



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Teema kiirülevaade
Käibemaksu hüvitamine
ühtekuuluvuse
valdkonna kulutuste
puhul – ELi vahendite
veaohklik ja
mitteoptimaalne
kasutamine

November 2018

Sisukord

	Punkt
Sissejuhatus	01–02
Mis on käibemaks ja kuidas see toimib?	03–05
Ühtekuuluvuse valdkonna kulutuste käibemaksu rahastamiskõlblikkuse eeskirjad	06–09
Käibemaksutagastus: vigade, ebajärjekindluse ja vahendite mitteoptimaalse kasutamise sage allikas	10–22
Rahastamiskõlbmatu käibemaksu tagastamisest tingitud kvantifitseeritud vead	12–13
Ebajärjekindlus käibemaksu käsitlemisel rahastamiskõlbliku kuluna	14–18
ELi vahendite mitteoptimaalne kasutamine käibemaksu hüvitamisel avaliku sektori asutustele	19–22
Komisjoni katsed olukorda parandada	23–32
Mis on seni toimunud	23–26
Mis võib järgmisel programmitöö perioodil juhtuda	27–32
Mõisted	
Euroopa Kontrollikoja auditirühm	

Sissejuhatus

01 Oma 2015. ja 2017. aasta aastaaruannetes juhtisime tähelepanu sellele, kui keeruliselt käsitleti käibemaksu ühtekuuluvuse valdkonna rahastamiskõlbliku kuluna, eelkõige *avaliku sektori asutuste*¹ puhul. Käesolevas dokumendis esitatakse lisateavet, mis täiendab kontrollikoja tähelepanekuid ja arvamuses nr 6/2018 (mis käsitleb komisjoni ettepanekut ühissätete määruse kohta) väljendatud seisukohti käibemaksu edaspidise käsitlemise teemal².

02 Selleks analüüsisime eelnevatel aastatel tehtud kinnitava avalduse auditite tulemusi seoses ühtekuuluvuse valdkonna kulutustega. Tuginedes oma analüüsile esitame ülevaate peamistest käibemaksu valdkonnas leitud probleemidest:

- o leitud kvantifitseeritavate vigade põhjused;
- o ebajärjekindlus käibemaksu kohaldamisel;
- o ELi vahendite mitteoptimaalne kasutamine.

¹ Eelarveaasta 2017 aastaaruande punktid 6.40–6.42; Eelarveaasta 2015 aastaaruande punktid 6.31–6.35.

² Vt Euroopa Kontrollikoja arvamuse nr 6/2018 punktid 87–89.

Mis on käibemaks ja kuidas see toimib?

03 Käibemaks on kaupade ja teenuste tarbimisele kehtestatud kaudne maks ning seda reguleeritakse liikmesriigi tasandil sätestatud eeskirjadega. *Harilikud käibemaksumäärad* ELis ulatuvad 17%-st (Luksemburgis) 27%-ni (Ungaris). Selleks et tagada kogu ELis teatav ühtlustatuse tase, on 2006. aasta käibemaksudirektiivis³ sätestatud ühine käibemaksusüsteem, mille liikmesriigid peavad oma riiklikesse eeskirjadesse integreerima.

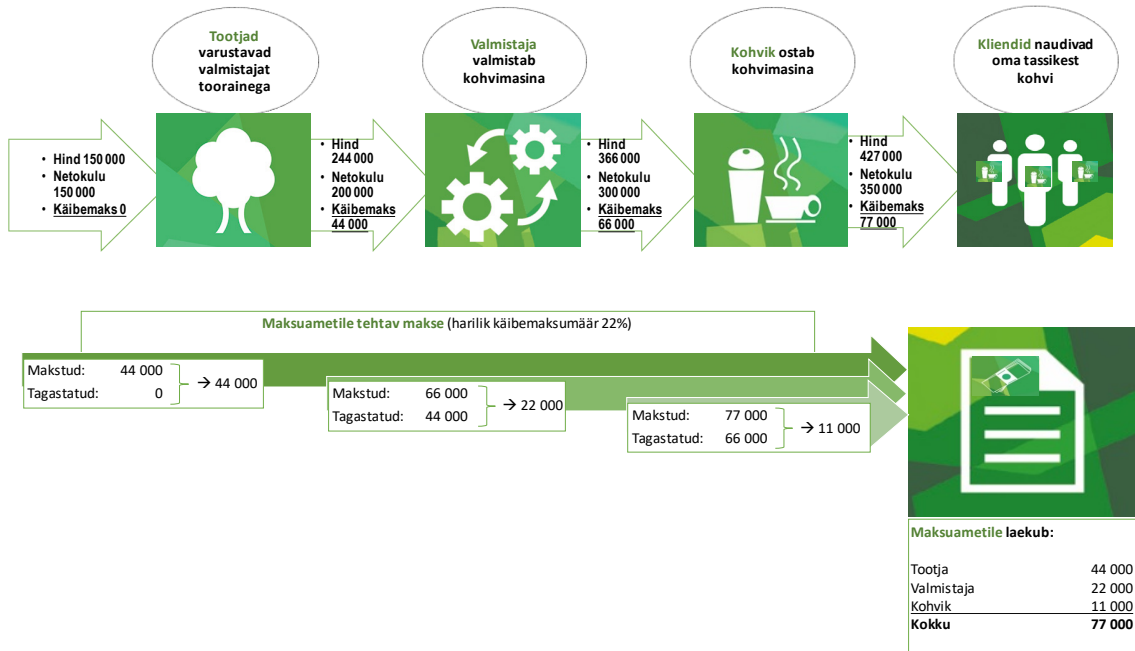
04 Maksukohustuslane⁴ peab oma maksustatava tegevuse (müügi) käibemaksuga maksustama ning edastama kogutud summa riigi maksuametile. Maksukohustuslane võib omakorda taotleda enda ostetud kaupade ja teenuste pealt juba tasutud käibemaksu tagastamist.

