

Bosna i Hercegovina

VANJSKOTRGOVINSKA KOMORA

Branislava Đurđeva 10

71000 SARAJEVO

ELABORAT

PRESJEK STANJA U DUHANSKOJ INDUSTRIJI BIH I

STRATEŠKE SMJERNICE REVITALIZACIJE

Sarajevo: ožujak/mart 2021.

Sadržaj

1. Uvod – porezi na duhanske proizvode	3
2. Presjek stanja u duhanskoj privredi BiH na dan 31.12.2020. god.	7
a. Analiza primarne proizvodnje i organiziranoga otkupa 2010-2020	7
3. Analiza nelegalnog tržišta BiH – gubitci proračuna (2018., 2019. i 2020.)	18
4. Analiza zakonodavno – pravnog okvira trošarina/akciza u EU-27	24
5. Prijedlozi rješenja za revitalizaciju proizvodnje duhana u BiH	29
6. Zaključci	35
7. Prilog I. Pregled carina za duhanske proizvode BiH	39

1. Uvod – porezi na duhanske proizvode

Porezi na duhanske proizvode svugdje u svijetu igraju veoma veliku ulogu u generiranju proračunskih prihoda a samim time i financiranju 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). Globalno gledajući u svijetu su cigarete ukupno oporezovane (PDV + trošarine/akcize) sa oko 50% maloprodajne cijene, dok je u EU taj čini u prosjeku oko 80% maloprodajne cijene proizvoda. Najzastupljeniji duhanski proizvodi u konzumaciji su cigarete koje čine 90% tržišta duhanskih proizvoda širom svijeta i generiraju većinu javnih prihoda - u 2015. godini prihodi od trošarina na cigarete u EU bili su 90% ukupnih prihoda od trošarina na duhanske proizvode.

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/akcize su dominantne, i čine prema smjernicama minimalno 60% maloprodajne. Prilikom analize trošarina 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/akcize u cijeni kutije cigareta. Evidentno je da je fokus na nominalnom trošarinskom teretu (trošarinski prinos), jer je on pravi instrument za povećanje cijena duhana, točnije - cijene cigareta, kao i za bolje planiranje poreznih prihoda od vlasti. U EU postoje pravila za obje kategorije, a postupkom dostizanja poreznog opterećenja trošarine/akcize za nove zemlje članice su dostigle postavljane relativno visoke ciljeve u pogledu nominalnog trošarinskog prinosa.

Trošarine/akcize na duhanske proizvode, a posebno na cigarete, tradicionalno se sastoji od dva elementa:

- a) „**specifične trošarine/akcize**“, koja predstavlja trošarinski teret s apsolutnom vrijednošću, nametnutu na količinu duhana / komada cigareta; i
- b) „**ad valorem**“ trošarina, poznata i kao proporcionalna trošarina, koja je udio u maloprodajnoj cijeni.

Države članice koje su trebale dostizati trošarinsko opterećenje sukladno Direktivi su u pravilu primarno koristili specifičnu i minimalnu trošarinu budući da se koristeći obje na lakši način dostižu zadani ciljevi - više cijene i viši iznos trošarine/akcize, te samim time i stabilni prihodi proračuna. Međutim prema pravilima Direktive moraju se koristiti i specifična i ad valorem trošarina kao mješovita struktura koja se razlikuje od zemlje do

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

zemlje. Političke tendencije promjene trošarinskih struktura iz posljednjih godina u EU uglavnom su u smjeru povećanja pojedine uloge određene komponente.

BiH u svom zakonu također koristi obje komponente trošarine/akcize 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.

Svrha i ciljevi uvođenja trošarine/akcize na duhanske proizvode

Uvođenje posebnog poreza na duhanske proizvode u svakoj državi bi trebao imati različite ciljeve što opet ovisi o stupnju ukupne razvijenosti pojedine države. Ipak, u većini država se izdvajaju dva (2) cilja koja su na prvi pogled pomalo kontradiktorna.

- A. **„zdravstveni cilj“** - smanjenje potrošnje duhanskih proizvoda. Politike javnog zdravstva prepoznaju pušenje kao jedan od najvećih razloga mnogih bolesti i mišljenja su kako konzumiranje duhanskih proizvoda treba destimulirati kroz više mjera a naročito kroz visoko povećanje cijena duhanskih proizvoda.
- B. **„Generiranje poreznih prihoda proračuna države“** – čijom se daljnjom preraspodjelom financiraju određene javne politike (zdravstvena, socijalne, poljoprivredna i druge).

Bitno je reći kako prihodi od posebnog oporezivanja duhanskih proizvoda igraju sve veću ulogu u javnim financijama na globalnoj razini - 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“.

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.

Promišljene javne politike vrlo pažljivo pokušavaju uravnotežiti ova dva cilja koji sa sobom nose mnoge izazove i rizike. U praksi neoprezna politika koja gleda usko na ostvarivanje samo jednog cilja može dovesti do neželjenih negativnih posljedica i na taj način potkopati oba cilja, ali i osim ugroze državnog proračuna ugroziti sve sudionike u prometu duhanskih proizvoda.

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

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. Dakle, dobre namjere same po sebi ne moraju nužno donijeti dobar rezultat, jer kratkovidna i neprimjerena politika, čak i ako se radi s dobrom namjerom, može biti katastrofalna.

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

Poznato "**pravilo Ramsey**" u oporezivanja duhanskih proizvoda često se koristi, a njegov je cilj smanjivanje pretjeranog oporezivanja ili gledanje iz drugoga kuta - optimalnim oporezivanjem različitih dobara³. Općenito, Ramseyjevo pravilo kaže da bi oporezivanje robe trebalo biti obrnuto proporcionalno elastičnosti potražnje. Znači, ako je elastičnost potražnje niska, tada roba može biti predmet većeg oporezivanja. To pravilo postavlja okvir za veliko oporezivanje trošarinama na duhanske proizvode. Uvijek ostaje nepoznanica ili pitanje – kakvo će u tom slučaju biti ponašanje potrošača??

Opći konsenzus da je potražnja za duhanskim proizvodima - uglavnom cigaretama - relativno neelastična zbog promjena cijena u osnovi predodređuje suvremenu politiku oporezivanja tih proizvoda. Niska elastičnost općenito znači da povećanje cijene određenog proizvoda za određeni stupanj dovodi do umjerenijeg, ako uopće ima, pada potrošnje proizvoda. U slučaju cigareta, na primjer, povećanje trošarine/akcize i posljedično tome cijena cigareta dovest će do većih prihoda za proračun - potrošnja može pasti, ali u manjem stupnju u usporedbi s rastom cijena⁴. To također može objasniti zašto se provođenje trošarina na cigarete iz politike koja teži sve manjoj potrošnji sve češće promatra kao politika koja zapravo ima za cilj prikupljanje proračunskih prihoda - u praksi je često slučaj da kreatori politike uglavnom gledaju cilj poreznih prihoda, a ne onaj čistog zdravlja.

Nagli rast cijena legalnih cigareta (zbog većih trošarina) u pravilu dovodi do potražnje za jeftinijim alternativama - najčešće ilegalnim duhanskim proizvodima. Ova pojava ne samo da ne postiže zdravstvene ciljeve - potrošnja se usmjerava na ilegalne proizvode, uz smanjeni ili potpuni nedostatak kontrole kvalitete, već također ozbiljno šteti ciljevima poreznih prihoda, jer proračunski prihodi opadaju⁵. Ovdje valja promotriti i druge čimbenike - ekonomski profil zemlje (elastičnost cijena veća je u siromašnijim zemljama),

³ F. P. Ramsey, "A Contribution to the Theory of Taxation" (1927)

⁴ WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration, World Health Organization (2011)

⁵ Arthur B. Laffer, Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice, The Laffer Center at the Pacific Research Institute (2014)

način na koji cijena raste (postoji li porezni šok) ili čak dostupnost ilegalnih proizvodi (zbog geografskih posebnosti, institucionalnih slabosti itd.).

Kratkovidna politika može naštetiti i jednima i drugima - zapravo ne smanjenjem potrošnje duhana (stimulirajući porast ilegalnog tržišta) i smanjenje poreznih prihoda za državu, dakle financiranje i poticanje kriminalnog ponašanja kroz dobit od krijumčarenja.

Cjenovna elastičnosti potražnje duhanskih proizvoda

Elastičnost potražnje za duhanskim proizvodima pokazuje koliko će se smanjiti potrošnja određenog proizvoda (cigareta) kao rezultat specifičnog porasta njegove cijene

Relativno niska elastičnost (između -1 i 0) znači da će rast cijena cigareta dovesti do nižega pada veličine potrošnje. Suprotno tome, relativno visoka elastičnost potražnje (elastičnost ispod -1) znači da će rast cijene dovesti do značajne promjene u obrascima ponašanja potrošača, a samim time i pad potrošnje cigareta bit će veći od promjene razine cijene.

Rasprava o cjenovnoj elastičnosti potražnje za duhanskim proizvodima važna je jer uspjeh trošarinske politike uvelike ovisi o ovoj osjetljivosti potrošnje na cijene i samim time na postizanje postavljenih ciljeva – zdravstveni i porezni. Većina studija⁶ pokazuje da je elastičnost potražnje za cigaretama bila negdje u rasponu od **-0,3 do -0,5**, međutim u ovom trenutku je situacija u BIH da su cijene dostigle ili bolje kazano prestigle sve svoje maksimume i da će svako značajnije povećanje cijena dovesti do velikog pada potrošnje i odlazak u nelegalne kanale. **Trenutno bi tako visoko povećanje cijene dovelo do smanjenja legalne potražnje za 30 do 40% i tržište bi se potpuno urušilo.**

Teorija o povećanju cijene koja kaže da se vjerojatno može povisiti trošarina na cigarete (a samim time i cijena proizvoda), a opet postići i porezni ciljevi (veći prihod) i ciljevi povezani sa zdravljem (smanjena potrošnja) je imala svoje uporište prije šest i više godina kad je cijena bila duplo manja. Međutim zbog previsokog rasta trošarine/akcize i sukladno tome maloprodajne cijene duhanskih proizvoda znatno više od rasta kupovne moći u BIH prouzročio je ovako veliki pad legalne prodaje i povećanje nelegalne prodaje duhanskih proizvoda.

Primjeri u svijetu pokazuju kako su većim dijelom zemlje u svijetu vjerovala u koncept povećanja trošarine/akcize koji će doprinijeti povećanju cijene a onda dovesti do smanjenja potrošnje duhanskih proizvoda. Međutim dogodilo se da u svijetu broj pušača nije pao u onom postotku koliko je pala legalna prodaja cigareta i narasla nelegalna prodaja duhanskih proizvoda.

