

AKCIZNA POLITIKA NA DUHAN I DUHANSKE PROIZVODE U BOSNI I HERCEGOVINI

TREKUTNO STANJE I PERSPEKTIVE

U okviru analize predstavljene su efekti postojeće akcizne politike na duhan i duhanske proizvode u Bosni i Hercegovini. Jasan zaključak jeste da trenutna akcizna politika ne donosi rezultate, prije svega u kontekstu rasta budžetskih prihoda po ovom osnovu. Zbog toga je potrebno mijenjati i to vraćanjem na nivo iz 2016. godine. Prikupljeni prihodi po osnovu akciza na duhan i duhanske proizvode se ne usmjeravaju namjenski, te bi to trebalo promijeniti kako bi se unaprijedio zdravstveni sistem i na taj način kompenzirali (u prvom dijelu analize predstavljeni) negativni efekti konzumacije ovih proizvoda. Prezentirane preporuke javnih politika je potrebno implementirati čim prije, jer iz godine u godinu dolazi do razvoja crnog tržišta, što narušava formalne ekonomske odnose i vodi kontinuiranom padu budžetskih prihoda.



**LIBERALNI
FORUM**

Naslov:

Akcizna politika na duhan u Bosni i Hercegovini – trenutno stanje i perspektive

Urednik:

Danijal Hadžović

Autor:

Faruk Hadžić, Admir Čavalić

Izdavač:

Liberalni forum

Godina:

2021

Adresa izdavača:

Ašikovac 42, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Kontakt:

info@liberalniforum.com; www.liberalniforum.com

Liberalni forum

Sarajevo, decembar 2021. godine

I UVODNA RAZMATRANJA

Predmet ove analize je postojeća akcizna politika na duhan i duhanske proizvode u Bosni i Hercegovini, uz nuđenje potencijalnih rješenja za njene negativne aspekte. Navedeno će biti predstavljeno Lafferovom krivom u četvrtom poglavlju analize. Analiza uključuje tehnike strateške analitike, poput situacione analize i parcijalne PESTEL analize. U analizi se koriste sekundarni dostupni izvori podataka, na bazi kojih se sprovedla makroekonomska analiza. Na bazi navedenog, identifikovane su i predstavljene određene preporuke i politike s ciljem unaprijeđenja ove oblasti. Donosioci odluka bi trebali biti krajnje pažljivi pri modeliranju akciznih politika, uzimajući u obzir različite analize, istraživanja i druge dokumente koji nude argumente i preporuke u ovoj oblasti.

II PREGLED ISTRAŽIVANJA

U posljednje četiri godine se intenziviraju istraživački dokumenti vezano za duhan i duhanske proizvode u Bosni i Hercegovini koji analiziraju različite aspekte ovih proizvoda. No, i pored toga, evidentan je deficit informacija o kvalitetu navedenih, tako da će u pregledu ove analize biti prikazani samo oni najrelevantniji za predmetnu problematiku.

Svake godine, shodno podacima Tobacco Atlasa, više od 8.600 ljudi u Bosni i Hercegovini umre od bolesti izazvanih konzumiranjem duhana¹. Prema podacima američkog Ministarstva zdravstva i usluga, potrošnja duhana doprinosi brojnim zdravstvenim problemima kao što su rak, respiratorni problemi i kardiovaskularne bolesti, a podaci pokazuju da postoji i uzročna veza između pasivnog pušenja i kardiovaskularnih bolesti. Shodno navedenom, riječ je o veoma kompleksom ekonomskom (i zdravstvenom) fenomenu, sa različitim negativnim implikacijama.

Broj korisnika duhana u BiH se i dalje povećava svake godine. Procjene pokazuju da više od 2.000 djece (10-14 godina) i 1.053.000 odraslih (u dobi od 15+ godina) u našoj zemlji svakodnevno koriste duhanske proizvode (Tobacco Atlas, 2021)². Evidentno je da postoji određeni problem u vezi zdravlja opšte populacije kao posljedice konzumacije duhana i duhanskih proizvoda.

Državi i donosiocima odluka stoje na raspolaganju određeni instrumenti u borbi za smanjenje konzumacije duhana i duhanskih proizvoda, poput uvođenja specifičnog poreza na duhan i duhanske proizvode, koji se naziva akciza.

Prije svega potrebno je definisati koncept akciza. Posebni porezi, ili akcize su jedan su od najstarijih poreznih oblika kojima se najčešće oporezuju tri osnovne skupine proizvoda: alkohol, duhan i energenti (Golem, 2019). Zakon o akcizama u Bosni i Hercegovini kao predmet oporezivanja navodi promet akciznih proizvoda koji su proizvedeni u Bosni i Hercegovini kada ih proizvođač prvi put stavlja u promet i/ili uvoz akciznih proizvoda u Bosnu i Hercegovinu ("Sl. glasnik BiH", br. 49/2009, 49/2014, 60/2014 i 91/2017). Za razliku od ostalih poreskih oblika, akcize imaju dovostruke efekte:

1. Fiskalni/finansijski - ubiranje novca i obezbjeđenje priliva sredstava u državni budžet.
2. Ekstrafiskalni – ogledaju se u namjeri države da kroz uvođenje specifičnog poreza na određena dobra poveća njihovu cijenu i samim tim ograniči i/ili smanji njihovu potrošnju.

