

S A Ž E T A K

Elaborata pod nazivom “ Presjek stanja u duvanskoj industriji BiH i strateške smjernice revitalizacije”

S ciljem sveukupne analize stanja u duvanskoj industriji Bosne i Hercegovine pristupilo se izradi Elaborata pod nazivom “ Presjek stanja u duvanskoj industriji BiH i strateške smjernice revitalizacije”.

Elaborat obuhvata analitički i komparativni pregled poreza na duvanske proizvode, te presjek stanja u duvanskoj privredi u BiH zaključno sa 2020. godinom.

Takodje, tri poglavlja Elaborata su posvećena detaljnim analizama na osnovu raspoloživih, zvaničnih podataka i na osnovu samostalnih istraživanja, i to:

- a) Analiza primarne proizvodnje i organizovanog otkupa u period 2010-2020. Godina;
- b) Analiza nelegalnog tržišta BiH-gubici budžeta za trogodišnji posmatrani period (2018.-2020. Godina);
- c) Analiza zakonodavno-pravnog okvira akciza u EU sa komparativnom analizom okvira u BiH u ovom segmentu.

Porezi na duvanske proizvod svugdje u svijetu igraju veoma veliku ulogu u generisanju budžetskih prihoda, a samim time i finansiranju određenih javnih politika¹ (poljoprivredne, zdravstvene, socijalne i druge). S velikim javnim kampanjama o štetnosti pušenja u zadnjih 20-tak godina postoji određena tendencija ka povećanju poreznog opterećenja na duhanske proizvode, a posebno na cigarete, pri čemu vodeću ulogu u tom pogledu ima Europska unija (EU).

Unutar EU primjenjuju se odredbe Direktive prema kojoj se porezno opterećenje na duhanske proizvode sastoji od trošarine/akcize i poreza na dodanu vrijednost (PDV). Trošarine su dominantne, i čine prema smjernicama minimalno 60% maloprodajne cijene. Prilikom analize trošarina/akciza potrebno je razlikovati dva odvojena pojma - trošarinski prinos, odnosno apsolutna vrijednost poreznog opterećenja u cijeni kutije cigareta, i učestalost trošarinskog poreza kao postotni udio trošarine u cijeni kutije cigareta.

BiH u svom zakonu također koristi obje komponente trošarine i u tom dijelu je zakon usuglašen sa EU Direktivnom. Postoji još određenih neusklađenja, te bi buduća harmonizacija BiH trošarina mogla dovesti do jednoobraznosti sa zemljama EU, ali je jako bitno da zemlje okruženja vode sličnu politiku usklađivanja i pravila i visine poreznog tereta. Međutim, neuvažavanje situacije u pogledu visine poreznog opterećenja trošarinama u zemljama okruženja dovodi do neželjenih negativnih posljedica i to prvenstveno kroz povećanje nelegalne prodaje duhanskih proizvoda.

Oporezivanje trošarinama na duhanske proizvode u EU generira 80-85 milijardi EUR poreznih prihoda godišnje², te se zbog toga u današnje vrijeme može reći kako fiskalni razlozi u smislu velikog prikupljanja novaca od duhanskih proizvoda u ovom trenutku svojom važnošću nadilazi „zdravstvene razloge“.

¹ Arthur B. Laffer, Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice, The Laffer Center at the Pacific Research Institute (2014)

² Excise Duties: list of excise duties receipts of Member States, Excise Duties Tables, European Commission (2008-2020)

Postavlja se opravdano pitanje kako pomiriti ova dva pomalo kontradiktorna cilja javnih politika? Javne politike nastoje postići obadva cilja, jer s jedne strane pokušavaju ograničiti potrošnju duhanskih proizvoda, a s druge pokušavaju ostvariti više prihoda za proračune/budžete.

Promišljene javne politike vrlo pažljivo pokušavaju uravnotežiti ova dva cilja koji sa sobom nose mnoge izazove i rizike.

