

## **Stanovisko Transparency International Slovensko k procesu hľadania prenájmu kancelárskych priestorov Daňovým riaditeľstvom SR v Košiciach**

Gabriel Šípoš, 5.augusta 2011

### **Zhrnutie**

Transparency International Slovensko odporúča zrušiť aktuálne kolo hľadania prenájmu a vypísať novú súťaž. Dôvodom sú naše zistenia, že kritériá hodnotenia a účasti boli zbytočne prísne nastavené, navyše boli v priebehu dvoch kôl výberu menené a ani neboli dostatočne jednoznačné. Podobne samotnej analýze alternatív k prenájmu jednej veľkej budovy chýba vyčíslenie dlhodobých nákladov a prínosov ako aj dopadov na verejnosť. Smutným faktom ostáva, že súťaž s takýmito chybami bola napriek tomu doteraz najtransparentnejším výberom nových priestorov pre Daňové riaditeľstvo v Košiciach.

### **Podrobné hodnotenie**

#### **Roky 2009-10**

Podľa dokumentov poskytnutých Daňovým riaditeľstvom SR (DR SR) minimálne od roku 2009 signalizovali expertné posudky potrebu riešiť umiestnenie daňových úradov v Košiciach, najmä kvôli havarijnému stavu najväčšej z troch lokalít (Garbiarska). Ako najlepšie riešenie sa preferoval prechod do nových, spoločných priestorov, a to pre očakávané organizačné úspory zo sústredenia aktivít na jedno miesto ako aj z dôvodu najnižších potrebných nárokov na štátny rozpočet v krátkodobom horizonte. Rekonštrukcia, kúpa či výstavba novej budovy by vyšli krátkodobo drahšie a priniesli úspory až v dlhodobom horizonte.

Podľa informácií poskytnutých DRSR neexistovalo na úrade žiadne vyčíslenie alternatív. Na začiatku roku 2010 sa uskutočnil výber nových priestorov. Podľa DR SR neexistuje dokument svedčiaci, že by bola robená verejná výzva pre uchádzačov. Víťazným prenajímateľom sa stal VSH Development, ktorý bol na základe znaleckého posudku spoločnosti Expertise sro z januára 2010 vybraný spomedzi štyroch ponúk. Všetky ponuky v tom čase však obsahovali ďaleko menšiu plochu (4- až 29- krát menšiu) ako požadovala DR SR, čo navádza k otázke, či tento prieskum nebol robený len pro forma. Zmluva bola nakoniec 23.2.2010 podpísaná s VSH Development, ktorá mala ku koncu roka mať skolaudované dostatočne veľké priestory. Cena bola stanovená na 12,50 eur/m<sup>2</sup> a doba nájmu na 10 rokov. Spolu s parkovaním sa DR SR zaviazalo prenajímateľovi zaplatiť minimálne 14,4 milióna eur v priebehu dekády.

Výber kancelárskych priestorov za 14,4 milióna eur robený bez dôkladnej analýzy alternatív a bez verejnej výzvy pre uchádzačov podľa TIS vôbec nespĺňa potreby hospodárneho a transparentného používania verejných prostriedkov.

### **Rok 2011, prvá fáza**

Potom, čo koncom roka 2010 DR SR dostalo listom od Nitra Invest cenovo výhodnejšiu ponuku (9,90eur/m<sup>2</sup>), rozhodlo sa zrušiť pôvodnú dohodu s VSH Development aj napriek sankcii za zmarené investície prenajímateľa do priestorového vybavenia v hodnote takmer pol milióna eur. Zmluva z 8.marca 2011 bola podpísaná s Nitra Invest na 5 rokov a znela na sumu 11,40eur/m<sup>2</sup>. Oproti pôvodnej zmluve sa tak DR SR zaväzoval na polovične dlhé obdobie a za celkovo nižšiu cenu (aj po odrátaní sankcie).

Podľa vyjadrení DR SR pre TIS a pre kontrolu ministerstva financií však nebola robená žiadna verejná výzva a ani len prieskum trhu. DR SR podľa vlastných slov vychádzalo z porovnania novej ponuky so zhruba rok starými. Pritom zo starých len jedna vyhovovala požiadavkám na plochu a ani nedošlo k novej konfrontácii dvoch vhodných kandidátov napr. formou elektronickej aukcie, kde by mali šancu súperiť s vedomím konkurencie.

Podľa predložených dokumentov navyše stále neexistovalo číselné porovnanie alternatív pre umiestnenie daňových úradov a výber prenájmu v jednej budove bol zvolený len na základe všeobecne uvedených argumentov. Analýza predložená vedeniu DR SR pred podpisom zmluvy navyše ani neporovnávala celkové ceny ponúk, ale len ceny nájmu za administratívne priestory, teda bez pridaných služieb a parkovného. Ako bolo spomínané vyššie, tri z piatich ponúk navyše vôbec nevyhovovali priestorovým zámerom DR SR, čiže porovnávané ani nemali byť.

