

Správa o výsledku kontroly výkonu správy dane za ubytovanie, hospodárnosť, efektívnosť a účelovosť použitia výnosu tejto dane v Meste Sliač

Kontrolná akcia bola vykonaná na základe Plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2010.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť, či mestá (obce) stanovili podrobnosti k výkonu správy dane za ubytovanie vo všeobecne záväznom nariadení v súlade so zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Preveriť, ako daň za ubytovanie bola spravovaná a ako bol použitý príjem z tejto dane.

Predmetom kontrolnej akcie bola: účinnosť vnútorného kontrolného systému, analýza platiteľov dane, ktorí poskytovali odplatné prechodné ubytovanie, kontrola výkonu správy dane za ubytovanie, kontrola efektívnosti a účinnosti výberu dane za ubytovanie, kontrola použitia príjmov z dane za ubytovanie.

Kontrola bola vykonaná ako kontrola finančná, súladu a výkonnosť v šiestich kúpeľných miestach SR, a to v Meste Dudince, v Meste Sliač, v Obci Brusno, v Obci Číž, v Obci Kováčová a v Obci Sklené Teplice, za obdobie rokov 2008 a 2009.

Peňažné údaje v tejto správe sú za celé kontrolované obdobie uvedené v peňažnej mene euro, kde slovo euro bolo skloňované v texte podľa príslušnému pádu. Peňažné údaje roku 2008 uvedené v slovenských korunách boli prepočítané na euro v konverznom kurze 1 euro = 30,1260 slovenských korún.

Počas výkonu kontroly v Meste Sliač (ďalej len „mesto“) bolo zistené:

1. Účinnosť vnútorného kontrolného systému

Kontrolou vnútorného kontrolného prostredia, formou prístupu štatutárnych a ďalších vedúcich zamestnancov k vnútornému kontrolnému systému mesta bolo zistené, že mesto v kontrolovanom období nemalo vypracované zásady hospodárenia s jeho majetkom. Kontrolou organizačného a pracovného poriadku bolo zistené, že uvedené vnútorné predpisy boli vypracované v roku 1999 a odvtedy neboli aktualizované.

Vnútorná finančná kontrola bola v kontrolovanom období vykonávaná mestom ako predbežná finančná kontrola, priebežná finančná kontrola a následná finančná kontrola. Predbežnú a priebežnú finančnú kontrolu vykonával orgán verejnej správy, v tomto prípade poverení zamestnanci mesta a následnú finančnú kontrolu vykonával hlavný kontrolór mesta.

Hlavný kontrolór si plnil úlohy pre neho vyplývajúce zo zákona o obecnom zriadení. Správy o výsledkoch kontrol priebežne predkladal do mestského zastupiteľstva. Kontrolou zamerania následných kontrol bolo zistené, že za celé kontrolované obdobie nebola vykonaná kontrola dane za ubytovanie. Väčšina kontrol (13 z 15-tich) bolo ukončených záznamom. Z kontrol ukončených správou boli prijaté dve opatrenia, ktoré boli mestom splnené.

Kontrola predbežnej a priebežnej finančnej kontroly bola vykonaná na všetkých účtovných dokladoch patriacich na príjmovú podpoložku rozpočtovej klasifikácie 133006 Daň za ubytovanie (ďalej len „podpoložka 133006“) a na výdavkovú podpoložku rozpočtovej klasifikácie 637003 Propagácia, reklama a inzercia (ďalej len „podpoložka 637003“). Kontrola následnej finančnej kontroly bola vykonaná na piatich kontrolách z 15-tich kontrol vykonaných hlavným kontrolórom.

Kontrolou predbežnej, priebežnej a následnej finančnej kontroly nebol zistený rozdiel medzi skutočným a požadovaným stavom.

Vzhľadom na dôsledné vykonávanie predbežnej a priebežnej finančnej kontroly, ako aj splnenie všetkých opatrení prijatých na základe následnej finančnej kontroly, možno považovať vnútorný kontrolný systém za účinný.

Vzhľadom na absenciu zásad hospodárenia s majetkom mesta, neaktualizovanie organizačného a pracovného poriadku, nevykonanie žiadnej kontroly týkajúcej sa účelu kontrolnej akcie, možno hodnotiť stupeň spoľahlivosti vnútorného kontrolného systému ako primeraný (tretí stupeň spoľahlivosti).