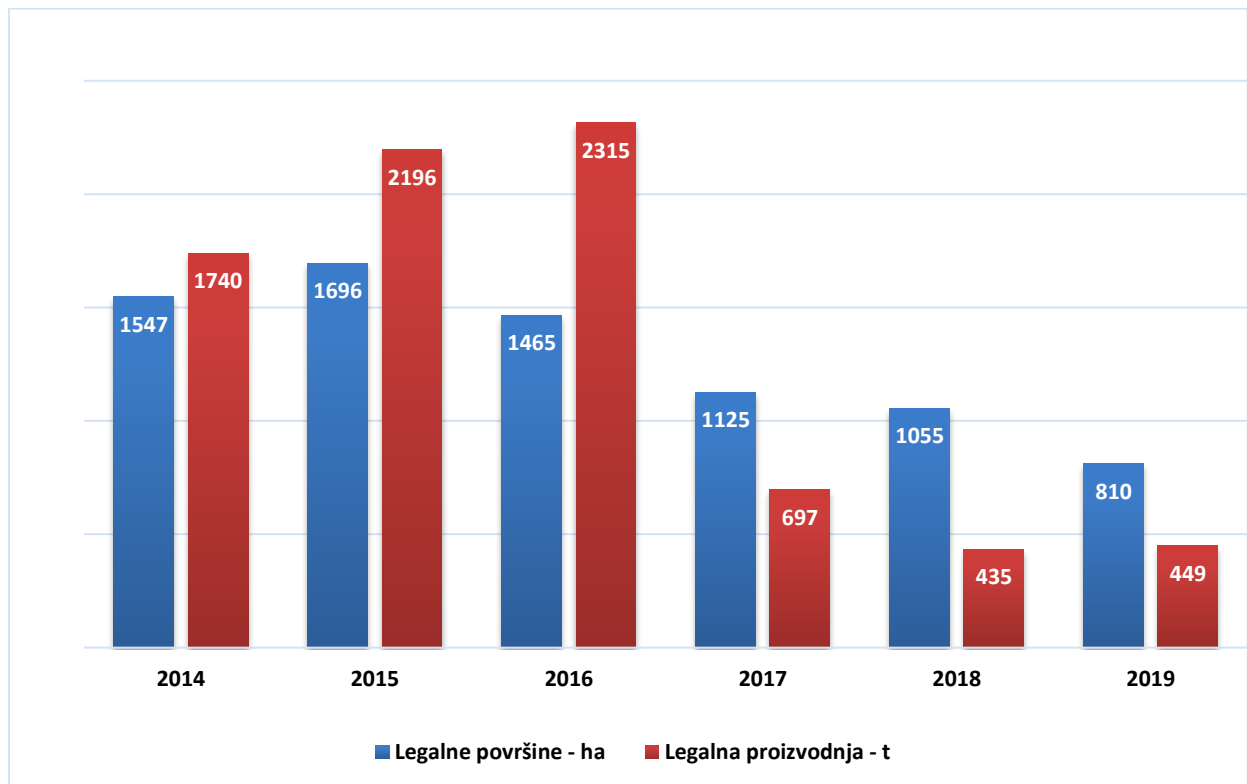
⁶ WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration, World Health Organization (2011)

2. Presjek stanja u duhanskoj privredi BiH na dan 31.12.2020. god.

a. Analiza primarne proizvodnje i organiziranoga otkupa 2010-2020

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.

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).



Izvor: Ministarstva poljoprivrede FBiH, RS i DB

Slične tendencije u proizvodnji duhana bilježi EU-28. U 2018. godini duhan se u Uniji uzgajao na približno 66.000 ha (upola manje nego 2001.), a proizvodilo ga je ukupno 26.000 specijaliziranih proizvođača. U poglavlju 4. ovoga Elaborata urađeni su prijedlozi očuvanja proizvodnje duhana u BiH.

Najvećim razlogom za ovoliko 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. Ugovori o otkupu, sa naročitim osvrtom na dugoročnost su dokinuti i domaći proizvođači su ostali u problemu ugovaranja, organizirane proizvodnje i otkupa duhana. Sve to domaće proizvođače u biti navodi na prestanak legalne proizvodnje, a nije rijetko da se neki prebacuju u ilegalne tokove zbog lukrativnosti koju takav posao donosi.

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

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

c) Pregled stanja oporezivanja duhanskih proizvoda sa trošarinama (akcizama) u regiji za 2020. godinu

Tablica: Pregled WAP, trošarina, PDV-a i ukupnih poreza u maloprodajnim cijenama cigareta

DRŽAVA	WAP za 20 cigareta		Specifična trošarina (na 1000 cigareta)		Ad valorem trošarina u %	Trošarinski prinos	Minimalna trošarina	Ukupna minimalna trošarina	PDV stope	PDV u MPC	Ukupni porezi (uključujući PDV)	Tečaj
	NatCurr	EUR	NatCurr	EUR	(kao % od MPC)	EUR za 1000 cigareta WAP	EUR za 1000 cigareta	kao % od WAP	%	(kao % od MPC)	(kao % od WAP)	NatCurr per EUR
SLO	3,76	3,76	77,0	76,95	23%	120,0	120,00	64%	22%	18,0%	82%	1,00000
HR	28,00	3,77	400,0	53,92	34%	118,1	111,08	63%	25%	20,0%	83%	7,41804
BiH	5,07	2,59	82,5	42,18	42%	96,6	96*	75%	17%	14,5%	89%	1,95583
SRB	293,14	2,49	3.837,5	32,66	33%	73,8	73,83	59%	20%	16,7%	76%	117,50
MNE	2,10	2,10	37,0	37,00	29,0%	67,5	67,45	64%	21%	17,4%	82%	1,00
AL	262,00	2,05	6.250,0	48,98	0%	49,0	48,98	48%	20%	16,7%	64%	127,60
NMK	100,00	1,62	2.653,0	43,10	9%	50,4	46,35	62%	18%	15,3%	77%	61,56
KOS	2,08	2,08	49,0	49,00	0%	49,0	49,00	47%	18%	15,3%	62%	1,00
PROSJEK		2,56		47,97	21,24%	78,05	74,30	60,16%	20,13%	16,72%	77%	

Izvor: vlastita istraživanja

- **U BIH – minimalna zakonska trošarina na cigarete iznosi 77,7 EUR/1000 kom , ali je stvarna primjenjiva 96 eura/1000 kom**

Ako izuzmemo zemlje članice EU – Sloveniju i Hrvatska, iz tablice je vidljivo kako BiH ima najveću prosječnu ponderiranu cijenu (WAP) cijenu paketića od 20 cigareta. Evidentno je kako je i minimalna trošarina 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) 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 velikoj ugrozi jer im ostaje mali dio koji treba pokriti sve troškove.

Razdioba maloprodajne cijene u donjoj tablici najbolje ilustrira što se sve događalo u posljednjim godinama u pogledu razdiobe „*dijela kolača*“ između države i legalnih sudionika na tržištu.

Evidentno je povećanje trošarina u ukupnoj maloprodajnoj cijeni cigareta (uz stalan % PDV-a od 17%). Ukupan zahvat fiskusa (države) u maloprodajnoj cijeni cigareta je bio najviši 2018 godine kada je dostigao **91,22%** opterećenja. U 2019. i 2020, to opterećenje je lagano ublaženo i iznosi cca **89,00%**.

Tablica 1. Udio poreza i trošarina u prosječno ponderiranoj maloprodajnoj cijeni cigareta

Red. br.		2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019	2020
1.	Dio za proizvođača i trgovinu (KM)	0,52	0,50	0,48	0,51	0,49	0,47	0,4	0,4	0,42	0,4	0,38	0,42	0,55
2.	Porez (PDV +Trošarina) ukupno (KM)	0,68	1,00	1,32	1,69	2,01	2,33	2,60	2,93	3,30	3,63	3,95	4,34	4,52

3.	Prosječna cijena kutijice cigareta	1,2	1,5	1,8	2,2	2,5	2,8	3	3,33	3,72	4,03	4,33	4,76	5,07
4.	Udio poreza (u %)	56,67%	66,67%	73,33%	76,82%	80,40%	83,21%	86,67%	87,99%	88,71%	90,07%	91,22%	91,19%	89,07%

Izvor: UINO, BiH

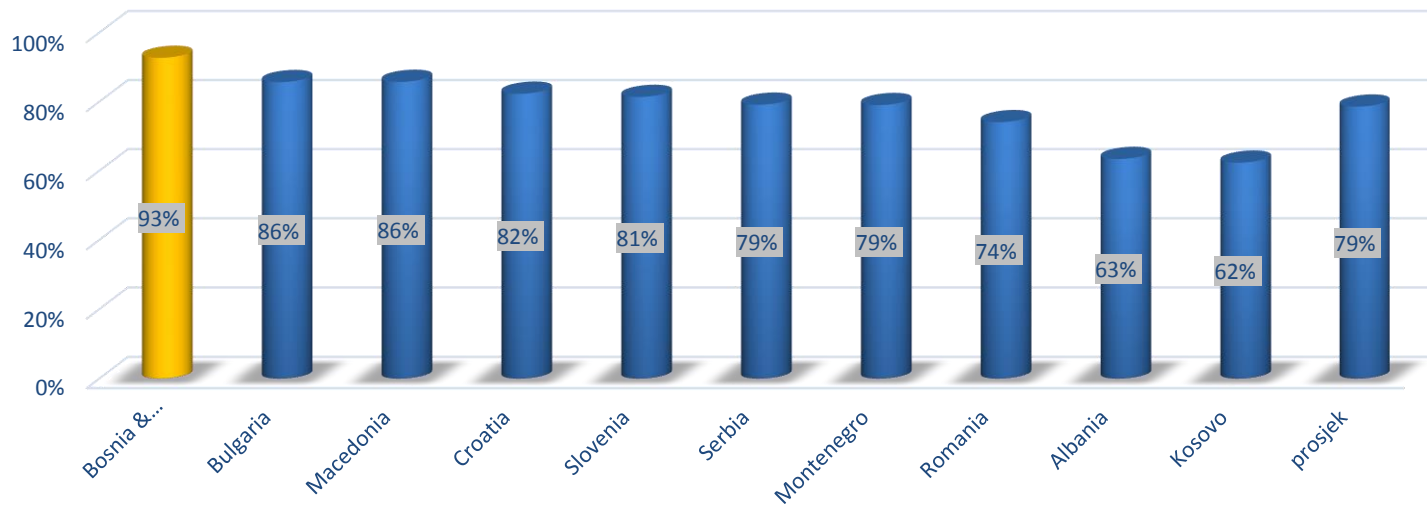
*****prosječna ponderirana maloprodajna cijena cigareta (Weighted Average Price – WAP)**

Dolje navedeni podaci prikazuju usporednu sliku sa stanjem % poreznog opterećenja u kutijici cigareta u BiH i zemljama okruženja što jasno prikazuje veliku različitost i nepovoljan položaj legalnih sudionika u prometu duhanskih proizvoda

BiH	Bugarska	Makedonija	Hrvatska	Slovenija	Srbija	Crna Gora	Rumunjska	Albanija	Kosovo	prosjek
93%	86%	86%	82%	81%	79%	79%	74%	63%	62%	79%