05 Tootmis- ja/või kauplemisprotsessi lõpus laekub riigieelarvesse lõpphinnas sisalduva käibemaksu kogusumma. Lõpptarbijal, kes ei lisa tootele lisaväärtust, ei ole õigust taotleda käibemaksu tagastamist ning seetõttu tasub ta kogu ostetud toote lõpphinnas sisalduva käibemaksu (vt ***joonis 1***).

³ Nõukogu direktiiv 2006/112/EÜ, 28. november 2006, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347/1, 11.12.2006).

⁴ Üldiselt on „maksukohustuslane“ iga isik, kes mis tahes paigas teostab iseseisvalt mis tahes majandustegevust, olenemata nimetatud tegevuse eesmärgist või tulemustest.

Joonis 1. Kuidas käibemaks toimib



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Ühtekuuluvuse valdkonna kulutuste käibemaksu rahastamiskõlblikkuse eeskirjad

06 ELi kulutused hõlmavad sageli subsideeritud kulusid, mis on seotud kaupade ja teenuste ostmisega. Seonduv käibemaks võib moodustada kuni viiendiku projekti maksumusest (vt punkt 03). Seetõttu on käibemaksu tasumine ELi eelarvest kaasrahastatud kulude rahastamiskõlblikkuse kontekstis oluline teema.

07 *Ühtekuuluvuspoliitika* vahenditest hüvitatakse kulud neile toetusesaajatele, kes vastavad ELi ja riiklikele rahastamiskõlblikkuse eeskirjadele. Käibemaks on üks vähestest valdkondadest, mille rahastamiskõlblikkuse põhimõtted määratletakse ELi tasandil. Kõnealused eeskirjad on alates 2000. aastast jäänud enam-vähem samaks⁵. Põhimõtteliselt on käibemaks kaasrahastamiseks kõlblik ainult juhul, kui see ei ole riigisisese käibemaksuõiguse alusel tagastatav⁶.

08 Sarnaselt eelmiste programmitöö perioodidega kasutatakse 2014.–2020. aasta ühissätete määrmuses mõistet „tagastatav“ rahastamiskõlblikkuse kriteeriumina. See tähendab, et kui toetusesaajad saavad käibemaksu tagasi nõuda, ei ole tegemist rahastamiskõlbliku kuluga, olenemata sellest, kas nad makstud käibemaksu ka tegelikult tagasi saavad või mitte. Järelikult oleks toetusesaajate puhul, kes ei ole käibemaksukohustuslased ning ei saa seetõttu käibemaksu tagasi nõuda, taoline käibemaks tavaliselt rahastamiskõlblik kulu.

⁵ Komisjoni määrus (EÜ) nr 1685/2000, 28. juuli 2000, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses struktuurifondide kaasfinantseeritavate meetmetega seotud kulutuste abikõlblikkusega (EÜT L 193, 29.7.2000, lk-d 9–48), eeskiri 7: Käibemaks ning muud maksud ja tasud.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320), artikli 69 lõige 3.

09 Euroopa Kohus tõlgendas 2012. aastal tagastatavuse mõistet laiemalt oma kahe otsuses⁷. Kohus järeldas, et toetusesaaja maksustaatus ametlik uurimismenetlus ei ole käibemaksu tagastatavuse ning seega selle rahastamiskõlblikkuse suhtes otsuse langetamiseks piisav alus. Liikmesriikide ametiasutused peaksid arvesse võtma ka kaasrahastatava projekti tegevusstruktuuri, mis võib hõlmata erinevaid üksuseid. See tähendab, et isegi kui taristuüksuse ehitamiseks antava ELi toetuse saaja on mittemaksukohustuslase staatusega avaliku sektori asutus, tuleks seonduvat käibemaksu pidada tagastatavaks, kui taristut käitab (tulevikus) erinev üksus, kes nõuab lõpptarbijatelt tasu (sh käibemaksu). **1. selgituses** esitatakse juhtumi kokkuvõtte ning illustreeritakse Euroopa Kohtu käibemaksu tagastatavuse õiguslikult siduvat tõlgendust.

1. selgitus

Euroopa Kohtu otsus mittetagastatava käibemaksu kohta

Ungaris haldab kiirteede ehitust riigi nimel 100%-liselt riigi omandis olev avalik-õiguslik ühissettevõtte. Pärast kiirtee valmimist antakse omandiõigused tasuta üle teisele avalik-õiguslikule äriühingule, mis haldab riigivara. Kiirtee käitaja on veel üks riigi omandis olev äriühing, mis kogub teemaksu (sh käibemaksu).

