjevanja v VIZ⁵⁷, Praktikum jedilnikov⁵⁸ in Priročnik z merili kakovosti za živila⁵⁹, ki jih je pripravilo MZ. Ocenjujemo, da Smernice za prehranjevanje v VIZ in priloge k tem smernicam vsebujejo strokovne usmeritve in navodila, predvidene v Zakonu o šolski prehrani. VIZ morajo tako v skladu z zakonom upoštevati Smernice za prehranjevanje v VIZ, vendar pa zakon za VIZ ne predvideva sankcij za morebitno neupoštevanje. Tako NIJZ zgolj ugotavlja skladnost šolske prehrane s strokovnimi usmeritvami in zagotavlja šolam svetovanje, nima pa pristojnosti sankcioniranja šol za morebitno neupoštevanje smernic. Nadzor nad šolami glede pravilnosti organizacije in opravljanja dejavnosti šolske prehrane v okviru svojih pristojnosti izvajajo drugi deležniki (kot na primer Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna – proračunska inšpekcija, Uprava Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin pri MKGP).

Po naši oceni je spodbujanje zdravega prehranjevanja v VIZ v predpisih ustrezno urejeno. Z zakonsko določbo, na podlagi katere morajo VIZ upoštevati Smernice za prehranjevanje v VIZ, so po naši oceni namreč vzpostavljeni sistemski mehanizmi za zagotovitev možnosti za kakovostno prehranjevanje otrok v času, ko so v šoli.

⁵⁶ Točke 2.2.1, 2.2.2 in 2.2.3 Smernic za prehranjevanje v VIZ.

⁵⁷ Smernice zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah, Ministrstvo za zdravje, Ljubljana, november 2005;
[URL: http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/javno_zdravje_09/Smernice_zdravega_prehranjevanja.pdf], 25. 7. 2018.

⁵⁸ Praktikum jedilnikov zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah (od prvega leta starosti naprej), Ministrstvo za zdravje,
[URL: http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/javno_zdravje_09/prehrana/ZRSS_uvod_low_res_pop.pdf], 25. 7. 2018.

⁵⁹ Priročnik z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah, verzija 1, Ministrstvo za zdravje, november 2008,
[URL: http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_pedsolsko_vzgojo_in_osnovno_solstvo/pr_ehrana/], 25. 7. 2018.

2.1.2.5 Strokovno spremljanje VIZ za ugotavljanje skladnosti prehrane s Smernicami za prehranjevanje v VIZ

NIJZ izvaja strokovno spremljanje na vzorcu VIZ tako, da preverja, ali VIZ organizirajo prehrano v skladu s Smernicami za prehranjevanje v VIZ. Strokovno spremljanje izvaja vsaj 10 zaposlenih na NIJZ (en strokovnjak, ki vodi in koordinira to nalogo, ter po en strokovnjak na vsaki od devetih organizacijskih enot NIJZ). Strokovnjaki opravijo razgovore z osebjem VIZ ter na podlagi vnaprej pripravljenih orodij opravijo preveritve⁶⁰ in svetovanje. Na podlagi preveritev NIJZ objavi letno poročilo o strokovnem spremljanju ter vsakemu pregledanemu VIZ posreduje strokovno mnenje in priporočila. V letu 2015 je NIJZ opravil preveritve pri 102 VIZ, v letu 2016 pa pri 137 VIZ. Posamezne ugotovitve iz vzorčnih primerov VIZ predstavljamo v tabeli 5.

Tabela 5: Ugotovitve NIJZ na podlagi strokovnega spremljanja VIZ v letih 2015 in 2016

v odstotkih

Posamezne ugotovitve NIJZ na vzorcu preverjenih VIZ	Leto 2015	Leto 2016
Delež VIZ, ki v razpis povsem vključujejo merila, s katerimi opredeljujejo nabavo živil iz svojega lokalnega okolja	40	45
Delež VIZ, ki nikoli ne vključijo polpripravljenih ali gotovih/instant jedi v svoje obroke	9	7
Delež VIZ, ki gotove jedi ponujajo več kot enkrat na teden	15	16
Delež VIZ, ki ponujajo sadje in/ali zelenjavo pri vsakem obroku	82	65
Delež VIZ, ki ponujajo sadje in/ali zelenjavo med obroki	71	60
Delež VIZ, ki občasno ponujajo sladkane pijače na osnovi sadnih sirupov	30	15
Delež dopoldanskih malic, ki vsebujejo pekovske in slašičarske izdelke z višjo vsebnostjo sladkorja in/ali maščob, vključno z industrijskimi deserti in sladkarijami	16	15
Delež kosil, ki vsebujejo pekovske in slašičarske izdelke z višjo vsebnostjo sladkorja in/ali maščob, vključno z industrijskimi deserti in sladkarijami	13	15
Delež popoldanskih malic, ki vsebujejo pekovske in slašičarske izdelke z višjo vsebnostjo sladkorja in/ali maščob, vključno z industrijskimi deserti in sladkarijami	23	11
Delež VIZ, ki so izvajali ankete učencev	60	70

Vir: letna poročila NIJZ.

⁶⁰ Strokovno spremljanje med drugim vključuje preveritve glede sestave obroka, pogostosti vključevanja določenih skupin živil v jedilnik, režima in obsega prehrane, glede ostankov hrane, uporabe in upoštevanja podpornih dokumentov in smernic, priprave prilagojenih diet, vključevanja kakovostnih meril v razpis, vključevanja lokalnih pridelovalcev/predelovalcev, ekološke in lokalne ponudbe, odsvetovanih skupin živil in glede postopkov za pripravo jedi.

Ocenjujemo, da je NIJZ vzpostavil enoten in pregleden sistem strokovnega spremljanja. Na podlagi letnih poročil NIJZ je mogoče oceniti, kako kakovostna je prehrana, ki jo organizirajo VIZ. Na podlagi priporočil NIJZ imajo VIZ možnost izboljšati organizacijo in kakovost prehrane. S tem NIJZ vsaj delno dosega cilj, ki si ga je zastavil, in sicer dolgoročno vplivati na boljše zdravje otrok in mladostnikov. Po naši oceni se z mehkim pristopom strokovnega spremljanja stanje glede zagotavljanja zdravega prehranjevanja v VIZ na dolgi rok izboljšuje, kar potrjujejo tudi ugotovitve iz letnih poročil NIJZ. S poročanjem NIJZ o stanju organiziranosti šolske in vrtčevske prehrane je zagotovljen pregled stanja na nacionalni ravni, s tem pa podlaga za pripravo potrebnih sistemskih izboljšav.

2.1.2.6 Javno naročanje živil v VIZ

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so morali VIZ pri naročanju živil za šolsko prehrano upoštevati določbe Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju: ZJN-2⁶¹ oziroma od 1. 4. 2016 ZJN-3⁶²). Ocenjujemo, da je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, VIZ omogočeno zasledovanje načela kratkih verig⁶³ ne glede na to, ali je VIZ oddal naročilo po postopkih javnega naročanja ali pa na podlagi oblikovanja in izločanja sklopov živil iz postopkov javnega naročanja. VIZ je v skladu z ZJN-2 in ZJN-3 lahko izločil več sklopov živil, vendar ob pogoju, da je bila vrednost posameznega tako izločenega sklopa manjša od 80.000 evrov brez DDV ter da skupna vrednost vseh tako izločenih sklopov ni presegala 20 odstotkov skupne vrednosti vseh sklopov naročila. ZJN-2 kot tudi ZJN-3 sta torej v omejenem obsegu (20 odstotkov vrednosti celotnega javnega naročila) omogočala VIZ, da z oddajo naročila brez izvedbe postopka javnega naročanja nabavijo živila neposredno pri lokalnih pridelovalcih. Vendar pa ZJN-2 in ZJN-3 nista določila, ali in kako mora VIZ tudi v tem primeru uporabiti merila glede kakovosti in cene. Zato ni mogoče potrditi, da navedena ureditev zagotavlja, da VIZ z neposrednimi naročili nabavljajo dejansko kakovostna živila in hkrati po konkurenčnih cenah, vendar pa to omogoča, če VIZ uporabijo ustrezna merila za nabavo kakovostnih živil, po drugi strani pa so VIZ lahko v skladu z ZJN-3⁶⁴ upoštevali načelo kratkih verig tudi pri oddaji naročila po postopkih javnega naročanja. Z določitvijo zakonsko določenega merila, in sicer živila, ki so trajnostno pridelana in predelana in je zagotovljena višja kakovost živil z vidika večje svežine ali nižjih okoljskih obremenitev pri prevozu, je namreč VIZ prav tako lahko izbral lokalnega pridelovalca, ki je ponujal živila iz shem kakovosti. Vendar pa v ZJN-3 v tem primeru ni jasen, ali ter v kolikšni meri ima kakovost živila prednost pred njegovo ceno. Tako so morali VIZ sami poskrbeti za ustrezno uravnoteženje meril kakovosti in cene. Glede na navedeno so imeli VIZ z zakonom zagotovljeni dve možnosti za nabavo kakovostnih in lokalno pridelanih živil, in sicer z izvedbo naročila v okviru shem kakovosti in z izvedbo naročila v okviru izločanja sklopov.

⁶¹ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

⁶² Uradni list RS, št. 91/15.

⁶³ Kratka veriga pomeni kratko pot med pridelovalcem živila in potrošnikom. Hrana, pridelana v bližini potrošnika, torej pridelana in predelana na lokalnih trgih, naj bi zaradi krajše poti in časa transporta imela višjo hranilno vrednost, vsebovala več vitaminov in pomenila tudi manjšo obremenitev za okolje.

⁶⁴ Osmi odstavek 84. člena ZJN-3 določa, da se pri merilih za izbiro ponudbe pri naročanju živil prednostno upoštevajo živila, ki so v shemah kakovosti (na primer sezonsko pridelana živila na integriran način, sezonsko pridelana živila na ekološki način in podobno), živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, ter živila, ki so trajnostno pridelana in predelana in je zagotovljena višja kakovost živil z vidika večje svežine ali nižjih okoljskih obremenitev pri prevozu.

Vendar pa je NIJZ v okviru strokovnega spremljanja (točka 2.1.2.5 tega poročila) ugotovil vrsto težav, povezanih z nabavo in naročanjem živil.

Pojasnilo NIJZ

Problematika priprave javnih naročil pri VIZ je neznanje glede priprave javnega naročila, slabo reševanje reklamacij, pomanjkanje časa, neznanje glede uveljavljanja pogodbenih kazni, prekinitev pogodb, problematični veliki zavodi zaradi velikih količin, mali zavodi zaradi oddaljenosti in malih količin, ni dovolj skladiščnih kapacitet, slaba podpora vodstva in/ali občin, dobavitelji se ne držijo dogovorov, preverjanje kakovostnih in varnostnih elementov živil, premalo sredstev za izvajanje analiz kakovosti živil, neakovostno pripravljena razpisna dokumentacija, neznanje o pravilnem izločanju sklopov, nepreverjanje ponudnikov, slaba kontrola dobav. Problemi pri ponudnikih so preobsežni sklopi, kar privede do uvoza in prijave distributerjev, specifični artikli v sklopih, ki zahtevajo dokup in s tem nekonkurenčnost, nerealizacija dobav skladno s pogodbo, specifične zahteve po dodatnih storitvah (po embalaži, priboru in podobno), nejasne ali nerealne zahteve (nazivi, gramaža, sestava), merili cena in kakovost nista v ustreznem razmerju.

Za zagotovitev učinkovite izvedbe javnih naročil bi morali VIZ v izogib problematiki nespoštovanja razpisnih pogojev že pred začetkom postopka oddaje javnega naročila izvesti podrobne raziskave trga živil ter na podlagi rezultatov oblikovati jasne in transparentne pogoje in merila in s tem zagotoviti sklenitev sporazuma s ponudniki, ki so zmožni zagotoviti dovolj živil ustrezne kakovosti po sprejemljivi ceni (sorazmernost cene glede na kakovost). V praksi pa se dogaja, da kader v VIZ, ki ima znanje o kakovosti živil, ni dovolj usposobljen za izvedbo javnih naročil. Za nekatere VIZ javna naročila izvajajo zunanji izvajalci.

Določanje meril in kriterijev za izbor ponudnikov ter zlasti izločanje sklopov zahtevata ustrezno poznavanje stanja na trgu živil ter ustrezne izkušnje s pripravo razpisov. Ugotovili smo, da NIJZ v okviru svetovanja podaja VIZ posamezna priporočila glede izvedbe javnih naročil⁶⁵, med drugim tudi glede oblikovanja in izločanja sklopov, čeprav svetovanje na področju javnih naročil ne sodi v njegovo pristojnost. Poleg tega se postavlja vprašanje glede doseganja namena ter učinkovitosti naročila z izločanjem sklopov živil v primerjavi z doseganjem namena ter učinkovitostjo nabave živil v okviru postopkov javnega naročanja. Zaradi specifičnosti in pestrosti ponudbe živil ter hkrati zaradi pogosto nezadostne usposobljenosti kadra, so postopki naročanja živil za VIZ težka naloga. Najemanje zunanjih izvajalcev ter možnost pritožb lahko povzroča VIZ dodatne stroške, hkrati pa ne zmanjša njihove odgovornosti. Dodatne težave povzročajo tudi izbrani ponudniki, ki ne upoštevajo zavez iz okvirnih sporazumov in pogodb. Po ugotovitvah NIJZ se pogosto dogaja, da VIZ zaradi časovne stiske (obroke mora VIZ organizirati vsak dan) ne zavrne prejetih živil slabše kakovosti.

ZJN-3 predstavlja pravno podlago, ki VIZ omogoča nabavo živil, ki so pridelana v njihovi neposredni bližini in so zato glede svežine kakovostna. To lahko VIZ izvede z izločitvijo sklopov živil iz postopka javnega naročanja ali z določitvijo meril glede upoštevanja shem kakovosti. Taka živila so zaradi kratkih poti od pridelovalca do VIZ bolj sveža in varna, zato se torej lahko šteje, da so zakonsko zagotovljene možnosti za nabavo kakovostnih živil. Vendar pa je od vsakega posameznega VIZ odvisno, kako

⁶⁵ Tako je NIJZ v Poročilu NIJZ 2016 med drugim priporočil, naj VIZ pripravijo nabor živil ter skladno s količinami smiselno oblikujejo sklope ter istočasno izločijo (skladno z ZJN-3) živila, ki so lokalna in sezonska, naj oblikujejo dodatna merila za doseganje višje kakovosti živil (na primer ekološka proizvodnja), naj z analizo lokalnega trga pridobijo sezname preverjenih lokalnih dobaviteljev, naj uporabljajo priporočila za javno naročanje živil, ki jih je pripravilo MKGP, in naj uporabljajo zeleno javno naročanje ekoživil.

učinkovito izvaja javna naročila živil. Zaradi zapletenosti izvedbe postopkov, možnosti višjih cen, večjega napora pri pripravi obrokov iz ekoloških živil ter nepriljubljenosti ekoloških živil (slabši izgled sadja, specifičen okus mleka in mlečnih izdelkov) se VIZ lahko celo sami omejujejo pri nabavi kakovostnih in ekoloških živil.

V reviziji smo ugotovili, da MIZŠ, MZ in NIJZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso poskrbeli za zagotovitev potrebnih izobraževanj in usposabljanj zaposlenih v vseh VIZ glede čim bolj učinkovitega ravnanja pri izvedbi javnih razpisov, vključno z ustreznostjo ravnanja v primeru neupoštevanja okvirnih sporazumov in pogodb (po podatkih iz letnih pregledov NIJZ⁶⁶ se je v letu 2016 izobraževanj na temo javnih naročil udeležilo le 5 oseb, v letu 2015 pa nobena).

Pojasnilo MIZŠ

MIZŠ ni organiziralo izobraževanj, ker je področje javnega naročanja v pristojnosti Ministrstva za javno upravo. MIZŠ nima podatkov o morebitni izvedbi problemske konferenco o javnem naročanju ekoloških živil.

NIJZ je v okviru revizije izrazil stališče glede možnosti za odpravo slabosti v smislu poenostavitve in poenotenja sistema javnih naročil.

Pojasnilo NIJZ

Potreben je sklop aktivnosti, od priprave enotne dokumentacije za javno naročanje hrane, hkrati pa nuditi pomoč VIZ pri izvedbi javnih naročil. Pred tem pa tudi izobraziti lokalne primarne proizvajalce, morda vzpostaviti model skupnega naročanja za več šol skupaj (ne preveč); občina lahko odigra vlogo pravne pomoči, potrebno je formiranje operativne skupine s področja kmetijstva, šolstva, zdravja, javne uprave, industrije za pomoč pri pravilno oblikovanem in vodenem javnem naročilu, harmonizacija s Smernicami za prehranjevanje v VIZ. Uvesti bi bilo treba spletno podporno okolje, ponudniki oziroma ponudba bi morala biti že prej preverjena od države (evidence, dokazila), naročnike bi bilo treba usposobiti za navedbo ustreznih kakovostnih zahtev v tehničnih specifikacijah razpisne dokumentacije in pri posamezni navedbi živila v obrazcu predračun. Naročnikom bi bilo treba nuditi popis živil na trgu. Potrebna je uskladitev ponudbe in povpraševanja. Vzpostaviti bi bilo treba tudi ustrezne mehanizme za uveljavljanje pogodbenih kazni in prekinitev pogodbe že ob pripravi razpisne dokumentacije. Naročnike bi bilo treba usposobiti za ustrezno ukrepanje v primeru dobaviteljevih kršitev. Izobraziti bi bilo treba tudi kuhinjsko osebje o prevzemu.

Po naši oceni so bili MZ, MIZŠ in NIJZ soodgovorni za pripravo in izvedbo ukrepov, ki so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, načrtovani v osnutku akcijskega načrta za izvajanje ReNPPTDZ15-25 za leta 2016, 2017 in 2018⁶⁷ (v nadaljevanju: osnutek AN16-18). Osnutek AN16-18 je vlada sprejela po obdobju, na katero se nanaša revizija. Osnutek AN16-18 je bil v javni obravnavi do 17. 1. 2017, vlada ga je sprejela 13. 4. 2017⁶⁸, sprejeti Akcijski načrt za izvajanje ReNPPTDZ15-25 do

⁶⁶ Letno poročilo NIJZ 2015, Letno poročilo NIJZ 2016.

⁶⁷ Akcijski načrt za izvajanje Resolucije o nacionalnem programu o prehrani in telesni dejavnosti za zdravje 2015–2025, za leta 2016, 2017 in 2018,
[URL: http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/NOVICE/23122016_Osnutek_Akcijskega_nac_rta_do_2018_k_Resoluciji_o_nacionalnem_programu_o_prehrani_in_telesni_dejavnosti_za_zdravje_2015-2025.doc], 25. 7. 2018.

⁶⁸ Sporočilo za javnost na spletni strani vlade,
[URL: http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/130_redna_s_eja_vlade_rs_59632/], 25. 7. 2018.

leta 2018⁶⁹ (v nadaljevanju: AN18) pa je med drugim vseboval tudi ukrepe in cilje z roki izpolnitve v letu 2016. Akcijski načrt za leto 2015 ni bil sprejet. MZ, MIZŠ in NIJZ so bili torej v obdobju, na katero se nanaša revizija, soodgovorni za pripravo in izvedbo v osnutku AN16-18⁷⁰ načrtovanih ukrepov. Glede na dejstvo, da vlada AN18 ni sprejela v okviru obdobja, na katero se nanaša revizija, smo presojali načrtovanje in izvajanje ukrepov z roki izvedbe v letu 2016, ki so bili v okviru obdobja, na katero se nanaša revizija, načrtovani v osnutku AN16-18 in kasneje potrjeni s sprejetjem AN18. V skladu z navedenim so bili MZ, MIZŠ in NIJZ soodgovorni za vzpostavitev učinkovitega sistema naročanja živil v VIZ s poudarkom na lokalni trajnostni oskrbi. Zato je vzpostavitev učinkovitega medsebojnega sodelovanja in sodelovanja z drugimi pristojnimi deležniki (kot na primer z Ministrstvom za javno upravo) osnovno izhodišče za uspešno izvedbo ukrepov v zvezi z identifikacijo težav, usposabljanjem oseb ter nenazadnje za zmanjševanje administrativnih bremen pri javnem naročanju, ki naj bi bili izvedeni do konca leta 2018.

