



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

**Kratki tematski pregled
Nadoknada PDV a u
području kohezije –
uporaba financijskih
sredstava EU a izložena
je pogreškama i nije
optimalna**

studeni 2018.

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	01. – 02.
Što je PDV i kako funkcionira?	03. – 05.
Pravila o prihvatljivosti PDV-a za rashode u području kohezije	06. – 09.
Nadoknada PDV-a: čest izvor pogrešaka, nedosljednosti i neoptimalne uporabe financijskih sredstava	10. – 22.
Kvantificirane pogreške zbog nadoknade neprihvatljivog PDV-a	12. – 13.
Nedosljednosti u postupanju s PDV-om kao s prihvatljivim troškom	14. – 18.
Neoptimalna uporaba financijskih sredstava EU-a za nadoknadu PDV-a javnim tijelima	19. – 22.
Nastojanja Komisije da se stanje poboljša	23. – 32.
Dosadašnji razvoj događaja	23. – 26.
Mogući razvoj događaja u sljedećem programskom razdoblju	27. – 32.
Pojmovnik	
Revizorski tim	

Uvod

01 U godišnjim izvješćima za 2015. i 2017. Sud je upozorio na složenost postupanja s porezom na dodanu vrijednost (PDV) kao s prihvatljivim troškom u području kohezije, osobito u slučaju *javnih tijela*¹. U ovom se dokumentu iznose dodatne informacije kojima se dopunjuju opažanja i stajališta koja je Sud izrazio u mišljenju br. 6/2018 o prijedlogu Komisije o budućem postupanju s PDV-om koji je iznijela u Uredbi o zajedničkim odredbama².

02 U tu je svrhu Sud analizirao rezultate do kojih je došao revizijama povezanim s izjavom o jamstvu koje je proteklih godina proveo nad rashodima u području kohezije. Na temelju provedene analize Sud donosi pregled glavnih problema koje je utvrdio u vezi s PDV-om:

- razloge za nastanak mjerljivih pogrešaka koje je Sud utvrdio
- nedosljednosti u postupanju s PDV-om i
- neoptimalnu uporabu financijskih sredstava EU-a.

¹ Godišnje izvješće za financijsku godinu 2017., odlomci 6.40. – 6.42., Sud (2016.), godišnje izvješće za financijsku godinu 2015., odlomci 6.31. – 6.35.

² Vidi odlomke 87. – 89. mišljenja Suda br. 6/2018.

Što je PDV i kako funkcionira?

03 PDV je neizravni porez na potrošnju robe i usluga, uređen pravilima koja su utvrđena na razini država članica. *Standardne stope PDV-a* u EU-u kreću se u rasponu od 17 % u Luksemburgu do 27 % u Mađarskoj. Kako bi se zajamčila određena razina usklađenosti na razini cijelog EU-a, Direktivom o PDV-u iz 2006.³ propisan je zajednički sustav PDV-a koji su države članice dužne ugraditi u svoja nacionalna pravila.

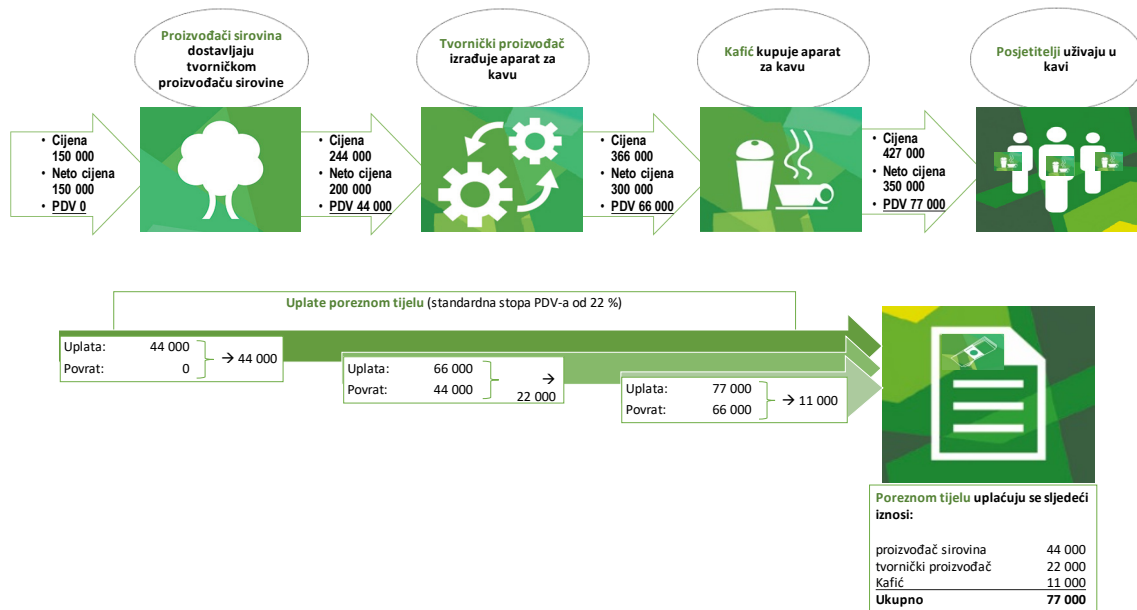
04 Porezni obveznik⁴ dužan je obračunati PDV za svoje oporezive aktivnosti (prodaju) i proslijediti naplaćeni iznos nacionalnom poreznom tijelu. S druge strane, porezni obveznik može zatražiti povrat PDV-a koji mu je zaračunan pri povezanoj nabavi robe i usluga.

