



Crna Gora  
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,  
81000 Podgorica, Crna Gora  
tel: +382 20 242 835  
fax: +382 20 224 450  
www.mif.gov.me

Br: 02-03-16122

Podgorica, 07.06.2021. godine

**MINISTARSTVO ZDRAVLJA**  
**- n/r ministarke, gospođe dr Jelene Borovinić Bojović -**

Poštovana gospođo Borovinić Bojović,

Na osnovu Vašeg akta broj: 8-501/21-1940/3 od 15.11.2021. godine, kojim se traži mišljenje na *Predlog mjera za unapređenje stanja uhranjenosti i ishrane u Crnoj Gori sa Akcionim planom od 2021. do 2022. godine*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Na tekst Predloga akcionog plana i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

U Izvještaju o analizi uticaja propisa navedeno je da su sredstva potrebna za implementaciju predloženog Akcionog plana za period 2021-2022. godinu planirana dijelom kao sredstva iz budžeta, a dijelom iz donacija, kod institucija koji su nosioci aktivnosti u okviru redovnih budžetskih sredstava.

Imajući u vidu da su u samom Akcionom planu utvrđena sredstva za implementaciju svih navedenih aktivnosti u ukupnom iznosu od 325.000,00 €, od čega je iznos od 40.000,€ planiran da se obezbijedi iz sredstava koja su naznačena kao redovna budžetska sredstva, neophodno je da sve obaveze koje bi proistekle, a koje se odnose na obezbjeđivanje finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore, budu usklađene sa sredstvima, koja se, u skladu sa mogućnostima, planiraju godišnjim zakonom o budžetu, za navedene namjene. Preostali dio potrebnih sredstava za implementaciju predloženog Akcionog plana očekuje se da će biti obezbijeđen kroz sredstva donacija.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, nema primjedbi na predmetni *Predlog mjera za unapređenje stanja uhranjenosti i ishrane u Crnoj Gori sa Akcionim planom od 2021. do 2022. godine* sa Izvještajem o analizi uticaja.

Takođe, imajući u vidu da se radi o udruživanju finansijskih sredstava iz različitih izvora, napominjemo da je implementaciju aktivnosti predviđenih ovim planom potrebno uskladiti sa stepenom ostvarenja sredstava iz predviđenih izvora.

S poštovanjem,

**MINISTAR**  
mr Milojko Spajić



# IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ:

Ministarstvo zdravlja

NAZIV PROPISA:

Predlog Programa mjera za unapređenje stanja uhranjenosti i ishrane u Crnoj Gori sa Akcionim planom od 2021. do 2022. godine

## 1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Predlog Programa mjera za unapređenje stanja uhranjenosti i ishrane u Crnoj Gori sa Akcionim planom od 2021. do 2022. godine ima za cilj da podrži aktivnosti na nivou Vlade i društva kako bi se značajno poboljšalo zdravlje i dobrobit stanovništva, smanjile zdravstvene nejednakosti i ojačalo javno zdravlje; da unaprijedi okruženje koje podstiče pravilan izbor hrane i napitaka; da promoviše pravilnu ishranu tokom života, posebno za najugroženije grupe; da ojača zdravstveni sistem u cilju promocije zdrave ishrane i da unaprijedi podršku nadzoru, praćenju, procjeni i istraživanju u vezi sa stanjem uhranjenosti i ishrane u CG.

Uzrok nastanka problema su loši stilovi života koji izazivaju poremećaje u ishrani, uključujući pothranjenost, nedostatak mikronutrijenata, povećana tjelesna težina i gojaznost, kao i nezarazne bolesti (NCD) koje su rezultat neadekvatne ishrane, i imaju zdravstvene i ekonomske implikacije na svim nivoima u društvu.

Subjekti koji su oštećeni su djeca i posebno djeca koja pate od neuhranjenosti, zaostajanja u rastu i razvoju, male porođajne težine i deficita mikronutrijenata, trudnice i dojilje, i svi građani koji pate od prekomjerne težine, gojaznosti i hroničnih bolesti povezanih sa ishranom. Smanjenje faktora rizika u ovoj oblasti vrši se kroz primjenu zdravih stilova života, te kroz unapređenje i jačanje sistema zdravstvene zaštite u cilju djelotvornijeg i efikasnijeg djelovanja i efektivnog liječenja. Da bi se postigle održive promjene, aktivnosti zahtijevaju sveobuhvatan i multisektorski pristup, kao i tretiranje različitih uzroka neuhranjenosti.