Svjetska banka je početkom 2019. godine objavila studiju "Vrijeme je za prestanak pušenja: Povećanje poreza na duhan i dobrobit domaćinstava u Bosni i Hercegovini". Rezultati pokazuju, ako se razmotre sami po sebi (ceteris paribus), da povećanje cijene duhana kroz veće poreze stvara negativne varijacije dohotka za grupe stanovništva sa srednjim i višim nivoom dohotka, ali pozitivne za grupe s nižim dohotkom zbog sveukupnog povećanja cijene. U izvještaju se navodi da štetni utjecaji konzumiranja

¹ The Tobacco Atlas, Country Bosnia and Herzegovina, dostupno na: <https://tobaccoatlas.org/country/bosnia-and-herzegovina/>

² Ibid 1

duhana prevazilaze sama zdravstvena oboljenja te i pitanja kao što su ogromni ekonomski troškovi koje pušenje izaziva u Bosni i Hercegovini se ne mogu zanemariti. Negativne posljedice na razvoj ljudskog kapitala uključuju povećanje ekonomskog opterećenja koje rezultira gubitkom produktivnosti rada, nižom zaradom zbog ranog mortaliteta i morbiditeta, kao i povećanjem troškova izdataka za zdravstvo. Ukupni izdaci na zdravstvo trenutno iznose oko 2,7 milijardi konvertibilnih maraka godišnje³. Ovaj broj ekvivalentan je 3.4% bruto domaćeg proizvoda (BDP) BiH. Ova studija je afirmativna po pitanju striktnije akcizne politike i pretpostavlja zdravstvenu korist od viših nameta.

Međutim, u stvarnom svijetu teorijski modeli i rješenja često daju ograničene rezultate, jer ponašanje ljudi i poštovanje tržišnih regulacija i propisa zavisi od brojnih faktora. U ovom slučaju važni faktori su zadovoljstvo javnim uslugama, kvalitet institucija i povjerenje u institucije, poreski moral i kupovna moć stanovništva, kao i vjerovatnoća da će pojedinac biti uhvaćen i kažnjen za nelegalne aktivnosti. Ako se ovi faktori zanemare, sam rast nameta i posljedično cijene legalnih proizvoda može biti pokretač nelegalnog tržišta. Time pored podbacivanja da postigne osnovni cilj, takva akcizna politika otvara nove probleme, poput jačanja organizovanih kriminalnih švercerskih grupa i izlaganja građana riziku konzumacije proizvoda koji nisu prošli kontrole kvaliteta, odnosno štetnosti. U praksi, rastući broj finansijskih obaveza u budžetima svih nivoa, doveo je do toga da se prikupljena sredstva od akciza na duhan i duhanske proizvode (ali i svih drugih prikupljenih sredstava od akciza), ne usmjeravaju u unaprijeđenje zdravstvenog sistema, ili neke druge investicije, već za finansiranje raznih budžetskih potreba (Hadžić, Hadžialić, 2018). Zbog toga je jedna od preporuka ove analize namjenski utrošak finansijskih sredstava koja se prikupe po osnovu akciza na duhan i duhanske proizvode.

Akcizna politika u našoj državi je veoma rigidna. Tako je Bosna i Hercegovina u 2014. godini bila svjetski lider u oporezivanju duhana, sa prosječnim udjelom poreza od 86% od ukupne maloprodajne cijene (MPC) jedne kutije od 20 cigareta, a u 2019. godini udio poreza u maloprodajnoj cijeni cigareta u Bosni i Hercegovini bio je 90,1% ponderirane maloprodajne cijene (Weighted Average Price – WAP)⁴. Kako bi bolje razumjeli kako se ta ista kutija oporezuje, slijedi kratko objašnjenje koje prenosi portal Buka.ba, originalno navedeno na portalu Reforma.ba.

Kada distributer izmiri carinske dadžbine, te sačini kalkulaciju maloprodajne cijene, u kojoj iskazuje iznos obračunate akcize na proizvod – plaća 42% akcize (proporcionalno cijeni), te posebnu akcizu na količinu (koja trenutno iznosi 67,50 KM na 1000 cigareta, odnosno 1,35KM po jednoj kutiji). Prema Zakonu o akcizama, akcize ukupno iznose najmanje 2,42 KM na najjeftinije pakovanje od 20 komada. Na tu cijenu dodaje se PDV, te kompletan poreski teret na kraju snose potrošači. U Zakonu je također definisano kako je planirani rast stope posebne akcize na količinu, koja trenutno iznosi 67,5, dok iznos ne dosegne vrijednost od 126 KM na 1000 cigareta, tačnije dok posebna akciza na količinu ne bude iznosila najmanje 2,52 KM (buduće povećanje za 1,17 KM) (Buka, 2017). Rezultati ovakve politike nisu jasni u kontekstu dugoročnih koristi.

Široku analizu sive ekonomije u regiji Zapadnog Balkana, odnosno u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji, uz proučavanje pokretača za upuštanje u neformalne poslovne aktivnosti na tržištu rada i roba, a na osnovu nalaza primarnog i sekundarnog istraživanja dao je Centar za politike i upravljanje (CPU) u studiji „Rasvjetljavanje ekonomije u sjeni: istraživanje neformalne ekonomije u četiri države Jugoistočne Europe“. Ova analiza pokazuje da su cigarete najčešće neformalno kupljen proizvod u regionu, osim u slučaju Srbije. Među populacijom koja je uključena u neprijavljeni trgovinu, udio onih koji kupuju cigarete bez računa ili kroz neformalne kanale trgovine u Bosni i Hercegovini doseže 39%. Zaključak je, „imajući u vidu da su dvije države, Bosna i Hercegovina i Crna Gora, u skorije vrijeme došle do saznanja da politika postupnog, ali stalnog rasta akciza šteti formalnoj ekonomiji, tačnije da pomaže

³ U FBiH 1,65 milijardi KM, u RS 1,05 milijardi KM. Više dostupno na www.mojporez.ba

