

Tematsko izvješće

Uredski smještaj institucija EU-a – Neki su primjeri prakse upravljanja dobri, no postoje i različiti nedostaci

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – VIII.
Uvod	01. – 04.
Opseg revizije i revizijski pristup	05. – 08.
Opseg revizije	05. – 07.
Revizijski pristup	08.
Opažanja	09. – 89.
Institucije primjenjuju zajednička načela i opsežno surađuju	09. – 27.
Institucije utvrđuju svoje strategije upravljanja zgradama, no neke od njih zastarjele su i ne uključuju planiranje scenarija	10. – 13.
Institucije primjenjuju zajednička načela odlučivanja	14. – 19.
Međuinstitucijska suradnja opsežna je	20. – 22.
Institucije se u određenoj mjeri odlučuju na nove načine rada, ali još nisu provele procjenu isplativosti projekata koji se provode u okviru novoga načina rada	23. – 27.
Odluke u vezi s uredskim smještajem dobro su utemeljene, ali mehanizmi financiranja građevinskih projekata često su složeni, što utječe na proračunsku transparentnost	28. – 42.
Zemlje domaćini uglavnom pružaju potporu i povlaštene uvjete institucijama	31. – 35.
U cjelini su odluke o dobivanju uredskog smještaja bile ispravne	36. – 37.
Mehanizmi financiranja velikih građevinskih projekata često su složeni, što utječe na proračunsku transparentnost	38. – 42.
Veliki građevinski projekti pogođeni su kašnjenjima te, u nekim slučajevima, znatnim prekoračenjima troškova	43. – 54.
Projekt Suda Europske unije: unutar proračuna i na vrijeme	44.
Projekt Vijeća za zgradu Europa: unutar proračuna, ali uz kašnjenje	45. – 47.
Projekt Parlamenta za zgradu KAD II: znatna kašnjenja koja uzrokuju dodatne troškove	48. – 50.
Projekt Komisije za zgradu JMO II: kašnjenja i dodatni troškovi	51. – 54.
Praćenje i izvješćivanje nisu dovoljni	55. – 69.

Institucije prate različite aspekte, ali ne i pokazatelje povezane s učinkovitom uporabom i troškom zgrada	56. – 62.
Dostupni podatci nisu standardizirani, stoga se institucije ne mogu lako uspoređivati	63. – 69.
Pokazatelji površine usporedivi su među institucijama, ali troškovi se znatno razlikuju	70. – 89.
Prosječne površine ureda usporedive su	72. – 79.
Dogovorene najamnine uglavnom su ispod tržišnih razina, no najamnine po osobi znatno se razlikuju između zgrada	80. – 86.
Trošak izgradnje i kupnje ovisi o vrsti zgrade	87. – 89.
Zaključci i preporuke	90. – 101.

Prilozi

Prilog I. — Metoda za izračun pokazatelja površine i troška

Prilog II. — Popis zgrada navedenih u izvješću

Akronimi i pokrate

Pojmovnik

Revizorski tim

Odgovor Europskog parlamenta

Odgovor Vijeća Europske unije

Odgovor Europske komisije

Odgovor Suda Europske unije

Odgovor Europske središnje banke

Sažetak

I Institucije troše otprilike 11 % svojega proračuna na administrativne rashode za zgrade. Sastav portfelja zgrada razlikuje se i ovisi o djelokrugu i organizacijskoj strukturi svake institucije; međutim, znatan udio prostora koji se upotrebljava namijenjen je uredskom smještaju. Komisija ima najveći portfelj zgrada od kojih se više od 80 % upotrebljava kao uredski prostor.

II Kako bi odgovorio na općenito pitanje: „Upravlja li se učinkovito potrošnjom EU-a na uredski smještaj?“, Sud je ispitao institucije EU-a s najvećim uredskim smještajem (Parlament, Vijeće, Komisija, Sud Europske unije i ESB) u pogledu sljedećega:

- (a) uspostavljaju li strategije upravljanja zgradama i surađuju li kako bi postigle uštedu troškova
- (b) dobivaju li uredski smještaj na učinkovit način
- (c) prate li svoj portfelj uredskog smještaja i izvješćuju li o njemu na odgovarajući način.

III Sud je općenito zaključio da institucije učinkovito upravljaju svojom potrošnjom na uredski smještaj, no strategije upravljanja zgradama nisu uvijek formalizirane, a povezano planiranje nije optimalno; mehanizmi financiranja velikih građevinskih projekata obuhvaćeni analizom koju je Sud proveo često su bili složeni, što je u nekim slučajevima utjecalo na proračunsku transparentnost. U većini tih projekata zabilježena su kašnjenja, a u nekim slučajevima znatni dodatni troškovi. Praćenje portfelja zgrada većine institucija i izvješćivanje o njima nisu primjereni.

IV Institucije surađuju i primjenjuju slična načela odlučivanja. Međutim, svoja glavna načela i ciljeve u upravljanju imovinom utvrdile su u različitim dokumentima. Neki su zastarjeli, a neki se provode bez formalnog odobrenja. Ne uzimaju u obzir različite scenarije u planiranju svojih zahtjeva u vezi s imovinom. U trenutku provođenja revizije institucije još nisu provele evaluaciju projekata koji se provode u okviru novog načina rada (NWoW).

V Zemlje domaćini institucijama nude povlaštene uvjete kupnje ili najma uredskog smještaja i podupiru ih u njihovim velikim građevinskim projektima. Sud je zaključio da su odluke koje se odnose na uredski smještaj bile dobro utemeljene. Međutim, mehanizmi financiranja velikih građevinskih projekata obuhvaćenih analizom koju je Sud proveo često su bili složeni te je to utjecalo na proračunsku transparentnost. U

većini tih projekata zabilježena su kašnjenja, što je u nekim slučajevima dovelo do dodatnih troškova.

VI Većina institucija ne prati redovito pokazatelje povezane s učinkovitom uporabom i troškom zgrada za potrebe svojega internog upravljanja. Iako su se institucije sa zgradama u Bruxellesu i Luxembourggu složile u pogledu usklađivanja mjerenja površina, podatci nisu u cijelosti standardizirani i teško ih je usporediti. Izvješćivanje nadležnih proračunskih tijela o zgradama ne omogućuje usporedbu i analizu učinkovitosti.

VII Analiza koju je Sud proveo pokazuje da se institucije koriste uredskim prostorom na usporediv način. Osim toga, Sud je zaključio da su najamnine koje su institucije dogovorile uglavnom niže od tržišnih razina. Daljnja analiza unajmljenih zgrada pokazuje da se godišnje najamnine po osobi znatno razlikuju od zgrade do zgrade. Troškovima izgradnje i kupnje odražava se vrsta pojedine zgrade o kojoj je riječ.

