



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA

Ātrais stāvokļa apskats PVN atmaksa kohēzijas politikā: ES līdzekļu izlietojums pakļauts kļūdu riskam un nav optimāls

2018. gada novembris

Saturs

	Punkts
Ievads	01–02
Kas ir PVN, un kā tas darbojas?	03–05
PVN attiecināmības noteikumi kohēzijas jomas izdevumos	06–09
PVN atmaksa: tajā bieži sastopamas kļūdas, konsekvences trūkums un līdzekļu neoptimāls izlietojums	10–22
Skaitļos izteiktas kļūdas, kas attiecas uz neattiecināma PVN atmaksu	12–13
Nekonsekventa pieeja, izvērtējot, vai PVN ir attiecināmi izdevumi	14–18
ES līdzekļu neoptimāls izlietojums, atmaksājot PVN publiskā sektora struktūrām	19–22
Komisijas centieni uzlabot situāciju	23–32
Kā bija līdz šim	23–26
Kas varētu notikt nākamajā plānošanas periodā	27–32
Glosārijs	
ERP darbinieku grupa	

Ievads

01 Gada pārskatos par 2015. un 2017. gadu mēs norādījām uz to, ka kohēzijas jomā ir sarežģīta kārtība, lai noteiktu, vai PVN ir attiecināmi izdevumi, it īpaši, ja tas skar *publiskā sektora struktūras*¹. Šajā dokumentā ir sniegta sīkāka informācija, kas tādējādi papildinās apsvērumus un viedokļus, kuri formulēti Atzinumā Nr. 6/2018 par Komisijas priekšlikumu Kopīgo noteikumu regulai² attiecībā uz turpmāko pieeju pievienotās vērtības nodoklim.

02 Šajā nolūkā mēs analizējām rezultātus, ko esam ieguvuši, ticamības deklarācijas vajadzībām revidējot kohēzijas jomas izdevumus iepriekšējos gados. Pamatojoties uz veikto analīzi, mēs sniedzam pārskatu par galvenajām problēmām, ko konstatējām saistībā ar PVN:

- o atrasto skaitļos izsakāmo kļūdu pakārtotajiem iemesliem;
- o nekonekventu pieeju PVN;
- o ES līdzekļu neoptimālu izlietojumu.

¹ 2017. finanšu gada pārskats, 6.40–6.42. punkts; ERP (2016): 2015. finanšu gada pārskats, 6.31.–6.35. punkts.

² Sk. 87.–89. punktu mūsu Atzinumā Nr. 6/2018.

Kas ir PVN, un kā tas darbojas?

03 PVN ir netiešais nodoklis, ko piemēro preču un pakalpojumu patēriņam, un to reglamentē dalībvalsts līmenī definēti noteikumi. *PVN pamatlikme* svārstās no 17 % Luksemburgā līdz 27 % Ungārijā. Lai nodrošinātu zināmu saskaņotību visā Eiropas Savienībā, 2006. gadā pieņemtajā PVN direktīvā³ ir noteikta kopēja PVN sistēma, kas dalībvalstīm ir jāiestrādā savos tiesību aktos.

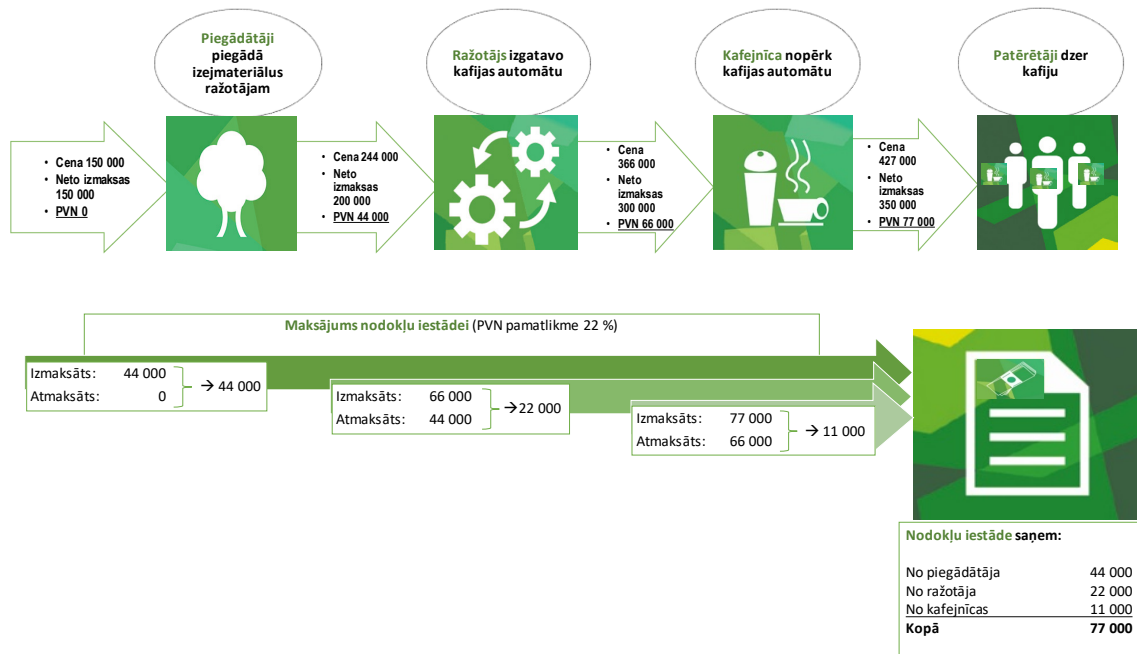
04 Nodokļa maksātāja⁴ pienākums ir iekasēt PVN par darbībām (tirdzniecību), kas apliekamas ar nodokli, un iekasētās summas nodot valsts nodokļu iestādei. Nodokļa maksātājs savukārt var pieprasīt atmaksāt PVN, kas jau samaksāts par paša attiecīgajām iepirktajām precēm vai pakalpojumiem.