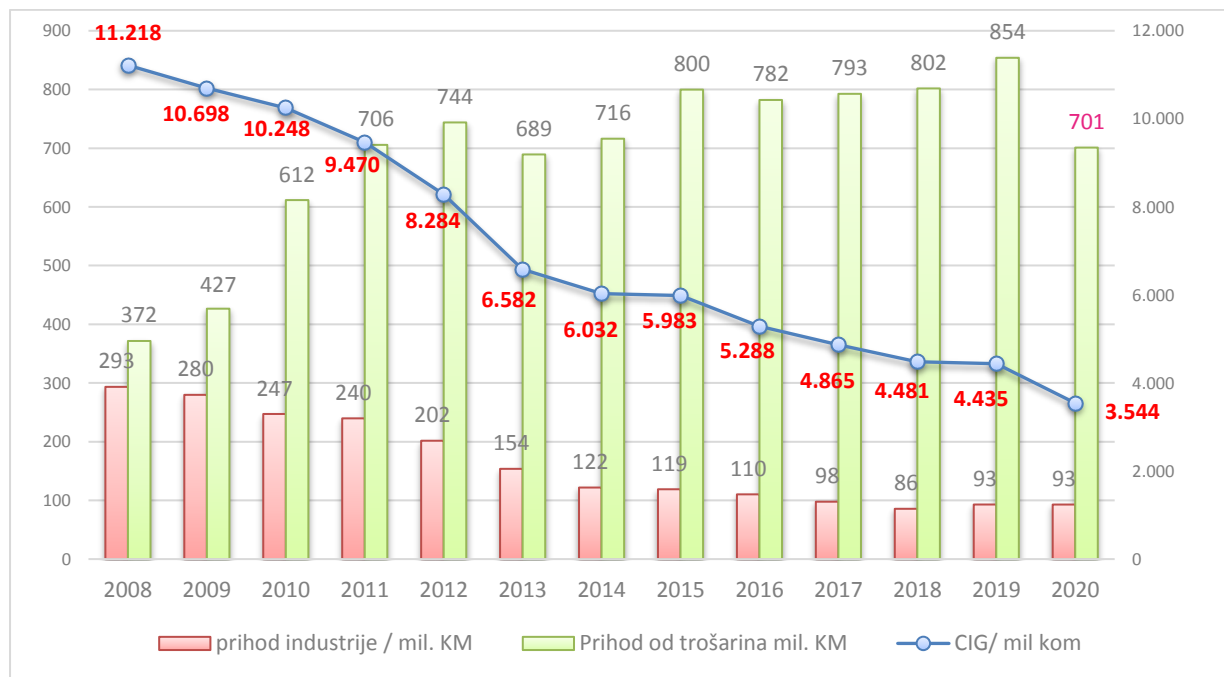
Izvor: vlastita istraživanja (2019)

% -tak poreza u kutijici cigareta



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.

Odnos porasta trošarina, prihoda proizvodnje i legalne prodaje cigareta za razdoblje 2008.-2020.



Izvor: UINO, BiH

Analizom 12-godišnjega razdoblja vidljiv je drastičan pad legalne prodaje cigareta na nacionalnom 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 a i u svijetu.

Naime, svima je jasno da se nije dogodio prirodan odliv pušača u takvom iznosu potrošnje duhanskih proizvoda (vjerojatno je stalna ili čak u porastu), jer istraživanja ne pokazuju pad incidencije pušača u BiH. Potrošači su samo promijenili izvore opskrbe budući da svojom platežnom moći nisu mogli pratiti toliko visoka povećanja maloprodajne cijene duhanskih proizvoda.

Država je mogla biti zadovoljna prihodima u prvim godinama povećanja jer je uprihodila veće iznose, međutim unatoč znatnom povećanju trošarine/akcize i maloprodajne cijene cigareta nije se polučilo očekivano više %-tno povećanje prihoda nego se dogodilo veliko količinsko i %-tno smanjenje legalne prodaje, a 2020 se zbog CORONA efekta dogodio i značajan pad prihoda.

Razlike u cijeni na legalnom i nelegalnom izvoru opskrbe su prevelike i daju veliku zaradu onima koji se bave nelegalnom prodajom, a država ne ostvaruje željene prihode.

Naime, na legalnom se tržištu prodajne cijene cigarete kreću u rasponu od **5,00 – 6,50 KM po paklici cigareta** dok se na lako dostupnom ilegalnom tržištu mogu naći nelegalne cigarete po cijeni od **2,5 - 3 KM po kutijici**, a rezani duhan i ručno pravljene cigarete i po cijeni od **1,0 -1,5 marke (pretvoreno u 20 kom cigareta)**

d) BiH u odnosu na EU pravila

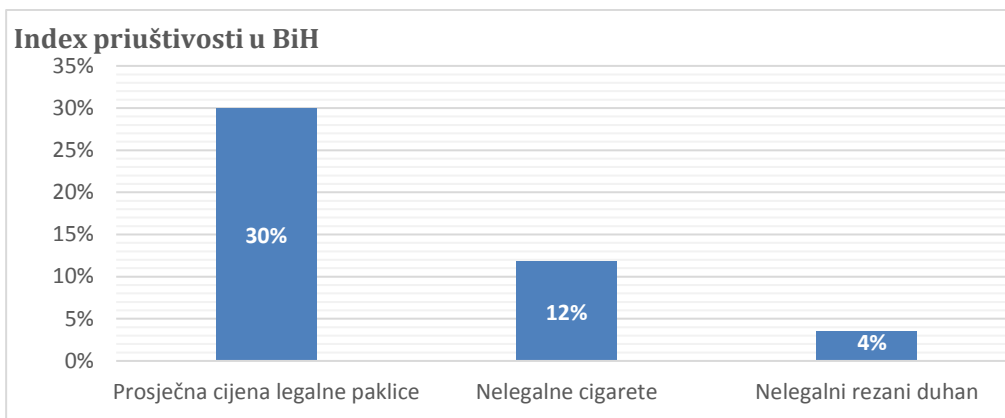
BiH je kao nečlanica EU, u svom zakonodavstvu dostigla sve najvažnije EU Direktivom o trošarinama propisane visine;

- ✓ *Trošarina u iznosu od minimalno 90 €/1000 kom cigareta*
- ✓ *S minimalno 60% udjela trošarine/akcize u maloprodajnoj cijeni*

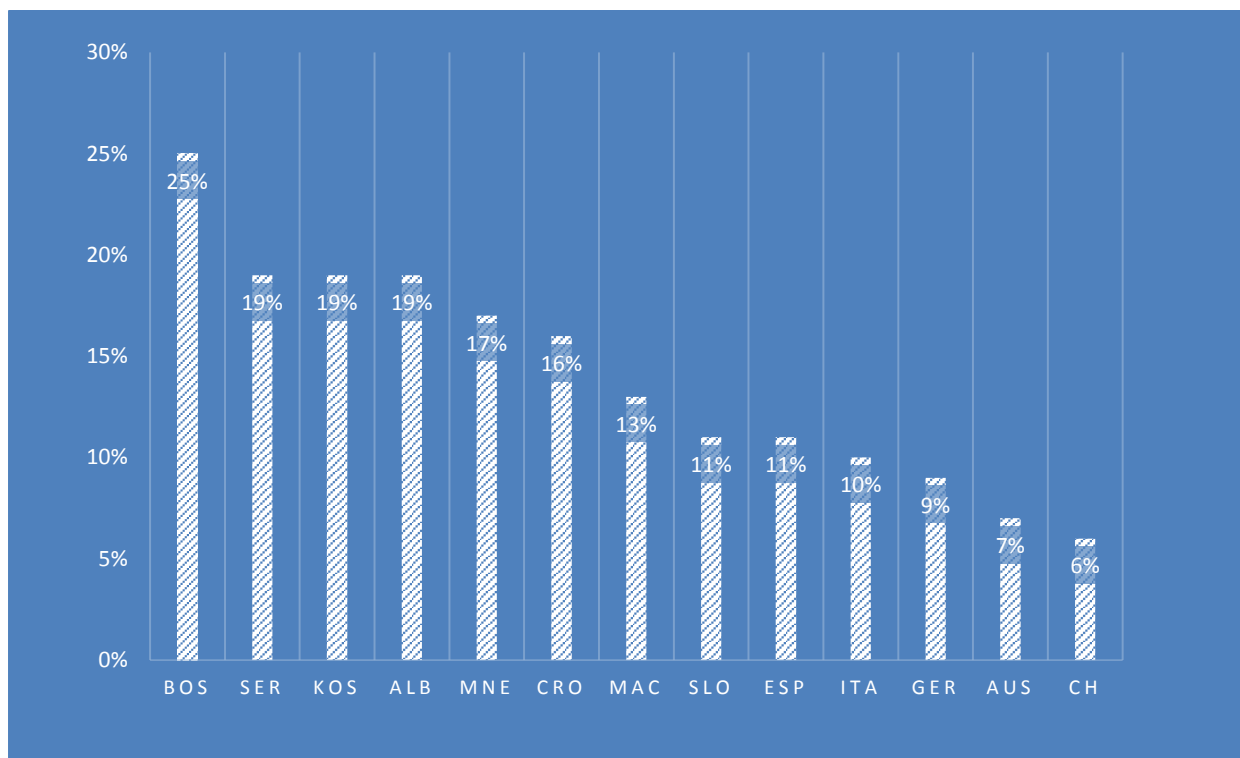
Naime, najniža cjenovna skupina od 2,50 EUR-a (5,0 KM) po paklici sadrži trošarinu u iznosu 1,95 EUR odnosno oko 96,0 EUR-a na 1000 komada, uz udio trošarine/akcize u MPC-u sa više od 75%.

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).

- **Purchasing Power Standards (PPS)- Indeks kupovne moći u BiH - 2018. g 31,39% od prosjeka EU-28.** Ovaj indeks je ključan prilikom formiranja maloprodajne cijene duhana i duhanskih proizvoda. BiH je ispod jedne trećine PPP od prosjeka EU-28, što jasno upućuje na okretanje potrošača prema nelegalnom tržištu. Isto tako je važan:
- **Index priuštivosti(Affordability Index). Indeks koji pokazuje % dnevnog raspoloživog dohotka potrebnog za kupovinu paklice cigareta u nekoj državi.** Ukoliko je ovaj indeks visok kao u BiH (25%), onda potrošači traže jeftinije zamjene (što je upravo ono što se dogodilo u Bosni i Hercegovini



Izvor: vlastiti izračuni



e) BiH- stanje u 2021.

Prema Odluci koju je usvojio Upravni odbor UIO i u 2021. godini se po paklici cigareta plaćaju dvije (2) trošarine/akcize: Od 1. siječnja/januara 2021. godine, na cigarete se plaća trošarina, i to:

- a. proporcionalna trošarina, po stopi od 42% maloprodajne cijene cigareta**
- b. specifična trošarina u iznosu od 82,50 KM za 1.000 komada, odnosno 1,65 KM za pakiranje cigareta od 20 komada.**

S tim da minimalna trošarina (zbroy proporcionalne i fiksne), po paklici cigareta ne smije biti ispod **3,25 KM** za pakiranje cigareta od 20 komada. Trošarina na duhan za pušenje u 2021. godini iznosi **130,00 KM** po kilogramu, međutim nije u praksi primjenjiva jer je niska. Maloprodajna cijena koja bi primjenjivala na navedenu trošarinu bi bila dampinška. Zapravo stvarna minimalna trošarina (primjenjiva na najnižu cjenovnu skupinu) iznosi oko 177 KM (90,50 €)/1000 kom.

Analiza položaja domaćih proizvođača cigareta i drugih duhanskih proizvoda u BiH

U narednoj tabeli je prikazan odnos domaćih i uvoznih proizvođača cigareta prema podacima UIO o broju izdatih markica.