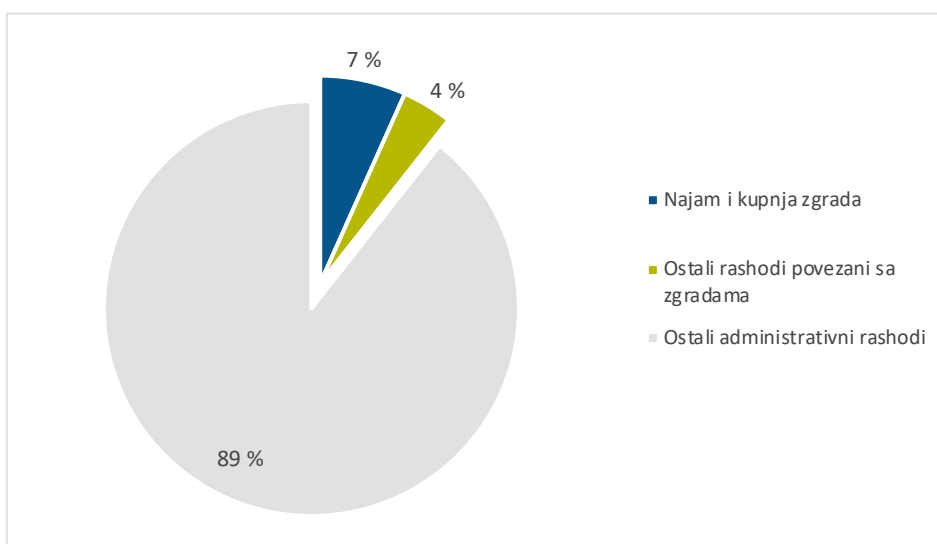
VIII Sud na temelju opažanja u ovom izvješću preporučuje institucijama da:

- (a) ažuriraju i formaliziraju svoje strategije upravljanja zgradama i redovito ažuriraju dokumente koji se odnose na planiranje
- (b) provedu evaluaciju projekata u okviru novih načina rada
- (c) povećaju proračunsku transparentnost uporabe mehanizama financiranja za građevinske projekte
- (d) uspostave odgovarajuće postupke upravljanja za velike projekte izgradnje i projekte obnove, te
- (e) poboljšaju dosljednost podataka i praćenje portfelja zgrada.

Uvod

01 Potrošnja na zgrade predstavlja otprilike 11 % (1 milijardu eura) ukupnih administrativnih rashoda institucija Europske unije¹, kako je prikazano na ***slici 1.*** Taj postotak stabilan je tijekom posljednjih pet godina, iako se smanjio u odnosu na stanje prije deset godina. Otprilike dvije trećine potrošnje na zgrade odnosi se na trošak kupnje i najma zgrada, dok se ostatak uglavnom troši na održavanje, sigurnost i energiju. Na ***slici 2.*** pokazuje se da postoje razlike među institucijama. Tim se razlikama uglavnom odražavaju razlike u njihovim portfeljima zgrada.

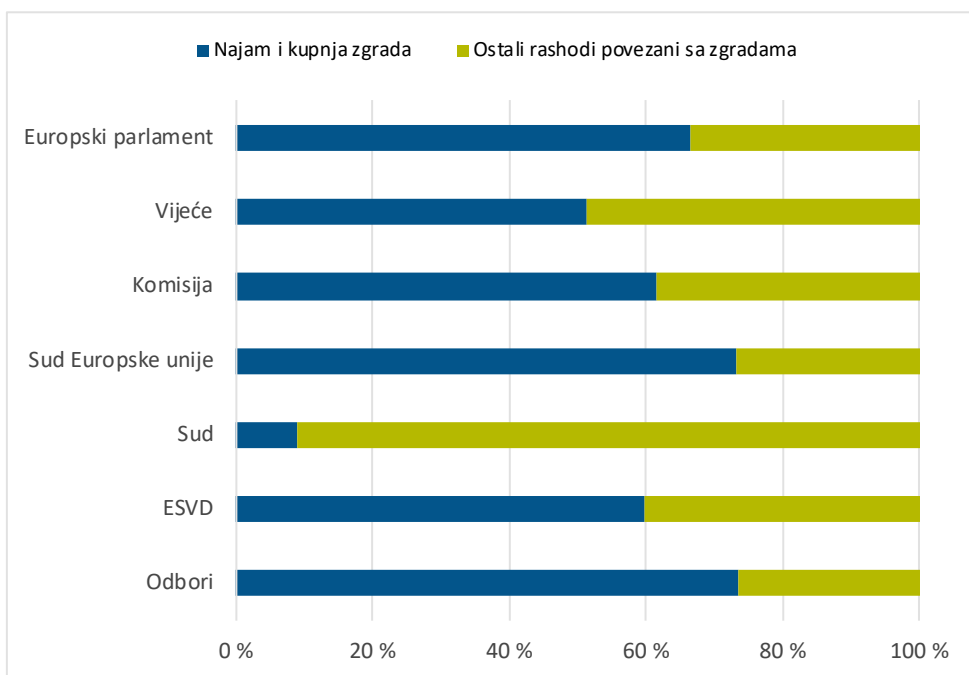
Slika 1. – Administrativni rashodi institucija EU-a



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju općeg proračuna EU-a za financijsku godinu 2018.

¹ Parlament, Vijeće, Komisija, Sud Europske unije, Europski revizorski sud, ESVD, Odbori (Odbor regija i Europski gospodarski i socijalni odbor).

Slika 2. – Potrošnja na zgrade²



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju općeg proračuna EU-a za financijsku godinu 2018.

02 Krajem 2016. navedene institucije zauzimale su ukupnu površinu zgrada od 2,5 milijuna četvornih metara (m²)³. To je 26 % više nego 2004., što je povećanje koje se objašnjava povećanjem od 22 % u istom razdoblju koje se odnosi na broj članova osoblja koji rade u institucijama⁴.

03 Institucije imaju različite potrebe u pogledu smještaja. Na primjer, većina smještaja Komisije namijenjena je uredima. Druge institucije, kao što su Parlament, Vijeće i Sud Europske unije, više upotrebljavaju druge vrste prostora, kao što su prostorije za sastanke, prostorije za okupljanje, sudnice i prostori za prijem. Uredski prostori⁵ predstavljaju otprilike 70 % ukupnih prostora⁶ i uglavnom se nalaze u

² ESB i EIB nisu uključeni u ovu analizu jer godišnja izvješća tih institucija ne obuhvaćaju detalje o proračunskim rashodima za zgrade.

³ Ukupna neto površina iznad tla; ESB isključen.

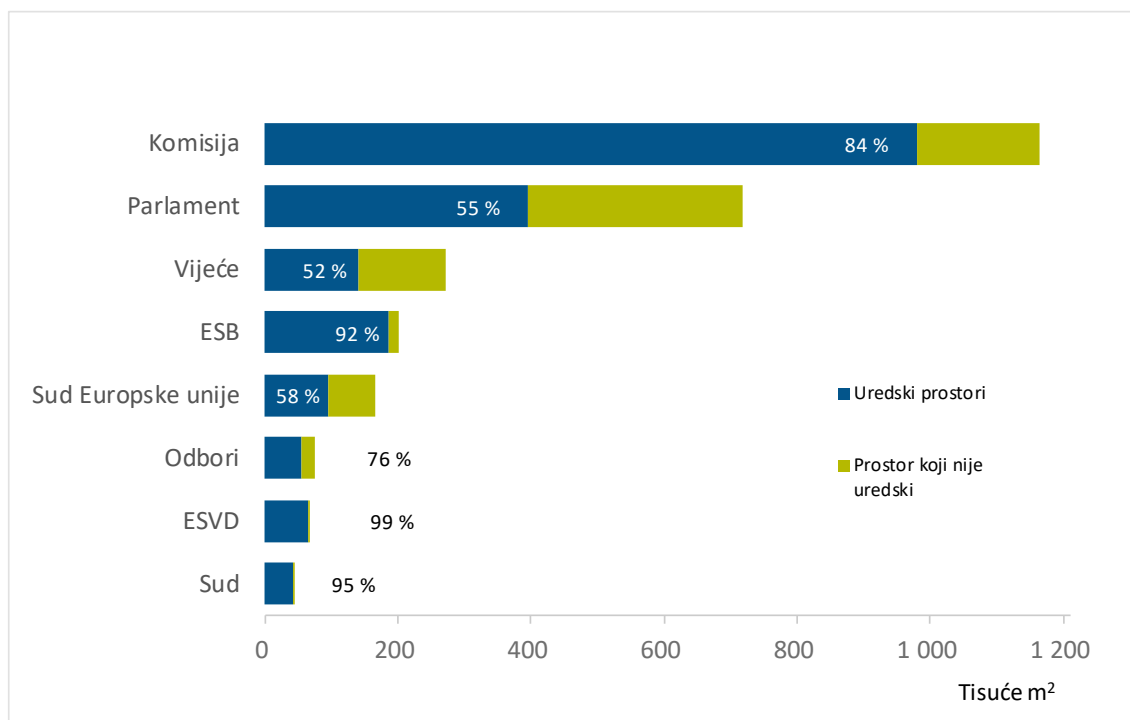
⁴ Izvor: „*Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*”, CPQBF (Međuinstitucijski odbor za pripremu proračunskih i financijskih pitanja) lipanj 2005. U izvješće nije uključen ESB.