05 Ražošanas un/vai tirdzniecības procesa beigās valsts budžets saņem kopējo PVN summu, kas iekļauta galīgajā cenā. Galapatērētājam, kurš produktam nerada nekādu pievienoto vērtību, nav tiesību uz atmaksu, tāpēc tas sedz PVN kopējās izmaksas kā daļu no nopirkto produktu galīgās cenas (sk. **1. attēlu**).

³ Padomes 2006. gada 28. novembra Direktīva 2006/112/EK par kopējo pievienotās vērtības nodokļa sistēmu (OV L347/1, 11.12.2006.).

⁴ Parasti "nodokļa maksātājs" ir jebkura persona, kas patstāvīgi jebkurā vietā veic jebkuru saimniecisku darbību, neatkarīgi no šīs darbības mērķa vai rezultāta.

1. attēls. Kā darbojas PVN



Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

PVN attiecināmības noteikumi kohēzijas jomas izdevumos

06 ES izdevumos bieži vien ietilpst ar preču un pakalpojumu iegādi saistīto izmaksu subsidēšana. Ar to saistītais PVN var sasniegt piekto daļu no projekta izmaksām (sk. 03. punktu). Tādējādi pieeja PVN ir ļoti svarīga saistībā ar to izdevumu attiecināmību, kas līdzfinansēti no ES budžeta.

07 No *kohēzijas politikas* līdzekļiem atmaksā to saņēmēju izdevumus, kuri atbilst ES un valsts attiecināmības noteikumiem. PVN ir viena no nedaudzajām jomām, kurā attiecināmības principi ir definēti ES līmenī. Tie ir saglabājušies gandrīz nemainīgi kopš 2000. gada⁵. Principā līdzfinansējuma gadījumā PVN izdevumi ir attiecināmi tikai tad, ja tie nav atgūstami saskaņā ar valsts tiesību aktiem PVN jomā⁶.

08 Līdzīgi kā iepriekšējos plānošanas periodos arī Kopīgo noteikumu regulā (KNR) 2014.–2020. gadam termins “atgūstams” ir lietots kā attiecināmības kritērijs. Tas nozīmē, ka gadījumos, ja saņēmēji var atgūt PVN, tās nav attiecināmas izmaksas, neatkarīgi no tā, vai viņi faktiski atgūst PVN. Tādējādi tiem saņēmējiem, kas nav PVN maksātāji un līdz ar to nevar to atgūt, šāds pievienotās vērtības nodoklis principā ir attiecināmas izmaksas.

09 Eiropas Savienības Tiesa divos 2012. gadā publicētajos nolēmumos⁷ ieviesa plašāku atgūstamības jēdziena interpretāciju. Tā secināja, ka saņēmēja nodokļa maksātāja statusa formāla izpēte nav pietiekama, lai pamatotu lēmumu par PVN

⁵ 7. norma: PVN un citi nodokļi un nodevas, Komisijas 2000. gada 28. jūlija Regula (EK) Nr. 1685/2000, ar ko paredz sīki izstrādātus īstenošanas noteikumus Padomes Regulai (EK) Nr. 1260/1999 attiecībā uz izdevumu kompensējamību Struktūrfondu līdzfinansētās darbībās (OV L 193, 29.7.2000., 9.-48. lpp.).

⁶ Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 17. decembra Regula (ES) Nr. 1303/2013, ar ko paredz kopīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu, Kohēzijas fondu, Eiropas Lauksaimniecības fondu lauku attīstībai un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fondu un vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu, Kohēzijas fondu un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fondu un atceļ Padomes Regulu (EK) Nr. 1083/2006 (OV L 347, 20.12.2013., 320. lpp.), 69. panta 3. punkts.

⁷ Lietas T-89/10 un T-407/10, Ungārija/Komisija, Vispārējās tiesas 2012. gada 20. septembra spriedums.

atgūstamību un tādējādi tā attiecināmību. Arī dalībvalstu iestādēm ir jāņem vērā līdzfinansētā projekta darbības struktūra, kurā var ietilpt dažādas vienības. Tas nozīmē, ka pat tad, ja publiska iestāde, kas nav nodokļu maksātāja, saņem ES atbalstu kādas infrastruktūras daļas būvniecībai, attiecīgo PVN ir jāuzskata par atgūstamu, ja infrastruktūru apsaimnieko/apsaimniekos cita iestāde, kura no galalietotājiem iekasē maksu, tostarp PVN. **1. izcēlumā** ir aprakstīta lieta un sniegts skaidrojums par Eiropas Savienības Tiesas juridiski saistošo interpretāciju attiecībā uz PVN atgūstamību.

1. izcēlums

Eiropas Savienības Tiesas spriedums par neatgūstamu PVN

Ungārijā kāds 100 % valstij piederošs kopuzņēmums valsts uzdevumā pārvalda automaģistrāles būvdarbus. Pēc darbu pabeigšanas īpašumtiesības bez maksas tiek nodotas citai publiskai iestādei, kura pārvalda valsts īpašumu. Vēl viens valstij piederošs uzņēmums apsaimnieko automaģistrāli un iekasē nodevas, tostarp PVN.

