

Naknade za korišćenje mineralnih sirovina

RADE J. JELENKOVIĆ, Univerzitet u Beogradu,

Rudarsko-geološki fakultet, Beograd,

RADULE D. TOŠOVIĆ, Univerzitet u Beogradu,

Rudarsko-geološki fakultet, Beograd

Pregledni rad

UDC: 553.04:338.2

Naknade za korišćenje mineralnih sirovina predstavljaju jedan od vidova pravične naknade za trajni gubitak neobnovljivih mineralnih resursa nacionalnog značaja, kao i vid ostvarivanja prihoda u zamenu za otkopane količine mineralnih sirovina. Vrste naknada i njihovi iznosi treba da budu određeni na način koji će omogućiti maksimalnu ekonomsku korist društvene zajednice u što dužem vremenskom periodu uz istovremeno očuvanje ekonomskih i drugih interesa nosilaca eksploatacije, a poslovni ambijent u sferi rudarstva učiniti povoljnim i atraktivnim za dalja ulaganja kapitala u geološka istraživanja i razvoj rudarske industrije. Vrste naknada, njihovi iznosi i očekivani efekti njihovog uvođenja prikazani su u ovom radu.

Ključne reči: mineralni resursi, korišćenje, naknade, poreski sistem

1. UVOD

Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije predviđa da nosioci eksploatacije mineralnih sirovina plaćaju naknadu za njihovo korišćenje po osnovi prihoda u iznosu do 7%. Za metalne mineralne sirovine ona iznosi 5% neto povraćaja iz topionice, dok se za sirovine za dobijanje građevinskih materijala naknada određuje po toni iskopane sirovine. Kontrolu naplate naknade vrše poreski organi, a prikupljena sredstva se raspodeljuju na sledeći način: 40% je prihod Republike, 40% prihod lokalne samouprave i 20% prihod resornog Ministarstva [1].

Vrste i iznosi naknada imaju značajan uticaj na dalji razvoj rudarske industrije i geoloških istraživanja u Srbiji, tako da im pri donošenju nove zakonske regulative mora biti posvećena odgovarajuća pažnja. U radu su razmotreni različiti vidovi naknada za korišćenje mineralnih sirovina koje su danas u upotrebi u svetu i, naročito, preporuke Svetske banke vezane za njihovo određivanje [2].

2. SVRHA NAKNADE ZA KORIŠĆENJE MINERALNIH SIROVINA

Složeni ekonomski uslovi tržišnog privređivanja i

funkcionisanja mineralnih ekonomija početkom 21. veka, uticali su na većinu zemalja u svetu da pokrenu odgovarajuću ekonomsku regulatornu reformu mineralnog sektora. Značajan deo pomenutih aktivnosti odnosi se na unapređenje starog i/ili projektovanje novog poreskog sistema, čiji je cilj ne samo ekonomsko uravnoteženje različitih vrsta naknada, poreza, taksi i njihovih iznosa, već i uvođenje stimulativnih podsticaja za razvoj rudarske industrije. Iz pomenutih razloga, kreatori mineralne i poreske politike u ekonomski razvijenim zemljama, kao i u zemljama u razvoju, teže ka uspostavljanju pravičnih i transparentnih poreskih sistema, koji su konkurentni na globalnom tržištu i koji odgovaraju regulatornim i finansijskim potrebama države, ali i potrebama i zahtevima investitora.

U većini zemalja u svetu danas postoji obaveza plaćanja različitih vrsta naknada, poreza i taksi za korišćenje mineralnih sirovina. U zemljama u kojima ih trenutno nema, predviđa se da će biti uvedene radi sprečavanja diskriminacije drugih privrednih grana u odnosu na mineralni sektor, odnosno kako bi pomenute zemlje na svetskom tržištu mogle da se predstavljaju kao određena sa povoljnim uslovima za investiranje kapitala.

U zemljama u kojima naknade za korišćenje mineralnih sirovina postoje, metode njihovog određivanja su različite, a iznosi naknada variraju. Svrha i opravdanje za uvođenje naknada je dobijanje pravične naknade za trajni gubitak mineralnih resursa nacio-

Adresa autora: prof. dr Rade Jelenković, Univerzitet u Beogradu, Rudarsko-geološki fakultet, Beograd, Đušina 7

Rad primljen: 20.03.2014.

Rad prihvaćen: 24.03.2014.

nalnog značaja i/ili ostvarivanja prihoda u zamenu za otkopane rezerve mineralnih sirovina.

3. OPTIMALNI NIVO NAKNADE I DISKRIMINACIJA MINERALNOG SEKTORA

Sa aspekta makroekonomske politike, jedno od osnovnih obeležja zemalja sa razvijenim mineralnim ekonomijama je njihova težnja da uspostave tzv. „optimalni nivo“ oporezivanja mineralnog sektora, koji će omogućiti ne samo ostvarivanje prihoda po osnovi ubiranja poreza na duži rok, već i ostvarenje maksimalnih vrednosti društvenog proizvoda i porast nacionalne isplativosti. Uspostavljanje optimalnog nivoa oporezivanja u isto vreme podrazumeva i uspostavljanje ravnoteže između poreskih zahteva države i finansijskih mogućnosti investitora; drugim rečima, ako je stopa poreza previsoka, investicije i akumulirana sredstva biće redukovani, jer će investitori svoj fokus usmeriti ka alternativnim, ekonomski isplativijim oblastima i projektima. Sa druge strane, ako su poreske stope suviše niske, država će ekonomski neopravdano izgubiti deo prihoda od mineralnog sektora, što će se negativno odraziti na mogućnost zadovoljenja društvenih potreba i životni standard stanovništva. Određivanje „optimalnog nivoa“ oporezivanja i utvrđivanje naknada za korišćenje mineralnih resursa predstavlja izazov za mnoge vlade. Danas se za te potrebe, pored teorijskih razmatranja, često koriste i empirijski podaci prezentovani u različitim publikacijama, ekonomskim analizama i drugim izvorima [3, 4, 5].