⁴ Rasvjetljavanje ekonomije u sjeni: istraživanje neformalne ekonomije u četiri države jugoistočne europe, Centar za politike i upravljanje, 2020. http://cpu.org.ba/media/44102/policy-brief-bs_v05print.pdf

porast neformalnog djelovanja, treba razmisliti o drugačijem pristupu akciznoj politici i njenom prilagođavanju. Iako su se države obavezale da će uskladiti nivo akciza sa EU, trebale bi to uraditi brzinom i na način koji neće biti okidač neželjenih posljedica i rezultirati štetnim utjecajima na ekonomiju i, u općem smislu, cijelo društvo. Iz tog razloga takve politike trebaju biti tempirane i pametno vođene da bi polučile očekivane rezultate i da bi se izbjegle neželjene nuspojave. Kontinuirano sustavno djelovanje na cjenovnu pristupačnost akciza prema nivou EU može biti koristan alat. Da bi to učinile, vlasti se savjetuju da ojačaju praćenje i empirijsku analizu trendova na tržištu akcizne robe, uključujući i analizu efekata promjena u politikama na javno zdravstvo, socijalne fondove i ostala relevantna pitanja“ (Numanović et al. 2020). Analiza CPU-a nudi realniji okvir za kreiranje akciznih politika, odnosno dugoročno prihvatljivog fiskalnog okvira. Ova analiza daje i preporuku vezanu za sistem odvrćanja, a koja napominje da je važno staviti veći akcenat na razvoj strategija i metoda otkrivanja neprijavljenih poslovnih subjekata, imajući u vidu da inspektorati u posmatranim državama imaju tendenciju da kontroliraju registrovane (formalne) subjekte strogo i kontinuirano, dok nezakoniti poslovni subjekti ostaju neprimjećeni.

Na kraju, bitno je navesti da postoji jasna veza između pada prodaje cigareta na nekom tržištu i porasta neformalnog djelovanja ili šverca. Jedan od ključnih pokretača sive ekonomije, shodno OECD (2017.), je nemogućnost da se ispune nametnute fiskalne obaveze. To se desilo u susjednoj Srbiji, prema Euromonitor izvještaju – vrhunac je zabilježen 2015. godine (12.6% prodaje). Jedna od posljedica većeg oporezivanja jeste i stvaranje incijativa za ilegalnim izvozom na druga tržišta. U izvještaju Svjetske banke (2019.) se navodi da se cigarete iz Srbije švercuju u Bosnu i Hercegovinu. Dakle, sam podatak da formalna prodaja duhanskih proizvoda pada nije garant da i konzumacija duhanskih proizvoda pada i da će negativne društvene i ekonomske eksternalije povezane sa konzumacijom duhanskih proizvoda biti ublažene. Naprotiv, rastom crnog tržišta i nelegalnim prometovanjem duhanskih proizvoda konzumenti koriste proizvode koji nisu prošli nikakve kontrole, raste njihova cjenovna dostupnost, kao i šansa da isti budu prodati djeci i mladima, a socio-ekonomske posljedice koje se željelo ublažiti mogu biti značajno pogoršane. Rigidna akcizna politika uz slabe kapacitete za nadzor i kažnjavanje krijumčarenja akciznih roba za posljedicu imaju i jačanje lokalnih i međunarodnih kriminalnih organizacija.

III METODOLOŠKI OKVIR

Predstavljena analiza se zasniva na naučnoj metodologiji i to posebno na tehnikama strateške analize poput situacione analize i parcijalne PESTEL analize. Fokus je na makroekonomskoj analizi s ciljem utvrđivanja efekata postojeće akcizne politike na duhan u Bosni i Hercegovini. Korišteni su sekundarni izvori podataka. Osnovno ograničenje analize se odnosi na to da nisu korišteni primarni izvori podataka. Postavljena je osnovna istraživačka hipoteza: Postojeća akcizna politika vodi razvoju crnog tržišta duhana i duhanskih proizvoda u Bosni i Hercegovini, koja će se u nastavku rada ispitati.

IV PRIKUPLJENI PODACI I REZULTATI

Oporezivanje duhana i duhanskih proizvoda u Bosni i Hercegovini definisano je Zakonom o akcizama, koji je na snazi od 2009. godine,⁵ njegovim izmjenama iz 2014. godine.⁶ Prema Zakonu o akcizama u Bosni i Hercegovini stopa oporezivanja cigareta u Bosni i Hercegovini podrazumijeva primjenu ad valorem akcize u visini od 42% maloprodajne cijene cigareta i specifične akcize po kutiji cigareta. Nivo specifične akcize se harmonizuje sa standardima EU i to prvobitno na nivo minimalne akcize u EU od 64 EUR ili 126 KM/1000 cigareta, da bi od početka 2014. godine ovaj nivo minimalne akcize u EU iznosio 90 EUR.⁷

⁵ <http://www.new.uino.gov.ba/get/707>

⁶ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o akcizama u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH 49/14, dostupno na: <http://www.new.uino.gov.ba/get/3387>

⁷ OMA Bilten broj 189/190, Odjeljenje za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, mart/april 2021. http://www.oma.uino.gov.ba/bilteni/Oma_Bilten_hr_189_190.pdf

Kada se posmatra po godinama, onda se može vidjeti nivo kretanja specifične i minimalne akcize u Bosni i Hercegovini. Specifična akciza se prema podacima Uprave za indirektno oporezivanje BiH⁸, a što je prikazano i u tabeli 1., kretala od 0,15 KM po kutiji cigara 2009. godine, sve do 1,65 KM 2019. godine kada prestaje da raste. Ako se preračuna ovaj nivo akcize na 1.000 komada, onda se ta akciza kretala u iznosu od 7,50 KM u 2009. godini do 82,50 KM u 2019. godini, kada zadržava ovaj nivo i ne raste dodatno. S druge strane, nivo minimalne akcize po jednoj kutiji cigara se kretao od 0,80 KM u 2010. godini, pa sve do 3,25 KM u 2021. godini. Slično kao i u slučaju specifične akcize, kada se ovaj nivo primijeni na 1.000 komada, onda se minimalna akciza kretala od 40 KM u 2010. godini do 162,50 KM u 2021. godini.

