

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

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 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 Dudince, (ďalej len „mesto“) bolo zistené:

1. Účinnosť vnútorného kontrolného systému

Kontrolou vnútorného kontrolného prostredia, formou prístupu štatutárnych orgánov a ďalších vedúcich zamestnancov k vnútornému kontrolnému systému mesta bolo zistené, že mesto v kontrolovanom období nemalo vypracovaný organizačný poriadok a ani organizačné členenie na príslušné útvary (úseky) mestského úradu. Vnútornú organizáciu mestského úradu neriešil štatút ani pracovný poriadok, ktorý ju mal podľa odkazu v štatúte obsahovať. Podpisový poriadok riešil len podpisové práva primátora, neboli v ňom uvedené kompetencie ostatných vedúcich zamestnancov. Mesto malo vypracovanú výročnú správu za rok 2008, ale nemalo audítorom overený jej súlad s účtovnou závierkou za rok 2008.

Hlavný kontrolór si plnil úlohy pre neho vyplývajúce zo zákona o obecnom zriadení. Správy o výsledkoch kontrol priebežne predkladal do mestského zastupiteľstva (ďalej len „MsZ“). Jeho kontrolnú činnosť v kontrolovanom období tvorilo celkom osem stanovísk k návrhov rozpočtov a záverečným účtom mesta, šesť kontrol ukončených záznamom a štyri kontroly ukončené správou. Z kontrol ukončených správou bolo prijatých deväť opatrení, z toho bolo sedem splnených a dve čiastočne splnené. Kontrolou zamerania následných kontrol bolo zistené, že za celé kontrolované obdobie nebola vykonaná kontrola týkajúca sa výkonu správy dane za ubytovanie.

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“), ktoré sú v rámci jednotného triedenia príjmov a výdavkov súčasťou opatrenia MF SR, ktorým sa ustanovuje rozpočtová klasifikácia. Kontrola následnej finančnej kontroly bola vykonaná na štyroch kontrolách ukončených správou.

Kontrolou vykonávania predbežnej kontroly bolo zistené, že na účtovných dokladoch chýbal podpis zamestnanca, ktorý predbežnú kontrolu vykonal. Kontrolou vykonávania priebežnej kontroly bolo zistené, že nebola vykonávaná, aj keď podľa smernice pre vykonávanie finančnej kontroly bola súčasťou vnútorného kontrolného systému mesta. Kontrolou následnej finančnej kontroly nebol zistený rozdiel medzi skutočným a požadovaným stavom.

Vzhľadom na absenciu podpisu zamestnanca zodpovedného za vykonanie predbežnej finančnej kontroly v rámci preverovanej vzorky účtovných dokladov, na nevykonávanie priebežnej finančnej kontroly v rámci preverovanej vzorky účtovných dokladov, aj keď bola uvedená v smernici

pre vykonávanie finančnej kontroly, ako aj čiastočné splnenie dvoch a splnenie siedmich opatrení prijatých na základe následnej finančnej kontroly, možno považovať účinnosť vnútorného kontrolného systému za dobrú.

Vzhľadom na absenciu organizačného poriadku, vrátane organizačného členenia na príslušné útvary (úseky) mestského úradu, na neúplný podpisový poriadok, na auditorské neoverenie súladu výročnej správy za rok 2008 s účtovnou závierkou za rok 2008 a na nevykonanie ani jednej kontroly týkajúcej sa priamo výkonu správy dane za ubytovanie, možno hodnotiť stupeň spoľahlivosti vnútorného kontrolného systému ako primeraný (tretí stupeň spoľahlivosti).

2. Analýza platiteľov dane, ktorí poskytovali odplatné prechodné ubytovanie

Mesto evidovalo v kontrolovanom období celkom 23 platiteľov dane za ubytovanie (16 v roku 2008 a 20 v roku 2009) a 25 ubytovacích zariadení. Príjmy mesta z dane za ubytovanie zabezpečovalo v kontrolovanom období päť hotelov, päť kúpeľných hotelov, šesť penziónov, tri ubytovacie zariadenia a jedna chata. Kontrolou bolo zistené, že ostávajúcich päť zariadení (inšpekčná izba a štyri rekreačné zariadenia právnických osôb) nespĺňalo podmienky pre platenie dane za ubytovanie mestu (pozri bod 3.1).