Poseban izazov za državne organe predstavlja i pitanje poreske diskriminacije drugih privrednih grana u odnosu na mineralni sektor i obrnuto. Jedno od ključnih pitanja je da li mineralni sektor treba da se oporezuje na isti način kao i ostale privredne grane ili na neki drugi, specifičan način? Mišljenja o ovome su različita. Pojedini ekonomisti smatraju da poreska diskriminacija može da dovede do različitih vrsta poremećaja u slučaju tzv. problematičnih nacionalnih ekonomija, dok su drugi mišljenja da se mineralni sektor razlikuje od drugih i da zahteva specifična poreska rešenja. Otuda i većina država u svetu danas mineralni sektor oporezuje po različitim osnovama, uključujući i oporezivanje geoloških istraživanja, poreze na prihod, uvozne i izvozne dažbine, porez na dodatnu vrednost za robu i usluge, akcize i dr.

Problem poreske diskriminacije mineralnog sektora se ispoljava na makroekonomskom (važi za sve rudnike) i na mikroekonomskom planu (na koji način oporezivati pojedinačne rudnike?). Poseban izazov za kreatora poreske politike na makroekonomskom (projektom) nivou je da prepoznaju sa koliko poreza i taksu po različitim osnovama mogu da opterete investitore, odnosno koliko finansijskih sredstava inve-

stitori u te namene mogu da izdvoje iz budžeta projekta, a da pri tome budu minimalno zadovoljni.

Ekonomski parametri na mikroekonomskom planu su različiti, što znači da vlade, koje žele da svoj sistem oporezivanja baziraju na ekonomskim principima, iste moraju da prilagode svakom pojedinačnom rudniku. Do danas, nijedna vlada nije sprovela poreski sistem u mineralnom sektoru, koji je zasnovan isključivo na konceptu ekonomske rente, iako su neke poreske metode, kao što su na primer one zasnovane na profitu, prihvatljivije od onih koje su zasnovane na drugim principima. Poenta je u tome da konačni cilj oporezivanja u mineralnom sektoru ne treba da bude samo ubiranje poreza i ostvarenje prihoda, već sticanje sredstava, koja će se koristiti u sektoru socijalnih davanja i unapređenje egzistencijalnih uslova stanovništva, kao što je definisano u mnogim društvenim i političkim sistemima. Dugoročno posmatrano, postojanje naknada u mineralnom sektoru, dovodi do stvaranja kapitala koji se može koristiti za nova geološka istraživanja, pronalazak novih ležišta, razvoj infrastrukture, socijalna davanja i dr.

4. VRSTE NAKNADA I NAČINI NJIHOVOG ODREĐIVANJA

Države imaju mogućnost izbora u donošenju odluka o vrsti i visini naknada, poreza i taksu u mineralnom sektoru. Donete odluke izuzetno su značajne, jer mogu pozitivno, ali i negativno da utiču na spremnost investitora da ulažu novac u razvoj rudarske industrije i geološka istraživanja. U osnovi se naknade i njihovi iznosi određuju na jedan od sledećih načina: (a) prema jedinici proizvoda, (b) prema vrednosti proizvoda (na primer, jedinice bazirane na ad valorem naknadama /rojaliti/, na prodaji i akcizama, imovini i kapitalu, uvozu i izvozu, po odbitku na robu i usluge, na dodatnu vrednost, površini zemljišta i dr.) kao i (c) zasnovane na rentabilnosti (na primer, porez na dohodak, na kapitalnu dobit, dodatnu vrednost i višak dobiti, porez na dobit i/ili prihod na bazi naknade, odbitak na dividende i dr.).

Investitorima u osnovi odgovaraju porezi koji su vezani za njihovu sposobnost plaćanja, a najčešće za profitabilnost. Otuda, prilikom utvrđivanja vrste poreza koji će biti primenjeni, kreatori državne politike moraju da vode računa o usklađivanju svojih ciljeva sa interesima investitora. Država teži ka tome da ostvari što veći poreski prihod od svih rudnika bez obzira na njihovu profitabilnost, dok investitori razmatraju sve vrste poreskih obaveza, jer je za njih od primarnog značaja kumulativni efekat svih poreza na poslovanje. Ako je neto efekat ukupnog poreskog sistema suviše visok (prevelika efektivna poreska stopa), investitori će biti prinuđeni da se fokusiraju ka onim delatnostima gde je niža stopa oporezivanja.