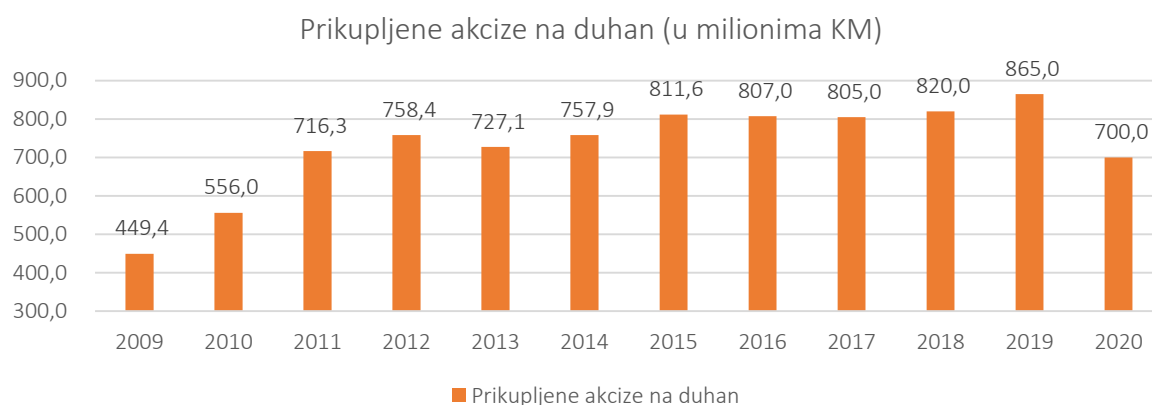
Tabela 1. Kretanje nivoa specifične i minimalne akcize po godinama

Specifična akciza	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
KM/kutija	0,15	0,30	0,45	0,60	0,75	0,90	1,05	1,20	1,35	1,50	1,65	1,65	1,65
KM/1.000 kom	7,50	15,00	22,50	30,00	37,50	45,00	25,50	60,00	67,50	75,00	82,50	82,50	82,50
Minimalna akciza	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
KM/kutija	-	0,80	1,08	4,65	1,82	2,09	2,00	2,23	2,42	2,60	2,86	3,04	3,25
KM/1.000 kom	-	40,00	54,00	82,50	91,00	104,50	100,00	111,50	121,00	130,00	143,00	152,00	162,50

Izvor: UIO BiH

Godišnji porast specifične i minimalne akcize na duhan doveo je i do porasta u prikupljenim akcizama na duhan tokom godina. Podaci Uprave za indirektno oporezivanje⁹ ukazuju da je u periodu od 2009. – 2020. godine, po osnovu akciza na duhan prikupljeno 8,77 milijardi KM. U ovaj iznos nije uključen iznos prikupljenog PDV-a kroz prodaju akciza, što u konačnici znači da je kroz poresko opterećenje na duhan u Bosni i Hercegovini za isti period prikupljeno preko 10 milijardi KM. Na grafikonu 1., prikazana je naplata akciza na duhan prema godinama.

Grafikon 1. Prikupljene akcize na duhan prema godinama



Izvor: UIO BiH

Odjel za makroekonomsku analizu Uprave za indirektno oporezivanje BiH ukazao je u svojoj analizi da je u prvim godinama promatranog razdoblja rast stope akciza osiguravao rast ukupnih prihoda od akciza bez obzira na pad potrošnje cigareta. U prvim godinama su zabilježene visoke stope rasta prihoda od akciza, posebno u 2010. godini, da bi u 2013. godini bio zabilježen pad od 4,1% u odnosu na prethodnu

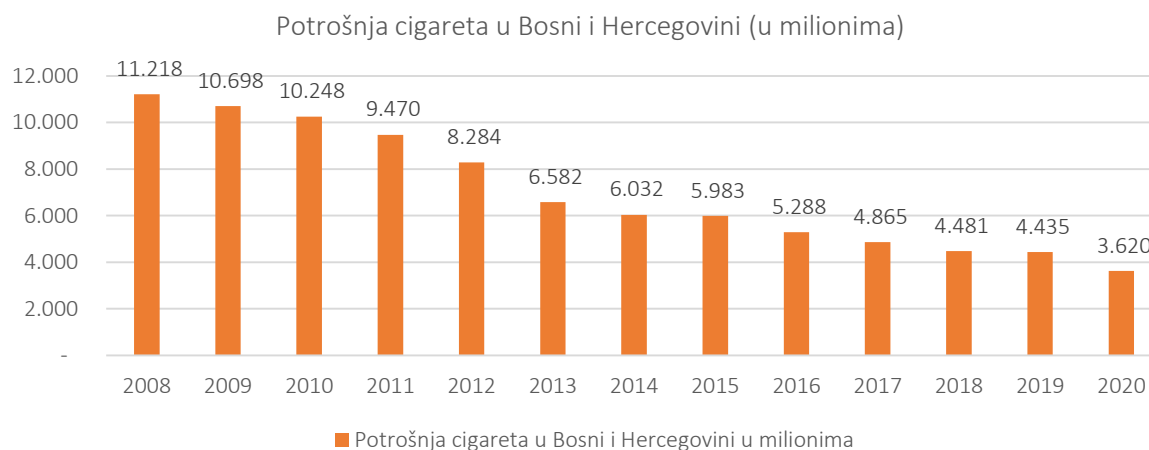
⁸ Ibid 7

⁹ Uprava za indirektno oporezivanje. <http://www.new.uino.gov.ba/bs/STATISTIKA>

godinu, za što je glavni razlog prelazak potrošača sa cigareta na rezani duhan. **Jedan od nalaza iz njihove analize ukazuje da su efekti tadašnjih mjera akcizne politike iscrpljeni u 2016. godini, gdje je novo povećanje specifične akcize dovelo do stagnacije, a u konačnici i pada vrijednosti legalnog tržišta duhanskih prerađevina.**¹⁰