Tržište duhanskih proizvoda u BiH domaći vs uvozni proizvodi

	2018		2019		2020	
	domaće	uvoz	domaće	uvoz	domaće	uvoz
Broj cigareta komada	618,400,000	3,857,159,960	434,800,000	4,000,922,800	261,000,000	3,282,100,000
Tržišno učešće	14%	86%	10%	90%	7%	93%
Vrijednost akcize KM	106,267,380	694,705,643	79,624,080	774,680,250	49,481,400	651,831,740
Duhan za pušenje kg	46,160	53,132	31,785	84,469	15,607	99,031
Tržišno učešće	46%	54%	27%	73%	14%	86%
Vrijednost akcize KM	4,800,640	5,525,728	3,636,204	9,663,276	1,897,750	12,042,121

Bitno je napomenuti da u posmatranom periodu posljednje 3 godine, u Bosni i Hercegovini na žalost egzistira samo jedna fabrika cigareta. Prije rata, a i nakon istog u BiH su egzistirale fabrike u Sarajevu, Banja Luci i Mostaru, te jedno vrijeme i fabrika u Ljubuškom. 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. Fabrika duhana Sarajevo je poslovnu politiku značajno adaptirala očekivanim tržišnim promjenama i diverzifikaciji poslovanja, kroz otvaranje novih izvoznih tržišta i proširivanje prodajnog asortimana. Ovo je donekle ublažilo negativne efekte domaćeg tržišta, ali dugoročni opstanak nije moguć bez stabilnog osnova, što je u prethodnom periodu bilo domaće tržište.

Pod plaštom harmonizacije akciznih opterećenja i pristupnih zahtjeva Evropske unije, akcize na duhanske proizvode su rapidno podizane, uz smanjenje cjenovnog jaza između domaćih i multinacionalnih brendova. Naime paklica meke Drine je 2011 godine koštala 2.2 KM, a paklica Marlboro je bila 50% skuplja. Dok danas paklica meke Drine košta 5 KM, a paklica Marlboro je samo 20% skuplja.

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. U

navedenom dokumentu u členu 12. su navedeni izuzetci za Portugal i Francusku, koji jasno definišu mogućnost primjene nižih akciznih nameta za male lokalne proizvođače. Istim dokumentom su definisane visine nameta i proizvođačke kvote.

Ukoliko bi Bosna i Hercegovina primijenila 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. U konačnici efekt na državni proračun bi bio pozitivan kroz rast ukupnih prihoda ponovno migracijom konzumenta ka redovnim kanalima prodaje.

Kako bi dali jasniju sliku dati ćemo primjer trenutne situacije na tržištu:

	KM/paklica	KM/1.000 cigareta
Propisana minimalna akciza na tržištu 2021	3.25	162.5
75% od minimalne akcize	2.44	121.9

	MPC	PDV 17%	akciza	PDV + akciza
obavezujuća MPC 75% od najjeftinije	3.80	0.55	2.44	2.99

Ako se držimo teze iz ove studije da je godišnja potrošnja duhanskih proizvoda u Bosni i Hercegovini oko 8 milijardi cigareta, te da prema podacima UIO legalnoj potrošnji pripadalo oko pola navedene količine/uključujući cigarete, rezane duhane i toplo grijane duhane/ dolazimo do zaključka da na svaku legalno prodatu cigaretu se proda i jedna sa „nelegalnog“ tržišta. Ukoliko bi se na nivou godine uspostavila količinska kvota za proizvodnju domaće cigarete sa nižim akciznim opterećenjem konzumenti bi imali ograničenu količinu cigareta sa nižom maloprodajnom cijenom kao adekvatnu alternativu nelegalnom tržištu.

Pretpostavimo godišnju količinsku kvotu u visini od 15% od ukupne količine prodanih cigareta za prethodnu godinu, a na bazi podataka o izuzimanju markica iz UIO, dolazi se do zaključka da bi državni proračun dobio dodatnih 79.454.018 KM. Pretpostavka na bazi tržišnih podataka iz prethodne godine i količinske kvote od 513 miliona cigareta na godišnjem nivou, uvažavajući maloprodajnu cijenu od 3.8 KM/paklica i namete u visini 75% od trenutno propisanih.

Smatra se da primjenom ovog modela neće doći do narušavanja postojećeg legalnog tržišta, te da će ovakav proizvod samo pomoći u migriranju konzumenata prema legalnim kanalima prodaje, tj. prema povećanju ukupnih državnih prihoda. Rezultat ovakve odluke

bi bio lako mjerljiv kroz akumulaciju sredstava u državnom proračunu. Proizvodnja, distribucija i maloprodaja ovakvog proizvoda bi se odvijala uz visok stepen izvještavanja i kontrole svakog od učesnika u lancu prodaje čime bi se izbjegao „outflow“ efekt.

Na ovaj način bi domaći proizvođač cigareta mogao imati donekle predvidive elemente poslovanja, što bi se reflektovalo na planiranje sadnje i otkupa duhana od domaćih organizatora proizvodnje duhana po unaprijed zagarantovanim cijenama. Predvidivost poslovanja i stabilnost domaćeg tržišta bi u svakom slučaju dala mogućnost i značajnijeg tržišnog nastupa BiH proizvođača na inostranom tržištu, čime bi se otvorila još veća mogućnost uzgoja i otkupa domaćeg duhana.

3. Analiza nelegalnog tržišta BiH – gubitci proračuna (2018., 2019. i 2020.)

a) Utjecaj cijena na potrošnju cigareta

Teoretski znamo za važnost cjenovne elastičnosti potražnje na tržištu duhanskih proizvoda i učinke trošarinske politike. BiH je među zemljama s prilično visokom elastičnošću potražnje za duhanskim proizvodima, što znači da je cijena ozbiljan čimbenik i njen porast ima značajne učinke na ponašanje potrošača. 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 utjecao na legalno tržište cigareta u Bosni i Hercegovini i samim time u velikoj mjeri ugrožava kako punjenje državnog proračuna tako i opstojnost sudionika u legalnom prometu duhanskih proizvoda.

b) Godina 2018.

Prema dostupnim podacima UINO BiH, Ministarstva zdravstva FBiH, procijenjen je broj pušača u Bosni i Hercegovini. Za 2018. godinu je procjena da BiH ima 1.400.000 stanovnika koji u prosjeku konzumiraju 16 cigareta dnevno. Dakle, 44% od ukupne populacije BiH konzumira duhanske proizvode. Jednostavnim izračunom (1.400.000 potrošača x 16 cigareta dnevno = 22.400.000 komada cigareta ili 1.120.000 paklica cigareta dnevno). Godišnja potrošnja: 1.120.000 paklica x 365 dana = 408.800.000 paklica cigareta. Istovremeno prema dostupnim podacima UINO BiH – za 2018. godinu je izdano ukupno 224.000.0000 trošarinskih 8akciznih) markica

Razlika = 408.800.000 – 224.000.000 = 184.800.000 paklica cigareta, predstavlja nelegalno tržište. Prosječna ponderirana cijena (WAP) jednog legalnog pakiranja cigareta u BiH u 2018 iznosila je **4,71 KM**.

Gubitak po osnovi trošarina i PDV-a:

- ✓ Udio poreza: 91,22% ili 3,95 KM/paklici cigareta
- ✓ Gubitak BiH: 184.800.000 paklica x 3,95 KM/paklici = 729.960.000 KM
- ✓ Gubitak ostalih dionika u ukupnom lancu vrijednosti (primarna proizvodnja, organizatori otkupa, tvornice cigareta, vele i maloprodaja) = 184.800.000 paklica x 0,38 KM/paklici = 70.224.000 KM
- ✓ **Ukupan gubitak: 800.184.000 KM**

c) Godina 2019.

Gubitak po osnovi trošarina i PDV-a:

- ✓ Udio poreza: **91,19% ili 4,34 KM**/paklici cigareta
- ✓ Gubitak BiH: 184.800.000 paklica x 4,34 KM/paklici = 802.032.000 KM
- ✓ Gubitak ostalih dionika u ukupnom lancu vrijednosti (primarna proizvodnja, organizatori otkupa, tvornice cigareta, vele i maloprodaja) = 184.800.000 paklica x 0,42 KM/paklici = 77.616.000 KM
- ✓ **Ukupan gubitak: 879.648.000 KM**

d) Godina 2020.

Gubitak po osnovi trošarina i PDV-a:

- ✓ Udio poreza: **89,07 %** ili 4,52 KM/paklici cigareta
- ✓ Gubitak BiH: 184.800.000 paklica x 4,52 KM/paklici = 835.296.000 KM
- ✓ Gubitak ostalih dionika u ukupnom lancu vrijednosti (primarna proizvodnja, organizatori otkupa, tvornice cigareta, vele i maloprodaja) = 184.800.000 paklica x 0,55 KM/paklici = 101.640.000 KM
- ✓ **Ukupan gubitak: 936.936.000 KM**

UKUPNI GUBITCI PRORAČUNA ZA 2018-2020 = 2.616.768.000 KM

3.1. Ilegalno tržište duhanskih proizvoda u BiH

Procjena je da je ilegalno tržište duhanskih proizvoda naraslo preko 50% u Bosni i Hercegovini zaključno s 2020. godinom. Prema istraživanju i studiji Ekonomskog instituta iz Zagreba „*Ilegalna trgovina duhanskim proizvodima: krijumčarenje preko balkanske rute*“ – „*Illegal Trade of Tobacco Products: Smuggling along the Balkan Route*“⁷ iz 2019. godine čak 2/3 pušača u Bosni i Hercegovini prebacilo se na kupovinu duhanskih proizvoda na sivom tržištu jer su cigarete poskupile (67 %). Za 97 % njih, glavni razlog za kupovinu duhanskih proizvoda na sivom tržištu je povoljna cijena.

⁷ <https://www.eizg.hr/UserDocImages/projekti/Balkansmugg/BalkanSmugg-Study.pdf>

U posljednjim godinama su zbog različite trošarinske politike narasle velike razlike u maloprodajnim cijenama duhanskih proizvoda, a posebice cigareta što u velikoj mjeri remeti legalnu prodaju cigareta u zemljama okruženja bilo zbog prekograničnog prometa bilo zbog nelegalnih unosa . Donji grafikon zorno prikazuje trenutnu sliku najjeftinijih cigareta po zemljama okruženja izraženu u EUR-u po kutiji.



3.2. Izvod iz studije – ključni nalazi:

- ✓ Kupovina na sivom tržištu povezana je s **konkurentnošću cijena duhanskih proizvoda** koji su inače dostupni u normalnim prodavaonicama.
- ✓ 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 motivirati pušače da napuste sivo tržište.
- ✓ Devet od deset kupaca na sivom tržištu bi **potražilo novo mjesto za kupovinu unutar sivog tržišta** ako iz nekog razloga ne bi mogli kupiti nezakonite proizvode od duhana na svom uobičajenom mjestu.
- ✓ Uobičajena prodajna mjesta na sivom tržištu čine **preprodavači na ulici, prijatelji i poznanici.** Pošto velika većina svih pušača kupnju obavlja unutar zemlje, a samo 1 posto u inozemstvu, **može se reći da sivo tržište za duhanske proizvode u Bosni i Hercegovini dobro funkcionira.**
- ✓ **Cigarete čine 91 posto ukupnog uvoza duhana u Bosnu i Hercegovinu.** Bosna i Hercegovina je neto uvoznik duhanskih proizvoda jer je vrijednost uvoza proizvoda od duhana četiri puta veća od vrijednosti izvoza duhana.
- ✓ Za većinu građana u Bosni i Hercegovini (oko 85 posto), transakcije na sivom tržištu proizvoda od duhana predstavljaju **neprihvatljive postupke, za razliku od kupovine rezanog duhana direktno od farmera, što 55 posto građana**

smatra prihvatljivim. Kupovina proizvoda od duhana na sivom tržištu nije prihvatljiva za 60 posto građana.