Iako danas u svetu u domenu mineralnog sektora postoji širok spektar poreza, poslednjih nekoliko decenija uočljiv je trend da se ukupno poresko opterećenje rudnika smanji. Isti trend je prisutan i u većini drugih sektora, što odražava promenu percepcije državih organa o optimalnom nivou oporezivanja.

Ključni zadatak pri dizajniranju poreskog sistema, koji se odnosi na naknade za korišćenje mineralnih sirovina, je da se utvrdi da li i koji sistemi poreske diskriminacije postoje za različite vrste sirovina. Teorijski posmatrano, za određivanje naknada i njihovih iznosa, moguće je koristiti jedinstvene metode procene za sve mineralne sirovine, ali i različite za pojedinačne sirovine, zavisno od tržišnih uslova, relativne profitabilnosti korišćenja mineralnih sirovina, njihovih kvalitativnih svojstava i dr. U državama u kojima je rudarstvo razvijeno i ima dugu tradiciju, postoje razlike u načinu oporezivanja raznovrsnih mineralnih sirovina. U većini ostalih zemalja, međutim, pristup prema svim mineralnim sirovinama je isti ili se slične sirovine oporezuju na isti način.

Sistemi koji prave razliku između mineralnih sirovina danas se smatraju poželjnim, jer su vrste i visine naknada za njihovo korišćenje utvrđene na način koji najbolje odgovara datoj mineralnoj sirovini. Treba, međutim, naglasti i da sistemi koji ne prave razliku između mineralnih sirovina imaju određenih prednosti, naročito u slučajevima kada se radi o kompleksnim rudama, kao što su na primer koncentrat dobijeni iz masivno-sulfidnih ležišta. Imajući prêthodno rečeno u vidu, jedna od jasnih prednosti sistema oporezivanja, koji se zasnivaju na profitabilnosti ili prihodu, sastoji se u tome što mogu da se primene na bilo koju vrstu ili obim rudarske proizvodnje bez potrebe da se pravi razlika između mineralnih sirovina koje se proizvode i valorizuju.

Izučavanjem sistema naknada za korišćenje mineralnih sirovina, koje su u upotrebi u više od 35 zemalja sveta, došlo se do zaključka da je najveći broj istih zasnovan na jednom od sledeća tri sistema: 1) na jedinici proizvoda, 2) na vrednosti proizvoda (ad valorem) i 3) na profitu. Relativno mali broj zemalja koristi tzv. hibridne sisteme koji kombinuju dve od tri pomenute metode [2]. U najširoj upotrebi su sistemi bazirani na jedinici i vrednosti proizvoda, dok se profitni sistemi sve više koriste, naročito u zemljama sa diverzifikovanom ekonomijom.

Naknade zasnovane na jedinici proizvoda se pretežno koriste kod mineralnih sirovina, čija je cena relativno niska, a obim proizvodnje značajan (npr. prirodni građevinski materijali, boksit, rude gvožđa, fosfati, potaša i dr.). Prednost ove vrste naknade ogleda se u tome što se ne pravi razlika između rudnika sa različitim obimom proizvodnje, što obezbeđuje si-

guran i kontinualan prihod i jednostavnost primene. Naknade ovog tipa se ubiraju bez obzira na to da li rudnik ostvaruje profit ili radi sa gubitkom.

Naknade zasnovane na vrednosti proizvoda su promenljive i uslovljene promenama cene mineralne sirovine na tržištu. U zavisnosti od načina na koji je vrednost proizvoda definisana, one mogu da budu jednostavne ili složene za administriranje. Visina naknade može biti jednaka u svim uslovima, ali može i da varira zavisno od količine i kumulativne vrednosti proizvedenih i prodatih tržišnih proizvoda. Uobičajena vrednost koja se koristi za njeno određivanje u slučaju metalnih mineralnih sirovina je neto povraćaj iz topionice, odnosno prihod od prodaje krajnjeg proizvoda umanjen za troškove topljenja, rafinacije, transporta, pretovara, osiguranja i prodaje. Jednostavniji sistemi naknada su bazirani na vrednosti proizvoda i koriste tzv. „ostvarenu vrednost” zasnovanu, na primer na fakturama kupca. Složenije metode podrazumevaju određivanje cene mineralne sirovine prema vrednosti, koja se dobija korišćenjem međunarodnih referentnih cena za pojedine proizvode i u slučaju pojedinih, kao što su juvelirske sirovine, na primer na osnovu mišljenja nezavisnog procenitelja ili ukalkulisavanjem troškova transporta, osiguranja i dr.

Sistemi naknada zasnovani na profitu su uglavnom u upotrebi u državama sa razvijenom rudarskom privredom i poreskom administracijom. Iako obezbeđuju neizvestan i neravnomeran prihod tokom godine i složeni su za administriranje, obezbeđuju visoke i dugoročne poreske prihode i zadovoljavaju najviše kriterijume investitora. U osnovi se određuju primenom detaljnijih metoda procene, koje podrazumevaju da se pažljivo ekonomski analiziraju svi prihodi i rashodi, uključujući naročito kapitalne i operativne troškove.