Uzņēmums, kas pārvalda būvdarbus, saņēma ES atbalstu un attiecināmo izdevumu īpatsvara aprēķinā ņēma vērā gan infrastruktūras kopējās izmaksas (ieskaitot PVN), gan ienākumus no nodevu ieņēmumiem. Tā kā tas neveic komerciālas darbības, tas uzskatīja, ka PVN ir attiecināmi izdevumi, un pieprasīja attiecīgu atlīdzības maksājumu. Tomēr Komisija uzskatīja, ka PVN ir faktiski atgūstams saskaņā ar šo kārtību caur uzņēmumu, kas iekasē nodevas, un tāpēc nav attiecināms. ES Tiesa apstiprināja Komisijas viedokli.

Avots: Eiropas Revīzijas palātas veiktais Lietas T-89/T kopsavilkums.

PVN atmaksa: tajā bieži sastopamas kļūdas, konsekvences trūkums un līdzekļu neoptimāls izlietojums

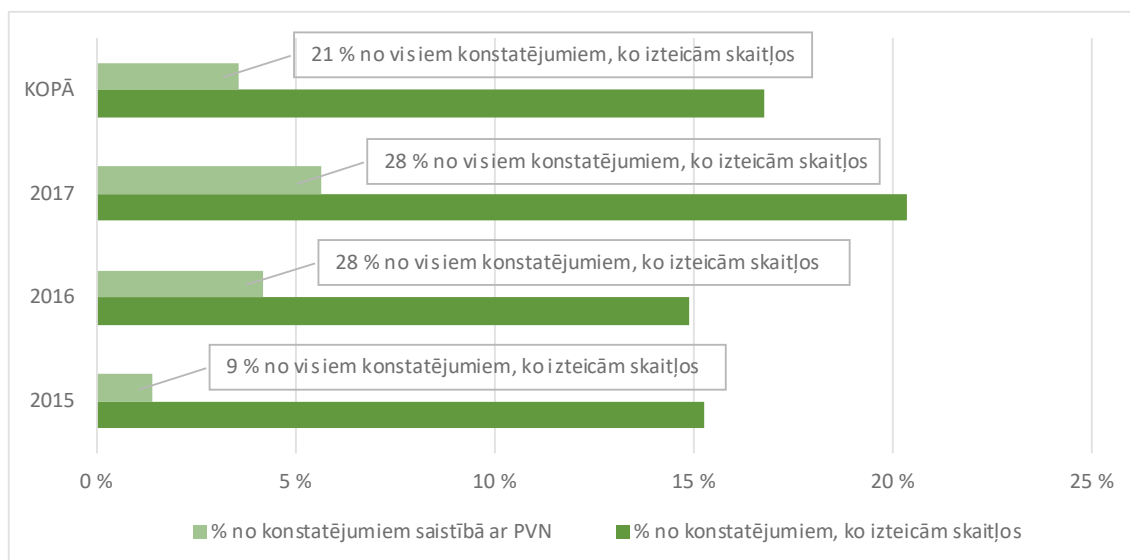
10 Veicot revīzijas ticamības deklarācijas vajadzībām, mēs konstatējām problēmas, kuras attiecas uz PVN attiecināmību un bieži radīja kļūdas, ko mēs izteicām skaitļos. Mēs konstatējām arī gadījumus, kad pieeja PVN kā attiecināmām izmaksām nebija konsekventa gan dalībvalsts iekšienē, gan dalībvalstu starpā, un situācijas, kad PVN atmaksa nepārprotami izraisīja ES līdzekļu neoptimālu izlietojumu attiecībā uz pareizu finanšu vadību. Lielākā daļa šādu gadījumu bija vērojama, ja ES atbalsta saņēmēji bija publiskā sektora struktūras.

11 Turpmākajos punktos ir sniegti mūsu veiktās analīzes rezultāti, ko ieguvām, pārbaudot projektus iepriekšējo ticamības deklarāciju vajadzībām, kā arī mūsu konstatējumu detalizēts izklāsts.

Skaitļos izteiktas kļūdas, kas attiecas uz neattiecināma PVN atmaksu

12 Revīzijās ticamības deklarācijas vajadzībām no 2015. gada līdz 2017. gadam esam pārbaudījuši 561 darījumu. 73 % gadījumu ES atbalsta saņēmēji bija publiskā sektora struktūras. Mēs izteicām skaitļos 94 kļūdas, no tām 20 (21 %) bija saistītas ar neattiecināma PVN atmaksu. Gandrīz visas šīs kļūdas (95 %) attiecās uz publiskā sektora struktūrām. **2. attēlā** ir atspoguļotas mūsu atklātās ar PVN saistītās kļūdas procentuālā izteiksmē no visām skaitļos izteiktajām kļūdām 2015., 2016. un 2017. gadā.

2. attēls. Konstatējumi saistībā ar PVN ticamības deklarācijas vajadzībām veiktajās revīzijās no 2015. gada līdz 2017. gadam



Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

13 Mēs atklājām, ka 14 gadījumos saņēmēji deklarēja neatmaksātu PVN kā izmaksas, lai gan saņēmējam vai galasaņēmējam bija tiesības to atgūt, t. i., PVN bija *atgūstams*. Sešos gadījumos saņēmēji prasīja PVN atmaksu, pamatojoties tikai uz formālu saņēmēja statusa pārbaudi. Šajos gadījumos ne saņēmējs, ne dalībvalsts iestādes neatzina, ka līdzfinansētās darbības struktūra faktiski ļāva atgūt PVN. Tas nozīmē, ka nebija tiesību atmaksāt PVN. **3. attēlā** ir atspoguļoti dažādi mūsu atklāto kļūdu veidi un sniegti dažādu gadījumu piemēri.