2. Analýza platiteľov dane, ktorí poskytovali odplatné prechodné ubytovanie

Mesto v roku 2008 malo príjmy z dane za ubytovanie od šiestich platiteľov a v roku 2009 od ôsmich platiteľov, pretože vznikli dve nové ubytovacie zariadenia. Príjmy mesta z dane za ubytovanie zabezpečovali v kontrolovanom období dva hotely, dve turistické ubytovne a štyri penzióny. Mesto nerozpočtovalo príjmy z dane za ubytovanie. Sadzba dane za ubytovanie bola v oboch rokoch 0,50 eur za osobu a prenocovanie.

Skutočný výber dane za ubytovanie bol v roku 2008 v sume 97 564 eur a v roku 2009 v sume 66 138 eur.

V roku 2008 bola využitá kapacita ubytovacích zariadení na 51,9 % a v roku 2009 na 34,2 %, tzn. že v roku 2009 nastalo zníženie využívania kapacity ubytovacích zariadení o 17,7 %. Bol to dôsledok dopadu hospodárskej krízy aj na túto oblasť služieb, čo dokumentovalo zníženie príjmov z dane za ubytovanie v roku 2009 oproti roku 2008 o 31 426 eur aj napriek tomu, že v priebehu roku 2009 sa zvýšila kapacita ubytovacích zariadení o 29 lôžok.

3. Kontrola výkonu správy dane za ubytovanie

Kontrolou všeobecne záväzných nariadení (ďalej len „VZN“) týkajúcich sa dane za ubytovanie v kontrolovanom období, kontrolou všetkých hlásení o platbe od platiteľov dane, kontrolou bankových výpisov a príjmových pokladničných dokladov za december 2008 až február 2009 z úhrad dane za ubytovanie bolo zistené, že mesto:

- nekonalo v súlade so zákonom o správe daní a poplatkov, keď skutočná výška úhrady dane, zánik predpisu dane, prípadné preplatky alebo nedoplatky daňového subjektu, vrátane tzv. nulových hlásení neboli predmetom jeho evidencie,
- nekonalo v súlade so zákonom o miestnych daniach a miestnom poplatku, keď vo VZN týkajúcom sa dane za ubytovanie, platnom pre rok 2009, nemalo uvedenú sadzbu dane za ubytovanie v eurách na osobu a prenocovanie,
- nekonalo v súlade so zákonom o miestnych daniach a miestnom poplatku, keď VZN platné v kontrolovanom období neobsahovalo všetky náležitosti potrebné k výkonu správy dane za ubytovanie, ako napr. lehota oznamovacej povinnosti platiteľa dane, rozsah a spôsob vedenia preukaznej evidencie, spôsoby odvodu dane, oslobodenia od dane, zníženia dane,
- nekonalo v súlade so zákonom o účtovníctve, keď v kontrolovanom období nepožadovalo od platiteľov dane preukázať výšku dane za ubytovanie, ktorú odvádzali mestu na jeho bankový účet alebo v hotovosti do pokladne.

Mesto v kontrolovanom období nevykonávalo žiadnu podnikateľskú činnosť.

4. Kontrola miery efektívnosti a účinnosti správy dane za ubytovanie a jej použitia

Kontrolou Výkazu Fin 1-04 za roky 2008 a 2009 a v ňom podpoložky 133006, ktorá v rámci jednotného triedenia príjmov a výdavkov je súčasťou Opatrenia MF SR, ktorým sa ustanovuje rozpočtová klasifikácia, bolo zistené, že mesto:

- nekonalo v súlade s Opatrením MF SR, ktorým sa ustanovujú vzory finančných výkazov potrebné na účely hodnotenia plnenia rozpočtu verejnej správy, keď nerozpočtovalo podpoložky ekonomickej klasifikácie, vrátane podpoložky 133006, podľa vzorov finančných výkazov uvedených v prílohách č. 1 až 6.

Tým, že mesto nerozpočtovalo príjmy dane za ubytovanie nebolo možné vyhodnotiť efektívnosť a účinnosť jej výberu porovnaním rozpočtovaných príjmov a skutočných príjmov.