05 Na kraju procesa proizvodnje i/ili trgovanja u državni proračun uplaćuje se ukupan iznos PDV-a koji je obračunan na konačnu cijenu. Krajnji potrošač, koji proizvodu ne stvara nikakvu dodanu vrijednost, nema pravo na povrat i stoga u konačnici snosi ukupan trošak PDV-a kao dio konačne cijene kupljenog proizvoda (vidi [sliku 1.](#)).

³ Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SLL 347/1, 11.12.2006.).

⁴ Općenito govoreći, „porezni obveznik” svaka je osoba koja samostalno provodi gospodarsku aktivnost na bilo kojem mjestu, bez obzira na svrhu ili rezultate te aktivnosti.

Okvir 1. – Kako funkcionira PDV-a



Izvor: Europski revizorski sud.

Pravila o prihvatljivosti PDV-a za rashode u području kohezije

06 Sredstva EU-a često se troše za subvencioniranje troškova povezanih s nabavom robe ili usluga. PDV u vezi s tom nabavom može činiti i do jedne petine troškova projekta (vidi odlomak 03.). Zbog toga je postupanje s PDV-om važno pitanje u kontekstu prihvatljivosti rashoda koji se sufinanciraju iz proračuna EU-a.

07 Iz fondova *kohezijske politike* nadoknađuju se rashodi koji su nastali korisnicima i koji su u skladu s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima o prihvatljivosti. PDV je jedno od malobrojnih područja za koja su načela prihvatljivosti utvrđena na razini EU-a. Ta se pravila uglavnom nisu mijenjala od 2000. godine⁵. Načelno govoreći, PDV se može sufinancirati samo u slučaju da se njegov povrat ne može ostvariti na temelju nacionalnog zakonodavstva o PDV-u⁶.

08 U Uredbi o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020., kao i u sličnim uredbama za prethodna programska razdoblja, kao kriterij prihvatljivosti navodi se upravo mogućnost povrata. Drugim riječima, ako korisnici mogu ostvariti povrat PDV, onda se on ne smatra prihvatljivim troškom, bez obzira na to hoće li ili neće zaista ostvariti povrat PDV-a. Slijedom toga, za korisnike koji nisu porezni obveznici PDV-a te stoga ne mogu ostvariti njegov povrat, PDV se u pravilu smatra prihvatljivim troškom.

⁵ Pravilo br. 7: PDV te ostali porezi i pristojbe iz Uredbe Komisije (EZ) br. 1685/2000 od 28. srpnja 2000. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 o prihvatljivosti izdataka za operacije koje su sufinancirane iz strukturnih fondova (SLL 193, 29.7.2000., str. 9. – 48.).

⁶ Članak 69. stavak 3. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SLL 347, 20.12.2013., str. 320.).

09 Sud Europske unije (Sud EU-a) uveo je šire tumačenje mogućnosti povrata u svojim dvjema presudama⁷ iz 2012. Zaključio je da formalna provjera poreznog statusa korisnika nije dostatna osnova za donošenje odluke o mogućnosti povrata PDV-a, a samim time i o njegovoj prihvatljivosti. Tijela država članica također bi trebala uzeti u obzir operativnu strukturu sufinanciranog projekta jer bi u nju mogli biti uključeni različiti subjekti. Iz toga proizlazi sljedeće: čak i ako je korisnik potpore EU-a za izgradnju određenog infrastrukturnog objekta javni subjekt koji nema status poreznog obveznika, povrat PDV-a trebao bi se smatrati mogućim samo ako tim infrastrukturnim objektom upravlja ili će upravljati neki drugi subjekt koji krajnjim korisnicima naplaćuje naknade, uključujući i PDV. U **okviru 1.** nalazi se sažetak relevantnog sudskog predmeta te se prikazuje obvezujuće pravno tumačenje Suda Europske unije u vezi s mogućnošću povrata PDV-a.

Okvir 1.

Presuda Suda EU-a o PDV-u za koji se ne može ostvariti povrat

Izgradnjom autocesta u Mađarskoj u ime države upravlja javni zajednički pothvat u stopostotnom državnom vlasništvu. Nakon dovršetka izgradnje autoceste prava vlasništva besplatno se prenose na drugo javno poduzeće koje upravlja državnom imovinom. Treće društvo u državnom vlasništvu upravlja autocestom te naplaćuje cestarine, uključujući i PDV.

Poduzeće koje upravlja izgradnjom bilo je korisnik potpore EU-a te je izračunalo stopu prihvatljivih rashoda uzevši u obzir i ukupne troškove infrastrukture (uključujući PDV) i prihode od naplate cestarina. S obzirom na to da to poduzeće ne obavlja komercijalne djelatnosti, smatralo je da je PDV prihvatljiv rashod te je zatražilo nadoknadu tih sredstava. Međutim, Komisija je tvrdila da se povrat PDV-a *de facto* može ostvariti u okviru takvog režima tako da ga zatraži poduzeće koje naplaćuje cestarinu i da je stoga PDV neprihvatljiv rashod. Presuda Suda EU-a potvrdila je stajalište Komisije.

