



MINISTRY FOR FOREIGN
AFFAIRS OF FINLAND



*Empowered lives.
Resilient nations.*

RETROAKTIVNA OCENA POLITIKE

UTICAJ PORESKOG REŽIMA NA ČETIRI PROIZVODNA SEKTORA

(metaloprerađivački, tekstilni, drvni i prehrambeni)

Priština 2014.



MINISTRY FOR FOREIGN
AFFAIRS OF FINLAND



*Empowered lives.
Resilient nations.*

RETROAKTIVNA OCENA POLITIKE

UTICAJ PORESKOG REŽIMA NA ČETIRI PROIZVODNA SEKTORA

(METALOPRERAĐIVAČKI, TEKSTILNI, DRVNI I PREHRAMBENI)

Priština 2014.

IZJAVE ZAHVALNOSI

Finansiranje obezbeđeno od Ministarstva za inostrane poslove Finske u okviru projekta Aid for Trade (Pomoć trgovini).

Izveštaj realizovan od strane:

AGON MALIQI – Autor

DREN POZHEGU - Autor

POSEBAN DOPRINOS ZA REALIZACIJU IZVEŠTAJA DALI SU:

Ministarstvo trgovine i industrije:

Kabinet Ministra

Odeljenje za industriju

Obezbeđenje kvaliteta od strane UNDP-a (United Nations Development Programme) – Kosovo:

TEUTA PURRINI XHABALI, menadžer projekta, Aid for Trade

ANITA SMAILOVIC, saradnik projekta, Aid for Trade

ERBLIN RIBARI, NUNV saradnik projekta, Aid for Trade

ARTANE RIZVANOLLI, spoljni konsultant

ERĚBLINA ELEZAJ, analitičar tima za politiku, istraživanje, polove i komunikaciju

BURBUQE DOBRANJA, saradnik za komunikaciju, tim za politiku, istraživanje, polove i komunikaciju

DANIJELA MITIĆ, analitičar za komunikaciju, tim za politiku, istraživanje, polove i komunikaciju

Prevodilac:

EMINA DEMIROVIC

Posebna zahvalnost ide svim preduzećima koja su bila deo ankete i drugim relevantnim akterima.

Nema autorskih prava za ovaj dokument i zbog toga se njegov sadržaj može delimično ili u potpunosti koristiti bez prethodne dozvole UNDP-ja. Izvor informacija, međutim, mora biti citiran.

Analiza i preporuke koje su izražene u ovom izveštaju pripadaju autoru i ne predstavljaju nužno zvanični stav Programa Ujedinjenih nacija za razvoj i Ministarstva za inostrane poslove Finske.

SADRŽAJ

1. UVOD: CILJEVI I DELOKRUG ISTRAŽIVANJA	5
2. KONCEPTUALNI PREGLED	5
3. PREGLED TRENDOVA PORESKOG REŽIMA NA KOSOVU	8
4. PREGLED TRENDOVA U ČETIRI PROIZVODNA SEKTORA: METALOPRERAĐIVAČKI, DRVNI, TEKSTILNI I PREHRAMBENI	10
5. PROBLEMSKA ANALIZA: POREZI I NJIHOV UTICAJ NA ČETIRI PROIZVODNA SEKTORA	14
<i>5.1 Procena uticaja poreskih stopa</i>	15
<i>5.2 Procena uticaja poreske administracije</i>	21
6. DEFINICIJA PROBLEMA: GRAFIČKA ILUSTRACIJA	26
7. ZAKLJUČAK: IMPLIKACIJE PO POLITIKU	27

LISTA SKRAĆENICA

BJRM	Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
CEFTA	Sporazum o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi
CIE	Centralnoistočna Evropa
CK	Carina Kosova
EU	Evropska unija
KARP	Kosovska agencija za registraciju privrednih subjekata
MF	Ministarstvo finansija Kosova
MSP	Mala i srednja preduzeće
MTI	Ministarstvo trgovine i industrije Kosova
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PDV	Porez na dodatu vrednost
PUK	Poreska uprava Kosova
SDI	Strane direktne investicije
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UNMIK	Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu
ZB	Zapadni Balkan

1. UVOD: CILJEVI I DELOKRUG ISTRAŽIVANJA

Ova ocena politike osmišljena je sa namerom da analizira efekat poreskog režima na proizvodni sektor na Kosovu¹ tokom poslednje decenije. Konkretno, usredsređivanjem na skup proizvodnih industrija koje su kosovske vlasti smatrale onima od strateške važnosti, ova studija će pokušati da pre svega utvrdi – na osnovu dostupnih empirijskih podataka – da li je poreski režim uspostavljen tokom poslednjih nekoliko godina imao negativan, neutralan ili pozitivan efekat na rast proizvodnog sektora.

Pošto Kosovo nije u stanju da primeni monetarnu politiku, fiskalna politika – vladini prihodi i rashodi – i dalje predstavlja jedini raspoloživi instrument da se podstakne industrijski razvoj. Tokom nekoliko poslednjih godina, visoki nivoi javnih troškova (npr. investicije u infrastrukturu, subvencije, šeme subvencija itd.) podstakle su privredu podizanjem ukupne potražnje, poboljšavajući istovremeno raspoloživu fizičku infrastrukturu. Međutim, u tržišnoj privredi, upravo investicije u privatni sektor igraju ključnu ulogu da se obezbedi održivi privredni rast. Njihovi nivoi zavise, između ostalog, od postojanja povoljne i konkurentne poslovne klime koja smanjuje troškove poslovanja.

Iako mnogi faktori igraju ulogu u poslovnoj klimi – počevši od vladavine prava, kvalifikacija radne snage, kamatnih stopa pa sve do postojanja kvalitetne javne strukture – važnu ulogu igraju i fiskalni podsticaji, odnosno niz poreskih stopa i podsticajnih mera koje bi trebalo da imaju za cilj da istovremeno postignu dva cilja: da se obezbedi budžetska i makroekonomska stabilnost, a da istovremeno ne budu teret po poslovnu delatnost i rast.

Studija pokušava da oceni iz retrospektive uticaj poreskih stopa važećih na Kosovu i uticaj poreskog sistema na investicionu klimu koja preovlađuje u proizvodnom sektoru. Jedan od načina na koji to čini podrazumeva sagledavanje dostupnih pokazatelja iz mešavine različitih izvora, kao što su primarni podaci Poreske uprave Kosova i Carine Kosova, poslovne ankete, drugi sekundarni izvori i razgovori sa relevantnim akterima.

Mora se napomenuti da je veoma teško izolovati uticaj poreza na rezultate kao što su investicije ili opšta poslovna klima u konkretnim proizvodnim sektorima. Razlog za to je da na iste utiče niz različitih faktora, koji se ponekada čak i ne mogu videti ili kvantifikovati kao što su kulturne norme. Upravo iz tog razloga postoje značajna ograničenja u studiji i mogućnostima da se dođe do odlučnih zaključaka. Bez obzira na isto, mogu se izvesti opšti i široki zaključci i tumačenja koji, nadamo se, mogu samo obogatiti buduće debate o politici koje se bavi razvojem proizvodnog sektora na Kosovu.

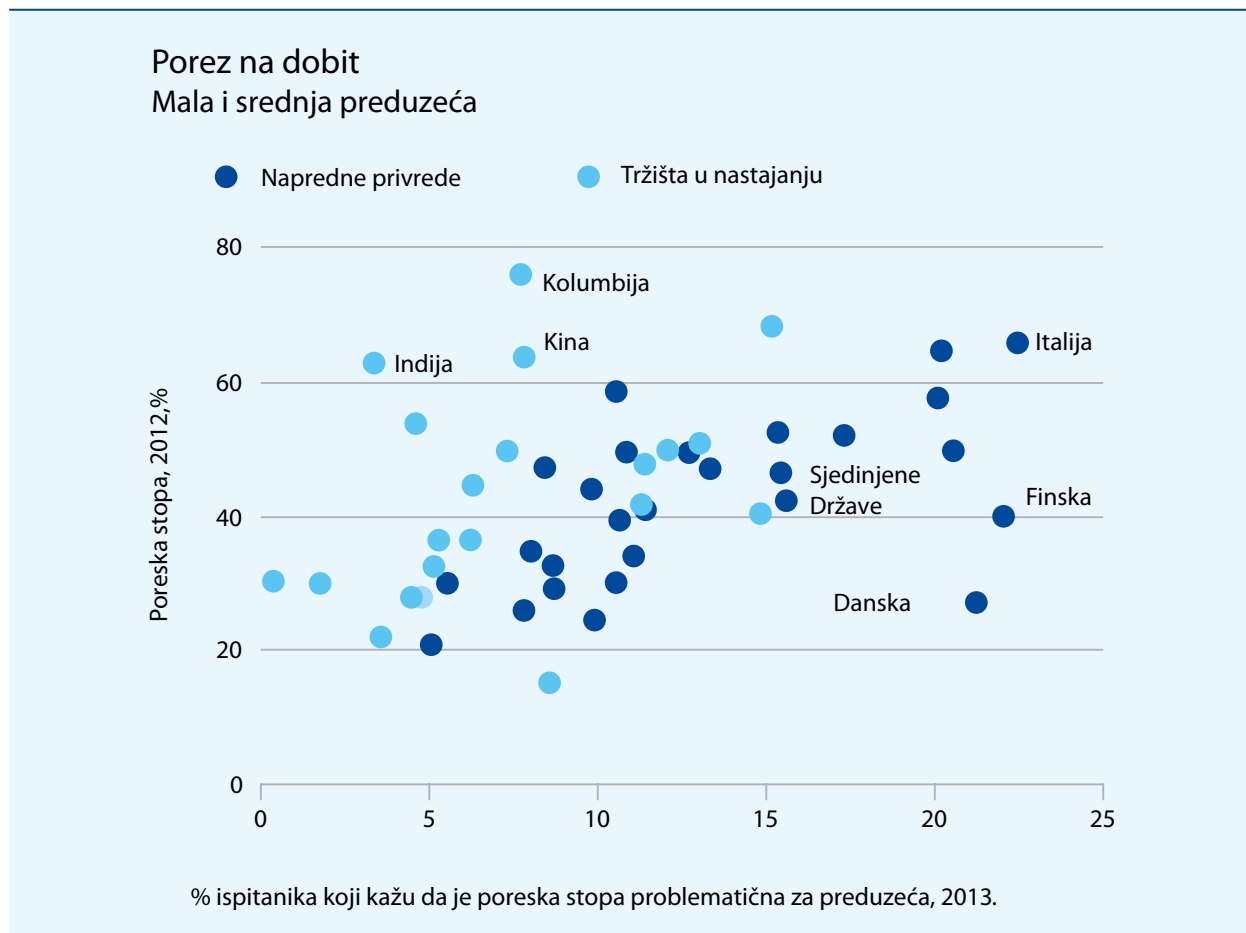
2. KONCEPTUALNI PREGLED

U konceptualnom smislu, ideja da niži porezi i fiskalni podsticaji mogu da potpomognu rast privatnog sektora potiče posebno iz neo-klasične privrede. Ova ideja sugerise da niski porezi omogućavaju preduzećima da zadrže više prihoda za sebe i da samim tim ulože u svoje širenje i konkurentnost. Dokazi koji dolaze iz celog sveta ukazuju da postoji određena direktna korelacija između poreskih stopa i poteškoća u poslovanju. Na primer, ako se pozovemo na podatke iz Izveštaja o globalnoj konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma za 2014. godinu

¹ Sa stanovišta UNDP-a, sva pozivanja na Kosovo u ovom dokumentu čine se u kontekstu Rezolucije 1244 (1999) Saveta bezbednosti UN-a.

– koji smatra da su poreske stope jedan od pokazatelja konkurentnosti – časopis *The Economist* nedavno je izveštavao (vidi Grafikon 1 u nastavku) da postoji umerena pozitivna korelacija između viših stopa poreza na dobit i preduzeća koja ističu da su poreske stope opterećenje za njihovo funkcionisanje, u zemljama širom sveta.

Grafikon 1: Korelacija između poreskih stopa i percepcije da je porez prepreka za poslovanje



Izvor: *The Economist*, 2014.

Postoji nedovoljan broj istraživanja o uticaju poreskih stopa na investicije u privatnom sektoru i ekonomski razvoj na Kosovu, u proizvodnom i drugim sektorima. Ovo ne iznenađuje. Jedan od razloga koji se može navesti, nedostatak doslednih, detaljnih i pouzdanih podataka na Kosovu, učinio je da nastojanja budu teška ili čak nemoguća. Kosovo je prošlo proces izgradnje institucija tek nedavno i tek sada je počelo da sakuplja podatke o porezu ili da sprovodi ankete sa preduzećima koje se mogu upotrebiti da se izrade dugoročniji parametri i analiziraju trendovi. Drugo, imajući u vidu da je Kosovo u tranziciji sa socijalističke, centralizovane privrede na kapitalističku, tržišnu privredu; uz deceniju postojanja u vidu paralelne nedelotvorne države; da je doživelo poražavajući konflikt u sred procesa tranzicije; da je imala vladavinu prava međunarodne zajednice koja je trajala polovinu decenije i koja se prvobitno bavila ljudskim pravima, ne iznenađuje da poreske politike i njihov efekat nisu bili prioritet za istraživače.

Pošto postoji manjak dokaza sa Kosova o uticaju poreskih politika na proizvodni sektor, alternativa bi bila da pogledamo literaturu zapadnog Balkana i istočne Evrope uopšteno. Iako

je region prošao kroz sličnu – iako manje problematičnu – tranziciju i izazove u upravljanju, literatura o uticaju poreza na proizvodni sektor slično je ograničena. U skladu sa time, usredsredili smo se na druge dimenzije – kao što su studije koje razmatraju različite determinante SDI, koje se mogu smatrati načinom da se predstavi svrha ove studije.

Najveći deo istraživanja o determinantama SDI uglavnom se usredsređuje na kvalitet institucija, strukturni sastav privrede, trošak radne snage i državne birokratije kao i na unutrašnje i spoljne faktore kao što su geografska blizina velikim tržištima, pristupanje EU ili sporazumi sa EU, kao relevantniji faktori da se privuku SDI i ekonomski razvoj. Poreske stope se ne pojavljuju na listi odlučujućih faktora za SDI. U većini slučajeva, pojavljuju se kao statistički beznačajni ili kao oni koji imaju manji efekat u odnosu na druge faktore.

U skladu sa okvirom za usluge savetovanja o investicionoj klimi Svetske banke, James tvrdi da, iako su bile predmet široke debate i iako nije postignut nikakav jasan konsenzus, investicioni podsticaji, kao što su poreske olakšice, imaju ograničeni uticaj na investicije dok povoljna investiciona klima treba da se zacrta za prioritet vlade². James u nastavku tvrdi da iako smanjenje poreskih stopa može da pomogne da se podstakne SDI, efekat dobre investicione klime može biti osam puta jači.

Slično, Matija Rojec i Slavica Penev u studiji koja posebno razmatra privlačnost zapadnog Balkana za SDI tvrde da pet prednosti koje imaju zemlje zapadnog Balkana (ZB) jesu stabilno makroekonomsko okruženje, relativno razvijen finansijski sistem, brz privredni rast, relativno jeftina kvalifikovana radna snaga i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU i Sporazum o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi (CEFTA)³. Slabosti obuhvataju malo domaće tržište i nisku kupovnu moć stanovništva, visok rizik, spor napredak u strukturnim i institucionalnim reformama i nedovoljnu vladinu birokratiju i visoke administrativne prepreke. Na osnovu ovog istraživanja, oni tvrde da je prvi prioritet za privlačenje većih SDI jačanje strukturnih i institucionalnih reformi, dok bi konkretne politike u vezi sa SDI trebalo da budu manji prioritet.