Kontrolou všetkých účtovných dokladov, na základe ktorých boli vykonané úhrady z podpoložky 637003, z hľadiska účelovosti týchto výdavkov, náležitostí účtovných dokladov, správnosti triedenia výdavkov podľa ekonomickej klasifikácie a správnosti ich zaúčtovania bolo zistené, že mesto:

- nekonalo v súlade so zákonom o účtovníctve, keď na viacerých účtovných dokladoch - faktúrach uhradených z podpoložky 637003 nebolo uvedené označenie konkrétnych účtov, na ktorých sa účtovný prípad zaúčtoval,
- nekonalo v súlade s Opatrením MF SR, ktorým sa ustanovujú postupy účtovania pre verejnú správu, keď pri zaúčtovaní dodávateľskej faktúry účtovalo na ťarchu nákladov a v prospech bankového účtu a neúčtovalo vznik záväzku.

Cieľom kontroly výkonnosti bolo porovnať v rámci kontrolovaných miest a obcí so štatútom kúpeľných miest dosahovanú efektívnosť a účinnosť výberu dane za ubytovanie a použitia výnosu z nej na účely propagácie, reklamy a inzercie kúpeľného miesta.

Na zber a analýzu údajov boli použité doklady a dokumenty z kontroly súladu a finančnej kontroly a cieľené rozhovory.

Pre túto kontrolu boli stanovené tri typy kritérií:

1. časové kritérium - vybrané ukazovatele za roky 2008 a 2009 týkajúce sa predmetu kontroly, podpoložky rozpočtovej klasifikácie 133006 Daň za ubytovanie a 637003 Propagácia, reklama a inzercia,
2. kritérium dané zákonom - zistená prax uvedená v odsekoch 2 a 3 tejto správy (spolu 6 zákonov, 2 vyhlášky MH SR a vlastné VZN),
3. vnútorné kontrolné prostredie a kontrolné procesy - zistená prax uvedená v časti 1 správy.

Efektívnosť je definovaná ako maximalizovanie výsledkov činností vo vzťahu k disponibilným verejným prostriedkom. V tomto prípade bola miera efektívnosti posudzovaná vyhodnotením zistenej praxe vo vzťahu k dodržiavaniu kritérií daných zákonom.

Účinnosť je definovaná vzťahom medzi plánovaným výsledkom činností a skutočným výsledkom činností vzhľadom na použité verejné prostriedky. Miera účinnosti bola posudzovaná vyhodnotením dosiahnutých výsledkov a zistenej praxe pri správe dane za ubytovanie.

Použitie dane za ubytovanie bolo vyhodnocované len vo vzťahu výdavkov vedených na podpoložke 637003 Propagácia, reklama a inzercia (údaj z Výkazu Fin 1-04). Jedná sa o výrazné zjednodušenie pohľadu na použitie dane za ubytovanie, detailné skúmanie použitia tejto dane by presahovalo ciele tejto kontroly.

Spracované podklady sú vyjadrené vo forme tabuliek č. 1 a č. 2 a grafov č. 1 a č.2, ktoré sú zdrojom vzájomného porovnania vo vzťahu k efektívnosti a účinnosti správy dane za ubytovanie a jej použitia.

Tabuľka č. 1 Prehľad vybraných ukazovateľov kúpeľných miest v roku 2008 a 2009

| Subjekt | Rok | Podpoložka 133006 (euro) | | Podpoložka 637003 (euro) | | % použitia výnosu na propagáciu | Spôsob evidencie | |
|---------------------|------|--------------------------|----------------------|--------------------------|-------------------|---------------------------------|------------------|-------|
| | | rozpočet | skutočnosť | celkom | propagácia | | IT | Ručne |
| Mesto Dudince | 2008 | 238 996 | 254 500 | 241 | 0 | 0 | - | A |
| | 2009 | 205 802 | 212 663 | 550 | 353 | 0,17 | - | A |
| Mesto Sliač | 2008 | - | 97 564 | 77 | 77 | 0,08 | - | A |
| | 2009 | - | 66 138 | 18 050 | 18 050 | 27,29 | - | A |
| Obec Brusno | 2008 | 28 016 | 48 198 | 2 125 | 1 935 | 4,01 | A | - |
| | 2009 | 49 441 | 62 562 | 2 929 | 2 929 | 4,68 | A | - |
| Obec Číž | 2008 | 33 | 9 211 ^{1/} | 177 ^{2/} | 177 ^{2/} | 1,92 | - | A |
| | 2009 | 9 226 | 17 601 ^{1/} | 177 ^{2/} | 177 ^{2/} | 1,01 | - | A |
| Obec Kováčová | 2008 | 11 287 | 11 651 | 443 | 443 | 3,80 | - | A |
| | 2009 | 10 200 | 11 811 | 213 | 213 | 1,80 | - | A |
| Obec Sklené Teplice | 2008 | 28 373 | 28 373 | 3 544 | 3 544 | 12,49 | - | - |
| | 2009 | 23 572 | 23 572 | 1 078 | 1 078 | 4,57 | - | - |