2.1.3 Ureditev preprečevanja spodbujanja otrok k nezdravemu prehranjevanju

2.1.3.1 Preprečevanje uživanja sladkih pijač

Osmi odstavek 4. člena Zakona o šolski prehrani določa, da na območju VIZ ne smejo biti nameščeni prodajni avtomati za distribucijo hrane in pijače, po naši oceni predstavlja učinkovito sistemsko preprečevanje dostopnosti in uživanja nezdravih napitkov in živil v času, ko so otroci v VIZ.

2.1.3.2 Zaščita otrok pred neprimernimi komercialnimi sporočili v zvezi s hrano

Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah⁷¹ v 23. členu določa, da morajo ponudniki živil oblikovati pravila ravnanja v zvezi z neprimernimi avdiovizualnimi komercialnimi sporočili na način, da je otrokom omogočen razvoj zdravih prehranskih navad v skladu s prehranskimi smernicami, ki jih objavi minister, pristojen za zdravje. MZ je julija 2016, torej v roku iz osnutka AN16-18, sprejelo smernice za zaščito otrok pred komercialnimi sporočili v zvezi z nezdravimi živili⁷². Že avgusta 2016 pa je z ZPS sklenilo pogodbo za izvedbo analize oglaševanih živil ter analize o spoštovanju pravil ravnanja televizijskih hiš v zvezi z oglaševanjem živil/hrane. Tako je bilo tudi poročilo o stanju oglaševanja pripravljeno v roku iz osnutka AN16-18. ZPS je ugotovila, da je javna televizija po uvedbi smernic korenito zmanjšala obseg oglaševanja, medtem ko je to na komercialnih televizijskih programih manj opazno oziroma ni premika v pozitivni smeri. Po navedbi ZPS je samoregulacija oglasnih vsebin s strani televizijskih hiš neučinkovita.

⁶⁹ [URL: http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/javno_zdravje_2015/resolucija_preh_gib/_AK_CIJSKI_NACRT_2017_2018_pdf_.pdf], 25. 7. 2018.

⁷⁰ Predmet revizije so bile aktivnosti MZ, MIZŠ in NIJZ v obdobju do 31. 12. 2016, zato v nadaljevanju poročila navajamo ugotovitve v povezavi z osnutkom AN16-18, ki je bil pripravljen v tem obdobju, ne glede na dejstvo, da AN18, ki je bil sprejet po tem obdobju, praviloma ni odstopal od vsebin iz osnutka AN16-18 (več v točki 3.1.1 tega poročila).

⁷¹ Uradni list RS, št. 87/11, 84/15.

⁷² Prehranske smernice za oblikovanje pravil ravnanja za zaščito otrok pred neprimernimi komercialnimi sporočili v zvezi s hrano, Ministrstvo za zdravje, 25. 7. 2016, [URL: http://www.mz.gov.si/si/delovna_podrocja_in_prioritete/javno_zdravje/varovanje_in_krepitev_zdravja_prehrana_gibanje_dusevno_zdravje_itd/prehrana/prehranske_smernice_za_zascito_otrok_pred_neprimernimi_komercialnimi_sporocili/], 25. 7. 2018.

Na spletni strani ZPS⁷³ smo zasledili ugotovitve, da se tudi v otroških revijah Ciciban, PIL in Cool pojavljajo oglasi za nezdrava živila. Zato smo MZ vprašali, kako ukrepa ter zakaj ni naročilo raziskave glede oglaševanja nezdrave prehrane tudi v drugih medijih in na socialnih omrežjih (internet, mobilna telefonija) glede na ocene in ugotovitve ZPS, da so otroci bolj dojemljivi za spletno oglaševanje in ne toliko za televizijske oglase.

Pojasnilo MZ

Smernice v zvezi z omejevanjem oglaševanja določene brane otrokom se nanašajo le na avdiovizualne medijske storitve. MZ v zvezi z reguliranjem oziroma omejevanjem oglaševanja v tiskanih medijih nima pravne podlage. Namen opravljene raziskave je bil preveriti učinek smernic MZ oziroma sprejetih pravil ravnanja televizijskih hiš v zvezi z oglaševanjem brane. Na druge medije pa se zahteve Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah, ki predstavlja pravno podlago za sprejem prehranskih smernic, še ne nanašajo. Trenutno na evropski ravni poteka sprememba Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, ki jo povzema Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah in pravila razširja tudi na druge medije. Zato v smislu preverjanja vpliva učinka smernic raziskava v drugih medijih ne bi bila smiselna.

MZ in NIJZ sta bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, v skladu z osnutkom AN16-18 (in kasneje v skladu z AN18) predvidena za pripravo predlogov glede možnosti razširitve omejevanja oglaševanja še na drugih tržnih kanalih in družbenih omrežjih. Ocenjujemo, da je načrtovana aktivnost smiselna.

2.1.4 Aktivnosti za zagotavljanje bolj zdrave prehrane

MZ je v obdobju, na katero se nanaša revizija, sofinanciralo več raziskav na področju živil in sodelovalo pri pripravi več ključnih dokumentov za spodbujanje zdrave izbire pri prebivalcih Slovenije. Tako je strokovna skupina marca 2016 pripravila letni načrt za zmanjševanje uživanja soli v prehrani⁷⁴, oktobra 2016 pa je MZ pripravilo osnutek akcijskega načrta za podporo preoblikovanju živil v smislu povečanja razpoložljivosti hrane z nižjo vsebnostjo soli, maščob in sladkorja⁷⁵. V skladu z osnutkom AN16-18 je MZ pristopilo⁷⁶ k izvedbi raziskave Simboli na živilih kot orodje potrošnikom za lajšanje izbire zdravju koristnih živil ter sofinanciralo raziskavo o vsebnosti trans maščobnih kislin v nekaterih skupinah živil. Navedene aktivnosti po naši oceni lahko pozitivno vplivajo tudi na zdravo prehranjevanje otrok.

2.1.5 Informacijska podpora pri zagotavljanju zdravega prehranjevanja otrok v VIZ

Za spodbujanje zdravega prehranjevanja otrok je bilo vzpostavljenih več spletnih portalov oziroma več informacijskih podpor, ki jih predstavljamo v nadaljevanju.

⁷³ [URL: <https://www.zps.si/index.php/trg-in-cene/oglaevanje/7893-oglaevanje-zivil-namenjeno-otrok-om-in-najstnikom-5-2016>], 25. 7. 2018.

⁷⁴ Letni načrt prednostnih dejavnosti za uresničevanje akcijskega načrta za zmanjševanje soli v prehrani prebivalcev Slovenije, Strokovna skupina za načrtovanje in vrednotenje letnih načrtov na področju soli v prehrani, Ljubljana, marec 2016.

⁷⁵ Akcijski načrt za podporo preoblikovanju živil za zdrave izbire pri prebivalcih Slovenije 2017–2025, Ljubljana, oktober 2016.

⁷⁶ Javni razpis za izbiro raziskovalnih projektov Ciljnega raziskovalnega programa v letu 2015, Uradni list RS, št. 53/15.

2.1.5.1 Odprta platforma za klinično prehrano in portal Šolski lonec

Odprta platforma za klinično prehrano⁷⁷ (v nadaljevanju: OPKP) je spletno orodje za spremljanje prehranskih navad in načrtovanje prehrane. Uporabniki lahko v bazi poiščejo jedi in preverijo njihove prehranske vrednosti ter jih sestavljajo v obroke in vodijo svoj prehranski dnevnik.

Spletni portal Šolski lonec⁷⁸ je NIJZ vzpostavil novembra 2014 kot podporo strokovnemu osebju, zadolženemu za načrtovanje in pripravo zdravih obrokov v VIZ. Na portalu so zbrane pravne in strokovne vsebine s področja prehrane, letna poročila NIJZ o strokovnem spremljanju šolske prehrane, vsi programi in projekti za zdravo prehrano in gibanje otrok, dobre izkušnje iz prakse, e-kuharska knjiga z naborom receptov, e-načrtovanje obroka in e-seminarji.

Pojasnilo NIJZ

Spletni portal Šolski lonec vzdržuje NIJZ v okviru redne dejavnosti, financirane iz proračuna oziroma pogodbe z MZ. NIJZ skrbi za vsebinsko nadgradnjo portala ter dodeljevanje uporabniških pravic. Pogodb z zunanjim izvajalcem, ki bi vzdrževal spletni portal, NIJZ nima. Registriranih je 442 uporabnikov iz VIZ. V obdobju od vzpostavitve do sedaj je portal obiskalo 89.449 obiskovalcev.

V skladu z AN18 je MZ v letu 2017 pristopilo⁷⁹ k nadgradnji OPKP in portala Šolski lonec v smislu posodobitve OPKP za potrebe portala Šolski lonec, povezave portala Šolski lonec s portalom Prehrana.si ter pilotne povezave OPKP z informacijskim sistemom GDSN⁸⁰, ki omogoča enostavno izmenjavo podatkov o živilskih izdelkih in prehranskih dodatkih.

Ocenjujemo, da sta OPKP in portal Šolski lonec lahko šolam v podporo, saj nudita potrebne informacije v zvezi z zagotavljanjem zdrave prehrane na enem mestu. Vendar pa ne vključujeta vseh potrebnih vsebin za učinkovito organiziranje zdrave prehrane. Tako na primer ne predstavljata podpore pri izvajanju javnega naročanja, ki po naši oceni šolam povzroča največ težav pri učinkovitem zagotavljanju kakovostnih živil.

2.1.5.2 Informatizacija upravljanja učnih okolij

Iz osnutka AN16-18 in AN18 izhaja, da je MIZŠ do konca leta 2018 (v sodelovanju z drugimi deležniki) odgovorno za vzpostavitev sistema javnega naročanja hrane z upoštevanjem kratkih verig in načel zelenega javnega naročanja, prilagojenega VIZ v smislu poenostavitve in boljše učinkovitosti.

Delovna skupina za prehrano v VIZ je v prvi polovici leta 2016 proučevala možnosti za vzpostavitev spletne aplikacije, ki bi šolam olajšala javno naročanje živil. Pri tem je proučevala možnost vzpostavitve spletnega dinamičnega nabavnega sistema, ki naj bi skladno z ZJN-2 oziroma kasneje z ZJN-3 vključeval listo ponudnikov živil, s katere bodo VIZ lahko izbirali dobavitelje posameznih živil. MIZŠ je septembra 2016 pristopilo k projektu Posodobitev organizacije vodenja in upravljanja s podatki v

⁷⁷ [URL: http://opkp.si/sl_SI/cms/predstavitev], 25. 7. 2018.

⁷⁸ [URL: http://solskilonec.si/?page_id=786], 25. 7. 2018.

⁷⁹ Javni razpis za sofinanciranje programov na področju prehrane in telesne dejavnosti za zdravje za leta 2017, 2018 in 2019, Uradni list RS, št. 16/17, 18/17.

⁸⁰ Angl.: *Global Data Synchronisation Network*.

inovativnih učnih okoljih v ocenjeni vrednosti 2.000.000 evrov, ki ga sofinancira EU⁸¹ iz Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS). Projekt naj bi vključeval pregled obstoječih procesov, aplikacij in zakonodaje, identifikacijo možnih sistemskih rešitev za nadgradnjo oziroma prilagajanje, pripravo in izvedbo javnih naročil ter nadaljnji razvoj, upravljanje, vzdrževanje in implementacijo izdelanih rešitev na MIZŠ in VIZ. Iz dokumentacije ni bilo mogoče ugotoviti, MIZŠ pa v reviziji ni znalo pojasniti, katere konkretne vsebine naj bi bile vključene v projekt.

Iz Poročila o delu projektne skupine izhaja, da se nadgradnja področja šolske prehrane nanaša predvsem na informatizacijo prijav in odjav na prehrano. Ocenjujemo, da MIZŠ ni natančno opredelilo vsebinskih potreb po nadgradnji in informatizaciji posameznih modulov v okviru projekta Posodobitev organizacije vodenja in upravljanja s podatki v inovativnih učnih okoljih, saj iz predložene analize ni mogoče ugotoviti, katere vsebine in kateri postopki v okviru šolskega organiziranja prehrane in športno vzgojnega kartona (v nadaljevanju: ŠVK) naj bi se posodobili in (dodatno) informatizirali. Poleg tega iz dokumentacije tudi ni mogoče potrditi, da so načrtovane potrebne funkcionalnosti za zagotovitev učinkovitega javnega naročanja, kot je bilo načrtovano v osnutku AN16-18 in kasneje sprejetem AN18. Zaradi pomanjkljivih vsebinskih določb AN18 v reviziji ni bilo mogoče potrditi, da bodo tehnične rešitve, ki jih bodo izvedli zunanji izvajalci, bistveno prispevale k izboljšanju organiziranja prehrane v VIZ ter niti kakšne naj bi bile izboljšave v okviru ŠVK.

2.1.6 Ocena učinkovitosti spodbujanja zdravega prehranjevanja otrok

Država zagotavlja možnosti in spodbuja zdravo prehranjevanje otrok prek več sistemskih mehanizmov. Tako je z zakonom predpisala uporabo Smernic za prehranjevanje v VIZ, vzpostavila je sistemsko nadziranje upoštevanja teh smernic, zakonsko je prepovedala uporabo prodajnih avtomatov z živili in pijačo na območju VIZ, zakonsko je zavezala šole, da vključijo dejavnosti, povezane zdravim prehranjevanjem, v LDN. Vendar pa ureditev ne zagotavlja, da bi bili vsi otroci pri dostopnosti do zdravega prehranjevanja v VIZ povsem enako obravnavani (otroci iz šol, ki ne organizirajo vseh priporočljivih obrokov hrane, so glede možnosti zdravega prehranjevanja v času šole v slabšem položaju od otrok iz šol, ki organizirajo te obroke). Podobno z zakonsko ureditvijo ni zagotovljeno sistemsko preprečevanje ali bistveno zmanjševanje oglaševanja nezdravih živil v vseh medijih, ki so dostopni otrokom.

Zakonska ureditev in aktivnosti različnih deležnikov kažejo na dejstvo, da so na državni ravni vzpostavljeni mehanizmi za zdravo prehranjevanje otrok. MZ, MIZŠ in NIJZ po naši oceni izvajajo ustrezne aktivnosti. Vendar pa je njihov vpliv na navade prebivalcev Slovenije težko oceniti. Kljub temu je mogoče potrditi, da so na vseh področjih uspešno vzpostavljeni mehanizmi za spodbujanje zdravega prehranjevanja otrok. Spodbujanje otrok k zdravemu prehranjevanju pa bi bilo po naši oceni lahko še bolj učinkovito, če bi:

- bilo zagotovljeno, da bi vsi VIZ upoštevali Zakon o šolski prehrani in bi v LDN vključili zahtevane vsebine v zvezi s prehrano, kar bi pomenilo, da bi morali vsi VIZ izvajati določene vsebine glede spodbujanja k zdravemu prehranjevanju;
- se poenotilo ravnanje VIZ pri odločanju o načinu in obsegu spodbujanja zdravega prehranjevanja, s tem pa bi se zagotovila enaka obravnava otrok;

⁸¹ 1,6 milijona evrov iz ESS ter 400.000 evrov iz slovenske udeležbe.

- se ugotavljali in odpravljali razlogi za to, da nekatere šole ne ponujajo vseh možnih dodatnih obrokov, in bi bilo tako odpravljeno tveganje, da so otroci v teh šolah v slabšem položaju od otrok, ki jim šole ponujajo vse obroke;
- se na podlagi rezultatov analize potreb po prenovi normativov za sistemizacijo delovnega mesta organizatorja prehrane in drugih oseb, ki so zadolžene za organiziranje in pripravo šolske prehrane, pristopilo k ukrepom za izboljšanje učinkovitosti organiziranja prehrane;
- bili vsi VIZ, otroci in njihovi starši dodatno spodbujeni in hkrati poučeni o tem, kako pomembno je pri pripravi zdrave prehrane upoštevati Smernice za prehranjevanje v VIZ;
- vsi VIZ v celoti upoštevali priporočila v okviru dobro organiziranega ter enotnega, natančnega in poglobljenega strokovnega spremljanja, ki ga izvaja NIJZ;
- bilo zagotovljeno učinkovito naročanje živil;
- bila zagotovljena zadostna usposobljenost organizatorjev prehrane, s tem pa zmanjšana potreba po oddaji postopkov javnega naročanja zunanjim izvajalcem ter zato zmanjšanje stroškov;
- se sistemsko zagotovili učinkoviti mehanizmi za odpravo neupoštevanja Smernic za prehranjevanje v VIZ;
- z ustrezno informacijsko podporo VIZ olajšali postopke javnega naročanja živil.

2.2 Skrb države za zadostno telesno dejavnost otrok

Skrb za zagotavljanje zadostnega obsega telesne dejavnosti otrok je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejena v Zakonu o osnovni šoli in Zakonu o športu⁸² (v nadaljevanju: ZSpo). V okviru zakonskih podlag so hkrati zagotovljene tudi možnosti za izvajanje javnih razpisov za izvedbo posameznih programov dodatnega obsega telesne dejavnosti otrok.

2.2.1 Vzgojno-izobraževalne vsebine za zadostni obseg telesne dejavnosti

Kurikul za vrtce⁸³ ne določa obsega telesne aktivnosti, navaja le primere dejavnosti za otroke od 1. do 3. leta in primere dejavnosti za otroke od 3. do 6. leta. Zakon o osnovni šoli med drugim določa, da se s predmetnikom določijo izbirni predmeti, letno in tedensko število ur pouka posameznih obveznih in izbirnih predmetov. Z učnim načrtom se določijo vsebina predmetov, standardi znanj in cilji pouka pri predmetih, z LDN pa vsebina, obseg in razporeditev vzgojno-izobraževalnega in drugega dela v skladu s predmetnikom. V osnovni šoli je predmet Šport oziroma Športna vzgoja obvezni predmet v okviru obveznega programa. Za učence prve in druge triade so v predmetniku predvidene 3 šolske ure predmeta Šport na teden, za učence tretje triade pa zgolj 2 uri na teden⁸⁴.

⁸² Uradni list RS, št. 22/98. ZSpo je nehal veljati 24. 6. 2017 z uveljavitvijo novega Zakona o športu (v nadaljevanju: ZŠpo-1; Uradni list RS, št. 29/17).

⁸³ [URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/vrtci/pdf/vrtci_kur.pdf], 25. 7. 2018.

⁸⁴ Predmetnik za osnovne šole, [URL: http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_predsolsko_vzgojo_in_osnovno_solstvo/osnovno_solstvo/program/], 25. 7. 2018.

V učnem načrtu Športne vzgoje⁸⁵ so v okviru obsega in strukture predmeta določene obvezne dejavnosti (redni pouk s tečajem plavanja v 2. ali 3. razredu in pet športnih dni) ter prostovoljne (šola v naravi, športne interesne dejavnosti, dopolnilni pouk) in dodatne dejavnosti. V učnem načrtu je izrecno zapisano, da učitelji pripravijo LDN, ki lahko šolsko športno vzgojo obogatijo tudi s strokovno pripravljenimi športnimi programi, kot so Zlati sonček, Krpan, Ciciban planinec, Mladi planinec, učenje plavanja, kolesarski izpit. Določeno je tudi, da šola lahko ponudi učencem prostovoljno vključevanje v oddelke z dodatno športno ponudbo. Učenci se lahko prostovoljno vključujejo v razširjeni program, ki med drugim obsega interesne dejavnosti in pouk neobveznih izbirnih predmetov. Šola mora interesne in druge dejavnosti določiti v LDN. V interesne dejavnosti in v pouk neobveznih izbirnih predmetov se učenci vključijo prostovoljno.

MIZŠ je maja 2017 pripravilo predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli⁸⁶, kjer je določeno, da razširjeni program obsega vzgojno-izobraževalno delo v okviru organiziranih dejavnosti, pouk neobveznih izbirnih predmetov, dodatni pouk, dopolnilni pouk, individualno in skupinsko pomoč, pevski zbor, interesne dejavnosti, za učence od 1. do 5. razreda pa tudi učenje učenja, sprostitevno-ustvarjalne dejavnosti ter popoldansko varstvo.