Koncept dobrih namjera može izazvati nenamjerne neželjene posljedice. Veliki porezni teret treba imati za cilj smanjenje broja pušača i smanjenje potrošnje duhanskih proizvoda, ali se pokazalo da navedeni cilj u BiH nije baš polučio taj rezultat.

Pretjerano oporezivanje duhanskih proizvoda na prvi se pogled čini kao lako rješenje problema velike potrošnje, no zapravo je u velikoj mjeri dovelo do izrazitog rasta crnog tržišta, što zauzvrat polučuje i narušavanje zdravlje ljudi i izvršenje prikupljanja poreznih prihoda.

Proizvodnja lista duhana u BiH trpi velike promjene u posljednjim godinama. Razloga za to ima više, ali se u velikoj mjeri poremećaji pripisuju neadekvatnoj trošarinskoj politici koja je učinila velike poremećaje u legalnoj proizvodnji i prometu na tržištu duhanskih proizvoda.

Najvećim razlogom za veliki pad legalne proizvodnje lista duhana leži u činjenici da je pala legalna proizvodnja duhanskih proizvoda u zadnjih 10 godina zbog neadekvatne trošarinske politike. Naime, pad legalne prodaje najviše su osjetili domaći proizvođači koji su u pravilu najvećim dijelom prodavali proizvode nižih cjenovnih skupina koji su zbog previsokog rasta cijena prelazili na nelegalne izvore opskrbe. Time su domaće tvornice izgubile tržište i nisu imale više ekonomsku opravdanost za proizvodnju, a zbog čega su dokinuti i tokovi otkupa duhana od domaćih proizvođača koji su ostali bez svojih kupaca.

Istovremeno je i politika poticaja uzgoja duhanskog lista neadekvatna i nije u skladu sa takvim politikama u zemljama u okruženju kao što je Hrvatska a, Srbija, Makedonija.

Evidentno je da će se potpuno urušiti poljoprivredna proizvodnja duhana bez kvalitetnije organizacije proizvodnje i otkupa duhana i kvalitetne poticajne politike.

BiH ima najveću prosječnu ponderiranu cijenu (WAP) cijenu paketića od 20 cigareta. Evidentno je kako je i minimalna trošarina/akciza izrazito viša od ostalih zemalja u okruženju, što je dodatno dovelo i do velike razlike u cijenama cigareta između BiH i ostalih graničnih država .

Podaci pokazuju i kako je ukupni porezni teret (PDV + trošarina/akciza) najveći u Bosni i Hercegovini ili čak 12% veći od prosjeka svih analiziranih zemalja. Zbog te činjenice ostali sudionici u prometu duhanskih proizvoda (proizvođači, uvoznici, distributeri i trgovci) su u vrlo nepovoljnom položaju jer im ostaje mali dio koji treba pokriti sve troškove.

U politici trošarina u duhanskoj proizvodnji potrebno je sagledati porezna opterećenja u zemljama okruženja (EU i CEFTA). Prosjek regije je 79% poreznog opterećenje u prosječnoj ponderiranoj maloprodajnoj cijeni cigareta.

Analizom 12-godišnjega razdoblja vidljiv je drastičan pad legalne prodaje cigareta na tržištu Bosne i Hercegovine (10,6 mlrd kom cigareta u 2009. na 3,5 mlrd kom cigareta u 2020. godini) što znači da je u 10 godina legalna prodaja pala na 1/3 ukupne prodaje. Takav veliki pad nije zabilježen nigdje u okruženju pa ni u svijetu.

S druge strane zemlje okruženja (bez EU-SLO i RH) postupno i sporije povećavaju trošarine/akcize imajući u vidu BDP per capita, raspoloživi dohodak za potrošnju na cigarete i indeks kupovne moći (PPP).

Bitno je napomenuti da u posmatranom periodu posljednje 3 godine, u Bosni i Hercegovini na žalost egzistira samo jedna fabrika cigareta.