Izvor: sažetak predmeta T-89-10. koji je sastavio Europski revizorski sud.

⁷ Predmet T-89/10 i T-407/10, Mađarska protiv Komisije, presuda Općeg suda od 20. rujna 2012.

Nadoknada PDV-a: čest izvor pogrešaka, nedosljednosti i neoptimalne uporabe financijskih sredstava

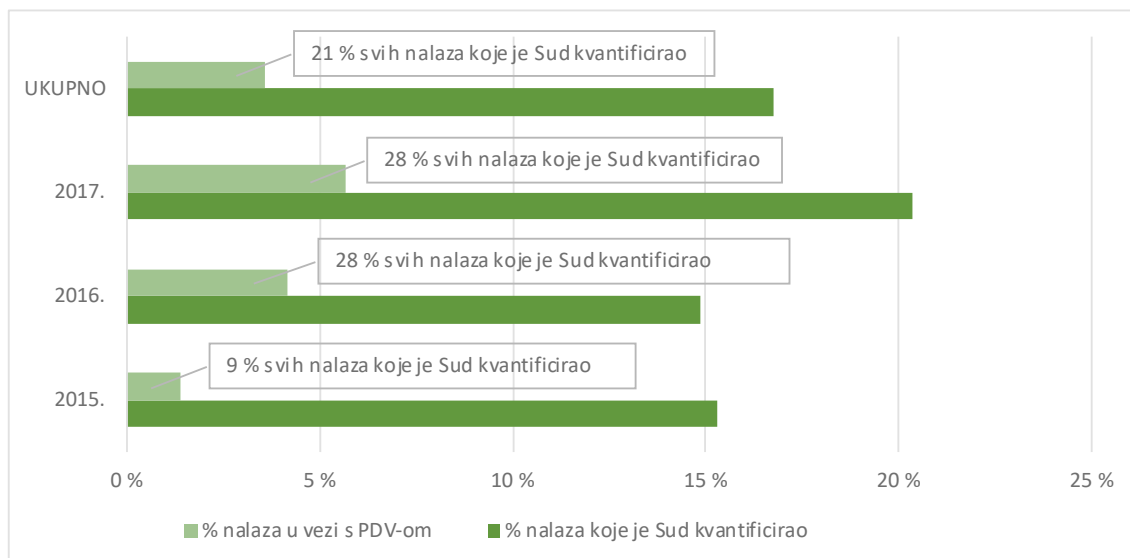
10 U okviru svojih aktivnosti povezanih s izjavom o jamstvu Sud je naišao na probleme u vezi s prihvatljivošću PDV-a, koji su često uzrokovali kvantificirane pogreške. Također je utvrđeno i nedosljedno postupanje s PDV-om kao s prihvatljivim troškom i na razini pojedinačnih država članica i među njima, kao i situacije u kojima je nadoknada PDV-a, sa stajališta dobrog financijskog upravljanja, izravno dovela do neoptimalne uporabe financijskih sredstava EU-a. Većina tih slučajeva zabilježena je ondje gdje su korisnici potpore EU-a bila javna tijela.

11 U odlomcima u nastavku iznose se rezultati analize projekata koje je Sud ispitao u okviru prethodnih revizija povezanih s izjavom o jamstvu te pojedinosti o nalazima Suda.

Kvantificirane pogreške zbog nadoknade neprihvatljivog PDV-a

12 U razdoblju 2015. – 2017. Sud je u okviru revizija povezanih s izjavom o jamstvu proveo reviziju 561 operacije. U 73 % slučajeva korisnici potpore EU-a bila su javna tijela. Kvantificirane su 94 pogreške, među kojima je njih 20 (21 %) bilo povezano s nadoknadom neprihvatljivog PDV-a. U gotovo svim tim pogreškama (95 %) sudjelovala su javna tijela. Na **slici 2.** prikazane su pogreške u vezi s PDV-om koje je Sud utvrdio kao postotak ukupnih kvantificiranih pogrešaka 2015., 2016. i 2017. godine.