Ocenjujemo, da bi predlagana sprememba zakona v delu, ki obravnava razširjeni program, lahko omogočila otrokom vključitev v neobvezne izbirne predmete in/ali interesne dejavnosti, vendar pa ne zagotavlja priporočljivega obsega telesne dejavnosti za vse otroke. Šole so namreč pri oblikovanju razširjenega programa, ki ga ponudijo otrokom, avtonomne. To pomeni, da ni nujno, da tak program vsebuje tudi dodatne možnosti za telesno dejavnost. Poleg tega pa izkušnje športnih pedagogov in drugih strokovnjakov kažejo na to, da zlasti otroci, ki nimajo zdravega življenjskega sloga, tudi nimajo interesa za dodatno telesno dejavnost. Zaradi tega MIZŠ s predlogom spremembe Zakona o osnovni šoli ne sledi neposredno priporočilom WHO⁸⁷, ki narekujejo najmanj 60 minut zmerne do intenzivne telesne dejavnosti dnevno, vse dni v tednu. Prav tako ne sledi oceni v okviru projekta Skupaj za zdravje⁸⁸, da je smiselno, da se vsem otrokom do konca šolanja zagotovi najmanj 180 minut kakovostne šolske športne vzgoje tedensko. Poleg tega niti ne sledi priporočilu v okviru projekta Uživajmo v zdravju, da bi bilo smiselno povečati število pedagoških ur športne vzgoje v osnovnih šolah.

V reviziji smo preverjali, ali in kako MIZŠ izvaja aktivnosti, predvidene v ReNPPTDZ15-25, in sicer minuta za gibanje, rekreativni odmor, korektivna vadba oziroma dopolnilni pouk za učence, ki za zdrav razvoj potrebujejo dodatne oblike telesne dejavnosti, ter obveščanje otrok o primerni prehrani med telesno dejavnostjo.

⁸⁵ Učni načrt Športna vzgoja,

[URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/os/prenovljeni_UN/UN_sportna_vzgoja.pdf], 25. 7. 2018.

⁸⁶ [URL: http://www.mizs.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/predlogi_predpisov/arhiv_predlogov_predpisov/], 25. 7. 2018.

⁸⁷ Global recommendations on Physical Activity for Health, World Health Organisation, [URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44399/1/9789241599979_eng.pdf], 25. 7. 2018.

⁸⁸ Preventivni program za otroke in mladostnike – prepoznavanje in obravnavanje čezmerne hranjenosti in debelosti, Delovna skupina Preprečevanje debelosti in zdrav življenjski slog otroka in družine, Skupaj za zdravje, Zdaj, Zdravje danes za jutri, Ljubljana, avgust 2016 (v nadaljevanju: Analiza ZDAJ 2016), [URL: http://www.skupajzazdravje.si/media/preventivni.program.om_prepoznavanje.in.obravnavanje.cezmerne.prehranjenosti.in.debelosti.pdf], 25. 7. 2018.

Pojasnilo MIZŠ

Cilji in aktivnosti za leti 2015 in 2016 naj bi bili natančno določeni v akcijskem načrtu. Ukrepi minuta za gibanje, rekreativni odmor, korektivna vadba, dopolnilni pouk za učence, ki za zdrav razvoj potrebujejo dodatne oblike telesne dejavnosti, ter obveščanje otrok o primerni prehrani med telesno dejavnostjo se po navedbah MIZŠ izvajajo le v manjšem številu šol, ne pa sistemsko.

Ocenjujemo, da je z Zakonom o osnovni šoli omogočeno otrokom, da so telesno dejavni tudi izven obveznega predmeta Šport, vendar pa praksa športnih pedagogov kaže na to, da se v prostovoljne (dodatne) dejavnosti, povezane s telesno dejavnostjo, vključujejo zlasti tisti otroci, ki so naklonjeni telesni dejavnosti in jim je zadosten obseg te dejavnosti ponujen že v krogu družine. Za otroke, ki jim družina ni uspela približati vzorcev zdravega življenjskega sloga, je ugotovljeno, da se prostovoljnim dejavnostim pogosto izogibajo. Zato bi bilo po naši oceni smiselno proučiti možnosti za zagotovitev priporočljivega obsega telesne dejavnosti v okviru obveznega dela vzgojno-izobraževalnega programa. Tako bi bil vsem otrokom zagotovljen priporočljiv minimalni standard glede obsega telesne dejavnosti. Po naši oceni je namreč šola najbolj učinkovito okolje zlasti za zagotovitev potrebne telesne dejavnosti tistim otrokom, katerih družine so neozaveščene oziroma si zaradi šibkega socialno-ekonomskega statusa ne morejo privoščiti priporočljivega obsega telesne dejavnosti. Ocenjujemo, da enaka obravnava otrok pri zagotavljanju pogojev za zadostno telesno dejavnost ni v zadostni meri sistemsko zagotovljena.

2.2.2 Smernice za priporočen obseg telesne dejavnosti otrok

Ministrica za izobraževanje je marca 2015 imenovala 8-člansko delovno skupino za pripravo smernic za priporočen obseg telesne dejavnosti, ki ji je določila rok za pripravo osnutka predloga smernic, in sicer do 1. 11. 2015. Delovna skupina, ki se je trikrat sestala, ni izpolnila naloge. Po drugi strani pa je MZ v reviziji izkazalo, da je v sodelovanju z NIJZ pripravilo in na delovnem srečanju izobraževalnih delavcev Mreže zdravih šol predstavilo Smernice za vključevanje gibanja v šolsko okolje.

Pojasnilo MIZŠ

Delovna skupina je v času svojega mandata pripravila izhodišča za določanje smernic ter identificirala in proučila relevantno strokovno literaturo in dokončala prvo izmed svojih zadolžitve, in sicer pripravo profila Slovenije v skupni strategiji EU o telesni dejavnosti. Ker je bila delovna skupina sestavljena iz priznanih strokovnjakov, ki pa so polno obremenjeni s svojimi rednimi delovnimi obveznostmi, je na koncu zmanjkalo časa za dokončanje dela. Še vedno pa obstaja velik interes, da se projekt zaključi, predvsem na strani nosilcev vsebine – športa.

Ocenjujemo, da obremenjenost članov delovne skupine za pripravo nacionalnih smernic za telesno dejavnost ne more biti razlog za neuresničitev naloge, za katero je bila zadolžena delovna skupina. V osnutku AN16-18 je bila predvidena posodobitev obstoječih smernic za telesno dejavnost za zdravje šolskih otrok z rokom do decembra 2017.

Pojasnilo MZ

Akcijski načrt za področje gibanja, analogno resoluciji, predstavlja del skupnega dokumenta AN18. Področje gibanja je obravnavano v poglavjih 6 in 7.

Ocenjujemo, da MIZŠ in MZ pri načrtovanju priprave smernic za telesno dejavnost za zdravje šolskih otrok delujeta neusklajeno in zato obstaja tveganje, da nacionalne smernice ne bodo pripravljene niti v roku, ki je določen v AN18, to je do konca leta 2018.

2.2.3 Ureditev zdravniških spričeval

V okviru projekta Uživajmo v zdravju je bil predlagan cilj zmanjšati izostanke otrok od predmeta Športna vzgoja, v okviru projekta Skupaj za zdravje pa je bilo ocenjeno, da je treba vzpostaviti ustrezno sodelovanje šolskih zdravnikov in športnih pedagogov glede opravičevanja nesodelovanja pri pouku športne vzgoje. NIJZ je v sodelovanju s FŠ pripravil pobudo za spremembe Pravilnika o izdajanju zdravniških spričeval in potrdil v zdravstvenih delovnih organizacijah⁸⁹ in jo septembra 2016 naslovil na Razširjeni strokovni kolegij za pediatrijo na MZ. Ta je decembra 2016 sprejel sklep, da bi bilo potrebno medresorsko usklajevanje in celostno reševanje problematike, in predlagal, naj NIJZ ustanovi posebno delovno skupino za reševanje tovrstnih skupnih težav med šolstvom in zdravstvom.

Pojasnilo MZ

Na podlagi skupnega predloga zdravstvene in prosvetne stroke, ki bo izvedljiv v praksi, bo MZ ustrezno spremenilo Pravilnik o izdajanju zdravniških spričeval in potrdil v zdravstvenih delovnih organizacijah.

Ocenjujemo, da so aktivnosti NIJZ in MZ ustrezne, saj lahko prispevajo k zmanjšanju števila otrok, ki se izogibajo športni vzgoji.

2.2.4 Izvajanje programov iz letnega programa športa

ZSpo je določal (enako določa tudi ZŠpo-1), da se izvajanje nacionalnega programa športa (v nadaljevanju: NPŠ) določi z letnim programom (v nadaljevanju: LPŠ), ki ga sprejme vlada, in z LPŠ, ki jih sprejmejo lokalne skupnosti. LPŠ določa programe športa, ki se sofinancirajo iz javnih sredstev, obseg in vrsto dejavnosti, potrebnih za njegovo uresničevanje, in obseg sredstev, ki se zagotovijo v državnem proračunu in proračunih lokalnih skupnosti. Izvajalca LPŠ na državni ravni izbere ministrstvo, pristojno za šport, na podlagi javnega razpisa. Način in postopek izbora izvajalcev LPŠ, sofinanciranje in spremljanje izvajanja programov športa podrobneje določi minister.

Pojasnilo MIZŠ

Pri pripravi predloga LPŠ, ki ga potrdi vlada, se vrednosti posameznih programov določijo na podlagi realizacije programov v preteklem letu, prioritet in pričakovane višine stroškov v naslednjem letu.

MIZŠ je v obdobju, na katero se nanaša revizija, za programe iz LPŠ, ki jih je mogoče povezati z zagotavljanjem zadostne telesne dejavnosti otrok, porabilo skupaj 8.015.629 evrov (od tega 3.913.081 evrov v letu 2015 in 4.102.548 evrov v letu 2016). V tabeli 6 prikazujemo porabljena sredstva za programe iz LPŠ na vključenega otroka za leto 2016.

⁸⁹ Uradni list SRS, št. 28/71.

Tabela 6: Porabljena sredstva MIZŠ za izvedbo programov iz LPŠ, povezanih z zagotavljanjem zadostnega obsega telesne dejavnosti, ter število v programe vključenih otrok v letu 2016

Namen – ime programa	Porabljena sredstva	Število vključenih šol/trenerjev ¹⁾	Število vključenih otrok	Porabljena sredstva na vključenega otroka
	v evrih			v evrih
Šport otrok in mladine	496.023	1.735	259.172	1,91
Oddelki z dodatno športno ponudbo	17.422	9	717	24,30
Nacionalne panožne zveze	1.720.705	120	5.895	291,89
Zdrav življenjski slog	1.868.398	187	30.000	62,28
Skupaj	4.102.548		295.784	13,87

Opomba: ¹⁾Pri programu Nacionalne panožne zveze je naveden podatek za število trenerjev.

Vir: podatki MIZŠ.

2.2.4.1 Program Šport otrok in mladine

MIZŠ je v obdobju, na katero se nanaša revizija, za šest programov Športa otrok in mladine (v nadaljevanju: program ŠOM), ki jih je mogoče povezati s spodbujanjem in zagotavljanjem zadostnega obsega telesne dejavnosti otrok, porabilo skupaj 984.455 evrov, od tega 488.431 evrov v letu 2015 ter 496.023 evrov v letu 2016. Podrobnejše podatke za leto 2016 prikazuje tabela 7.

Tabela 7: Porabljena sredstva MIZŠ za programe ŠOM ter število vključenih otrok v letu 2016

Program ŠOM	Porabljena sredstva	Število vključenih šol	Število vključenih otrok	Porabljena sredstva na vključenega otroka
	v evrih			v evrih
Mali sonček	26.528	335	66.276	0,40
Zlati sonček	38.159	235	46.190	0,83
Krpan	5.189	208	33.432	0,16
Naučimo se plavati	110.512	510	23.710	4,66
Šolska športna tekmovanja in prireditve	309.459	419	88.312	3,50
Hura, prosti čas	6.176	28	1.252	4,93
Skupaj program ŠOM	496.023	1.735	259.172	1,91

Vir: podatki MIZŠ.

Programi iz tabele 7 so bili v skladu z ZSpo in LPŠ del športne vzgoje, ki je potekala zunaj obveznega vzgojno-izobraževalnega programa, in so jih izvajale šole, društva ali zasebniki, ki so bili izbrani na podlagi javnega razpisa Zavoda Planica. MIZŠ je sofinanciralo⁹⁰ te programe na podlagi letne pogodbe z Zavodom Planica. Program ŠOM se je izvajal tako, da so šole pripravile načrte interesnih programov ŠOM, ki jih je z izvajalci programov usklajevalo 30 področnih koordinatorjev⁹¹ v okviru 16 področnih centrov. Po podatkih Zavoda Planica je bilo v programe ŠOM vključenih 98,7 odstotka osnovnih šol in 86,8 odstotka vrtcev. Vse šole in vrtci, ki so izpolnjevali pogoje iz razpisa, so prejeli sredstva za izvedbo programov kot tudi promocijski material in nagrade za udeležbo v programu (medalje, diplome, praktične nagrade in podobno).

Ocenjujemo, da se z izvajanjem programov ŠOM uspešno zagotavlja promocija in spodbujanje telesne dejavnosti večine predšolskih in šolskih otrok ter njihovih družin. S tem je po naši oceni dosežen pričakovan učinek teh programov. Pri tem izpostavljamo predvsem program Naučimo se plavati, v okviru katerega je bilo v šolskem letu 2015/2016 kar 92,1 odstotka plavalcev med preverjenimi šestošolci. Vendar pa smo v reviziji ugotavljali tudi, ali MIZŠ izvaja analize učinkovitosti programov ŠOM, predvsem z vidika porabe časa in denarja vseh deležnikov, ki sodelujejo pri izvedbi programov. MIZŠ je pojasnilo, da je za vsako šolsko leto izvedena analiza učinkovitosti programov, ki je določena s kazalniki učinkovitosti. Pri tem je posredovalo podatke o zneskih načrtovanih in porabljenih sredstev za nekatere programe ter podatke o načrtovanem in realiziranem številu tečajev plavanja. Vendar pa MIZŠ ni izkazalo, da je dejansko izvedlo analizo učinkovitosti programov ŠOM v smislu analize razmerja med celotnim vložkom (torej tudi v delu, ki ga sofinancirajo lokalne skupnosti) in učinkom programov ŠOM. MIZŠ med izvajanjem revizije še ni imelo podatkov o porabi občinskih sredstev za programe ŠOM v letu 2016, iz podatkov za leto 2015 pa izhaja, da so občine za programe ŠOM porabile skoraj trikrat več denarja kot MIZŠ⁹². Za sofinanciranje izvajanja programov ŠOM je MIZŠ v letu 2016 porabilo v povprečju manj kot 2 evra na v program vključenega otroka. Pri tem ni znano, kakšen je dejanski celotni strošek teh programov, saj ni znano, kakšen je strošek dela vseh vključenih deležnikov. Zato tudi ni mogoče oceniti, ali bi lahko bila izvedba aktivnosti z vidika števila vseh vključenih deležnikov v smislu enakega doseženega učinka cenejša. V izvajanje programov je bilo namreč vključenih 30 oseb (zaposlenih pri enem izmed 16 področnih centrov, ki opravljajo naloge v obsegu do 20 odstotkov delovne obveznosti, in se povezujejo z okrog 2.000 pedagogi), dodatno pa še posamezni zaposleni Zavoda Planica, lokalnih skupnosti in MIZŠ, ki so zadolženi za pripravo posameznih pogodb in razpisov. Glede na veliko število vključenih deležnikov in razpršenost nalog pri izvedbi programov bi bilo po naši oceni smiselno proučiti, ali se programi ŠOM izvajajo ekonomsko učinkovito.

2.2.4.2 Program Oddelki z dodatno športno ponudbo v osnovnih šolah

Oddelke z dodatno športno ponudbo sofinancira MIZŠ v okviru programa Prostočasna športna vzgoja otrok in mladine tako, da na podlagi LPŠ⁹³ in javnega razpisa izbere izvajalce, ki jim sofinancira strokovno delo športnega pedagoga v dodatni športni ponudbi, nakup športne in učne opreme in najem dodatnih

⁹⁰ Program lahko sofinancirajo tudi lokalne skupnosti, vendar MIZŠ nima podatkov o porabi občinskih sredstev za ta namen.

⁹¹ Informator 2016/2017, [URL: http://www.sportmladih.net/programi_som/organiziranost_som], 25. 7. 2018.

⁹² Občine so v letu 2015 porabile 1.435.263 evrov, MIZŠ pa 484.773 evrov.

⁹³ 7. člen ZSpo in Pravilnik o merilih za sofinanciranje izvajanja letnega programa športa na državni ravni (Uradni list RS, št. 22/15, 1/16), ki je prenehal veljati z uveljavitvijo istoimenskega pravilnika dne 24. 2. 2018.

športnih objektov in površin za izvajanje programa. Program je namenjen otrokom v prvem triletju devetletke in se izvaja izven rednega vzgojno-izobraževalnega programa tako, da sta pri športni ponudbi prisotna športni pedagog in razredna učiteljica. Za izvedbo programa je MIZŠ v letu 2015 porabilo 19.742 evrov, v letu 2016 pa 17.422 evrov. Pri tem je obseg sredstev za ta namen načrtovalo na podlagi realizacije programa v preteklem letu, prioritet in pričakovane višine sredstev v naslednjem letu.

Po naši oceni je z izvajanjem programa Oddelki z dodatno športno ponudbo otrokom lahko zagotovljena večja kakovost športne vadbe. Vendar pa projektni pristop ne zagotavlja večjega obsega in kakovosti vadbe vsem otrokom, temveč le minimalnemu številu otrok (v letu 2016 le 717 otrokom iz devetih prijavljenih šol), vključenih v šole z ambicioznimi pristopi, ki so bile izbrane na javnem razpisu. Zato program Oddelki z dodatno športno ponudbo s stališča zagotavljanja enake obravnave otrok ni učinkovit. Poleg tega pa se postavlja vprašanje, ali in koliko šol bi lahko v okviru obstoječih možnosti (obstoječega števila zaposlenih učiteljev) organiziralo dodatno športno ponudbo ob sočasni prisotnosti razrednega učitelja in športnega pedagoga. Po naši oceni načrtovanje in financiranje programa ni pregledno, saj ni znano, koliko denarja iz različnih virov prejme posamezna šola za namen dodatnih oddelkov in kako ga porabi (MIZŠ je v letu 2016 v povprečju posamezni izbrani šoli namenilo približno 2.000 evrov, občine pa so na primer v letu 2015 za sofinanciranje programa porabile petkrat⁹⁴ več denarja kot MIZŠ). Projektni pristop po naši oceni vsaj v določeni meri predstavlja tudi dodatno administracijo v šolah, Zavodu Planici, lokalnih skupnostih in na MIZŠ (izvedba javnega razpisa, prijave na razpis, sklepanje pogodb in podobno).

2.2.4.3 Program Nacionalne panožne zveze

MIZŠ vsaka štiri leta izvaja javne razpise za izbor izvajalcev in sofinanciranje plač strokovnih delavcev v okviru programa Nacionalne panožne zveze. Na podlagi Javnega razpisa za izbor izvajalcev in sofinanciranje plač strokovnih delavcev v programih nacionalnih panožnih športnih šol za štiriletno obdobje 2016–2020⁹⁵ je v letu 2016 sofinanciralo plače 120 trenerjev, v program pa je bilo vključenih 5.895 otrok. V okviru programa je MIZŠ za plače trenerjev v letu 2015 porabilo 1.308.041 evrov, v letu 2016 pa 1.720.705 evrov. V reviziji smo ugotavljali, ali ta program dejansko prispeva k večji dostopnosti kakovostnega športa tudi in predvsem otrokom iz socialno-ekonomsko šibkejših družin, ki nimajo sredstev za plačilo vadb. Poleg tega smo ugotavljali tudi, po katerih vsebinskih kriterijih MIZŠ določa obseg financiranja posameznih programov iz LPŠ (ali je cilj MIZŠ v zvezi s sofinanciranjem plač trenerjev in s tem zagotavljanjem kakovostnega športa omejenemu številu otrok pomembnejši od cilja, povezanega z zagotavljanjem priporočljivega obsega telesne dejavnosti vsem otrokom).

