

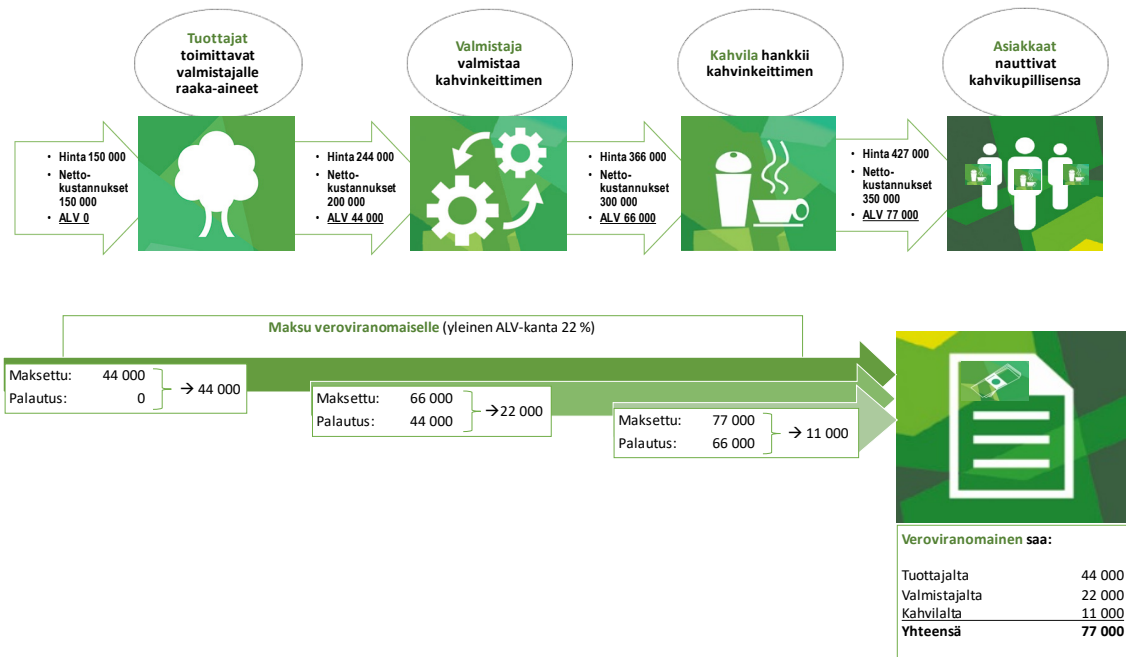


EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

Nopea tilannearvio ALV:n korvaaminen koheesioalalla – virheille altista ja optimaalista heikompaa EU:n varojen käyttöä

Marraskuu 2018

Kaavio 1 – Miten ALV toimii



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

ALV:n tukikelpoisuussäännöt koheesiomenoissa

06 EU:n menoihin kuuluu usein tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen liittyvien kustannusten tukemista. Niihin liittyvä ALV voi muodostaa jopa viidenneksen tietyn hankkeen kustannuksista (ks. kohta 03). Tämä tekee ALV-kohtelusta tärkeän kysymyksen EU:n talousarviosta yhteisrahoitettujen menojen tukikelpoisuuden yhteydessä.

07 *Koheesiopolitiikan* varoista korvataan menoja tuensaajille, joiden kohdalla täyttyvät EU:n ja kansallisten tukikelpoisuussääntöjen edellytykset. ALV on yksi harvoista aloista, joilla tukikelpoisuusperiaatteet on määritelty EU:n tasolla. Nämä säännöt ovat pysyneet jotakuinkin muuttumattomina vuodesta 2000 lähtien.⁵ Periaatteessa ALV on yhteisrahoituksen osalta tukikelpoista vain, jos se ei ole palautettavissa kansallisen ALV-lainsäädännön mukaisesti.⁶

08 Kuten aiemmillakin ohjelmakausilla, vuosia 2014–2020 koskevassa yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa käytetään termiä 'palautettava' tukikelpoisuusperusteena. Tämä tarkoittaa, että silloin, kun tuensaajat voivat saada ALV:n takaisin, se ei ole tukikelpoinen kustannus, riippumatta siitä, pyytävätkö ne todellisuudessa ALV-menon palautusta. Näin ollen sellaisten tuensaajien kohdalla, jotka eivät ole ALV-velvollisia eivätkä siten voi pyytää ALV:n palautusta, tällainen ALV olisi yleensä tukikelpoinen kustannus.