⁵ „Uredski prostori” uključuju urede i pomoćne prostore, kao što su hodnici, dizala, sanitarni prostori, restorani itd.

⁶ Ukupna neto površina iznad tla.

Bruxellesu, nakon čega slijede Luxembourg, Strasbourg i Frankfurt. Na **slici 3.** prikazana je ukupna neto površina koju zauzimaju institucije i udio uredskih prostora.

Slika 3. – Uredski prostori kao udio u ukupnoj zauzetoj površini



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju godišnjih izvješća o zgradama i podataka koje su dostavile institucije.

04 Sjedišta institucija ovise o političkim odlukama. Najnoviji politički sporazum o lokaciji sjedišta institucija sklopljen je 1992. na sastanku Europskog vijeća u Edinburghu.

Opseg revizije i revizijski pristup

Opseg revizije

05 Kako bi odgovorio na općenito pitanje: „Upravlja li se učinkovito potrošnjom EU-a na uredski smještaj?“, Sud je ispitao institucije EU-a u pogledu sljedećega:

- uspostavljaju li strategije upravljanja zgradama i surađuju li kako bi postigle uštedu troškova
- dobivaju li uredski smještaj na učinkovit način
- prate li svoj portfelj uredskog smještaja i izvješćuju li o njemu na odgovarajući način.

06 Revizija je bila usmjerena na pet institucija s najvećim uredskim smještajem (Parlament, Vijeće, Komisija, Sud Europske unije i ESB) i njome je obuhvaćen uredski smještaj tih institucija u Bruxellesu, Luxembourg i Frankfurtu⁷. Kad je to bilo moguće, revizija je usporedila podatke i postupke upravljanja tih institucija s onima Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, Europskim odborom regija, Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD), Europskog revizorskog suda i Europske investicijske banke (EIB).

07 Sud analizom nije obuhvatio zgrade koje se upotrebljavaju za druge svrhe (npr. konferencijski centri, tehnička postrojenja itd.) ili zgrade s manje od 20 % uredskog prostora. Revizija je uglavnom bila usmjerena na trošak dobivanja uredskog smještaja. Nije obuhvatila održavanje, čišćenje, sigurnost niti druge operativne troškove povezane sa zgradama.

Revizijski pristup

08 Sud je reviziju provodio od rujna 2017. do lipnja 2018., a svoja opažanja temeljio je na sljedećim izvorima dokaza:

⁷ Potpuni popis i karta zgrada koje zauzimaju institucije EU-a dostupni su na internetskim stranicama Komisije: Službeni imenik Europske unije (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

- strategijama upravljanja zgradama i izvješćima institucija nadležnim proračunskim tijelima
- upitnicima i posjetima institucijama
- upitnicima i posjetima drugim međunarodnim organizacijama
- po potrebi, unutarnjoj reviziji
- tehničkim izvješćima ili izvješćima o mjerenju, povezanim sa zgradama;
- računovodstvenim, financijskim i ugovornim informacijama o zgradama
- posjetima međuinstitucijskim tijelima i tijelima zemalja domaćina.

Opažanja

Institucije primjenjuju zajednička načela i opsežno surađuju

09 Sud je ispitao utvrđuju li institucije EU-a strategiju koja uključuje načela i ciljeve njihova upravljanja imovinom. Ispitano je jesu li te strategije dopunjene kratkoročnim i srednjoročnim planiranjem temeljenim na redovitoj procjeni potreba. Sud je ispitao uključuju li relevantni strateški dokumenti i/ili planski dokumenti planiranje scenarija. Također je provedena analiza načina na koji institucije na istoj lokaciji surađuju u pogledu pronalaženja mogućnosti za uštedu troškova (na primjer, udruživanjem stručnih znanja ili kupnjom energije). Sud je usto ispitao način na koji institucije primjenjuju pristup novih načina rada.

Institucije utvrđuju svoje strategije upravljanja zgradama, no neke od njih zastarjele su i ne uključuju planiranje scenarija

10 Institucije u raznim dokumentima utvrđuju svoja načela i ciljeve u pogledu upravljanja imovinom. Neki su zastarjeli, a neki se provode bez formalnog odobrenja (vidi *sliku 4.*).

Slika 4. – Strategije upravljanja zgradama

Institucija EU-a	Strategije upravljanja zgradama
Parlament	Odluka Predsjedništva od 24. ožujka 2010. ⁸ (2010. – 2014.). Nacrt srednjoročne strategije upravljanja zgradama (2015. – 2019.). Ovaj dokument nikada nije formalno usvojen. Strategija upravljanja zgradama u razdoblju nakon 2019. koju je Predsjedništvo usvojilo 16. travnja 2018.
Vijeće	Dokument predstavljen tijekom javnog savjetovanja 18. studenoga 2013. ⁹
Komisija	Komunikacija o politici smještaja službi Komisije u Bruxellesu i Luxembourg ¹⁰ . Posljednje ažuriranje 2007.
Sud Europske unije	Prilog godišnjem izvješću o upravljanju za 2017. ¹¹
ESB	Strategija upravljanja zgradama odobrena u srpnju 2017.

Izvor: Europski revizorski sud.

11 Komisija je naglasila glavna načela svoje strategije upravljanja zgradama u Komunikaciji iz 2007. Iako je plan bio dodatno razjasniti određene aspekte strategije upravljanja zgradama s pomoću studija (učinak metode nabave u pogledu zgrada, ispravna ravnoteža između kupnje i najma, učinak novih metoda rada na kvalitetu života na radnom mjestu i moguće uštede), one nisu provedene. Osim toga, određeni važni aspekti uključeni u Komunikaciju iz 2007. promijenili su se tijekom vremena. Na primjer, plaćanje s odgodom i ugovori o emfiteuzi više nisu preferirane metode financiranja kupnje zgrada i Komisija je nedavno u svoje višegodišnje planiranje uključila izvršne agencije. Iako Komisija smatra da su glavna načela i smjernice Komunikacije i dalje važeće, ona nije ažurirala strategiju upravljanja zgradama i nije ju konsolidirala u jedan revidirani dokument s najnovijim promjenama.

⁸ Odluka Predsjedništva od 24. ožujka 2010.: „Imovinske potrebe i srednjoročna politika Europskog parlamenta za upravljanje zgradama”.

⁹ Javno savjetovanje Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor: „Isplativost politike EU-a o upravljanju zgradama” od 18. studenoga 2013.

¹⁰ COM(2007) 501 final od 5. rujna 2007.: Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o politici smještaja službi Komisije u Bruxellesu i Luxembourg.

¹¹ Izvješće o upravljanju za 2017., prilog 5. – Izvješće proračunskom tijelu: „Ažurirani plan za ulaganja u zgrade 2017. – 2022.”.

12 Uredi Komisije za infrastrukturu i logistiku u Bruxellesu (OIB) i Luxembourggu (OIL) temelje svoj alat za srednjoročno planiranje, višegodišnji politički okvir (MAPF), na strategiji Komisije za upravljanje zgradama. U okviru MAPF-a utvrđuju se glavni prioriteti i projekti svakog Ureda za sljedećih deset godina te se pruža pregled koji uključuje godišnja ažuriranja potreba Komisije za uredskim prostorom. Temelji se na promjenama broja članova osoblja i dostupnoj zalihi uredskoga prostora, uzimajući u obzir istek i produljenje najмова te radove obnove /adaptacije. Smatramo da je MAPF koristan alat koji je dobro prilagođen institucijama s većim portfeljem zgrada.