Slično Rojecu i Penevu, Saul Estrin i Milica Uvalic⁴ tvrde da faktori modela graviteta utiču na priliv SDI na Balkanu. Međutim, njihova analiza potvrđuje da, faktor “zapadnog Balkana” utiče negativno na priliv SDI. Ovo ukazuje da nedavna politička istorija i politički rizici negativno utiču na SDI. Oni tvrde da su neophodni dalji institucionalni razvoj i reforma i da najava i namere pristupanju EU, imaju pozitivan uticaj na SDI.

Do sličnog rezultata došli su Ines Kersan-Skabic i Edvard Orlic⁵ koji su razmotrili determinante priliva SDI u centralnoj i istočnoj Evropi (CIE) i na zapadnom Balkanu (ZB). Oni su našli da poreske stope predstavljaju statistički značajnu determinantu priliva SDI u CIE, međutim da su beznačajne za ZB. Ovo može sugerisati da na ZB postoje druga ograničenja koja su relativno jača i da će porezi postati sve značajniji faktor napredovanjem zemalja ka tranziciji i dostizanjem viših nivoa ekonomskog i institucionalnog razvoja.

Studija Džafića et al. detaljno analizira široki raspon faktora koji onemogućuju razvoj MSP-a u Bosni i Hercegovini. Oni tvrde da su sledeći faktori glavne prepreke po razvoj MSP-a: birokratija,

2 Poreski i neporeski podsticaji i investicije: Evidencija i implikacije po politiku. Sebastian James. decembar 2009.

3 Privlačnost zapadno-balkanskih zemalja za SDI. Matija Rojec i Slavica Penev. 2011.

4 Strane direktne investicije u privredama u tranziciji: da li se balkanske razlikuju?. Saul Estrin i Milica Uvalic. 2013.

5 Determinante priliva SDI u zemljama CIE i zapadnog Balkana (Da li je pristupanje EU važno za privlačenje SDI?). Ines Kersan-Skabic i Edvard Orlic. 2007.

vreme koje je potrebno da se primene pravne presude, izdavanje građevinskih dozvola, korupcija, nedostatak finansijskog podsticaja /vladine podrške za razvoj proizvodnih preduzeća, vreme proteklo između datuma suđenja i donošenja presude, nedostatak vladinih mera za podsticanje zapošljavanja, kvalitet radne snage, kvalitet drumske mreže, isplata socijalnog i zdravstvenog osiguranja, registracija nepokretne imovine i kvalitet i trošak telekomunikacija. Poreske stope ne uspevaju da uđu na njihov spisak.

Vildan Serin i Ahmet Çaliskan⁶ koriste model koji pokušava da poveže politike za ekonomsku liberalizaciju i strane direktne investicije. Oni smatraju da veća veličina tržišta, stabilnije političko okruženje, manje fiskalno opterećenje, veći trgovinski opticaj, slobodnije poslovno okruženje, dovode do većeg priliva SDI. Varijabla fiskalne slobode deo je slobodnijeg poslovnog okruženja, i meri fiskalno opterećenje a koje se navodno smatra veoma važnom varijablom objašnjenja. Od svih razmotrenih studija⁷, Serin i Çaliskan su jedini koji se jako usredsređuju na fiskalnu slobodu.

3. PREGLED TRENDOVA PORESKOG REŽIMA NA KOSOVU

Svrha ove ocene politike jeste da se objasne načini na koje je poreski režim na Kosovu uticao na četiri proizvodna sektora tokom poslednje decenije (metaloprerađivački, drvni, tekstilni i prehrambeni). Ovakva istorijska analiza ne može se sprovesti a da se pre toga ne shvati politički kontekst i da pregled istorije i trendova zabeleženih u vezi obe relevantne varijable: poreskog režima i privredne delatnosti u pomenutim sektorima.

Istorija kosovskog poreskog sistema koji funkcioniše u sklopu slobodne tržišne privrede zapravo je nastala prilično nedavno. Tokom 1990-ih godina, uloga centralizovane države u privredi bila je sve slabija. Formalna država bila je diskriminatorna prema svojim građanima i nije bila legitimna, dok je paralelna država imala veći nivo legitimnosti ali sa veoma niskim nivoom efikasnosti na terenu. Obe 'države' vršile su svoju poresku vlast, međutim cvetalo je neformalno tržište. Shodno tome, poreski sistem bio je ili nedelotvoran pošto nije imao svoju legitimnost formalne države ili je radio na dobrovoljnoj osnovi za paralelnu državu – i ovaj jaz je dobro iskorišćen od strane novoformiranog neformalnog privatnog sektora.

Nakon što je uprava UNMIK-a preuzela kontrolu nad Kosovom, obrazovana je Centralna fiskalna uprava novembra 1999. Ova institucija radila je pod okriljem UNMIK-a i bila je odgovorna za celokupan finansijski sistem na Kosovu – ubiranje poreza, izradu kosovskog budžeta, izradu fiskalne politike⁸. Nekoliko meseci ranije te godine, obrazovana je Carina Kosova koja je bila odgovorna da nametne porez na uvoz od 10%, akcizu, i porez na prodaju od 15%⁹. Porez na prodaju primenjen je na graničnim prelazima za proizvode koji se uvoze, pošto u to vreme poreska uprava nije postojala i čak i kasnije, kada je obrazovana, pošto nije bila u stanju da

6 Politike ekonomske liberalizacije i strane direktne investicije u jugoistočnoj Evropi. Vildan Serin i Ahmet Çaliskan. 2010.

7 Druge studije koje su pregledane ali nisu pomenute u delu koji daje spisak literature: Da li centralno i istočno evropske zemlje imaju prednosti za SDI naspram razvijenijih zapadnih zemalja? Miroslav Mateev i Ilya Tsekov. 2012.

Sadašnje stanje i buduće perspektive stranih direktnih investicija u regionu Balkana. Arjan Qefalia i Pleurat Rexhepi. 2009

Determinante trgovine na Kosovu: Pristup Modela graviteta. Florin Peci, Mario Holzner i Enver Kutllovci. 2010.

Poslovna klima kao jedna od glavnih determinanti stranih direktnih investicija na jugu. Ylldeze Sokoli, Lavdosh Zaho i Ina Sokoli. 2011.

Procena rizika i upravljanje SDI. Studija slučaja na Balkanu. Nicos Sykianakis. 2007.

Istorijsko nasleđe i strane direktne investicije u Bosni i Hercegovini. Joel I. Deichmann. 2012.

8 Uredba UNMIK-a br. 1999/16. o uspostavljanju Centralne fiskalne uprave i ostalim srodnim službama.

9 Uredba UNMIK-a br. 1999/3. o uspostavljanju carinske i drugih srodnih službi na Kosovu.

svoju dužnost obavi na delotvoran način. Iako je porez na prodaju kasnije prerastao u porez na dodatu vrednost, Carina Kosova nastavila je da ubira porez na uvoz, akcizu i porez na dodatu vrednost na graničnim prelazima iz praktičnih razloga, pošto je prikupljanje budžetskih sredstava zavisilo od uvoza dok su kapaciteti za interno ubiranje poreza bili slabi.

Centralna fiskalna uprava nastavila je sa svojim radom kao jedina institucija koja se bavila fiskalnim pitanjima sve dok nije obrazovano Odeljenje za finansije i privredu. Dok su ojačani kapaciteti Odeljenja za finansije i privredu – koje je kasnije pretočeno u ministarstvo – takođe je izvršena podela rada u okviru odeljenja. U skladu sa istom, obrazovana je Poreska uprava Kosova kao institucija sa jedinstvenom odgovornošću ubiranja poreza, primene poreskih zakona i izdavanja pojašnjenja u vezi sa naplatom poreza.

Na taj način obrazovani su osnovi fiskalnog sistema. Dodani su novi porezi – kao što je porez na hotelske, usluge hrane i pića i porez na imovinu. Poreska struktura kasnije je unapređena i doneti su novi zakoni koji bi uspostavili pravni okvir za njihovu primenu. Porez na dodatu vrednost (PDV) zamenio je Porez na prodaju maja 2001. Novi sistem PDV-a bio je iste stope kao i prethodni porez na prodaju: 15 procenata¹⁰. Zakon o ličnom dohotku donet je 2002, i primenjivao je poreske stope od 0 procenata na godišnji prihod do €600, 10% za prihod od €600 do €3000 evra i 20 procenata na prihod veći od €3,000 evra plus paušal od €240.¹¹ Zakon o porezu na dobit donet je tek 2004. godine i primenjivan je po stopi od 20 procenata¹².

Tokom celog ovog vremenskog perioda – od 1999. godine pa do danas – poreska struktura i zakonodavstvo često su se menjali.¹³ Većina ovih promena, međutim, nije zadirala u suštinu. Poreske stope su uopšteno ostale iste duž godina. Jedina godina kada su uvedene značajnije promene bila je 2009, kada je porez na dobit smanjen sa 20 na 10 procenata. Porez na lični dohodak smanjen je sa progresivnog poreza koji se nalazio u rasponu od 0-20 procenata sa ukupno tri grupacije, na progresivan porez u rasponu od 0-10 procenata sa četiri grupacije, a porez na dodatu vrednost povećan je sa 15 na 16 procenata.

Kada govorimo o porezima na uvoz: kada je zakon usvojen po prvi put 1999, jedini artikal koji je mogao da uđe na Kosovo a da se ne plati uvozna dažbina bila je roba koju su koristile međunarodne organizacije prisutne na Kosovu i diplomatske misije, kao što su UNMIK, pojedinačne ambasade, Crveni krst i sve agencije UN-a i glavne potrepštine kao što su hrana (voće, povrće, mleko) i farmaceutski proizvodi.

U ovom trenutku, poreski sistem na Kosovu relativno je prost. Isti obuhvata porez na dobit preduzeća od 10%, progresivan porez na lični dohodak od 0-10%, carinsku dažbinu od 10%, porez na dodatu vrednost od 16% i akcizu. Osim osnovnih poreskih podsticaja – izuzeci u plaćanju poreza na uvoz i PDV-a za nekolicinu roba i usluga – ne postoje neki veći poreski podsticaji predviđeni zakonima. Tokom 2013. godine, Ministarstvo finansija donelo je Administrativno

10 Uredba UNMIK-a br. 2001/11. o porezu na dodatu vrednost.

11 Uredba UNMIK-a br. 2002/4. o porezu na lični dohodak.

12 Uredba UNMIK-a br. 2004/51. o porezu na dobit preduzeća.

13 Pre svega, porezi su primenjivani i zamenjeni i ukinuti u potpunosti, kao što je porez na prodaju koji je donet 1999, unapređen 2000, i ukinut kasnije 2001. godine. Slično tome, paušalni porez, porez na dobit proglašeni su posebnim zakonima, kao što je Uredba br. 2000/29 o paušalnom porezu iz 2000. godine i Uredba br. 2002/3 o porezu na profit iz 2002. Isti su kasnije unapređeni drugim zakonima ili ukinuti ili uključeni u druge zakone. Pored promena u poreskoj strukturi, promene su takođe načinjene u zakonodavstvu o porezu. Na primer, od trenutka kada je po prvi put stavljen u primenu 1999. godine u okviru Carine Kosova, zakon o akcizi donet je 2000, i tokom te iste godine izmenjen je tri puta. Do 2014, Zakon o akcizi promenjen je 18 puta. Slično tome, porez na uvoz je po prvi put primenjen 1999. godine i od tada je promenjen 12 puta. Porez na dodatu vrednost donet je po prvi put 2001. i od te godine, menjan je 7 puta.

uputstvo za primenu 'paušalnog PDV-a' na zemljoradnike. Ovaj paušalni PDV omogućava zemljoradnicima da prodaju svoje proizvode agrarnim firmama za preradu a da ne budu formalno registrovani u svojstvu firme, tako da mnoge agrarne firme mogu zakonito da kupuju njihove proizvode a da ne naplaćuju PDV zemljoradnicima. Međutim, ova mera pruža rešenje za male privrednike, posebno za one koji su negde između egzistencijalnog i komercijalnog bavljenja poljoprivredom i nisu u mogućnosti da na odgovarajući način registruju svoje firme i da 'zakonito' plasiraju svoje proizvode.

Međutim, nedavna događanja u vezi sa slobodnim ekonomskim zonama prethode promenama u poreskim podsticajima. Kosovske vlasti proglasile su opštine Đakovica i Mitrovica slobodnim ekonomskim zonama marta 2014.¹⁴ Iako nije jasno kakve ekonomske podsticaje će ove slobodne ekonomske zone imati, kosovske institucije su već odlučile o poreskim olakšicama za preduzeća koja ulože određenu svotu novca i zaposle konkretan broj ljudi.¹⁵ Međutim, Skupština Kosova još uvek nije odobrila ove odluke; pa samim tim nije jasno da li i kada će se staviti u primenu.

4. PREGLED TRENDOVA U ČETIRI PROIZVODNA SEKTORA: METALOPRERAĐIVAČKI, DRVNI, TEKSTILNI I PREHRAMBENI

Pre nego što se oceni kako je poreski režim uticao na proizvodne sektore, važno je pre svega shvatiti neke od osnovnih činjenica o ovim sektorima i ilustrovati kako su oni prošli u poslednjoj deceniji – odnosno, da li su pokazali znake rasta ili pada. Ovo bi moglo da pomogne da se konceptualizuje analiza i raspoloživi pokazatelji koji se koriste da se objasni kauzalna veza između poreza i privredne delatnosti u ovim sektorima.

Ova četiri sektora najveći su proizvodni sektori u smislu privredne delatnosti, izvoza, stvaranja radnih mesta i niza drugih pokazatelja. Potpuniji pregled sektora – uključujući osnovne informacije o firmi, strukturi ulaznih i izlaznih proizvoda, tržištu, ljudskim resursima itd. – pružen je u sektorskim profilima koji su izrađeni u sklopu Projekta Pomoć trgovini UNDP-a i MTI.¹⁶

Jedna od najvećih prednosti ovog izveštaja jeste činjenica da pruža empirijski pregled učinka koji je ostvaren u ovom sektoru u poslednjih osam godina. Isti ocenjuje kako su ovi sektori prošli, analizirajući podatke o uvozu i izvozu iz baze podataka Carine Kosova u periodu od 2005-2013. Vrednosti uvoza i izvoza robe u ovim sektorima uzete su iz istih zasebno za svaki sektor i za svaku godinu u periodu od 2005-2013 (grafikoni 3, 4, 5 i 6).¹⁷ Srazmera uvoza naspram izvoza za svaki sektor je uzeta sa idejom da bi porast u vrednosti robe koju izvoze domaće firme, i smanjenje srazmere uvoza naspram izvoza duž vremena, ukazali da je domaći sektor doživio rast tokom ovog perioda.