Pojasnilo MIZŠ

Namen sofinanciranja je zagotoviti optimalne pogoje za izvajanje športa otrok in mladine, ki so usmerjeni v kakovostni in vrhunski šport. Sofinancirana plača je eden od virov financiranja programa in v celotni finančni konstrukciji programa prispeva k znižanju vadb. Sofinanciranje programa pripomore k temu, da se lahko s kakovostnim športom ukvarjajo tudi nadarjeni športniki iz socialno šibkejših družin. MIZŠ spremlja izvajanje programa prek mesečnih poročil, ki jih morajo pošiljati vsi trenerji. Poročilo vključuje podatke o obsegu in vsebini trenažnega procesa in podatke o prisotnosti športnikov. Analiz na tem področju MIZŠ ne izvaja. Namen financiranja plač trenerjev v NPŠ je dvig kakovosti programov kakovostnega športa in povečevanje števila otrok, vključenih v te programe. S tem programom, ki ga MIZŠ izvaja že 19 let, je dvignilo kakovost v segmentu športa otrok, ki kažejo nadpovprečno nadarjenost in željo po ukvarjanju z

⁹⁴ Občine so v letu 2015 porabile 102.316 evrov, MIZŠ pa zgolj 19.742 evrov.

⁹⁵ Uradni list RS, št. 2/16.

vrhunskim športom. Ta program MIZŠ ocenjuje kot izjemno uspešen in nujen pri zagotavljanju vrhunskih dosežkov slovenskih športnikov v članski konkurenci na najvišji mednarodni ravni.

MIZŠ ni izkazalo, da je izvedlo kakršnokoli analizo učinka programa Nacionalne panožne zveze. Prav tako ni izkazalo, da so vadbine v društvih, ki jim MIZŠ financira plače trenerjev, nižje od vadbine v društvih, ki ne prejemajo dodatnih sredstev za plače trenerjev. Tako ni znano, ali je zaradi nižje vadbine trening v teh društvih bolj dostopen in dosegljiv tudi otrokom iz ekonomsko šibkih družin. Zaradi opustitve potrebnih analiz MIZŠ ni uspelo dokazati, da financiranje plač trenerjev prispeva k večji dostopnosti kakovostnega športa vsem otrokom, zlasti pa tistim, ki se sicer ne bi vključili v dodatne oblike športa.

2.2.4.4 Program Zdrav življenjski slog

V okviru programa, ki ga delno financira EU iz ESS, delno pa MIZŠ, se z namenom spodbuditi otroke k oblikovanju zdravega življenjskega sloga zagotavlja zainteresiranim osnovnošolcem⁹⁶ 5 ur organizirane vadbe na teden (poleg 2 ali 3 ur športne vzgoje v okviru kurikula še dodatni 2 ali 3 ure vodene vadbe v času podaljšanega bivanja in ob pouka prostih dneh). Program se izvaja tako (slika 6), da Zavod Planica na podlagi javnih razpisov izbranim izvajalcem programa dodeli sredstva za zaposlitev strokovnih delavcev za polovični delovni čas⁹⁷. MIZŠ je v obdobju, na katero se nanaša revizija, za izvedbo programa porabilo skupaj 3.965.265 evrov, od tega 1.868.398 evrov v letu 2016. V letu 2016 je bilo v program vključenih 187 šol in približno 30.000 učencev. Iz dokumentacije ni bilo mogoče natančno ugotoviti, koliko od vseh otrok na 187 vključenih šolah se je odločilo za vključitev v program. Na podlagi podatkov o številu v program vključenih šol smo ocenili, da je bilo zainteresiranih približno 45,8 odstotka⁹⁸ vseh otrok iz šol, ki so bile vključene v program. To pomeni, da je bil z izvedbo programa dosežen oziroma celo presežen cilj iz javnega razpisa, in sicer vključiti več kot 30 odstotkov osnovnošolske populacije na osnovnih šolah, vključenih v program.

MIZŠ je financiralo evalvacijo programa Zdrav življenjski slog⁹⁹. V analizo telesnega in gibalnega razvoja je bilo vključenih 19.684 osnovnošolcev, od tega 3.155 učencev¹⁰⁰ v okviru eksperimentalne skupine (otroci, ki so bili vključeni v program) in 16.529 otrok v okviru kontrolne skupine (otroci iz istih šol, ki niso bili vključeni v program). V evalvaciji je navedeno, da je bila na visoko reprezentativnem vzorcu dokazana pozitivna povezanost gibalnih sposobnosti in zdravja ter da se učinek dodatnih 2 ur športne dejavnosti kaže v še večjem obsegu športne vadbe v društvih in večji samoaktivnosti, hkrati pa zagotavlja napredek v osebnoštnem, telesnem in gibalnem razvoju otrok in mladine. Iz evalvacije izhaja, da se je pri eksperimentalni skupini v primerjavi s kontrolno skupino količina kožne gube nadlahti statistično

⁹⁶ Program je namenjen otrokom od 6. do 15. leta starosti.

⁹⁷ Višina dodeljenih sredstev je pogojena z izobrazbo pedagoga in se giblje od 13.000 evrov do 24.000 evrov na zaposlitev.

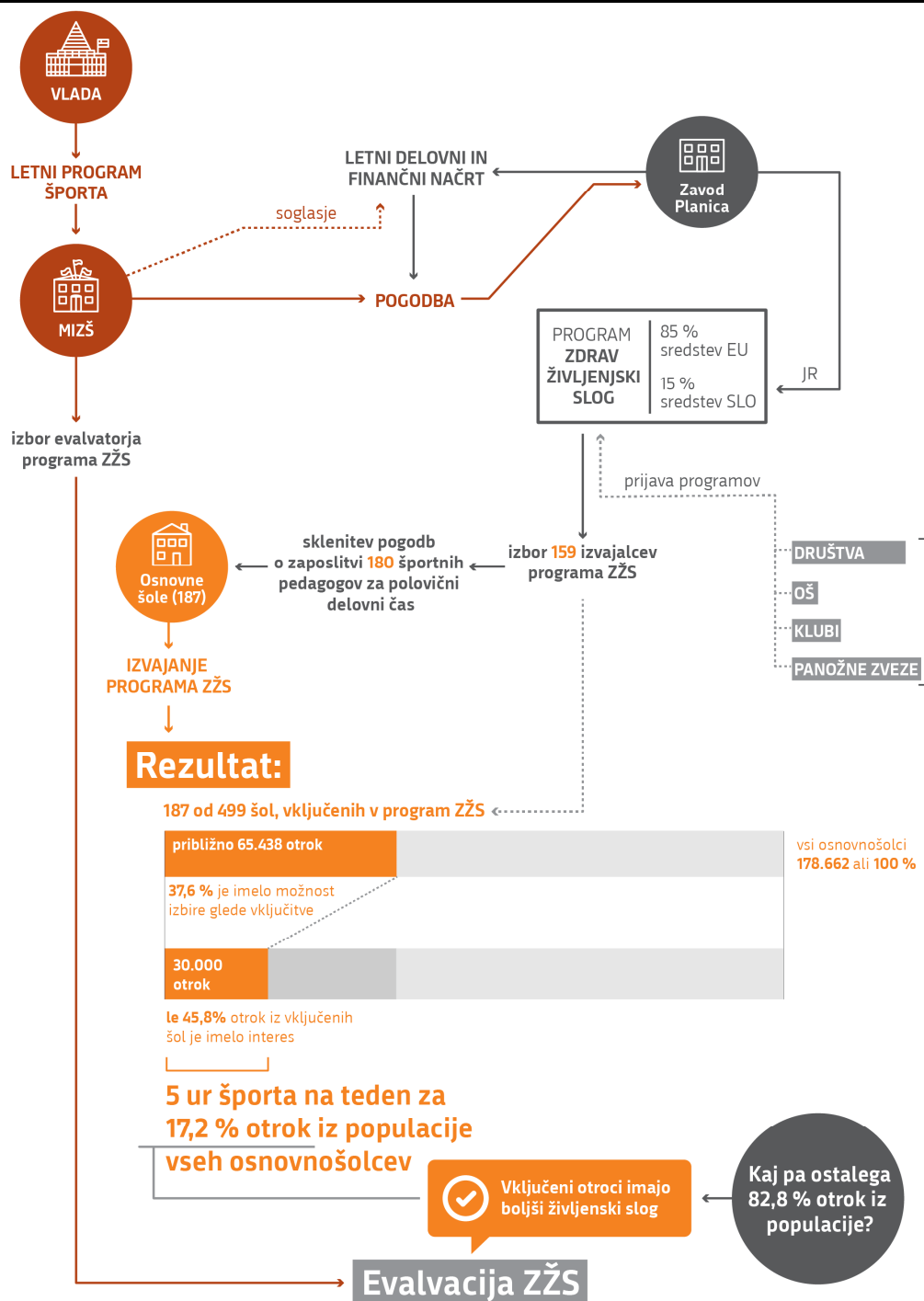
⁹⁸ 187 vključenih šol od vseh 498 šol v šolskem letu 2015/2016 predstavlja 37,6 odstotka vseh šol. Možnost izbire je torej imelo približno 37,6 odstotka od vseh 174.038 otrok, vključenih v šole in druge zavode v šolskem letu 2015/2016, kar je 65.438 otrok. 30.000 v program vključenih otrok od 65.438 otrok, ki so imeli možnost izbire, predstavlja 45,8 odstotka otrok.

⁹⁹ Evalvacija programa Zdrav življenjski slog 2014–2015, prof. dr. Janko Strel, Ljubljana, november 2015, Zavod FIT LAB – CENTER ZA TELESNI IN GIBALNI RAZVOJ, [URL: https://www.zsrs-planica.si/wp-content/uploads/2016/01/Evalvacija_programa_-ZZS_2014_2015.pdf], 25. 7. 2018.

¹⁰⁰ Iz evalvacije izhaja, da je bilo v analizo vključenih 1.805 učencev in 1.350 učenk, ki so bili vključeni v program.

pomembno znižala, pri tej skupini so bile ugotovljene tudi pozitivne in statistično pomembne razlike pri vseh gibalnih sposobnostih.

Slika 6: Postopek izvedbe programa Zdrav življenjski slog v letu 2016



Vir: podatki MIZŠ.

Po naši oceni program Zdrav življenjski slog prinaša otrokom, ki so bili zainteresirani zanj in so se vanj lahko vključili, želene učinke, torej izboljšano gibalno učinkovitost in povečanje interesa otrok za telesno dejavnost. Vendar pa projekt po naši oceni ni učinkovit, saj je bilo v letu 2016 vanj vključeno le približno 17,2 odstotka vseh osnovnošolcev¹⁰¹. S projektnim pristopom tako ni zagotovljena enaka obravnava vseh otrok pri zagotavljanju dodatne športne ponudbe, zato so otroci v šolah, ki so vključene v projekt, v boljšem položaju od ostalih otrok. Poleg tega pa praksa športnih pedagogov kaže na to, da se v program vključujejo ravno tisti otroci, ki se tudi v prostem času radi ukvarjajo s telesno dejavnostjo, ne pa nujno tudi tisti otroci, ki bi dodatno telesno dejavnost potrebovali iz zdravstvenih razlogov. V javnem razpisu ni bilo določeno, kolikšen delež otrok mora biti vključen v program, da se ta financira celotno obdobje. Vendar pa je bil delež števila vključenih otrok upoštevan v skladu z merili za izbor izvajalcev tako, da so imeli izvajalci z manj kot 25 odstotkov vključenih otrok manjše možnosti za izbor¹⁰².

Pojasnila NIJZ

Smiselno bi bilo sistemsko zagotavljanje širitve programa Zdrav življenjski slog v vse VIZ. Uspešni in zlasti učinkoviti projekti bi morali najti mesto v sistemskih rešitvah, s čimer se trajno zagotovita kader in financiranje, kar pa je v pristojnosti MIZŠ in MZ. Projekt je bil usmerjen le na tista okolja (šole), kjer je bil identificiran problem prekomerne telesne mase in debelosti med učenci¹⁰³. Ker ni zajel ostalih okolij – šol, projekt v tem delu zagotovo ni bil učinkovit. NIJZ ni opravil analize ali predlagal MIZŠ izvedbo analize učinka projekta v primerjavi s pričakovanim učinkom morebitne sistemske uvedbe tega projekta v kurikulum v okviru že zaposlenih strokovnih delavcev. Učinek bi bil zagotovo večji, če bi se dobre prakse učinkovitih projektov sistemsko umestile v šole.

Pojasnilo MIZŠ

Ministrica je z namenom proučitve sistemske uvedbe dodatnih ur športa v okviru kurikula ustanovila delovno skupino, ki bo podala strokovne predloge. Vsebinske in organizacijske rešitve ter izračuni potrebnih sredstev za izvajanje 5 ur športne vzgoje v okviru kurikula ne obstajajo niti ne obstaja ocena števila dodatnih potrebnih zaposlitev v primeru odločitve za izvedbo 5 ur športne vzgoje na teden za vse otroke, saj delovna skupina še ni končala s svojim delom. Za nadaljevanje in širitev programa Zdrav življenjski slog je odgovorno MIZŠ, zato tudi vsako leto zagotovi sredstva za nadaljevanje programa in išče sistematične razširitve za vpeljavo programa v vse osnovne šole.

Ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi MIZŠ natančno proučilo stroške in koristi (učinke) vseh projektov v zvezi s telesno dejavnostjo otrok ter na podlagi rezultatov analiz in v okviru omejenih sredstev ugotovilo, ali in kako bi na račun morebitne ukinitve določenih projektov uvedlo sistemske rešitve za dodatno telesno aktivnost za vse otroke.

2.2.5 Ocena učinkovitosti zagotavljanja zadostne telesne dejavnosti otrok

Ocenjujemo, da je ureditev šolskega sistema, ko je s predpisi določen primeren obseg športne vzgoje v okviru vzgojno-izobraževalnega programa, ustrezna. Na tak način je namreč neposredno poskrbljeno, da je vsem otrokom zagotovljen določen obseg telesne dejavnosti in je tako zdrav življenjski slog vsaj delno zagotovljen v okviru šole. Vendar pa je ugotovljeno, da predpisani obseg športne vzgoje ne sledi potrebam

¹⁰¹ 30.000 od 174.038 vseh osnovnošolskih otrok v šolskem letu 2016/2017.

¹⁰² Vključenost 25 odstotkov in več otrok v program je prinesla 25 točk, pri manj kot 25 odstotkov vključenih otrok pa je bilo število točk enako odstotku vključenih otrok.

¹⁰³ V javnem razpisu je bilo določeno, da se 67 odstotkov denarja nameni za vzhodno, 33 odstotkov denarja pa za zahodno kohezijsko regijo.

po telesni dejavnosti, ki se v veliki meri povečujejo tudi zaradi sedečega načina življenja. Glede na ugotovitve številnih raziskav o priporočljivem obsegu telesne dejavnosti v času, ko so otroci v šoli, je po naši oceni treba proučiti, ali in kako obstoječi predpisani obseg obvezne športne vzgoje otrok v šolah bolje prilagoditi potrebam glede na nove okoliščine. K izboljšanju učinkovitosti ureditve glede zagotavljanja zadostne telesne dejavnosti bi MIZŠ, MZ in NIJZ lahko med drugim prispevali s pripravo smernic za priporočen obseg telesne dejavnosti otrok in z izboljšanjem ureditve opravičevanja nesodelovanja otrok pri predmetu Športna vzgoja.

Poleg predpisanega obsega športne vzgoje za vse otroke, ki ne sledi v celoti potrebam otrok po telesni dejavnosti, pa država zagotavlja možnosti za dodatni obseg telesne dejavnosti še s posameznimi programi iz LPŠ. Vendar pa se ti programi že vrsto let izvajajo le projektno, zato ne dosežejo vseh otrok. Tako je bilo v šolskem letu 2015/2016 v program Oddelki z dodatno športno ponudbo vključenih zgolj 0,4 odstotka vseh osnovnošolcev, v program Nacionalne panožne zveze le 3,4 odstotka vseh osnovnošolcev ter v program Zdrav življenjski slog le 17,2 odstotka vseh osnovnošolcev. Učinek omenjenih programov je torej omejen, saj ti programi lahko pozitivno učinkujejo na zdravje le v program vključenih otrok. Tako je evalvacija programa Zdrav življenjski slog pokazala dejanski učinek na povečanje gibalne učinkovitosti vključenih otrok, medtem ko za programe ŠOM, Oddelkov z dodatno športno ponudbo in Nacionalne panožne zveze ni bilo mogoče ugotoviti, ali se z njihovim izvajanjem dosegajo pričakovani rezultati ter kakšen je njihov učinek na zagotavljanje gibalne učinkovitosti otrok. Glede na ugotovitve FŠ o gibalni neučinkovitosti otrok in stališča športnih pedagogov, da zamujenega razvoja motoričnosti otrok v zgodnjem obdobju (prvi triadi devetletke) ni mogoče nadoknaditi v kasnejši rasti dobi otroka, ocenjujemo, da bi moralo MIZŠ določiti prioritete cilje, s katerimi bi država prispevala k večji telesni dejavnosti vseh otrok. Pri tem bi bilo tudi smiselno proučiti, ali bi bila sistemska izvedba aktivnosti učinkovitejša od projektne oziroma kako se bodo sedanje projektne aktivnosti lahko aplicirale na širšo populacijo.

Po naši oceni bi lahko bila izvedba navedenih programov bolj učinkovita (pregledna in racionalnejša) ob manjšem številu vključenih deležnikov. Smiselno bi bilo, da bi MIZŠ natančno spremljalo in evalviralo uspešnost in učinkovitost teh programov. Obstoječi način financiranja programov iz LPŠ zgolj na podlagi indeksiranja pretekle porabe sredstev za isti namen pa po naši oceni ni ustrezen. Na podlagi navedenega pristopa namreč ni mogoče potrditi, da MIZŠ v okviru omejenih finančnih sredstev in glede na spreminjajoči življenjski slog otrok prilagaja vrsto in obseg programov tako, da je k telesni dejavnosti spodbujeno čim večje število otrok.

Ocenjujemo, da vsi programi iz LPŠ pozitivno prispevajo k spodbujanju otrok, da so bolj telesno dejavni. Vendar pa se s projektnim pristopom pri izvajanju teh programov ne zagotavlja zadosten obseg telesne dejavnosti za vse otroke. Poleg tega se neenaka obravnava glede dostopnosti zdravega življenjskega sloga z izvajanjem projektov le še povečuje. Ob upoštevanju rezultata evalvacije programa Zdrav življenjski slog in ugotovitve FŠ, da je delež nizko gibalno učinkovitih in neučinkovitih otrok v šolskem letu 2015/2016 bistveno presegel polovico populacije otrok¹⁰⁴, bi bilo po naši oceni treba proučiti možnosti za zagotovitev dodatnega obsega telesne dejavnosti v okviru kurikula vsem osnovnošolcem. Ob omejenih razpoložljivih sredstvih za zagotavljanje telesne dejavnosti otrok bi bilo zato po naši oceni treba proučiti ustreznost razmerij glede porabe sredstev za posamezne namene. Pri tem bi bilo treba natančno določiti prioritete

¹⁰⁴ Letno poročilo o telesnem in gibalnem razvoju otrok in mladine slovenskih osnovnih in srednjih šol v šolskem letu 2015/2016, [URL: http://www.slofit.org/Portals/0/SLOfit_2016.pdf], 25. 7. 2018.

cilje in načrtovanje sredstev za izvedbo posameznih programov prilagoditi prioriteten ciljem. Ocenjujemo, da so v dokumentih, ki so bili pripravljeni v okviru projekta Uživajmo v zdravju, strokovno in natančno podani predlogi ukrepov in izboljšav glede sistemske ureditve zdravega življenjskega sloga, zato bi jih bilo po naši oceni smiselno proučiti in upoštevati.

2.3 Zaznavanje debelosti ter ukrepanje in pomoč pri odpravi debelosti otrok

Pravilnik za izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva na primarni ravni¹⁰⁵ določa obveznost izvajanja sistematičnih pregledov dojenčkov, predšolskih in šolskih otrok. V skladu s tem pravilnikom mora vsaka šola imeti imenovanega zdravnika šole s pripadajočim timom (medicinska sestra in zdravstveni tehnik), ki je odgovoren za izvedbo obveznega programa preventivnega zdravstvenega varstva in programirane zdravstvene vzgoje. Timi opravijo sistematične preventivne preglede šolskih novincev pred vstopom v šolo ter preglede učencev v 1., 3., 6. in 8. razredu osnovne šole, kjer med drugim preverijo otrokovo telesno težo in višino, ITM, življenjski slog oziroma življenjske navade. O pregledu in ugotovitvah obvestijo osebnega zdravnika in starše.