13 Nisu otkriveni dokazi za to da su institucije razmotrile različite scenarije u planiranju zahtjeva u vezi s imovinom povezanih s, na primjer, proračunskim ograničenjima, promjenama broja članova osoblja ili posljedicama političkih odluka, kao što su proširenje ili promjene uloge i djelokruga institucije.

Institucije primjenjuju zajednička načela odlučivanja

14 Institucije koje djeluju na istoj lokaciji nemaju zajedničku strategiju upravljanja zgradama, ali ipak primjenjuju slična načela odlučivanja¹².

Usklađivanje s djelokrugom i organizacijskom strukturom

15 Institucije usklađuju strategije upravljanja zgradama sa svojim djelokrugom i organizacijskom strukturom. Strategije odražavaju njihove potrebe za posebnim prostorima, kao što su velike prostorije za konferencije, sudnice ili prostorije za okupljanje. U nekim slučajevima institucije mijenjaju strategije upravljanja zgradama kao odgovor na promjenu njihova djelokruga. Na primjer, ESB je u početku planirao sve članove osoblja smjestiti u jednu zgradu, no zbog nepredviđenih okolnosti bio je prisiljen promijeniti taj pristup (vidi **okvir 1.** u nastavku).

¹² Neka se načela primjenjuju iako nisu navedena u dokumentima u kojima se opisuje strategija upravljanja zgradama pojedine institucije.

Okvir 1.

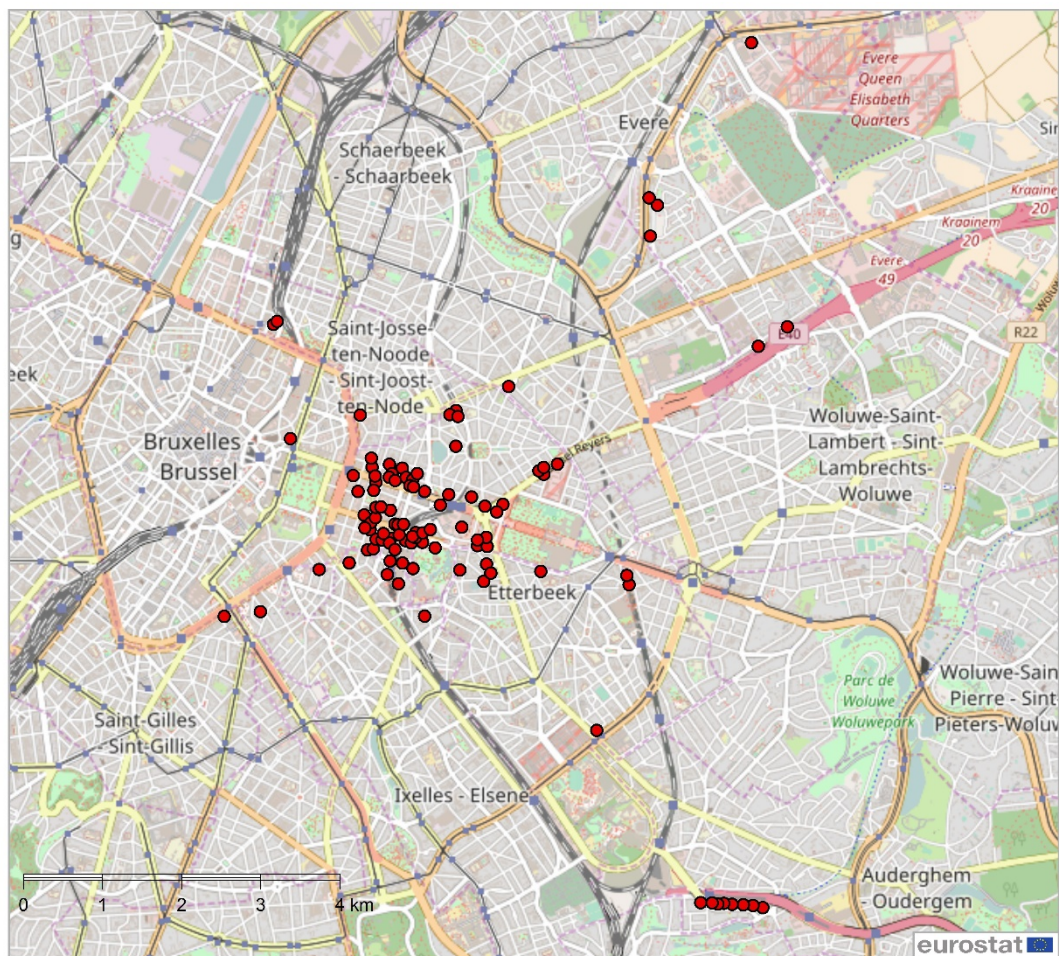
Prilagodba pristupa ESB-a upravljanju imovinom njegovu proširenom djelokrugu

Države članice odlučile su 2012. proširiti djelokrug ESB-a kako bi uključile zadaće u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma. Iako je izgradnja njegove glavne zgrade već bila u tijeku, ESB je trebao pronaći uredski prostor za otprilike 1000 dodatnih članova osoblja kako bi se ispunili zahtjevi jedinstvenog nadzornog mehanizma. ESB je smanjio broj uredskih prostora u smjernicama koje se odnose na raspodjelu prostorija povećanjem udjela dijeljenih i zajedničkih ureda za timove te smanjenjem namjenskih prostora fleksibilne pričuve (dodatnih prostora u koje se osoblje može preseliti, npr. u slučaju adaptacije) s 10 % na 5 %. Međutim, ESB je morao odustati od svojeg plana da sve članove svojeg osoblja smjesti u jednu zgradu i morao je unajmiti dvije dodatne zgrade u Frankfurtu.

Koncentracija

16 Institucije se nastoje smjestiti u manji broj većih zgrada koje se nalaze na jednom ili više područja, po mogućnosti blizu drugih institucija. Ta preferencija opravdava se ekonomijom razmjera, sigurnosnim razlozima, boljim radnim uvjetima, povećanom produktivnošću (npr. smanjenje vremena putovanja između zgrada) i slikom u javnosti. Broj zgrada prikladnih za kupnju ili najam automatski se smanjuje primjenom tog načela. Na **slikama 5.** i **6.** prikazana je zemljopisna raspodjela zgrada institucija na glavnim lokacijama, u Bruxellesu i Luxembourg.