14 Odluke Vlade Kosova br. 03/178 i 02/178.

15 Odluka Vlade Kosova br. 07/186

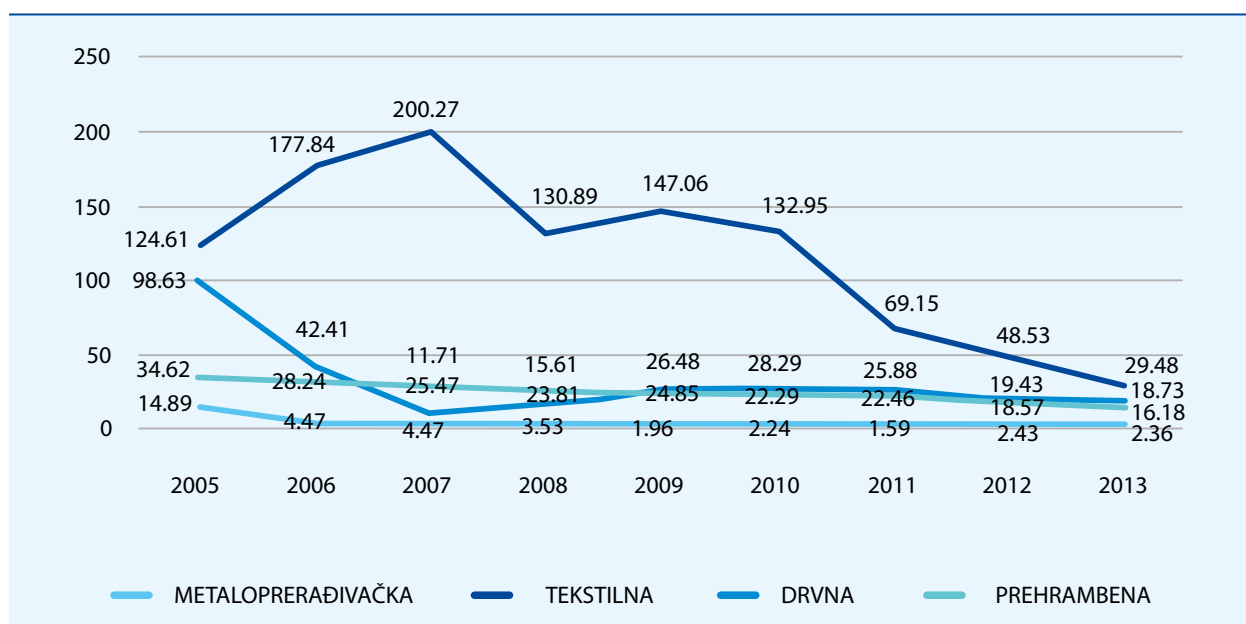
16 Sektorski profili: <http://www.invest-ks.org/en/sectoral-studies>

17 Napomena o metodologiji: Sektori su definisani grupisanjem robe po klasterima u skladu sa odnosnim šiframa HS za 2002. U tom cilju, **prehrambeni sektor** definisan je kao onaj koji je sastavljen od sledećih proizvoda: meso; šećer i slastičarski proizvodi; kakao i smese od kaka; žitarice, brašno, mlečni skrob; poslastičarski proizvodi; povrće, voće, orašasti plodovi i drugi delovi biljaka; različiti jestivi napici; pića, alkohol i sirće; ostaci i otpaci od prehrambenih industrija; pripremljeno životinjsko krmno bilje; duvan. **Drvni sektor** obuhvata: artikle od drveta; pluta i drvene artikle i; drvni nameštaj. **Tekstilni sektor** sačinjavaju: odevni artikli i asesoar, koji nije pleten ili vezen; drugi tekstilni artikli; obuća; pokrivala za glavu. **Metaloprerađivački sektor** sačinjen je od gvožđa i čelika; artikala od gvožđa i čelika; bakar i njegovi artikli, olovo i njegovi artikli; cink i njegovi artikli; lim i njegovi artikli; drugi osnovni metali – metal-keramika, artikli od istog; alatke; razno; nameštaj od metala; nakit i drago kamenje.

Mora se istaći u ovoj fazi da podaci o uvozu i izvozu nisu najbolji pokazatelj delatnosti, posebno kada se vrši međusobna uporedba sektora, pošto su neki sektori više okrenuti ka izvozu u odnosu na druge i možda ne uspejaju da zabeleže povećanu prodaju na domaćem tržištu. Međutim, u nedostatku empirijskih izvora sa tako dugačkim istorijskim pregledom trendova, podaci o uvozu i izvozu mogu se smatrati solidnim pokazateljima, posebno kada se predstave u međusobnoj srazmeri, pošto bilo kakvo smanjenje u uvozu odražava zapravo zamenu uvoza.

Grafikon 2 koji sledi u nastavku ilustruje srazmeru uvoza u odnosu na izvoz za ova četiri sektora u periodu od 2005-2013. Isti pokazuje da su sva četiri domaća proizvodna sektora započela ovaj period sa izrazito visokim trgovinskim deficitima (srazmera uvoza naspram izvoza) koji su se nakon toga smanjili značajno duž vremena. Srazmera uvoza i izvoza opala je za metaloprerađivački sektor (sa 15 na 2), tekstilni sektor (sa 125 na 29), drvni sektor (sa 99 na 19) i prehrambeni (sa 35 na 16). Razlog za to je činjenica da je prosečna godišnja stopa rasta izvoza značajno premašila godišnju stopu rasta uvoza u sva četiri sektora (vidi Tabelu 1). Podaci stoga sugeriraju da su ovi domaći proizvodni sektori bili u stanju da izvoze više i/ili da zamene uvoz kako je vreme prolazilo, što sa druge strane podrazumeva da su se ovi sektori proširili duž godina. Mora se napomenuti, međutim, da su krenuli od prilično niske osnovice– odnosno da je u novčanom smislu porast u većini slučajeva bio mali.

Grafikon 2: Srazmera uvoza naspram izvoza u četiri sektora (2005-2013)



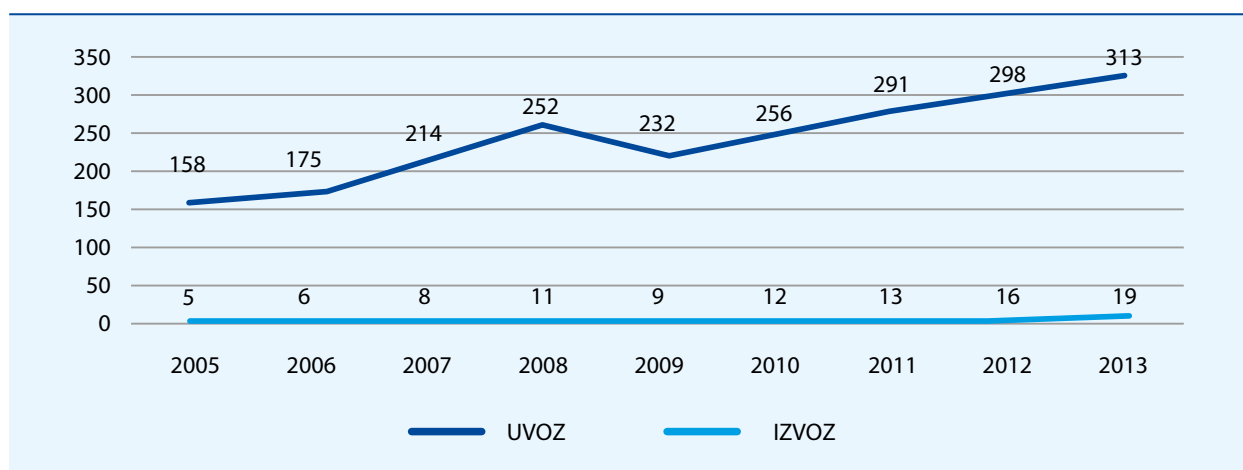
Izvor: Carina Kosova.

Tabela 1: Prosečne godišnje % promene u uvozu i izvozu u četiri sektora (geometrijska sredina).

Sektor	Prosečna godišnja promena u % (uvoz)	Prosečna godišnja promena u % (izvoz)
Metaloprerađivački	13.4%	42.8%
Drvni	9.3%	34.5%
Prehrambeni	8.9%	19.8%
Tekstilni	10.8%	32.7%

Izvor: Carina Kosova.

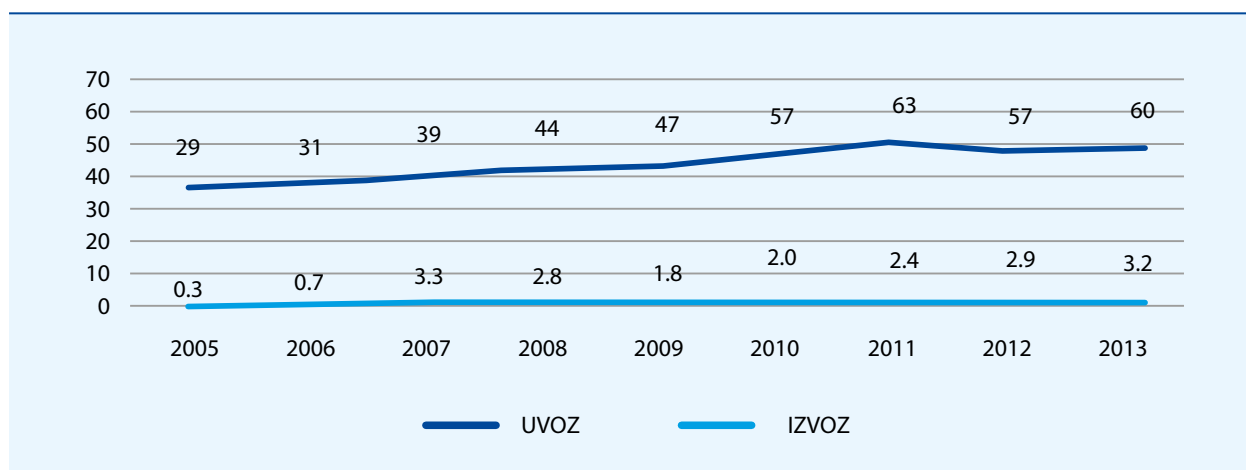
Sada ćemo pogledati svaki sektor pojedinačno kako bismo stekli sliku o novčanim vrednostima i obimu rasta u okviru sektora. Podaci pokazuju da se u prehrambenom sektoru (Grafikon 3) vrednost izvezeno robe povećala sa €4.5 miliona u 2005. na €19 miliona u 2013. Dok se domaća potražnja za uvozom povećala za prosečnih 8.9% godišnje, potražnja za izvozom povećala se za prosečnih 19.8% godišnje. Kao što to ilustruje Grafikon 2, ovo je smanjilo srazmeru uvoza i izvoza sa 35 na 16.

Grafikon 3: Prehrambeni sektor: Uvoz i izvoz (2005-2013) u milionima evra

Izvor: Carina Kosova.

Drvni sektor prati neznatno drugačiji model u odnosu na celokupan trend (Grafikon 4). Krivulja izvoza skočila je u 2007, beležeći porast sa €0.7 miliona na €3.3 miliona, ali je od tada oscilirala, dostižući neznatno nižu vrednost od €3.1 miliona u 2013. Nezavisno od toga, srazmera uvoza i izvoza smanjila se značajno pošto je prosečna godišnja stopa rasta premašila stopu rasta uvoza.

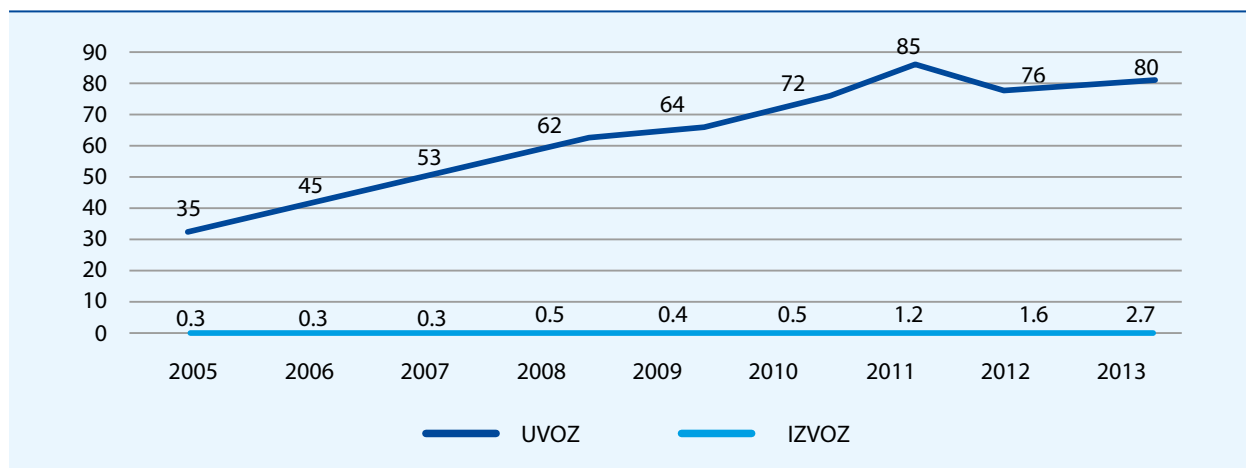
Grafikon 4: Drvna industrija: Uvoz i izvoz (2005-2013) u milionima evra



Izvor: Carina Kosova.

Tekstilni sektor (Grafikon 5) zabeležio je najveće poboljšanje u trgovinskom bilansu u svim sektorima, smanjujući srazmeru uvoza i izvoza sa 125 na 29. Nezavisno od toga, poboljšanje je nastalo tek nedavno i zabeleženo je u poslednje četiri godine (2010-2013) kada je srazmera strmoglavo opala. Tokom ovog perioda, izvoz se povećao sa pukih €0.5 miliona u 2010. na €2.7 miliona u 2013. dok je uvoz opao ili stagnirao nakon što se konstantno povećao u prethodnom periodu.

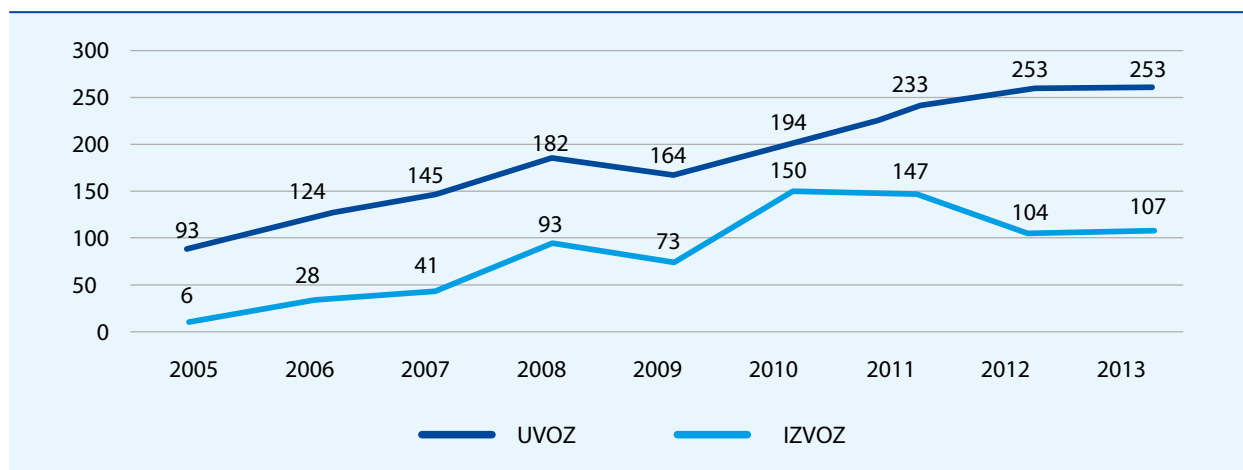
Grafikon 5: Tekstilni sektor: Uvoz i izvoz (2005-2013) u milionima evra



Izvor: Carina Kosova.