3. attēls. Ar PVN saistīto kļūdu veidi ticamības deklarācijas vajadzībām veiktajās revīzijās un piemēri

14 gadījumi	<p>Saņēmējam/galasaņēmējam ir tiesības saņemt PVN atmaksu (pilnībā vai daļēji)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Polijā vadošā iestāde parakstīja dotācijas nolīgumus, lai palīdzētu maziem uzņēmumiem iepirkt iekārtas, un kopējais mērķis bija mazināt bezdarbu. Ja saņēmēji norādīja, ka tie neplāno atgūt PVN, vadošā iestāde uzskatīja, ka PVN izdevumi ir attiecināmi līdzfinansējuma gadījumā. Tas bija nepareizi, jo saņēmēji bija reģistrēti kā PVN maksātāji, un PVN izdevumi faktiski bija atgūstami.
2 gadījumi	<p>Saņēmējs nav nodokļu maksātājs, bet radušās projekta izmaksas saistībā ar komerciālu (proti, ar nodokli apliekamu) darbību, tāpēc PVN ir atgūstams</p>	<ul style="list-style-type: none"> Vietējā iestāde Vācijā saņēma līdzfinansējumu, lai renovētu un paplašinātu daudzfunkcionālu sporta halli un sporta laukumu brīvā dabā. Infrastruktūra pieder iestādei, un to izmanto daļēji (aptuveni vienu trešdaļu no laika) vietējā skola un daļēji (divas trešdaļas laika) sporta klubi, kuri iekasē stundas maksu par treniņiem un sacensībām. Lai gan Vācijas federālā augstākā tiesa bija pasludinājusi spriedumu par šo jautājumu, saņēmējs projektu neklasificēja kā komerciālu darbību un neatzina, ka PVN ir atgūstams un tāpēc neattiecināms.
4 gadījumi	<p>PVN izmaksas radušās saistībā ar infrastruktūru, kura vēlāk iekasēja maksu par tās izmantošanu, piemērojot PVN galalietotājiem (sk. Eiropas Savienības Tiesas lietu <u>1. izcēlumā</u>).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Vienā gadījumā četras iestādes kopīgi saņēma ERAF finansējumu pārrobežu projektam, kura mērķis bija uzlabot dzeramā ūdens kvalitāti un notekūdeņu attīrīšanu Bulgārijā un Grieķijā. Revidētais partneris (Bulgārijas pašvaldība) atzina, ka notekūdeņu infrastruktūras būvniecībā PVN ir attiecināmi izdevumi. Tomēr PVN, kas samaksāts par jaunu infrastruktūru, par kuru no lietotājiem iekasēs maksu, faktiski ir atgūstams un tāpēc nav attiecināms līdzfinansējuma gadījumā.

Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

Nekonsekventa pieeja, izvērtējot, vai PVN ir attiecināmi izdevumi

14 PVN kā attiecināmu izdevumu atmaksa no ES budžeta zināmā mērā ir atkarīga no projekta struktūras, un šajā jomā dalībvalstu iestādes var brīvi lemt. Konkrēta projekta īstenošanu (piemēram, saistībā ar infrastruktūru) dažādās dalībvalstīs var organizēt atšķirīgi, tāpēc Eiropas Savienībā pieeja PVN nav konsekventa.

15 Dažas dalībvalstis infrastruktūras projektu īstenošanu uztic konkrētam nolūkam izveidotām struktūrām. Parasti tās pilnībā pieder valsts, reģionālām vai vietējām iestādēm, taču darbojas saskaņā ar privāta uzņēmuma tiesisko regulējumu. Šādos gadījumos publiskais uzņēmums ir PVN maksātājs, un tādējādi PVN uzskatāms par atgūstamu un neattiecināmu ES līdzekļu saņemšanai.

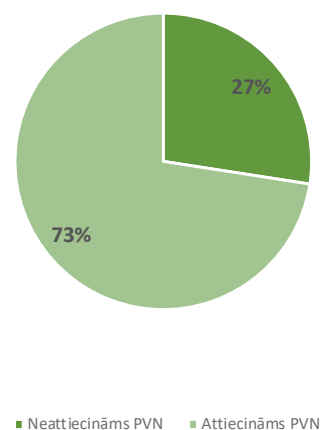
16 Citos gadījumos ES atbalsta tiešais saņēmējs ir valsts, reģionālā vai vietējā iestāde (vai to pakļautībā esoša struktūra). Tā kā publiskā sektora struktūras parasti neatgūst PVN, šos izdevumus var atmaksāt dalībvalstij no ES līdzekļiem.

17 Mūsu revidētās dalībvalstu dažādās īstenotājstruktūras autoceļu nozarē⁸ ir apkopotas **1. tabulā**. Tajā redzams, ka 73 % gadījumu dalībvalstis darbojas tādā sistēmā, kur PVN ir attiecināms.

1. tabula. Saņēmēju tipi un PVN attiecināmība autoceļu nozarē

Dalībvalsts ¹	Publiska aģentūra vai fonds (vai tml.)	Valsts, reģionāla vai vietēja iestāde	Publiskā sektora struktūra
Bulgārija	Attiecināms		
Čehijas Republika	Attiecināms	Attiecināms	
Vācija		Attiecināms	
Igaunija	Attiecināms		
Spānija	Attiecināms		
Grieķija		Attiecināms /neattiecināms	Neattiecināms
Ungārija			Neattiecināms
Itālija		Attiecināms	Neattiecināms
Latvija		Attiecināms	
Malta	Attiecināms		
Polija	Attiecināms	Attiecināms	
Portugāle			Neattiecināms
Rumānija		Neattiecināms	
Slovēnija			Neattiecināms
Slovākija		Attiecināms	

PVN attiecināmība autoceļu infrastruktūras projektos (% no revidēto autoceļu projektu skaita)



¹ Sarakstā neietvertās dalībvalstis vai nu nebija iekļautas izlasē, vai arī mēs tajās nepārbaudījām autoceļu infrastruktūras projektus.

Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

18 Mēs konstatējam arī situācijas, kad tāda paša tipa saņēmējs par tāda paša veida projektu, kas īstenots vienā dalībvalstī, izmantoja atšķirīgu pieeju PVN, kā atspoguļots **2. izcēlumā**. Šāda nekonsekventa nodokļu tiesību aktu interpretācija rada nenoteiktību attiecībā uz izdevumu attiecināmību.

⁸ Tas pats attiecas uz cita veida infrastruktūrām, piemēram, dzelzceļu.

2. izcēlums.

Nekonsekventas pieejas piemērs saistībā ar PVN atmaksas pieprasījumu pētniecības infrastruktūras būvdarbos

Veicot revīzijas ticamības deklarācijas vajadzībām, mēs pārbaudījām četrus projektus, kas saistīti ar pētniecības infrastruktūras būvdarbiem Čehijas Republikā. Saņēmējas bija četras valsts universitātes dažādās pilsētās. Katrai universitātei bija atšķirīga pieeja PVN, tāpēc atšķīrās tā PVN daļa, ko tās uzskatīja par attiecināmām izmaksām. Lai gan uz visām mācību iestādēm attiecas vieni tiesību akti, neatgūtā PVN daļa svārstījās no 23 % līdz 100 %.

Čehijas Republikas iestādes pieņēma saņēmēja neatgūto un deklarēto PVN kā attiecināmas izmaksas, taču nenovērtēja faktiski atgūstamo summu. Atšķirīgās pieejas galvenais iemesls bija tas, ka katra universitāte dažādi interpretēja valsts nodokļu tiesību aktus, īpaši tas attiecās uz jēdzienu "saimnieciska darbība" un to, kā tas būtu jāpiemēro, lai aprēķinātu proporcionālu nodokļa samazinājumu.

Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

ES līdzekļu neoptimāls izlietojums, atmaksājot PVN publiskā sektora struktūrām

19 Parasti publiskā sektora struktūras tiek uzskatītas par galapatērētājām, proti, tām nav tiesību uz PVN atmaksu par darbībām, ko tās veic kā valsts iestādes (piemēram, izglītība, veselības aprūpe vai sociālie pakalpojumi). Komisija un dalībvalstis uzskata, ka šādos gadījumos PVN faktiski sedz publiskā sektora struktūra kā saņēmēja, tāpēc tie ir attiecināmi izdevumi.

20 Tomēr PVN, ko publiskā sektora struktūras deklarē kā izdevumus, nav dalībvalsts neto izdevumi. Tā tas ir īpaši tajos gadījumos, kad valsts valdība īsteno lielus infrastruktūras projektus, piemēram, ar ministrijas vai kādas tās tiešā pakļautībā esošas struktūras starpniecību. Tās var deklarēt PVN kā attiecināmus izdevumus, jo ministrija to nevar atgūt (sk. 16. punktu), un ES to atmaksā dalībvalsts iestādēm. Tomēr arī valsts budžets saņem PVN ieņēmumus caur parasto nodokļu sistēmu.

21 No ES līdzekļiem atlīdzinātā summa pat var pārsniegt faktiskās projekta izmaksas bez PVN, respektīvi, valsts budžeta kopējie ieņēmumi ir lielāki nekā faktiskie izdevumi (sk. piemēru **4. attēlā**). Tā notiek, ja valsts daļa projekta finansēšanā ir mazāka par PVN

likmi⁹. Pašreizējā plānošanas periodā tas ir īpaši būtiski Kohēzijas fondam, no kura finansē lielus infrastruktūras projektus un no kura piešķirtā ES līdzfinansējuma likme lielākajai daļai projektu ir 80 % vai vairāk¹⁰.