Slika 5 – Lokacija institucija, agencija i tijela EU-a u Bruxellesu¹³



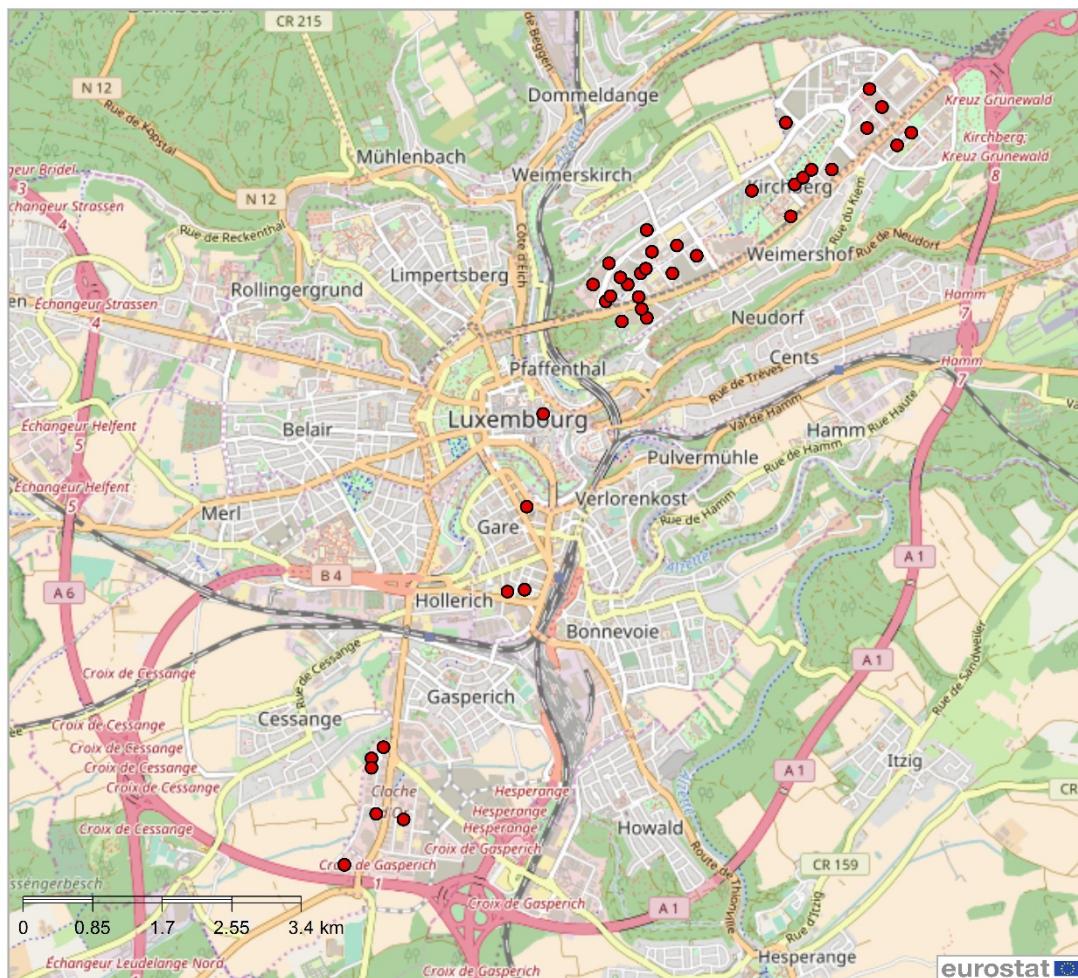
Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Izvor: Ured za publikacije Europske unije.

¹³ Skladišni prostor Komisije koji je smješten na adresi Chaussée de Vilvorde, br. 140 – 142, Neder-Over-Heembeek (Bruxelles) nije prikazan na karti.

Slika 6. – Lokacija institucija, agencija i tijela EU-a u Luxembourggu



Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Izvor: Ured za publikacije Europske unije.

17 Jedno od glavnih načela strategije Komisije za upravljanje zgradama jest racionalizacija portfelja imovine koncentracijom u manjem broju većih zgrada. Dvije trećine zgrada Komisije u Bruxellesu 2007. bilo je manje od 15 000 m², a samo osam od njih 61 (13 %) bilo je veće od 20 000 m². Deset godina kasnije, 22 zgrade od njih 52 uključene u analizu koju je proveo Sud (42 %) premašuju 20 000 m². Iako brojke nisu u cijelosti usporedive jer je analiza koju je Sud proveo uključivala samo zgrade koje se uglavnom upotrebljavaju kao uredske zgrade, one pokazuju da je Komisija primjenjivala načelo manjega broja većih zgrada.

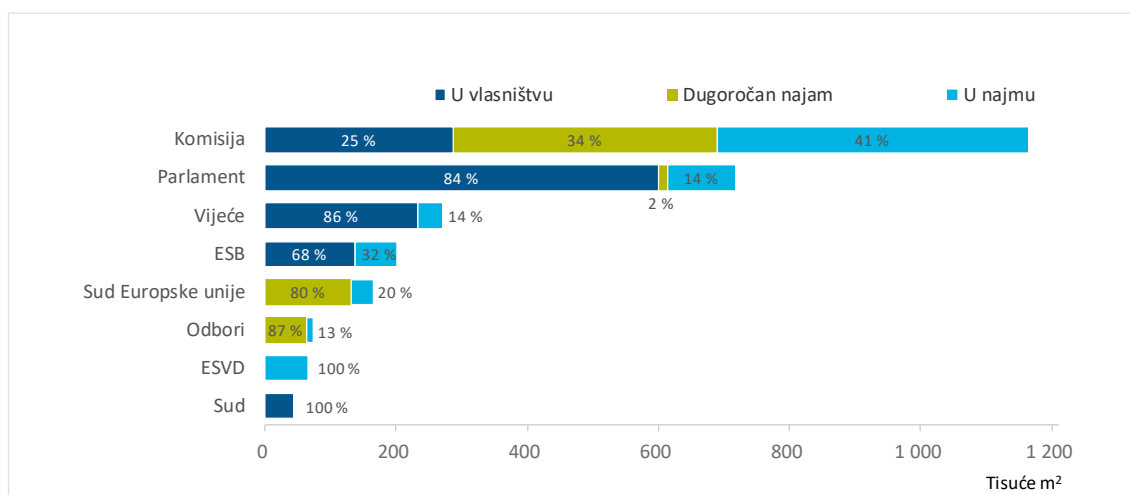
Vlasništvo prije najma

18 Sve ispitane institucije preferiraju vlasništvo nad najmom. Na **slici 7.** u nastavku prikazuje se usporedba ukupne površine koja je u vlasništvu (uredski prostor i prostor

koji nije uredski) i ukupne površine koja se unajmljuje¹⁴. Iako se najmom omogućuje fleksibilno upravljanje zgradom, vlasništvo omogućuje brojne prednosti za institucije:

- smanjenje dugoročnih troškova (dodana vrijednost ako se obnovi, veća vrijednost zgrade ako se proda)
- povlaštene uvjete koje pruža zemlja domaćin, kao što je mogućnost kupnje ili besplatna uporaba zemljišta
- stabilnost troškova (zaštita od povećanja najamnine) i bolje srednjoročno planiranje proračuna
- sloboda uporabe i poboljšanja imovine bez ograničenja vlasnika.

Slika 7. – Površina zgrada u najmu i u vlasništvu (vlasništvo ili dugoročni najam)



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju podataka dostupnih u godišnjim izvješćima o zgradama i podataka koje pružaju institucije.

19 Sveukupno, institucije uključene u analizu koju je proveo Sud posjeduju¹⁵ otprilike 70 % površine koju zauzimaju, u usporedbi s otprilike 60 % 2004.¹⁶ Udio će se povećati u bliskoj budućnosti nakon završetka velikih građevinskih projekata, kao što je

¹⁴ Temeljeno na ukupnoj neto površini iznad tla.

¹⁵ Institucije dugoročne najmove s mogućnošću kupnje (emfiteuza) smatraju vlasništvom, iako u većini slučajeva nisu iskoristile mogućnost kupnje.

¹⁶ Izvor: *Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*, CPQBF lipanj 2005. i podatci koje pruža ESB.

proširenje zgrade Parlamenta KAD, trećeg uredskog tornja Suda Europske unije i kompleksa Komisije JMO II.

Međuinstitucijska suradnja opsežna je

20 U brojnim međuinstitucijskim radnim skupinama¹⁷ institucije raspravljaju o strateškim pitanjima koja se odnose na imovinu. Na tim sastancima institucije se međusobno obavješćuju o nadolazećim projektima povezanim s imovinom kako bi izbjegle natjecanje na istom tržištu. Također razmjenjuju informacije o slobodnom prostoru u svojim zgradama. Time se institucijama omogućuje da dijele zgrade ili ih daju u podnajam¹⁸ ili da preuzmu smještaj koji druga institucija više ne treba¹⁹. Također raspravljaju o drugim pitanjima koja se odnose na zgrade, kao što su pitanja povezana s okolišem i energijom.