Implementacijom strateškog dokumenta i postignutim rezultatima kroz aktivnosti koje su predviđene akcionim planom želi se ostvariti uticaj na stanje uhranjenosti i ishrane, i to kroz koordinisano djelovanje, izradu dokumenata, organizovanje kampanja i promotivnih aktivnosti, uključivanje međunarodnih organizacija i ostalih partnera, unapređenje službi i edukacija, što će rezultirati unapređenjem ove oblasti.

Ukoliko se ne bi usvojio i implementirao ovaj program ne bi došlo do unapređenja okruženja koje bi podsticalo pravilan izbor hrane i napitaka i promovisalo pravilnu ishranu tokom života, posebno za najugroženije grupe, što bi, u konačnom, rezultiralo izostankom unapređenja stanja u oblasti uhranjenosti i ishrane u CG.

## 2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Globalni ciljevi i vremenski okviri vezani za hronične nezarazne bolesti koji su povezani sa hranom i ishranom u skladu sa ovim planom su:

- 25% smanjenja rizika od prevremene smrtnosti od kardiovaskularnih bolesti, raka, dijabetesa i hroničnih respiratornih bolesti do 2025. godine;
- 30% smanjenje unosa natrijuma/soli do 2025. godine;
- smanjenje fizičke neaktivnosti za 10% do 2025. godine;
- zaustavljanje trenda povećanja gojaznosti u djetinjstvu do 2025. godine;
- prestanak svih oblika malnutricije do 2030. godine.

Implementacijom akcionog plana i postignutim rezultatima kroz aktivnosti koje su predviđene akcionim planom želi se ostvariti uticaj na unapređenje stanja uhranjenosti i ishrane, i to postizanjem sledećih operativnih ciljeva:

1. Unaprijeđeno okruženje koje podstiče pravilan izbor hrane, napitaka i smanjenje gojaznosti.
2. Promovisana pravilna ishrana tokom života, posebno za najugroženije grupe.
3. Ojačan zdravstveni sistem u cilju promocije pravilne ishrane.
4. Ojačan sistem nadzora i povećan broj istraživanja u oblasti hrane i ishrane sa formiranom nacionalnu bazu podataka.

Oblast hrane i ishrane prepoznata je u krovnim nacionalnim i međunarodnim strateškim dokumentima. Jedan od njih je Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine (NSOR) koja oblast zdravlja i uhranjenosti afirmiše kroz ciljeve 2. i 3.. Cilj 2. Okončati glad, postići bezbjednost hrane, unaprijediti ishranu i promovisati održivu poljoprivredu i Cilj 3. Obezbijediti zdrave živote i promovisati dobrobit za sve ljude u svim uzrastima. NSOR je u analizi pokretača pritisaka stanja i uticaja u tematskom području zdravlje predstavila uticaj zajedničkih faktora rizika - upotreba duvana i duvanskih proizvoda, štetna upotreba alkohola, nezdrava nepravilna ishrana i fizička neaktivnost za većinu preventabilnih nezaraznih bolesti. U okviru održivog razvoja Crne Gore zdravlje se posmatra kao važan činilac ljudskog kapitala pa se nameće potreba da se ova oblast u najvećoj mogućoj mjeri unaprijedi. Strateški cilj NSOR do 2030. godine – Unapređenje zdravlja građana svih uzrasta i smanjenje nejednakosti u zdravlju – moguće je postići realizacijom sljedećih prioriternih mjera: Unaprijediti zdravstvenu zaštitu majki i novorođenčadi, kao i ostalih osjetljivih i ugroženih grupa stanovništva – SDG 3 (3.1, 3.2 i 3.7) , Staviti veći fokus na promociju zdravog života, prevenciju i kontrolu bolesti – SDG 3 (3.4, 3.5 i 3.6). Zdravstvena politika svoje mjesto nalazi i kroz **SDG2**, posebno u dijelu borbe protiv neuhranjenosti. SDG Indikator koji prati ovu oblast je 2.1.1 Prevalencija neuhranjenosti, a ciljni ishod je Eliminirana neuhranjenost i glad i obezbijeđen pristup nutritivno vrijednoj hrani. Realizacija predloženih aktivnosti Programa mjera za unapređenje stanja uhranjenosti i ishrane 2021-2023. godine, i rezultati sprovođenja istih bi uticali i na ispunjenje gore navedenih ciljeva i mjera NSOR-a.