Ureditev sistematičnih pregledov po naši oceni omogoča, da so vsi prehranjeni otroci zgodaj zaznani in obravnavani. S tem so zagotovljene možnosti za enako obravnavo otrok. Vendar pa protokol sistematične strokovne obravnave prehranjenih otrok ni bil izdelan, prav tako ni v nobenem aktu ali drugem dokumentu (smernicah, napotilih) določila o tem, kako naj zdravstveni delavci in/ali šola oziroma vrtec ukrepajo in medsebojno sodelujejo v primeru, če je ugotovljeno, da je otrok prehranjen ali ima slabe življenjske navade. Zato po naši oceni niso bili zagotovljeni mehanizmi za preprečitev tveganj, da šolske in/ali zdravstvene službe različno ukrepajo glede morebitne obravnave prehranjenih otrok ali pa niti ne ukrepajo. Pri predšolskih otrocih, ki niso vključeni v vrte in katerih starši se ne odzivajo na povabila na sistematične preglede, je tveganje za neukrepanje v smislu obravnave debelosti otrok največje.

¹⁰⁵ Uradni list RS, št. 19/98, 47/98, 26/00, 67/01, 33/02, 37/03, 117/04, 31/05, 83/07, 22/09, 17/15. Do leta 2003 je bil ta predpis poimenovan kot Navodilo za izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva na primarni ravni, s Pravilnikom o spremembah in dopolnitvah navodila za izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva na primarni ravni (Uradni list RS, št. 37/03) pa je bil preimenovan v pravilnik.

Predloge protokolov preventivnih zdravstvenih pregledov¹⁰⁶, kriterijev za vodenje pri pediatru in kriterijev za napotitev na sekundarno ter terciarno raven obravnave je pripravila delovna skupina v okviru projekta Skupaj za zdravje. V okviru projekta Uživajmo v zdravju pa so bili med drugim izdelani Priročnik za obravnavo debelosti otrok v VIZ¹⁰⁷, Navodilo preventivnim timom¹⁰⁸ in evalvacija modela¹⁰⁹.

Pojasnilo MZ

Celoten projekt Skupaj za zdravje je bil načrtovan in izveden tako, da je pripravil strokovna izhodišča, izdelke in orodja z namenom, da se kasneje razširijo in implementirajo na primarno raven zdravstvenega varstva. MZ bo to realiziralo na način, da bo v prvi fazi potekala implementacija v 25 zdravstvenih domovih po Sloveniji, ki bodo izbrani in financirani v okviru razpisov ESS. Po proučitvi pravnih in finančnih zmožnosti pa se predvideva sistemsko financiranje.

Ocenjujemo, da so bili v okviru projektov Skupaj za zdravje in Uživajmo v zdravju pripravljeni koristni izdelki in predlagane potrebne rešitve glede zdravstvene obravnave debelih otrok. Implementacija izdelkov na vzorcu 25 zdravstvenih domov, ki je bila načrtovana v obdobju, na katero se nanaša revizija¹¹⁰, je po naši oceni ustrezen pristop pred odločitvijo o morebitni vzpostavitvi sistemske obravnave otrok po predlaganih modelih.

2.4 Spremljanje stanja in ocenjevanje posledic debelosti otrok

V predpisih in drugih dokumentih načrtovanja deležniki, ki naj bi bili pristojni za spremljanje stanja debelosti otrok in evalviranje posledic debelosti, niso natančno določeni. Zakon o osnovni šoli določa, da morajo osnovne šole voditi zbirko podatkov o gibalnih sposobnostih in morfoloških značilnostih učencev¹¹¹. Pravilnik o zbiranju in varstvu osebnih podatkov na področju osnovnošolskega

¹⁰⁶ Program preventivnih pregledov otrok in mladostnikov, Skupaj za zdravje, Zdaj, Zdravje danes za jutri, Norveški sklad, NIJZ, SVRK, Ljubljana, avgust 2016,

[URL: http://www.skupajzazdravje.si/media/program.preventivnih.pregledov.za.otroke.in.mladostnike_.pdf], 25. 7. 2018.

¹⁰⁷ Priročnik za promocijo zdrave prehrane in telesne dejavnosti v šolskem okolju, Uživajmo v zdravju, Norveški sklad, SVRK, Ljubljana, 2016, [URL: http://www.uzivajmovzdravju.si/wp-content/uploads/2016/07/Prirocnik-za-VIZ_11.7.pdf], 25. 7. 2018.

¹⁰⁸ Algoritem delovanja različnih deležnikov v lokalnih preventivnih timih po konceptu skupnostnega pristopa, Navodila preventivnim timom za sodelovanje v pilotnem testiranju, Uživajmo v zdravju, Norveški sklad, SVRK, Ljubljana, 2016, [URL: http://www.uzivajmovzdravju.si/wp-content/uploads/2016/12/Algoritem-delovanja_prirocnik-za-izvajalce.pdf], 25. 7. 2018.

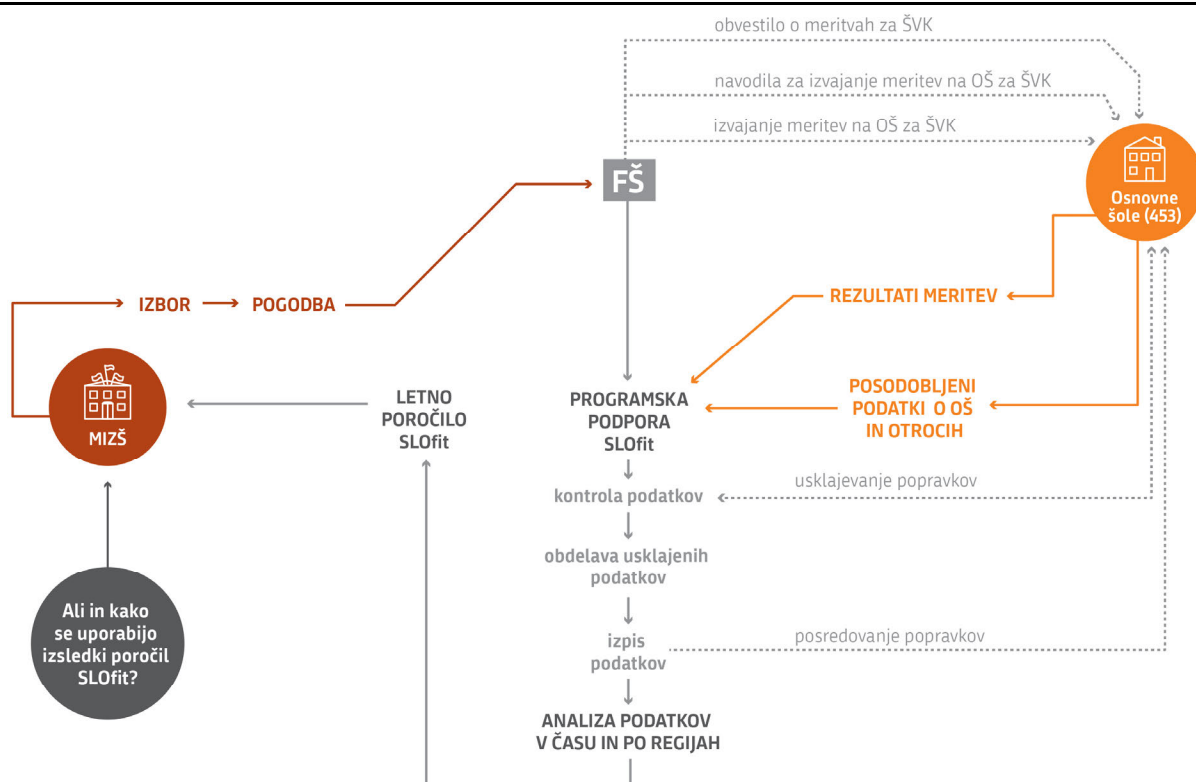
¹⁰⁹ Pilotna izvedba modela obravnave debelosti otrok in mladostnikov, Poročilo z evalvacijo, Uživajmo v zdravju, Norveški sklad, SVRK, Ljubljana, 2016, [URL: http://www.uzivajmovzdravju.si/wp-content/uploads/2017/01/Evalvacijsko-poro-tilo_OBJAVA_10.1.2017.pdf], 25. 7. 2018.

¹¹⁰ MZ je oktobra 2017 objavilo javni razpis Nadgradnja in razvoj preventivnih programov ter njihovo izvajanje v primarnem zdravstvenem varstvu in lokalnih skupnostih tudi za izvedbo nadgrajenih preventivnih pregledov za šolske otroke in s tem zgodnje odkrivanje ogroženih za nastanek kroničnih bolezni, ki so povezane z neustreznimi prehranjevalnimi in gibalnimi navadami, ter za ustrezno ukrepanje vključno z informiranjem in motiviranjem za aktivno skrb za zdravje.

¹¹¹ Četrty odstavek 95. člena Zakona o osnovni šoli določa, da zbirka podatkov obsega podatke o značilnostih učenca, ki se nanašajo na telesno višino, voluminoznost telesa, hitrost alternativnih gibov, eksplozivno moč, koordinacijo gibanja telesa, fizično vzdržljivost trupa, gibljivost, mišično vzdržljivost ramenskega obroča in rok, sprintersko hitrost in vzdržljivost v submaksimalnem kontinuiranem naprežanju.

izobraževanja¹¹² pa v 16. členu določa, da se v ŠVK vpisujejo podatki z namenom ugotavljanja trendov sprememb telesnih značilnosti in gibalnih sposobnosti ter z namenom svetovanja o telesnem in gibalnem razvoju otrok. Zakon o osnovni šoli še določa, da se zbrani in obdelani podatki posredujejo MIZŠ, pri tem ni v nobenem predpisu določeno, kdo in na kakšen način jih zbira in obdeluje ter ali in za katere namene naj bi MIZŠ pridobljene podatke uporabilo. Ne glede na to, da pristojnosti za uporabo podatkov iz ŠVK niso predpisane, pa podatke (vključno s podatki o telesni teži in kožni gubi) ob podpori spletne aplikacije zbira in obdeluje FŠ (slika 7) na podlagi letne pogodbe z MIZŠ. FŠ izvaja analize in o rezultatih letno poroča¹¹³. Za izvedbo aktivnosti, povezanih z meritvami in analizami podatkov SLOfit, je FŠ samostojno (brez podpore MIZŠ) razvila in večinoma iz lastnih sredstev financirala lastno informacijsko rešitev.

Slika 7: Postopki zbiranja in obdelave podatkov iz ŠVK v okviru meritev iz sistema SLOfit



Vir: poročilo FŠ.

Podatke o debelih otrocih torej zbira in analizira FŠ v okviru sistema SLOfit, podatke o številu zdravstveno obravnavanih otrok pa NIJZ na podlagi zbirnih podatkov iz kartotek pri pediatrih. Ob dejstvu, da vse šole FŠ ne posredujejo podatkov iz ŠVK, je bilo po podatkih SLOfit v RS v letu 2015 skupaj 10.595, v letu 2016 pa kar 11.118 osnovnošolcev debelih. Po podatkih NIJZ je bilo v letu 2015

¹¹² Uradni list RS, 80/04, 76/08.

¹¹³ [URL: <http://www.slofit.org/letna-porocila>], 25. 7. 2018.

zaradi debelosti¹¹⁴ zdravstveno obravnavanih 2.649 osnovnošolcev in mladostnikov¹¹⁵ ter 283 predšolskih otrok.

Pojasnilo NIJZ

NIJZ ne razpolaga s podatki o številu otrok, ki so s pomočjo strokovno vodenih programov zdravljenja bolezni ali stanj, povezanih z debelostjo, ponovno pridobili priporočen ITM. NIJZ nima študij glede pričakovanih posledic otroške debelosti niti ocen direktnih in indirektnih letnih stroškov zdravljenja otrok zaradi debelosti.

V okviru projekta Uživajmo v zdravju je bil med drugim določen cilj zagotovitev dostopnosti do podatkov iz sistema SLOfit šolskim in družinskim zdravnikom na podlagi vzpostavitve spletne platforme. V skladu s tem ciljem je bil v okviru projekta razvit in preizkušen model sodelovanja učitelja športne vzgoje in zdravnika. Tako je zdravnik ob soglasju staršev lahko dostopal do otrokovih SLOfit podatkov in svoja opažanja združil z informacijami iz zdravstvenega kartona. FŠ je razvila aplikacijo Moj SLOfit in načrtuje pripravo ter vključitev modula SLOfit zdravnik v projekt eZdravje, s čimer bi bil zdravnikom omogočen dostop do podatkov SLOfit.

Pojasnilo NIJZ

Predlog možnosti vpogleda pooblaščenega zdravnika v podatke ŠVK je zagotovo eno izmed področij, ki je ključno za zagotavljanje celovitega spremljanja in usmerjanja šol pri otrokovem razvoju.

Pojasnilo MIZŠ

Ko bodo za ta namen zagotovljena sredstva, lahko predlog udejanji FŠ, ki razpolaga z ustreznim znanjem in infrastrukturo za izpeljavo rešitve. Najboljša rešitev bi bila integracija SLOfit podatkov v projekt eZdravje, pri čemer je potrebno sodelovanje z NIJZ kot nosilcem dejavnosti tega sistema. MIZŠ išče ustrezne rešitve za sistemsko financiranje projekta SLOfit znotraj zakonodaje, ki to omogoča. Uradni predlog za uvedbo sistemskega financiranja SLOfit v smislu predloga spremembe zakona še ne obstaja, čeprav je bil ta predlog večkrat izpostavljen v različnih projektih. Aktivnosti za zagotovitev trajnega sistemskega financiranja ŠVK potekajo, vendar trenutno do spremembe zakona še ni prišlo.

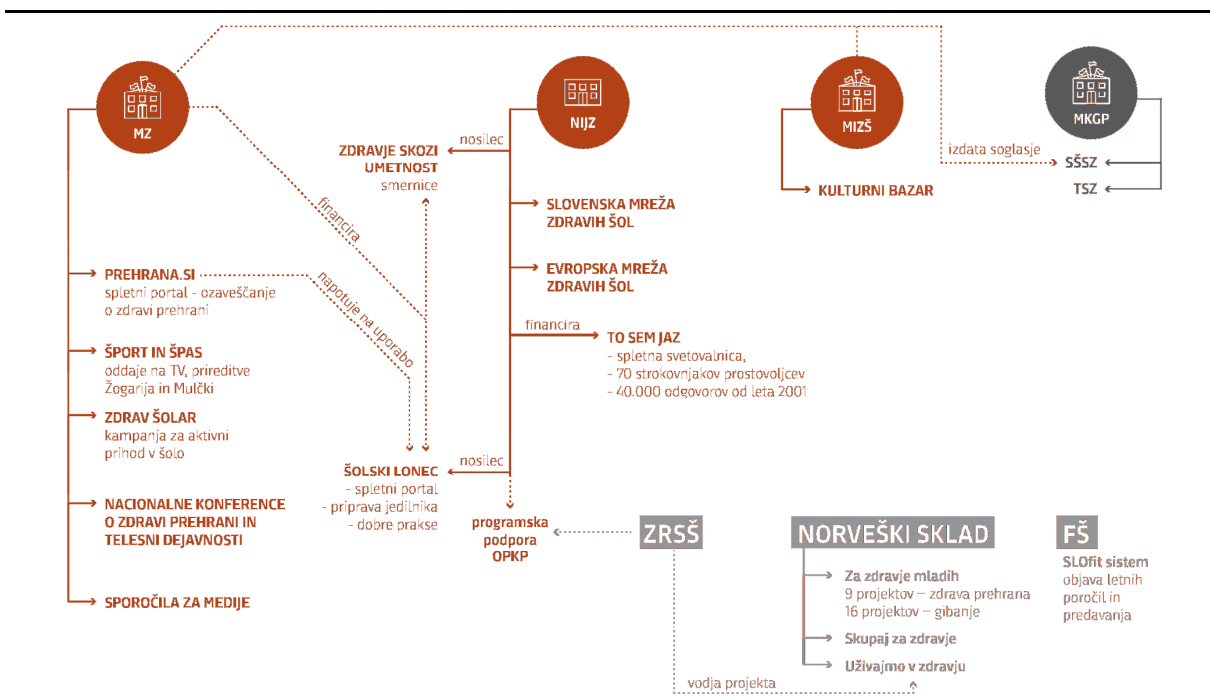
2.5 Ozaveščanje in promoviranje zdravega življenjskega sloga

MZ, MIZŠ in NIJZ so v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajali vrsto programov, projektov in aktivnosti za promocijo in ozaveščanje javnosti glede zdravega življenjskega sloga. Poleg tega so pri spodbujanju zdravega prehranjevanja sodelovali še drugi sektorji oziroma deležniki (slika 8).

¹¹⁴ Podatkovne zbirke NIJZ, upoštevani so podatki otrok z diagnozo E66.0 (debelost zaradi presežka kalorij) in E66.9 (debelost, neopredeljena), saj so po pojasnilu NIJZ bolezni in stanja, ki se lahko pripišejo (tudi) debelosti zaradi presežka kalorij, naslednje: hiperglikemija, hiperlipidemija, hipertenzija, zamaščenost jeter, nekatere oblike astme, nekatera osteomuskularna obolenja in drugo.

¹¹⁵ 1.402 na primarni ravni, 737 na sekundarni ravni in 510 otrok in mladostnikov v starosti od 6 do 19 let na terciarni ravni.

Slika 8: Aktivnosti MZ, MIZŠ in NIJZ ter drugih deležnikov za promoviranje in ozaveščanje javnosti glede zdravega življenjskega sloga



Vir: podatki MZ, MIZŠ in NIJZ.

MZ je ozaveščalo javnost glede pomembnosti zdravega načina življenja vsaj:

- z objavljanjem informacij s področja hrane in prehrane na portalu Prehrana.si¹¹⁶;
- s kampanjo Zdrav šolar, namenjeno spodbujanju aktivnega prihoda otrok v šolo;
- z objavo številnih sporočil za javnost (kot na primer Zdravje skozi umetnost na Kulturnem bazarju), V šolo s pedibusom ali bicivlakom, Gibajmo se vsak dan, Bodimo aktivni);
- z organiziranjem in prispevki na nacionalnih konferencah;
- s sofinanciranjem prireditev in televizijskih oddaj v okviru programa Šport in špas.

Podobno je tudi NIJZ spodbujal javnost k zdravemu načinu življenja, in sicer je med drugim:

- na podlagi sodelovanja v projektu Evropska mreža zdravih šol¹¹⁷ promoviral¹¹⁸ pomembnost zdravega življenjskega sloga v slovenskih šolah in pripravljal ter posodabljal dokumente¹¹⁹;

¹¹⁶ [URL: <http://www.prehrana.si>], 25. 7. 2018.

¹¹⁷ Angl.: *Schools for Health in Europe*, [URL: <http://www.schools-for-health.eu/she-network>], 25. 7. 2018.

¹¹⁸ [URL: <http://www.schools-for-health.eu/uploads/files/SHE%20national%20and%20regional%20coordinators.pdf>], 25. 7. 2018.

¹¹⁹ Orodje SHE mreže in Kriteriji zdravih šol za hitro ocenjevanje, [URL: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/orodje_she_mreze_in_kriteriji_zdravih_sol_za_hitro_ocenjevanje_29_5_2017_0.pdf], ter Šolske akcijske smernice, [URL: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/she_akcijske_smernice.pdf], 25. 7. 2018.