Ehitustöid haldav äriühing oli ELi toetuse saaja ning arvutas rahastamiskõlbliku kulu määra, võttes arvesse nii taristu kogumaksumust (sh käibemaksu) kui ka teemaksust saadavat tulu. Kuna kõnealuse ühingu tegevus ei ole äriline, pidas ta käibemaksu rahastamiskõlblikuks kuluks ning taotles selle tagastamist. Komisjon oli aga arvamusel, et käibemaks on sellise kokkuleppe alusel *de facto* tagastatav teemaksu koguva äriühingu kaudu ning on seetõttu rahastamiskõlbmatu. Euroopa Kohtu otsus kinnitas komisjoni seisukohta.

Allikas: Euroopa Kontrollikoja kokkuvõtte kohtuasjast T-89–10.

⁷ Üldkohtu 20. septembri 2012. aasta otsused kohtuasjades T-89/10 ja T-407/10, Ungari vs. komisjon.

Käibemaksutagastus: vigade, ebajärjekindluse ja vahendite mitteoptimaalse kasutamise sage allikas

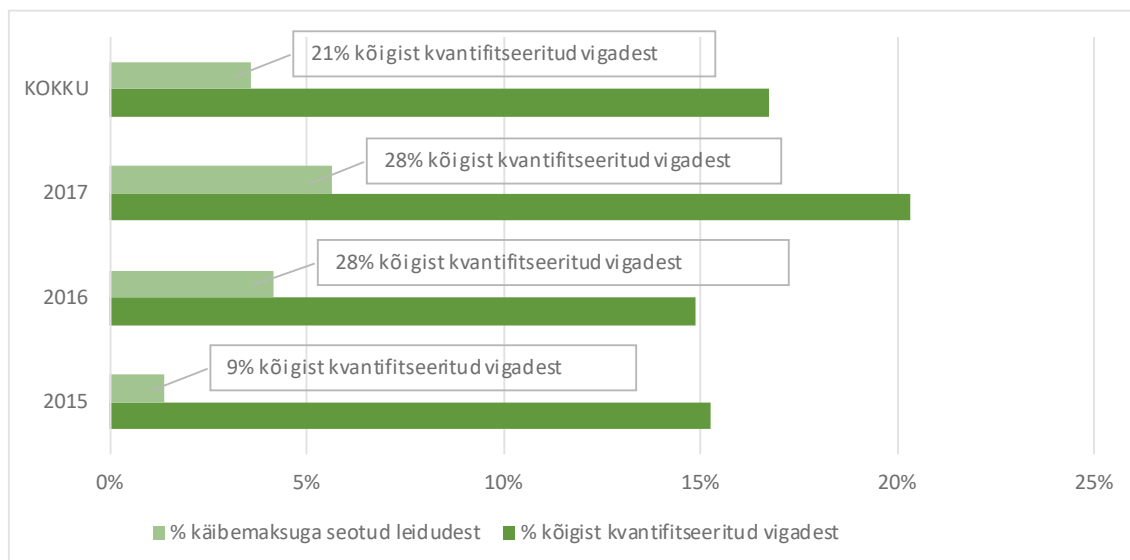
10 Oma kinnitava avaldusega seotud töös avastasime käibemaksu rahastamiskõlblikkuse probleeme, mille tagajärjeks olid sageli kvantifitseeritud vead. Samuti tuvastasime käibemaksu kui rahastamiskõlbliku kulu ebajärjekindlat käsitlemist liikmesriikides ja nende vahel ning olukordi, kus käibemaksutagastuse tagajärjeks oli usaldusväärse finantsjuhtimise seisukohast selgelt mitteoptimaalne ELi vahendite kasutamine. Enamik nendest juhtumitest toimus siis, kui ELi toetuse saajateks olid avaliku sektori asutused.

11 Järgmistes punktides esitatakse meie analüüsi tulemused projektide kohta, mida uurisime varasemates kinnitava avalduse auditites, ning meie üksikasjalikud järeldused.

Rahastamiskõlbmatu käibemaksu tagastamisest tingitud kvantifitseeritud vead

12 Aastatel 2015–2017 auditeeris kontrollikoda kinnitava avalduse auditite raames 561 tegevust. 73%-l juhtudel olid ELi toetuse saajad avaliku sektori asutused. Kvantifitseeritud 94 veast 20 (21%) olid seotud rahastamiskõlbmatu käibemaksu tagastamisega. Peaaegu kõik kõnealused vead (95%) puudutasid avaliku sektori asutusi. **Joonisel 2** on näidatud kontrollikoja leitud käibemaksuga seotud vead protsendina kõigist kvantifitseeritud vigadest 2015., 2016. ja 2017. aastal.