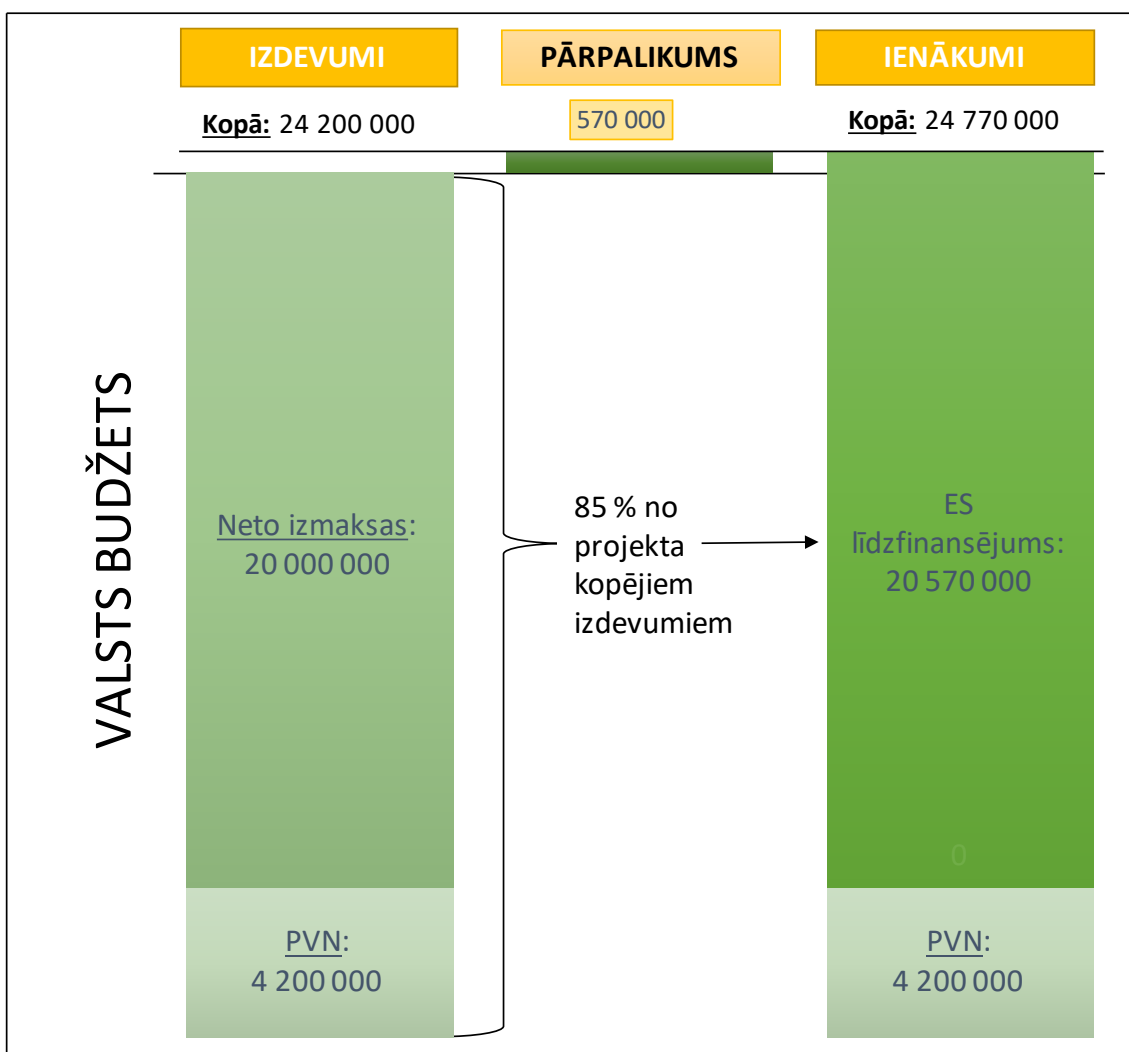
22 Uzskatām, ka no pareizas finanšu pārvaldības viedokļa tas nav optimāls ES līdzekļu izlietojums un nerada pievienoto vērtību. Pamatojoties uz projektu izlasi, ko pārbaudījām no 2015. gada līdz 2017. gadam, mēs lēšam, ka aptuveni 750 miljoni EUR no deklarētajiem PVN izdevumiem ir saistīti ar publiskā sektora struktūru īstenotiem projektiem. Apmēram puse no šīs summas attiecas uz Kohēzijas fonda projektiem, kuru līdzfinansēšanas likme ir augstāka par 80 %.

⁹ Dalībvalstis var brīvi noteikt līdzfinansējuma likmi projekta līmenī, ja vien tās nepārsniedz vidējo līdzfinansējuma likmi, kas noteikta darbības programmas prioritārajam virzienam.

¹⁰ 84 % mūsu izlasē iekļauto Kohēzijas fonda projektu līdzfinansējuma likme bija 80% vai vairāk. ERAF projektos bija tikai 50% šādu projektu.

4. attēls. PVN izdevumu pārmērīga kompensācija

Saņēmējs:	centrālā valdība (Transporta ministrija)
Projekts:	bezmaksas automaģistrāle
PVN pamatlikme:	21 %
ES līdzfinansējums projektam:	85 %



Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

Komisijas centieni uzlabot situāciju

Kā bija līdz šim

23 Komisija mēģināja risināt ar PVN atgūšanu saistītos jautājumus savā priekšlikumā Kopīgo noteikumu regulai 2014.–2020. gadam ESI fondiem¹¹. Lai gan saskaņā ar attiecināmības pamatprasību PVN var atmaksāt tikai tad, ja tas nav atgūstams, priekšlikumā bija ierosināts izslēgt tāda PVN atmaksu, ko maksājušas ar nodokli neapliekamas personas, kā noteikts PVN direktīvā (parasti – publiskā sektora struktūras), vai kas samaksāts par infrastruktūras projektiem. Regulas apstiprinātajā galīgajā redakcijā likumdevēji šo iespēju nepaturēja.

24 Mēs ierosinājām Komisijai (2015. gadā) skaidrot atgūstamā PVN jēdzienu, lai izvairītos no nekonsekventas interpretācijas un ES līdzekļu neoptimāla izlietojuma, īpaši publiskā sektora saņēmēju gadījumā. Atsaucoties uz mūsu ieteikumu, Komisija sagatavoja norādījumus par šo tēmu un tos publicēja 2018. gada novembrī¹².

25 Komisijas norādījumi ir visaptverošs dokuments, kurā izklāstīti PVN attiecināmības nosacījumi saskaņā ar kohēzijas politikas noteikumiem 2014.–2020. gada plānošanas periodā. Tajos ir skaidroti principi, kas jāpiemēro, novērtējot PVN attiecināmību, un precizēts, kā novērtēt PVN attiecināmību dažādos gadījumos (īpaši – kā interpretēt Eiropas Savienības Tiesas judikatūru). Tomēr PVN attiecināmība kohēzijas jomā joprojām ir sarežģīts jautājums, un savos norādījumos Komisija uzsver, ka galīgo nostāju tā pieņems katrā gadījumā atsevišķi, ņemot vērā dažādu darbību raksturlielumus.