Na osnovu izdatih akciznih markica, moguće je procijeniti prema godinama nivo potrošnje cigareta u Bosni i Hercegovini. Grafički na slici 2., prikazana su kretanja u broju potrošenih cigareta u Bosni i Hercegovini, iskazanih u milionima. Prema ovim podacima se može vidjeti da je u 2008. godini u Bosni i Hercegovini utrošeno 11,2 milijarde legalno prometovanih cigareta, da bi taj broj bio smanjen na 3,6 milijardi u 2020. godini. To je smanjenje od 67,7%, odnosno konzumacija legalnih cigareta se smanjila za čak 3,11 puta. Veliki pad u potrošnji cigareta ne znači nužno da je za isti nivo smanjena konzumacija cigareta, već da je jedan dio potrošača prešao na druge alternativne načine konzumiranja, poput rezanog duhana i dostupnih cigareta na ilegalnom tržištu. U ovom radu nismo analizirali elastičnost potražnje za duhanom i duhanskim proizvodom tokom vremena, jer elastičnost potražnje zavisi i od dostupnosti supstituta, u ovom slučaju duhana na ilegalnom tržištu. Može se pretpostaviti da se tokom vremena elastičnost potražnje mijenjala sa neelastične potražnje u prvim godinama, prema više elastičnoj potražnji.

Grafikon 2. Potrošnja cigareta u Bosni i Hercegovini prema godinama



Izvor: UIO BiH

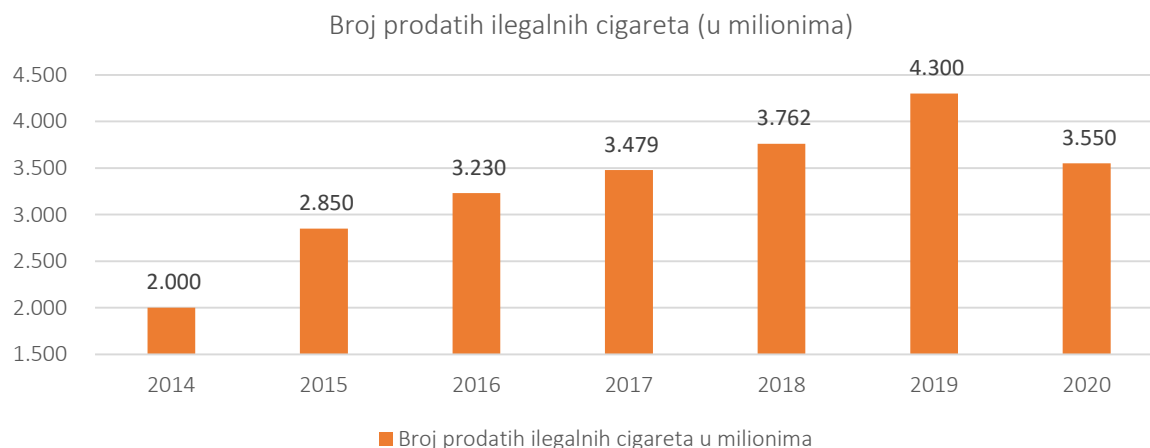
Porast ilegalnog tržišta za promet duhanom i duhanskim proizvodima predstavlja značajan problem, jednim dijelom zbog gubitaka u naplati akciza i PDV-a, te dodatno za zdravstveni sektor zbog konzumacije proizvoda nepoznatog kvaliteta, bez obzira što je generalno konzumacija duhana štetna po zdravlje ljudi. Ilegalno tržište u Bosni i Hercegovini je značajno poraslo od 2014. godine, uz izuzetak 2020. godine zbog pandemije COVID-19. Također, pokrenute su i javne kampanje „Stop švercu“, koju su zajednički provodili Uprava za indirektno oporezivanje, Udruženje ekonomista „SWOT“ i dio ekonomista. Podaci koji su grafički prikazani na slici 3. pokazuju da je procjena konzumacije ilegalnih duhanskih proizvoda preračunatih na nivo broja cigareta u 2014. godini iznosila dvije milijarde, da bi narasla na 4,3 milijarde u 2019. godini uz već spomenuto smanjenje u 2020. godini, kada je konzumacija iznosila 3,55 milijardi komada. Iskazano u relativnim omjerima, povećanje u 2019. godini je iznosilo 115% vrijednosti konzumacije u 2014. godini.

Visok nivo konzumacije ilegalnih duhanskih proizvoda je doveo do ogromnih ekonomskih gubitaka u naplati akciza na duhan i duhanske proizvode. Na osnovu podataka prikazanih na slici 4. i podataka iz tabele 1., urađena je procjena nenaplaćenih prihoda po osnovu akciza na duhan u slučaju da je

