

## V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА

### 1. Одређење проблема који закон треба да реши

Законом о заштити становништва од изложености дуванском диму уређују се мере ограничења употребе дуванских производа ради заштите становништва од излагања дуванском диму и контрола пушења, односно да сваки затворени радни и јавни простор буде потпуно без дуванског дима.

### 2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Доношењем овог закона постићи ће се следећи циљеви:

- системско уређивање заштите становништва од излагања дуванском диму у складу са научним доказима, што подразумева потпуну елиминацију дуванског дима из простора, имајући у виду чињеницу да не постоји безбедан ниво изложености дуванском диму;
- обезбеђивање да сваки затворени радни и јавни простор буде потпуно без дуванског дима, односно заштиту здравља, живота и радне способности грађана од дуванског дима;
- стварање услова за постизање позитивних ефеката по здравље становништва, с обзиром на то да искуства европских и других земаља показују да се врло брзо по примени законских мера бележи смањен број акутних срчаних инфаркта, а током година и других хроничних болести повезаних са излагањем дуванском диму, пре свега респираторних и малигних.

- спровођење Оквирне конвенције о контроли дувана Светске здравствене организације, која је ратификована 9. фебруара 2006. године, а ступила на снагу 9. маја 2006. године. У складу са Водичем за имплементацију чл. 5.3, 8, 11. и 13. свака уговорна страна Оквирне конвенције има континуирану обавезу да се поступа што је могуће брже у смислу одстрањивања било каквих изузетака и стварања опште заштите, односно да тежи обезбеђивању опште заштите у периоду од пет година од момента ступања на снагу Оквирне конвенције у тој земљи.

- спровођење Стратегије контроле дувана ("Службени гласник РС", број 8/07), усвојена од стране Владе Републике Србије 18. јануара 2007. године.

### 3. Друга могућност за решавање проблема

Имајући у виду чињеницу да не постоји безбедан ниво изложености дуванском диму, елиминација дуванског дима из затвореног простора је једина научно оправдана мера која на одговарајући начин штити здравље становништва од опасних последица излагања дуванском диму. Политика елиминације дуванског дима из затвореног простора штити здравље, а исплативост је изузетно велика, нарочито у поређењу са алтернативама, као што су одвајање пушачих и непушачких зона у истом физичком простору (нема потпуне физичке баријере између зона-ваздух слободно циркулише између њих; значајан професионални ризик запослених угоститељских радника); појачана вентилација и филтрација у комбинацији са посебно намењеним пушачким зонама (не могу да смање ниво изложености дуванском диму у затвореном простору до прихватљивог нивоа-само да би се елиминисао мирис дуванског дима, вентилациони уређаји морају да раде и 100 пута брже у односу на уобичајене стандарде, а још већа брзина потребна је за елиминацију токсичних састојака дуванског дима); централне и локалне машине за пречишћавање ваздуха (не елиминишу токсине до безбедног нивоа, уинак им временом опада, одржавање је компликовано и скупо); једносмерни системи (не раде на принципу ре-циркулације ваздуха, изискују много већу потрошњу, јер спољни ваздух мора континуирано да се греје или хлади, а при томе немају могућност да смање ниво дуванског дима до безбедног). Наведена решења могу се прихватити само у прелазном периоду, како би се физичка и правна лица прилагодила, односно до момента потпуне забране пушења у сваком затвореном радном и јавном простору.

### 4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Уређивање заштите становништва од изложености дуванском диму, мере ограничења употребе дуванских производа ради заштите становништва од излагања дуванском диму, контрола пушења и надзор над спровођењем закона предмет је законске регулативе. Из тог разлога заштита становништва од изложености дуванском диму може се уредити искључиво доношењем посебног закона којим ће се та област уредити

### 5. На кога ће и како ће утицати предложена решења

Решења предложена у Закону о заштити становништва од излагања дуванском диму утицаће на:

- Грађане којима се обезбеђује заштита од последица изложености дуванском диму у радном и јавном простору, односно стварају услови за постизање позитивних ефеката по здравље становништва. Здравствени ефекти смањеног пасивног и активног пушења укључују смањење обољевања и умирања (пре свега од рака плућа, коронарне болести срца, болести дисајних путева и шлога), као и повећање очекиваног животног века. Иако је за мерење пуних здравствених ефеката потребно да прође и до 30 година, главна побољшања, посебно респираторног и кардио-васкуларног здравља, могу се очекивати за 1 до 5 година;

- Произвођаче дуванских производа, с обзиром на то да ће законска решења утицати на смањење конзумирања дуванских производа, што може довести до смањења финансијских прихода произвођача. Искуства других земаља показују да се приходи од акциза на дуванске производе нису смањили, јер је постојало економско и научно оправдање за њихово повећање;

- Угоститељски сектор, подаци прикупљени широм света, пре и након увођења закона који је обезбедио просторе без дуванског дима, показали су да или није било никаквог утицаја на угоститељски сектор, или је било само позитивних ефеката. Простор без дуванског дима не одбија клијентелу која уобичајено користи услуге угоститељског сектора, а привлачи нове клијенте. Трошкови одржавања и осигурања у угоститељском сектору смањују се са увођењем простора без дуванског дима, као и одсуствовање са посла због привремене спречености за рад радника у угоститељству.