Ministarstvo zdravlja Crne Gore je izradilo Program za prevenciju i kontrolu hroničnih nezaraznih bolesti 2019-2021. godine koji daje osnovne smjernice za sveobuhvatni i koordinisani odgovor na opterećenje nezaraznim bolestima. Program za prevenciju i kontrolu hroničnih nezaraznih bolesti 2019-2021. godine u svoja 2 operativna cilja tretira oblasti koje su obuhvaćene i ovim dokumentom i to:

- Operativni cilj 2. Promocija zdravlja – zastupanje za zdravlje i uključivanje zajednice u cilju eliminacije ili smanjenja izloženosti bihevioralnim faktorima rizika (gdje se ističe: Najefektivnija prevencija nezaraznih bolesti proizilazi iz eliminacije ili smanjenja izloženosti stanovništva faktorima

rizika za nezarazne bolesti koji prije svih podrazumijevaju: upotrebu duvana, štetnu upotrebu alkohola, nezdravu ishranu i nedovoljnu fizičku aktivnost.) i

- Operativni cilj 3. Zakonska regulativa – priprema izmjena i dopuna (kroz aktivnost 3.2. Iniciranje izmjena i dopuna relevantnih zakonskih regulativa u cilju ograničenja reklamiranja proizvode koji predstavljaju rizik po zdravlje (duvan, alkohol, gazirana pića i drugi proizvodi čija upotreba može štetiti zdravlju, mjere politike za smanjenje trans-masti u hrani).

U dokumentu Prvaci razvoja Crne Gore 2018-2021 kao jedan od glavnih ciljeva koji se odnose na Inkluzivni rast je iz oblasti Zdravstva, sa predloženim mjerama koje u fokusu imaju očuvanje i unapređenje zdravlja, unapređenje organizacije i funkcionisanja sistema zdravstvene zaštite. Predložene mjere su: prevencija i kontrola hroničnih nezaraznih bolesti.

Jedna od aktivnosti u Programu ekonomskih reformi za Crnu Goru 2021-2023. godina a koja se tiče i oblasti zdravstva (u okviru strukturne reforme 5.3.8 Socijalna zaštita i inkluzija, uključujući zdravstvenu zaštitu) je i povećanje akcize na gazirana pića sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju i uvođenje akcize na proizvode od šećera, kakaoa i sladoled. Obrazlaže se da je šećerna bolest jedna od najčešćih metaboličkih bolesti savremenog života, a Crna Gora je prema podacima iz registra za dijabetes koji se vodi u Institutu za javno zdravlje u samom evropskom vrhu, sa učestalošću ove bolesti od 12%. Kroz mehanizam oporezivanja proizvoda koji sadrže šećere planirano je smanjenje negativnog trenda. Ovaj cilj u liniji je i sa operativnim ciljem ovog Programa "Unaprijediti okruženje koje podstiče pravilan izbor hrane i napitaka." i aktivnosti 1.2 Implemetacija Preporuka za smanjenje unosa hrane bogate zasićenim mastima, trans mastima, šećerima i soli.

### 3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Program mjera za unapređenje stanja uhranjenosti i ishrane u Crnoj Gori predstavlja neophodnu i preferiranu opciju za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema iz ove oblasti, i jedini je način koji omogućava kreiranje i implemetaciju akcionog plana sa definisanim aktivnostima.