Metaloprerađivački sektor olako se može smatrati sektorom sa najboljim učinkom u smislu trgovinskog bilansa. Vrednost izvoza povećala se drastično (sa pukih €6 miliona u 2005. na €107 miliona u 2013) zbog početka rada industrijskog giganta (Ferronikeli), iako sa velikim oscilacijama, dok krivulja uvoza prati stabilniju uzlaznu putanju. Nepredvidivost izvoza u najvećoj se meri može pripisati promenama u tražnji na globalnom tržištu i cenama proizvoda kao što je feronikl.

Grafikon 6: Metaloprađivački sektor: Uvoz i izvoz (2005-2013) u milionima evra



Izvor: Carina Kosova.

5. PROBLEMSKA ANALIZA: POREZI I NJIHOV UTICAJ NA ČETIRI PROIZVODNA SEKTORA

Šta sugerišu podaci o uvozu i izvozu sem što ukazuju na to da su ovi proizvodni sektori doživeli rast duž godina? Ono što je najvažnije za realizaciju ove studije, čija je svrha da se identifikuje kauzalni uticaj jedne varijable (poreza), rast podrazumeva da je okruženje bilo pogodno da do njega i dođe, iako ne isključuje mogućnost da je rast mogao da bude veći pošto nije bilo ograničavajućih faktora. Na okruženje koje omogućuje rast utiče niz različitih faktora i teško je potvrditi samo iz ovih podataka konkretnu ulogu poreza u poređenju sa drugim varijablama. Ne postoji nikakav vidljiv skok u delatnosti u bilo kom sektoru koji bi mogao sugerisati na uticaj smanjenja u poreskim stopama (u 2009).

Slično, nedostatak detaljnih institucionalnih ili drugih sekundarnih izvora onemogućuje da se razradi naučno ispravna metodologija, koja bi zabeležila sve relevantne varijable i koja bi izolovala bilo kakav statistički značajan uticaj poreza. Nezavisno od toga, postoje određeni ograničeni pokazatelji koji mogu biti reprezentativni i koji, nakon što se analiziraju u međusobnoj vezi, kao delovi jedne slagalice, mogu pružiti razumno objašnjenje o uticaju koji su porezi po svemu sudeći ostvarili na proizvodni sektor. Upravo iz tog razloga smo pokušali da pronađemo odgovore tako što smo zasebno ocenili teret **poreskih stopa i poreske administracije** (sa posebnim fokusom na povezanim pitanjima **neformalnosti i primene**). U tom cilju, kao izvore i pokazatelje upotrebili smo sledeće:

- Regionalan i globalni komparativni položaj Kosova u smislu poreskih stopa i administracije;
- Kvantitativne pokazatelje o percepcijama firmi o poreskim stopama i administraciji, dobijene anketiranjem preduzeća;
- Kvalitativne podatke iz intervju sa onima koji su upoznati sa izazovima sa kojima se suočavaju proizvodne firme na Kosovu;
- Trendovi ubiranja poreza iz baze podataka Poreske uprave Kosova;
- Sekundarni izvori i studije drugih istraživača.

5.1 Procena uticaja poreskih stopa

Jedan od potencijalnih načina da se proceni stepen u kome su poreske stope opteretile kosovske proizvođače, bio je da se uporede ove stope sa onima koje se primenjuju u drugim zemljama u regionu i svetu, posebno u onim zemljama ili ekonomskim blokovima koja su glavni trgovinski partneri Kosova. U tom cilju, niže poreske stope mogu se smatrati onima koje igraju pozitivnu ulogu pošto bi podrazumevale da su kosovske firme imale niže troškove i samim tim viši stepen konkurentnosti u odnosu na njihove regionalne i globalne konkurente.

Kosovo je bilo i zapravo je prilično konkurentno u regionu zapadnog Balkana i Evropske unije (EU27), pošto njegove poreske stope potpadaju pod niži deo regionalnih raspona. Detaljna uporedba poreskih stopa izvršena je u Tabeli 2, beležeći informacije za tri vrste poreza: porez na dobit, porez na lični dohodak i porez na dodatu vrednost (PDV). U slučaju PDV-a, minimalni godišnji promet pre nego što je firma bila obavezna da se registruje za plaćanje PDV-a takođe se sakuplja i upoređuje.

Mora se napomenuti, međutim, da informacije sadržane u Tabeli 2 daju celokupnu sliku o poreskim stopama u regionu i EU27; međutim, ne obuhvataju posebne poreske politike ili podsticaje kao što su poreski praznici, poreski prekidi za konkretne ekonomske sektore ili poreski prekidi za kompanije koje zapošljavaju ili ulažu u istraživanje i razvoj. Štaviše, predstavljene informacije obuhvataju nominalne poreske stope, koje se ne primenjuju neminovno isto na sve firme. Prosečna poreska stopa može se promeniti u zavisnosti od poreskih politika, kao što je prethodno pomenuto, i lokacije firme. Imajući u vidu da mnoge zemlje imaju slobodne ekonomske zone koje ne primenjuju nikakve poreze, efektivne poreske stope zasigurno se razlikuju od nominalnih.

Stope poreza na dobit obično se ne razlikuju puno duž zemalja zapadnog Balkana. U proseku, porez na dobit na zapadnom Balkanu paušalan je na nivou od 10 procenata – kao što je to slučaj i na Kosovu. Srbija i Albanija neznatno se razlikuju paušalnom poreskom stopom od 15 procenata i progresivnom koja se kreće od približno 2 do 15 procenata. Izuzetak od preostalog dela zapadnog Balkana jeste Hrvatska, sada članica Evropske unije, koja primenjuje porez na dobit od 20 procenata (neznatno niže od proseka u EU27 od 22.75 procenata).

Porez na lični dohodak utiče na troškove radne snage. Što je viša poreska stopa, time je niži neto prihod radne snage i viša cena za preduzeća. Imajući u vidu ovaj odnos, nivo poreza na lični dohodak igra ulogu u utvrđivanju konkurentnosti. Sa progresivnim porezom koji se nalazi u rasponu od 0 do maksimalnih 10 procenata, Kosovo primenjuje najnižu stopu poreza na lični dohodak u regionu. Većina drugih zemalja može se uporediti sa Kosovom zbog činjenice da i one imaju ovaj porez od 10 procenata, međutim dok je kosovskih 10 procenata maksimalna vrednost, druge zemlje ili imaju paušalni iznos poreza od 10 procenata ili počinju sa zaračunavanjem progresivne poreske stope od 10 procenata.

Porez na dodatu vrednost ne varira u velikoj meri širom zemalja. Iz perspektive potencijalnih ulagača, PDV nije toliko važan ukoliko su proizvedeni proizvodi namenjeni izvoznom tržištu, u kom slučaju su izuzeti od plaćanja PDV-a. Međutim, on utiče na troškove sirovina. Kosovo ima najniže stope PDV među zemljama zapadnog Balkana i EU27. PDV na Kosovu iznosi 16 procenata u poređenju sa 20 procenata koliko iznosi u Albaniji i Srbiji ili 25 procenata koliko iznosi u Hrvatskoj. Crna Gora i Bosna i Hercegovina slično se mogu uporediti sa Kosovom sa PDV-om od 17 procenata i Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom (BJRM) sa 18 procenata.

Važno je međutim napomenuti da većina zemalja primenjuje smanjenu ili stopu drugog nivoa PDV-a za određene proizvode od strateškog ili društvenog interesa. Samo Kosovo, Albanija i

Bosna i Hercegovina ne primenjuju ove snižene stope PDV-a. Još jedna dimenzija u kojoj se Kosovo razlikuje u smislu primene PDV-a jeste naplata ovog poreza na granici od strane Carine Kosova i jednim delom od strane Poreske uprave Kosova. Razlozi što ovo predstavlja problem za firme biće razmotreni u narednim poglavljima.

Tabela 2. Tabela sa uporedbom poreskih stopa koje se primenjuju u zemljama zapadnog Balkana i EU27

			Porez na dodatu vrednost (PDV)		
			Stopa		Minimalni godišnji promet za obaveznu registraciju
	Porez na dobit	Porez na lični dohodak	Potpuna	Smanjena	
Albanija (ALL)	<8,000,000 = 15%	0-30,000 = 0%	20%		5,000,000
	8,000,000-2,000,000 = 7.5%	30,000-130,000 = 13%			
	>2,000,000 = fiksnih 25,000	<130000 = 23%			
Bosna i Hercegovina (BAM)	10%	10%	17%		50,000
	>100,000 godišnje u Republici Srpskoj = 2%				
Hrvatska (HRK)	20%	12%-40% u zavisnosti od nivoa prihoda	25%	10%	230,000
BJRM (MKD)	10%	10%	18%	5%	2,000,000
Crna Gora (EUR)	9%	0-720 = 9%	17%	7%	18,000
		<720 = 15%			
Srbija (RSD)	15%	10%	20%	10%	8,000,000
Kosovo (EUR)	10%	0-80 = 0%	16%		50,000
		80-250=4%			
		250-450=8%			
		<450=10%			
EU27 (EUR)	22.75% ¹⁸	37.82% ¹⁹	21% ²⁰	9%	29,535 ²¹

Izvor: Deloitte. *International Tax Highlights 2014*; KPMG. *Tabela sa stopama poreza na dobit. Eurostat. VAT Gap.*

18 <http://www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/corporate-tax-rates-table.aspx>

19 Ibid.

20 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf

21 <http://www.vatlive.com/eu-vat-rules/vat-registration-threshold/>

Komparativni pregled sugeriše da postoji mala verovatnoća da su poreske stope na Kosovu bile ozbiljna prepreka po rast četiri proizvodna sektora i da su uopšteno bile povoljnije nego što je to bio slučaj u drugim zemljama, stvarajući na taj način, barem iz poreske perspektive, prednosti nad konkurentnima iz glavnih trgovinskih partnera. Ovaj argumenat još više potvrđuju podaci iz drugih komparativnih indeksa kao što je "Izveštaj o uslovima poslovanja" Svetske banke (Doing Business Report). Izveštaj rangira zemlje na osnovu niza pokazatelja, od kojih je jedan "Plaćanje poreza". Kosovo zauzima 43. mesto u svetu prema ovom pokazatelju. Komparativna tabela koja sledi u nastavku ilustruje da Kosovo ima mnogo nižu ukupnu poresku stopu (kao udeo u profitu) – na nivou od 15.4% - u poređenju sa zemljama iz Evrope i centralne Azije (38.7%) i zemljama OECD (41.3%).

Tabela 3: Rang Kosova u smislu pokazatelja "Plaćanja poreza" u "Izveštaju o uslovima poslovanja"

Pokazatelj	Kosovo	Evropa i centralna Azija	OECD
PLAĆANJE POREZA	43* (globalni rang)		
Isplate (broj godišnje)	33	26	12
Vreme (sati godišnje)	162	246	175
Porez na dobit (%)	9.1	9.0	16.1
Porez na dohodak i doprinosi (%)	5.6	22.6	23.1
Drugi porezi (%)	0.7	7.0	2.0
Ukupna poreska stopa (% profita)	15.4	38.7	41.3

Izvor: "Izveštaj o uslovima poslovanja za 2014. godinu" (Svetska banka)

Još jedan način da se oceni poresko opterećenje na Kosovu jeste da se sagleda u relativnoj perspektivi u poređenju sa drugim faktorima u poslovnom okruženju. "Izveštaj o uslovima poslovanja" ističe da je plaćanje poreza, u relativnom smislu, jedan od manjih problema za kosovska preduzeća. Najveći problemi sa kojima se suočavaju firme odnose se na delotvornost i efikasnost institucija, posebno pravosuđa – odnosno primena ugovora (138), bavljenje građevinskim dozvolama (136) i prekogranična trgovina (121).

Tabela 4: Globalni rang Kosova u “Izveštaju o uslovima poslovanja”

Pokazatelj	Rang
Primena ugovora	138
Bavljenje građevinskim dozvolama	136
Prekogranična trgovina	121
Dobijanje električne energije	121
Otvaranje preduzeća	100
Zaštita ulagača	98
Rešavanje stečajaja	83
Registracija imovine	58
Plaćanje poreza	43
Dobijanje kredita	28

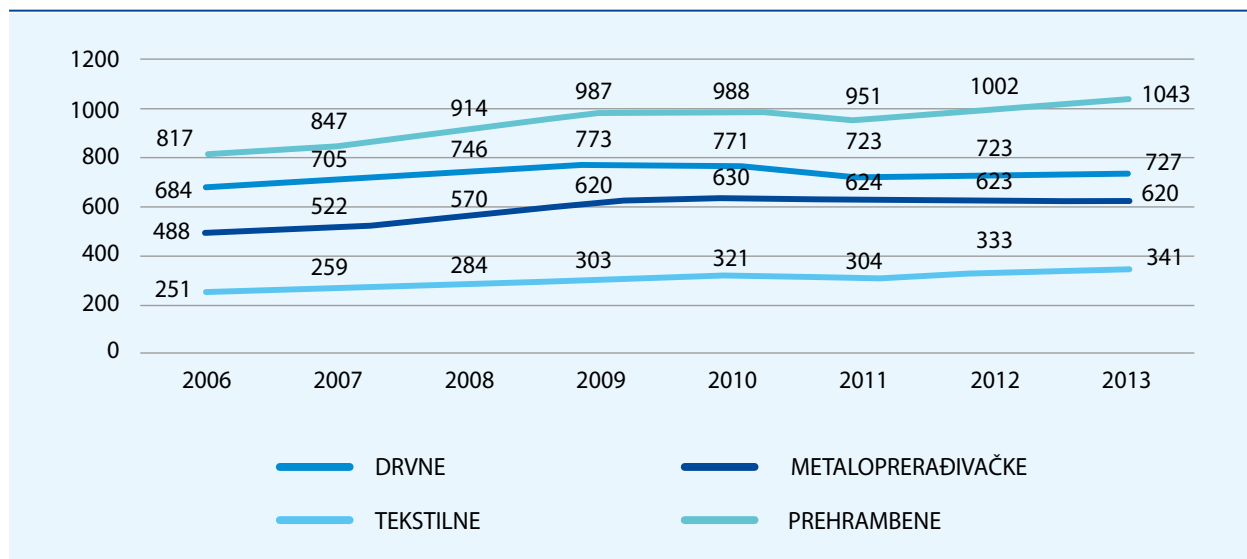
Izvor: “Izveštaj o uslovima poslovanja za 2014. godinu” (Svetska banka)

Još jedan od načina da se proceni poresko opterećenje bio bi da se sagledaju podaci o ubiranju poreza koje vodi Poreska uprava Kosova i da se proverí da li ponašanje firmi, kada govorimo o plaćanju poreza odgovara promenama u poreskim stopama. Kao što će se to pokazati u predstojećim delovima ovog izveštaja, na Kosovu postoji visoki stepen neformalnosti. Da su poreske stope bile problem za kosovske proizvođače u poslednjoj deceniji, onda bi bilo razumno pretpostaviti da bi značajno smanjenje stope – kao što je smanjenje nastalo 2009. godine kako u nivou **stope poreza na dobit** i maksimalne **poreske stope na lični dohodak** sa 20% na 10% - izazvalo porast u broju proizvodnih firmi koje se odlučuju da formalizuju i da prijave svoje prihode PUK-u.