*6. Трошкови које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа*

Предложена решења у Закону неће створити трошкове како грађана тако ни привреде, односно малих и средњих предузећа, с обзиром да за спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије. Доношењем Закона постићи ће се уштеде у систему обавезног здравственог осигурања.

Осим што обезбеђује заштиту грађана од последица изложености дуванском диму у окружењу, закон који обезбеђује радни простор без дуванског дима и доприноси смањењу потрошње дувана у општој популацији. Забрана пушења на свим јавним местима представља другу најделотворнију меру за смањење обољевања и умирања у вези са употребом дувана у Европи, одмах након повећања акциза на дуванске производе. Обезбеђивањем простора без дуванског дима драстично се смањује ниво токсина у ваздуху што је повезано са мерљивим брзим побољшањем здравља запослених, посебно угоститељских радника који су претходно били изложени дуванском диму у својој радној средини. Окружење без дуванског дима је изузетно делотворна мера за одвикавање од пушења и за превенцију пушења код младих.

Најважнији ефекти простора без дуванског дима на здравље су следећи:

- **Тренутно смањење загађења ваздуха.** Мерења финих честица  $PM_{2.5}$ , који има особину да допире дубоко у плућа и оштети плућа и срце, са увођењем закона о пушењу на јавним местима у Ирској, опао је за 83%. Ниво никотина у ваздуху је опао за 83%, а средње време седмичне изложености запослених опало је са 30 на 0 часова.

- **Смањен ниво токсина у организму непушача и бивших пушача запослених у угоститељском сектору.** Са увођењем закона о забрани пушења на јавним местима у Ирској ниво угљен-моноксида у даху бармена који су били непушачи је опао за 45%. Ниво котинина у пљувачци, који је показатељ количине никотина које човек апсорбује из дуванског дима у своје тело, опао је за 69% код угоститељских радника непушача.

- **Боље здравље запослених.** Након годину дана од примене закона на јавним местима у Ирској, број забележених посета лекару од стране бармена који су имали дисајне сметње опао је за 16.7%. У Калифорнији, у САД, само осам недеља након ступања на снагу закона који је забранио пушење у баровима, број респираторних симптома код бармена смањен је за 59%, а за 78% смањене су сметње иритације слузокоже због изложености дуванском диму. У Шкотској, 2006. године, након само три месеца од увођења закона који је обезбедио простор без дуванског дима у свим угоститељским објектима, код бармена је регистровано значајно побољшање дисајних симптома, доказана је боља дисајна функција и смањена системска инфламација. У САД, у државама Хелена, Монтана и Пуебло, Колорадо, као и у Пиедмонт региону у Италији, број пријема у болнице због срчаног инфаркта опао је у просеку за 20% од увођења потпуне забране пушења на радним и јавним местима. Када је, под притиском дуванске индустрије, у

држави Хелена закон повучен, број пријема у болнице због срчаног инфаркта поново је порастао на вредност каква је била пре примене закона.

**- Смањење пушења на радним и јавним местима и у приватним домаћинствима.** Светска банка је закључила да забране пушења могу да редукују укупну потрошњу дувана за 4-10%. Студије спроведене у Аустралији, Канади, Немачкој и САД-у, показале су да радна места без дуванског дима утичу на смањење пушења на раду за 29%. У просеку, пушачи попуше за 3.1 цигарету мање на дан, а преваленција пушења се смањује за 3.8%. Овај ефекат је значајно смањен ако постоје просторије у којима је пушење дозвољено. Иако то ниједан закон није регулисао, пушење у приватним домаћинствима је спонтано редуковано са увођењем забране пушења на радним и јавним местима. Окружења без дуванског дима могу бити много исплативија мера неко програми намењени одвикавању од пушења. Заиста, неколико земаља које су увеле законе о забрани пушења на радним и јавним местима, пријавило је смањење у потрошњи дувана (према подацима о продаји или преваленцији пушења) и/или прелазак пушача на бездимне дуванске производе. Такође, повећан је број позива службама за помоћ при одвикавању од пушења, који се после неколико месеци враћа на уобичајен број позива.