U cilju ispunjavanja ciljeva i rješavanja problema potrebno je realizovati predviđene aktivnosti planirane akcionim planom, i na taj način unaprijediti stanje uhranjenosti i ishrane. Neophodno je angažovanje svih nosilaca aktivnosti, kako bi se što kvalitetnije unaprijedila predmetna oblast, odnosno smanjio broj neuhranjene djece s jedne strane, i prevenirale zdravstvene posljedice koje izaziva gojaznost i neadekvatna ishrana s druge strane, a samim tim i troškovi koji iz toga proizilaze bi bili značajno umanjeni. Potrebno je ostvariti smanjenje faktora rizika u ovoj oblasti kroz primjenu i promociju zdravih stilova života, te unapređenje i jačanje sistema zdravstvene zaštite u cilju djelotvornijeg i efikasnijeg djelovanja, te promocije zdravlja.

### 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)

- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Predložena rješenja u ovom programu uticaće na poboljšanje zdravlja djece, trudnica i dojilja, starih, pacijenata u bolnicama kao i svih subjekata u zdravstvenom sistemu, tako što će se aktivnostima uticati direktno i indirektno na povećanje svijesti o faktorima rizika koji dovode do neuhranjenosti i problema sa ishranom, te gojaznosti i posljedica koje gojaznost izaziva, ali i izmjenom ponašanja i navika vezanih za ishranu kod svih subjekata.

Predložena rješenja će uticati na način što će biti: izmijenjeni i implementirani pravni akti i smjernice koje regulišu ovu oblast; povećana dostupnost školskih dvorana i sportskih terena djeci i mladima i pored redovne nastave najmanje 2 sata dnevno; sprovedene kampanje i promotivne aktivnosti; edukovan kadar u predškolskim i školskim ustanovama, kao i ljekara u primarnoj zdravstvenoj zaštiti; implemetiran i promovisan „Vodič za dojenje“ i "Kodeks zabrane reklamiranja zamjena za majčino mlijeko"; uspostavljena kvalitetna međunarodna saradnja; organizovanao barem jedno novo istraživanje; sproveden monitoring nad marketingom proizvoda bogatih šećerom, zasićenim i trans mastima i soli po SZO protokolu; i dr.

Smanjenjem broja obolijevanja usled neadekvatne ishrane smanjiće se u značajnom dijelu i finansijska sredstva koja se izdvajaju za liječenje oboljelih pacijenata.

Primjena ovog programa nema za posledicu troškove na teret građana i privrednih subjekata.

Predlogom akcionog plana se ne podržavaju uslovi za stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu niti tržišna konkurencija, niti uvodi administrativna opterećenja i bisnis barijere.

#### Odjeljak 5: Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno izdvajanje finansijskih sredstava za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je izdvajanje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda?
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze?
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihodi za budžet Crne Gore?
- Obraložiti metodologiju kojom je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda?
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na incijativu za donošenje predloga propisa? Obrazložiti.
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju predloženog akcionog plana za 2021. - 2022. godinu potreban je iznos od 325.000,00 eura. Za implementaciju aktivnosti iz Budžeta je potrebno izdvojiti 40 000 eura, dok se ostatak (285 000 eura) neophodnih finansija očekuje iz donacija.

Sredstva se izdvajaju za vremenski period tokom 2021. i 2022. godine za potrebe realizacije aktivnosti predviđenih programom.

Implementacijom akcionog plana ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Predlog akcionog plana je vremenski ograničen, shodno tome, za realizaciju utvrđenih aktivnosti predviđeni rok je: IV kvartal 2022. godine. Izdvajanja finansijskih sredstava za akcioni plan vrše se kao redovna budžetska sredstva iz Budžeta Crne Gore. Sredstva planirana za realizaciju aktivnosti iz ovog Akcionog plana obuhvataju narednu kalendarsku godinu, jer je rok za završetak aktivnosti, kao što je prethodno navedeno, IV kvartal 2022. godine.

Za usvajanje ovog Predloga akcionog plana nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih bi mogle proisteci finansijske obaveze.

Implementacijom akcionog plana neće se ostvariti prihodi za budžet Crne Gore.