Najvyšší príjem z dane za ubytovanie malo mesto v obidvoch kontrolovaných rokoch od ubytovacieho zariadenia, ktoré zahŕňalo dva liečebné domy. V roku 2008 dosiahli príjmy od tohto zariadenia sumu 112 368 eur a v roku 2009 to bolo 92 827 eur.

Sadzba dane za ubytovanie bola v obidvoch rokoch 0,83 eur za osobu a prenocovanie. Od všetkých subjektov, ktoré poskytovali ubytovanie, bol skutočný výber dane za ubytovanie v roku 2008 v sume 254 500 eur a v roku 2009 v sume 212 663 eur.

Kontrolou bolo zistené, že v roku 2008 bola využitá kapacita ubytovacích zariadení na 52,7 % a v roku 2009 na 44,9 %, tzn. že v roku 2009 nastalo zníženie využívania kapacity ubytovacích zariadení o 7,8 %. V roku 2009 bolo zníženie príjmov z dane za ubytovanie oproti roku 2008 o 41 837 eur, aj napriek tomu, že v roku 2009 malo mesto o štyroch platiteľov dane viac ako v roku 2008.

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 miestnych daniach a miestnom poplatku, keď vybralo daň za ubytovanie v celkovej sume 1 017 eur aj od piatich ubytovacích zariadení, ktoré nespĺňali predmet dane za ubytovanie v oblasti ich kategorizácie,
- nekonalo v súlade so zákonom o miestnych daniach a miestnom poplatku, keď vo VZN nesprávne špecifikovalo sadzbu dane za ubytovanie na rok 2008 aj na rok 2009,
- nekonalo v súlade so zákonom o miestnych daniach a miestnom poplatku, keď akceptovalo, že viacerí platitelia dane nerešpektovali mesačný termín odvodu dane uvedený vo VZN a predmetnú daň odvádzali mestu ročne alebo za viac mesiacov,
- nekonalo v súlade so zákonom o správe daní a poplatkov, keď nemalo úplnú evidenciu príjmov dane za ubytovanie,
- nekonalo v súlade so zákonom o účtovníctve, keď v kontrolovanom období nepožadovalo od platiteľov dane preukázať výšku dane za ubytovanie, ktorú mu odvádzali na jeho bankový účet alebo v hotovosti do pokladne.

Mesto v kontrolovanom období nevykonávalo podnikateľskú činnosť v oblasti poskytovania ubytovania.

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

Kontrolou Výkazu Fin 1-04 za roky 2008 a 2009, v ňom podpoložky 133006, a rozpočtového opatrenia týkajúceho sa dane za ubytovanie bolo zistené, že mesto:

- nekonalo v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy, keď znížilo rozpočtovým opatrením, ktorým sa vykonáva viazanie rozpočtovaných výdavkov, aj príjmy podpoložky 133006,

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 s Opatrením MF SR, ktorým sa ustanovujú postupy účtovania pre verejnú správu, keď v dvoch prípadoch účtovalo služby uhradené z podpoložky 637003 na nesprávny nákladový účet,
- nekonalo v súlade s Opatrením MF SR, ktorým sa ustanovujú postupy účtovania pre verejnú správu, keď nezaúčtovalo preddavkovú faktúru na preddavkovom účte, ale ako bežnú faktúru, tzn. ako faktúru za už splnenú zmluvu zo strany dodávateľa.