Otvaranjem tržišta za multinacionalne kompanije, padom legalne potrošnje na domaćem tržištu i nepovoljnom akciznom politikom profitabilnost fabrika se smanjivala iz godine u godinu što je vodilo ka gašenju jedne po jedne. U Evropskoj uniji su poznati primjeri povlaštene akcize na duhanske proizvode u pojedinim regijama sa ciljem očuvanja tradicije proizvodnje cigareta. Kao ideja vodilja u kreiranju akcizne politike za duhanske proizvode se uzima EU direktiva 2011/64. Ukoliko bi Bosna i Hercegovina primjenila sličnu analogiju, te domaćim proizvođačima omogućila povlaštenu akcizu koja bi iznosila 75% od minimalne akcize, a istovremeno ograničila maloprodajnu cijenu ovako oporezovane cigarete, te ograničila proizvodnu/prodajnu kvotu ovako oporezovane cigarete, država bi došla u poziciju da se efikasno bori sa nelegalnim tržištem. Stojimo na stanovištu da ovako kreirana „jeftina cigareta za narod“ niti u kom slučaju se ne može smatrati konkurencijom već etabliranim multinacionalnim brendovima koji se prodaju na tržištu BiH. Ovakva cigareta bi predstavljala kvalitetnu alternativu konzumentima koji svoje potrebe zadovoljavaju kupovinom duhanskih proizvoda na nelegalnom tržištu.

Tradicionalno, potrošnja cigareta u BiH usredotočena je na segmente niskih cijena i na nju je snažno utjecao rast trošarina i postizanje ciljeva za minimalni trošarinski prinos na cigarete. Porast cijena ozbiljno je uticao na legalno tržište cigareta u Bosni i Hercegovini i samim time u velikoj mjeri ugrožava kako punjenje državnog proračuna/budžeta tako i opstojnost sudionika u legalnom prometu duhanskih proizvoda.

Procjena je da je ilegalno tržište duhanskih proizvoda naraslo preko 50% u Bosni i Hercegovini zaključno s 2020. godinom. Skoro dvije trećina kupaca bi smanjilo potrošnju rezanog duhana na sivom tržištu kad bi se cijena legalnih cigareta smanjila. Niža cijena legalnih proizvoda od duhana glavni je faktor koji bi mogao motivisati pušače da napuste sivo tržište. Bosna i Hercegovina je neto uvoznik duhanskih proizvoda jer je vrijednost uvoza proizvoda od duhana četiri puta veća od vrijednosti izvoza duhana.

Iz svega navedenoga je jasno da su svi dionici u prometu duhanskih proizvoda s ovakvim pristupom na gubitku. Država je najveći gubitnik što je vidljivo iz kratkih analiza za 2018.-2020.godinu. Međutim, veliki gubitnik zbog smanjenja legalne prodaje cigareta je i industrija koja također bilježi značajne gubitke u analiziranom razdoblju.

Kako bi se spasila trenutna privredna aktivnost u dijelu proizvodnje lista duhana i istovremeno poboljšala i revitalizirala ta grana poljoprivredne proizvodnje biti će neophodno učiniti i neke normativne aktivnosti po uzoru na zemlje u okruženju i šire u EU, a u kojima je to riješeno na kvalitetan način (Hrvatska, Srbija, Italija, Grčka...)

Budući je trošarinska politika jedan od bitnih parametara koji određuje sadašnjost i budućnost ove grane poljoprivredne proizvodnje, BiH bi trebala razmišljati ili smanjenju trošarine ili o daljnjem zamrzavanju trošarine/akcize na duhan i duhanske proizvode daljnjeg, u razdoblju dok svojim trošarinama/akcizama ostale zemlje u okruženju, a koje nisu u EU, dostignu visinu trošarine i maloprodajnih cijena duhanskih proizvoda koje su aktualne na tržištu BiH.