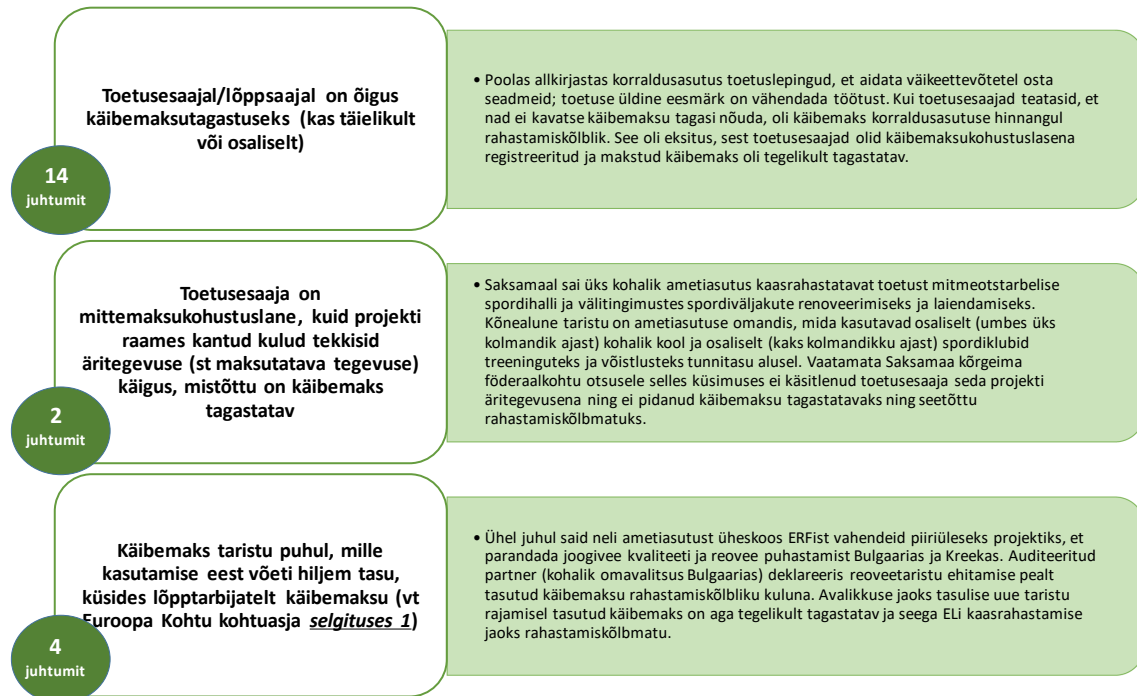
Joonis 2. Käibemaksu käsitlevad järeldused aastatel 2015–2017 tehtud kinnitava avalduse auditites



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

13 Toetusesaajad deklareerisid 14 juhtumi puhul mittetagastatud käibemaksu kuluna, isegi kui toetusesaajal – või lõppsaajal – oli õigus see tagasi nõuda, st see oli *tagastatav*. Kuuel juhul nõudsid toetusesaajad käibemaksutagastust üksnes oma toetusesaaja staatuse formaalse uurimise alusel. Neil juhtudel ei pannud ei toetusesaaja ega liikmesriigi ametiasutused tähele, et kaasrahastatud tegevuse ülesehitus muutis käibemaksu *de facto* tagastatavaks. See tähendas, et käibemaks ei kuulunud hüvitamisele. **Joonisel 3** on näidatud leitud vigade tüübid ning toodud näiteid eri juhtumitest.

Joonis 3. Kinnitava avalduse audititega tuvastatud käibemaksuga seotud vigade tüübid koos näidetega



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Ebajärjekindlus käibemaksu käsitlemisel rahastamiskõlbliku kuluna

14 Käibemaksu kui rahastamiskõlbliku kulu hüvitamine ELi eelarvest sõltub mõningal määral sellest, milline on projekti ülesehitus – tegemist on küsimusega, mille üle võivad liikmesriikide ametiasutused ise otsustada. Konkreetse projekti (nt taristu) elluviimist saab erinevates liikmesriikides korraldada eri viisidel, mistõttu käsitletakse käibemaksu ELis ebajärjekindlalt.

15 Mõned liikmesriigid kasutavad taristuprojektide elluviimiseks üheotstarbelisi üksuseid. Üldiselt on kõnealused üksused täielikult riigi, piirkondlike või kohalike ametiasutuste omandis, kuid nad tegutsevad eraõigusliku äriühingu õigusraamistiku piires. Sellistel juhtudel on avalikus omandis äriühing käibemaksukohustuslane, mistõttu peetakse käibemaksu tagastatavaks ja ELi vahenditest rahastamiskõlbmatuks.

16 Muudel juhtudel on ELi toetuse otsene saaja riik või piirkondlik või kohalik ametiasutus (või selle alluvuses olev asutus). Kuna kõnealused avaliku sektori asutused

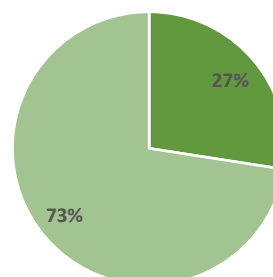
ei nõua tavaliselt käibemaksu tagasi, võidakse ELi vahenditest see kulu liikmesriikidele hüvitada.

17 Tabelis 1 esitatakse kontrollikoja auditeeritud liikmesriikide teedesektori erinevad rakendusstruktuurid⁸. Sellest nähtub, et 73%-l juhtumitest kasutasid liikmesriigid süsteemi, mille kohaselt on käibemaks rahastamiskõlblik.