Ciljevi i potrebe države i investitora nisu isti kada je u pitanju izbor metode, koja će se primeniti za utvrđivanje visine naknade za korišćenje mineralne sirovine. Državna administracija u većini slučajeva prednost daje metodama, koje su zasnovane na jedinici proizvoda i na vrednosti proizvoda, dok investitori prednost daju metodama koje su zasnovane na profitu. Osnovni razlog je u tome što države insistiraju na stabilnim i ravnopravnim sistemima, koji su u stanju da konstantno i predvidivo ostvaruju prihod, kao i na sistemima koji su jednostavni za upravljanje i administriranje i usmereni su ka određenim, precizno definisanim mineralnim sirovinama. Kompanije, međutim, teže ka primeni metoda koje uzimaju u obzir njihovu ekonomsku sposobnost da plate odgovarajuću naknadu i imaju više prednosti među kojima su sledeće: (a) omogućavaju brz povratak kapitala, (b) reaguju na padove tržišnih cena mineralne sirovine, (c) ne utiču na promenu graničnog sadržaja korisnih

komponenti ili životnog veka rudnika, (d) ne utiču značajno na porast operativnih troškova i (e) pogodno su za akcionare. I vlade i investitori uglavnom favorizuju poreske sisteme visokog nivoa transparentnosti.

Prilikom razmatranja bilo koje metode za određivanje naknade za korišćenje mineralnih sirovina, potrebno je da se vodi računa o tome da li je njihova primena efektivna i efikasna i da li se raspolaze zadovoljavajućim administrativnim resursima za sprovođenje njihovih naplate. U slučajevima kada su oni ograničeni, treba težiti ka zameni složenih metoda jednostavnijim. Otuda su i složene metode određivanja naknade zasnovane na profitu, karakteristične za zemlje koje raspolazu adekvatno finansiranim i stručno osposobljenim poreskim službenicima i revizorima.

Odgovornost za prikupljanje naknada i njihov monitoring može biti u domenu državnih institucija koje su nadležne za sprovođenje zakona koji pokriva oblasti rudarstva i geoloških istraživanja i/ili na određenim poreskim organima. Ako se nalaze u sferi odgovornosti rudarskog sektora, verovatno je da će biti ostvaren viši nivo razumevanja vrednosti mineralne sirovine za koju se naknada plaća i koja je predmet trgovine, što pozitivno utiče na sposobnost organa državne uprave da efikasno donose značajne odluke. Prethodno, međutim, može da utiče na smanjenje neutralnosti mineralnog sektora u odnosu na način određivanja naknade, posebno u vreme niskih cena mineralne sirovine ili problema u poslovanju rudarske industrije. Dobri poreski sistemi jasno preciziraju obaveze poreskih obveznika, uključujući i detalje, kao što su: (a) finalni rudarski proizvod (sirovi ili obrađeni); (b) metoda vrednovanja; (c) načini na koje će posebni oblici prodaje kao što su fjučersi, forvard, hedžing i dugoročni ugovori biti primenjeni; (d) oblik u kome će taksa biti iskazana i njihova frekvencija; (e) način i mesto plaćanja; (f) valuta koja se koristi za plaćanje; (g) mere za prilagođavanje privremene i stvarne prodaje; (h) uslovi, vrste i nivoi kazni za nepoštovanje odluka o plaćanju naknade; (i) informacije o procedurama za podnošenje žalbi u vezi sa procenama; (j) uslovi pod kojima se mogu podneti zahtevi za izuzeće od plaćanja naknada ili njihovo odlaganje.

Drugo ključno pitanje za kreatore mineralne politike je raspodela novca od prikupljene naknade za korišćenje mineralnih sirovina. Prikupljena sredstva mogu da predstavljaju deo državnog budžeta, ali je moguća i njihova raspodela prethodno definisanim akterima, što je politički i ekonomski korektnije rešenje. U mnogim zemljama, sredstva prikupljena od naknada, raspodeljuju se na nivou pokrajina, dok se u drugima vode debate o tome da se deo tih sredstava dodeli lokalnim zajednicama, koje su direktno obu-

hvaćene rudarskim aktivnostima, odnosno zajednicama u kojima se vrši eksploatacija mineralnih sirovina.

U većini afričkih zemalja sredstava od naknade prikupljaju centralne vlade i kasnije ih kroz aprocijacije državnog budžeta raspodeljuju na godišnjem nivou. Većina afričkih vlada je, za određivanje visine naknade, prihvatila metod vrednosti proizvoda sa stopama koje su na nivou oko 3%, osim za dijamante, čija eksploatacija je ključni deo rudarstva u pojedinim zemljama i oporezuju se po višoj stopi. Većina propisa, koji se odnose na rudarstvo, omogućava odlaganje plaćanja naknade ili, u izuzetnim slučajevima, izuzeće od plaćanja.

U Aziji i Pacifičkom regionu, naknade se plaćaju centralnim vladama ili pokrajinskim, odnosno lokalnim organima vlasti. U većini slučajeva, određuju se po jedinici proizvoda, delom i prema vrednosti mineralne sirovine. U nekoliko zemalja dozvoljeno je odlaganje plaćanja naknada u vreme ekonomske krize ili smanjenje njihovih stopa. Stopa naknade se obično kreće u rasponu od 2 do 4%.