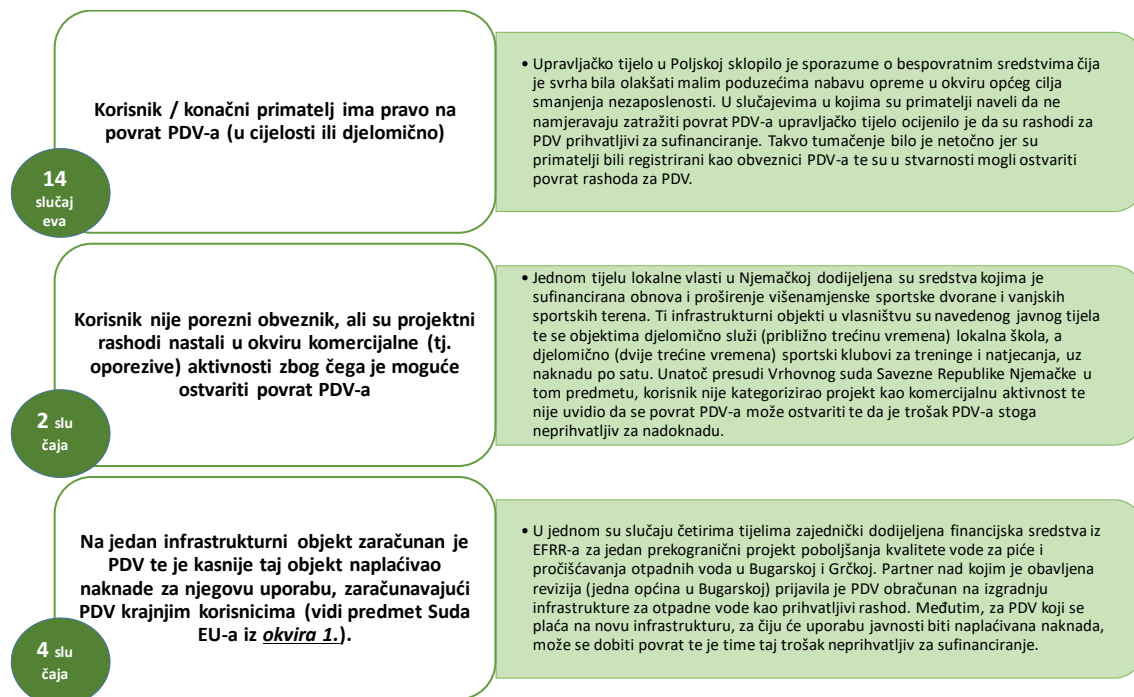
Slika 2. – Nalazi u vezi s PDV-om u revizijama povezanim s izjavom o jamstvu u razdoblju 2015. – 2017.



Izvor: Europski revizorski sud.

13 U 14 slučajeva korisnici su kao trošak prijavili PDV za koji nije ostvaren povrat iako su ili relevantni korisnik ili krajnji primatelj imali pravo na povrat PDV-a. U šest su slučajeva korisnici zatražili nadoknadu PDV-a isključivo na temelju formalne provjere njihova poreznog statusa. U tim slučajevima ni korisnik ni tijela država članica nisu uvidjeli da ustroj sufinancirane aktivnosti *de facto* omogućuje povrat PDV-a. To je značilo da se nadoknada PDV-a ne može prihvatiti. Na **slici 3.** prikazane su različite vrste pogrešaka koje je Sud utvrdio smo te su izneseni primjeri različitih slučajeva.

Slika 3. – Vrste pogrešaka u vezi s PDV-om u revizijama povezanim s izjavom o jamstvu i nekoliko konkretnih primjera



Izvor: Europski revizorski sud.

Nedosljednosti u postupanju s PDV-om kao s prihvatljivim troškom

14 Nadoknada PDV-a kao prihvatljivog troška iz proračuna EU-a u određenoj mjeri ovisi o načinu na koji su projekti strukturirani, što je pitanje o kojem tijela država članica mogu samostalno odlučivati. Provedba određenog (npr. infrastrukturnog) projekta u različitim se državama članicama može organizirati na različite načine, što dovodi do nedosljednog postupanja s PDV-om unutar EU-a.

15 U nekim državama postoje subjekti kojima je provedba infrastrukturnih projekata jedina svrha. Ti su subjekti u pravilu u cijelosti u državnom vlasništvu ili vlasništvu regionalne ili lokalne vlasti, ali posluju na temelju pravnog okvira za privatna trgovačka društva. Trgovačko društvo u javnom vlasništvu u tim je slučajevima porezni obveznik u sustavu PDV-a pa je povrat PDV-a moguće ostvariti te nije prihvatljivo da se njegova nadoknada financira sredstvima EU-a.

16 U drugim je slučajevima izravni korisnik potpore EU-a država ili pak regionalno ili lokalno tijelo vlasti (ili tijela u njihovoj nadležnosti). S obzirom na to da takva javna

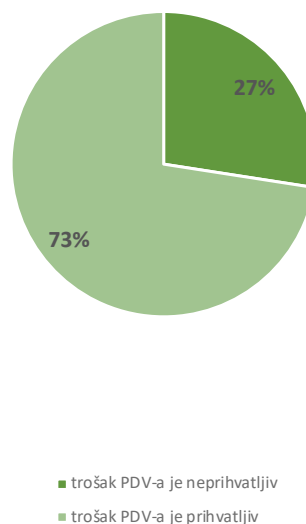
tijela obično ne ostvaruju povrat PDV-a, taj se trošak može nadoknaditi predmetnoj državi članici financijskim sredstvima EU-a.

17 U **tablici 1.** prikazane su razne provedbene strukture u cestovnom sektoru u državama članicama koje je Sud obuhvatio revizijom⁸. Iz nje je vidljivo da se u 73 % slučajeva u državama članicama upotrebljava sustav u kojem je PDV-a prihvatljiv trošak.