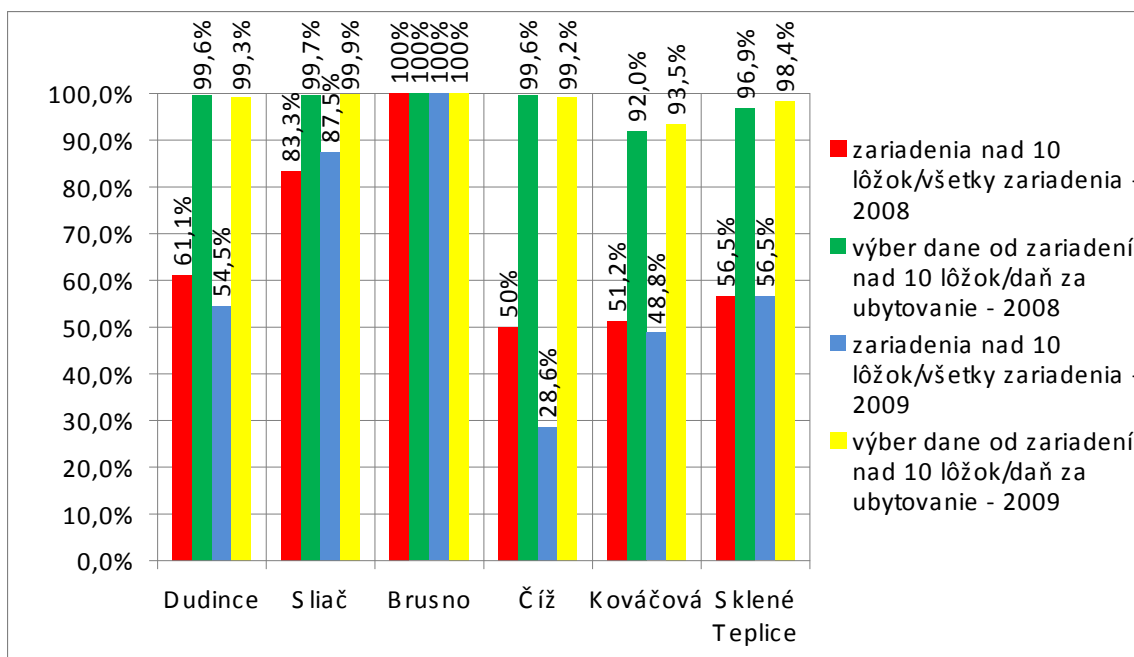
Zdroj údajov: Finančný výkaz o plnení rozpočtu subjektu verejnej správy FIN 1-04, okrem obce Číž.

^{1/}Z dôvodu, že obec Číž neúčtovala výnosy v tom období, kedy vznikli, do ročných príjmov dane za ubytovanie boli započítané výnosy dane, ktoré časovo a vecne súviseli s rokom 2008 a 2009.

^{2/}V obci Číž na porovnanie adekvátnosti ročných výdavkov na propagáciu a rozvoj cestovného ruchu voči ročným príjmom z dane za ubytovanie boli použité údaje z účtovných dokladov podpoložky 637004, ktoré súviseli s propagáciou obce, ale neboli správne zatriedené.

Počet poskytovateľov ubytovania v kúpeľných miestach bol od 2 do 43, často sa vyskytovali sezónni poskytovatelia ubytovania, resp. poskytovatelia s nízkym počtom lôžok. Pre získanie porovnateľných údajov vo všetkých kontrolovaných subjektoch, bol urobený výber poskytovateľov ubytovania s počtom lôžok 10 a viac.

