

PREDLOG SPREMEMBE ZAKONA O OMEJEVANJU UPORABE TOBAČNIH IZDELKOV - ZOUTI-UPB3 (ustanovitev Ustanove NVO varujejo naše zdravje)

(1) Ocena stanja in razlogi za sprejetje zakona in odloka

Kajenje je eden najpomembnejših vzrokov zbolevanja in prezgodnje smrti v razvitem svetu, saj škoduje skorajda vsakemu organu telesa in povzroča številne bolezni (kadilci sicer najpogosteje umirajo zaradi raka, pljučnih bolezni ter bolezni srca in ožilja). Uživanje tobačnih izdelkov je na prvem mestu med vzroki za smrt tudi v Sloveniji z 19,7 odstotnim deležem. Zaradi kajenja umre približno polovica rednih kadilcev. Podatki kažejo, da kadilci v povprečju umrejo 16 let prej kot nekadilci. Po drugi strani ima opustitev kajenja na zdravstveno stanje takojšnje ugodne učinke¹.

V Sloveniji je bil delež kadilcev v letu 2006 skoraj ¼ populacije, to je 22,85%.² Mladostnikov, ki so tobačne izdelke že poskusili, je bilo 54,2%, izmed vseh rednih kadilcev pa je 18% mladostnikov.³

Kadilski dim pomembno vpliva tudi na zdravje nekadilcev. Pasivno kajenje prav tako kot kajenje privede do obolenj, kot so rak, pljučne bolezni in bolezni srca in ožilja. Še posebej pa je pasivno kajenje škodljivo za otroke, saj pri njih povečuje tveganje za okužbe dihalnega sistema, je dejavnik za nastanek astme in lahko privede do njenega poslabšanja. Glede na zelo omejen in majhen prostor se prav v vozilih ustvarja zelo visoka koncentracija vseh nevarnih snovi, ki se sproščajo ob uporabi tobačnih izdelkov.

V tobaku je že od okoli 1960 znana prisotnost radioaktivnega ²¹⁰Po, prav tako tudi, da osebe, ki vdihujejo tobačni dim, zadržijo radioaktivne delce iz tobačnega dima v pljučih. ²¹⁰Pb in ²¹⁰Po torej vstopata s tobačnim dimom v pljuča in druge organe in tkiva kadilcev, se tam nalagata in kopičita skozi leta in desetletja, ko oseba kadi. Vsebnost obeh v tobačnih listih je sicer relativno nizka, vendar pa se radioaktivni delci kopičijo v pljučnem tkivu in drugih organih in skozi daljši čas prispevajo znatno dozo. Radioaktivnost tobaka je tako eden od dejavnikov v razvoju pljučnega raka pri kadilcih, ki je

¹ povzeto po Resoluciji o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2008-2013.

² vir: Raziskava Fakultete za družbene vede in Inštituta za varovanje zdravja (2006).

³ vir: Health Behaviour in School-Aged Children – HBSC (2006).

Projekt »NVO varujejo naše zdravje« delno financira Evropska unija in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, razvojne prioritete: »Institucionalna in administrativna usposobljenost«, prednostne usmeritve: »Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga«.

skupaj z drugimi rakotvornimi snovmi v tobačnem dimu vzrok za visoko incidenco raka pljuč, požiralnika, grla in drugih delov dihalnega sistema med kadilci.⁴

Bolezni srca in ožilja ter rakave bolezni so v Sloveniji (podobno kot v državah EU) tudi med glavnimi vzroki umrljivosti. V letu 2006 so bile bolezni srca in ožilja vzrok smrti pri 3,59 umrlih na 1000 prebivalcev, hkrati pa šesti najpogostejši vzrok obravnav v primarnem zdravstvenem varstvu. Tudi rakave bolezni postajajo vedno večji problem, saj se število novih primerov hitro povečuje. Med prezgodaj umrlimi so že nekaj časa na prvem mestu in pomembno prispevajo k skrajšanju pričakovanega trajanja življenja v srednjem življenjskem obdobju, saj se pojavljajo bolj zgodaj kot bolezni srca in ožilja in so jih tudi že prehitile po umrljivosti.⁵

V letu 2006 je bilo tobačnemu dimu izpostavljenih 57,2% nekadilcev, v letu 2008 pa 44,2% nekadilcev.