Tablica 1. – Vrsta korisnika i prihvatljivost troška PDV-a u cestovnom sektoru

Država članica ⁽¹⁾	Javna agencija ili fond (ili slično tijelo)	Tijelo državne, regionalne ili lokalne vlasti	Javno poduzeće
Bugarska	prihvatljiv		
Češka Republika	prihvatljiv	prihvatljiv	
Njemačka		prihvatljiv	
Estonija	prihvatljiv		
Španjolska	prihvatljiv		
Grčka		prihvatljiv/ neprihvatljiv	neprihvatljiv
Mađarska			neprihvatljiv
Italija		prihvatljiv	neprihvatljiv
Latvija		prihvatljiv	
Malta	prihvatljiv		
Poljska	prihvatljiv	prihvatljiv	
Portugal			neprihvatljiv
Rumunjska		neprihvatljiv	
Slovenija			neprihvatljiv
Slovačka		prihvatljiv	

Prihvatljivost troška PDV-a u projektima cestovne infrastrukture (% broja cestovnih projekata obuhvaćenih revizijom)



(1) Države članice koje nisu na popisu ili nisu bile obuhvaćene uzorkom ili Sud nije ispitao njihove projekte cestovne infrastrukture.

Izvor: Europski revizorski sud.

⁸ Isto vrijedi i za ostale vrste infrastrukture kao što je željeznica.

18 Sud je također utvrdio situacije u kojima su korisnici iste vrste za istu vrstu projekata koji su se provodili unutar iste države članice različito postupali s PDV-om, kao što je vidljivo iz **okvira 2.** Takvim nedosljednim tumačenjem poreznih propisa stvara se nesigurnost u pogledu prihvatljivosti rashoda.

Okvir 2.

Primjer nedosljednog postupanja s PDV-om za koji je podnesen zahtjev za nadoknadu u vezi s projektima izgradnje istraživačke infrastrukture

U okviru revizija povezanih s izjavom o jamstvu Sud je ispitaio četiri projekta izgradnje istraživačke infrastrukture u Češkoj Republici. Korisnici su bila četiri javna sveučilišta u različitim češkim gradovima. Svako je sveučilište postupilo s PDV-om na različit način te je prihvatljivim troškom smatralo različite udjele PDV-a. Iako se na sva sveučilišta primjenjuju isti propisi, PDV za koji nije ostvaren povrat kretao se u rasponu od 23 % do 100 %.

Češka tijela prihvatila su PDV za koji nije ostvaren povrat koji je korisnik prijavio kao prihvatljivi trošak, ali nisu provela evaluaciju stvarnog iznosa mogućeg povrata. Glavni razlog različitog postupanja bio je u tome što je svako sveučilište različito tumačilo češke porezne propise, što se osobito odnosilo na tumačenje pojma „gospodarske aktivnosti”, te način njihove primjene radi izračuna razmjernog odbitka poreza.

Izvor: Europski revizorski sud.

Neoptimalna uporaba financijskih sredstava EU-a za nadoknadu PDV-a javnim tijelima

19 Općenito govoreći, javna tijela smatraju se krajnjim potrošačima, tj. ona nemaju pravo na povrat PDV-a za aktivnosti koje provode u svojstvu tijela javne vlasti (npr. obrazovanje, zdravstvo i socijalne usluge). Komisija i države članice zauzele su stajalište da trošak PDV u takvim situacijama zapravo snosi javno tijelo u svojstvu korisnika te da je PDV stoga prihvatljiv rashod.

20 Međutim, PDV koji javna tijela prijave kao rashod ne odgovara neto trošku koji snosi predmetna država članica. To osobito vrijedi u slučajevima u kojima državna vlast provodi velike infrastrukturne projekte, npr. pod ravnanjem ministarstva ili tijela koje je pod njegovom izravnom nadležnošću. PDV se može prijaviti kao prihvatljivi trošak jer ministarstvo ne može ostvariti njegov povrat (vidi odlomak 16.) pa EU nadoknađuje ta

sredstva tijelima država članica. Međutim, prihodi od PDV-a istodobno se uplaćuju u nacionalni proračun u okviru uobičajenog sustava oporezivanja.

21 Sredstva koja EU uplati kao nadoknadu čak mogu biti veća od stvarnih troškova nastalih u okviru predmetnog projekta bez PDV-a, što znači da su ukupni prihodi državnog proračuna viši od stvarnih rashoda (vidi primjer na [slici 4.](#)). Do takvog stanja dolazi u slučajevima u kojima je nacionalni udio u financiranju projekta niži od stope PDV-a⁹. U aktualnom programskom razdoblju to je osobito relevantno za Kohezijski fond, iz kojeg se financiraju veliki infrastrukturni projekti i to velika većina njih po stopi sufinanciranja sredstvima EU-a od 80 % ili više¹⁰.