Graf č. 1 Podiel zariadení s počtom lôžok 10 a viac a ich príjmov dane za ubytovanie na celkovom počte zariadení



Z uvedeného grafu vidieť, že vybraná vzorka poskytovateľov ubytovania predstavovala v jednotlivých kúpeľných miestach (okrem obce Číž a Kováčová) 50 a viac percent. V porovnaní výberu dane za ubytovanie, tento od vybraných poskytovateľov predstavoval 92 a viac percent. Takýto výber dane možno považovať za efektívny a účinný. Aj keď výber dane za ubytovanie v kontrolovanom období je hodnotený ako efektívny a účinný, na základe kontrolných zistení je potrebné konštatovať, že niektoré postupy pri správe dani za ubytovanie neboli vykonávané správne, a tiež, že niektoré vykonávané postupy neboli správne.

Pre kritérium dané zákonom boli vybrané zákony, ktoré definovali a upravovali kontrolovanú oblasť. Išlo o nasledovné všeobecne záväzné právne predpisy: zákon o účtovníctve (1), zákon o obecnom zriadení (2), zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku (3), zákon o správe daní a poplatkov (3), zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy (4), zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (4), zákon o finančnej kontrole a vnútornom audite (5), živnostenský zákon (6), zákon o hlásení pobytu občanov SR a registri obyvateľov SR (6).

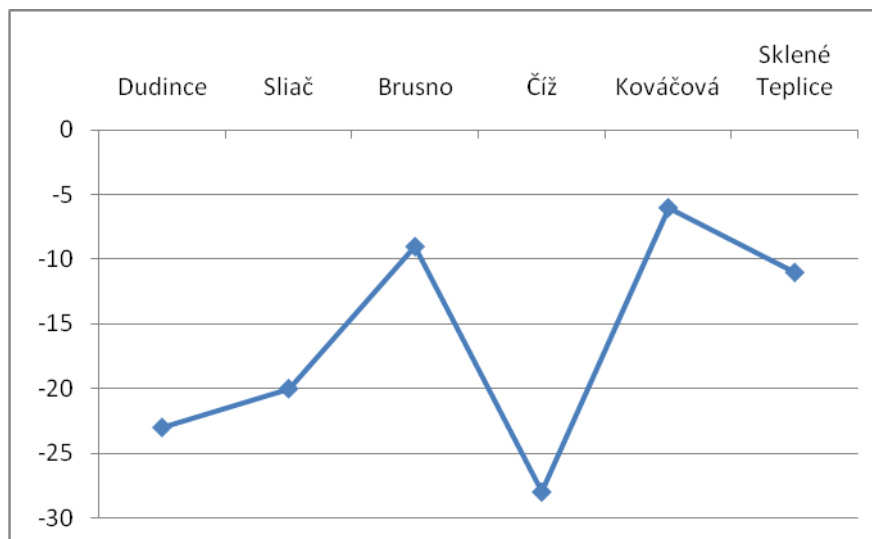
Tabuľka č. 2 Prehľad o počte odchýlok od všeobecne záväzných právnych predpisov a odporúčaní na zlepšenie stavu.

| Subjekt | Počet zistení podľa zákonom daných kritérií | | | | | | | Počet odporúčaní |
|---------------------|---|---|---|---|---|---|-------|------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | spolu | |
| Mesto Dudince | 3 | - | 4 | 1 | - | - | 8 | 9 |
| Mesto Sliach | 4 | - | 3 | - | - | - | 7 | 11 |
| Obec Brusno | 2 | - | 3 | 2 | - | - | 7 | 4 |
| Obec Číž | 2 | - | 6 | 2 | 1 | 2 | 13 | 3 |
| Obec Kováčová | 2 | 1 | - | - | - | - | 3 | 5 |
| Obec Sklené Teplice | - | 3 | 1 | - | - | 1 | 5 | 3 |

Vybrané činnosti boli pre ďalšie zovšeobecnenie ohodnotené za rok 2008 a 2009:

- plusovými bodmi, ak obec mala vlastného hlavného kontrolóra, za percentuálny podiel použitia dane za ubytovanie na propagáciu, reklamu a inzerciu, ak si plánovala a resp. aj vykonala kontrolu dane z ubytovania, vedenie evidencie správy dane za s využitím IT,
- mínusovými bodmi, za každé porušenie všeobecne záväzného právneho predpisu, za každé formulované odporúčanie na zlepšenie stavu, za ručné vedenie evidencie správy dane, ak nebola plánovaná ani vykonaná kontrola dane z ubytovania,
- nulou, ak náklady na propagáciu, reklamu a inzerciu kúpeľného miesta predstavovali 0%.