Podaci PUK-a (Grafikoni 7 i 8) zapravo pokazuju da se ništa od ovoga nije desilo. Broj firmi registrovanih pri Kosovskoj agenciji za registraciju privrednih subjekata (KARP) rastao je konstantno i nije zabeležio nikakav značajan skok 2009. ili 2010. koji bi bio dosledan odluci ranije neformalnih firmi da se registruju nakon promene politike. Registracija novih firmi po svemu sudeći više je reagovala na opšte poslovne cikluse nego na promene u poreskim stopama. Činjenica da promene u poreskim stopama nisu promenile ponašanje proizvodnih firmi u smislu prijavljivanja ostvarenih prihoda, takođe je potvrđena u intervjuima sa računovodstvenim firmama koje uslužuju ove proizvođače, kao svoje klijente.²²

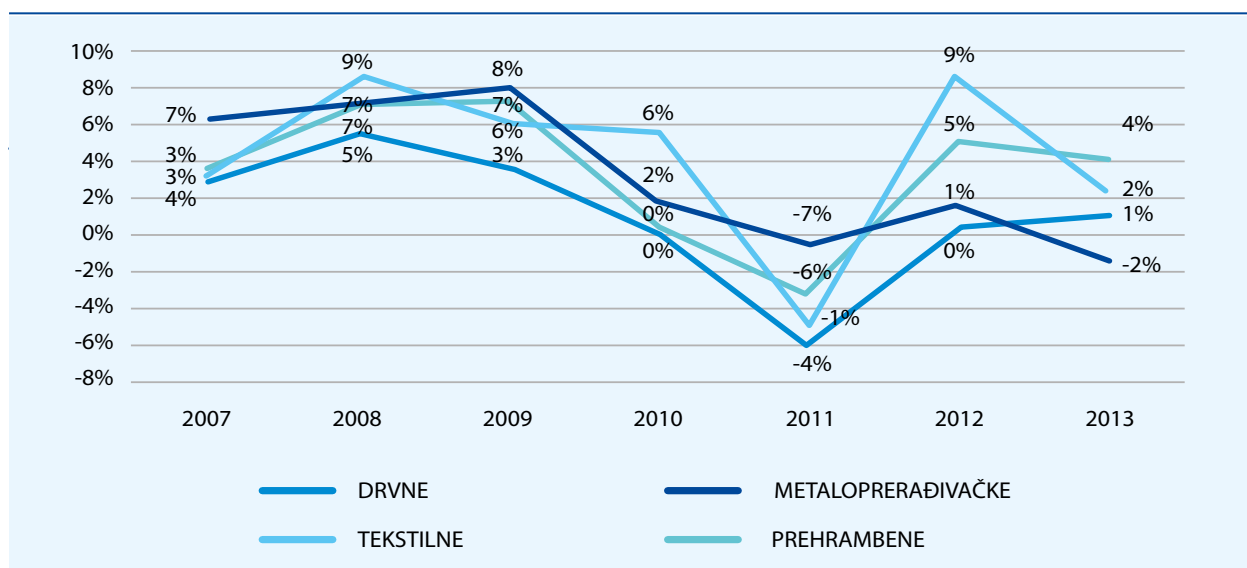
22 Intervju sa računovodstvenom firmom koja radi za nekoliko proizvodnih firmi.

Grafikon 7: Broj firmi koje podnose svoje izveštaje PUK-u



Izvor: Poreska uprava Kosova, 2014.

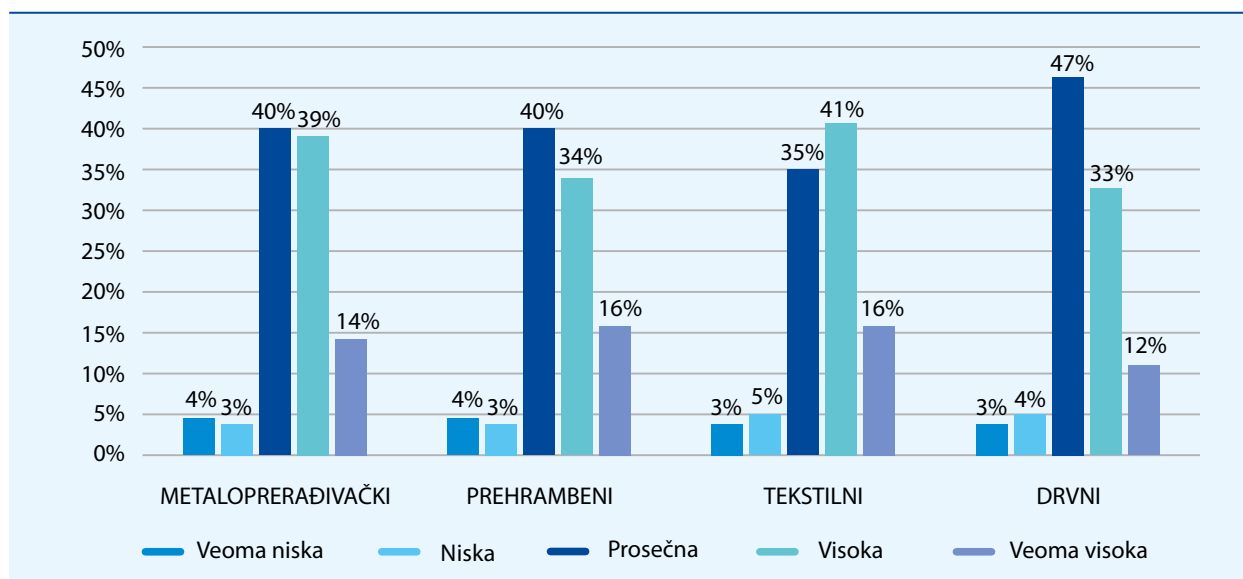
Grafikon 8: Godišnja promena u broju firmi koje podnose svoje izveštaje PUK-u



Izvor: Poreska uprava Kosova, 2014.

Iako do sada predstavljeni podaci pružaju dokaze da su poreske stope na Kosovu uopšteno niske i da kao takve možda nisu imale negativan uticaj na proizvodne sektore, ovo nije verovanje koje dele same firme. Podaci iz anketa sa četiri proizvodna sektora sugerišu da postoji snažna tendencija da poreske stope na Kosovu smatraju visokim ili veoma visokim, što bi navelo na drukčiji zaključak od onoga što je isticano do sada – da su zapravo poreske stope sprečile rast sektora. Kao što to ilustruje Grafikon 9 koji sledi u nastavku, samo 7-10% firmi u četiri proizvodna sektora smatra da su poreske stope veoma niske ili niske, dok svi ostali smatraju da su prosečne (35-47%), visoke (33-41%) ili veoma visoke (12-16%).

Grafikon 9: Kako biste opisali poreske stope na Kosovu?



Izvor: Anketa UNDP-a za 2013.

Mora se napomenuti, ovom prilikom, da su percepcije o poreskim stopama kontekstualne i da zavise od poslovnog okruženja ili čak od širih kulturnih karakteristika zemlje. U tom smislu, percepcije da su porezi visoki mogu biti rezultat visokog stepena izolacije, dezinformisanosti i neznanja koje kosovska preduzeća možda imaju o poreskim stopama u drugim delovima sveta, uključujući pre svega stope u njima susednim zemljama. Dalje, možda je u igri i kulturni element, pošto neke kulture prosto imaju veću predispoziciju da budu glasne u izražavanju nezadovoljstva, posebno u anketama u kojima je zagantovana anonimnost. Ukoliko se podaci iz Grafikona 1 uzmu kao primer – oni koji ilustruju nezadovoljstvo poreskim stopama u različitim zemljama širom sveta – neprikladno informisanje i kulturni faktori mogu biti deo objašnjenja zašto neke zemlje sa sličnim poreskim stopama imaju različite stepene nezadovoljstva.

Nezavisno od toga, postoje dokazi koji sugerišu da jedan od najvažnijih razloga zašto proizvodne firme na Kosovu smatraju da su porezi visoki jeste to što većina njih deluje sa ograničenim prilivom gotovine i prodaje – u suštini na rubu likvidnosti i možda čak i stečaja. Čak i ako se poreske stope mogu objektivno smatrati normalnim ili niskim – kao što to sugerišu komparativni podaci – firme ih smatraju visokim zato što se isplaćuju iz ograničenih profita ili finansijskih sredstava planiranih za ključne investicije ili iz skupih sredstava za vraćanje zajmova. Anketni odgovori stoga možda podrazumevaju određenu dozu neprikladnog svaljivanja krivice. To znači da drugi faktori u poslovnom okruženju – na primer kamatne stope, koje su nedavno iznosile 11% na sve dugoročne investicione zajmove²³ – stvaraju tako velike barijere i troškove da se automatski bilo kakav stepen poreskih stopa smatra visokim ili opterećujućim.

Argumenat da su porezi sagledani kao visoki usled problema sa likvidnošću dalje je ojačan činjenicom da veliki broj firmi ne prijavljuje u potpunosti svoje aktivnosti ili odlučuje da deluje neformalno. Jedan izveštaj Instituta Riinvest zaključuje da udeo neformalnosti u privatnom sektoru dostiže 34% i da je viši za proizvodne firme.²⁴ Sektorski profili koje je izradio UNDP u ime Ministarstva trgovine i industrije takođe zaključuju da su firme u drastičnoj meri

²³ Centralna banka Kosova

²⁴ Institut Riinvest. "Platiti ili ne platiti" http://www.fes-prishtina.org/wb/media/Publications/2013/BUSINESS_INFORMATIONALITY_ENG_FINAL.pdf

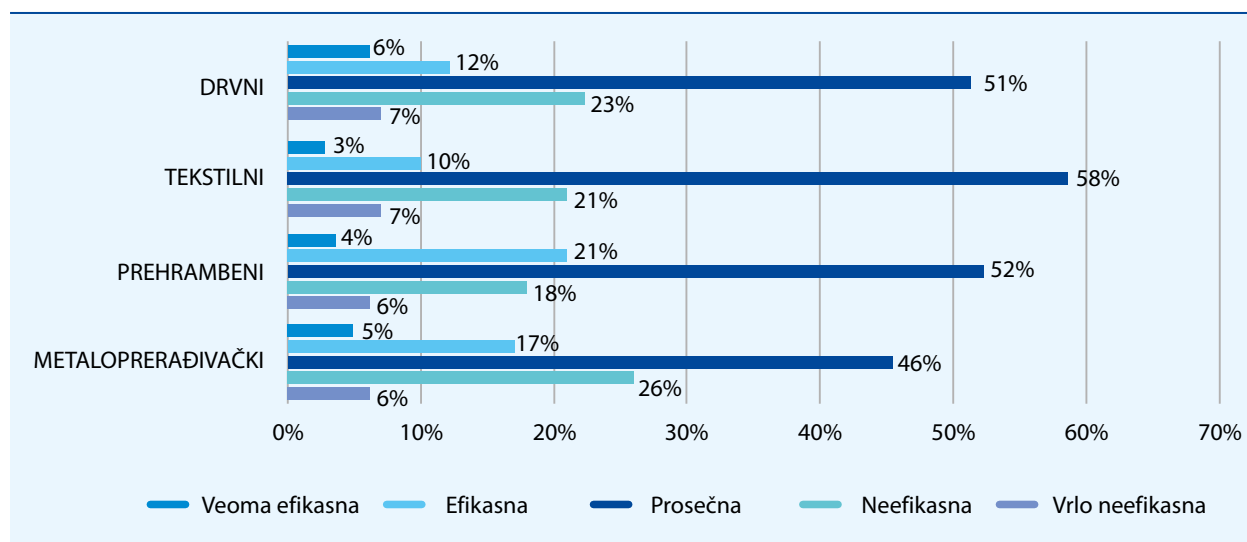
nedovoljno prijavile podatke o prodaji ili proizvodnom učinku prilikom odgovora na pitanja u sklopu ankete. U nekim slučajevima, kao što je metaloprerađivački sektor, vrednost ukupnih prijavljenih ulaznih vrednosti po sektoru bila je skoro dvostruko veća od vrednosti prijavljenih izlaznih vrednosti.²⁵

Praksa nedovoljnog prijavljivanja prodaje i njegova široka priroda potvrđena je intervjuima sa predstavnicima računovodstvenih firmi koje deluju na Kosovu a čiji su klijenti upravo ovi proizvođači.²⁶ Pojedinačni primeri možda ne oslikavaju celokupne uzorke, ali su možda neki u stanju da zabeleže i da ilustruju opšte trendove zbog kojih su se firme opredelile da deluju neformalno (sem iz očiglednog razloga "zato što mogu", ili lošije primene od strane PUK-a, o čemu će se diskutovati u narednom odeljku). Jedan profesionalni konsultant, koji trenutno radi za jednog velikog proizvođača na osmišljavanju novih projekata koji je imao uvid u njegovu finansijsku evidenciju, istakao je da kada bi kompanija prijavila svoj celokupan priliv prihoda, "ona ne bi bila u stanju da se održi".²⁷ U tom smislu, može se smatrati da neformalnost ima pozitivan uticaj, pošto stvara prostor za opstanak novih i krhkih kompanija, dajući im vreme da se poboljšaju i da postanu konkurentniji. Negativni efekti neformalnosti predmet su narednog dela.

5.2 Procena uticaja poreske administracije

Podaci iz anketa sa četiri proizvodna sektora sugerišu da firme koje deluju u ova četiri sektora uopšteno imaju slične percepcije kada govorimo o delotvornosti dve glavne institucije koje su odgovorne za naplatu poreza na Kosovu– Carine Kosova (CK) i Poreske uprave Kosova (PUK). Kao što je ilustrovano u Grafikonima 10 i 11 koji slede u nastavku, većina firmi ističe da imaju prosečan nivo zadovoljstva ovim dvema institucijama. Međutim, značajan broj firmi je nezadovoljan. Nezadovoljstvo je neznatno veće sa CK nego sa PUK-om.

Grafikon 10: Kako biste najbolje opisali učinak Carine Kosova?



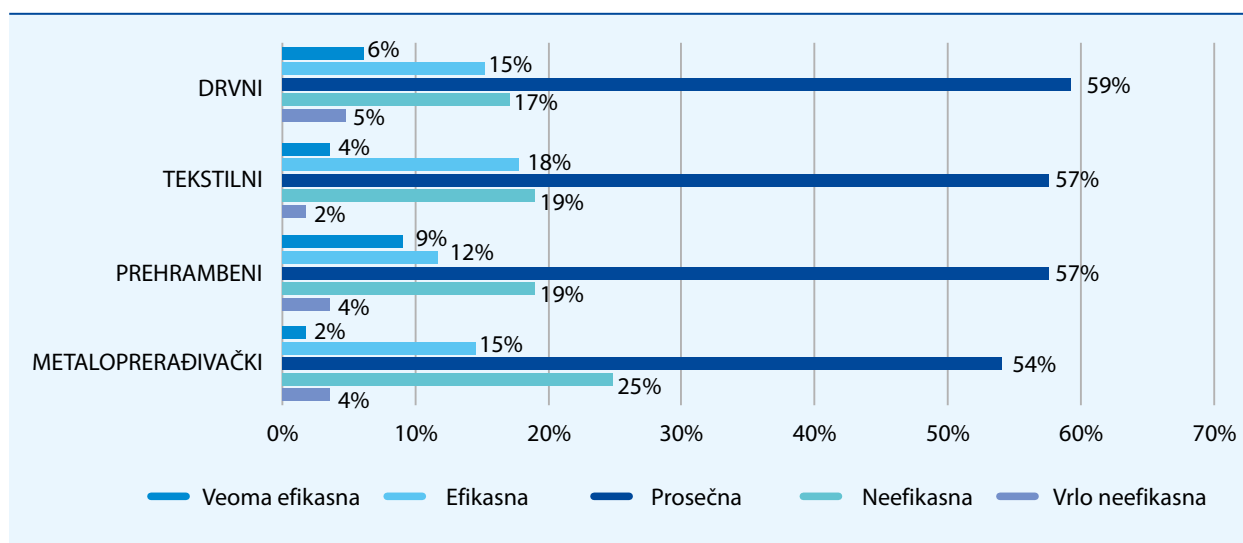
Izvor: Anketa UNDP-a za 2013.