Tabel 1. Toetusesaajate olemus ja käibemaksu rahastamiskõlblikkus teedesektoris

Liikmesriik ⁽¹⁾	Avaliku sektori asutus või fond (või sarnane)	Riigi, piirkondlik või kohalik ametiasutus	Avaliku sektori äriühing
Bulgaaria	rahastamiskõlblik		
Tšehhi Vabariik	rahastamiskõlblik	rahastamiskõlblik	
Saksamaa		rahastamiskõlblik	
Eesti	rahastamiskõlblik		
Hispaania	rahastamiskõlblik		
Kreeka		rahastamiskõlblik/ rahastamiskõlbmatu	rahastamiskõlbmatu
Ungari			rahastamiskõlbmatu
Itaalia		rahastamiskõlblik	rahastamiskõlbmatu
Läti		rahastamiskõlblik	
Malta	rahastamiskõlblik		
Poola	rahastamiskõlblik	rahastamiskõlblik	
Portugal			rahastamiskõlbmatu
Rumeenia		rahastamiskõlbmatu	
Sloveenia			rahastamiskõlbmatu
Slovakkia		rahastamiskõlblik	

Teetaristuprojektide käibemaksu rahastamiskõlblikkus (auditeeritud teeprojektide arv protsentides)



■ Rahastamiskõlbmatu käibemaks
■ Rahastamiskõlblik käibemaks

(1) Liikmesriigid, keda loetelus ei ole, kas ei kuulunud kontrollikoja valimisse või ei uurinud kontrollikoda neis teetaristuprojektide.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

18 Samuti avastas kontrollikoda olukordi, kus ühes ja samas liikmesriigis läbi viidud sama tüüpi projektide puhul käsitlesid sama tüüpi toetusesaajad käibemaksu erinevalt, nagu on näidatud **2. selgituses**. See maksuseaduse ebajärjepidev tõlgendamine tekitab ebakindlust seoses kulutuste rahastamiskõlblikkusega.

⁸ Sama kehtib muud tüüpi taristute puhul (nt raudteed).

2. selgitus

Näide teadustaristu ehitamisel deklareeritud käibemaksu ebajärjekindlast tasumisest

Kontrollikoda auditeeris kinnitava avalduse auditite raames nelja projekti, mis hõlmasid teadustaristu ehitamist Tšehhi Vabariigis. Toetusesaajateks olid neli avalik-õiguslikku ülikooli erinevates Tšehhi linnades. Iga ülikool käsitles käibemaksu erinevalt ning arvestas käibemaksu rahastamiskõlbliku kuluna erinevas mahus. Kuigi kõigi ülikoolide suhtes kohaldatakse samu õigusakte, ulatus tagasinõudmata käibemaksu osakaal 23%-st 100%-ni.

Tšehhi ametiasutused aktsepteerisid toetusesaaja deklareeritud tagasinõudmata käibemaksu rahastamiskõlbliku kuluna, kuid ei hinnanud tegelikult tagastatavat summat. Käsitlusviiside erinevuse peamiseks põhjuseks oli see, et iga ülikool tõlgendas erinevalt Tšehhi maksuseadust, eelkõige majandustegevuse mõistet ning seda, kuidas tuleks seda kohaldada maksu proportsionaalse mahaarvamise arvutamisel.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

ELi vahendite mitteoptimaalne kasutamine käibemaksu hüvitamisel avaliku sektori asutustele

19 Üldiselt peetakse avalik-õiguslikke asutusi lõpptarbijateks, st neil ei ole õigust käibemaksutagastuseks riigiasutustena läbiviidud tegevuste pealt (nt haridus, tervishoid või sotsiaalteenused). Komisjon ja liikmesriigid on seisukohal, et sellistel juhtudel tasub avalik-õiguslik asutus käibemaksu toetusesaajana ning seetõttu on käibemaks rahastamiskõlblik kulu.

20 Käibemaks, mis on avaliku sektori asutuste poolt deklareeritud kuluna, ei tähenda liikmesriigi jaoks aga netokulu. Eelkõige on see nii juhul, kui riikide valitsused viivad ellu suuri taristuprojekte nt ministeeriumi või vahetult selle alluvuses oleva asutuse kaudu. Nad võivad deklareerida käibemaksu rahastamiskõlbliku kuluna, kuna ministeerium ei saa seda tagasi nõuda (vt punkt 16) ning EL hüvitab käibemaksu liikmesriigi ametiasutustele. Samal ajal laekub aga riigieelarvesse käibemaksutulu ka riigi tavapärase maksustamissüsteemi kaudu.

21 ELi hüvitatud käibemaks võib isegi ületada projekti raames kantud kulud ilma käibemaksuta, mis tähendab, et riigieelarve kogutulu on suurem kui tegelik kulu (vt näidet [joonisel 4](#)). Seda esineb siis, kui riigi osa projekti rahastamises on

käibemaksumäärast väiksem⁹. Käesoleval programmitöö perioodil on see eriti asjakohane Ühtekuuluvusfondi puhul, millest rahastatakse suuri taristuprojekte ning mille projektide ELi kaasrahastamismäär on enamikul juhtudel 80% või rohkem¹⁰.