⁵ Sääntö 7: ALV ja muut verot ja kulut, komission asetus (EY) N:o 1685/2000, annettu 28 päivänä heinäkuuta 2000, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuuden osalta (EUVLL 193, 29.7.2000, s. 9–48).

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVLL 347, 20.12.2013, s. 320), 69 artiklan 3 kohta.

09 Euroopan unionin tuomioistuin otti käyttöön laajemman tulkinnan palautettavuuden käsitteestä kahdessa vuonna 2012 antamassaan tuomiossa⁷. Tuomioistuin totesi, että tuensaajan verotuksellisen aseman muodollinen tarkastelu on riittämätön perusta ALV:n palautettavuudesta ja siten sen tukikelpoisuudesta päättämiseksi. Jäsenvaltioiden viranomaisten pitäisi ottaa huomioon myös yhteisrahoitetun hankkeen toimintarakenne, johon saattaa kuulua eri toimijoita. Tämä tarkoittaa, että vaikka julkisyhteisö, joka ei ole verovelvollinen, saa EU:n tukea infrastruktuuriyksikön rakentamiseen, siihen liittyvä ALV pitäisi katsoa palautettavaksi, jos infrastruktuurin käyttöä hallinnoi toinen toimija, joka perii loppukäyttäjiltä maksuja, joihin sisältyy ALV. **Laatikossa 1** esitetään yhteenveto tapauksesta ja havainnollistetaan unionin tuomioistuimen sitovaa oikeudellista tulkintaa ALV:n palautettavuudesta.

Laatikko 1

EU:n tuomioistuimen tuomio ALV:stä, joka ei ole palautettavissa

Unkarissa valtion kokonaan omistama julkinen yhteisyritys hallinnoi moottoritien rakentamista valtion puolesta. Moottoritien valmistuttua omistusoikeudet siirretään maksutta toiselle julkiselle yritykselle, joka hallinnoi valtion omaisuutta. Toinen valtion omistama yritys hoitaa moottoritien toimintaa ja kerää tiemaksuja, jotka sisältävät ALV:n.

Rakentamista hallinnoinut yritys oli EU:n tuen saaja ja laski tukikelpoisten menojen summan ottaen huomioon sekä infrastruktuurin kokonaiskustannukset (ALV mukaan lukien) että tiemaksuista saatavat tulot. Koska se ei harjoita kaupallista toimintaa, se katsoi ALV:n tukikelpoiseksi menoksi ja pyysi vastaavaa korvausta. Komissio kuitenkin väitti, että tässä järjestelyssä tiemaksuja perivä yritys voi itse asiassa pyytää ALV:n palauttamista, jolloin ALV ei ole tukikelpoinen. EU:n tuomioistuimen tuomio vahvisti komission kannan.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen yhteenveto asiasta T-89/10.

⁷ Asia T-89/10 ja T-407/10, Unkari v. komissio, yleisen tuomioistuimen 20. syyskuuta 2012 antama tuomio.

ALV:n korvaaminen: Yleinen syy virheisiin, epäjohtonmukaisuuksiin ja optimaalista heikompaan EU:n varojen käyttöön