Raba tobaka tako sodi med najnevarnejše dejavnike tveganja obolevnosti in smrtnosti v EU, zato s spremembami Zakona o omejevanju rabe tobačnih izdelkov predlagamo uvedbo Tobačnega evra in ustanovitev Ustanove NVO varujejo naše zdravje.

Ustanovitev Ustanove NVO varujejo naše zdravje (v nadaljevanju ustanova) in uporaba sredstev, pridobljenih iz Tobačnega evra po Zakonu o omejevanju uporabe tobačnih izdelkov – ZOUTI, bi prinesla sledeče rezultate:

- (1) Aktivnejše in kvalitetnejše izvajanje programov in projektov nevladnih organizacij na področju zdravja v procesih varovanja zdravja, promocije zdravja in zdravstveno vzgojnega dela na področju preprečevanja kroničnih nenalezljivih bolezni in dejavnikov tveganja, ki predstavljajo 87 odstotkov vseh bolezni v Evropski uniji,
- (2) takojšnje povečanje aktivnosti za preprečevanje in zmanjševanje kajenja,
- (3) postopno zmanjševanje števila kadilcev,
- (4) izboljšanje zgodnjega ugotavljanja rakavih bolezni, kot posledica večjega števila dejavnosti na področju informiranja o boleznih in financiranja metod zgodnje diagnostike,
- (5) zmanjšanje izdatkov Zavoda za zdravstveno zavarovanje za zdravljenje ljudi.

⁴ povzeto po raziskavi Inštituta za varovanje zdravja: Radioaktivnost in tobačni izdelki, Helena Koprivnikar, dr. med., september 2010

⁵ povzeto po Resoluciji o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2008-2013.

Projekt »NVO varujejo naše zdravje« delno financira Evropska unija in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, razvojne prioritete: »Institucionalna in administrativna usposobljenost«, prednostne usmeritve: »Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga«.

V skladu s smernicami EU tudi Ministrstvo za javno upravo RS teži k urejanju zakonodajnega okvirja NVO, urejanju zaposlovanja v NVO, urejanju statusa prostovoljstva, uspešnemu civilnemu dialogu in k permanentnemu financiranju NVO. S predlaganimi rešitvami bi se uredilo sofinanciranje nevladnih organizacij, ki delujejo na področju zdravja in omogočilo kvalitetnejše izvajanje programov na področju zdravstvene preventive in na področju ozaveščanja ljudi, da pristopijo k zdravemu načinu življenja.

Na vprašanje izvedljivosti podražitve tobačnih izdelkov oziroma možnost dviga trošarin na le te v Sloveniji, nam podaja odgovor Eurostat raziskava o indeksu cen tobačnih izdelkov v evropskih državah (EU 27). Slovenija je med temi državami šele na 20 mestu in od povprečja odstopa za 35 odstotkov. Cenejše tobačne izdelke imajo le Bolgarija, Estonija, Litva, Latvija, Madžarska, Poljska in Romunija, vse ostale države pa imajo indeks cen višji kot mi.⁶ Tukaj je razvidno, da še vedno obstaja možnost podražitve cen tobačnih izdelkov oziroma zvišanje trošarin na tovrstne izdelke in posledično možnost uresničitve ideje Tobačnega evra.

Cene tobačnih izdelkov so po raziskavah eden izmed najpomembnejših dejavnikov pri opuščanju kajenja. Na prvem mestu je skrb za lastno zdravje (71%), na drugem je vpliv družine, partnerje in prijateljev (52%) in takoj na tretjem mestu je cena tobačnih izdelkov (47%), ki pomembno vpliva na odločitev ljudi, da prenehajo z kajenjem.⁷

Najučinkovitejši način za zmanjšanje rabe uporabe tobačnih izdelkov je dvig cen tobačnih izdelkov preko davkov, saj 10% dvig maloprodajne cene zmanjša porabo za približno 4% v bogatih državah in za približno 8% v revnejših državah.⁸