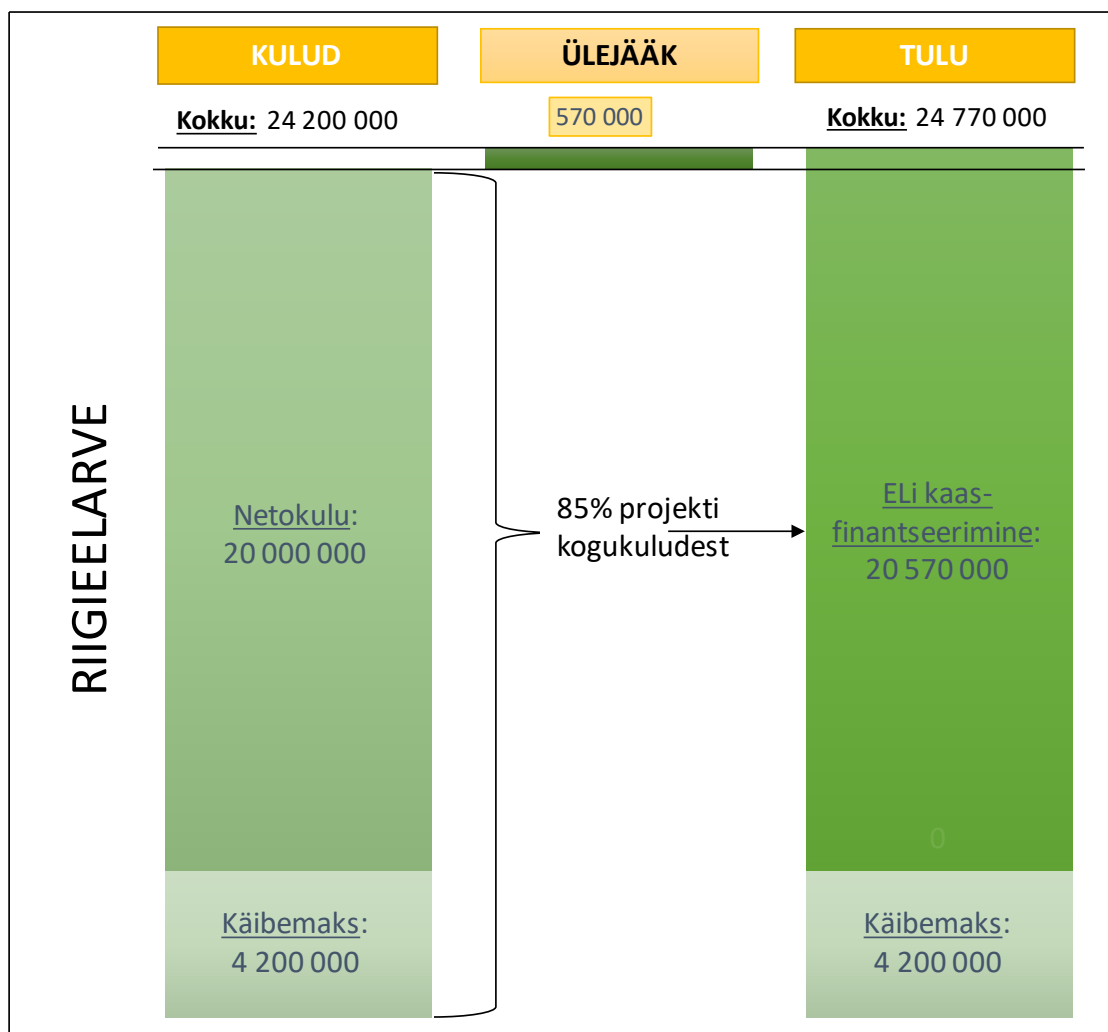
22 Kontrollikoja seisukoht on, et see kujutab endast usaldusväärse finantsjuhtimise seisukohast ELi vahendite mitteoptimaalset kasutamist ning ei lisa mingit väärtust. Ajavahemikul 2015–2017 uuritud projektide valimi alusel pärineb kontrollikoja hinnangul umbes 750 miljonit eurot deklareeritud käibemaksukuludest avaliku sektori asutuste poolt ellu viidud projektidest. Umbes pool sellest summast puudutab Ühtekuuluvusfondi projekte, mille kaasrahastamismäär on üle 80%.

⁹ Liikmesriikidel on õigus määrata projekti tasandil kindlaks kaasfinantseerimise määr, tingimusel, et nad järgivad keskmist kaasfinantseerimise määra, mis on kehtestatud rakenduskava prioriteetsele suunale.

¹⁰ 84% kontrollikoja valimisse kuulunud Ühtekuuluvusfondi projektide kaasrahastamismäär oli 80% või suurem. ERFi projektide puhul on see osakaal vaid 50%.

Joonis 4. Käibemaksu ülemäärane hüvitamine

Toetusesaaja:	keskvalitsus (transpordiministeerium)
Projekt:	teemaksuvaba kiirtee ehitamine
Harilik käibemaksumäär:	21%
Projekti ELi-poolne kaasrahastamine	85%



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Komisjoni katsed olukorda parandada

Mis on seni toimunud

23 Komisjon püüdis käibemaksu tagastatavusega seotud probleeme lahendada oma 2014.–2020. aasta ühissätete määruse ettepanekus Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kohta¹¹. Kuigi rahastamiskõlblikkuse põhinõue oli see, et hüvitada tuleks üksnes mittetagastatav käibemaks, soovitati ettepanekus välistada mittemaksukohustuslaste (nagu need määratletud käibemaksudirektiivis; üldjuhul avaliku sektori asutused) poolt tasutud või taristuprojektide pealt tasutud käibemaksu tagastamine. Seadusandjad ei säilitanud seda võimalust lõpuks heakskiidetud määruses.

24 Kontrollikoda soovitas 2015. aastal komisjonile, et tagastatava käibemaksu mõistet tuleks selgitada, vältimaks ebajärjepidevat tõlgendamist ning ELi vahendite mitteoptimaalset kasutamist, eelkõige avaliku sektori toetusesaajate puhul. Kontrollikoja soovitusel vastuseks koostas komisjon selle teema kohta juhised, mis avaldati 2018. aasta novembris¹².