U Australiji su naknade određene na državnom (pokrajinskom) nivou. Način njihovog određivanja je kompleksan i različit za različite mineralne sirovine. U većini država naknada za nemetalične mineralne sirovine se određuje po jedinici proizvoda, a za ostale sirovine prema vrednosti proizvoda. U jednoj australijskoj državi, sistem baziran na profitu se koristi za sve mineralne sirovine, dok se u druge dve države, profitni sistem koristi samo za ograničeni broj specifičnih mineralnih sirovina. Pojedine države dozvoljavaju mogućnost odlaganja plaćanja taksi ili njihovo sniženje u vreme ekonomskih kriza, dok u drugim državama to nije slučaj. Poreske stope *ad valorem* se kreću u rasponu od 2 do 4%.

Naknade za korišćenje mineralnih sirovina u zemljama Latinske Amerike se pretežno određuju prema vrednosti sirovine i obično se kreću u rasponu 2-3%. Pojedine zemlje, značajni proizvođači mineralnih sirovina ili pojedine njihove pokrajine (Argentina), ne nameću obavezu plaćanja taksi. Zemlje u kojima one postoje ne dozvoljavaju odlaganje njihovog plaćanja u vreme ekonomske krize i sklone su tome da ih usmeravaju pre vladajućim političkim strankama nego da ih uplaćuju u državni budžet.

Države Kanade i Severne Amerike ne nameću naknade na centralnom nivou vlasti. U Kanadi se određuju na bazi ostvarenog profita, sa stopama koje su uglavnom >5% (katkad i >10%), a za njihovo prikupljanje su nadležne pokrajine. U SAD sistem određivanja i način plaćanja naknada je vezan za prirodu vlasništva nad mineralnim sirovinama i veoma je složen. Za mineralne sirovine u državnoj svojini, naknada se određuje prema vrednosti sirovine; samo u Ne-

vadi, zemlji sa veoma značajnom rudarskom industrijom, u upotrebi je sistem baziran na ostvarenom profitu.

Načini određivanja naknada prema vrednosti proizvoda i prema ostvarenom profitu nisu isti u svim državama sveta i ne zavise od njihovog mineralnog i ekonomskog potencijala. Takođe, države na čijoj se teritoriji nalaze velika ležišta mineralnih sirovina i rudnici svetskih razmera, nisu sklone nametanju viših ili nižih iznosa naknada u odnosu na druge države, već teže da one budu jasne, realne, uporedive i konkurentne. Otuda i ne postoji jasan odnos između značajnih ekonomskih pokazatelja, kao što su bruto društveni proizvod i doprinos rudarstva BDP-u i efektivnih poreskih stopa. Nedostatak sličnosti između visine naknada u različitim državama pripisuje se i činjenici da je svaka državna organizacija jedinstvena, sa svojim pravnim sistemom, istorijom, političkim institucijama i interesnim grupama.

Imajući u vidu širok spektar metoda određivanja i plaćanja naknada, postavlja se pitanje na koji način poreski analitičari mogu da ih upoređuju i donose odluku o njihovim optimalnim nivoima? Smatra se da ovo veoma složeno i u osnovi ekonomsko pitanje, zahteva detaljnu analizu različitih modela naknada, kako na nivou vlasti, tako i na nivou investitora, a preko analize Interne stope povraćaja (IRR) i Neto sadašnje vrednosti (NPV), pri različitim iznosima troškova, projekcijama i scenarijima promene cena mineralnih sirovina.

Često se tvrdi da je visina naknade jedan od glavnih faktora koji utiče na donošenje odluke investitora o pokretanju i planiranju proizvodnje. Rad rudnika je baziran na fundamentalnim parametrima kao što su: granični sadržaj, minimalni ekonomski sadržaj, rezerve i životni vek rudnika, koji u osnovi i zavise od visine troškova. Nametanje obaveze plaćanja naknada u bilo kom obliku, posebno po jedinici i vrednosti proizvoda predstavlja trošak za kompanije i utiče na parametre proizvodnje i profitabilnost rudnika. Ovi uticaji treba da budu od interesa i za kreatora državne poreske politike. Ako je visina naknade isuviše visoka, ona rudnicima nameće visoke troškove, tako da neto prihod od poreza može biti manji nego u slučaju da naknada nije određena. Treba imati u vidu i da je naknada za korišćenje mineralnih sirovina samo jedna od više taksi koje rudnici treba da plate, tako da njihova visina može negativno da utiče na ostale vrste oporezivanja. Ako, na primer, naknada za korišćenje mineralne sirovine dovede do skraćanja životnog veka rudnika, druge vrste prihoda kao što su porez na prihod, dividende i drugo, ostvarivaće se u periodu koji je umanjen za skraćanje životnog veka rudnika.

Prilikom izbora metode utvrđivanja naknade i njihovih stopa, kreatori poreske politike treba da razmotre i načine kako one utiču na potencijalne investitore, a ne samo na pojedinačne rudnike. U današnjoj globalnoj ekonomiji, investitori imaju mogućnost izbora zemlje pri donošenju odluke o tome gde će uložiti kapital u istraživanje i razvoj. Pri upoređivanju mogućih mesta za investiranje, oni ispituju ukupni investicioni ambijent i diskretne kriterijume. Pored geološkog potencijala, faktori od ključnog značaja za donošenje odluka su oni koji ugrožavaju stabilnost države; na primer: politički, socijalni i drugi faktori rizika, ali i oni koje ugrožavaju profitabilnost: troškovi poslovanja, obaveze zaštite životne sredine, socijalne obaveze i porezi.