21 Jedno od glavnih postignuća tih radnih skupina njihova je bliska suradnja u javnim nadmetanjima. Institucije utvrđuju međuinstitucijske natječajne postupke za nabavu, primjerice, usluga preseljenja, opskrbu namještajem, nabavu uredske opreme i pomagala, osiguranja i stručnosti u pogledu imovine. Takva nabava povećava utjecaj institucija na pružatelje usluga i dobavljače te dovodi do ekonomije razmjera. Međutim, istodobno povećava kriterije prihvatljivosti za ponuditelje, što može odvratiti MSP-ove od sudjelovanja u pozivima za podnošenje ponuda.

22 Institucije autonomno upravljaju svojim portfeljima zgrada i pokazuju ograničen interes za uvođenje međuinstitucijske agencije za nekretnine. Smatraju da specijalizirani timovi za upravljanje zgradama koji se nalaze blizu donositelja odluka u svakoj instituciji mogu bolje zadovoljiti njihove specifične potrebe.

¹⁷ Međuinstitucijska radna skupina za infrastrukturu, logistiku i interne usluge u Bruxellesu i „Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière à Luxembourg” u Luxembourg.

¹⁸ Na primjer, međuinstitucijsko skladište u okolici Bruxellesa koje dijele Komisija i Vijeće.

¹⁹ Na primjer, nakon što je Komisija napustila zgradu SDME u Bruxellesu, Parlament je uspio dogovoriti za bolju cijenu zgrade kako bi se ispunile preostale potrebe. ESVD trenutačno pregovara o zgradama SCAN koje je Komisija također napustila. Parlament je preuzeo najam zgrade GEOS u Luxembourg od Suda Europske unije, a najam za svoju prethodnu zgradu (President) prenio je EIB-u. Sud Europske unije dao je višak prostora u podnajam EIB-u, Revizorskom sudu i Prevoditeljskom centru za tijela EU-a na privremeno razdoblje.

Institucije se u određenoj mjeri odlučuju na nove načine rada, ali još nisu provele procjenu isplativosti projekata koji se provode u okviru novoga načina rada

23 Pristupom u okviru novih načina rada nastoji se preobraziti uredsko okruženje uvođenjem kolaborativnih radnih prostora u kombinaciji s fleksibilnijom radnom kulturom²⁰. Novi načini rada ne znače nužno smanjeni uredski prostor, nego transformirano uredsko okruženje i radnu kulturu u suradnji s rukovodstvom i osobljem te uz njihov angažman.

24 Institucije EU-a uvele su nove načine rada preko brojnih inicijativa i događaja. Na primjer, institucije su uvele povremeni i strukturirani rad na daljinu²¹. U Vijeću i Odborima uvođenje strukturiranog rada na daljinu dovelo je do gušće uporabe uredskog prostora zbog uvođenja dijeljenih ureda za radnike na daljinu.

25 Komisija je u trima zgradama²² u Bruxellesu uvela podijeljene i kolaborativne prostore kako bi optimizirala uporabu dostupne površine. Prema podacima Komisije to je dovelo do prosječnoga povećanja zauzetosti od 46 % u tim zgradama. Rezultati ankete o zadovoljstvu osoblja koje radi u kolaborativnom okruženju u tim trima zgradama još nisu bili dostupni u trenutku provođenja revizije. Komisija u Luxembourggu upotrebljava kolaborativne radne prostore za otprilike 200 članova osoblja u dvjema zgradama²³.

26 Parlament je naručio studije izvedivosti u cilju stvaranja kolaborativnih prostora u dva nova građevinska projekta²⁴. Iako je projekt u svojem izvornom obliku kasnije odbačen, Parlament provodi neke od njegovih elemenata u tim dvjema zgradama na temelju dijaloga s dotičnim službama.

²⁰ Novi načini rada zahtijevaju razvoj posebnih alata u trima glavnim područjima: ljudski potencijali/organizacijska kultura (uključujući pristup temeljen na aktivnosti, politiku rada na daljinu i evaluaciju osoblja), informacijska i komunikacijska tehnologija (pouzdana IT infrastruktura bez uporabe papira) i radni prostor (tihe prostorije, kolaborativni prostori, izgled ureda itd.).

²¹ Postoji mogućnost zamjenjivanja redovitih razdoblja rada na daljinu i rada u uredu u slučajevima u kojima je to moguće.

²² MO15, MERO, CSM1.

²³ Drosbach i Euroforum.

²⁴ Martens i KAD.

27 Novi načini rada podrazumijevaju dodatne troškove ulaganja i uglavnom se primjenjuju kao dio obnove ili novih građevinskih projekata. Institucije još nisu u cijelosti procijenile gospodarske i druge koristi kolaborativnih radnih prostora koji se rabe, kao što je povećanje produktivnosti.

Odluke u vezi s uredskim smještajem dobro su utemeljene, ali mehanizmi financiranja građevinskih projekata često su složeni, što utječe na proračunsku transparentnost

28 Sud je ispitao način na koji institucije pristupaju zemljama domaćinima kako bi dobile najbolje uvjete prilikom odabira zgrada.

29 Analizirano je temelje li se odluke o novim građevinskim projektima na kriterijima dobrog financijskog upravljanja.

30 Također je istraženo uzimaju li se u obzir mehanizmima financiranja koje su odabrale institucije mogućnosti dostupne u skladu s Financijskom uredbom, jesu li transparentni i promiču li odgovornost.

Zemlje domaćini uglavnom pružaju potporu i povlaštene uvjete institucijama

31 Većina zgrada u portfeljima institucija nalazi se u Bruxellesu i Luxembourg, dok se ESB nalazi u Frankfurtu. U skladu s Ugovorima EU-a²⁵ zemlje domaćini oslobađaju institucije od izravnih poreza na prihode, nekretnine i drugu imovinu te od neizravnih poreza²⁶. Neke zemlje domaćini pružaju institucijama i druge prednosti, ovisno o mogućnostima i ishodu pregovora.

32 Sljedeća dva slučaja najnoviji su primjeri povlaštenih uvjeta koje su pružila belgijska nadležna tijela. Za zgradu Europa belgijska nadležna tijela ponudila su Vijeću zemljište i postojeću zgradu za simboličan 1 euro i besplatno su upravljale projektom izgradnje. Za građevinsko zemljište na adresi Rue de la Loi Komisija je dobila pravo na gotovo udvostručenje građevinskoga kapaciteta. Komisija procjenjuje da bi se

²⁵ Članak 3. Protokola (br. 7) o povlasticama i imunitetima Europske unije (UFEU).

²⁶ Oslobođenje od plaćanja poreza otpustom ili povratom sredstava.

izgradnjom do maksimalnih kapaciteta ovdje uštedjelo do 130 milijuna eura za ulaganje u zemljište drugdje na tome području.

33 Institucije u Luxembourgju također uživaju povlaštene uvjete i državnu potporu u vezi sa svojim građevinskim projektima. Na primjer, luksemburška nadležna tijela ponudila su Parlamentu i Sudu Europske unije zemljište za njihove građevinske komplekse za simboličan 1 euro²⁷, a obje institucije unajmljuju neke od svojih zgrada od države za povoljniji iznos. Razina uključenosti nacionalnog nadležnog tijela u građevinske projekte institucija razlikuje se; riječ je o pružanju tehničke pomoći Parlamentu za izgradnju novoga kompleksa KAD II, ali i preuzimanju potpune odgovornosti za upravljanje građevinskim projektima Suda Europske unije.