25 Komisjoni suunis on põhjalik dokument, milles käsitletakse käibemaksu rahastamiskõlblikkuse tingimusi ühtekuuluvuspoliitika eeskirjade alusel programmitöö perioodil 2014–2020. Selles selgitatakse põhimõtteid, millel käibemaksu rahastamiskõlblikkuse hindamine peaks põhinema ning kuidas käsitleda käibemaksu rahastamiskõlblikkust erinevates stsenaariumides (eelkõige seda, kuidas tõlgendada Euroopa Kohtu praktikat). Käibemaksu rahastamiskõlblikkus ühtekuuluvusega seotud kulutuste puhul on aga jätkuvalt keeruline teema ning komisjon rõhutab oma suunises, et võtab sel teemal lõpliku seisukoha juhtumipõhiselt, võttes arvesse erinevate tegevuste eripärasid.

¹¹ KOM(2011) 0615 lõplik, artikli 59 lõike 3 punkt c.

¹² SWD(2018)459 final – Guidance note on Conditions for eligibility of VAT under Cohesion policy rules in the 2014–2020 programming period [Suunis käibemaksu rahastamiskõlblikkuse tingimuste kohta ühtekuuluvuspoliitika eeskirjade alusel programmitöö perioodil 2014–2020].

26 Samuti soovitas kontrollikoda oma 2017. aasta aastaaruandes komisjonil esitada ettepanek seadusandlike muudatuste tegemiseks ühissätete määruses pärast 2020. aastat kehtivas finantsraamistikus, mis välistaks käibemaksu hüvitamise avaliku sektori asutustele ELi vahenditest. Selle asemel tegi komisjon ettepaneku käibemaksu rahastamiskõlblikkuse lihtsustamiseks nii avaliku kui ka erasektori toetusesaajate puhul¹³. Selle kohaselt hüvitatakse käibemaks – olenemata sellest, kas see on tagastatav või mitte – juhul, kui projekti kogumaksumus on alla 5 miljoni euro. Seda piirmäära ületavate projektide puhul oleks igasugune käibemaks (sh mittetagastatav käibemaks) rahastamiskõlbmatu.

Mis võib järgmisel programmitöö perioodil juhtuda

27 Komisjoni ettepanekuga tagatakse varasemate programmitöö perioodidega võrreldes suurem õiguskindlus ning põhimõtteliselt on selle kohaldamine lihtsam. Kontrollikoda ei ole aga teadlik ühestki põhjusest, miks on 5 miljoni euro suurune künnis just sellele tasemele seatud.

28 Lisaks sellele ei lahenda ettepanek ELi vahendite mitteoptimaalse kasutamise probleemi alla 5 miljoni euro suuruse maksumusega projektide puhul

- avaliku sektori asutustele hüvitatakse ELi vahenditest ka edaspidi käibemaks, mis ei ole liikmesriikide jaoks tegelikult kulu;
- ELi eelarvest hüvitatakse ka nende projektide käibemaks, mille puhul ei ole see toetusesaaja jaoks tegelik kulu (nt eraettevõtjad, kes saavad käibemaksu tagasi nõuda).

29 Ühissätete määruse ettepanekus võimaldatakse liikmesriigi ametiasutustele märkimisväärset paindlikkust projektide ulatuse kindlaksmääramisel. Seetõttu võivad

¹³ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi+, Ühtekuuluvusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad finantseeskirjad (COM(2018)375 final), artikli 58 lõike 1 punkt c.

toetusesaajad koostada projektid, mille maksumus jääb kunstlikult alla 5 miljoni euro suuruse künnise, et maksimeerida ELi toetuse saamise võimalust¹⁴.

30 Lisaks sellele on komisjoni ettepanek ühtekuuluvuspoliitika kohta aastateks 2021–2027 jätkuvalt vastuolus eeskirjadega, mida kohaldatakse muudele poliitikavaldkondadele. Finantsmääruses, millega sätestatakse ELi eelarve üldised finantsreeglid, määratletakse, kuidas käsitletakse käibemaksu komisjoni poolt otse hallatavate toetuste puhul¹⁵. Käibemaks on rahastamiskõlblik¹⁶ üksnes siis, kui seda ei tagastata kehtivate riiklike käibemaksu käsitlevate õigusaktide alusel ning selle maksab toetusesaaja, keda ei käsitata mittemaksukohustuslasena käibemaksudirektiivi tähenduses. Seega ei saa avaliku sektori asutused (riigid, piirkondlikud ja kohalikud ametiasutused ning teised avalik-õiguslikud asutused) üldjuhul käibemaksu rahastamiskõlblike kuludena deklareerida.

31 Seetõttu jääb kontrollikoda seisukohale, et tema 2017. aasta aastaaruandes¹⁷ sisalduv soovitus välistada käibemaksu hüvitamine avaliku sektori asutustele ELi vahenditest vähendab ühtekuuluvuse valdkonna kulutustes vigade ohtu ning tagab usaldusväärse finantsjuhtimise seisukohast ELi vahendite parema kasutamise.

32 Kooskõlas kontrollikoja soovitusel aluseks oleva õigusliku olukorraga (vt punktid 07 ja 08) ning arvamuse nr 6/2018 punktis 88 esitatud argumente järgides

¹⁴ 8 miljoni euro suuruse eelarvega projekti puhul ei saaks toetusesaaja mingit käibemaksutagastust. Kui sama toetusesaaja koostaks aga kaks projekti, mille maksumus on 4 miljonit eurot, oleks käibemaks rahastamiskõlblik mõlema projekti puhul. Kui kaasrahastamismäär on 70% ja käibemaksu määr 20%, oleks kummagi stsenaariumi raames saadud toetuse erinevus umbes 1 miljonit eurot.