Za obračun finansijskih izdataka/prihoda korišćena je metodologija prethodnog Programa mjera za unapređenje stanja uhranjenosti i ishrane u Crnoj Gori, metoda procjene kao i iskustva zemalja regiona koji imaju ovakav Akcioni plan, pa su nosioci aktivnosti, posebno predstavnici Instituta za javno zdravlje, shodno prethodnom iskustvu i planiranim projektima napravili presjek potrebnih sredstava koja su neophodna za realizaciju aktivnosti predviđenih ovim programom.

Nije bilo problema u obračunu finansijskih izdataka /prihoda niti su postojale sugestije Ministarstva finansija na inicijativu za donošenje predloga akcionog plana.

#### 6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, obrazložiti

U pripremi Predloga akcionog plana nije korišćena eksterna ekspertiza, tj dokument je sačinili obrazovana Radna grupa – koju su činili predstavnici Ministarstva zdravlja I stručnjaci iz IJZCG I domova zdravlja. Većina aktivnosti u 2020. godini bila je nerealizovana zbog uticaja epidemije korona virusa Covid – 19 u CG, koja je uticala da većina aktivnosti ni tokom 2021. godine nije realizovana, pa je shodno tome, bilo potrebno prenijeti neke nerealizovane aktivnosti u narednu godinu, sa preciziranjem roka za realizaciju, a to je IV kvartal 2022. godine.

Zainteresovane strane su jednoglasno usvojile predloge i sugestije da se određene nerealizovane aktivnosti prenesu za narednu godinu, imajući u vidu da se akcioni plan donosi u IV kvartalu 2021. godine, za period 2021 – 2022. godine.

#### 7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

S obzirom da je 2020. godina, i dio 2021. godine bio pun izazova zbog uticaja globalne pandemije uzrokovane korona virusom Covid - 19, usljed čega većina planiranih aktivnosti tokom godine nije realizovana, teško je predvidjeti kako će pandemija ubuduće uticati na realizaciju aktivnosti predviđenih akcionim planom. Dalje, jedna od prepreka je što u prvom dijelu 2021. godine nije uspostavljena multiresorska saradnja zbog uticaja epidemije virusa Covid -19, te preusmeravanja resursa na borbu protiv suzbijanja virusa. Izazov u sprovođenju aktivnosti ovog akcionog plana je i to što Komisija za kontrolu i unapređenje stanja uhranjenosti i ishrane nije formirana. Takođe, potrebno je započeti sa ojačavanjem i osavremenjivanjem zdravstvenog sistema u skladu sa

iskustvima razvijenih zemalja i dobrim praksama kako bi isti na adekvatan način odgovorio na izazove koje nameću poremećaji ishrane.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su: Povećan stepen aktivnosti ustanova/subjekata kojima omogućavaju pravilan izbor hrane i napitaka; Povećan stepen promotivnih aktivnosti o značaju fizičke aktivnosti u cilju smanjenja gojaznosti; Unaprijeđen sistem savjetovanja za pravilnu ishranu tokom života, posebno za najugroženije grupe; Omogućene raznovrsne promotivne aktivnosti za pravilnu ishranu tokom života; Povećan broj primarnih zdravstvenih ustanova koje sprovode aktivnosti promocije pravilne ishrane; Povećan broj bolnica koje implementiraju smjernice za ishranu pacijenata; Povećan broj sprovedenih studija i istraživanja; Povećan broj uspostavljenih baza podataka.

Implementacija ovog strateškog dokumenta i postignuti uticaj unapređenju stanja uhranjenosti i ishrane biće efikasniji ukoliko se uspostave i sprovedu adekvatni mehanizmi monitoringa i evaluacije. Stoga će monitoring i evaluaciju realizacije aktivnosti predmetnog Programa i Akcionog plana za njegovu realizaciju vršiti Komisija za kontrolu i unapređenje stanja uhranjenosti i ishrane koju će formirati Ministarstvo zdravlja Crne Gore. Evaluacija programa planira se obaviti nakon isteka Programa u kombinaciji spoljne ekspertize i zaposlenih u Ministarstvu zdravlja.

Podgorica,  
15.11.2021. godine



**MINISTARKA**  
dr Jelena Borovinić Bojović

*Jelena Borovinić Bojović*