TIS aj pri tomto výbere konštatuje, že výber priestorov za 5,5 milióna eur bol robený bez otvorenej súťaže a dôkladnej analýzy alternatív, čím napriek zlepšeniu podmienok voči predošlej zmluve stále existovalo značné riziko, že zmluva nebola pre štát tá najvýhodnejšia možná.

### **Rok 2011, druhá fáza**

Po medializácii okolností zmluvy s Nitra Invest (netransparentný výber, podozrenie z klientelizmu vzhľadom na stranické pozadie prenajímateľa) ju DR SR zrušilo. Následne sa 14.apríla prvýkrát vyhlásila verejná výzva pre uchádzačov.

Dopadová štúdia alternatív pre riešenie umiestnenia však bola robená až v máji, teda po zverejnení výzvy obsahujúcej záujem o prenájom jedného veľkého objektu. Takýto postup opäť vyvoláva otázky, či bola vo verejnom záujme zvolená najlepšia alternatíva.

Samotné vyčíslenia nákladov jednotlivých alternatív majú navyše viacero nedostatkov. Počítajú sa len nároky na verejné zdroje, bez nákladov pre verejnosť. Geografické umiestnenie budovy má nepochybne dopady na zamestnancov (dochádzka 350 osôb) a najmä na tisíce klientov. Obdobne napr. pri budovaní diaľnic sa nemôžu brať do úvahy len náklady pre štátny rozpočet, ale aj dopad na nehodovosť či dopravnú dostupnosť obyvateľstva a firiem pri ceste do práce. Koncentrovaním budov vo viacerých obvodoch na jedno miesto sa môže zefektívniť komunikácia v úrade, ale aj predĺžiť čas strávený klientmi a zamestnancami pri cestovaní na úrad.

Druhým problémom štúdie je, že aj pri odhade dopadov na verejné financie ráta len s horizontom desiatich rokov (podľa vysvetlenia DR SR bolo skúmané obdobie zvolené kvôli plánovanej zmluve na 5 rokov plus opcie na ďalšie tri roky) a vyčíslenie dopadov alternatív tak nie je porovnateľné. Pri takto zvolenej metodike je nepochybne zvýhodnený predaj doterajších budov a prechod do prenájmu, keďže rekonštrukcia prináša krátkodobu vysoké výdavky, ktoré prinesú výnosy dlhodobejšie, nielen do 10 rokov. Vhodnejšie by bolo napríklad porovnanie na 20 rokov, čo je tiež typická doba na odpisovanie budov. Prípadne dobu zachovať, ale zarátať na konci obdobia aj stav majetku, nielen cash-flow, keďže pri rekonštrukcii ostávajú budovy v štátnom vlastníctve.

Podľa vyjadrení DR SR boli posudky na náklady rekonštrukcie či ceny predaja súčasných budov robené interne. TIS samozrejme nevie odhadnúť presnosť týchto odhadov. Ale je znepokojujúce, že cena rekonštrukcie jednej z budov (Garbiarska) podľa odhadov DR SR skočila bez vysvetlenia z 3,32 milióna eur v marcovej analýze na 3,98 mil. eur v májovej štúdii, teda o 20 percent, čo navýšilo zvýhodnenie prenájmu. Odporúčali by sme používať externé odborné posudky, ktoré by mohli zmenšiť podozrenia z účelových zmien v prepočtoch vnútri DR SR.

V analýze tiež chýba vysvetlenie, prečo potrebuje daňový úrad práve aspoň 7000m<sup>2</sup> či 50 parkovacích miest (podľa dodatočného vysvetlenia DR SR ide o potrebu odhadovanú na základe Metodiky prípravy výstavby objektov daňových orgánov).

Na otázku podmienky pre uchádzačov mať objekt skolaudovaný nie skôr ako 1.1.2008 DR SR tvrdí:

"Platnosť zákona o energetickej hospodárnosti budov platí rovnako od 01.01.2008 a preto je logické, že aj termín kolaudácie budovy (či novej alebo rekonštruovanej) musí byť účinná po tomto termíne, pretože prenajímateľ je schopný bez problémov predložiť energetický certifikát budovy (tzv. energetický štítok), čiže garanciu nízkej spotreby energie pre nájomcu, čo koniec koncov znamená nižšie výdavky verejného rozpočtu"

Lenže povinnosť mať energetický certifikát je osobitnou podmienkou účasti podľa výzvy, a jeho získanie nezávisí od doby kolaudácie, ale od splnenia funkčných podmienok hospodárnosti, čiže podľa nás neexistuje dobrý dôvod uvádzať dobu kolaudácie ako podmienku, lebo zbytočne zužuje potenciálny okruh uchádzačov.