¹⁰ Ibid 7

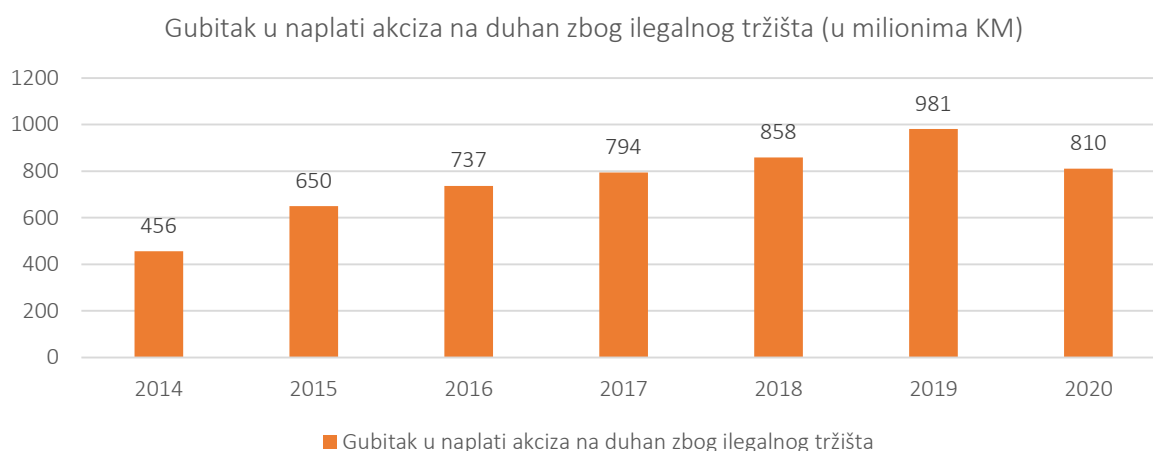
konsumacija sa ilegalnog tržišta bila u sklopu legalne prodaje. Prema tim podacima, raspon gubitka u naplati akciza se kreće od 456 miliona KM u 2014. godini do 981 miliona KM u 2019. godini, što ukazuje da je izgubljena naplata akciza na ilegalnom tržištu veća od legalne naplate akciza. Kumulativno posmatrano, zbog ilegalne prodaje duhana i duhanskih proizvoda propuštena je naplata akciza na duhan i duhanske proizvode u iznosu od 5,29 milijardi KM u periodu 2014. – 2020., što je vrlo blizu naplate na legalnom tržištu, koja je iznosila u istom periodu 5,57 milijardi KM.

Grafikon 3. Prodaja cigareta na ilegalnom tržištu prema godinama



Izvor: Procjena autora

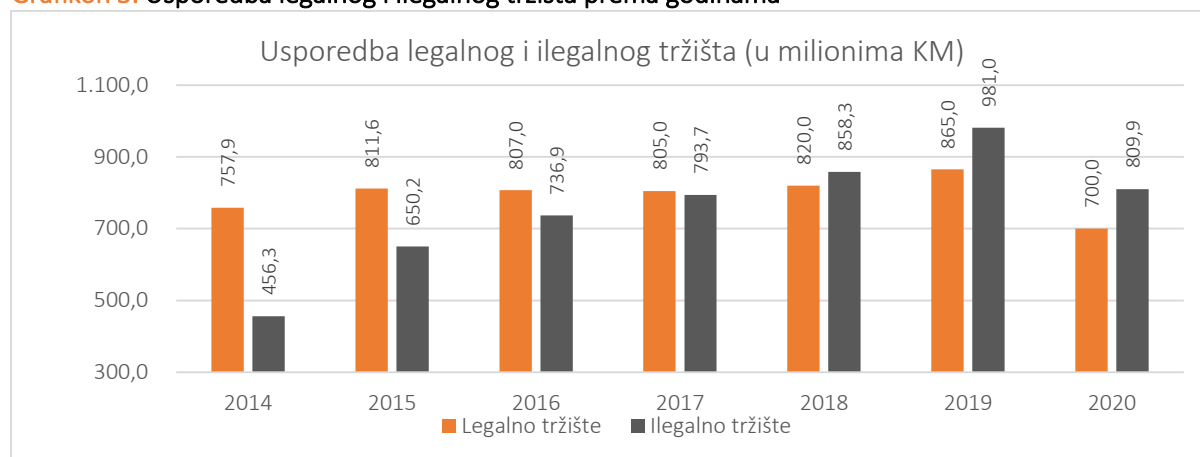
Grafikon 4. Gubitak u naplati akciza na duhan zbog ilegalnog tržišta



Izvor: Izračun autora

Ako se napravi usporedba naplate akciza na legalnom tržištu i procjena nenaplaćenih akciza na ilegalnom tržištu, kao posljedica prodaje cigareta na crno, kako je to prikazano na grafikonu 5. za period 2014. – 2020., može se vidjeti da su u 2017. godini gotovo izjednačeni iznosi prikupljenih akciza na legalnom tržištu i nenaplaćene akcize na ilegalnom tržištu, nakon čega nivo na ilegalnom tržištu prelazi vrijednost na legalnom tržištu. Podaci i za 2020. godinu, kada je zabilježen pad u naplati kao posljedica pandemije COVID-19, ukazuje da je i uprkos negativnom utjecaju pandemije udio ilegalnog tržišta bio veći od legalnog. Ovi podaci se poklapaju sa zaključcima da su mogućnosti postojeće akcizne politike iscrpljene 2016. godine i da od tada svako povećanje cijena duhana, kao rezultata uvođenja dodatnih akciza, ima za posljedicu dodatni pad legalnog, a povećanje ilegalnog tržišta.