Na ovakav način bi se u kroz nekoliko godina BiH ujednačila sa trošarinama u regiji na duhan i duhanske proizvode. Očekivano bi se postupno smanjivalo nelegalno tržište duhanskih proizvoda BiH u skladu s povećanjem trošarina u regiji. Na ovaj način je moguć postupak oporavak legalnog tržišta, povećanje prihoda od poreza na duhanske proizvode u UINO BiH i otvaranje mogućnosti primarne proizvodnje duhana u BiH.

Sinhronizovati carinsku politiku BiH sa EU regulativom i povećati carinske stope za uvozne duhanske proizvode sa sadašnjih 15% na 57.6%. Na ovaj način ćemo kreirati tražnju za domaćim duhanima /kumulacija EUR1 i Cefta/, te također uticati na mogućnost potsizanja boljih otkupnih cijena.

Prilikom donošenja odluka o visini carina, visini trošarina na duhanske proizvode uvijek je potrebno voditi računa o istim politikama koje sprovode zemlje okruženja. Praksa je pokazala ukoliko su te politike u velikoj mjeri usklađene, onda je ilegalno tržište svedeno na razumnu mjeru. Prijedlog sustava subvencija u primarnoj duhanskoj proizvodnji (izravna plaćanja po ha ili proizvodno vezana plaćanja po kg proizvedenoga duhana)

Sinhronizacijom carinskih stopa za uvozne duhanske proizvode i sirove duhane sa EU i zemljama okruženja povećaćemo konkurentnost domaćih proizvođača i generisati tražnju za duhanima iz Bosne i Hercegovine u cilju kreiranja kumulacije od strane proizvođača /EUR1/.

Na osnovu svih gore navedenih elaborata, analitičkih, statističkih i komparativnih podataka stručni tim, koji je operativno radio na elaboratu, sačinio je prijedloge rješenja kao i zaključke po svakom analiziranom poglavlju.

Sukus zaključaka je:

- ✓ U razdoblju od samo šest proizvodnih godina (2014. – 2019) površine po duhanom su smanjene sa 1.547 ha na 810. Radi se o ugovorenim (kontrahiranim) proizvodnjama s ovlaštenim organizatorima otkupa. Pored ovoga procjenjujemo da je u Hercegovini još dodatno posađeno 120 – 140 ha ili cca 220 – 240 tona lista u tipu hercegovački Ravnjak. Dakle, u analiziranom razdoblju površine po duhanima su prepolovljene. Količina proizvedenoga duhana je opala sa 1.740 na 449 tona ili skoro 4 puta (3,87).
- ✓ U uvodnim teoretskim razmatranjima je naglašena važnost sustavne i adekvatne politike trošarina jer ista ima vrlo ozbiljne reperkusije i treba izbjeći one negativne posljedice koje remete ostvarivanje zdravstvenih i fiskalnih ciljeva. S jedne strane BiH je prihvatila Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju iz kojega su proizišle određene obaveze u duhanskom sektoru. BiH je donijela Zakon o akcizama (trošarinama) i obvezala se, iako nije još kandidat za članstvo u EU, dostići EU razinu trošarina u 2019. godini.
- ✓ U skladu s navedenim dokumentima došlo je do prekomjernog povećanja trošarina, ili tzv „ poreznoga šoka, u analiziranom razdoblju. Takvo povećanje prije svega specifičnih trošarina (ad valorem ovisi o maloprodajnoj cijeni, a PDV je stalan 17%) je dovelo do rasta ilegalnog tržišta, kojim se ne može upravljati samo kontrolnim mehanizmima. U 2018. godini tržište duhana u zemlji su doslovno je preplavilo ilegalne cigarete, koje su dosegle 47% tržišta i generirale ogromne prihode od organiziranog kriminala.