26 Pārskatā par 2017. gadu mēs arī ieteicām Komisijai ierosināt tiesību aktu grozījumus Kopīgo noteikumu regulā periodam pēc 2020. gada, kuri izslēgtu PVN atmaksu publiskā sektora struktūrām no ES līdzekļiem. Taču Komisija ierosināja vienkāršotu noteikumu par PVN attiecināmību gan publiskiem, gan privātiem atbalsta

¹¹ COM(2011) 0615 galīgā redakcija, 59. panta 3. punkta c) apakšpunkts.

¹² *Guidance note on Conditions for eligibility of VAT under Cohesion policy rules in the 2014.–2020. programming period* [Norādījumi par PVN attiecināmības nosacījumiem saskaņā ar kohēzijas politikas noteikumiem 2014.–2020. gada plānošanas periodā], SWD(2018)459 final.

saņēmējiem¹³. Saskaņā ar šo noteikumu PVN (neatkarīgi no tā, vai tas ir atgūstams vai nav) atmaksā, ja projekta kopējās izmaksas nepārsniedz 5 miljonus EUR. Projektiem, kuru izmaksas ir lielākas par šo robežvērtību, jebkurš PVN (tostarp neatgūstamais) nav attiecināms.

Kas varētu notikt nākamajā plānošanas periodā

27 Komisijas priekšlikums sniedz lielāku juridisko noteiktību nekā iepriekšējos plānošanas periodos un principā to ir vienkāršāk piemērot. Tomēr mums nav skaidrs iemesls, kāpēc robežlielums tika noteikts 5 miljonu EUR līmenī.

28 Turklāt priekšlikumā nav novērsts ES līdzekļu neoptimāls izlietojums projektos, kas nepārsniedz 5 miljonus EUR:

- o publiskā sektora struktūrām arī turpmāk no ES līdzekļiem tiks atmaksāts PVN, kas dalībvalstīm nerada īstas izmaksas;
- o no ES budžeta tiks atmaksāts PVN arī tiem projektiem, kuros tas neveido faktiskas izmaksas saņēmējam (piemēram, privāti uzņēmumi var atgūt PVN).

29 Ierosinātā KNR piešķir dalībvalstu iestādēm ievērojamu rīcības brīvību projekta apjoma noteikšanā. Tāpēc saņēmēji varētu mākslīgi noteikt projektu summu zem 5 miljonu EUR robežvērtības, lai palielinātu iespēju saņemt ES finansējumu¹⁴.

30 Turklāt Komisijas priekšlikums par kohēzijas politiku 2021.–2027. gadam nav saskaņots ar noteikumiem, ko piemēro citām politikas jomām. Finanšu regulā, kurā izklāstīti ES budžeta finanšu noteikumi, ir precizēts, kāda pieeja jāpiemēro PVN, ja

¹³ Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko paredz kopīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu Plus, Kohēzijas fondu un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fondu un finanšu noteikumus attiecībā uz tiem un uz Patvēruma un migrācijas fondu, Iekšējās drošības fondu un Robežu pārvaldības un vīzu instrumentu, COM(2018) 375 final, 58. panta 1. punkta c) apakšpunkts.

¹⁴ Projektā, kura budžets ir 8 miljoni EUR, saņēmējam neatmaksā PVN. Tomēr, ja saņēmējs izveido divus projektus, katru 4 miljonu EUR vērtībā, PVN būs attiecināms abiem projektiem. Ja līdzfinansējuma likme ir 70 % un PVN likme – 20 %, saņemtās dotācijas starpība vienā un otrā gadījumā būs aptuveni 1 miljons EUR.

Komisija tieši pārvalda dotācijas¹⁵. PVN ir attiecināms tikai tad¹⁶, ja tas saskaņā ar piemērojamiem valsts PVN tiesību aktiem nav atgūstams un ja to maksā labuma guvējs, izņemot personu, kas nav nodokļa maksātāja PVN direktīvas nozīmē. Tādējādi publiskā sektora struktūras (valstis, reģionālas un vietējas pārvaldes iestādes, kā arī citas struktūras, kas ir publisko tiesību subjekti) parasti nevar deklarēt PVN kā attiecināmas izmaksas.

31 Tāpēc atkārtojam, ka 2017. gada pārskatā¹⁷ formulētais ieteikums izslēgt PVN atmaksu publiskā sektora struktūrām no ES fondiem samazina kļūdu risku kohēzijas jomas izdevumos un nodrošina labāku ES līdzekļu izlietojumu no pareizas finanšu vadības viedokļa.

32 Saskaņā ar juridisko kontekstu, kas bija pamatā mūsu ieteikumam (sk. 07. un 08. punktu), un argumentāciju, kura izklāstīta Atzinuma Nr. 6/2018 88. punktā, PVN jāatmaksā tikai nelielam skaitam privātu struktūru, kuras nevar atgūt PVN, proti, ja šis nodoklis rada patiesas izmaksas¹⁸.