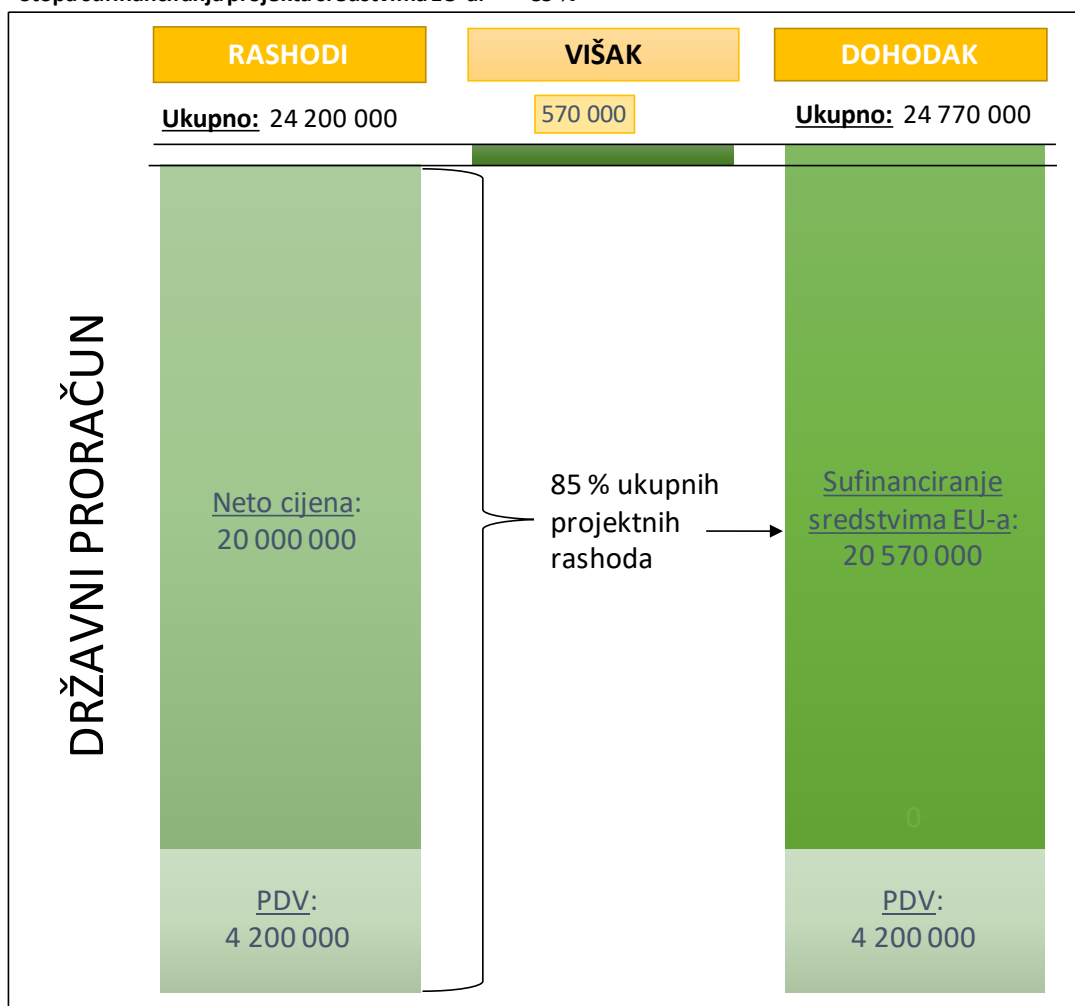
22 Prema mišljenju Suda, sa stajališta dobrog financijskog upravljanja, riječ je o neoptimalnoj uporabi financijskih sredstava EU-a kojom se ne stvara nikakva dodana vrijednost. Na temelju uzorka projekata koje je Sud ispitaio u razdoblju 2015. – 2017. procijenjeno je da približno 750 milijuna eura prijavljenih rashoda za PDV otpada na projekte koje su provodila javna tijela. Približno polovica tog iznosa odnosi se na projekte financirane iz Kohezijskog fonda, uz stopu sufinanciranja višu od 80 %.

⁹ Države članice samostalno utvrđuju stope sufinanciranja na razini projekata pod uvjetom da se pridržavaju prosječne stope sufinanciranja koja je utvrđena za prioritetnu os relevantnog operativnog programa.

¹⁰ 84 % projekata financiranih iz Kohezijskog fonda iz uzorka koji je ispitaio Sud sufinanciralo se po stopi od 80 % ili više. Kad je riječ o projektima financiranim iz EFRR-a, ta stopa iznosi tek 50 %.

Okvir 4. – Prekomjerna nadoknada rashoda za PDV

Korisnik: Tijelo središnje vlasti (Ministarstvo prometa)
 Projekt: Izgradnja autoceste na kojoj se neće naplaćivati cestarina
 Standardna stopa PDV-a: 21 %
 Stopa sufinanciranja projekta sredstvima EU-a: 85 %



Izvor: Europski revizorski sud.

Nastojanja Komisije da se stanje poboljša

Dosadašnji razvoj događaja

23 Komisija je pokušala riješiti probleme u vezi s mogućnošću povrata PDV-a u okviru prijedloga Uredbe o zajedničkim odredbama za europske strukturne i investicijske

fondove za razdoblje 2014. – 2020.¹¹ Unatoč tome što je osnovni uvjet prihvatljivosti bio taj da je nadoknada moguća isključivo za PDV za koji se ne može ostvariti povrat, u prijedlogu se predlaže da se iz toga isključi PDV koji plaćaju osobe koje prema definiciji iz Direktive o PDV-u nisu porezni obveznici (općenito govoreći, javna tijela), kao i PDV koji se obračunava na infrastrukturne projekte. U tekstu uredbe koji je u konačnici usvojen zakonodavci nisu zadržali tu mogućnost.