¹⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määruse (EL, Euratom) 2018/1046 (mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012) (ELT L 193, 30.7.2018, lk 1–222) artikli 186 lõige 4. Kõnealused sätted on samad mis kehtetuks tunnistatud finantsmääruse (nr 966/2012) artikli 126 lõike 3 punktis c ja komisjoni delegeeritud määruse nr 1268/2012 (mis käsitleb kohaldamise eeskirju) artiklis 187 määratletud rahastamiskõlblikkuse eeskirjad.

¹⁶ Selle erandid on määratletud finantsmääruse artikli 186 lõikes 4.

¹⁷ Vt kontrollikoja 2017. aasta aastaaruande punktid 6.40–6.42 ja 6.78 ning 2. soovitus.

tuleks käibemaks tagastada üksnes väikesele arvule erasektori asutustele, kes ei saa käibemaksu tagasi nõuda, st nende jaoks kujutab käibemaks endast tegelikku kulu¹⁸.

Euroopa Kontrollikoja aastaaruanded ja teema kiirülevaated

Kontrollikoda annab oma aastaaruannetes ülevaate ELi finantsjuhtimisest vaatlusalusel aastal ja teeb ettepanekuid selle parandamiseks. Nii aitab kontrollikoda Euroopa Parlamendil ja nõukogul ELi vahendite kasutamist kontrollida.

Teema kiirülevaadetes ei kasutata uut audititööd ega esitata uusi auditileide ja soovitusi. Neis esitatakse faktid konkreetsete teemade kohta ja teemaanalüüs, et aidata asjassepuutuvaid probleeme mõista.

Auditirühmaga saab ühendust võtta järgmisel aadressil:
ECA-COH-SOA-2018@eca.europa.eu

¹⁸ Ajavahemikul 2015–2017 kinnitava avaldusega seotud töö raames uuritud 561 projekti alusel moodustas nende erasektori asutuste osakaal, kes ei saaks käibemaksu tagasi nõuda, kontrollikoja hinnangul üksnes 0,2% kõigist toetusesaajatest.

Mõisted

Avaliku sektori asutused: riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud ametiasutused või mis tahes teised avalik-õiguslikud asutused.

Harilik käibemaksumäär: määr, mida ELi liikmesriik peab kohaldama kõigi käibemaksuvabastuseta kaupade ja teenuste suhtes. Liikmesriik võib teatavatel tingimustel kohaldada kaupade ja teenuste suhtes vähendatud määra.

Maksukohustuslane: üldjuhul ettevõtte, üksikettevõtja või muu kutseline isik.

Tagastamine: „tagastamine“ ei tähenda tingimata tegelikku rahavoogu, vaid võib olla käibelt arvestatava maksu vähendamine.

Ühtekuuluvus: mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriigi 1b – „Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus“ – lühinimi.

Ühtekuuluvuspoliitika fondid: programmitöö perioodil 2014–2020 on ühtekuuluvuspoliitika fondid osa Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest.

Euroopa Kontrollikoja auditirühm

Käesoleva teema kiirülevaate võttis vastu ühtekuuluvusse, majanduskasvu ja kaasamise tehtud investeeringute kuluvaldkondade eest vastutav II auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Iliana Ivanova. Ülesande täitmist juhtis kontrollikoja liige Tony Murphy, keda abistasid kabinetiülem Wolfgang Stolz, kabineti atašee Brian Murphy, kabineti assistent Peter Borsos, valdkonnajuht Juan Ignacio Gonzalez Bastero ja auditijuht Orsolya Szarka. Keelealast abi osutas Mark Smith.

Viimastel aastatel on kontrollikoda oma aastaaruannetes tähelepanu juhtinud mitmetele vigadele ja puudujääkidele seoses käibemaksu käsitlemisega ühtekuuluvuse valdkonna rahastamiskõlbliku kuluna. Käesoleva ülevaate eesmärk on täiendada käibemaksuga seotud tähelepanekuid kontrollikoja aastaaruannetes ning arvamuses nr 6/2018 väljendatud seisukohti. Varasemate kinnitava avalduse auditite tulemusi ja andmeid kasutades analüüsisime käibemaksu tagastatavuse ja rahastamiskõblikkuse vahelist suhet. Esitame ülevaate leitud vigadest ja vasturääkivustest ning juhime tähelepanu ELi vahendite mitteoptimaalse kasutamise juhtumitele, mis on tingitud käibemaksu tagastatavuse laiaast tõlgendamisest, eelkõige ELi toetust saavate avaliku sektori asutuste puhul. Tuginedes oma analüüsile ja kooskõlas oma varasemate soovitustega on meil alust arvata, et komisjon ja seadusandjad peaksid kaaluma käibemaksu rahastamiskõblikkuse eeskirjade läbivaatamist. Eeskirjade lihtsustamise jõupingutused peaksid aga toetama ELi vahendite usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet.

Auditirühmaga saab ühendust võtta järgmisel aadressil:
ECA-Cohesion-SoA-2018@eca.europa.eu.

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx

Veebisait: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROOPA
KONTROLLIKODA



©Euroopa Liit, 2018

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.