Grafikon 5. Usporedba legalnog i ilegalnog tržišta prema godinama

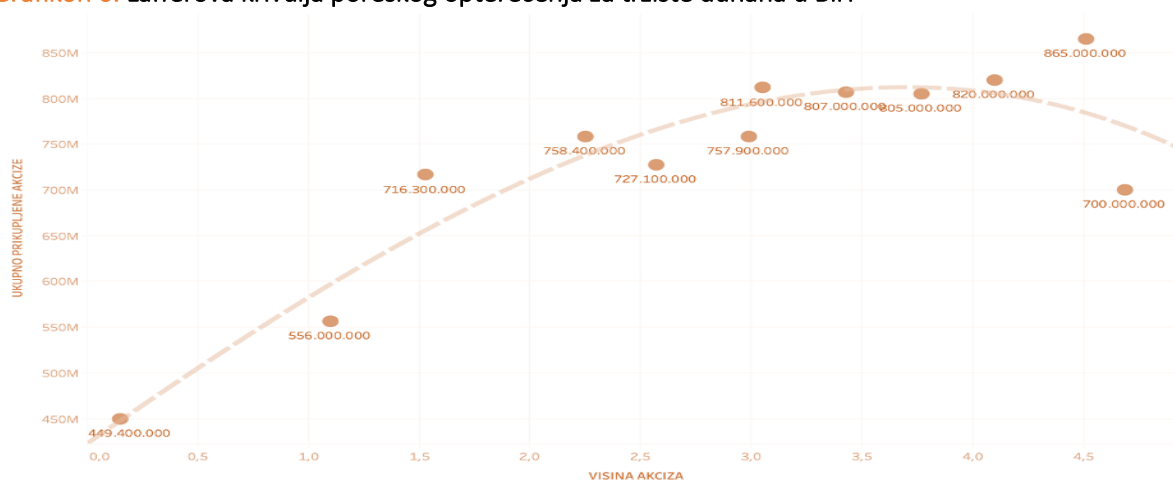


Izvor: UIO BiH i izračun autora

Kako bi provjerili tezu da je dodatno poresko opterećenje na duhan dovelo do manjeg rasta u naplati akciza, izradili smo Lafferovu krivulju za akcizno opterećenje duhana u Bosni i Hercegovini. Lafferova krivulja ilustrira teoretsku vezu između stope oporezivanja, u našem slučaju akciznog opterećenja na duhan i nivoa poreskih prihoda. Ključna karakteristika ove krivulje jeste da se pretpostavlja da porast poreskih prihoda ne prati povećanje u poreskim stopama i da postoji optimalni nivo oporezivanja nakon čega bilo kakvo povećanje u stopi oporezivanja dovodi samo do pada poreskih prihoda.

U slučaju oporezivanja duhana u Bosni i Hercegovini, za izradu Lafferove krivulje, koristili smo podatke o prikupljenim akcizama na duhan za period 2009. – 2020., te visinu akcize po kutiji cigareta po godinama. Podaci su obrađeni i vizualizirani u programu Tableau, u kojem je kreiran model, opisan u aneksu dokumenta. Analiza rezultata, koja je prikazana i grafički na slici 6., pokazuje da je postojeći model statistički značajan uz jaku vezu između varijabli u modelu. Dodatno, što se može vidjeti grafički, postojeći maksimalni nivo akciznog opterećenja je dostignut na ukupnom nivou od 3,5 KM, nakon čega je svako dodatno povećanje dovelo do pada u ukupnoj naplati akciza, osim ekstremne situacije u 2019. godini, zbog veće prekogranične prodaje duhana i duhanskih proizvoda i značajnije turističke potrošnje. Kreirana Lafferova krivulja pokazuje da će i svako daljnje povećanje akciza na duhan u Bosni i Hercegovini, dodatno dovesti do pada ukupnih poreskih prihoda na duhan, te sa ekonomskog aspekta, donosioci odluka bi trebali vratiti nivo akcize koja je bila u periodu 2016. godine, ukoliko se želi ostvariti povećanje ukupnih prikupljenih prihoda od akciza.

Grafikon 6. Lafferova krivulja poreskog opterećenja za tržište duhana u BiH



Izvor: Izračun autora

Smanjenje akciza na duhan ne treba imati samo ekonomsku opravdanost kroz povećanje prihoda po ovom osnovu, već treba imati i socijalnu dimenziju koja bi se ogledala u namjenskom usmjeravanju određenog prikupljenog iznosa akciza prema zdravstvenom sektoru. Za razliku od poreza, iz kojih se mogu finansirati različite državne potrebe, akcize se namjenski uvode za pojedine proizvode, te bi se trebali i namjenski usmjeravati. Prema Zakonu o akcizama u Bosni i Hercegovini, cjelokupni prikupljeni iznosi svih akciza se usmjeravaju u tekuću budžetsku potrošnju bez jasne namjene. No, ovakva odredba nema smisla iz perspektive opravdanosti ubiranja akcize. Jedan od najznačajnijih argumenata za ubiranje akcize na proizvod štetan po zdravlje pojedinca jeste upravo plaćanje cijene od strane konzumenata duhana za ekonomske troškove vezane za potrošnju duhana. Ipak, novac koji korsinici duhanskih proizvoda uplaćuju po osnovu akciza u javne budžete ne dolazi direktno do fondova zdravstvenog osiguranja i samog zdravstvenog sistema. Ukoliko želimo ostvariti pravedan sistem prikupljanja javnih sredstava, kao i maksimizirati socijalni doprinos javne potrošnje kroz raspodjelu javnih sredstava, trebalo bi namjenski usmjeravati dio iznosa prikupljenih akciza na duhan prema entitetskim fondovima solidarnosti, iz kojih bi se liječile teško oboljele osobe te omogućili preventivni pregledi stanovništva, posebno rana dijagnostika kardiovaskularnih oboljenja i oboljenja disajnih organa. Ukoliko bi ovaj dio iznosio 5% sredstava prikupljenih od akciza, osigurala bi se dodatna finansijska sredstva koja ne bi bila manja od 40 miliona KM svake godine.