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 cielené 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 druhej a tretej časti tejto správy (spolu 6 zákonov, 2 vyhlášky MH SR a vlastné VZN),
3. vnútorné kontrolné prostredie a kontrolné procesy - zistená prax uvedená v prvej časti tejto 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

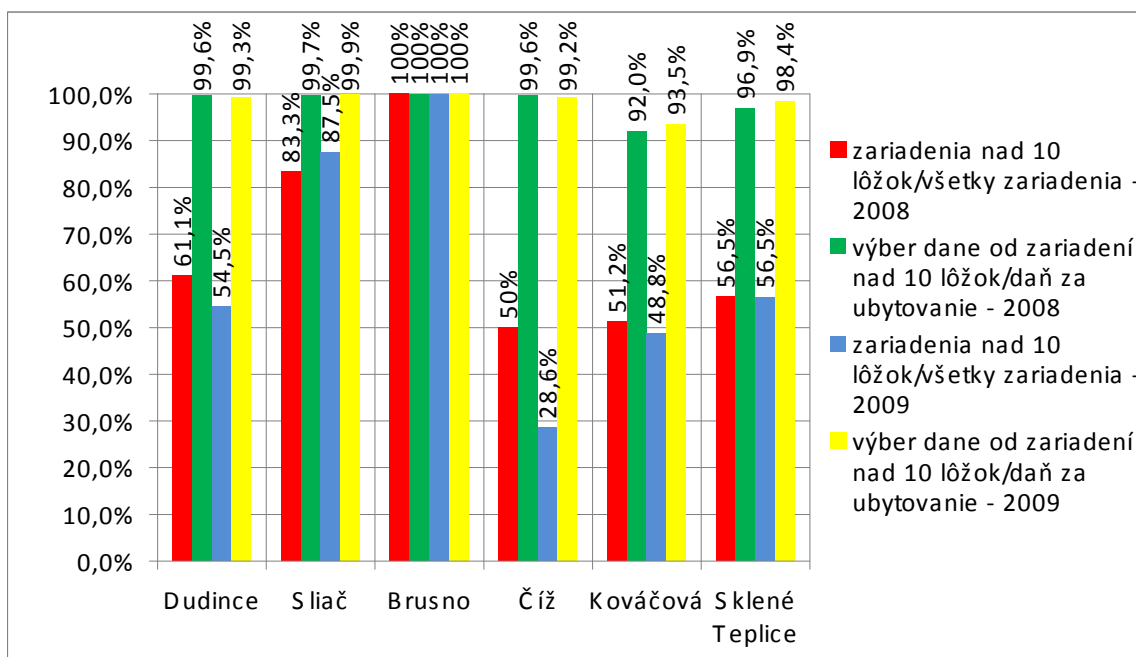
Subjekt	Rok	Podpoložka 133006 (euro)		Podpoložka 637003 (euro)		% použitia výnosu na propagáciu	Spôsob evidencie	
		rozpočet	skutočnosť	celkom	propagácia		IT	ručne
Mesto Dudince	2008	238 996	254 500	241	0	0	-	A
	2009	205 802	212 663	550	353	0,17	-	A
Mesto Sliač	2008	-	97 564	77	77	0,08	-	A
	2009	-	66 138	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	2008	28 373	28 373	3 544	3 544	12,49	-	-
	2009	23 572	23 572	1 078	1 078	4,57	-	-

Teplice								
---------	--	--	--	--	--	--	--	--

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. V porovnaní výberu dane za ubytovanie, tento od vybraných poskytovateľov predstavoval 92 % a viac. 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 dane 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.

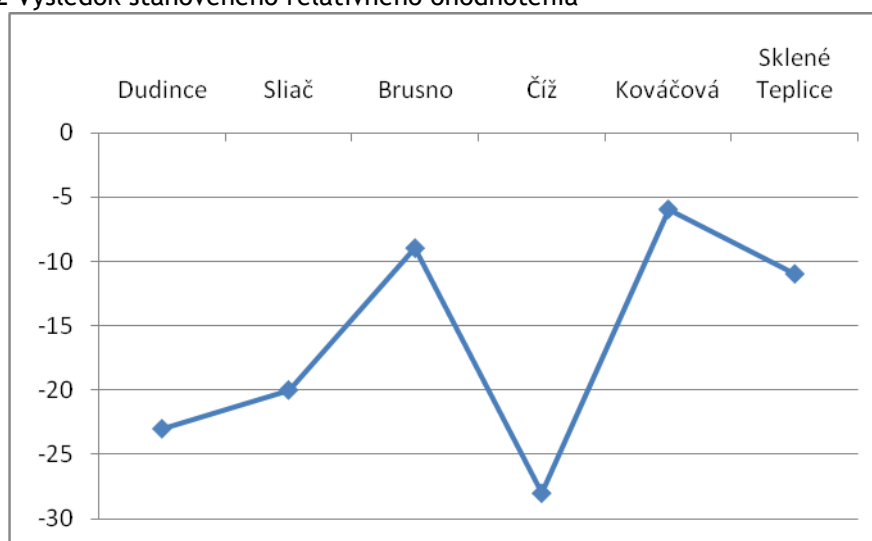
Subjekt	Počet zistení podľa zákonom daných kritérií							Počet odporúčaní
	1	2	3	4	5	6	spolu	
Mesto Dudince	3	-	4	1	-	-	8	9
Mesto Sliac	4	-	3	-	-	-	7	11