Tako su, na primer, u Čileu i Južnoj Africi uvedene nove naknade koje su obeshrabrile investitore i negativno uticale na percepciju o relativnoj privlačnosti njihovog investicionog ambijenta. Na Jamajci i Papua Novoj Gvineji, porast visine naknada uticao je na smanjenje obima istraživanja i ulaganja u mineralni sektor i dr.

Kompanije su zabrinute i kada je u pitanju raspodela prihoda od naknada. Prikupljena sredstva mogu da budu zadržana u državnom budžetu i da se samo mali deo istih usmeri lokalnim zajednicama na čijoj se teritoriji odvija rudarska aktivnost. U datom slučaju, lokalne zajednice ne osećaju korist od eksploatacije, već samo negativne posledice rudarskih aktivnosti, tako da ispoljavaju negativan odnos ka otvaranju rudnika. Iako se u značajnom broju zemalja sredstva od naknade uplaćuju u opšti fond i distribuiraju kroz budžet, sve veći broj država vrši tzv. užu ciljnu raspodelu.

Danas se mnoge rudarske kompanije bave i pitanjima koja se odnose na održivi razvoj, uključivanje zajednice u ovaj proces i njihovo finansiranje. Većina kompanija želi da se deo novca koji je prikupljen po osnovi naknada usmeri ka lokalnim zajednicama, ka nižim nivoima vlasti, zainteresovanim stranama i za izgradnju javnih infrastrukturnih objekata.

Vrsta i visina naknade za korišćenje mineralnih sirovina utiče i na vrstu investicija u geološka istraživanja (greenfields i brownfields istraživanja), kao i od entiteta koji unutar kompanije donosi odluku o visini troškova za istraživanje (odeljenje zaduženo za geološka istraživanja ili odeljenje za rudarstvo). Ako odluku o investicijama donosi odeljenje zaduženo za geološka istraživanja, može se dogoditi da će manje pažnje biti posvećeno faktorima koji su od uticaja na profitabilnost rudnika. Otuda su greenfield istraživanja često pod kontrolom odeljenja za istraživanje, a brownfield istraživanja pod kontrolom rudarskih odeljenja. Prethodno znači da naknade mogu da imaju

veći uticaj (barem u kratkom roku), na brownfield nego na greenfield istraživanja.

Drugi važan faktor prilikom procene investicionog ambijenta, koji kompanije posebno analiziraju, je stabilnost naknada i taksi. U nestabilnim poreskim sistemima veći je rizik da ekonomske projekcije i odluke kompanija budu zasnovane na pogrešnim pretpostavkama. Da bi se ovo predupredilo, umesto određivanja vrste i visine naknada administrativnim putem, često se pristupa potpisivanju posebnih ugovora između kompanija i državnih organa, kako bi se obezbedila njihova stabilnost u dužem vremenskom periodu.

Da li su oporezivanje i, posebno, visina naknada za korišćenje mineralnih sirovina važni pri određivanju konkurentnosti država za privlačenje investicija? Zaključak ankete koju su sprovele Ujedinjene nacije, zasnovane na mišljenju većeg broja velikih rudarskih kompanija, je da se od ukupno 60 mogućih investicionih kriterijuma, 4 kriterijuma sa liste, u vezi sa vrstom i nivoom taksi, nalazi u prvih 15 kriterijuma.

Sa druge strane, prema podacima Frejzer instituta, od 10 zemalja sa najatraktivnijim poreskim sistemima tri zemlje koriste naknade zasnovane na profitu; jedna sistem vrednosti sa kliznom skalom zasnovanom na profitu; 2 zemlje kombinaciju profitno zasnovane takse i takse na bazi vrednosti; 3 zemlje metode zasnovane na vrednosti proizvoda a samo jedna zemlja nema nikakve takse. Očigledno je da prema ovoj anketi, kompanije favorizuju takse zasnovane na profitu.

Zemlje koje ne nameću takse, vremenom će pod pritiskom civilnog društva to verovatno učiniti. To je bilo karakteristično za pojedine pokrajine u Argentini, zatim za Čile, Meksiko, Južnu Afriku, Švedsku i Zimbabve. Pritisak da se to uradi je posebno značajan u vreme kada su cene mineralnih sirovina depresirane a rudnici ih eksploatišu i prodaju bez plaćanja poreza, kao i u slučajevima kada su cene mineralnih sirovina visoke i društvo oseća da raspodela profita, koji je ostvaren njihovom eksploatacijom, nije pravedna.

Mnogi rudnici su, barem delimično, u vlasništvu stranih kompanija i posebno su ranjivi na potraživanja države. Ako su ona značajna, može doći i do zatvaranja rudnika. Iako rudnici generalno posmatrano zapošljavaju mali procenat nacionalne radne snage, čak i u državnim ekonomijama u kojima je rudarska industrija značajna, oni su važni na nivou lokalnih zajednica, jer gubitak radnih mesta u rudnicima na lokalnom nivou ima multiplikatorni efekat. U zemljama kojima preči zatvaranje rudnika, kao što je to slučaj u Poljskoj (rudarstvo uglja) i Južnoj Africi (rudarstvo zlata), pretnja od značajnog smanjenja radne snage u ekstremnim slučajevima može da predstavlja izazov za nacionalnu stabilnost. Ponekad su opstanak rudar-

ske industrije i odgovarajuće društvene obaveze za vlade mnogo važniji od ubiranja naknada. Iz ovih razloga, mnoge zemlje dozvoljavaju da naknade za korišćenje mineralnih sirovina budu niže, njihovo plaćanje odloženo ili se u uslovima ekonomske krize od njih odustaje.