24 Sud je 2015. preporučio Komisiji da pojasni koncept PDV-a za koji se može ostvariti povrat kako bi se izbjegla nedosljedna tumačenja i neoptimalna uporaba financijskih sredstava EU-a, osobito u kontekstu javnih korisnika. Odgovarajući na preporuku Suda Komisija je izradila smjernice o toj temi i objavila ih u studenome 2018.¹²

25 Smjernice Komisije sveobuhvatan su dokument o uvjetima prihvatljivosti PDV-a u skladu s pravilima kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020. U njemu se objašnjavaju načela koja bi se trebala primjenjivati pri procjeni prihvatljivosti PDV-a te se pojašnjava kako postupiti s prihvatljivošću PDV-a u različitim scenarijima (te, posebice, kako tumačiti sudsku praksu Suda EU-a). Međutim, pitanje prihvatljivosti PDV-a u području kohezije i dalje je složeno te Komisija u svojim smjernicama napominje da će konačno stajalište o tom pitanju zauzimati na pojedinačnoj osnovi za svaki zasebni slučaj, uzimajući u obzir posebnosti različitih operacija.

26 U godišnjem izvješću za 2017. godinu Sud je također preporučio Komisiji da predloži zakonodavne izmjene Uredbe o zajedničkim odredbama u pogledu financijskog okvira koji će se primjenjivati u razdoblju nakon 2020. kojima bi se isključila mogućnost uporabe financijskih sredstava EU-a za nadoknadu PDV-a javnim tijelima. Umjesto toga Komisija je predložila pojednostavnjeno pravilo o prihvatljivosti PDV-a za javne i privatne korisnike¹³. U skladu s tim pravilom, neovisno o tome može li se povrat PDV-a ostvariti ili ne može, trošak PDV-a nadoknađivao bi se pod uvjetom da

¹¹ Članak 59 stavak 3. točka (c), COM(2011) 0615 final.

¹² SWD(2018)459 final – Guidance note on Conditions for eligibility of VAT under Cohesion policy rules in the 2014. – 2020. programming period (Smjernice o uvjetima prihvatljivosti PDV-a u skladu s pravilima kohezijske politike u programskom razdoblju 2014. – 2020.).

¹³ Članak 58. stavak 1. točka (c) Prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize (COM(2018) 375 final).

je ukupni trošak projekta manji od 5 milijuna eura. Za sve projekte iznad tog praga PDV bi bio neprihvatljiv trošak (uključujući PDV za koji se povrat ne može ostvariti).

Mogući razvoj događaja u sljedećem programskom razdoblju

27 Prijedlogom Komisije pruža se veća pravna sigurnost nego u prethodnim programskim razdobljima te ga je u načelu jednostavnije primjenjivati. Međutim, Sud ne nalazi razloge zašto je kao prag utvrđen upravo iznos od 5 milijuna eura.

28 Povrh toga, prijedlogom se ne rješava problem neoptimalne uporabe financijskih sredstava EU-a za projekte čija je vrijednost manja od 5 milijuna eura:

- javna tijela nastavit će primati financijska sredstva EU-a za nadoknadu PDV koji ne predstavlja stvaran trošak za države članice
- iz proračuna EU-a također bi se nadoknađivao PDV za projekte u kojima on ne predstavlja stvaran trošak za korisnika (npr. privatna poduzeća koja mogu ostvariti povrat PDV-a).

29 Prijedlogom Uredbe o zajedničkim odredbama predviđa se da bi tijela država članica imala znatnu fleksibilnost u pogledu određivanja opsega određenog projekta. To može navesti korisnike da projekte izrađuju tako da im vrijednost na umjetan način ne prijeđe prag od 5 milijuna eura kako bi se mogućnost dobivanja financijskih sredstava EU-a povećala na najveću moguću mjeru¹⁴.

30 Osim toga, prijedlog Komisije za kohezijsku politiku u razdoblju 2021. – 2027. ostaje neusklađen s pravilima koja se primjenjuju na druga područja politika. U Financijskoj uredbi, u kojoj su utvrđena opća financijska pravila za proračun EU-a, definira se kako postupati s PDV-om u slučaju bespovratnih sredstava kojima izravno

¹⁴ Za projekt čiji bi proračun iznosio 8 milijuna eura korisniku se uopće ne bi nadoknađivao trošak PDV-a. Međutim, ako bi isti korisnik izradio dva projekta s proračunom od 4 milijuna eura za svaki, PDV bi u obama projektima bio prihvatljiv trošak. Uz stopu sufinanciranja od 70 % i stopu PDV-a od 20 %, razlika u bespovratnim sredstvima koja bi se dodijelila u tim dvama scenarijima iznosila bi približno 1 milijun eura.

upravlja Komisija¹⁵. PDV se smatra prihvatljivim troškom¹⁶ isključivo ako se na temelju primjenjivog nacionalnog zakonodavstva o PDV-u ne može ostvariti njegov povrat i ako ga plaća korisnik koji nije porezni obveznik u smislu definicije iz Direktive o PDV-u. Stoga javna tijela (države, tijela regionalne i lokalne vlasti i ostala javnopravna tijela) u pravilu ne mogu prijaviti PDV kao prihvatljivi trošak.

31 Sud stoga i dalje ostaje pri stajalištu da bi se provedbom preporuke koju je iznio u godišnjem izvješću za 2017.¹⁷ o isključivanju mogućnosti uporabe financijskih sredstava EU-a za nadoknadu PDV-a javnim tijelima smanjio rizik od pogrešaka u rashodima u području kohezije te, sa stajališta dobrog financijskog upravljanja, zajamčila bolja uporaba financijskih sredstava EU-a.