- z namenom poenotenega vključevanja vsebin zdravja v šolski kurikulum vodil projekt Slovenska mreža zdravih šol, spodbujal in seznanjal¹²⁰ šole s pogoji za vključitev v projekt¹²¹, trikrat letno organiziral brezplačna regijska izobraževanja za šole na temo zdravja¹²², predhodno izvajal izobraževanje devetih regijskih koordinatorjev, preverjal izpolnjevanje pogojev in meril za naziv zdrave šole, na spletni strani objavljaj seznam zdravih šol¹²³ in letna poročila o delu mreže zdravih šol¹²⁴;
- objavljaj poročila v zvezi s promocijo zdravja v šolskem okolju¹²⁵;
- skrbel¹²⁶ za delovanje spletne svetovalnice za mlade 'To sem jaz'¹²⁷, v okviru katere 70 strokovnjakov – prostovoljcev svetuje otrokom in mladostnikom, med drugim tudi glede težav s telesno težo.

Z vsebinami na portalih Prehrana.si in Šolski lonec ter v okviru OPKP sta MZ in NIJZ po naši oceni pomembno prispevala k širjenju ozaveščenosti prebivalcev o pomembnosti zdravega življenjskega sloga.

Poleg promocije, ki so jo zagotavljali MZ, MIZŠ in NIJZ, je bilo v okviru projekta Za zdravje mladih¹²⁸, ki ga financira Norveški finančni mehanizem¹²⁹ in katerega nosilec je Združenje slovenskih katoliških skavtinj in skavtov, financiranih 9 projektov s področja zdravega prehranjevanja¹³⁰ ter 16 projektov s področja gibanja¹³¹.

¹²⁰ Vabilo šolam, [URL: <http://www.nijz.si/sl/vabilo-solam-slovenska-mreza-zdravih-sol-ponovno-siri-krila>], 25. 7. 2018.

¹²¹ Brošura Širimo slovensko mrežo zdravih šol, NIJZ, Ljubljana 2016, [URL: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/knjizica_sirimozs_2016_koncna.pdf], 25. 7. 2018.

¹²² Zapisniki regijskih srečanj, [URL: <http://www.nijz.si/sl/regijska-koordinacija-slovenske-mreze-zdravih-sol-smzs>], 25. 7. 2018.

¹²³ Seznam slovenske mreže zdravih šol, NIJZ, Ljubljana 2016, [URL: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/seznam_zs_5_krog.pdf], 25. 7. 2018.

¹²⁴ Poročilo o delu zdravih šol v šolskem letu 2014/2015, [URL: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/porocilo_o_delu_zdravih_sol_2014_2015_obl_0.pdf], ter Poročilo o delu zdravih šol v šolskem letu 2015/2016, Ljubljana, januar 2017, [URL: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/porocilo_o_delu_zdravih_sol_2015_2016_zadnje.pdf], 25. 7. 2018.

¹²⁵ Izvajanje promocije zdravja v šolskem okolju, NIJZ, Ljubljana 2016, [URL: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/publikacije-datoteke/izvajanje_promocije_zdravja_16.6.2016_zadnja.pdf], 25. 7. 2018.

¹²⁶ NIJZ je moral v letih 2015 in 2016 po pogodbi št. 385-7/16-1/218 z dne 16. 5. 2016 plačevati vzdrževanje portala zunanjemu izvajalcu v znesku 300 evrov brez DDV mesečno; v letih 2015 in 2016 je za vzdrževanje porabil skupaj 9.266 evrov.

¹²⁷ [URL: <http://www.tosemjaz.net>], 25. 7. 2018.

¹²⁸ Za sofinanciranje izvedbe celotnega projekta so bila predvidena nepovratna sredstva v znesku 413.031 evrov.

¹²⁹ [URL: <http://www.norwaygrants.si/projekti-programov-FM-EGP-in-NOR-FM/projekti-programa-nor-fm/>], 25. 7. 2018.

¹³⁰ Zdrava hrana je zabavna hrana, Zdravo prehranjevanje v mladinskih organizacijah, Vem, kako jem, Edino prav je biti zdrav, Zdravo živim, ker, Prevzgojimo starše, Kuharski modul, Misija mogoče: zdrav kot vidra, Zdrava prehrana na skavtskih aktivnostih, [URL: <http://www.zdravjemladih.si/projekti?category=zdrava-prehrana>], 25. 7. 2018.

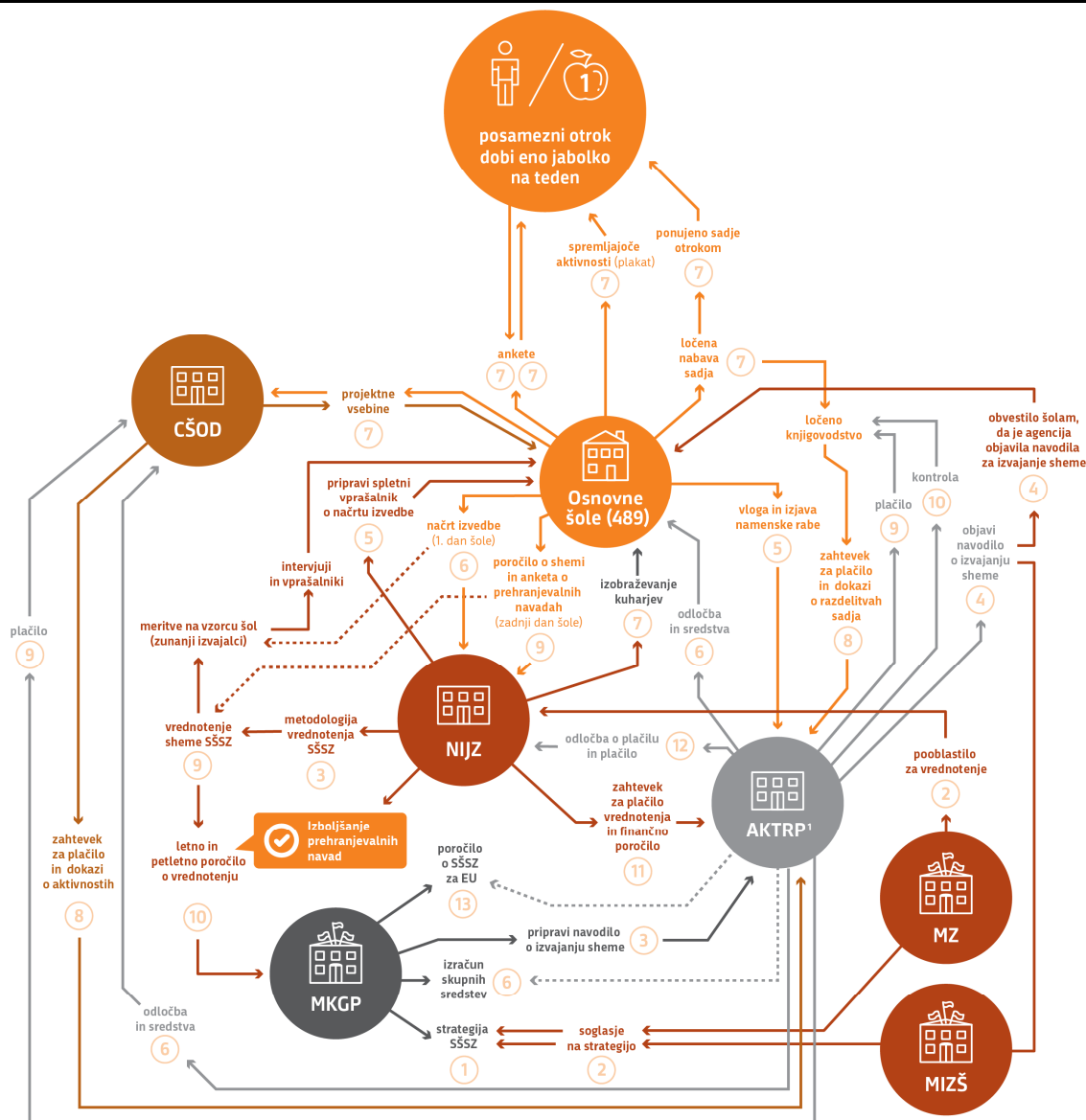
¹³¹ KŠOK-ovi dnevi zdravja, Naravno zabavno, Družinski zagon, Dvigni rit, bodi fit, Mladi – zdravi in aktivni, Šport nas združuje, Tek po gričih, Edino prav je biti zdrav, Mladi z mladimi do zdravja, Športni teden, Poligon zdravja, Pokal New Prevent, Performance v občini Beltinci, Obnova trim steze, Oddaja mladi in zdravi, Zdrav duh v zdravem telesu, [URL: <http://www.zdravjemladih.si/projekti?category=gibanje>], 25. 7. 2018.

MZ, MIZŠ in NIJZ so v obdobju, na katero se nanaša revizija, v skladu z osnutkom AN16-18 sodelovali pri izvajanju:

- SŠSZ (slika 9), s katero se spodbuja poraba svežega sadja in zelenjave v prehrani učencev v osnovnih šolah tako, da šole na podlagi vlog za shemo prejmejo 6 evrov na učenca za nabavo sadja in zelenjave ter izvedbo spremljajočih dejavnosti in spremljevalnih ukrepov; šole morajo o porabi sredstev voditi ločene evidence, večkrat letno izvesti ankete učencev ter Agenciji za kmetijske trge in razvoj podeželja poročati o porabi sredstev in izvedbi aktivnosti; izvajanje SŠSZ vrednoti NIJZ tako, da pripravi metodologijo in orodja za vrednotenje, opravlja meritve in raziskave na vzorcu šol¹³² ter pripravlja letna poročila in petletna poročila; poleg tega NIJZ v skladu s strategijo o izvajanju SŠSZ izvaja tudi regijska izobraževanja in delavnice za kuharje (v letu 2015 je bilo na delavnicah 77, v letu 2016 pa 79 udeležencev);
- TSZ (slika 10), ki ga VIZ lahko izvede enkrat letno, pri čemer mora sestavine (mleko, maslo, kruh, med in jabolka) nabaviti od slovenskih pridelovalcev; upravičeni VIZ lahko od MKGP zahtevajo povračilo stroškov za živila do največ 0,43 evra brez DDV na osebo; po opravljenih administrativnih kontrolah na MKGP jim Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja povrne sredstva.

¹³² Vprašalniki o pogostosti in načinu delitve sadja, ankete CŠOD, intervjuji učencev in staršev.

Slika 9: Postopek izvedbe SŠSZ in vloge vključenih deležnikov



 **6 € letno na otroka za SŠSZ**
(od tega 200.000 € financira država)



Koliko delovnih ur?



Koliko kadra?



Koliko denaria?



Ali bi bilo mogoče doseči enak ali boljši učinek z manj deležniki in manj administrativnimi stroški (ki niso vključeni v SŠSZ) ter na bolj pregleden način?

Opomba: ¹ Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja.

Vir: pravni viri ter podatki NIJZ in MIZŠ.



Koliko delovnih ur?



Koliko kadra?


Koliko denaria?

Ali bi bilo mogoče doseči enak ali
boljši učinek **z manj deležniki** in
manj administrativnimi **stroški**
(ki niso vključeni v SŠSZ)
ter **na bolj pregleden način?**

Ocenjujemo, da je vsebina aktivnosti za ozaveščanje in spodbujanje javnosti k zdravemu življenjskemu slogu ustrezna. S projekti ŠŠSZ, TSZ, Slovenska mreža zdravih šol in Za zdravje mladih so otroci in mladostniki dodatno neposredno spodbujeni k zdravemu življenjskemu slogu in se deloma zmanjšujejo neenakosti glede pogojev dostopnosti do zdrave prehrane. Vendar pa je kljub nekaterim pozitivnim

spremembam zaradi izvajanja nekaterih projektov¹³³ po naši oceni način izvedbe projektov nepregleden in zapleten. Tak pristop namreč zahteva sodelovanje velikega števila deležnikov¹³⁴ in izvajanje številnih administrativnih postopkov¹³⁵, porabe časa in javnega denarja zgolj za izvedbo projektov pa nihče ne meri. Prav tako nihče ne meri učinkov projektov. Poleg tega projektni pristop pri spodbujanju zdravega načina življenja ni dovolj učinkovit, saj:

- ni znano, koliko in katere aktivnosti izvaja posamezni deležnik ter koliko državnih in/ali občinskih sredstev je porabljenih na letni ravni za vse aktivnosti;
- MZ, MIZŠ in NIJZ ne spremljajo in ne vrednotijo učinkov vseh projektov na enem mestu, zato ne ravna v smeri preprečevanja tveganj za podvajanje vsebin in porabo denarja za isti namen;
- se z izvajanjem projektov dosegajo cilji za izboljšanje življenjskega sloga le pri otrocih v šolah, ki so vanje vključene, zaradi česar ni zagotovljena enaka obravnava vseh otrok pri spodbujanju zdravega načina življenja;
- so za temeljito spremembo navad potrebne vsakodnevne aktivnosti skozi daljše obdobje in predvsem v domačem, družinskem okolju, zato ocenjujemo, da načrtovani učinki projektov SŠSZ in TSZ v smislu izboljšanja prehranjevalnih navad ne bodo nujno doseženi, saj:
 - se brezplačno sadje zaradi omejenih namenskih sredstev (šola prejme 6 evrov na otroka) razdeljuje le občasno (na primer enkrat na teden);
 - se z brezplačnim zajtrkom (šola v okviru TSZ prejme 0,43 evra na otroka) opozori otroke na pomembnost zajtrkovanja le enkrat na leto;
 - se osebje na šolah v večji meri osredotoča na administrativna opravila v okviru projektov in manj na podajanje vsebin o zdravem življenjskem slogu;
- bi se lahko spremljevalne aktivnosti, ki so predpisane v okviru projektov SŠSZ, TSZ, Mreža zdravih šol, izvajale tudi v okviru rednega kurikula – nenazadnje morajo šole upoštevati sedmi odstavek 4. člena Zakona o šolski prehrani, ki določa, da šola opredeli vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi bo vzpodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, v LDN;
- lahko pristop pri izvedbi SŠSZ in TSZ dodatno odvrča VIZ od pravilne in učinkovite izvedbe javnih naročil živil.

Po naši oceni sta namen in vsebina projektov ozaveščanja javnosti ustrezna. Vendar niti NIJZ niti drugi deležniki niso vrednotili učinkov posameznih projektov v primerjavi z vložki, prav tako niso ocenili učinkovitosti in gospodarnosti izvajanja posameznih projektov (predvsem SŠSZ, TSZ in Mreža zdravih šol). Po naši oceni množica predpisanih administrativnih obveznosti ter veliko število različnih deležnikov,

¹³³ NIJZ je v okviru vrednotenja ugotovil, da se izboljšuje odnos do uživanja zelenjave, večina učencev v celoti zaužije ponujeno sadje in zelenjavo iz SŠSZ v šoli, v šolskem letu 2015/2016 je tri četrtine šol vsaj enkrat razdelilo ekološko sadje/zelenjavo.

¹³⁴ Člani delovnih skupin in zaposleni na vseh ministrstvih izvajajo naloge priprave predpisov, NIJZ organizira spremljevalne aktivnosti in izobraževanja, vrednoti SŠSZ, poroča in utemeljuje zahtevke za plačilo, najema zunanje izvajalce za izvedbo spremljevalnih aktivnosti in delavnic za kuharje ter za urejanje šolskih vrtov.

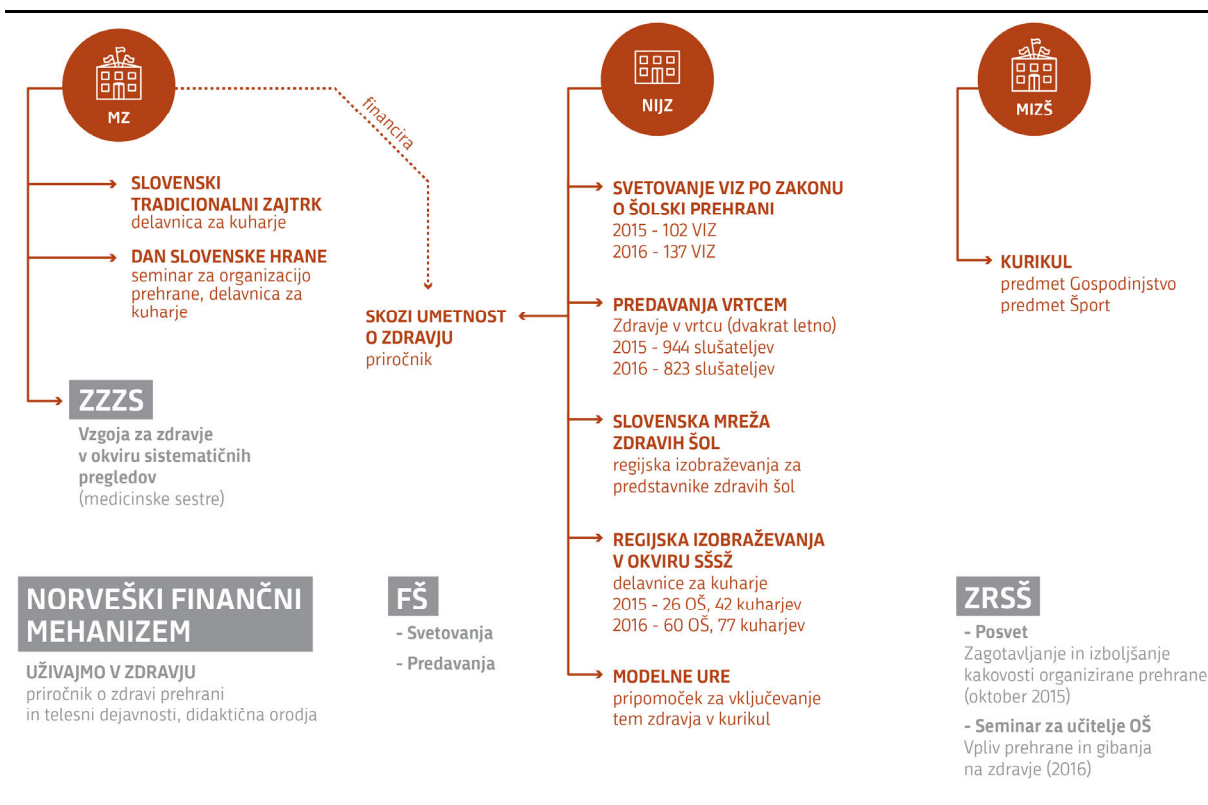
¹³⁵ Strateško načrtovanje SŠSZ, izvedbeno načrtovanje SŠSZ na šolah, prijave šol v SŠSZ, šole morajo izvajati ločena javna naročila za izvedbo projektov ter poročati o razdelitvi sadja in voditi ločene knjigovodske evidence o porabi denarja za izvedbo projektov, šole in NIJZ za potrebe projektov izvajajo ankete, NIJZ vrednoti projekte in objavlja poročila o rezultatih projektov.

ki so pristojni za izvedbo posamezne (tudi nepotrebne) naloge, kaže na to, da je projektno izvajanje ozaveščanja otrok o pomembnosti zdravega načina življenja neučinkovito.

2.6 Izobraževanje glede pomembnosti zdravega življenjskega sloga

MZ, MIZŠ in NIJZ so v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajali vrsto izobraževanj s področja revizije (slika 11).

Slika 11: Izobraževanja s področja revizije, ki jih izvajajo MZ, MIZŠ in NIJZ ter drugi deležniki



Vir: podatki MZ, MIZŠ in NIJZ.

Izobraževanja za osebe v VIZ, ki je zadolženo za pripravo zdrave prehrane, je izvajalo več deležnikov¹³⁶. Poleg izobraževanj sta MZ in NIJZ izvajala še druge aktivnosti. Tako je MZ organiziralo kuharske delavnice in natisnilo priročnik *Skozi umetnost o zdravju*¹³⁷. NIJZ je organiziral izobraževanja za

¹³⁶ Iz Poročila NIJZ 2015 izhaja, da so izobraževanja organizirali tudi ZRSS, Inštitut za sanitarno inženirstvo, Skupnost vrtcev Slovenije, MKGP, MIZŠ, MZ in Pediatrična klinika.

¹³⁷ *Skozi umetnost o zdravju*, Priročnik izbranih kulturnih vsebin, Društvo za širjenje filmske kulture Kino, 2016, [URL: https://books.google.si/books/about/Skozi_umetnost_o_zdravju.html?id=IBuaAQAACAAJ], 25. 7. 2018.

strokovne delavce vrtcev na temo zdrave hrane, regijska izobraževanja in brezplačne delavnice za kuharje šol v okviru ŠŠSZ¹³⁸ ter objavil modelne ure¹³⁹ s področja prehrane in gibanja.