V IDENTIFIKOVANE PREPORUKE

- Preporuka za unaprijeđenje stanja u oblasti akcizne politike na duhan podrazumijeva smanjenje poreskog opterećenja, tj. vraćanje akciznog opterećenja na nivo iz 2016. godine uz obavezno namjensko usmjeravanje dijela sredstava prema zdravstvenom sektoru.
- Preporuka za suzbijanje crnog tržišta podrazumijeva sistemsko djelovanje inspekcije i inspeksijskih organa sa ciljem suzbijanja crnog tržišta duhana. Za ovo je nužno namjensko usmjeravanje sredstava za jačanje kapaciteta entitetskih i kantonalnih inspeksijskih organa, Granične policije Bosne i Hercegovine, Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje (UINO) i Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA).
- Preporuka za smanjenje obima korištenja krijumčarenog duhana i duhanskih proizvoda podrazumijeva javno, privatno i javno-privatno finansiranje za kampanje široke edukacije stanovništva u vezi štetnih efekata korištenja krijumčarenog duhana i nelegalnih duhanskih proizvoda po zdravlje pojedinca i društva. Kampanje edukacije o opasnostima proizvoda sumnjivog kvaliteta sa crnog tržišta ne trebaju biti ograničene isključivo na efekte po fizičko zdravlje, već i na druge poruke – npr. kako kupovina švercovanog duhana razgrađuje društvenu strukturu jačajući kriminalne grupe, čime doprinosi daljem zarobljavanju države i manjim šansama za uspostavu pravednog društva. Kombinacija zdravstvenih i socijalnih poruka može dovesti do smanjenja potražnje za krijumčarenim proizvodima i posljedično do smanjenja obima sive ekonomije. Kako bi ovakvi obrazovni projekti bili inovativni i kreativni, a njihovi troškovi razumni (efektivni i efikasni), bilo bi dobro uspostaviti saradnju između institucija vlasti, organizacija civilnog društva i redakcija za kulturu, nauku i obrazovanje svih televizijskih emitera koji žele ovakvim aktivnostima primarno doprinijeti poboljšanju javnog zdravlja i fiskalne discipline stanovnika, sa posebnim naglaskom na javne servise kao kuće čija je to misija.
- Intenziviranje saradnje države sa proizvođačima duhana i duhanskih proizvoda, sa ciljem formalizacije ekonomskih odnosa.

VI ANEKS

Aneks 1. Model veze između prikupljenog iznosa akciza i stope akciza

Trend Lines Model

A polynomial trend model of degree 3 is computed for Amount given Exices. The model may be significant at $p \leq 0,05$.

Model formula: (Exices³ + Exices² + Exices + intercept)

Number of modeled observations: 12

Number of filtered observations: 0

Model degrees of freedom: 4

Residual degrees of freedom (DF): 8

SSE (sum squared error): 2,03914e+16

MSE (mean squared error): 2,54892e+15

R-Squared: 0,869466

Standard error: 5,04869e+07

p-value (significance): 0,0006761

Individual trend lines:

Panels		Line		Coefficients					
Row	Column	p-value	DF	Term	Value	StdErr	t-value	p-value	
Amount	Exices	0,0006761	8	Exices ³	-3,09892e+06	6,58582e+06	-0,470545	0,650528	
				Exices ²	-5,56275e+06	4,9595e+07	-0,112164	0,913457	
				Exices	1,68289e+08	1,0487e+08	1,60474	0,147219	
				intercept	4,22555e+08	6,05707e+07	6,97622	0,0001153	

Izvor: Kreacija autora

VII LITERATURA

1. <http://www.new.uino.gov.ba/get/707>
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o akcizama u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH 49/14, dostupno na: <http://www.new.uino.gov.ba/get/3387>
3. Odjeljenje za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje, (mart/april 2021), OMA Bilten broj 189/190, dostupno na: http://www.oma.uino.gov.ba/bilteni/Oma_Bilten_hr_189_190.pdf
4. Uprava za indirektno oporezivanje. Dostupno na: <http://www.new.uino.gov.ba/bs/STATISTIKA>
5. Numanović, Franić, Bobić, Vuković, (2020), Rasvjetljavanje ekonomije u sjeni: Istraživanje neformalne ekonomije u četiri države Jugoistočne Europe, Centar za politike i upravljanje, dostupno na: http://cpu.org.ba/media/44102/policy-brief-bs_v05print.pdf
6. Hadžić F., Hadžialić D., (2018), Nova ekonomska politika za Bosnu i Hercegovinu, Arka press d.o.o. Sarajevo
7. The Tobacco Atlas, Country Bosnia and Herzegovina, dostupno na: <https://tobaccoatlas.org/country/bosnia-and-herzegovina/>
8. Golem L., (2019), Komparativna analiza izdašnosti trošarina u zemljama Europske unije, Ekonomski fakultet u Zagrebu
9. ANALIZA: Do kada će rasti akcize na duhan? <https://www.6yka.com/novosti/analiza-do-kada-ce-rasti-akcize-na-duhan>, originalni članak dostupan na: <http://reforma.ba/index.php/blog/414-do-kada-ce-rasti-akcize-na-duhan>
10. Zakon o akcizama u Bosni i Hercegovini ("Sl. glasnik BiH", br. 49/2009, 49/2014, 60/2014 i 91/2017)
11. Svjetska banka, (2019), Vrijeme je za prestanak pušenja: Povećanje poreza na duhan i dobrobit domaćinstava u Bosni i Hercegovini
12. OECD, (2017), Shining Light on the Shadow Economy: Opportunities and Threats, dostupno na: <https://www.oecd.org/tax/crime/shining-light-on-the-shadow-economy-opportunities-and-threats.pdf>
13. Marquez,Patricio V. Krasovsky, Konstantin Andreeva,Tatiana, (2019), Serbia – Overview of Tobacco Use, Tobacco Control Legislation and Taxation (English), dostupno na: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/499321560881630381/serbia-overview-of-tobacco-use-tobacco-control-legislation-and-taxation>

AKCIZNA POLITIKA NA DUHAN I DUHANSKE PROIZVODE U BOSNI I HERCEGOVINI

TRENUTNO STANJE I PERSPEKTIVE



**LIBERALNI
FORUM**