32 U skladu s pravnim okvirom koji čini osnovu preporuke Suda (vidi odlomke 07. i 08.) te na temelju argumentacije iznesene u odlomku 88. mišljenja br. 6/2018, trošak PDV-a trebao bi se nadoknađivati isključivo malom broju privatnih tijela koja ne mogu ostvariti povrat PDV-a, odnosno u slučajevima kad je riječ o stvarnom trošku¹⁸.

¹⁵ Članak 186. stavak 4. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 193, 30.7.2018., str. 1. – 222.). Te su odredbe istovjetne pravilima o prihvatljivosti koja su definirana u članku 126. stavku 3. točki (c) Financijske uredbe stavljene izvan snage (br. 966/2012) i članku 187. delegirane uredbe Komisije (br. 1268/2012) o pravilima za primjenu te Financijske uredbe.

¹⁶ Iznimke su utvrđene u članku 186. stavku 4. Financijske uredbe.

¹⁷ Vidi odlomke 6.40. – 6.42. i 6.78. te 2. preporuku iz godišnjeg izvješća Suda za 2017.

¹⁸ Na temelju 561 projekta koji je Sud ispitao između 2015. i 2017. u sklopu aktivnosti povezanih s izjavom o jamstvu, Sud procjenjuje da su privatna tijela koja nisu mogla ostvariti povrat PDV-a činila tek 0,2 % svih korisnika.

O godišnjim izvješćima i kratkim tematskim pregledima Suda

Sud u godišnjim izvješćima donosi pregled financijskog upravljanja EU-om tijekom relevantne godine i iznosi preporuke o tome kako ga je moguće poboljšati. Time pomaže Europskom parlamentu i Vijeću u nadzoru nad uporabom financijskih sredstava EU-a.

Kratki tematski pregledi (engl. *rapid case review*) ne temelje se na novim revizijskim aktivnostima niti se u njima iznose novi revizijski nalazi i preporuke. U njima se prikazuju i utvrđuju činjenice o konkretnim temama i iznosi ciljana analiza kako bi se omogućilo bolje razumijevanje relevantnih pitanja.

Revizorski tim dostupan je na e-adresi:

ECA-COH-SOA-2018@eca.europa.eu

Pojmovnik

Fondovi kohezijske politike: U programskom razdoblju 2014. – 2020. fondovi kohezijske politike dio su europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova.

Javna tijela: tijela državne, regionalne ili lokalne vlasti te ostala javnopravna tijela.

Kohezija: skraćeni naziv podnaslova 1.b VFO-a „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”.

Porezni obveznik: u pravilu trgovačko društvo, samostalni poduzetnik ili druga osoba koja obavlja gospodarsku aktivnost.

Povrat: „povrat” ne mora nužno značiti stvaran prijenos sredstava, nego se može očitovati i u obliku smanjenja poreza na promet.

Standardna stopa PDV-a: stopa koju određena država članica EU-a mora primjenjivati na svu robu i usluge koje nisu oslobođene PDV-a. Predmetna država članica pod određenim uvjetima na robu ili usluge može primjenjivati snižene stope PDV-a.

Revizorski tim

Ovaj kratki tematski pregledusvojilo je II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Iliana Ivanova i koje je specijalizirano za rashodovna područja ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Radni zadatak predvodio je član Suda Tony Murphy, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Wolfgang Stolz, ataše u njegovu uredu Brian Murphy, asistent u njegovu uredu Peter Borsos, glavni rukovoditelj Juan Ignacio Gonzalez Bastero i voditeljica radnog zadatka Orsolya Szarka. Jezičnu podršku pružio je Mark Smith.

U posljednjih nekoliko godina Europski revizorski sud (Sud) u svojim je godišnjim izvješćima istaknuo niz pogrešaka i nedostataka u pogledu postupanja s porezom na dodanu vrijednost (PDV) kao s prihvatljivim troškom u rashodima u području kohezije. Ovom publikacijom koja se temelji na obavljenom pregledu Sud želi dopuniti opažanja u vezi s PDV-om koja je iznio u godišnjim izvješćima i stajališta koja je izrazio u mišljenju br. 6/2018. Koristeći se rezultatima i podacima iz prethodnih revizija povezanih s izjavom o jamstvu, Sud je analizirao odnos između mogućnosti povrata PDV-a i prihvatljivosti PDV-a kao troška. Sud donosi pregled pogrešaka i nedosljednosti koje je utvrdio te upozorava na slučajeve neoptimalne uporabe financijskih sredstava EU-a koji proizlaze iz širokog tumačenja mogućnosti povrata PDV-a, osobito u slučaju javnih tijela koja primaju potporu EU-a. Na temelju provedene analize i u skladu s prethodnim preporukama Sud smatra da bi Komisija i zakonodavci trebali razmotriti izmjenu pravila o prihvatljivosti PDV-a. Pritom bi se u okviru nastojanja da se pravila pojednostavne trebalo podržati načelo dobrog financijskog upravljanja sredstvima EU-a.

Revizorski tim dostupan je na e-adresi:
ECA-Cohesion-SoA-2018@eca.europa.eu.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx

Internetske stranice: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.