Projektni pristop pri izobraževanju kuharjev (na primer v okviru ŠŠSZ) po naši oceni ni ustrezen, saj izobraževanj niso deležni kuharji iz vseh VIZ, nihče ne spremlja, kateri VIZ so bili v izobraževalnem procesu ter kakšne vsebine in obseg izobraževanj jim je bil na voljo. Nihče tudi ne ugotavlja razlogov za neudeležbo VIZ na izobraževanjih, poleg tega pa ni znano, koliko sredstev se za izobraževanja porabi in iz katerih virov. Zaradi navedene nepreglednosti bi lahko bili nekateri VIZ prisotni na več različnih izobraževanjih z istovrstnimi vsebinami, nekateri pa na nobenih.

MZ, MIZŠ in NIJZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso organizirali izobraževanj, ki bi se nanašala izključno na ozaveščanje staršev in otrok o pomembnosti življenjskega sloga. Ocenjujemo, da je izobraževanje staršev bistven element, ki lahko prispeva k spreminjanju življenjskih navad in posredno k boljšemu zdravju njihovih otrok.

2.7 Sodelovanje deležnikov pri obvladovanju debelosti otrok

Na področju revizije je v obdobju, na katero se nanaša revizija, delovala vrsta delovnih skupin, med drugim tudi:

- 13-članska medresorska delovna skupina za pripravo ReNPP'TDZ15-25,
- 12-članska medresorska delovna skupina za ureditev prehrane v VIZ,
- 11-članska delovna skupina za pripravo strokovnih podlag in predlogov za dvig kineziološke stroke na razredni stopnji in obsega ur predmeta Šport v osnovni šoli ter prehod s projekta Zdrav življenjski slog v redni učni načrt (v nadaljevanju: delovna skupina za kineziologijo in šport),
- 11-članska delovna skupina za prenovo smernic zdravega prehranjevanja,
- 8-članska delovna skupina za pripravo smernic za priporočen obseg telesne dejavnosti,
- 13-članska strokovna skupina za načrtovanje in vrednotenje letnih načrtov na področju soli v prehrani,
- 9-članska medresorska delovna skupina za preoblikovanje sestave živil z namenom ustrežnejše prehranske sestave živil,
- 11-članska delovna skupina za ŠŠSZ,
- 19-članska delovna skupina za pripravo projekta TSZ.

Ugotovili smo, da cilji, naloge, odgovornosti posameznih članov ter roki za izvedbo nalog v okviru večine delovnih skupin (razen pri delovni skupini za kineziologijo in šport) niso bili natančno določeni. Zato v večini primerov ni bilo mogoče ocenjevati učinkovitosti niti uspešnosti delovnih skupin. Poleg tega ni bilo mogoče zaznati sledenja od sprejetja sklepov na sestankih medresorskih skupin do uresničitve navedenih sklepov bodisi pri pripravi predlogov sprememb predpisov ali pri izvajanju rednih nalog revidirancev. Tak način delovanja po naši oceni ne prispeva k učinkovitemu izvajanju aktivnosti vseh deležnikov.

Ocenjujemo, da bi lahko bilo neposredno medsebojno sodelovanje MZ, MIZŠ in NIJZ oziroma sodelovanje njihovih predstavnikov pri izvajanju programov in projektov bolj učinkovito, če bi bile

¹³⁸ V šolskem letu 2014/2015 je sodelovalo 26 šol z 42 kuharji, v šolskem letu 2015/2016 pa 60 šol s 77 kuharji. Iz predloženih list prisotnosti je razvidno, da se je delavnic v letu 2015 udeležilo 77, v letu 2016 pa 79 oseb.

¹³⁹ [URL: <http://www.zdravjevsoli.si/>], 25. 7. 2018.

pristojnosti glede načrtovanja, izvajanja, spremljanja uspešnosti izvajanja posameznih nalog s področja revizije ter glede morebitnega ukrepanja natančno določene v strateških in izvedbenih dokumentih (posamezne slabosti, ki se nanašajo na sodelovanje deležnikov, so predstavljene v točkah 2.1.2.6, 2.2.2, 2.2.4, 2.3, 2.4, 3.1.1, 3.1.2 in 3.2.1 tega poročila).

3. USPEŠNOST DOSEGANJA CILJEV IN UČINEK UKREPOV NA ZMANJŠANJE ŠTEVILA DEBELIH OTROK

Pri presoji uspešnosti doseganja ciljev in s tem učinka doseženih ciljev na zmanjšanje števila debelih otrok smo iskali odgovore na vprašanja, ali so MZ, MIZŠ in NIJZ v okviru svojih delovnih področij:

- ustrezno določili cilje in ukrepe za obvladovanje debelosti otrok,
- zagotovili ustrezno spremljanje doseganja ciljev za obvladovanje debelosti otrok,
- dosegli specifične oziroma izvedbene (letne) cilje za obvladovanje debelosti otrok v načrtovanih rokih,
- z izvajanjem ukrepov prispevali k zmanjšanju deleža debelih otrok.

3.1 Ustreznost načrtovanja obvladovanja debelosti otrok

3.1.1 Načrtovanje ciljev in ukrepov v ReNPPTDZ15-25 in osnutku AN16-18

Ugotovili smo, da so strateški cilji, določeni v ReNPPTDZ15-25, ustrezno načrtovani, saj so natančni, dosegljivi, realni in časovno opredeljeni. Strateški cilji so, razen tistih, kjer niso znana izhodiščna stanja¹⁴⁰, tudi merljivi. Specifični cilji v ReNPPTDZ15-25 so realni in vsebinsko sledijo strateškemu cilju. Vendar pa specifični cilji večinoma niso natančni, saj niso ovrednoteni¹⁴¹ in zato niso merljivi. Poleg tega v ReNPPTDZ15-25 niso ustrezno določeni nosilci posameznih ukrepov, saj je za izvedbo posameznega ukrepa večinoma določenih več nosilcev, pri tem pa ni navedena razmejitev odgovornosti za izvedbo ukrepa in spremljanje doseganja posameznega specifičnega cilja.

V ReNPPTDZ15-25 je določeno, da bo operacionalizacija ukrepov opredeljena v periodičnih izvedbenih (akcijskih) načrtih, ki jih sprejme vlada, ter da bodo v njih podrobno določene dejavnosti in nosilci ter potrebna finančna sredstva. Navedeno je tudi, da bodo izvedbeni načrti podlaga za procesno spremljanje izvajanja programa ter da bo vse navedene dejavnosti usklajevalo MZ v sodelovanju z drugimi pristojnimi ministrstvi.

Za leto 2015 akcijski načrt za izvajanje ReNPPTDZ15-25 ni bil sprejet. Osutek AN16-18 je bil pripravljen v obdobju, na katerega se nanaša revizija, vendar ga je vlada sprejela po tem obdobju.

¹⁴⁰ Na primer cilj Povečati delež dojenih otrok.

¹⁴¹ Kot na primer cilj Izboljšana kakovost prehranjevanja v VIZ na osnovi uveljavitve Smernic zdravega prehranjevanja, cilj Povečati dostopnost do zdravih izbir ter cilj Okrepiti vrednote in povečati obveščenost in znanje prebivalcev o koristih zdrave prehrane in telesne dejavnosti za zdravje, ob upoštevanju vidika spolov.

Ugotovili smo, da so pri nekaterih ciljeh v osnutku AN16-18 določeni izvedbeni roki v letu 2016¹⁴². Ocenjujemo, da priprava akcijskega načrta decembra 2016 z roki izvedbe posameznih ukrepov v letu 2016 kaže na dolgotrajnost priprave osnutka AN16-18 in zato na neučinkovitost MZ pri koordiniranju načrtovanja ciljev za leto 2016. Glede na dejstvo, da vlada AN18 ni sprejela v okviru obdobja, na katero se nanaša revizija, smo pri oceni ustreznosti načrtovanja izvedbenih ciljev upoštevali cilje in ukrepe, določene v osnutku AN16-18. V reviziji smo namreč ocenjevali aktivnosti MZ pri pripravi akcijskega načrta v okviru obdobja, na katero se nanaša revizija. Izvedbo ukrepov in uspešnost doseganja ciljev smo presojali za cilje z roki izvedbe v letu 2016, ki so bili v okviru obdobja, na katero se nanaša revizija, načrtovani v osnutku AN16-18 in kasneje potrjeni s sprejetjem AN18.

Ugotovili smo, da je osnutek AN16-18 (in kasneje sprejet AN18, ki praviloma ne odstopa od osnutka AN16-18) vsebinsko večinoma sledil ReNPPTDZ15-25. Neskladje smo ugotovili pri specifičnem cilju, ki se nanaša na telesno dejavnost v VIZ. V ReNPPTDZ15-25 je bil načrtovan cilj Zagotavljanje ustrezne količine redne športne vzgoje za vse otroke in mladino ter izboljšanje njene kakovosti, v osnutku AN16-18 (in kasneje sprejetem AN18) pa je bil ta cilj nekoliko preoblikovan v Zagotavljanje ustrezne količine redne dejavnosti za vse otroke in mladino ter izboljšanje njene kakovosti. Cilj je bil torej v osnutku AN16-18 preusmerjen na dejavnost in ne na redno športno vzgojo, kot je bilo načrtovano v ReNPPTDZ15-25. Poleg tega navedeni cilj v nobenem dokumentu ni natančno določen, saj ni jasno, kaj naj bi bila ustrezna količina športne vzgoje ali dejavnosti, in ni jasno, kaj naj bi pomenilo izboljšanje njune kakovosti. V okviru tega cilja so bili v osnutku AN16-18 izpuščeni trije ukrepi, ki so sicer bili načrtovani v ReNPPTDZ15-25¹⁴³.

Podobno kot v ReNPPTDZ15-25 tudi v osnutku AN16-18 (in kasneje sprejetem AN18) specifični cilji niso natančno¹⁴⁴ določeni ter niso natančno navedena nosilna ministrstva (oziroma ni jasno določena naloga posameznih nosilcev¹⁴⁵). Ocenjujemo, da bi morale biti naloge MZ kot pripravljavca in koordinatorske aktivnosti kot tudi drugih deležnikov pri pripravi in izvajanju ReNPPTDZ15-25 in osnutka AN16-18 natančno določene. Natančnejša določitev aktivnosti in odgovornih deležnikov bi po naši oceni prispevala k večji učinkovitosti načrtovanja, spremljanja in doseganja ciljev.

¹⁴² Na primer rok za pripravo smernic za oblikovanje pravil ravnanja v zvezi z oglaševanjem živih otrokom je julij 2016, Izvajanje projekta Zdrav življenjski slog, Izvedba programa Zdrav šolar, Razvoj in testiranje modela obravnave debelosti otrok v okviru projekta Uživajmo v zdravju, Izobraževanje kuharjev v okviru SŠSZ in podobno.

¹⁴³ Ukrep Na ravni šole vzpostavitev tesnejšega in kakovostnejšega interdisciplinarnega sodelovanja zdravstvene službe s šolami v primeru potrebe po prilagajanju ali omejitvi telesne dejavnosti kratkotrajnim ali dolgotrajnejšim posebnostim ali zdravstvenim omejitvam posameznika namesto opravičevanja od vseh oblik telesne dejavnosti; ukrep Proučitev možnosti za ponovno uvedbo tako imenovanih ur korektivne vadbe oziroma dopolnilnega pouka za tiste učence, ki za zdrav razvoj potrebujejo še dodatne oblike telesne dejavnosti; in ukrep Osveščanje otrok in staršev o primerni prehrani med telesno dejavnostjo ter posebna skrb za otroke, ki so športniki.

¹⁴⁴ Niso podani izhodiščno in želeno končno stanje ter natančen kazalnik, na podlagi katerega bi bilo mogoče potrditi uresničitev cilja, zato ni mogoče razbrati, kaj naj bi izboljšanje stanja v konkretnih primerih ciljev in ukrepov pomenilo.

¹⁴⁵ Na primer pri ukrepu Spodbujanje telesne dejavnosti v vrtcih in šolah sta kot nosilca aktivnosti navedeni MZ in MIZŠ.

Ugotovili smo, da je NIJZ v Planu dela NIJZ 2015 in v Planu dela NIJZ 2016, na katera je MZ podalo soglasje, natančno načrtoval aktivnosti in naloge, ki so posredno povezane s področjem zagotavljanja zdravega prehranjevanja.

3.1.2 Načrtovanje ciljev in ukrepov v ReNPŠ14-23 in IN14-23

Ugotovili smo, da so strateški cilji v Resoluciji o nacionalnem programu športa v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2023¹⁴⁶ (v nadaljevanju: ReNPŠ14-23) večinoma ustrezno določeni, saj so opremljeni s kazalniki za spremljanje njihovega uresničevanja in ukrepi, s katerimi naj bi se cilji uresničevali. Poleg tega so strateški cilji večinoma realni, časovno opredeljeni (devetletno obdobje) in dosegljivi. Podobno so tudi ukrepi v ReNPŠ14-23 po naši oceni jasni, razumni in natančni.

Izvedbeni načrt nacionalnega programa športa¹⁴⁷ (v nadaljevanju: IN14-23) vsebinsko izhaja iz ReNPŠ14-23. Dejavnosti so v IN14-23 natančno vsebinsko predstavljene in logično sledijo strateškim ciljem in ukrepom iz ReNPŠ14-23. V IN14-23 je predstavljena tudi struktura financiranja posameznih dejavnosti, vendar pa razmerja med načrtovanimi viri sredstev (od lokalnih skupnosti, MIZŠ, Fundacije za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji) niso navedena. Zato ni jasno, koliko javnih sredstev naj bi bilo skupaj namenjeno za izvedbo posameznih ukrepov in dejavnosti. Izvedbeni roki pri nekaterih ukrepih v IN14-23 niso natančno določeni, saj se nanašajo na celo, devetletno obdobje¹⁴⁸. Podobno pri nekaterih ukrepih ni znano, kdo so odgovorni nosilci dejavnosti, saj je za posamezno dejavnost/ukrep navedenih več nosilcev, pri tem pa ni jasno kateri od navedenih nosilcev je koordinator, izvajalec, financer in kateri nosilec je odgovoren za spremljanje doseganja cilja.

Ugotovili smo, da Letni program športa v Republiki Sloveniji za leto 2015¹⁴⁹ in Letni program športa v Republiki Sloveniji za leto 2016¹⁵⁰ po vsebini v celoti izhajata iz ReNPŠ14-23 in IN14-23, saj vključujeta vse dejavnosti oziroma projekte iz obeh strateških dokumentov.

Ocenjujemo, da bi lahko bilo MIZŠ bolj učinkovito pri koordiniranju načrtovanja ciljev in ukrepov v ReNPŠ14-23 in IN14-23, če bi bolj natančno določilo roke in nosilce dejavnosti.

3.2 Doseganje ciljev za obvladovanje debelosti otrok

V reviziji smo preverili, ali sta MZ in MIZŠ vzpostavila ustrezno spremljanje doseganja ciljev ter ali so cilji, ki so vsebinsko povezani z obvladovanjem debelosti otrok, doseženi v načrtovanih rokih v okviru obdobja, na katero se nanaša revizija. Pri tem smo želeli odgovoriti tudi na vprašanje, ali so MZ, MIZŠ in NIJZ z izvajanjem ukrepov in dejavnosti prispevali k zmanjšanju deleža debelih otrok.

¹⁴⁶ Uradni list RS, št. 26/14.

¹⁴⁷ Izvedbeni načrt nacionalnega programa športa v Republiki Sloveniji, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport 2014–2023, I. izdaja 2014,
[URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/sport/pdf/IN_NPS_tisk.pdf],
25. 7. 2018.

¹⁴⁸ Na primer izvedbeni roki pri ukrepih Povečati kakovost športne vzgoje in Zagotoviti vsaj eno uro kakovostno vodene športne vadbe dnevno za vse starostne skupine otrok in mladine.

¹⁴⁹ [URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/sport/pdf/LPS_2015.pdf], 25. 7. 2018.

¹⁵⁰ [URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/sport/pdf/LPS_2016.pdf], 25. 7. 2018.

3.2.1 Doseganje ciljev iz ReNPPTDZ15-25, ReNPŠ14-23, IN14-23, za katere je pristojno MIZŠ

MIZŠ smo med izvajanjem revizije večkrat zaprosili, naj izkaže, ali je izvedlo ukrepe in uresničilo konkretne posamezne cilje, ki naj bi jih v skladu z izvedbenimi roki iz ReNPPTDZ15-25, ReNPŠ14-23 ter IN14-23 uresničilo v okviru obdobja, na katero se nanaša revizija. Med revizijo MIZŠ ni izkazalo, ali, kdo in kako spremlja uresničevanje ciljev. Naknadno, to je novembra 2017, je MIZŠ predložilo Poročilo o uresničevanju ReNPŠ14-23 (v nadaljevanju: Poročilo o ReNPŠ14-23). V Poročilu o ReNPŠ14-23 je navedeno, da je bilo izvedenih 5¹⁵¹ od 13 ukrepov oziroma dejavnosti iz ReNPŠ14-23, 6 ukrepov ni bilo izvedenih, 2 pa sta bila izvedena le delno. MIZŠ pa ni izkazalo, da je uresničilo posamezne cilje, ki naj bi bili doseženi v tem obdobju (v Poročilu o ReNPŠ14-23 ni podatkov o tem, ali in kako se posamezni cilji iz ReNPŠ14-23 uresničujejo na letni ravni). MIZŠ smo tudi zaprosili, naj izkaže, kako se izvajajo ukrepi v zvezi s ciljem iz ReNPPTDZ15-25 glede zagotavljanja ustrezne količine redne športne vzgoje za vse otroke in mladino ter za izboljšanje njene kakovosti (minuta za gibanje, rekreativni odmor, korektivna vadba oziroma dopolnilni pouk za učence, ki za zdrav razvoj potrebujejo dodatne oblike telesne dejavnosti, ter obveščanje otrok o primerni prehrani med telesno dejavnostjo). MIZŠ je pojasnilo, da ni seznanjeno s cilji za leti 2015 in 2016, določenimi v osnutku AN16-18, ter da se navedeni ukrepi po navedbah MIZŠ izvajajo le v manjšem številu šol, ne pa sistemsko.

Navedeno ravnanje MIZŠ kaže na to, da službe MIZŠ niso učinkovito organizirane in ni znano, kdo naj bi bil odgovoren za izvedbo posameznih ukrepov in za spremljanje uresničevanja ciljev s področja, za katero je v strateških dokumentih MIZŠ določeno kot nosilno ministrstvo. V reviziji smo tudi potrdili, da sodelovanje med MZ in MIZŠ ni ustrezno (posamezne slabosti, ki se nanašajo na sodelovanje deležnikov, so predstavljene v točkah 2.1.2.6, 2.2.2, 2.2.4, 2.3, 2.4, 3.1.1, 3.1.2, 3.2.1 tega poročila). Ne glede na dejstvo, da MIZŠ ni poskrbelo za ustrezno spremljanje ciljev na državni ravni, pa je v reviziji podalo pojasnilo glede spremljanja ciljev iz LPŠ na lokalni ravni.

Pojasnilo MIZŠ

MIZŠ je oktobra 2016 v sodelovanju z Zavodom Planica izvedel regijske posvete za strokovne delavce lokalnih skupnosti, ki so odgovorni za poročanje o izvajanju LPŠ na lokalni ravni. Za ta namen je bilo namreč izdelano novo programsko orodje (aplikacija), ki bo MIZŠ omogočalo učinkovito spremljanje uresničevanja NPŠ na lokalni ravni.

V poročilu o ReNPŠ14-23, ki ga je MIZŠ predložilo novembra 2017, je predstavljena poraba sredstev za izvajanje programov iz LPŠ v letih 2014 in 2015, ne pa tudi za leto 2016 (v poročilu je navedeno, da se ti podatki še zbirajo).

MIZŠ med izvajanjem revizije ni izkazalo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremljalo uresničevanje ciljev, določenih v ReNPPTDZ15-25, ReNPŠ14-23 in IN14-23. Vendar pa je iz Poročila o

¹⁵¹ Ustrezna sprememba zakonodaje in kurikulumov, Posodobitev in sofinanciranje sistema obdelave nacionalnega preverjanja telesnega in gibalnega razvoja otrok in mladine, Sprememba zakonodaje, ki bo zagotovila nemoteno spremljavo telesnega in gibalnega razvoja na celotni populaciji šolajočih otrok in mladine, Sprememba zakonodaje, tako da je izpeljava interesnega programa v določenem deležu lahko del učne obremenitve športnega pedagoga, Sofinanciranje izvajanja prostočasnih programov športne vzgoje otrok in mladine.