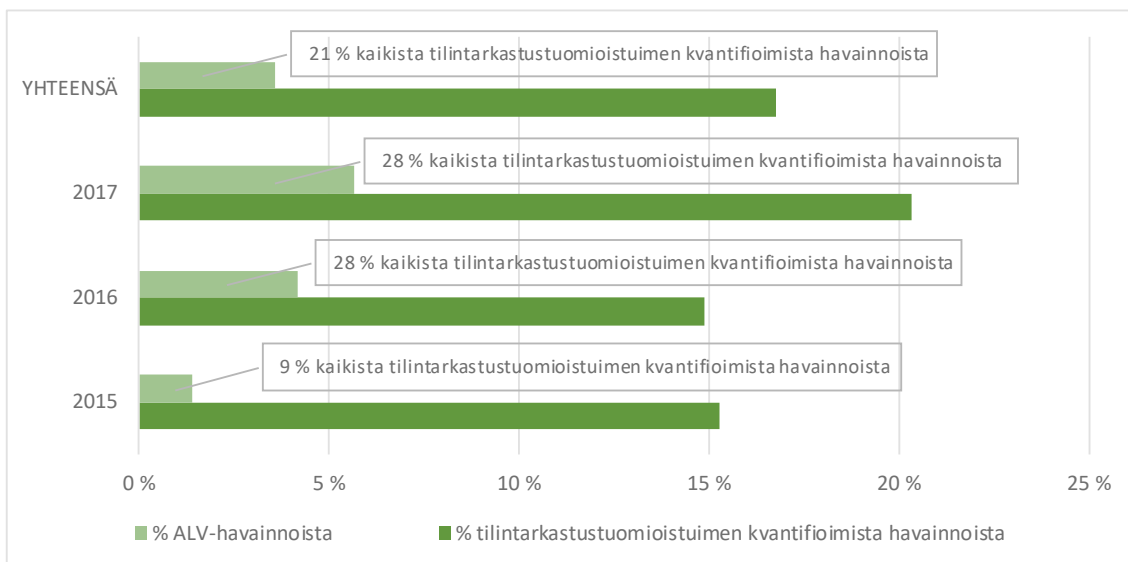
10 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuslausumiin liittyvässä työssään ALV:n tukikelpoisuuteen liittyviä ongelmia, jotka usein johtivat virheisiin, jotka tilintarkastustuomioistuin määritti kvantitatiivisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös ALV:n epäjohtonmukaista kohtelua tukikelpoisena kustannuksena jäsenvaltioiden sisällä ja niiden välillä, samoin kuin tilanteita, joissa ALV:n korvaaminen johti selvästi moitteettoman varainhoidon kannalta optimaalista heikompaan EU:n varojen käyttöön. Useimmissa näistä tapauksista EU:n tuen saajana oli julkisyhteisö.

11 Seuraavissa kohdissa esitellään tulokset tilintarkastustuomioistuimen analyysistä, joka koskee hankkeita, joita on tarkasteltu aiemmissa tarkastuslausumiin liittyvissä tarkastuksissa, ja esitetään yksityiskohtia tilintarkastustuomioistuimen havainnoista.

Kvantifioidut virheet, jotka johtuvat tukikelvottoman ALV:n korvaamisesta

12 Vuosina 2015–2017 tilintarkastustuomioistuin tarkasti 561 toimea osana tarkastuslausumiin liittyviä tarkastuksiaan. EU:n tuen saajat olivat 73 prosentissa tapauksista julkisyhteisöjä. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi 94 virhettä, joista 20 (21 %) koski tukikelvottoman ALV:n korvaamista. Lähes kaikki nämä virheet (95 %) koskivat julkisyhteisöjä. ***Kaaviossa 2*** esitetään tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat ALV-virheet prosenttiosuutena kaikista kvantitatiivisesti määritetyistä virheistä vuosina 2015, 2016 ja 2017.

Kaavio 2 – ALV-havainnot tarkastuslausumiin liittyvissä tarkastuksissa vuosina 2015–2017



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

13 Tuensaajat ilmoittivat 14 tapauksessa palauttamatonta ALV:tä kustannuksena, vaikka tuensaajalla – tai lopullisen rahoituksen saajalla – oli oikeus pyytää sen palauttamista eli se oli *palautettavissa*. Kuudessa tapauksessa tuensaajat pysyivät ALV:n korvaamista ainoastaan niiden tuensaaja-aseman muodollisen tarkastelun pohjalta. Näissä tapauksissa sen paremmin tuensaaja kuin jäsenvaltion viranomaisiin eivät tunnustaneet, että yhteisrahoitetun toimen järjestelyt tekivät ALV:stä itse asiassa palautettavaa. Tämä tarkoitti, että ALV:stä ei voinut saada korvausta. **Kaaviossa 3** esitetään tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat erityyppiset virheet ja annetaan esimerkkejä erilaisista tapauksista.

32 Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen perustan muodostaneen oikeudellisen tilanteen (ks. kohdat 07 ja 08) ja lausunnon nro 6/2018 kohdassa 88 esitetyn perustelun mukaisesti ALV pitäisi korvata ainoastaan sille pienelle määrälle yksityisiä tahoja, jotka eivät voi pyytää ALV:n palauttamista, eli silloin, kun se muodostaa todellisen kustannuksen.¹⁸

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset ja nopeat tilannearviot

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa esitetään yleiskatsaus EU:n varainhoidosta kuluneen vuoden aikana ja ehdotetaan, miten sitä voitaisiin parantaa. Näin tilintarkastustuomioistuin auttaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa EU-varojen käytön valvonnassa.