- ✓ Tijekom cijelog dvanaestogodišnjeg razdoblja (2008.-2020.) ilegalna trgovina cigaretama u BiH generirala je kriminalne prihode u rasponu od 2,5 do 3,5 milijardi KM. Veliki je procvat u 2018. godini kada je ilegalno tržište dostiglo gubitke na trošarinama i PDV-u 870.408.000 KM.
- ✓ Godine 2019. prihodi od trošarina/akciza su pali sa 801 milijun KM na 701 milijun u 2020. godini, što jasno upućuje na daljnji porast ilegalnog tržišta duhanskih proizvoda
- ✓ Bosna i Hercegovina, ako izuzmemo zemlje članice EU – Slovenija i Hrvatska, ima najveću prosječnu ponderiranu cijenu (WAP) cijenu paketića od 20 cigareta u regiji (2,59 €/paketić).
- ✓ Ukupna minimalna trošarina kao % od WAP-a, u BiH je također 15% veća od prosjeka svih analiziranih zemalja (prosjeak 60,16%). Na temelju svega navedenoga ukupni porezi uključujući PDV su opet najveći u Bosni i Hercegovini ili čak 12% veći od prosjeka svih analiziranih zemalja.
- ✓ Ukupan zahvat fiskusa (države) u maloprodajnoj cijeni cigareta je bio najviši 2018. godine kada je dostigao 91,22% opterećenja. U 2019. i 2020. godini to opterećenje je lagano ublaženo i iznosilo je cca 89,00%.
- ✓ U politici trošarina/akciza u duhanskoj proizvodnji potrebno je sagledati porezna opterećenja u zemljama okruženja (EU i CEFTA). Prosjek regije je 79% poreznog opterećenje u prosječnoj ponderiranoj maloprodajnoj cijeni cigareta.
- ✓ Analizom 12-godišnjega razdoblja vidljiv je drastičan pad legalne prodaje cigareta na tržištu Bosne i Hercegovine (11,2 mlrd kom cigareta u 2009. na 3,54 mlrd cigareta u 2020. godini). Istovremeno, bilježimo porast trošarina (fiksna i ad valorem) sa 371,6 milijuna KM na 854 milijuna KM (2019) i drastičan pad u 2020. godini na svega 701 milijun KM. Iz grafikona je vidljivo da se od 2016. godine do danas prihodi od trošarina ne povećavaju (799,8 mil. KM do 801,8 mil KM), dok u navedenom razdoblju nastavlja veliki pad legalne prodaje cigareta.
- ✓ Domaća proizvodnju duhanskog lista ima tradiciju preko 140 godina-Trenutno je primarna proizvodnja (OPG i organizatori otkupa) u vrlo nepovoljnom položaju iz dva razloga:

Nema dovoljno kvalitetno organizirane proizvodnje i otkupa lista duhana – organizatori otkupa-tvornice duhanskih proizvoda

Nema dovoljno subvencija za primarni sektor od strane budžeta entiteta
- ✓ BiH- stanje u 2021. Prema Odluci koju je usvojio Upravni odbor UIO BiH i u 2021. godini se po paklici cigareta plaćaju dvije (2) trošarine: Od 1. siječnja/januara 2021. godine, na cigarete se plaća trošarina, i to: proporcionalna trošarina, po stopi od 42% maloprodajne cijene cigareta, specifična trošarina u iznosu od 82,50 KM za 1.000 komada, odnosno 1,65 KM za pakiranje cigareta od 20 komada.
- ✓ Stimulacija domaće proizvodnje duhanskih proizvoda kroz niže akcizne namete i konkurentnije maloprodajne cijene takvih proizvoda. Uz definisanje proizvodnih kvota sa ciljem postizanja povećanja ukupnih državnih prihoda. Migriranje konzumenata sa ilegalnom prema legalnom tržištu.

- ✓ Sinhronizacija carinskih stopa za duhanske proizvode u skladu sa standardima EU i okruženja.