- ✓ Dvije trećina građana u Bosni i Hercegovini se slaže da sivo tržište proizvoda od duhana **uzrokuje znatnu štetu državnom budžetu** i gotovo 60 posto njih smatra da je krijumčarenje duhanskih proizvoda sastavni dio organiziranog kriminala

- ✓ Glavni motivacijski faktori za napuštanje sivog tržišta uglavnom su povezani s ekonomskim razlozima: **67 posto kupaca napustilo bi sivo tržište ako bi se cijene cigareta na legalnom tržištu smanjile**, a 60 posto ako bi im se životni standard poboljšao. Dodatna trećina pušača koji kupuju na sivom tržištu prestali bi kupovati nezakonite duhanske proizvode samo ako bi prestali pušiti.
- ✓ Uvođenje strogih kazni za kupce motiviralo bi samo 1 posto pušača da prestanu kupovati na sivom tržištu.
- ✓ Ako uobičajeno mjesto za nezakonitu kupovinu više ne bude dostupno, samo 5% pušača će se prebaciti na legalno tržište
- ✓ **Ako se cijena cigareta izjednači na legalnom i sivom tržištu, 72 posto kupaca bi smanjilo potrošnju nezakonitih cigareta.** Trošenje nezakonitih duhanskih proizvoda osjetljivo je promjene u cijenama legalno kupljenih cigareta.
- ✓ Bosna i Hercegovina je neto uvoznik duhanskih proizvoda. Unatoč bogatoj tradiciji proizvodnje listova duhana, Bosna i Hercegovina je uvezla 36,5 milijuna EUR duhanskih proizvoda u 2017., a izvezla 8,3 EUR, pa je negativna trgovinska bilanca iznosila 28,2 milijuna EUR
- ✓ Glavni uvoz dolazi iz Srbije, a glavna izvozna destinacija je Crna Gora
- ✓ Cigarete čine 77 posto izvoza duhana, što ih čini glavnim izvoznim duhanskim proizvodom, nakon čega slijedi duhan koji nije fabrički obrađen.
- ✓ Za razliku od ranijih studija gdje se obično smatralo da neprijavljeni rad funkcionira kao socijalni pufer, rezultati ankete za Bosnu i Hercegovinu pokazuju da **visokoobrazovane osobe s iznadprosječnim prihodom imaju veću sklonost nabavljanju robe i usluga povezanih s neprijavljenim radom.**
- ✓ Većina građana Bosne i Hercegovine, oko 85 posto, smatra da je neprihvatljivo ili u potpunosti **neprihvatljivo kupovati ukradene cigarete, krivotvorene brandove cigareta i cigarete nepoznatog branda.**
- ✓ Aktivnosti na sivom tržištu duhanskih proizvoda koje su povezane s drugim oblicima kriminala smatraju se manje prihvatljivim praksama.
- ✓ Za otprilike dvije trećine građana, kupovina cigareta bez poreznih markica, kao i kupovina duhanskih proizvoda na sivom tržištu, ne predstavlja prihvatljivu aktivnost.
- ✓ **S druge strane, oko 55 % građana u Bosni i Hercegovini smatra da je prihvatljivo kupovati duhan direktno od farmera. Od svih analiziranih praksi, odnosi kupaca duhana s farmerima čine najpozitivniju sliku u Bosni i Hercegovini.**

- ✓ Većina ispitanika u Bosni i Hercegovini (59 posto) ima negativnu percepciju o krijumčarenju duhanskih proizvoda i smatra da to predstavlja sastavni dio organiziranog kriminala.

3.3. Zaključci poglavlja

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 kratki analiza za 2018.-2020.g, međutim veliki gubitnik zbog smanjenja legalne prodaje cigareta je i industrija koja također bilježi značajne gubitke u analiziranom razdoblju. Visoko ukupno porezno opterećenje po kutijici u apsolutnom i relativnom iznosu (91,22% u 2018. godini u odnosu na prosjek regije od 79%) je glavni uzrok poskupljenja duhanskih proizvoda u BiH. Iz ankete koju je sproveo Ekonomski institut Zagreb u gore navedenoj studiji je jasno da za 97% kupaca na sivom tržištu je glavni motiv niža ili prihvatljivija cijena.

Postavlja se pitanje da li bi smanjivanjem ukupne i minimalne trošarine/akcize koja sada iznosi 96 €/1.000 komada cigareta (što je iznad propisanih normi EU zakonodavstva), samim time i smanjivanje maloprodajne cigarete dovelo do vraćanja konzumenata iz nelegalne u legalnu trgovinu, budući bi prema istraživanju „**67% kupaca napustilo sivo tržište, ako bi se cijene cigareta na legalnom tržištu smanjile**“.

To bi posljedično dovelo do povećanja legalnog tržišta duhanskih proizvoda, a samim time i do povećanja prihoda proračuna. Istovremeno bi svi ostali dionici (tvornice cigareta, uvoznici, organizatori otkupa i primarni proizvođači) dobili prostor za povećanje legalne proizvodnje i prodaje na dugoročno održivim ekonomskim načelima.

Uvođenjem niže stope akcize za domaće proizvođače cigareta evidentno bi se povećali državni prihodi, a sa druge strane država bi dobila efikasan alata u borbi sa nelegalnim tržištem. Sa druge strane proizvodna akumulacija ostvarena u BiH bi dala značajan poticaj uzgajivačima/otkupljivačima duhana u Bosni i Hercegovini. U cilju održavanja postulata slobodne trgovine, bez bitnijeg naglašavanja povlaštenog položaja nekog od učesnika na tržištu, proizvodnja ovakve cigarete bi bila ograničena kvotom, kao i strogo definisanim procesom distribucije/prodaje.

Proizvodnja lista duhana

Percepcija ispitanika iz studije jasno podržava domaću proizvodnju duhanskog lista koja ima tradiciju preko 140 godina. Trenutno je primarna proizvodnja (OPG i organizatori otkupa) u vrlo nepovoljnom položaju iz dva razloga:

- 1. Nema dovoljno kvalitetno organizirane proizvodnje i otkupa lista duhana – organizatori otkupa- tvornice duhanskih proizvoda**
- 2. Nema dovoljno subvencija za primarni sektor od strane proračuna entiteta**
- 3. Bosna i Hercegovina ima izrazito nisku carinsku stopu za uvoz duhana i duhanskih proizvoda od 15% za razliku od EU prosjeka 57.6%**

O prijedlogu subvencija u drugom poglavlju.

4. Analiza zakonodavno – pravnog okvira trošarina/akciza u EU-27

a) Analiza politike trošarina (akciza) u EU-27 za razdoblje 2010-2020

Najbolji uvid u stanje oko oporezivanja duhanskih proizvoda se može ostvariti posjetom na stranice EU Komisije⁸: Naime, zemlje članice EU su 2011 godine donijele [Direktivu 2011/64/EU](#)⁹ kojom se nastojalo izjednačiti trošarinsko oporezivanje svih duhanske proizvode na razini EU. Pravila su striktno određena i to sa puno međusobno ovisnih parametra kako bi se zadovoljila potreba donošenja Direktive. Naime, predmetna Direktiva propisuje osnovna pravila oporezivanja trošarinama svih tada poznatih duhanskih proizvoda na način da se utvrdila minimalna visina trošarine/akcize kako u apsolutnim tako i u relativnim omjerima. Budući su trošarine/akcize prepoznate kao bitan fiskalni resurs država članica ali i potencijalni alat za smanjenje konzumiranja duhanskih proizvoda sve države članice pristupile su brzoj provedbi ove Direktive.

U samom početku primjene se pojavilo mnoštvo problema. Naime, zbog različitih polaznih osnova po pojedinim državama članicama, bilo je evidentno kako će se jako teško u kratkom roku postići jedinstveno oporezivanje sa jednakim poreznim teretom koji će odrediti približno slične maloprodajne cijene duhanskih proizvoda. Evidentno je kako su tada postojale izrazito velik razlike u maloprodajnoj cijeni duhanskih proizvoda zbog različite visine poreznog tereta što je proizašlo iz povijesno drugačijih poreznih politika po državama, a posebno zbog nejednake kupovne moći građana po državama.

Zbog velikih različitosti u visini poreznog tereta i različitih kupovnih mogućnosti stanovnika, veliki broj novih zemalja članica sa istoka Europe su bile u problemu kako dostići propisane visine i omjere u oporezivanju duhanskih proizvoda. Naime, kod najviše konzumirane skupine duhanskih proizvoda - cigareta, propisana visina trošarine/akcize od 90,00 EUR na 1.000 kom cigareta (1,80 Eura po kutijici cigareta) za veliki broj zemalja je bila nedostižna vrijednost, te su gotovo sve nove zemlje članice tražile tranzicijsko razdoblje za prilagodbu koje se kretalo od 3-5 godina. Čak i nakon tog tranzicijskog razdoblja neke zemlje (kao Bugarska) nisu stigle dostići propisanu visinu nego su to dostigle nakon nekoliko godina.

EU Komisija prati po državama izvršenje svih uvjeta propisanih Direktivom jer su države članice obvezne izvješćivati EK kroz polugodišnje i godišnje izvještaje. U prilogu je posljednji zbirni izvještaj kojim EU Komisija¹⁰ izvještava o svim bitnim elementima i stanju oporezivanja trošarine/akcize duhanskih proizvoda. Iz pregleda je evidentno kako su sve države članice dostigle propisane iznose poreznog tereta, ali je i evidentno kako i dalje postoje velike razlike u maloprodajnoj cijeni duhanskih proizvoda budući su se zbog pretežito fiskalnih razloga povećavala porezna opterećenja u svim državama. Evidentno

⁸ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/excise-duties-alcohol-tobacco-energy/excise-duties-tobacco_en.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:176:0024:0036:EN:PDF>

¹⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/rates/excise_duties-part_iii_tobacco_en.pdf

je kako još uvijek postoji značajan disparitet među državama članicama što i dalje stvara određene probleme u prometu duhanskih proizvoda.

EU Komisija je u 2020. godini radila evaluacija Direktive kojom se željelo izvršiti uvid u željene učinke Direktive¹¹ i nakon čega je utvrđeno kako će se morati krenuti u reviziju iste, budući da se na tržištu duhanskih proizvoda dogodilo mnoštvo promjena i naročito velikom promjenom se smatra značajna zastupljenosti nove generacije duhanskih proizvoda na tržištu koji nisu postojali u vrijeme donošenja Direktive. Evidentno je kako i dalje postoje velike različitosti u maloprodajnoj cijeni duhanskih proizvoda između zapadnih i istočnih zemalja članica EU što remeti zajedničko tržište. Istovremeno je utvrđena još veća razlika u poreznom teretu, pa samim time u maloprodajnim cijenama duhanskih proizvoda u zemljama koje graniče sa EU. Taj podatak jasno upućuje na poticanje legalne i ilegalne prekogranične kupovine. Ovaj problem otežava planiranja fiskalnih prihoda graničnih država članica EU iz razloga što su duhanski proizvodi u zemljama nečlanicama značajno jeftiniji.