Graf č. 2 Výsledok stanoveného relatívneho ohodnotenia



Z podkladových tabuliek a grafov je možno čerpať príklady pre použitie dobrej praxe, alebo príklady na vyvarovanie sa použitia zlej praxe v kontrolovanej oblasti.

Vyjadrené hodnoty v tabuľke ukazujú dosahovanú úroveň, zároveň aj mieru rezerv v správe dane za ubytovanie vrátane použitia výnosu z nej na účely propagácie, reklamy a inzercie kúpeľného miesta, ako aj naznačenie rezerv v efektívnosti a v účinnosti kontrolovanej oblasti.

Zhrnutie

Kontrolou vedenia evidencie, náležitosti a preukázateľnosti výkonu správy dane za ubytovanie bolo zistené, že:

- bola neúplná evidencia príjmov dane za ubytovanie,
- vo VZN platnom pre rok 2009 bol uvedený výber dane za ubytovanie „v hotovosti a v slovenských korunách“,
- VZN platné v kontrolovanom období neobsahovalo všetky náležitosti potrebné k výkonu správy dane za ubytovanie,
- nebola požadovaná preukázateľnosť prijatej výšky dane za ubytovanie.

Kontrolou Výkazu Fin 1-04 za roky 2008 a 2009 a v ňom podpoložky 133006 bolo zistené, že:

- nebola v kontrolovanom období rozpočtovaná podpoložka 133006, na ktorej boli kumulované všetky príjmy mesta z dane za ubytovanie.

Kontrolou účtovných dokladov, na základe ktorých boli vykonané úhrady z podpoložky 637003, s cieľom preveriť účelovosť týchto výdavkov, náležitosti účtovných dokladov, správnosť triedenia výdavkov podľa ekonomickej klasifikácie a správnosť ich zaúčtovania bolo zistené, že:

- na viacerých faktúrach uhradených z podpoložky 637003 nebolo uvedené označenie konkrétnych účtov, na ktorých sa účtovný prípad zaúčtoval,
- pri zaúčtovaní dodávateľskej faktúry bolo účtované na ťarchu nákladov a v prospech bankového účtu a neúčtoval sa vznik záväzku.

Návrh odporúčaní na riešenie zistených nedostatkov:

- aktualizovať organizačný a pracovný poriadok,
- vypracovať zásady hospodárenia s majetkom mesta,
- pri následných finančných kontrolách venovať náležitú pozornosť aj dani za ubytovanie,
- venovať zvýšenú pozornosť evidencii, výkonu a kontrole správy dane za ubytovanie,
- dôsledne upraviť VZN týkajúce sa dane za ubytovanie a v prípade zmeny ho operatívne aktualizovať,
- dôraznejšie riešiť včasné neplnenie daňovej povinnosti zo strany platiteľov dane, keď niektoré úhrady neprišli ani v druhej polovici mesiaca, ale až v ďalšom mesiaci a jedno ubytovacie zariadenie odvádzalo daň za ubytovanie len raz za polrok,

- ustanoviť vo VZN, aby platitelia mali povinnosť mesačne v stanovenej lehote posielat' aj tzv. nulové hlásenia,
- zaviesť elektronickú formu vedenia osobných účtov dane za ubytovanie,
- zostavovať rozpočet mesta až do podpoložiek rozpočtovej klasifikácie v oblasti príjmov aj výdavkov,
- pri odhade výšky rozpočtovaných príjmov a výdavkov vychádzať z údajov predchádzajúceho obdobia a vyrovnaný priebeh hospodárenia potom zabezpečovať formou rozpočtových opatrení,
- prehodnotiť výšku percenta finančných prostriedkov získaných z dane za ubytovanie na propagáciu mesta, čo vzhľadom na jeho výhodnú polohu a blízkosť termálnych prameňov bude mať pozitívny vplyv na cestovný ruch a tým aj na príjmy mesta z dane za ubytovanie.

Na základe výsledkov kontroly výkonnosti NKÚ SR odporúča preberať prvky dobrej praxe uplatňovanej u iných správcov dane za ubytovanie do vlastných postupov jej správy.