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 účinnosti kontrolovanej oblasti.

Zhrnutie

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

- mesto vyberalo daň za ubytovanie aj od piatich ubytovacích zariadení, ktoré nespĺňali predmet dane za ubytovanie v oblasti ich kategorizácie,
- mesto vo VZN nesprávne špecifikovalo sadzbu dane za ubytovanie na rok 2008 aj na rok 2009,
- mesto akceptovalo, že viacerí platitelia dane nerešpektovali mesačný termín odvodu dane uvedený vo VZN a predmetnú daň odvádzali mestu ročne alebo za viac mesiacov,
- mesto nemalo úplnú evidenciu príjmov dane za ubytovanie,
- mesto nepožadovalo od platiteľov dane preukázať výšku dane za ubytovanie, ktorú mu odvádzali.

Kontrolou Výkazu Fin 1-04 za roky 2008 a 2009, v ňom podpoložky 133006 a rozpočtového opatrenia týkajúceho sa dane za ubytovanie bolo zistené, že:

- mesto znížilo rozpočtovým opatrením, ktorým sa vykonáva viazanie rozpočtovaných výdavkov, aj príjmy podpoložky 133006.

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:

- mesto v dvoch prípadoch účtovalo služby uhradené z podpoložky 637003 na nesprávny nákladový účet,
- mesto nezaúčtovalo preddavkovú faktúru na preddavkovom účte, ale ako bežnú faktúru, tzn. ako faktúru za už splnenú zmluvu zo strany dodávateľa.

Návrh odporúčaní na riešenie zistených nedostatkov:

- vypracovať organizačný poriadok a organizačné členenie na príslušné útvary (úseky) mestského úradu,
- doplniť podpisový poriadok o podpisové oprávnenia ostatných vedúcich zamestnancov,
- pri následných finančných kontrolách venovať náležitú pozornosť aj dani za ubytovanie,
- venovať zvýšenú pozornosť evidencii, výkonu a kontrole správy dane za ubytovanie,
- prehodnotiť náležitosti VZN týkajúce sa výkonu správy dane za ubytovanie, vrátane tzv. nulových hlásení, keďže mesto vo VZN neuviedlo všetky náležitosti potrebné k preukázateľnému výkonu správy dane za ubytovanie,
- venovať náležitú pozornosť ubytovacím zariadeniam v meste, ktoré ponúkajú ubytovacie služby cez internet,
- zaviesť elektronickú formu vedenia osobných účtov dane za ubytovanie,
- pri odhade výšky rozpočtovaných príjmov a následne výdavkov vychádzať z údajov predchádzajúceho obdobia a zachovať potrebnú mieru opatrnosti vzhľadom na vonkajšie vplyvy, ktoré môžu mať negatívny dopad na príjmy rozpočtu (napr. hospodárska kríza),
- prehodnotiť výšku percenta finančných prostriedkov získaných z dane za ubytovanie na propagáciu mesta, čo vzhľadom na jeho výhodnú polohu (medzinárodná cesta Budapešť - Krakov) a blízkosť termálnych minerálnych prameňov bude mať pozitívny vplyv na cestovný ruch a tým aj na príjmy mesta z dane za ubytovanie,
- preberať prvky dobrej praxe uplatňovanej u iných správcoch dane za ubytovanie do vlastných postupov jej správy.

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