34 Komisija se složila s luksemburškom vladom u pogledu zamjene svoje glavne zgrade u Luxembourgju (zgrada Jean-Monnet – JMO). U prosincu 2015., nakon odluke Komisije da napusti zgradu JMO²⁸, postigli su politički sporazum o podjeli troškova privremenog zamjenskog smještaja. U zamjenskoj zgradi (JMO II) smjestit će se većina članova lokalnog osoblja Komisije i uklonit će se potreba za većinom zgrada koje Komisija unajmljuje.

35 ESB je 1998. sklopio sporazum s vladom Savezne Republike Njemačke u kojem se utvrđuju odgovarajuće uloge i odgovornosti. Nacionalna nadležna tijela nisu ponudila ESB-u povlaštene uvjete za njegove građevinske projekte. ESB je kupio zemljište²⁹ za izgradnju svojeg sjedišta od grada Frankfurta po standardnim tržišnim uvjetima. Međutim, grad Frankfurt u okviru kupnje predano pruža doprinos podmirivanju troškova koji proizlaze, među ostalim, iz onečišćenja tla prouzročenoga prethodnom uporabom te lokacije.

²⁷ Država ima pravo prvenstva kod kupnje zgrada.

²⁸ Na temelju tehničkih studija iz 2013. u kojima su otkriveni rizici povezani s prisutnošću azbesta u zgradi koji su veći nego što se ranije pretpostavljalo.

²⁹ Lokacija Grossmarkthalle, bivša frankfurtska veleprodajna tržnica koja se nalazi na popisu povijesnih spomenika, izgrađena je 1928.

U cjelini su odluke o dobivanju uredskog smještaja bile ispravne

36 Sud je analizirao 12 nedavno kupljenih i unajmljenih uredskih zgrada i građevinske projekte koji su u tijeku, a koje provode Parlament³⁰ i Komisija³¹, institucije s najvećim portfeljom zgrada, kako bi procijenio jesu li se odluke temeljile na:

- procjeni višegodišnjih potreba za smještajem
- poštovanju proračunskih ograničenja
- usklađenosti s tehničkim specifikacijama
- tržišnim izgledima
- analizi isplativosti
- razmatranju troškova povezanih s cijelim životnim ciklusom zgrada u smislu početne adaptacije, održavanja, tekućih troškova i obnove
- usporedbi mogućnosti financiranja.

37 Utvrđeno je nekoliko iznimaka³²:

- (a) u skladu s pravilima za primjenu Financijske uredbe³³, građevinski ugovori³⁴ mogu se sklopiti postupkom pregovaranja nakon istraživanja lokalnog tržišta. Komisija u načelu primjenjuje takozvanu „metodu Kallas“ koja uključuje prethodno objavljivanje obavijesti o izgradnji. Međutim, ta metoda nije primijenjena u dvama slučajevima obuhvaćenima uzorkom koji je sastavio Sud: u slučaju zgrade ORBAN u Bruxellesu i Drosbacha – krila D u Luxembourg. U oba je slučaja odstupanje

³⁰ KAD II, Martens, SQM.

³¹ MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN, ARIA, LACC, JMO II, Drosbach D.

³² ORBN, JMO II, Drosbach D.

³³ članak 134. stavak 1. pravila za primjenu Financijske uredbe.

³⁴ U skladu s člankom 121. pravila za primjenu Financijske uredbe građevinskim ugovorima obuhvaćeni su kupnja, dugoročni najam, plodouživanje, zakup, iznajmljivanje ili najam s opcijom kupnje, sa ili bez opcije kupnje zemljišta, postojećih zgrada ili drugih nekretnina.

bilo opravdano činjenicom da je Komisija već zauzimala susjedne zgrade³⁵. Komisija planira revidirati navedenu metodu.

- (b) Komisija u svojim bilješkama koje podnosi nadležnom proračunskom tijelu³⁶ uključuje analizu isplativosti novih projekata. U dokumentaciji projekta za JMO II Sud nije pronašao dokaze o takvoj analizi. Projekt će pretfinancirati luksemburška vlada, a Komisija ima mogućnost kupnje zgrade kada se dovrši. Nema naznaka za to da je Komisija analizirala bilo koje druge mogućnosti financiranja.

Mehanizmi financiranja velikih građevinskih projekata često su složeni, što utječe na proračunsku transparentnost

38 Od 2013. postoji mogućnost financiranja kupnje ili izgradnje zgrade s pomoću komercijalnog zajma u skladu s Financijskom uredbom³⁷. Većina građevinskih projekata koji su u tijeku ili su nedavno završeni započeli su prije toga datuma. Institucije su za financiranje tih projekata (vidi ispitane projekte u odlomcima 43. – 50.) često primjenjivale složene metode financiranja koje su uključivale državne ili financijske posrednike (vidi primjer u *okviru 2.*). Stoga nemaju izravnu kontrolu nad financijskim aspektima predmetnih projekata.

Okvir 2.

Složeno financiranje građevinskih projekata Suda Europske unije

Luksemburška nacionalna tijela od 1994. upravljala su projektima izgradnje Suda Europske unije koristeći se uslugama privatnog ulagatelja koji stječe potrebna sredstva na financijskim tržištima. Kada najamnina pokrije sve troškove izgradnje, financijske i dodatne troškove, Sud Europske unije preuzima vlasništvo nad zgradom.

Luksemburška nacionalna nadležna tijela i predmetni privatni ulagatelj zakonski su odgovorni za donesene odluke. Međutim, troškove u konačnici snosi Sud Europske unije.

³⁵ Odstupanje u slučaju zgrade ORBAN bilo je dodatno opravdano hitnom potrebom da se odgovori na zahtjeve u vezi s uredskim prostorom. Do toga je došlo iz razloga što se nisu uspjeli dovršiti pregovori za prvotno odabranu zgradu.

³⁶ U skladu s člankom 179. stavkom 3. Financijske uredbe koja se primjenjuje do kraja 2012. i člankom 203. stavkom 5. Financijske uredbe koja se primjenjuje od siječnja 2013.

³⁷ Članak 203. stavak 8. Financijske uredbe. Ta se Uredba ne primjenjuje na ESB.

39 Parlament je dobio bankovne zajmove za proširenje zgrade Konrad Adenauer (KAD II) putem složene strukture financiranja koja uključuje posredničko društvo (u vlasništvu komercijalne banke) koje je preuzelo financiranje projekta. Društvo je sklopilo dva ugovora o financiranju, jedan s EIB-om i drugi s komercijalnom bankom, a svakim od njih obuhvaćeno je 50 % financiranja predmetnoga projekta.

40 Parlament i Sud Europske unije pretfinancirali su građevinske projekte neiskorištenim sredstvima iz drugih proračunskih linija:

- između 2012. i 2016. Parlament je prenio 260 milijuna eura iz različitih proračunskih linija za financiranje projekta KAD II. Od dobivene kreditne linije u iznosu od 474 milijuna eura Parlament je upotrijebio 16 milijuna eura. Parlament je procijenio da je time uštedio troškove kamata u iznosu od 85 milijuna eura.
- Sud Europske unije u skladu s istim mehanizmom od 2007. plaća predujmove za svoje građevinske projekte koji dosežu iznos od 89 milijuna eura. Prema podacima Suda Europske unije time je znatno smanjen proračunski učinak plaćanja najma s pravom kupnje do 2026. zbog procijenjenih ušteta na troškovima financiranja u iznosu većem od 24 milijuna eura tijekom čitavoga razdoblja.

41 Vijeće je belgijskim nadležnim tijelima platilo predujam za projekt zgrade Europa, čiji je iznos dosegnuo 294 milijuna eura zahvaljujući neiskorištenim odobrenim sredstvima prenesenima iz drugih proračunskih linija. Predujmovima koje je Vijeće platilo ostvarene su kamate u vrijednosti od 10,3 milijuna eura (neto vrijednost). Predujmovi plaćeni tijekom prve tri godine nisu popraćeni napretkom u radovima, stoga je u praksi Vijeće pretfinanciralo projekt (vidi **okvir 3.** u nastavku).