25 Profil metaloprerađivačkog sektora

26 Intervju sa preduzećima.

27 Intervju sa konsultantom.

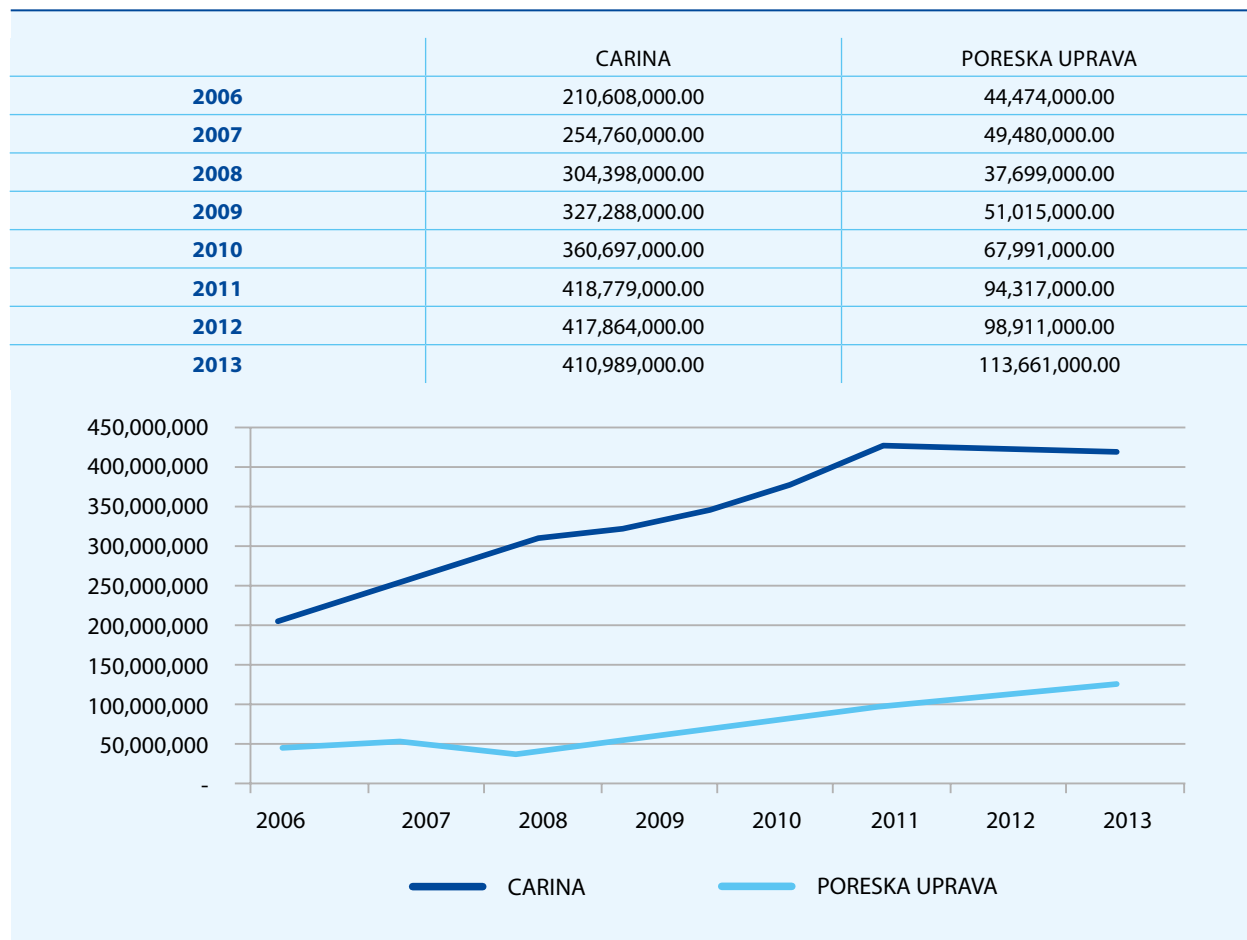
Grafikon 11: Kako biste najbolje opisali učinak Poreske uprave Kosova?



Izvor: Anketa UNDP-a za 2013.

Intervjui sa predstavnicima preduzeća ukazali su na dva ključna problema sa sprovođenjem poreskog i carinskog sistema na Kosovu koji po svemu sudeći predstavljaju mnogo veće prepreke po njihovo poslovanje u odnosu na postojeće poreske ili carinske stope. Ove prepreke obuhvataju: a) ubiranje PDV-a od strane Carine Kosova na graničnom prelazu, pre nego što se proizvodi koriste za sirovinu ili se prodaju i b) visoki stepen neformalnosti koji stvara okruženje koje pogoduje nepravičnoj konkurenciji ili arbitrarnom i selektivnom kažnjavanju od strane inspektora PUK-a.

Naplata PDV-a na graničnom prelazu povećala je trošak poslovanja: Naplata PDV-a na granici ubedljivo je pritužba broj jedan koja je identifikovana tokom intervjuja sa predstavnicima sektora ili računovodstvenih/revizorskih firmi koje rade za široki raspon proizvođača. Kao što je ilustrovano u Grafikonu 12, u 2013. godini, Carina Kosova naplatila je €411 miliona na ime PDV-a na granici dok je Poreska uprava Kosova naplatila €113 miliona interno. Opšta je percepcija da je ovo delotvorniji način da kosovske institucije ostvare svoje prihode, pošto je lakše da CK registruje robu na granici nego da PUK sprovede inspekciju i proprati prodaju na Kosovu. U jednom smislu, ovo odražava neuspeh institucija da stvore pouzdani sistem kontrole i izveštavanja u okviru Kosova. PDV-om naplaćenim na granici, Carina Kosova u stanju je da sakupi oko ¼ kosovskog budžeta, ali to čini na uštrb preduzeća, povećavanjem troškova poslovanja.

Grafikon 12: Naplata PDV-a od strane Carine i PUK-a

Izvor: Carina Kosova i Poreska uprava Kosova

Intervjui sa predstavnicima preduzeća ukazali su da naplata PDV-a na graničnim prelazima stvara velike probleme u likvidnosti firmi, pošto moraju da plate velike količine gotovine na samom startu pre nego što upotrebe robu koju su kupili a koja im je potrebna za dalje poslovanje. Ovo je posebno problematično imajući u vidu činjenicu da je većina firmi u teškom položaju sa prilivom gotovine i što radi na samom rubu likvidnosti i/ili stečaja. Ovo je posebno problematično za nove firme, i u suštini stvara veliku ulaznu prepreku i samim tim šteti konkurenciji. Plaćanje PDV-a na granici blokira veliku količinu kapitala koji bi omogućio firmama da ulože ili da zaposle veći broj radnika.

Neformalnost je stvorila osnovu za anti-konkurentne i arbitrarne mere poreskih vlasti:

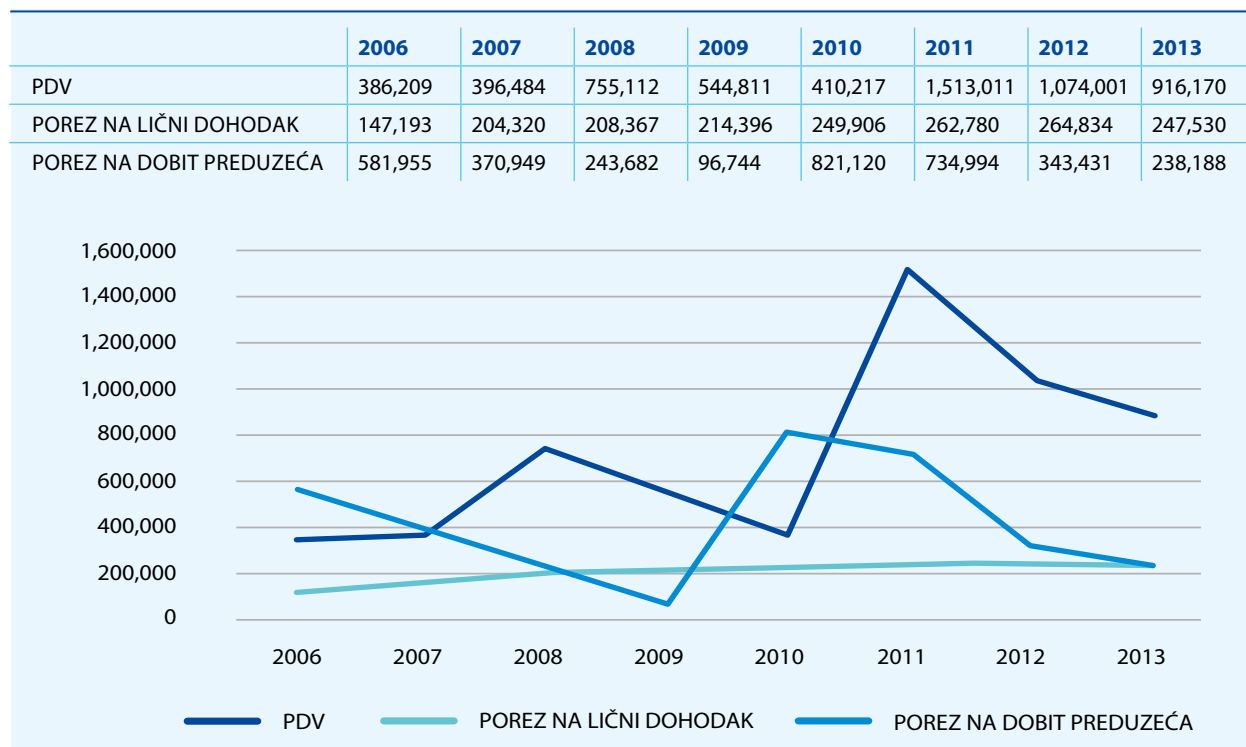
Drugi najveći problem sa sprovođenjem poreskog sistema koji je istaknut tokom intervju a koji je takođe potvrđen iz drugih izvora bilo je pitanje neformalnosti i utaje poreza, koje stvara prostor za arbitrarne mere poreskih inspektora i samim tim za anti-konkurentne prakse. Opšta je percepcija da su poreski administratori upoznati da većina firmi u nedovoljnoj meri prijavljuje svoju delatnost. Ovo stvara prostor za zloupotrebu, pošto moćnija i dobro povezana preduzeća mogu koristiti poreske inspektore kako bi pričinili štetu svojim konkurentima, znajući da su ranjivi. U anketi koju je sproveo Institut Riinvest o neformalnosti, na skali od 1-10, preduzeća su dala ocenu 4.6 na pitanje da li se poreski inspektori mogu podmititi ili zloupotrebiti svoju vlast, što sugeriše da mogu postojati značajni primeri njihove zloupotrebe.²⁸

28 Institut Riinvest. "Platiti ili ne platiti" http://www.fes-prishtina.org/wb/media/Publications/2013/BUSINESS_INFORMATIONITY__ENG_FINAL.pdf

Neki primeri koji su istaknuti tokom intervjua sa preduzećima mogu ilustrovati prirodu problema sa kojima se suočavaju oni koji smatraju da je PUK neefikasan ili veoma neefikasan. Jedna intervjuisana računovodstvena firma ispričala je primer dva susedna i konkurentna preduzeća, od kojih je jedno delovalo potpuno neformalno a drugo je plaćalo neke poreze, iako su nedovoljno prijavljivali prodaju. Ironično, drugog su posetili poreski inspektori i bio je primoran da ugasi svoje postojanje usled novčanih kazni.²⁹ Činjenicu da je neformalna konkurencija velika prepreka po preduzeća takođe potvrđuje većina poslovnih anketa koje su sprovedene na Kosovu poslednjih godina.³⁰

Neformalnost uglavnom dovodi do slabe primene od strane PUK-a: Postoji neformalnost ne samo zbog toga što su mnoge firme podstaknute da rade na takav način, već i zato što su institucije za naplatu poreza neefikasne u ubiranju poreza. Istorijski podaci PUK-a ilustruju ne samo visok stepen neformalnosti u okviru četiri proizvodna sektora koja su podložna ovoj studiji, već i visoki stepen uzvratnosti da se poboljša primena. Na primer, Grafikon 13 ilustruje trendove u naplati poreza za tri vrste poreza (porez na dobit, porez na lični dohodak i PDV) za firme koje deluju u četiri proizvodna sektora. Jasno je iz grafikona da je uvođenje fiskalnih uređaja u 2009. godini od strane kosovskih institucija drastično povećalo naplatu PDV-a, što sa druge strane pokazuje koliko je prodaja nedovoljno prijavljeno i kakav uticaj bolja primena može imati na smanjenje neformalnosti.