ReNPŠ14-23 mogoče ugotoviti, ali in kako so bile izvedene dejavnosti, načrtovane v ReNPŠ14-23 in IN14-23. Ocenjujemo, da je bilo MIZŠ pri izvajanju ukrepov in aktivnosti, ki so v njegovi pristojnosti, le delno uspešno, uspešnosti doseganja ciljev za obvladovanje debelosti otrok pa ni bilo mogoče oceniti.

3.2.2 Doseganje ciljev iz ReNPPTDZ15-25, za katere je pristojno MZ

MZ je v reviziji izkazalo, da je v rokih v okviru obdobja, na katero se nanaša revizija, izvedlo vse ukrepe in aktivnosti, načrtovane v ReNPPTDZ15-25 in osnutku AN16-18 (oziroma kasneje sprejetem AN18 v okviru ciljev z roki v letu 2016), ter naloge iz Plana dela Direktorata za javno zdravje 2016. S tem je po naši oceni v določeni meri prispevalo k doseganju ciljev, čeprav v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni ugotavljalo uspešnosti doseganja strateških in specifičnih ciljev iz ReNPPTDZ15-25 in osnutka AN16-18.

Ukrep MZ

MZ je v letu 2017 pristopilo k sistematičnemu spremljanju uresničevanja strateških ciljev, določenih v ReNPPTDZ15-25. Vendar pa bodo podatki za ugotavljanje doseganja strateških ciljev na voljo ob naslednji raziskavi, povezani z vedenjem mladostnikov, ki se praviloma izvaja v daljših časovnih obdobjih (nazadnje je bila raziskava izvedena leta 2014¹⁵²).

Poleg tega je vlada imenovala medresorsko delovno skupino za spremljanje izvajanja ReNPPTDZ15-25. S tem je bilo po naši oceni, sicer z zamikom, vzpostavljeno izhodišče za spremljanje doseganja ciljev iz ReNPPTDZ15-25.

3.2.3 Izvedba nalog, določenih v Planih dela NIJZ za leti 2015 in 2016

NIJZ je izkazal, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedel vse naloge, načrtovane v Planu dela NIJZ 2015 in Planu dela NIJZ 2016, na katera je pridobil soglasje MZ. Ocenjujemo, da je bil NIJZ v letih 2015 in 2016 uspešen pri opravljanju načrtovanih nalog in je s tem posredno prispeval tudi k doseganju ciljev iz ReNPPTDZ15-25 in osnutka AN16-18 (oziroma kasneje sprejetega AN18 v okviru ciljev z roki v letu 2016).

¹⁵² Z zdravjem povezana vedenja v šolskem obdobju med mladostniki v Sloveniji, Izsledki mednarodne raziskave HBSC, 2014,
[URL: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/publikacije-datoteke/hbhc_2015_e_verzija30_06_2015.pdf], 25. 7. 2018.

3.3 Učinek ukrepov za obvladovanje debelosti otrok na zmanjševanje števila prehranjenih in debelih otrok

Čeprav Združeni narodi¹⁵³ cilja glede obvladovanja debelosti otrok niso neposredno vključili med cilje trajnostnega razvoja, pa ocenjujemo, da sta MZ in MIZŠ poskrbeli za ustrezno (pravočasno in vsebinsko relevantno) strateško načrtovanje in izvajanje ukrepov za obvladovanje debelosti otrok. S tem je po naši oceni RS odgovorno pristopila k trajnostnemu razvoju v smislu dolgoročnega preventivnega ukrepanja za preprečevanje bolezni, povezanih z debelostjo.

Pojasnila MZ in NIJZ

Evropska komisija je marca 2017 pripoznala nekatere pristope RS (SLOfit, zakonska ureditev javnega naročanja hrane) kot primere dobrih praks¹⁵⁴, Svet EU¹⁵⁵ pa je aprila 2018 spodbudil države članice k nadaljevanju in implementaciji ciljnih politik iz Globalnega akcijskega načrta za preprečevanje in obvladovanje nenalezljivih bolezni 2013–2020¹⁵⁶, ki jih je sicer RS izvajala že med obdobjem, na katero se nanaša revizija.

Ustreznost ravnanja RS pri obvladovanju debelosti otrok dodatno utemeljujemo z dejstvom, da je torej država že v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajala večino ukrepov, ki jih spodbuja Svet EU tudi po tem obdobju, Evropska komisija pa je nekatere ukrepe celo uvrstila med 12 najboljših praks pri spodbujanju zdravega prehranjevanja in fizične aktivnosti.

Z izvajanjem vrste ukrepov, določenih v strateških dokumentih, je po naši oceni mogoče pripisati državi določen prispevek k pričetku upadanja števila preddebelih in debelih osnovnošolcev po letu 2010. Vendar pa neposrednega prispevka države pri obvladovanju debelosti otrok v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo mogoče izmeriti, saj se učinek praviloma kaže z zamikom, torej v kasnejšem obdobju po izvedenih ukrepih.

Ocenjujemo, da MZ, MIZŠ in NIJZ večinoma izvajajo ukrepe, s katerimi spodbujajo otroke k bolj zdravemu življenjskemu slogu, vendar učinka države pri obvladovanju debelosti otrok na podlagi izvedenih aktivnosti še ni mogoče oceniti. Kljub temu da bo učinek vsakega posameznega ukrepa MZ, MIZŠ in NIJZ težko natančno izmerljiv, pa ocenjujemo, da država s kombinacijo vseh aktivnosti prispeva k zmanjševanju debelosti otrok in s tem k preprečevanju nastanka bolezni in bolezenskih stanj, povezanih z debelostjo. Njen prispevek se po naši oceni odraža v trendu upadanja števila prehranjenih in debelih otrok. Ne glede na to pa bi lahko država po naši oceni obvladovanje debelosti otrok še izboljšala, če bi ukrepi in aktivnosti dosegli vse otroke in bi bilo zato njihovo izvajanje učinkovitejše.

¹⁵³ United Nations, Sustainable Development Goals, 17 Goals to transform our world (Goal 2: End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture), [URL: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>], 25. 7. 2018.

¹⁵⁴ Marketplace workshop on nutrition and physical activities best practices, European Commission's Joint Research Centre, [URL: https://ec.europa.eu/health/non_communicable_diseases/events/ev_20180315_en], 25. 7. 2018, Annex 1, Overview table – best practices presented at the marketplace workshop, Meeting of the Steering Group on Promotion and Prevention Flash, 11 April 2018, Brussels.

¹⁵⁵ Osnutek sklepov Sveta Evropske unije s srečanja delovne skupine na temo javnega zdravja (Council of the European Union, Brussels, 26 April 2018 – Draft Council conclusions Healthy Nutrition for Children: The Healthy Future of Europe).

¹⁵⁶ Angl.: *Global action plan for prevention and control of noncommunicable diseases 2013-2020*, [URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/94384/9789241506236_eng.pdf], 25. 7. 2018.

4. MNENJE

Revizijo smo izvedli, da bi Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport in Nacionalnemu inštitutu za javno zdravje izrekli mnenje o učinkovitosti izvajanja aktivnosti ter uspešnosti doseganja ciljev v zvezi z obvladovanjem debelosti otrok v obdobju od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016 ter da bi odgovorili na vprašanje, ali Republika Slovenija ustrezno obvladuje debelost otrok. Ustreznost obvladovanja debelosti otrok smo presojali s stališča učinkovitosti izvajanja aktivnosti in uspešnosti doseganja ciljev za obvladovanje debelosti otrok ter s stališča zmanjševanja deleža prehranjenih in debelih otrok.

Menimo, da MZ, MIZŠ in NIJZ za obvladovanje debelosti otrok izvajajo številne ustrezne ukrepe in aktivnosti, saj se je trend naraščanja števila prehranjenih in debelih otrok po letu 2010 obrnil in se delež prehranjenih in debelih otrok od tedaj vseskozi zmanjšuje. Poudarjamo, da se učinek obvladovanja debelosti otrok kaže z zamikom, zato se bo vpliv ukrepanja v obdobju, na katero se nanaša revizija, odrazil v kasnejšem, daljšem časovnem obdobju.

Menimo, da je s predpisi ustrezno vzpostavljen sistem za organiziranje zdrave prehrane v vzgojno-izobraževalnih zavodih. Zavodi morajo namreč pri pripravi prehrane upoštevati smernice za prehranjevanje, hkrati pa je na območju zavodov prepovedana distribucija nezdrave hrane in pijače. Poleg tega je ustrezno vzpostavljen sistem strokovnega spremljanja zavodov, v okviru katerega NIJZ preverja, ali je hrana pripravljena v skladu s smernicami za prehranjevanje. Zakonska ureditev omogoča nabavo živil po načelu kratkih verig, kar pomeni, da je vzgojno-izobraževalnim zavodom omogočeno, da nabavljajo sveža in s tem bolj kakovostna živila. Pravna ureditev organiziranja in subvencioniranja prehrane v vzgojno-izobraževalnih zavodih po našem mnenju zagotavlja pogoje za enako obravnavo otrok glede dostopnosti in dosegljivosti prehrane v času, ki ga otroci preživijo v zavodih. Vendar pa so glede možnosti za zdravo prehranjevanje otroci v šolah, ki organizirajo vse priporočljive obroke, v boljšem položaju od otrok v šolah, ki ne organizirajo zajtrka in popoldanske malice.

Vzgojno-izobraževalnim zavodom je naložena skrb za učinkovito ozaveščanje otrok o pomembnosti zdravega prehranjevanja, saj jih zakonska ureditev obvezuje, da vzgojno-izobraževalne vsebine spodbujanja zdravega prehranjevanja vključijo v letni delovni načrt. Vendar skoraj polovica zavodov te obveznosti ne izpolnjuje. Po drugi strani pa zavodi z istimi vsebinami sodelujejo v raznih projektih (Mreža slovenskih zdravih šol, Shema šolskega sadja in zelenjave, Tradicionalni slovenski zajtrk), ki od njih zahtevajo dodatne administrativne naloge. Vključevanje zavodov v projekte, k čemer jih MZ, MIZŠ in NIJZ spodbujajo, po našem mnenju zavode vsaj v določeni meri odvrča od njihovega osnovnega poslanstva, to je od vzgoje in izobraževanja. Menimo, da je izvajanje projektov v primerjavi s sistemskim pristopom manj učinkovito. Projekti so namreč časovno omejeni, ne zajamejo celotne populacije in zato ne zagotavljajo enake obravnave otrok, zahtevajo pa dodatno administracijo in s tem dodatne stroške. Poleg tega se vsebine v več projektih podvajajo, zaradi vključevanja številnih deležnikov z velikim obsegom administrativnih del pa so lahko vložki večji od koristi projektov, vendar učinka posameznih in vseh projektov za isti namen nihče ne ocenjuje.

Podobno tudi na področju telesne dejavnosti ni v celoti zagotovljena enaka obravnava otrok. Zakonski okvir ne določa obveznega primerne obsega telesne dejavnosti predšolskih otrok, predpisani obseg telesne vzgoje osnovnošolcev pa ne dosega obsega, ki ga narekujejo rezultati številnih raziskav (med drugim Svetovna zdravstvena organizacija priporoča najmanj 180 minut kakovostne šolske športne vzgoje tedensko). Tako se šole lahko vključujejo v dodatne projekte in programe, ki pa več telesne dejavnosti omogočajo le določenemu številu otrok. Vendar pa MIZŠ ne spremlja stanja in ne pozna odgovorov, koliko javnega denarja se letno nameni za vse posamezne aktivnosti v zvezi z dodatno telesno dejavnostjo (izven kurikula) ter koliko javnega denarja bi bilo potrebno za sistemsko zagotovitev priporočljivega obsega telesne dejavnosti za vse otroke v okviru rednega vzgojno-izobraževalnega programa.

Ureditev sistematičnih pregledov po našem mnenju zagotavlja možnosti, da so vsi prehranjeni otroci zgodaj zaznani in obravnavani in je s tem zagotovljena enaka zdravstvena obravnava. Vendar pa protokol za ukrepanje in sodelovanje šolskega in zdravstvenega sektorja ni bil izdelan. Tako ni sistemsko določeno, kdo in kako sproži obravnavo otrok s težavami.

Menimo, da so MIZŠ, MZ in NIJZ izvajali ustrezne aktivnosti za spodbujanje zdravega življenjskega sloga otrok. Vendar pa bi lahko bile določene aktivnosti izobraževanja bolj učinkovite, če bi dosegle celotno ciljno populacijo. Nekatere aktivnosti informiranja, ozaveščanja in promoviranja so bile zaradi zapletenosti, nepreglednosti, velikega števila deležnikov, neenake obravnave otrok ter opustitve spremljanja učinkov posameznih projektov le delno učinkovite. Zato menimo, da so bile aktivnosti MZ, MIZŠ in NIJZ za obvladovanje debelosti otrok v obdobju, na katero se nanaša revizija, *delno učinkovite*.

MZ in MIZŠ sta v okviru svojih pristojnosti poskrbela za strateško in izvedbeno načrtovanje ciljev in ukrepov za obvladovanje debelosti otrok. Načrtovanje zaradi nezadostne natančnosti pri določanju specifičnih ciljev, odgovornih nosilcev in izvedbenih rokov ni bilo v celoti ustrezno. MIZŠ nekaterih ukrepov iz Resolucije o nacionalnem programu športa v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2023 ni izvedlo v načrtovanih rokih, uresničevanja strateških in specifičnih ciljev pa še ni spremljalo. MZ in NIJZ sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedla vse načrtovane ukrepe v skladu z načrtovanimi roki. V obdobju, na katero se nanaša revizija, MZ še ni imelo podatkov, na podlagi katerih bi lahko ocenjevalo stopnjo uresničevanja strateških ciljev, doseganja specifičnih ciljev pa še ni ugotavljalo. Zaradi tega ni bilo mogoče oceniti, ali in v kolikšni meri so se MZ, MIZŠ in NIJZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, približevali načrtovanim ciljnim vrednostim v okviru strateških ciljev. Ne glede na to, da uspešnosti doseganja ciljev v obravnavanem obdobju ni bilo mogoče oceniti, pa menimo, da MZ, MIZŠ in NIJZ z izvedenimi ukrepi in aktivnostmi spodbujajo zdrav življenjski slog otrok in s tem v določeni meri prispevajo k bolj zdravemu prehranjevanju otrok in k zagotavljanju povečanega obsega telesne dejavnosti otrok. Učinek njihovih aktivnosti sicer ni neposredno izmerljiv, vendar na podlagi podatkov o spremembi trenda deleža prehranjenih in debelih otrok menimo, da MZ, MIZŠ in NIJZ vsak v okviru svojih pristojnosti prispevajo k obvladovanju debelosti otrok. Obvladovanje debelosti otrok pa bi lahko bilo po našem mnenju še boljše, če bi bile aktivnosti v celoti učinkovito izvedene, in sicer v smislu, da bi dosegle vse otroke.

Menimo, da so bili MZ, MIZŠ in NIJZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, *delno učinkoviti* pri izvajanju aktivnosti za obvladovanje debelosti otrok, njihove uspešnosti pri uresničevanju ciljev, povezanih z obvladovanjem debelosti otrok, pa še ni bilo mogoče oceniti.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- v sodelovanju vsaj z Ministrstvom za zdravje, Nacionalnim inštitutom za javno zdravje in Fakulteto za šport popisalo funkcionalnosti obstoječih informacijskih rešitev (kot na primer Odprta platforma za klinično prehrano, Šolski lonec, Prehrana.si, Športno vzgojni karton), ki so kakorkoli povezane z zagotavljanjem zdravega življenjskega sloga otrok, ter da je natančno določilo potrebe po manjkajočih vsebinah oziroma funkcionalnostih na področju informacijskih rešitev (vključno z morebitnimi rešitvami glede javnega naročanja organizirane prehrane v vzgojno-izobraževalnih zavodih), ki naj bi bile vključene v projekt Posodobitev organizacije vodenja in upravljanja s podatki in inovativnih učnih okoljih – točke 2.1.2.6, 2.1.5 in 2.4;
- pisno pozvalo vse šole, da izkažejo, da so v letni načrt za naslednje šolsko leto vključile ustrezne vsebine glede zdravega prehranjevanja in jih v skladu z načrti tudi izvajajo, ter da je pri tem določilo odgovornosti za spremljanje tega ukrepa – točka 2.1.1.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih

sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁵⁷. Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁵⁷ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

6. PRIPOROČILA

Ministrstvu za zdravje, priporočamo, naj:

- prouči, kako zagotoviti večje učinke pri zagotavljanju skladnosti organizirane prehrane s smernicami za prehranjevanje;
- v sodelovanju z Nacionalnim inštitutom za javno zdravje prouči potrebe in v skladu z njimi izvede aktivnosti za morebitno spremembo predpisa, ki ureja izdajanje zdravniških spričeval za upravičeno odsotnost od pouka športne vzgoje, ter predpisa, ki ureja izdajanje zdravniških spričeval o priporočeni vrsti diete;
- v sodelovanju z Nacionalnim inštitutom za javno zdravje prouči potrebe in v skladu z ugotovitvami natančno določi postopke in odgovorne deležnike pri zgodnjem ukrepanju za odpravo debelosti otrok in morebitnega zdravljenja bolezni, ki so z njo povezane.

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj:

- rezultate analize stanja glede ustreznosti normativov za organizatorje prehrane smiselno upošteva pri morebitnih predlogih sprememb zakonodaje;
- v sodelovanju z drugimi pristojnimi deležniki prouči, ali in kdo naj organizira in financira redna izobraževanja zaposlenih glede javnega naročanja živil in ravnanja v primeru kršitev sporazumov in pogodb z dobavitelji in pridelovalci živil za vse vzgojno-izobraževalne zavode;
- izvede analize o uspešnosti in učinkovitosti programov iz letnih programov športa ter analize porabe sredstev za izvedbo posameznih programov v primerjavi z ocenjenim stroškom povečanja obsega športne vzgoje za vse otroke v okviru kurikula;
- v sodelovanju s pristojnimi deležniki (kot na primer z Zavodom za šport Republike Slovenije Planica, Fakulteto za šport, Nacionalnim inštitutom za javno zdravje, Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) pripravi analizo stroškov in koristi (učinkov) projektov (kot na primer Slovenski tradicionalni zajtrk, Shema šolskega sadja in zelenjave, Slovenska mreža zdravih šol, Zdrav življenjski slog) in na podlagi rezultatov analize prouči možnosti za vključitev vsebin projektov in programov v redni vzgojno-izobraževalni program;
- v sodelovanju z vsemi pristojnimi deležniki prouči, ali in kdo naj organizira in financira redna izobraževanja o pomembnosti zdravega življenjskega sloga, namenjena šolskemu osebju, otrokom in njihovim staršem;
- v sodelovanju z vsemi pristojnimi deležniki (na primer vsaj z Ministrstvom za javno upravo) prouči možnosti za poenostavitve in poenotenje javnega naročanja živil za šolsko prehrano;
- prouči, ali in kako naj zagotovi sistemsko izobraževanje pedagoških delavcev s področja promocije zdravja;
- izvede natančno analizo potrebnih kadrov in sredstev za uveljavitev 5 ur športne vzgoje na teden za vse otroke;
- prouči, ali in kako v redni vzgojno-izobraževalni program vključiti vsebine, ki bi pripomogle h kritični presoji oglasnih vsebin o (ne)zdravih živilih;

- prouči ustreznost obstoječih ciljev glede zagotavljanja telesne dejavnosti otrok ter v skladu z rezultati analiz določi nova razmerja glede financiranja posameznih programov letnih programov športa.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
2. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno s povratnico;
3. Nacionalnemu inštitutu za javno zdravje, priporočeno;
4. dr. Stanislavi Setnikar Cankar, priporočeno;
5. dr. Miru Cerarju, priporočeno;
6. Klavdiji Štalcer, priporočeno;
7. dr. Ivanu Erženu, priporočeno;
8. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
9. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si