(2) Cilji, načela in poglavitne rešitve odloka in zakona

S predlaganim odlokom se ustanavlja državno ustanovo, ki se bo financirala iz Tobačnega in Alkoholnega evra, ki bosta predstavljala sredstva, ki jih bo država dobila iz naslova povišanih trošarin na tobačne izdelke in alkoholne pijače po sistemu, kot je opredeljen v Zakonu o trošarinah. Sredstva bodo namenjena za izvajanje programov in projektov nevladnih organizacij na področju zdravja v procesih varovanja zdravja, promocije zdravja in zdravstveno vzgojnega dela na področju

⁶ Vir: Comparison of price levels in the EU27 in 2009, Price levels of food range from one to two among Member States, Eurostat Newsrelease, 94/2010, URL:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/94&type=HTML>

⁷ Vir: Special Eurobarometer 332 / Wave 72.3 TNS Opinion & Social, European Commission, May 2010

⁸ Vir: MPOWER – načini, kako ustaviti epidemijo tobaka, WHO 2008

Projekt »NVO varujejo naše zdravje« delno financira Evropska unija in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, razvojne prioritete: »Institucionalna in administrativna usposobljenost«, prednostne usmeritve: »Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga«.

preprečevanja kroničnih nenalezljivih bolezni in dejavnikov tveganja, ki predstavljajo 87 odstotkov vseh bolezni v Evropski uniji.

Ustanova bo pravna oseba javnega prava. Njen najvišji organ bo svet ustanove, ki bo imel 22 članov, sestavljen pa bo iz predstavnikov raziskovalne in akademske sfere, zainteresirane javnosti, zdravniške in lekarniške zbornice, Vlade, Sveta za zdravje pri Vladi, Inštituta za varovanje zdravja in nevladnih organizacij. Ustanovo bo zastopal in predstavljal direktor, ki ga imenuje svet ustanove s soglasjem ministrstva, pristojnega za zdravje (v nadaljevanju ministrstvo). Pri svojem poslovanju je smiselno vezana na Zakon o ustanovah, svoje delovanje pa uredi v pravilih Ustanove in drugih splošnih aktih, ki jih sprejme svet in h katerim da soglasje ministrstvo. Ustanova o svojem delu poroča ministrstvu, ki hkrati tudi nadzira njeno delovanje.

Pomembna je uskladitev na področju politik omejevanja rabe tobačnih izdelkov in porabe alkoholnih pijač, saj po raziskavah dvig cene tobačnih izdelkov neposredno povzroči porabo alkoholnih pijač. Zato je pomembno usklajeno delovanje zdravstvene in davčne politike.⁹ Predlog zato vsebuje uvedbo Tobačnega in Alkoholnega evra hkrati.

(3) Ocena finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva

Tobačni in Alkoholni evro bosta predstavljala del sredstev, ki jih bo država dobila iz naslova povišanih trošarin na tobačne izdelke in alkoholne pijače po sistemu, kot je opredeljen v Zakonu o trošarinah. Tobačni in Alkoholni evro bosta pomenila neposreden dvig cen tobačnih izdelkov in alkoholnih pijač, ki se bodo v naslednjih letih zviševale tudi zaradi zahtev direktiv EU in bo tako v državni proračun vsako leto pritekalo več sredstev iz tega naslova (za leto 2010 približno 366(TOBAK)+**DOPOLNITI ŠTEVILKO ZA ALKOHOL** mio evrov).

Sredstva Tobačnega in Alkoholnega evra bodo kratkoročno in še bolj dolgoročno zaradi pozitivnih učinkov dela na področju zdravstvene preventive in vplivanja na zdrav način življenja pripomogla k zmanjšanju izdatkov za zdravstvene namene, tako Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, kot sredstev iz državnega proračuna.

⁹ Vir: <http://www.internalmedicineneeds.com/news/cardiovascular-disease/single-article/changes-in-cigarette-prices-affect-alcohol-consumption/7bcb84c367.html>

(4) Zagotovitev sredstev za izvajanje zakona v državnem proračunu

Za izvajanje zakona je treba zagotoviti sredstva iz državnega proračuna.

(5) Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenost predlagane ureditve pravu evropske unije

Uvedbo sistema posebne dajatve, kot je Tobačni evro imajo še Bolgarija, Srbija, Islandija, Makedonija in Urugvaj.