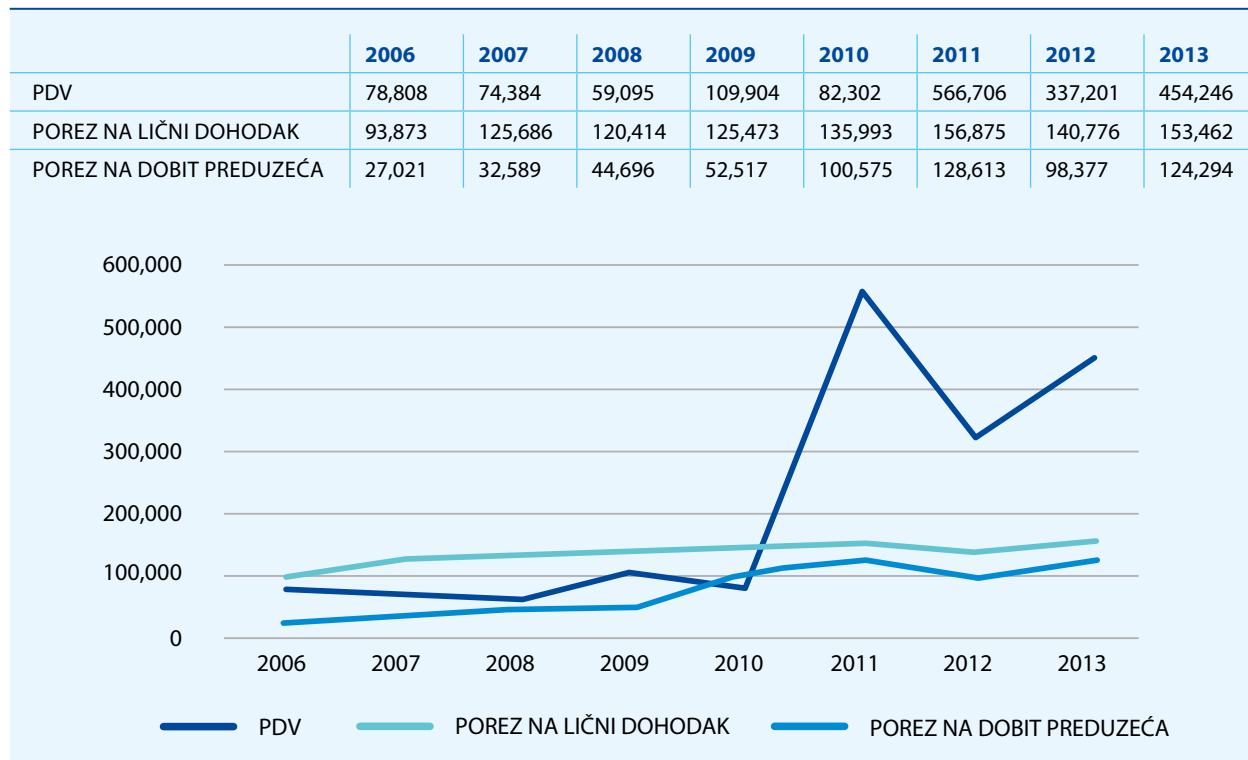
Grafikon 13: Metaloprerađivački sektor



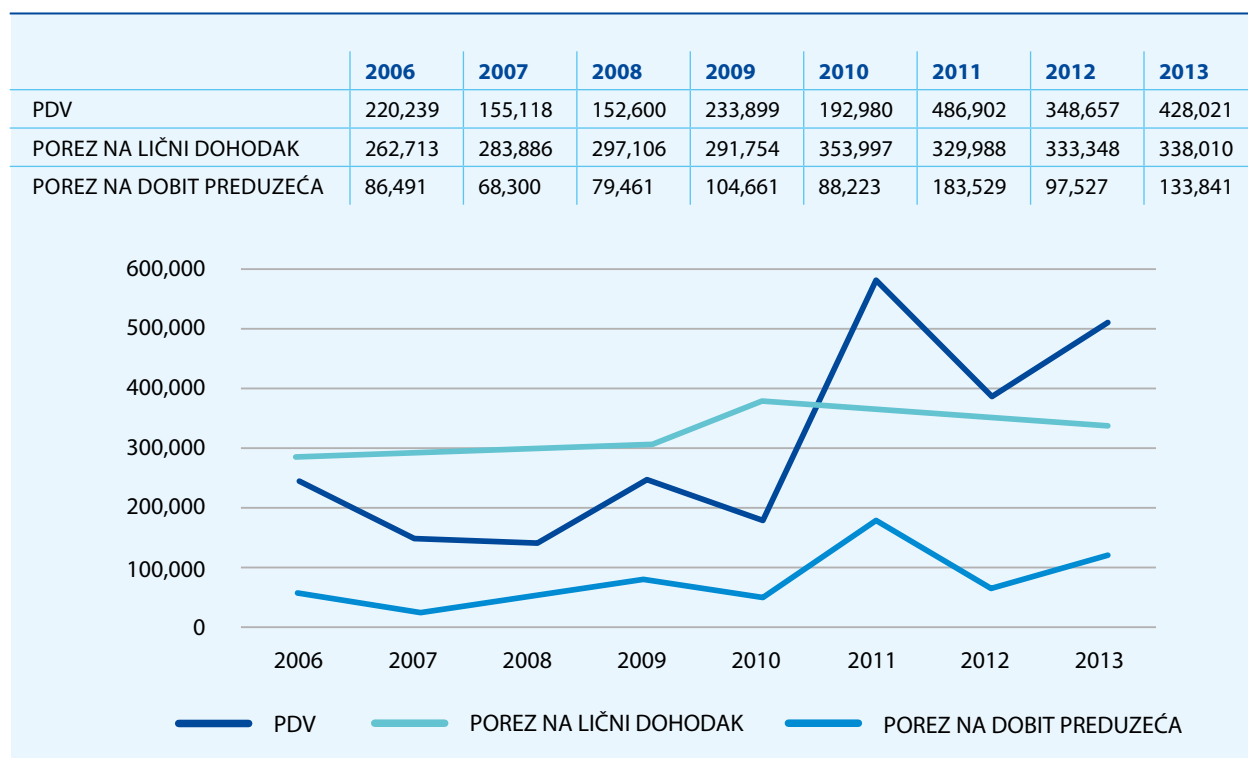
²⁹ Intervju sa preduzećima.

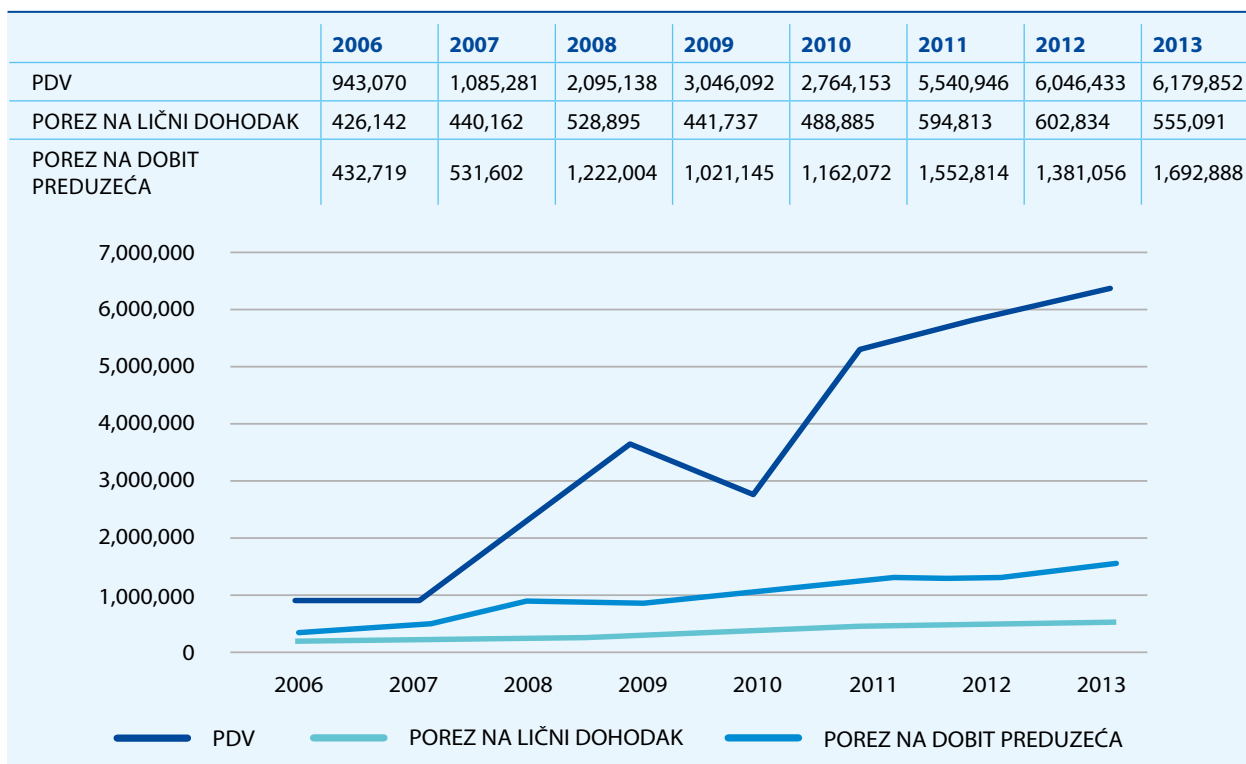
³⁰ Vidi na primer Izveštaj o ljudskom razvoju UNDP-a za 2012. ("Privatni sektor i zapošljavanje") ili sektorske profile koje je priredio UNDP-MTI.

Grafikon 14: Tekstilni sektor



Grafikon 15: Drvni sektor



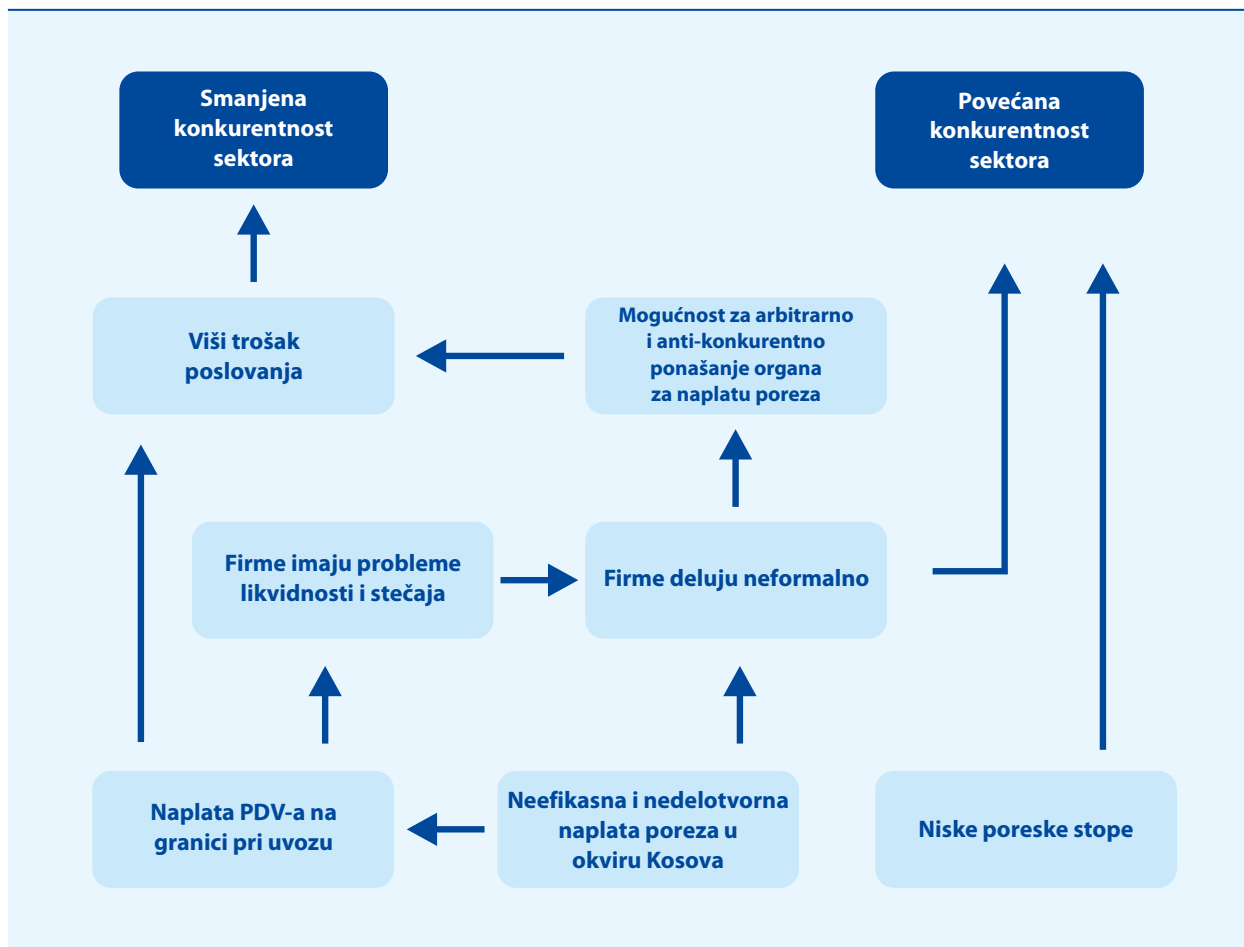
Grafikon 16: Prehrambeni sektor

Izvor: Poreska uprava Kosova, 2014.

6. DEFINICIJA PROBLEMA: GRAFIČKA ILUSTRACIJA

Empirijski podaci koji su predstavljeni u prethodnim odeljcima sugerišu da su četiri proizvodna sektora ostvarila rast tokom poslednje decenije, ali da ne postoji nikakav način da se direktno izmeri direktan uticaj poreskog režima, bez obzira da li je pozitivan ili negativan. Bez obzira na isto, ne postoje nikakvi ubedljivi dokazi koji sugerišu da su poreske stope ostvarile prilično negativan efekat, dok su faktori koji se odnose na poresku administraciju imali mešoviti uticaj. Visoki stepen neformalnosti koji je omogućen lošim sprovođenjem naplate poreza zapravo daje firmama kritičan prostor za rast. Međutim, ovo je takođe stvorilo nekoliko problema koji su povećali već visok trošak poslovanja– uključujući ovde, kritično, nanošenje štete konkurenciji između i u okviru sektora, pošto sve firme ne vrše utaju poreza u istom obimu. Struktura problema predstavljena je u vidu problemskog stabla navedenog u Grafikonu 14.

Grafikon 17: Grafička ilustracija, problemsko stablo.



7. ZAKLJUČAK: IMPLIKACIJE PO POLITIKU

Ovaj dokument upotrebio je sve empirijske podatke koji su bili na raspolaganju kako bi se procenio uticaj poreskog režima na razvoj četiri proizvodna sektora na Kosovu: metaloprerađivački, drvni, tekstilni i prehrambeni. Ova četiri sektora ostvarila su rast u poslednjoj deceniji, iako su krenula sa vrlo male osnove. Međutim, oni se i dalje suočavaju sa mnogim ograničenjima i preprekama koje su povećale trošak poslovanja i samim tim smanjile njihovu konkurentnost u sve integriranijim regionalnim i globalnim tržištima. Uopšteno, zaključak koji se može izvući iz podataka jeste da u relativnom smislu, faktori koji se odnose na oporezivanje nisu bili glavna determinanta da se smanji konkurentnost kosovskih proizvođača. Glavni problemi leže negde drugde i odnose se na troškove finansiranja, trošak i kvalitet radne snage itd. Nezavisno od toga, nekoliko važnih pitanja identifikovano je u ovom istraživanju koja bi trebalo da se istaknu i koja bi mogla da se preispitaju iz perspektive poreskih stopa i administracije u prilog širenja ova četiri proizvodna sektora. U širokom smislu, ističu se dve glavne implikacije po politiku:

a) Poreske stope nisu visoke, ali se mogu smanjiti još više ili čak eliminisati u potpunosti poreskim praznicima

Dokazi sugerišu da su poreske stope na Kosovu niske u poređenju sa drugim zemljama u regionu ili Evropi. Međutim, većina kosovskih proizvođača i dalje smatraju da su visoke, uglavnom pošto deluju u okruženju u kome je trošak poslovanja već visok. Oni su stoga primorani na

neformalnost, koja ih između ostalih štetnih efekata, kao što su manje mogućnosti za dobijanje kredita, takođe čini podložnim arbitrarnosti i iznudi od poreskih zvaničnika, stvara uslove koji pogoduju nepravičnoj konkurenciji i dalje povećavaju njihove troškove poslovanja.

Jedno moguće rešenje za ovaj problem moglo bi da bude da se smanje poreske stope³¹ na minimum ili da se čak uvedu poreski praznici za firme u sektoru eliminisanjem uplate poreza u potpunosti na određeni period (npr. pet ili sedam godina) preduzimajući istovremeno dodatne mere kako bi se obezbedilo da se bez obzira na isto registruju pri PUK-u i da prijave svoje prihode, koji bi ih formalizovali na dugi rok. Još jedna mogućnost bila bi da se ovakvi podsticajni paketi povežu sa već pokrenutim procesom uspostavljanja slobodnih ekonomskih zona, koji bi takođe stvorili uslove za stvaranje klastera u ovom sektoru.