¹⁵ Eiropas Parlamenta un Padomes 2018. gada 18. jūlija Regula (ES, Euratom) 2018/1046 par finanšu noteikumiem, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam, ar kuru groza Regulas (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 un Lēmumu Nr. 541/2014/ES un atceļ Regulu (ES, Euratom) Nr. 966/2012, 186. panta 4. punkts (OV L 193, 30.7.2018., 1.–222. lpp.). Šie noteikumi ir tādi paši kā attiecināmības noteikumi, kas definēti atceltās Regulas Nr. 966/2012 126. panta 3. punkta c) apakšpunktā un 187. pantā Komisijas Deleģētajā regulā Nr. 1268/2012 par noteikumu piemērošanu.

¹⁶ Izņēmumi ir norādīti Finanšu regulas 186. panta 4. punktā.

¹⁷ Sk. Palātas 2017. gada pārskatu, 6.40.–6.42. un 6.78. punktu, kā arī 2. ieteikumu.

¹⁸ Pamatojoties uz ticamības deklarācijas vajadzībām pārbaudīto 561 projektu no 2015. gada līdz 2017. gadam, esam aplēsuši, ka no visiem saņēmējiem tikai 0,2% privātu struktūru nevarēja atgūt PVN.

Par ERP gada pārskatiem un ātrajiem stāvokļa apskatiem

Gada pārskatos mēs apkopojam atziņas par ES finanšu pārvaldību minētajā gadā un formulējam ierosinājumus tās uzlabošanai. Ar tiem mēs palīdzam Eiropas Parlamentam un Padomei uzraudzīt, kā tiek izlietoti ES līdzekļi.

Ātrajos stāvokļa apskatos netiek izmantots jauns revīzijas darbs un netiek formulēti jauni revīzijas konstatējumi un ieteikumi. Tajos ir izklāstīti zināmi fakti par konkrētām tēmām un ir sniegta koncentrēta analīze, kas palīdz izprast attiecīgos jautājumus.

Ar revidentu grupu var sazināties, izmantojot šādu adresi:

Glosārijs

Atmaksāšana: tā ne vienmēr nozīmē naudas plūsmu un var izpausties kā samazināts tirdzniecības nodoklis.

Kohēzija: saīsināts Daudzgažu finanšu shēmas (DFS) 1.b apakškategorijas “Ekonomikas, sociālā un teritoriālā kohēzija” apzīmējums.

Kohēzijas politikas finansējums: 2014.–2020. gada plānošanas periodā tas ietilpa Eiropas Strukturālo un investīciju (ESI) fondos.

Nodokļa maksātājs: parasti – uzņēmums, individuālais komersants vai cits profesionālas darbības veicējs.

Publiskā sektora struktūras: valsts, reģionālā vai vietējā pārvaldes iestāde vai jebkura cita struktūra, kas ir publisko tiesību subjekts.

PVN pamatlikme: likme, ko ES dalībvalsts piemēro visām precēm un pakalpojumiem, kas nav atbrīvoti no nodokļa. Ievērojot konkrētus nosacījumus, dalībvalsts var piemērot precēm un pakalpojumiem samazinātas likmes.

ERP darbinieku grupa

Šo ātro stāvokļa apskatu pieņēma ERP locekles *Iliana Ivanova* vadītā II apakšpalāta, kas revidē izdevumu jomas, kuras saistītas ar ieguldījumu kohēzijai, izaugsmei un iekļautībai. Šā dokumenta sagatavošanu vadīja ERP loceklis *Tony Murphy*, un viņam palīdzēja biroja vadītājs *Wolfgang Stolz*, biroja atašējs *Brian Murphy*, biroja asistents *Peter Borsos*, atbildīgais vadītājs *Juan Ignacio Gonzalez Bastero* un darbuzdevuma vadītāja *Orsolya Szarka*. Lingvistisko atbalstu sniedza *Mark Smith*.

Pēdējos gados savos gada pārskatos esam norādījuši uz vairākām kļūdām un nepilnībām, kas saistītas ar pieeju pievienotās vērtības nodoklim (PVN) kohēzijas jomā, ja tas uzskatāms par attiecināmām izmaksām. Šā stāvokļa apskata mērķis ir papildināt apsvērumus, kas izteikti saistībā ar PVN mūsu gada pārskatos, un viedokli, ko esam formulējuši Atzinumā Nr. 6/2018. Izmantojot rezultātus un datus, kas iegūti iepriekšējās revīzijās, kuras veiktas ticamības deklarācijas vajadzībām, mēs analizējām, kāda ir saikne starp PVN atgūstamību un attiecināmību. Mēs sniedzam pārskatu par konstatētajām kļūdām un konsekvences trūkumu un norādām uz gadījumiem, kad ES līdzekļi nav izlietoti optimāli tāpēc, ka PVN atgūstamība tiek interpretēta ļoti plaši, īpaši tad, ja ES atbalstu saņem publiskā sektora struktūras.

Pamatojoties uz mūsu veikto analīzi un saskaņā ar mūsu iepriekšējiem ieteikumiem, ceram, ka Komisija un likumdevēji varētu apsvērt PVN attiecināmības noteikumu pārskatīšanu. Tomēr centieniem vienkāršot noteikumus jāsauc ar ES līdzekļu pareizas finanšu pārvaldības principiem.

Jūs varat sazināties ar revīzijas darba grupu, izmantojot šādu adresi:

ECA-Cohesion-SoA-2018@eca.europa.eu.

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tālrunis: +352 4398-1

Uzziņām: eca.europa.eu/lv/Pages/ContactForm.aspx

Timekļa vietne: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA



© Eiropas Savienība, 2018

Lai izmantotu vai reproducētu fotoattēlus vai citus materiālus, uz kuriem neattiecas Eiropas Savienības autortiesības, atļauja jālūdz tieši autortiesību īpašniekam.