(6) Besedilo in obrazložitev členov zakona

1.člen

V zakonu o omejevanju uporabe tobačnih izdelkov (Ur. l. RS št. 93/2007 – ZOUTI-UPB3) se dodata nov 15.b in 15.c člen, ki se glasita:

»15.b člen

Ustanovi se Ustanova NVO varujejo naše zdravje (v nadaljevanju ustanova) kot pravna oseba javnega prava.

Odlok o ustanovitvi ustanove sprejme Državni zbor Republike Slovenije. Za vsebino ustanovitvenega akta in poslovanje ustanove se smiselno uporabijo določbe zakona, ki ureja ustanove.

15.c člen

Od prodaje tobačnih izdelkov se del sredstev (Tobačni evro) nameni za delovanje ustanove.

Tobačni evro se pobira od izdelkov in po sistemu, kot je opredeljen za pobiranje trošarine za tobačne izdelke, po zakonu, ki ureja sistem plačevanja trošarine od tobačnih izdelkov, ki se na območju Republike Slovenije sprostijo v uporabo.

Tobačni evro predstavlja:

(1) za cigareto, cigaro ali cigarilos v višini 0,05 EUR za kos

(2) za drobno rezan tobak v višini 5,00 EUR na kilogram

Projekt »NVO varujejo naše zdravje« delno financira Evropska unija in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, razvojne prioritete: »Institucionalna in administrativna usposobljenost«, prednostne usmeritve: »Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga«.

(3) za ostali tobak za kajenje v višini 3,00 EUR na kilogram

Sredstva pridobljena na ta način se do 20. v mesecu za pretekli mesec nakažejo na račun ustanove.«

Obrazložitev:

15.b člen predstavlja pravno podlago za ustanovitev Ustanove NVO varujejo naše zdravje (v nadaljevanju ustanova) ter za sprejetje odloka o ustanovitvi s strani Državnega zbora.

15.c člen pomeni povišanje cen tobačnih izdelkov.

Tobačni evro predstavlja enega od virov sredstev za delovanje ustanove.

Pobiranje dajatve Tobačni evro in nadzor na tem je enak, kot to velja za trošarine za tobačne izdelke po Zakonu o trošarinah, tako da se uporabi sistem, ki je že vzpostavljen in dodelan.

2.člen

Glede na dejstvo, da je potrebno sprejeti tako spremembe ZOUTI, kot odlok o ustanovitvi ustanove, predlagamo tudi sledeče prehodne določbe ZOUTI, ki urejajo situacijo do sprejetja odloka o ustanovitvi ustanove:

»Do ustanovitve ustanove se sredstva pridobljena iz dajatve Tobačni in Alkoholni evro hranijo na posebnem kontu. Ko zbrana sredstva dosežejo višino 300.000,00 EUR, carinski organ o tem obvesti ministrstvo, pristojno za zdravje in Državni zbor Republike Slovenije.

Državni zbor v roku 90 dni, od kar zbrana sredstva dosežejo višino iz prejšnjega odstavka, sprejme odlok o ustanovitvi ustanove.

Zbrana sredstva iz dajatev Tobačni in Alkoholni evro predstavljajo ustanovitveno premoženje ustanove. V kolikor zbrana sredstva presegajo višino 500.000,00 EUR se presežek nameni za delovanje ustanove.«

Obrazložitev:

Ker je za ustanovitev ustanove potrebno zagotoviti določena ustanovna sredstva, se predlaga, da se sredstva zbere s pomočjo dajatve Tobačni in Alkoholni evro. Ko ti dosežejo višino 300.000,00 EUR carinski organ (ki je pristojen za nadzor nad pobiranjem trošarin) o tem obvesti Državni zbor, da lahko ta prične s postopkom ustanovitve ustanove.

V kolikor znesek presega višino 500.000,00 EUR se presežek nameni za delovanje ustanove. Glede na to, da bo imela ustanova predvidene redne prilive od dajanja tobačnih izdelkov in alkoholnih pijač v uporabo, ocenjujemo, da ni potrebno, da je ustanovni kapital višji

Projekt »NVO varujejo naše zdravje« delno financira Evropska unija in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, razvojne prioritete: »Institucionalna in administrativna usposobljenost«, prednostne usmeritve: »Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga«.