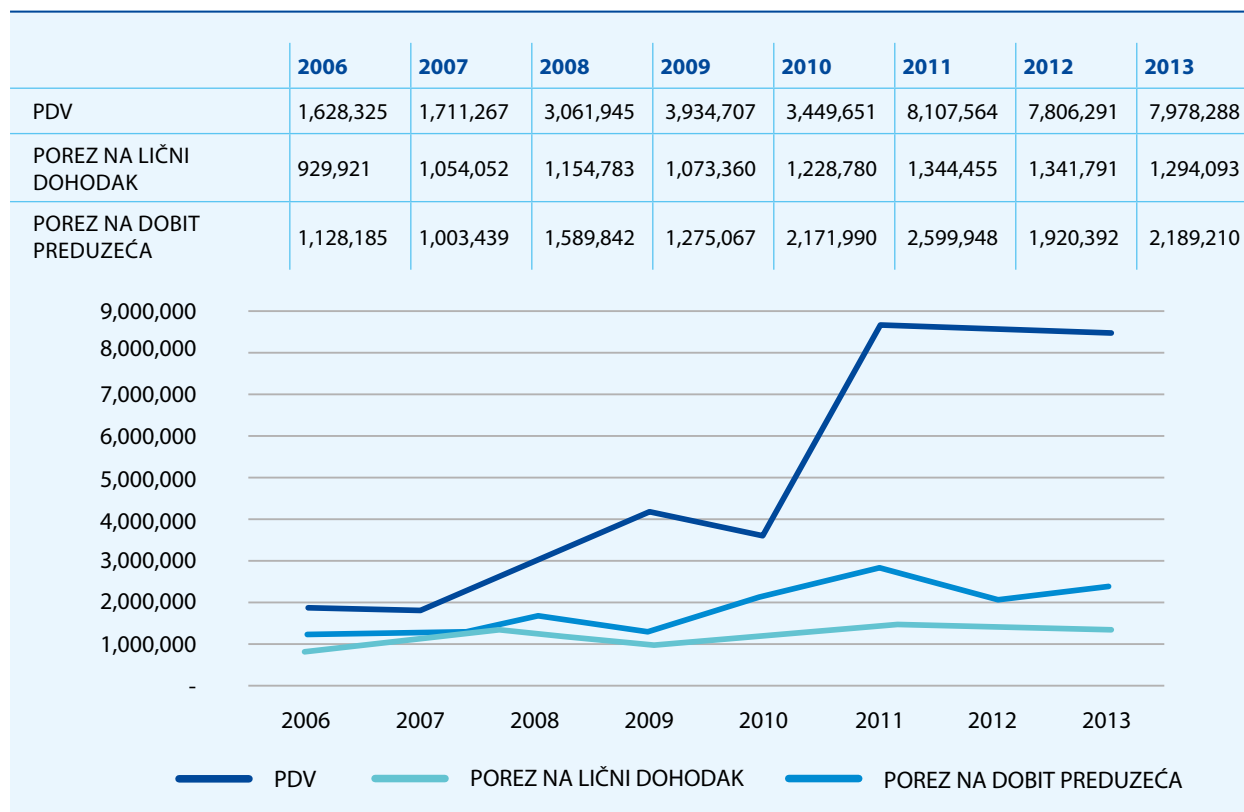
Ono što je sigurno, optimalni vremenski period trajanja poreskih praznika, obim korisnika i njihovi kriterijumi trebalo bi da se preispitaju u pojedinosti u sklopu budućih studija – pošto je obim ove studije ograničen. Međutim, ono što se zasigurno može reći za ova četiri sektora koja su uključena u ovu studiju jeste da bi date mere mogle dovesti do nekoliko pozitivnih pomaka. Ono što je najvažnije, pružilo bi firmama dovoljan prostor da se pozabave drugim barijerama na koje nailaze u svom poslovnom okruženju i omogućilo bi im da se formalizuju i da samim tim smanje opasnosti bilo kakvih arbitrarnih i anti-konkurentnih radnji koje su preduzeli poreski inspektori.

Takođe postoje određeni razlozi da se veruje da bi ovakve mere mogle biti fiskalno izvodljive ukoliko se primene samo u ovim sektorima. Ukupna vrednost poreza koji su naplaćeni u ova četiri sektora veoma je mala u opštim prihodima koje je ubrao PUK. Kao što to ilustruje Grafikon 15, samo oko €11 miliona u porezima (lični, poslovni ili na dobit) naplaćeno je u sva četiri sektora tokom 2013. Grafikon 16 pokazuje da prihodi iz ova četiri proizvodna sektora predstavljaju samo mali deo ukupnih prihoda koje PUK dobija u kombinaciji poreza na dobit, poreza na lični dohodak, poreza na preduzeća i PDV-a. Na primer, u 2013, dok su porezi koji su naplaćeni iz ova četiri sektora iznosili €11 miliona, ukupna svota koja je naplaćena od ovih poreza na Kosovu iznosila je €231 milion.

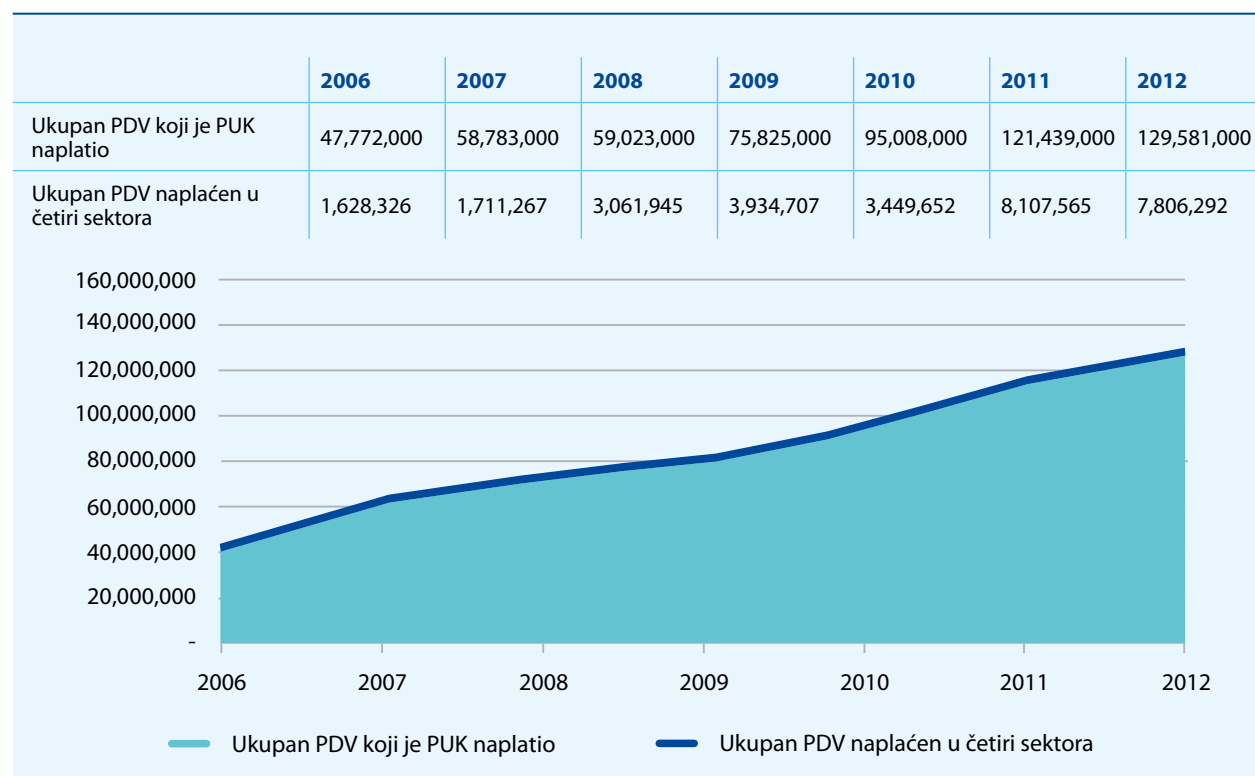
Porezi iz ovih sektora sačinjavaju pukih 4.4% ukupnih poreza koje je naplatio PUK. Možda bi se moglo opravdano pretpostaviti da je udeo PDV-a plaćen Carini Kosova naplatom na granici od strane proizvodnog sektora isti kao i udeo koji je plaćen PUK-u. Ukoliko se izvede iz ukupne sume PDV-a koji je naplatila Carina Kosova (€410 miliona), udeo od 4.4% podrazumevao bi uplatu poreza od oko €16.5 miliona, čime bi ukupan račun na ime poreza u ova četiri proizvodna sektora (isključujući carinske dažbine) iznosio oko €28 miliona godišnje. Ovo je još uvek samo delić ukupnih prihoda koji se slivaju u kosovski budžet od oko €1.5 milijardi.

31 U mandatu ovog izveštaja nije da preporučiti na koga bi trebalo primeniti smanjenje u porezima – odnosno, da li samo na ova četiri sektora, na sve proizvodne firme ili na sva preduzeća. Isti prosto samo sugerise šta bi ovo smanjenje podrazumevalo za ova četiri sektora.

Grafikon 18: Ukupan naplaćeni porez u sva četiri sektora, po vrsti poreza



Grafikon 19: Naplata poreza na dobit + poreza na lični dohodak + PDV-a od strane PUK-a, ukupna vrednost u četiri proizvodna sektora



b) Od presudne je važnosti da se ojačaju kapaciteti PUK-a za naplatu poreza

Postojanje visokog stepena neformalnosti sugerije da su kapaciteti Poreske uprave Kosova da vrši naplatu poreza slabi. Ovo je razlog što se kosovski budžet oslanja na Carinu Kosova da naplati PDV na granici, pošto je lakše zabeležiti ovu robu pri ulasku na Kosovo. Nezavisno od toga, naplata PDV-a na granici blokira dragocen kapital preduzeća koja se suočavaju sa ograničenjima u likvidnosti i koja deluju u okruženju u kome su troškovi poslovanja već visoki. Jedno moguće rešenje moglo bi biti da se Carini Kosova da uloga da samo registruje ulazak robe, što bi nakon toga omogućilo PUK-u da pro prati i uporedi prijavljeni uvoz sa finansijskim izveštajima firmi i da naplati PDV nakon prodaje. Ovo bi moglo podrazumevati, na primer, razradu zajedničkog softvera za razmenu informacija između PUK-a i Carine. Bolje upravljanje poreskim sistemom takođe bi bilo od presudne važnosti da se izbegnu zloupotrebe u slučaju bilo kakvih posebnih podsticaja (kao što su posebne redukcije u porezu) ili kako bi se sprečile anti-konkurentne i arbitrarne mere organa za naplatu poreza prema konkretnim firmama.

BIBLIOGRAFIJA

- Firma za računovodstvo i reviziju 1. (2014, april). (A. Maliqi, & D. Pozhegu, anketeri)
- Firma za računovodstvo i reviziju 2. (2014, april). (D. Pozhegu, anketer)
- Firma za računovodstvo i reviziju 3. (2014, april). (A. Maliqi, anketer)
- Alija, E. K. (2014). Sektorski profil prehrambene i industrije za pakovanje. Ministarstvo trgovine i industrije.
- Deichmann, J. I. (2012). Historical Legacies and Foreign Direct Investment in Bosnia and Herzegovina.
- Estrin, S., & Uvalic, M. (2013). Foreign direct investment into transitioning economies: are the Balkans different?
- Evropska komisija (DG TAXUD). (2013, jul). *Studija za kvantifikaciju i analizu jaza u PDV-u u 27 država članica EU.*
- Prehrambena firma sa sedištem u Prištini. (2014, maj). (A. Maliqi, & D. Pozhegu, anketeri)
- Gashi, A. (2014). Sektorski profil drvne industrije. Ministarstvo trgovine i industrije.
- James, S. (2009). Tax and Non-tax Incentives and Investment: Evidence and Policy Implication. December.
- Kersan-Skabic, I., & Edvard Orlic. (2007). Determinants of FDI inflow in CEE and Western Balkan Countries (Is accession to the EU important for attracting FDI?).
- Vlada Kosova. (2014). Odluka br. 02/178.
- Vlada Kosova. (2014). Odluka br. 03/178.
- Vlada Kosova. (2014). Odluka br. 07/186.
- KPMG. (2014). *KPMG*. Preuzeto avgusta 2014, sa [www.kpmg.com](http://www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/corporate-tax-rates-table.aspx): <http://www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/corporate-tax-rates-table.aspx>
- Maliqi, A. (2014). Sektorski profil metaloprerađivačke industrije. Ministarstvo trgovine i industrije.
- Mateev, M., & Tsekov, I. (2012). Do Central and Eastern European Countries Posses FDI Advantages to More Developed Western Countries?
- Metaloprerađivačka firma sa sedištem u Prištini. (2014, april). (A. Maliqi, anketer)
- Qefalia, A., & Rexhepi, P. (2009). The Present Situation and the Future Perspectives of Foreign Direct Investment in Balkan Region.
- Predstavnik Ministarstva poljoprivrede,, F. (2014, maj). (D. Pozhegu, & A. Maliqi, anketeri)

- Predstavnik Ministarstva finansija. (2014, maj). (D. Pozhegu, & A. Maliqi, anketeri)
- Institut Riinvest. (2014). *Platiti ili ne platiti*.
- Rizvanolli, A. (2014). Sektorski profil tekstilne industrije. Ministarstvo trgovine i industrije.
- Rojec, M., & Penev, S. (2011). Attractiveness of Western Balkan Countries for FDI.
- Serin, V., & Çalıskan, A. (2010). Economic Liberalization Policies and Foreign Direct Investment in Southeastern Europe.
- Sokoli, Y., Zaho, L., & Sokoli, I. (2011). Business Climate As One Of The Main Determinant Of The Foreign Direct Investment In South.
- Sykianakis, N. (2007). Risk Assessment And Management In Fdis: A Case Study In The Balkans.
- Tekstilna firma sa sedištem u Đakovici. (2014, maj). (D. Pozhegu, anketer)
- The Economist. (2014, May 05). *The Economist*. Preuzeto avgusta 2014, sa www.economist.com: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2014/05/daily-chart-1?src=scn%2Ftw%2Fte%2Fdc%2Ftaxedandtired>
- UNDP. (2012). *Izveštaj o ljudskom razvoju za 2012*.
- UNMIK. (1999). Uredba br. 1999/16: o uspostavljanju Centralne fiskalne uprave i drugim srodnim službama.
- UNMIK. (1999). Uredba br. 1999/3: o uspostavljanju carinske i drugih srodnih službi na Kosovu.
- UNMIK. (2001). Uredba br. 2001/11: o porezu na dodatu vrednost.
- UNMIK. (2002). Uredba br. 2002/4: o porezu na lični dohodak.
- UNMIK. (2004). Uredba br. 2004/51: o porezu na dobit.
- VATlive. (2014). *VATlive*. Preuzeto avgusta 2014, sa www.vatlive.com: <http://www.vatlive.com/eu-vat-rules/vat-registration-threshold/>
- Svetska banka. (2014). *Izveštaj o uslovima poslovanja za 2014*.



MINISTRY FOR FOREIGN
AFFAIRS OF FINLAND



*Empowered lives.
Resilient nations.*