U svrhu zajedničke koristi za:

- Proračun i prihode države i entitetskih jedinica
- Organizatore proizvodnje lista duhana
- Poljoprivrednike koji uzgajaju list duhana
- Proizvođače i uvoznike duhanskih proizvoda
- Distributere duhanskih proizvoda
- Prodavače duhanskih proizvoda

neophodno je učiniti nekoliko aktivnosti na nekoliko nivoa:

a) Zakonodavno urediti uzgoj, otkup i preradu lista duhana po uzoru na zemlje u okruženju gdje navedeno funkcionira dobro;

b) Pojačati i intenzivirati koordinirane aktivnosti nadzornih tijela koja kontroliraju nelegalno tržište (SIPA; UIO; Policija; Tržišne inspekcije..) u svrhu uklanjanja nelegalnih prodavača duhanskih proizvoda, te još kvalitetniji nadzor svih mogućih mjesta gdje se pojavljuju nelegalni oblici prodaje duhanskih proizvoda

c) Učiniti pomake oko trošarinske politike kroz moguće smanjenje trošarine (akciza) uz obveznu simulaciju prikupljanja prihoda proračuna ili zamrzavanje povećanja trošarinskog tereta u BiH sve dok u navedenom razdoblju zemlje okruženja ne dostignu razinu trošarina koje sada ima BiH a sa ciljem održavanja prihoda i zadržavanja i povrata legalnih količina duhanskih proizvoda. Kako je BiH dostigla Direktivom propisane iznose za cigarete učiniti i ostala usklađivanja za ostale duhanske proizvode.

d) Ponuditi konzumentima kvalitetnu alternativu nelegalnom tržištu kroz domaći proizvod sa atraktivnijom maloprodajnom cijenom i srazmjerno nižom akcizom. Jedino na ovaj način se možemo efikasno boriti sa nelegalnim tržištem

e) razmotriti mogućnost uspostavljanja određene vrste regulatornog tijela za duhan (RTD) BiH (npr. Pri UINO BiH) koje bi kao i u nekim drugim zemljama preuzela ulogu regulatora s ciljem da država ima kontrolu i nadzor nad proizvodnjom, otkupom, preradom i prometom lista duhana;

f) U sklopu realnih ekonomskih interesa potrebno je otvoriti dijalog s multinacionalnim duhanskim kompanijama u cilju očuvanja domaće proizvodnje duhana (Virginia, Burley i poluorijentalni tip hercegovački Ravnjak), te kroz Sporazume o razumijevanju ostvariti određene kondicije po pitanju otkupljenih volumena i cijena za list duhana. Neophodno je ponovno revitalizirati lanac organizacije proizvodnje na svima zadovoljavajući način. Prema dostupnim podacima postoje jasna opredjeljenja velikih duhanskih kompanija za proizvodnju duhana u pojedinim državama.

g) Jedan od veoma značajnih faktora crnog tržišta je nedovoljni (simbolični) podsticaji za poljoprivredne proizvođače duvana u listu. Sadašnje otkupne cijene i podsticaji pokrivaju 73% cijene koštanja proizvodnje

duvana u listu. Potrebno je primijeniti jedan od modela podsticaja iz okruženja (Hrvatska,S.Makedonija,Crna Gora)

Apsurd je da "zahvaljujući" crnom tržištu još uvijek postoji proizvodnja duvana u listu u BiH.

Ovakvo stanje mora se regulisati kroz izmjenu zakonodavne regulative u ovoj oblasti i većim podsticajima.

Sinhronizovati carinsku politiku BiH sa EU regulativom i povećati carinske stope za uvozne duhanske proizvode sa sadašnjih 15% na 57.6%. Na ovaj način će se kreirati tražnja za domaćim duhanima /kumulacija EUR1 i CEFTA/, te takođe uticati na mogućnost postizanja boljih otkupnih cijena.

Sve navedeno detaljno je razrađeno u elaboratu i potkrijepljeno podacima.