**- Смањење пушења међу младима.** Прикупљени докази указују да окружења без дуванског дима играју моћну улогу у превенцији пушења код младих. Дуванска индустрија промовише пушење као „избор одраслих“, што управо наводи младе на експериментисање са дуваном. Стварањем окружења без дуванског дима мења се и доживљај пушења као појава – пушење од друштвено прихватљиве постаје друштвено неприхватљива појава. Самим тим што се не пуши на местима која су доступна одраслима, као што су кафићи, дискотеке и ноћни клубови, млади теже подлежу заблуди да им пушење дуванских производа представља улазницу у свет одраслих.

Законско регулисање простора без дуванског дима има следеће економске ефекте:

- мањи трошкови здравствене заштите због болести које настају услед изложености дуванском диму у окружењу и мањи трошкови осигурања здравља, живота и осигурања од пожара,
- повећана продуктивност рада због тога што радници нису изложени дуванском диму и због тога што се одређен број радника одвикне од пушења, тако да је мање одсуствовање са посла због боловања и мање се времена проводи на пушачким паузама,
- смањен губитак радника због обољевања и умирања у вези са излагањем дуванском диму у окружењу,
- мањи трошкови одржавања објекта,
- смањена одговорност послодавца у вези са изложеношћу ризику по здравље на радном месту, јер се елиминише изложеност дуванском диму као надовезујући фактор ризика на друге могуће ризике радног места.

Ове економске добити могу бити значајне. Процењено је да простор без дуванског дима штеди послодавцима еквивалент од 0.515% до 0.77% бруто националног дохотка у Шкотској, и од 1.1% до 1.7% у Ирској. Управа за безбедност и здравље на раду САД (The United States Occupational Safety and Health Administration – OSHA) је проценила да чист ваздух повећава продуктивност у раду за 3%.

Из наведеног може се закључити да би се унапређењем система заштите становништва од дуванског дима оствариле значајне уштеде у средствима Републичког завода за здравствено осигурање. Такође, на овај начин значајно би се побољшало здравље и квалитет живота становништва.

#### *7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове*

С обзиром на чињеницу да предложеним решењима у Закону нису створени трошкови, како за грађане, тако и за привреду, спровођењем овог закона, на дуг рок

остварују се уштеде у систему обавезног здравственог осигурања, односно позитивни ефекти, како за грађане, тако и за државу и систем здравствене заштите у Републици Србији. Наиме, на предложени начин доћи ће до побољшања здравља становништва, као и подизања стандарда здравствене заштите и унапређења здравственог система Републике Србије.

8. *Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију*

Циљ овог закона није стимулисање појаве нових привредних субјеката и стварање тржишне конкуренције, већ законско, јединствено уређивање заштите становништва од дуванског дима, у циљу обезбеђивања високог нивоа заштите здравља грађана.

9. *Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове*

Решења предложена у Закону представљају резултат Програма јавне расправе о Нацрту закона о заштити становништва од дуванског дима, коју је, на предлог Министарства здравља, одредио Одбор за јавне службе Владе Републике Србије, број: 011-6130/2009 од 1. октобра 2009. године. У поступку израде Закона спроведена је јавна расправа у трајању од месец дана и то постављањем Нацрта закона на сајт Министарства здравља у трајању од 30 дана.

У поступку израде Закона мишљења на нацрт закона дали су представници Савета за контролу дувана у Републици Србији, а 17. јуна 2009. године је одржан састанак са представницима угоститеља ради разматрања могућих законских решења, из чега су резултирале предложене прелазне одредбе и временски рок за ступање на снагу законских решења у угоститељским објектима.

10. *Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења закона*

Прописаће се облик, садржај, подаци и упозорења, која се уносе у знак забране пушења, односно знак да је пушење под условима прописаним овим законом дозвољено у одређеном простору, као и начин истицања тих знакова. У сваком простору у коме је пушење забрањено одредиће се одговорно лице које контролише забрану пушења. У циљу обезбеђивања друштвене бриге за здравље становништва на нивоу Републике и очувања и унапређења здравља, откривања и сузбијања фактора ризика за настанак обољења, стицање знања о навикама о здравом начину живота донеће се програм за превенцију и сузбијање употребе дувана. Такође, основаће се Канцеларија за превенцију пушења и Комисија за превенцију употребе дувана. Инспекцијски надзор забране пушења обављаће:

- 1) Министарство преко здравствене инспекције, санитарне инспекције и инспекције надлежне за лекове и медицинска средства;
- 2) министарство надлежно за послове просвете преко просветних инспектора;
- 3) министарство надлежно за послове рада преко инспектора рада;
- 4) министарство надлежно за послове трговине и услуга преко тржишних инспектора и
- 5) министарство надлежно за послове економије и регионалног развоја преко инспектора за туризам;
- 6) министарство надлежно за унутрашње послове преко инспектора за пожарну заштиту, као и
- 7) комунална полиција.