Pokiaľ ide o samotný výber z dvoch ponúk (Nitra Invest, CTR business center III), DR SR rozhodlo o zrušení súťaže pre údajnú nemožnosť porovnať ponuky, keďže v jednom prípade šlo o prenájom - od vlastníka budovy - a v druhom o podnájom - od nájomcu budovy, čo má rozličný dopad na verejné financie pri vratkách DPH. Podľa výzvy DR SR sa však mohli zúčastniť len vlastníci nehnuteľností ("*Vedenie DR SR sa rozhodlo vyzvať osoby (právnické a fyzické), ktoré vlastnia nehnuteľný majetok vhodný na dlhodobý prenájom pre daňové orgány v meste Košice...*") a teda CTR mala byť už v úvode vylúčená a podľa podmienok Nitra Invest vyhlásená za víťaza. DR SR tvrdí, že chcela zachovať súťaž a preto ponuku nevyradila. To však vnáša do výberu svojvoľnosť a navodzuje vo verejnosti otázku, nakoľko sa výber riadi dopredu známymi kritériami.

Na druhej strane je otázne, prečo je vôbec súťaž podmienená vlastníctvom budovy. Nepochybne existuje vyššie riziko zmlúv s nájomcami, ale to by sa dalo zohľadniť v kritériách hodnotenia ponúk, nie ich automaticky vylúčiť z účasti.

Po zrušení prvého kola vyhlásilo DR SR 4. júla 2011 druhé kolo výzvou, ktorá bola oproti prvej zmenená. Jednak bola zdôraznená podmienka, že uchádzač musí byť vlastníkom nehnuteľnosti, a z kritéria celkovej ceny vypadla cena za servisné služby (dodávky energií) týkajúca sa nájmu. Podľa vysvetlenia DR SR bola dôvodom zmeny výzvy možná manipulácia cien zo strany uchádzačov (dumping), pričom nákupy energií sa čiastočne dejú na regulovanom trhu. Podľa TIS sa však trh s energiami práveže otvára konkurencii a prístup k lacnejším energiám je platnou konkurenčnou výhodou pri prenájme nehnuteľností. Podozrenia vyvoláva táto zmena podmienok aj preto, že Nitra Invest ponúkol v prvom kole výrazne drahšie ceny energií ako CTR (165 verzus 99 tisíc eur ročne).

Chybová a oneskorená dopadová štúdia, nedostatočne vysvetlené zmeny v súťažných podkladoch a príliš prísne nastavené kritériá účasti spochybňujú objektivnosť výberu. Hoci zverejnené výzvy na predloženie ponúk a príprava dopadovej štúdie ukazujú na zlepšenie transparentnosti a objektivnosti výberu, stále dostatočne negarantujú, že ide o najlepší možný výber.

### **Odporúčané riešenia**

TIS preto odporúča zrušenie aktuálnej súťaže a vypísanie novej po nasledovných úkonoch:

- prepracovať dopadovú štúdiu alternatív: mala by zohľadniť dopady na verejné financie na dlhšie obdobie a prepočítať dopad na hodnotu majetku, nielen cash-flow, a tiež brať do úvahy dopady na zamestnancov a klientov, najmä nároky na cestovanie.
- uvoľniť podmienky účasti pre uchádzačov: vzhľadom na minimálnu ponuku budov s veľkým rozsahom v Košiciach by malo DR SR vyčíslieť rozdiely v prevádzkových nákladoch medzi prechodom do jednej a napr. do dvoch budov a prideliť im určitú váhu (podobne napr. pri prenájme a podnájme). Súťaže by sa tak mohli zúčastniť napríklad uchádzači s minimálnou plochou 3,5tisíc m<sup>2</sup>, čím by sa mohla zvýšiť konkurencia a tlak na ceny aj u doterajších uchádzačov. Jedna veľká budova by mala stále určitú výhodu (ak to ukáže analýza), ale len relatívnu, nie absolútnu, keď pri dostatočne nízkej cene od iných uchádzačov by DR SR mohlo zvoliť verziu prenájmu dvoch budov. Inými slovami, počet ponúkaných budov by mal určitú váhu v hodnotení, no nebol by vopred určený limit pre jednu centrálnu nehnuteľnosť. Podmienka kolaudácie od roku 2008 by sa úplne zrušila.
- medzi kritéria hodnotenia zaradiť aj dopravnú dostupnosť budov/budovy: Jednotlivé lokality v Košiciach by sa vyhodnotili z pohľadu dostupnosti pre verejnosť a tie s lepšou pozíciou by mali v hodnotení vyšší počet bodov
- zadať si externé posudky na hodnotu rekonštrukcie či predaja súčasných budov: znížilo by sa riziko manipulácie
- vypracovať metodiku pre súťaže verejných inštitúcií o nebytové priestory: vzhľadom na výnimku pre nájmy a kúpu nehnuteľností zo zákona o verejnom obstarávaní by bolo vhodné vypracovať podrobnejšiu metodiku pre obstarávateľov, aby boli dopadové štúdie a súťažné podklady korektne pripravované

Gabriel Šípoš, riaditeľ Transparency International Slovakia