Visina naknada u velikoj meri utiče i na globalno svetsko tržište jer mineralne sirovine predstavljaju specifičnu robu na tržištu. Budući da se njihovo dobijanje poslovno najčešće posmatra kroz troškove i ako njihovi proizvođači iz jedne zemlje moraju da plate više namete, a iz drugih ne moraju ili plaćaju niže iznose, njihova tržišna konkurentnost nije ista. Takođe, ako proizvođači imaju obavezu plaćanja visokih naknada, krajnji potrošači će plaćati više cene mineralnih sirovina na globalnom tržištu. Sa druge strane, ako tržišna cena mineralnih sirovina raste, one su kao roba osetljive i na svetskom tržištu će biti supstituisane alternativnim, jeftinijim ili sekundarnim (recikliranim) proizvodima.

5. ZAKLJUČAK

Opređenje država, koju će vrstu naknada za korišćenje mineralnih sirovina koristiti, kao i utvrđivanje njihovih iznosa, zavise od brojnih faktora: od stepena privrednog razvoja zemlje, njenog mineralnog potencijala, usvojene mineralne politike i strategije upravljanja mineralnim resursima, različitih pitanja vezanih za rešavanje socijalnih problema i dr. Iz pomenutih razloga i pristup pri određivanju vrste i visine naknada za korišćenje mineralnih sirovina, koji je optimalan za jednu zemlju, može biti krajnje nepraktičan za drugu. Takođe, ne može se reći ni da su naknade koje su pojedine zemlje usvojile dobre ili loše, jer to zavisi od mnogih okolnosti i strana, koje su uključene u taj proces i njihovih interesa, zatim od ekonomskih specifičnosti pojedinačnih projekta, tačke gledišta posmatrača i drugih razloga. Bez obzira na pomenuta ograničenja, međutim, ipak je moguće doneti određene preporuke opšteg karaktera vezane za utvrđivanje naknada i njihovih iznosa [1]:

1. Kreatori poreske politike u rudarstvu treba da budu svesni kumulativnog uticaja koji porezi imaju na mineralnu ekonomiju i njihov uticaj na potencijalne investicije u mineralnom sektoru. Takva svest mora da sadrži prepoznavanje važnosti svake pojedinačne takse i nameta (naknade) za postizanje određenog cilja. Ukupan poreski sistem treba da bude ekonomski prihvatljiv za državu i za investitore i da omogućiti konkurentnost mineralnog sektora na globalnom planu.

2. Sredstva koja se prikupljaju po osnovi naknada za korišćenje mineralnih sirovina treba da se koriste na način da omogućuje održivi razvoj mineralnog sek-

tora, da doprinesu dugoročnom razvoju društva, razvoju infrastrukture na lokalnom i regionalnom planu i ekonomskoj diverzifikaciji.

3. Rudarske kompanije treba da utiču na odluke državnih organa koje se odnose na usvajanje određene vrste i načina određivanja naknada i njihovih iznosa, jer u odnosu na vlade raspolažu većim brojem informacija od značaja za kvantitativnu procenu ekonomskog uticaja naknada na potencijalne investicije, na zatvaranje rudnika i posledične efekte na ekonomiju države, uticaj na bilans mineralnih resursa i rezervi i sl. Vlade koje izvrše kvalitetne ekonomske analize uslova funkcionisanja mineralne ekonomije i investiranja u mineralni sektor u stanju su da donesu bolje obrazložene i kvalitetnije odluke.

4. Države, koje žele da privuku investitore u mineralni sektor, treba da razmotre mogućnost minimizacije naknada i taksi i da se oslone na opšti poreski sistem ili da prepoznaju koju vrstu naknada i taksi investitori mogu da plate, te da te aktivnosti i oporezuju.

5. Države koje žele da budu konkurentne u odnosu na druge po pitanju privlačenja investicija u mineralni sektor, treba da uvedu naknade koje se plaćaju po osnovi profita jer su one investiciono podsticajnije. Ova vrsta naknada je teža za administriranje u odnosu na druge vrste naknada i zahteva visoko edukovane poreske organe, koji su u stanju da njima efikasno upravljaju.

6. Državni organi koji su doneli odluku da uvedu naknade za korišćenje mineralnih sirovina, radi pravilnog izbora vrste naknade i njihovih iznosa, treba da preduzmu sledeće korake:

- da se konsultuju sa predstavnicima rudarske industrije kako bi pravilno procenili kakav će uticaj promene u sistemu naknada imati na ukupno poslovanje mineralnog sektora;
- da implementiraju sistem ili sisteme naknada koji su transparentni i koji u relevantnim zakonima i propisima obezbeđuju dovoljan nivo informacija o tome kako se i koja poreska osnovica utvrđuje za različite grupe mineralnih sirovina ili pojedinačne mineralne sirovine;
- da izaberu metod ili metode plaćanja naknada koji će nadležnim organima omogućiti efikasnu i efektivnu naplatu;
- da jačaju institucionalne kapacitete za naplatu poreza, taksi i finansijsko izveštavanje, jer će to omogućiti uvođenje različitih vrsta i iznosa naknada, umesto ograničavanja na jednostavne metode;
- da pažljivo razmotre sve vrste naknada, koje su zasnovane na mogućnostima investitora da ih pla-

te i da se opredele za optimalni sistem (sistemi koji su bazirani na profitu);