EU Komisija i druga tijela EU su započeli sa pripremnim radnjama za izmjenu trošarina i za očekivati je kako će se rasprava oko izmjene Direktive odvijati tijekom ove i slijedeće godine. Iz komentara država članica, konstatirano je kako je visoko povećanje trošarine/akcize jedan od uzroka povećanja nelegalne prodaje duhanskih proizvoda, te zbog navedenog značajan broj zemalja sa istoka EU ne podržava priču o promjenama minimalne trošarine/akcize u smjeru značajnog povećanja, budući će potencijalno povećanje još više produbiti problem nelegalne prodaje i prekograničnog prometa, uz upitan učinak smanjenja potrošnje duhanskih proizvoda zbog povećanja maloprodajne cijene duhanskih proizvoda.

b) Analiza subvencija u proizvodnji duhana EU- regija

a. Analiza sustava subvencija u duhanskoj privredi zemalja CEFTA – BiH prijedlog

i. EU – proizvodnja i subvencije za duhan

U Europskoj uniji uzgoj duhana u stalnom je padu od 1991., kad je uzgojeno otprilike 400.000 tona u osam država članica, do 2018., kada je uzgojeno 140.000 tona, a broj država članica u kojima se proizvodi duhan narastao na 12 jer su im se pridružile četiri nove države članice. U 2018. duhan se u Uniji uzgajao na približno 66.000 ha (upola manje nego 2001.), a proizvodilo ga je ukupno 26.000 specijaliziranih proizvođača. Duhan se trenutačno uzgaja u dvanaest država članica Unije. Glavni su proizvođači duhana Italija, Španjolska, Poljska, Grčka, Hrvatska, Francuska, Mađarska i Bugarska, čija proizvodnja zajedno čini 99 % proizvodnje duhana u EU-u. Prisutna je tendencija smanjenja područja uzgoja, uglavnom zbog pada potrošnje duhanskih proizvoda. Prinos iznosi od jedne do tri

¹¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/10-02-2020-tobacco-taxation-report.pdf

tone po hektaru, ovisno o sorti. Duhan tipa Virginia sušen zračnim tokom čini 71 % proizvodnje, duhan tipa Burley, svijetli zračno sušen, čini 16 %, duhan orijentalnog tipa sušen na suncu čini 7 %, a preostale sorte (tamni zračno sušen i sušen na dimu) čine 6 %. Unija proizvodi manje od 2 % godišnje svjetske proizvodnje sirova duhana. U 2018. uvezla je otprilike 420.000 tona sirova duhana (što ukazuje na rastući trend), a izvezla 120.000 tona (što ukazuje na silazni trend). Režim u pogledu duhana u Uniji uređen je [Uredbom \(EU\) br. 1308/2013](#), u kojoj je definiran sirovi duhan (oznaka KN 2401) te su predviđene međusektorske organizacije u sektoru duhana. U Uniji se od 1993. primjenjuje sustav ograničenja proizvodnje duhana, a od 1. siječnja 2010. **Unija ne odobrava subvencije za proizvodnju sirovoga duhana.** Nekadašnja subvencija za proizvodnju duhana zamijenjena je osnovnim plaćanjima na temelju [Uredbe \(EU\) br. 1307/2013](#) i potporama za ruralni razvoj na temelju [Uredbe \(EU\) br. 1305/2013](#).

Izvor: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/plants-and-plant-products/plant-products/tobacco_hr

ii. Ostale zemlje regije – dostupni podatci

a) Republika Hrvatska članica EU

Izravna plaćanja po kg = 6,20 HRK ili 0,8358 €/kg proizvedenoga duhana.

b) Republika Srbija

Posebne subvencije za proizvođače duvana su ukinute 2009 godine, od tada proizvođači duvana imaju pravo da konkurišu za subvencije za poljoprivredne proizvođače. One uključuju osnovne subvencije za poljoprivrednu proizvodnju u iznosu od **5.200 RSD po hektaru** (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede R. Srbije, 2020). Takođe su raspoložive subvencije za osiguranje useva, kupovinu mašina i opreme, navodnjavanje, itd.¹²

c) Republika Crna Gora

Direktna plaćanja za proizvodnju duvana

Razlozi za podršku: Raspoloživi zemljišni resursi u neposrednoj blizini Skadarskog jezera pružaju povoljne uslove za gajenje duvana. Ti raspoloživi zemljišni resursi nijesu još dovoljno iskorišćeni. Podizanje konkurentnosti kroz usmjerenu podršku proizvođačima omogućava održavanje nivoa proizvodnje, a time i bolje iskorišćavanje proizvodnog potencijala.

Ciljevi: podizanje konkurentnosti proizvodnje duvana; korišćenje resursa raspoloživog zemljišta koje je manje pogodno za uzgoj ostalih kultura, poboljšanje kvaliteta proizvedenog duvana.

Opis mjere i kriterijumi za podršku proizvodnji: Podrška se sprovodi u obliku direktnih plaćanja po ha zasijane i/ili zasađene površine duvana.

Pravo na podršku imaju proizvođači upisani u Registar poljoprivrednih gazdinstava, koji zadovoljavaju sljedeće kriterijume:

- zasnovali su proizvodnju u 2020. godini;
- primjenjuju redovne agrotehničke mjere;
- poštuju principe dobre poljoprivredne prakse i
- imaju zaključen ugovor sa registrovanim obrađivačima duvana.

Utvrđene površine uzgojenog duvana upisuju se u evidencije koje vodi Odjeljenje za savjetodavne poslove u biljnoj proizvodnji i u Registar poljoprivrednih gazdinstava. **Iznos direktnih plaćanja posađenog duvana je 1.000€ po hektaru.** Ukoliko ukupna visina

¹² Уредба о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у 2020. години;
<http://www.minpolj.gov.rs/download/uredba-o-izmenama-uredbe-o-raspodeli-podsticaja-u-poljoprivredi-i-ruralnom-razvoju-u-2020-godini-2/>

zahtjeva za plaćanja prevazilazi budžetom planirani godišnji iznos, proporcionalno se smanjuju jedinična plaćanja po hektaru.

Procedura realizacije:

- mart/april, proizvođači duvana zaključuju ugovor sa registrovanim obrađivačima duvana, koji dostavljaju Odjeljenju za savjetodavne poslove u biljnoj proizvodnji koje Ministarstvu dostavlja spiskove proizvođača sa kojima je potpisan ugovor i osnovnim elementima iz ugovora (površina, tip duvana i sl);
- jun/jul, Odjeljenje za savjetodavne poslove u biljnoj proizvodnji sa predstavnicima registrovanih obrađivača duvana obilazi proizvođače duvana koji su ugovorili površine u cilju utvrđivanja stvarno zasnovanih površina pod duvanom koje se upisuju u evidencije Odjeljenja za savjetodavne poslove u biljnoj proizvodnji;
- na osnovu dostavljenih spiskova Odjeljenja za savjetodavne poslove u biljnoj proizvodnji, Ministarstvo vrši isplatu sredstava proizvođačima duvana;
- podrška proizvodnji duvana za sadnju u 2020. godini isplaćuje se do kraja tekuće godine.¹³

d) Kosovo*

Proizvodnja duvana ne spada u grupu poljoprivrednih kultura koje su podržane od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR). Važeće zakonodavstvo koje reguliše pitanje podrške razvoju poljoprivrede na Kosovu* ne predviđa specifičnu podršku za sadnju duvana. U razvojnim politikama poljoprivrede za naredne godine planira se subvencionisanje duvana proizvedenog na Kosovu*, u vrednosti od 1 evra/ kg.¹⁴

e) Republika Sjeverna Makedonija

U zadnje tri godine subvencije iznose 1,14 €/kg (razvrstano po klasama). Od 2010.- 2016. prosjek je bio 0,98 €/kg.

U februaru mjesecu ove godine Vlada Republike Sjeverne Makedonije, na 43. redovnom zasjedanju razmotrila je i usvojila **Strategiju proizvodnje duvana za razdoblje 2021. - 2027., s akcijskim planom.**¹⁵

Ovom strategijom izvršena je cjelokupna analiza duvanskog sektora Sjeverne Makedonije i plan razvoja sektora u narednom periodu.

f) BIH

- a. Federacija BiH - Izravna plaćanja po ha za pravne osobe: 1.395 KM/ha i za fizičke osobe – 1.095 KM/ha**

¹³ Uredba o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike za 2020. godinu – agrobudžet;

<https://mpr.gov.me/biblioteka/uredbe>

¹⁴ <https://www.mbpzhr-ks.net/sr/zakoni>

¹⁵ Стратегија за производство на тутун за период 2021-2027 година, со акционен план;

<https://dejure.mk/zakon/strategija-za-proizvodstvo-na-tutun-za-period-2021-2027-godina-so-akcionen-plan>

b. Republika Srpska –plaćeni poticaji i premija KM/kg

- i.** 2018. godina: 266.584,41 KM., premija 0,25 KM/kg
- ii.** 2019. godina: 153.911,81 KM., premija 0,36 KM/kg
- iii.** 2020. godina: 148.051,81 KM., premija 0,31 KM/kg

Jedan dio trošarina treba pored zdravstvenoga sektora direktno usmjeriti prema primarnoj proizvodnji. Najbolji način bi bio preko budućeg regulatornog tijela za duhan (RTD) BiH. Procjena proizvodnje 2.500 tona x 2,00 €/kg= 5.000.000 €. Ovaj iznos od cca. 10 milijuna KM je samo 1,07 % od ukupnoga gubitka proračuna za 2019. godinu. S obzirom da se broj potrošača duhanskih proizvoda ne smanjuje, nego bilježi konstantu, procjena je da je bolje potaknuti domaću proizvodnju duhana u listu nego isti uvoziti. Na taj način bi bio očuvan bazni segment primarne proizvodnje i organizatora otkupa s pretpostavkom uspostave cijeloga lanca vrijednosti.

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.

5. Prijedlozi rješenja za revitalizaciju proizvodnje duhana u BiH

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 neke zemlje u okruženju i šire u EU a u kojima je to riješeno na kvalitetan način (Hrvatska, Srbija, Italija, Grčka...)

5.1. Zakonodavno-pravni okvir

Prijedlozi izmjene i dopune Zakona o duhanu BiH („Službeni list BiH“, Br. 31/10) uz prijedloge odgovarajućih podzakonskih akata. Donošenje neophodnih podzakonskih akata (Uredbe sa zakonskom snagom) i to:

- a. Uredba o proizvodnji hercegovačkoga tipa duhana (sušenje na suncu)*
- b. Uredba o proizvodnji virdžinijskih tipova duhana (sušenje u sušari)*
- c. Uredba o proizvodnji Burley-a (sušenje u hladu)*

NAPOMENA: radi se o različitim tehnologijama proizvodnje i sušenja sirovoga duhana

- d. Uredba (pravilnik) o proizvodnji rezanoga duhana*
- e. Uredba (pravilnik) o proizvodnji drugih duhanskih proizvoda*
- f. ostalo*

Nakon donošenja Uredbi (pravilnika)– otvara se mogućnost formiranja pravne osobe koja bi imala funkciju ugovaratelja proizvodnje (po Zakonu o duhanu BiH „Sl. glasnik 31/10). Ovdje svakako može ući privatni kapital kroz različite forme (javno-privatno

partnerstvo i ostalo). Pitanje trošarina je u nadležnosti Uprave za neizravno/indirektno oporezivanje u Banja Luci.