Nopeita tilannearvioita varten ei tehdä uutta tarkastustyötä eikä niissä esitetä uusia tarkastushavaintoja tai suosituksia. Niissä esitetään ja vahvistetaan erityisiä aiheita koskevia tosiseikkoja ja tarjotaan kohdennettuja analyysseja, jotka helpottavat asiaan liittyvien kysymysten ymmärtämistä.

Tarkastustiimiin voi ottaa yhteyttä osoitteessa
ECA-COH-SOA-2018@eca.europa.eu.

¹⁸ Tarkastuslausumiin liittyvän työnsä yhteydessä vuosina 2015–2017 tarkastelemiensa 561 hankkeen perusteella tilintarkastustuomioistuin arvioi, että niiden yksityisten tahojen osuus, jotka eivät voi pyytää ALV:n palauttamista, oli ainoastaan 0,2 prosenttia kaikista tuensaajista.

Sanasto

Julkisyhteisöt: Kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen tai mikä tahansa muu julkisoikeudellinen elin.

Koheesioala: Lyhennetty nimi monivuotisen rahoituskehysten otsakkeelle 1b ”Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio”.

Koheesiopolitiikan rahastot: Ohjelmakaudella 2014–2020 koheesiopolitiikan rahastot kuuluvat Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin (ERI-rahastot).

Palautus: ’Palautus’ ei välttämättä tarkoita todellista rahavirtaa vaan voi olla vähennys myyntiverosta.

Verovelvollinen: Yleensä yritys, yksittäinen elinkeinonharjoittaja tai muu ammattilainen.

Yleinen arvonlisäverokanta: Tätä verokantaa EU-maan on sovellettava kaikkiin tavaroihin ja palveluihin, joita ei ole vapautettu ALV:stä. Jäsenvaltio voi soveltaa alennettuja verokantoja tavaroihin tai palveluihin tietyin ehdoin.

Tilintarkastustuomioistuimen työryhmä

Tämän nopean tilannekatsauksen antoi tilintarkastustuomioistuimen II tarkastusjaosto, jonka vastuualueeseen kuuluvat yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevien investointien menokat. Jaoston puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Iliana Ivanova. Katsaus laadittiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Tony Murphyn johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Wolfgang Stolz, kabinettiavustaja Brian Murphy ja kabinetin assistentti Peter Borsos, toimialapäällikkö Juan Ignacio Gonzalez Bastero ja tehtävävastaava Orsolya Szarka. Mark Smith antoi kieliasioihin liittyvää tukea.

Viime vuosina tilintarkastustuomioistuin on esitellyt vuosikertomuksissaan virheitä ja puutteita siinä, miten arvonlisäveroa (ALV) kohdellaan tukikelpoisena kustannuksena koheesiomenoissa. Tämän tilannearvion tarkoitus on täydentää tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa esitettyjä ALV:hen liittyviä havaintoja ja lausunnossa nro 6/2018 ilmaistuja näkemyksiä.

Tilintarkastustuomioistuin analysoi ALV:n palautettavuuden ja tukikelpoisuuden suhdetta käyttäen aiempien tarkastuslausumiin liittyvien tarkastusten tuloksia ja tietoja. Tilannearviossa esitetään yleiskatsaus tilintarkastustuomioistuimen löytämistä virheistä ja epäjohtonmukaisuuksista ja esitellään tapauksia, joissa EU:n varoja on käytetty optimaalista heikommin, koska ALV:n palautettavuutta on tulkittu laajasti, erityisesti EU:n tukea saavien julkisyhteisöjen kohdalla.

Analyysinsa pohjalta ja aiempien suositustensa mukaisesti tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission ja lainsäätäjien pitäisi harkita ALV:n tukikelpoisuutta koskevien sääntöjen tarkistamista. Sääntöjen yksinkertaistamiseksi toteutettavien toimien pitäisi kuitenkin tukea EU:n moitteettoman varainhoidon periaatetta.

Tarkastusryhmään voi ottaa yhteyttä osoitteessa ECA-Cohesion-SoA-2018@eca.europa.eu.

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.