- da izbegavaju uvođenje preterano visokih stopa u slučaju naknada koje su bazirane na jedinici proizvoda ili vrednosti proizvoda, jer one značajno utiču na parametre proizvodnje kao što su granični sadržaj korisnih komponenti i životni vek rudnika;
- da omoguće odlaganje plaćanja naknade ili njeno neplaćanje, pod uslovom da su ispunjeni svi uslovi, koje je država prethodno definisala;
- da dozvoli da se sredstva, koja su rudnici izdvojili po osnovi naknada, odbiju od prihoda koji je predmet oporezivanja, odnosno omoguće druge vrste poreskih olakšica;
- da donesu alternativne mere i posebne poreske sisteme za male rudnike, kod kojih je opšti poreski sistem teško primenljiv ili neproduktivan.

Kreatori poreskog sistema i rudarske kompanije treba da razmotre načine na osnovu kojih lokalne zajednice, na čijem području se odvija eksploatacija, mogu da učestvuju u korišćenju dobiti koje rudnici ostvaruju. Potrebno je prepoznati:

- da različite vrste beneficija mogu da budu ostvarene na različite načine, a ne samo putem oporezivanja;
- da je potrebno izvršiti balansiranje celokupnog sistema oporezivanja mineralnog sektora, uključujući i naknade, na način koji će kompanije podstaći da ulažu u održive razvojne projekte na lokalnom i regionalnom nivou;
- da stvore zakonske okvire, koji će lokalnim zajednicama omogućiti da imaju direktnu korist od naplate naknada i drugih poreza putem njihovog direktnog plaćanja zajednici, a ne centralnom poreskom organu, ili, alternativno, sistem u kome se naknade prikupljaju na centralnom nivou, ali se distribuiraju na transparentan način i pravovremeno.

Kreatori poreske politike i rudarske kompanije imaju zajedničku odgovornost za naplatu naknada na transparentan način, koji promovise javnu odgovornost.

Krajnji cilj naplate naknada po osnovi prihoda od rudarskog sektora treba da bude doprinos ekonomskom rastu i društvenom razvoju zemlje. Karakteristično je da u zemljama u razvoju nedostatak odgovornosti državnih organa i transparentnosti u prikupljanju i upravljanju prihodom od taksi negativno utiču na upravljanje i doprinose korupciji, sukobima i siromaštvu. Brojni principi o načinima izveštavanja o prikupljenim sredstvima po osnovi rudarskih poreza i naknada su međunarodno prihvaćeni. Za pojedina pitanja, konsenzus o najboljim praksama i dalje je u

nastajanju. Jedan od naročito važnih je Inicijativa za transparentnost ekstraktivne industrije (Extractive Industries Transparency Initiative - EITI), dokument koji je prihvaćen od strane više zemalja i većeg broja kompanija, a kojim se iste obavezuju da sistematski evidentiraju i prikazuju prihode koje plaćaju državama na ime taksi.

Posmatrano sa aspekta makroekonomske perspektive, cilj vlada treba da bude maksimizacija neto sadašnje vrednosti društvenog proizvoda koji se ostvaruje iz mineralnog sektora u dužem vremenskom periodu, uključujući, ali se i ne ograničavajući na prikupljanje poreza. Prethodno podrazumeva ravnotežu, jer ako je oporezivanje previsoko, investicije i poreska osnovica će se smanjiti a investitori će pomeriti svoj fokus na druge alternative. Ako je oporezivanje suviše nisko, narod će izgubiti prihode koji bi doprineli javnom blagostanju.

LITERATURA

[1] Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 88/2011).

- [2] Otto J. et al., Mining royalties: A global study of their impact on investors, government, and civil society. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, D.C., 2006, 318 p.
- [3] Harman F., Guj P, Mineral taxation and royalties, Chapter 15 in "Australian Mineral Economics - A survey of important issues" Monograph N. 24 of the Australasian Institute of Mining and Metallurgy. Eds.: Maxwell P., Guj P. BPA Digital Burwood – Victoria – Australia
- [4] Guj P., Mineral royalties and other mining specific taxes. International Mining for Development Centre Mining for Development: Guide to Australian Practice, 2012, 1-16.
- [5] Consiglieri F., Kuyek J., Pizarro R., Mining Royalties. Mining and sustainable development series, International Development Research Centre (ID-CR), Canada, 2004, 1-12.

SUMMARY

MINING ROYALTIES

Mineral resources are finite and nonrenewable in the sense that their extraction permanently depletes a country's resource inventory. The role of governments should be to manage the exploitation of these resources to maximise the economic benefits to their community, consistent with the need to attract and retain the exploration and development capital necessary to continue to realise these benefits for as long as possible. In designing mineral sector taxation systems, policy makers must carefully seek to balance tax types, rates, and incentives that satisfy the needs of both the nation and the mining investor.

Key words: *mineral resources, mining royalties, exploitation*