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

Većim dijelom zemlje iz okruženja imaju višegodišnje trošarinske kalendare koji pokazuju smjer oporezivanja duhanskih proizvoda kako po visini, tako i vrsti duhanskih proizvoda.

Na ovakav način bi se u kroz nekoliko godina BiH ujednačila sa trošarina 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 postupan oporavak legalnog tržišta, povećanje prihoda od poreza na duhanske proizvode u UINO BiH i otvaranje mogućnosti primarne proizvodnje duhana u BiH.

Ipak malo je vjerojatno da će zemlje u okruženju povećavati trošarine/akcize do razine u BiH, pa će biti realnija opcija smanjenje trošarina do razine kojom bi se pokrenula primarna proizvodnja, prerada odnosno proizvodnja i prodaja domaćih duvanskih proizvoda, vodeći računa o Europskoj trošarinskoj direktivi i zemljama u našem okružju. Smanjenje odnosno balansiranje trošarina bit će moguće kad nastojanja domaćih proizvođača duhana i cigareta, nadležna državna tijela zakonodavno-pravno reguliraju, uz napomenu da je nužno zamrznuti trošarine/akcize dok se ne steknu uvjeti za njihovo smanjenje.

Također, valja napomenuti da je veliki broj kioska koji prodaju duhanske proizvode suočen s padom prihoda (duhanski proizvodi 40%) i zatvaranjem istih, a što bi bilo spriječeno sa predloženom trošarinskom politikom smanjenja a ili zamrzavanja trošarina na nekoliko godina. Treba posebno analizirati broj ugroženih radnih mjesta u maloprodajnom lancu duhanskih proizvoda.

U sklopu izmjena i dopuna zakona o duhanu BiH, potrebno je uspostaviti regulatorno Tijelo za ukupan lanac vrijednosti u duhanskoj proizvodnji (primarna proizvodnja, organizatori otkupa, tvornice cigareta i drugih duhanskih proizvoda, distribucija, prodaja i izvoz). Razlog: Naime još je u dalekoj povijesti shvaćeno kako ovaj porez i ovu proizvodnju treba imati pod okriljem i, kontrolom i zaštitom države. Povijesno se tu radi o proizvodnji koja je monopol države svugdje u svijetu te su svi odnosi unaprijed određeni. Država ubire trošarine/akcize i porez na dodanu vrijednost, odnosno praktično nadzire tržište, što bi bila stvarna uloga regulatora.

5.2. Smanjenje trošarina (akciza) uz simulaciju povećanja prihoda proračuna

Po načelu „**manje je više**“ ponašala se Uprava za carine Republike Crne Gore. Krajem 2018. godine trošarina je sa 60,40 EUR/1000 kom podignuta na 73,6 €/1000 komada. Ovaka pristup je prouzrokovalo veliki rast cijena cigareta te povećanje nelegalnog tržišta na više od 50%. Nakon što je Vlada Republike Crne Gore uvidjela pad prihoda od trošarina u državni proračun iste godine je vratila trošarinu na 63,6 EUR/1000 komada.

Navedeni potez je rezultirao pozitivnim pomacima - odnosno povećanjem legalne prodaje cigareta. Rezultat je objavila Uprava za carine Crne Gore koji je glasio – povećanje prihoda po osnovi trošarina na duhanske proizvode od 18,50 % u prvih 8 mjeseci 2019. godine. Dakle, po načelu „ **manje je više**“ državni proračun Republike Crne Gore je smanjenjem trošarina povećao prihode proračuna.

Navedeni primjer, može dobro poslužiti donositeljima odluka u sferi politike trošarina jer bi krajnji rezultat bio povoljan za sve dionike u ukupnom lancu vrijednosti.

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.

5.3. Trošarinski kalendar – regija

Uvođenje trošarinskog kalendara obično se smatra dobrom mjerom koja doprinosi predvidljivosti i stabilnosti trošarinske politike, kao i postavljanjem postupnih koraka ka postizanju određenog poreznog cilja. Potonji je upravo usredotočen na izbjegavanje poreznih šokova. Kao primjer navodimo cjenovni šoku u Bugarskoj. Cjenovni šok iz 2010. rezultirao je smanjenjem prihoda od trošarina na cigarete, što je zapravo potvrdilo tezu Arthura Laffera¹⁶ o prekomjernom oporezivanju i padu u zabranjenu zonu ili područje pada Laffer-ove krivulje¹⁷. Smanjenje prihoda od trošarina od cigareta u 2010. godini bilo je 269 milijuna BGN ili 15% manje nego u 2009.

Trošarinskim kalendarima država u pravilu preuzima obvezu dugoročnije politike u oporezivanju i daje smjer poduzetnicima u tom sektoru da se mogu orijentirati u svom poslovanju. Međutim nerijetko država i od poduzetnika traži neke garancije kojima se oni obvezuju za određena poslovna postupanja kao primjerice organizaciju i otkup duhana, investicije, zapošljavanje.

¹⁶ Arthur B. Laffer, Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice, The Laffer Center at the Pacific Research Institute (2014)

¹⁷ Ovo zapažanje potvrđuje publikacija Banča Baneva "Practical Proof of Laffer Curve. On the example of increasing excise on cigarettes in Bulgaria", Sofia University Press (2017)

Tablica prikaz trošarinskih kalendara u regiji:

	Kalendar istječe	Kategorija	Vrijeme	Korak godišnje promjene
SLO	Nema			
HR	Nema			
B&H	Zakon definirao povećanje trošarine/ akcize svake god.	Cigarete	Jan 1 st	specifična +7,5 BAM/1.000 (0,15 BAM/kutijicu)
KOS	kraj 2024	cigarete	Jan 1 st	specifična +2€/1.000 (0,04 €/ kutijicu)
SRB	kraj 2025	cigarete	Jan 1 st Jul 1 st	specifična+75RSD/tisuću (0,65€) – 0,013 €/kutijicu specifična+75 RSD/tisuću (0,65€) – 0,013 €/kutijicu
MNE	kraj 2025	cigarete	Jan 1 st	AV-1,5%(p.p.) specifična +3,5 €/tisuću - 0,07 €/kutijicu
AL	kraj 2021	cigarete	Jan 1 st	specifična +250 ALL/tisuću (2€) - 0,04 €/kutijicu
NMK	do 1.7.2023	cigarete	Jul 1 st	specifična +200 MKD/tisuću -4 MKD/kutijicu

Izvor: Vlastita istraživanja

Trošarinski kalendar za rezane duhane po zemljama

Neke zemlje u okruženju imaju dugoročno planirane iznose porasta trošarina na rezane duhane, važnu kategoriju sa aspekta ilegalne potrošnje posebice na tržištima sa lokalnom proizvodnjom.

	Kalendar	Kategorija	Vrijeme promjene	Korak promjene trošarine/akcize
SLO	Ne			
HR	Ne			
B&H	istekao 2019	Rezani duhan	Jan 1 st	specifična @ 80% FMC MCE*
KOS	Ne			
SRB	kraj 2025	Rezani duhan	Jan 1 st	MCE @ 70% FMC MCE
MNE	kraj 2025	Rezani duhan	Jan 1 st	specifična +5 EUR/kg
AL	Ne			
NMK	do 1.7.2023	Rezani duhan	Jul 1 st	specifična + 125 MKD/kg

Izvor: vlastita istraživanja

Trošarinski kalendar za grijane duhanske proizvode po zemljama

Od zemalja u okruženju Srbija i Hrvatska imaju uređen kalendar na novu kategoriju Grijanih duhanskih proizvoda, važnu kategoriju, zbog brzog porasta udjela kategorije u ukupnoj konzumaciji. Kako je to rastuća kategorija neophodno je prikupljati dio trošarine/akcize i od ovih proizvoda kao i od e-tekućina za parilice.

	Kalendar	Kategorija	Vrijeme	Korak promjene trošarine/akcize
SI	Ne			
HR	Ne			
B&H	Ne			
KOS	Ne			
SRB	Kraj 2025	THP**	Jan 1 st	60 % of MCE na FMC+10% do 2025(100%of MCE on FMC)
MNE	Ne			
AL	Ne			
NMK	Ne			

Izvor: vlastita istraživanja

THP = Tobacco heating products = Proizvodi grijanog duhana**

Smatra se da bi bilo potrebno jasno urediti akciznu politiku za ovakve proizvode. Očito je da trenutna akcizna politika nedovoljno jasno definiše obračun akcize za ovakve proizvode čime ih svrstava u značajno povoljniji položaj u odnosu na „konvencionalne“ duhanske proizvode, a što u konačnici nosi negativan efekat na državni proračun.

Uzmimo za primjer obračun prošle godine kada je na tržištu BiH izuzeto 6.650.000 markica za proizvod toplo grijanog duhana koji sadrži 20 stikova što je pandam 20 „običnih“ cigareta. Znači konzumiranje ove količine proizvoda toplo grijanog duhana zamjenilo je prodaju 6.650.000 paklica „običnih“ cigareta. Prema dostupnim podacima UIO na gore navedenu količinu proizvoda toplo grijanog duhana je plaćena akciza u ukupnoj vrijednosti od 4.932.704 KM, konzumiranje „običnih“ cigareta u navedenoj količini bi generisalo prihod od akcize u visini od 26.334.000 KM. Znači trenutni način obračuna akcize na toplo grijani duhan u prošloj godini je doveo do gubitka 21.401.296 KM državnog proračuna. Kao pozitivan primjer akcizne politike za toplo grijane duhane može se uzeti novi hrvatski zakon o trošarinama (akcizama).

5.4. Usklađivanje carinske politike sa zemljama okruženja i EU

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/.

5.5. Ulazak multinacionalnih kompanija na tržište BiH

Tržište duhanskih proizvoda je u svijetu u cijelosti globalizirano od strane velikih multinacionalnih duhanskih kompanija (British American Tobacco – BAT; Philip Morris, JTI, Imperial) te je takvu situaciju te je stoga u sklopu realnih i zakonom dozvoljenih ekonomskih interesa potrebno otvoriti dijalog s multinacionalnim duhanskim kompanijama, a sve u cilju očuvanja domaće proizvodnje duhana (Virginia, Burley i poluorijentalni tip hercegovački Ravnjak).

Prema dostupnim podacima u zemljama svijeta i naročito u zemljama okruženja postoji praksa i jasna opredjeljenja velikih duhanskih kompanija za suradnju sa državama u dijelu organizirane i kontrolirane proizvodnje duhana. Postoji mnoštvo takvih slučajeva.

Tako je kompanija Philip Morris u Grčkoj preuzela odgovornost za proizvodnju orijentalnih duhana i također otvorila regionalno skladište u Grčkoj. Jedan od sporazuma je bio i **Sporazum o suradnji s grčkom vladom za kupnju grčkih orijentalnih duhana za** razdoblje 2016.– 2018. godine¹⁸ i (Philip Morris International (PMI) i njegova podružnica, Papastratos Cigarette Manufacturing Company).

Dakle, pozitivan primjer očuvanja domaće proizvodnje duhana uz otvaranje regionalnog skladišta za Rumunjsku, Bugarsku, Cipar i Maltu, može poslužiti i nama u BiH u budućoj revitalizaciji primarne proizvodnje duhana. Poseban akcenat bi trebali posvetiti revitalizaciji proizvodnje poluorijentalnoga tipa duhana hercegovački Ravnjak. Tradicija u proizvodnji hercegovačkog a tipa duhana upućuje na buduću legalnu proizvodnju i plasman na tržište kao duhan za motanje.

Postoji još mnoštvo primjera takvih sporazuma između Vlada i multinacionalnih kompanija i po uzoru na njih i BiH bi trebala graditi svoju budućnost u dijelu ove poljoprivredne, industrijske i trgovinske grane privrede.

¹⁸ *Ministar poljoprivrede, Vaggelis Apostolou, izjavio je nakon potpisivanja Sporazuma: „Današnji sporazum između Ministarstva poljoprivrede i Philip Morris International pečatom namjerava multinacionalnu tvrtku da od grčkih uzgajivača duhana otkupi 30.000 tona duhana i u razdoblju 2016.-2018. kao predanost Ministarstva provedbi politika koje će grčku orijentalnu proizvodnju duhana učiniti konkurentnom i visokokvalitetnom na međunarodnoj razini. Jasan je slučaj suradnje privatnog i javnog sektora koji će donijeti značajne koristi svim stranama i koji podupire kolektivno aktiviranje i zastupanje poljoprivrednika; ponajviše dodaje vrijednost naporima grčkog uzgajivača duhana ”.*

Izvor: <https://www.pmi.com/media-center/press-releases/details/philip-morris-international-signs-a-new-three-year-agreement-with-greek-government-for-the-purchase-of-greek-oriental-tobacco.-and-announces-that-papastratos-will-head-a-cluster-of-markets-including-romania-bulgaria-cyprus-malta-and-greece>,
učitano: 3.3.2021.

6. Zaključci

Analizom trošarinske politike na duhanske proizvode u BiH u razdoblju 2008. – 2020 iskristaliziralo se nekoliko vrlo jasnih zaključaka i to:

- ✓ 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 obveze 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 tkz „ 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 su pali sa 801 milijun KM na 701 milijun u 2020. godini, što jasno upućuje na daljnji porast ilegalnog tržišta duhanskih proizvoda
- ✓ To je sektor koji se velikim dijelom infiltrira u organizirani kriminal i stvara mogućnosti za korupciju na visokoj razini.
- ✓ BiH, 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 (prosjeck 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, to opterećenje je lagano ublaženo i iznosi cca 89,00%.
- ✓ 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 (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.
- ✓ BiH- stanje u 2021. Prema Odluci koju je usvojio Upravni odbor UIO i u 2021. godini se po paklici cigareta plaćaju dvije (2) trošarine/akcize: 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.
- ✓ Iz studije Ekonomskog instituta Zagreb („*Ilegalna trgovina duhanskim proizvodima: krijumčarenje preko balkanske rute*“ – „*Illegal Trade of Tobacco Products: Smuggling along the Balkan Route*) je jasno zaključeno da su:
 - glavni motivacijski faktori za napuštanje sivog tržišta uglavnom povezani s ekonomskim razlozima: čak 67 posto kupaca napustilo bi sivo tržište ako bi se cijene cigareta na legalnom tržištu smanjile, a 60 posto ako bi im se životni standard poboljšao. Dodatna trećina pušača koji kupuju na sivom tržištu prestali bi kupovati nezakonite duhanske proizvode samo ako bi prestali pušiti.
 - Uvođenje strogih kazni za kupce motiviralo bi samo 1 posto pušača da prestanu kupovati na sivom tržištu.
 - Ako uobičajeno mjesto za nezakonitu kupovinu više ne bude dostupno, samo 5% pušača će se prebaciti na legalno tržište
 - Ako se cijena cigareta izjednači na legalnom i sivom tržištu, 72 posto kupaca bi smanjilo potrošnju nezakonitih cigareta. Trošenje nezakonitih duhanskih proizvoda osjetljivo je promjene u cijenama legalno kupljenih cigareta.

- oko 55 % građana u Bosni i Hercegovini smatra da je prihvatljivo kupovati duhan direktno od farmera. Od svih analiziranih praksi, odnosi kupaca duhana **s farmerima čine najpozitivniju sliku** u Bosni i Hercegovini.
- ✓ Dakle, smanjivanjem trošarina koje sada iznosi minimalno 96 €/1.000 komada cigareta (što je iznad propisanih normi EU zakonodavstva), cijene duhanskih proizvoda prije svega cigareta bi se svele na prihvatljivu razinu za potrošače. Na taj način bi se ilegalno tržište smanjilo, jer bi „**67 posto kupaca napustilo bi sivo tržište ako bi se cijene cigareta na legalnom tržištu smanjile**“.
- ✓ Trenutno je primarna proizvodnja (OPG i organizatori otkupa) u vrlo nepovoljnom položaju iz dva razloga:
 - Nema dovoljno subvencija za primarni sektor od strane proračuna entiteta
 - Nema povezanosti ukupnog lanca vrijednosti – organizatori otkupa-proizvođača duhanskih proizvoda

Prijedlozi rješenja za revitalizaciju ukupnog lanca vrijednosti duhanske privrede u BiH

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

sa ciljem dokidanja što većeg dijela nelegalnog tržišta i kriminalnih skupina koji jedini imaju veliku korist u ovoj situacije 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, a kroz:

6.1. prijedloge izmjena i dopuna Zakona o duhanu BiH („Službeni list BiH“, Br. 31/10) te pripadajućih podzakonskih akata;

- I. Uredbe o proizvodnji hercegovačkoga tipa duhana (sušenje na suncu)
- II. Uredbe o proizvodnji virdžinijskih tipova duhana (sušenje u sušari)
- III. Uredbe o proizvodnji Burley-a (sušenje u hladu)

zatim;

- I. Uredbe (pravilnik) o proizvodnji rezanoga duhana
- II. Uredbe (pravilnik) o proizvodnji drugih duhanskih proizvoda

- III. Uredbe o poticajima uzgoja lista duhana sukladno oblicima i visinama u zemljama u okruženju (3-4 mil EUR-a za količine od 2500 t duhana koliko ih se sada nalazi na tržištu nelegalno iz domaćih i stranih izvora)

B) 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.

C) 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.

D) Učiniti pomake oko trošarinske/akcizne politike kroz moguće smanjenje trošarine/akcize 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.

Ponuditi konzumentima kvalitetnu alternativu nelegalnom tržištu kroz domaći proizvod sa atraktivnijom maloprodajnom cijenom i srazmjerno nižom akcizom.

E) 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. Sinhronizacijom carinskih stopa za uvozne duhanske proizvode domaći uzgajivači i prerađivači će doći u povoljniji položaj.

Sve ove mjere su neophodne ukoliko se želi izvršiti revitalizacija;

- 1) proizvodnje lista duhana od strane kooperanata
- 2) organizirani otkup i prerada lista duhana
- 3) proizvodnja duhanskih proizvoda
- 4) legalne prodaje pa samim time i svih sudionika u prometu duhanskim proizvodima (s posebnim osvrtom na kioske koji ma cigarete čine oko 55% ukupnog prometa)
- 5) svih ostalih legalnih aktivnosti vezanih uz proizvodnju i prodaju duhana i duhanskih proizvoda
- 6) i posebno fiskalno obnovio proračun za više stotina milijuna KM.

7. Prilog I. Pregled carina za duhanske proizvode BiH

				Carinska stopa (%) za robe porijeklom iz zemalja						
Tarifna oznaka	Naziv	Dopunska jedinica	Carinska stopa (%)	EU	CEFTA	IRAN	TURSKA	EFTA		
								CHE, LIE	ISL	NOR
2401	Neprerađeni duhan; duhanski otpaci:									
2401 10	- duhan, neižiljen:	-	15	0	0	10,5	0	15	15	15
2401 20	- duhan, djelomično ili potpuno ižiljen:	-	15	0	0	10,5	0	15	15	15
2401 30 00 00	- duhanski otpaci	-	15	0	0	15	0	15	15	15
2402	Cigare, cigarilosi i cigarete od duhana ili zamjena duhana:									
2402 10 00 00	- cigare i cigarilosi koji sadrže duhan	1000 kd	15	0	0	15	0	10,5	15	15
2402 20 10 00	- cigare i cigarilosi koji sadrže duhan: -- sa sadržajem karanfilića	1000 kd	15	15	0	15	0	15	15	15
2402 20 90 00	- cigare i cigarilosi koji sadrže duhan: -- ostale (1)	1000 kd	15	15	0	15	0	15	15	15
2402 90 00 00	- ostalo	-	15	15	0	15	0	15	15	15

Tarifna oznaka	Naziv	Dopunska jedinica	Carinska stopa (%)	Carinska stopa (%) za robe porijeklom iz zemalja						
				EU	CEFTA	IRAN	TURSKA	EFTA		
								CHE, LIE	ISL	NOR
2403	Ostali prerađeni duhan i prerađene zamjene duhana; homogenizirani i rekonstituirani duhan; duhanski ekstrakti i esencije:									
2403 11 00 00	– duhan za pušenje sa dodatkom ili bez dodatka zamjena duhana u bilo kojem omjeru: – – duhan za vodenu lulu	-	15	0	0	15	0	15	15	15
2403 19 10 00	– – ostali: – – – u originalnim pakovanjima neto sadržaja do uključno 500 gr	-	15	0	0	15	0	15	15	15
2403 19 90 00	– – – ostali	-	15	0	0	15	0	15	15	15
2403 91 00 00	– – homogenizirani ili rekonstituirani duhan	-	15	0	0	15	0	10,5	15	15
2403 99 10 00	– – – duhan za žvakanje i burmut (duhan za šmrkanje)	-	15	0	0	15	0	15	15	15
2403 99 90 00	– – – ostali	-	15	0	0	15	0	15	15	15

Napomena: pod pojmom „duhan za vodenu lulu“ podrazumijeva se duhan namijenjen za pušenje u vodenoj luli koji se sastoji od mješavine duhana i glicerola, nezavisno sadrži ili ne aromatska ulja i ekstrakte, melase ili šećer te nezavisno je li aromatiziran voćem ili ne. Međutim, proizvodi koji ne sadrže duhan, namijenjeni za pušenje u vodenoj luli su isključeni iz ovog tarifnog podbroja.

Tim za izradu Elaborata

- 1. Prof.dr.sc. Marko Ivanković, Federalni agromediteranski zavod Mostar,*
- 2. Mustafa Bibić – FDS – Sarajevo,*
- 3. Svetozar Mihajlović, AD DUVAN Bijeljina,*
- 4. Tomislav Benković, „Bosanac“ d.d., Orašje,*
- 5. Ignjo Babić, DUHAN Gradačac,*
- 6. Marko Vukoja, predsjednik Udruge „DUVAN HERCEGOVAČKI RAVNJAK“,*
- 7. Maksim Petrović, zz Obudovac,*

Predstavnici Spoljnotrgovinske komore BiH:

- 1. Dr.sc. Vjekoslav Vuković,*
- 2. Ognjenka Lalović,*
- 3. Radoš Šehovac.*