Okvir 3.

Predujmovima Vijeća za izgradnju zgrade Europa ne odražava se napredak projekta

U ugovoru o izgradnji zgrade Europa (prethodno poznata kao „Residence Palace”), belgijska država obvezala se pretfinancirati projekt. Međutim, u prve tri godine projekta (od 2008. do 2010.³⁸), Vijeće je platilo belgijskoj državi predujmove koji predstavljaju 82 % ukupnog procijenjenog proračuna (235 milijuna eura), iako su nastali troškovi predstavljali samo 12 % proračuna, a faza izgradnje još nije započela³⁹. Vijeće je nastavilo plaćati predujmove u iznosu od otprilike 10 milijuna eura godišnje do završetka projekta.

42 Iako su neke institucije (Parlament, Vijeće) redovito plaćale znatne iznose predujmova za svoje građevinske projekte, iznos predujmova nisu planirale u odgovarajućim proračunskim linijama proračuna EU-a. Ta praksa uglavnom dovodi do visoke razine proračunskih prijenosa na kraju godine, što utječe na transparentnost proračunskog postupka. Tim pragmatičnim pristupom omogućuje se stabilan razvoj proračuna ukupnih administrativnih rashoda tijekom vremena. Međutim, Sud smatra da se takvom praksom ne štede financijska sredstva za porezne obveznike, kako to ističu predmetne institucije EU-a.

Veliki građevinski projekti pogođeni su kašnjenjima te, u nekim slučajevima, znatnim prekoračenjima troškova

43 Sud je analizirao provedbu četiriju velikih građevinskih projekata koje provode Parlament, Vijeće, Komisija i Sud Europske unije.

Projekt Suda Europske unije: unutar proračuna i na vrijeme

44 Sud Europske unije je tijekom posljednjih nekoliko godina proveo tri velika građevinska projekta⁴⁰ u bliskoj suradnji s luksemburškim nadležnim tijelima.

³⁸ Detaljna konvencija potpisana je u ožujku 2008.; do 31. prosinca 2010. plaćeno je 235 milijuna eura.

³⁹ Izvješće o unutarnjoj reviziji „Acquisition du Résidence Palace” od 8. lipnja 2011.

⁴⁰ CJ4 (2001. – 2008.) Obnova Palaisa i 4. proširenje zgrada Suda Europske unije (Anneau, Gallery, Toranj A, Toranj B), CJ8 (2006 – 2013.) Obnova i nadogradnja zgrada aneksa (Erasmus = aneks A, Thomas More = aneks B i aneks C); CJ9 (2013. – u tijeku) Izgradnja petoga proširenja – 3. toranj).

Nacionalna nadležna tijela besplatno su provela radove. Upravljala su natječajima, osiguravala da se studije i radovi ispravno provode i bila su odgovorna za kontrolu kvalitete i dobivanje zakonom propisanih certifikata. Pružala su svoje znanje o tržištu, tehničku stručnost i stručnost u upravljanju građevinskim projektima i nadzoru nad njima. Osim toga, Sud Europske unije nije djelovao kao ulagatelj, zbog čega je samo mali dio osoblja trebao pratiti projekt. Projekti su dovršeni na vrijeme i bez dodatnih troškova. U trenutku u kojem je Sud provodio reviziju, građevinski projekt koji je u tijeku za treći toranj (projekt CJ9) bio je unutar procijenjenog proračuna i na vrijeme.

Projekt Vijeća za zgradu Europa: unutar proračuna, ali uz kašnjenje

45 Vijeće je 2005.⁴¹ belgijskim nadležnim tijelima povjerilo upravljanje obnovom Bloka A zgrade „Residence Palace”. Zgrada je trebala služiti za sastanke Europskog vijeća i Vijeća Europske unije.

46 Završna dogovorena cijena⁴² nije znatno premašila izvorni proračun: 246 milijuna eura u usporedbi s 240 milijuna eura u izvornom proračunu, a obje cijene temelje se na vrijednostima iz 2004. Međutim, izgradnja je završila s tri godine zakašnjenja. Kašnjenja su uzrokovana promjenama projekta zbog nepredviđenih okolnosti⁴³. Brojni nedostaci u upravljanju projektom pridonijeli su kašnjenju:

- Nadležna nacionalna tijela nisu na odgovarajući način upravljala zahtjevima za promjene niti su izvođače platila na vrijeme;
- konzultantska poduzeća koja su angažirala nadležna nacionalna tijela imala su ograničenu ovlast u pogledu prijenosa složenih funkcionalnih zahtjeva i zahtjeva u

⁴¹ Cjelokupna kronologija projekta dostupna je na internetskim stranicama Vijeća (<http://www.consilium.europa.eu/en/contact/address/council-buildings/europa-building/timeline-europa-building/>).

⁴² Konvencijom je predviđena mogućnost prijateljskog dogovora oko konačne cijene projekta na temelju popratnih dokumenata koje je dostavila država, a koje je analiziralo i odobrilo Vijeće. Time se Vijeću omogućilo da pregovara o cijeni koja je postala konačna i da se oslobodi svih prošlih, sadašnjih i budućih obveza.

⁴³ Većina tih promjena nastala je zbog novoga sastava Europskoga vijeća i uvođenja položaja predsjednika s posebnim povlasticama u smislu zastupanja Unije prema trećim zemljama, pri čemu su obje promjene bile posljedica Ugovora iz Lisabona. Do znatnih kašnjenja također jer došlo zbog žalbe prvostupanjskom sudu koju je podnio jedan od neuspješnih podnositelja ponuda u postupku dodjele ugovora, otkrivanja znatnog onečišćenja tla i povećanih sigurnosnih zahtjeva.

pogledu kvalitete Vijeća u specifikacije natječaja. To je naštetilo projektu za vrijeme njegova trajanja i dovelo do većine zahtjeva za promjenom;

- postizanje dogovora o konačnoj cijeni bilo je složeno jer nadležna nacionalna tijela čak šest mjeseci nakon završetka nisu mogla dostaviti cjelokupan popis računa.

47 Vijeće je djelomično ublažilo učinak proširenjem svojeg projektnog tima i pojačanjem postupaka upravljanja projektom i unutarnjih kontrola.

Projekt Parlamenta za zgradu KAD II: znatna kašnjenja koja uzrokuju dodatne troškove

48 Prvotno je završetak radova na zgradi KAD II trebao biti ostvaren 2013. Trenutačna procjena je sljedeća: Istočno gradilište – kraj 2019., zapadno gradilište – 2022. Glavna objašnjenja za to kašnjenje odnose se na ograničeno iskustvo Parlamenta kao ulagatelja na početku projekta i neuspješan prvi poziv na podnošenje ponuda za građevinske radove. S utvrđivanjem financijske strukture i financijskog modela kasnilo se tri mjeseca zbog neuspješnoga prvog poziva.

49 Prvotni procijenjeni proračun u iznosu od 317,5 milijuna eura revidiran je 2009. na 363 milijuna eura.⁴⁴ Kako bi zajamčio uspjeh natječaja, uz poštovanje dodijeljenih proračunskih sredstava, Parlament je smanjio veličinu projekta, izmijenio tehničke specifikacije i omogućio veću konkurentnost u postupku javne nabave povećavajući broj grupa. Budući da projekt još nije dovršen, konačna cijena nije poznata. Parlament namjerava održati troškove unutar granica postojećega proračuna od 432 milijuna eura⁴⁵. Uzimajući u obzir povećanje cjenovnog indeksa od 8 % za građevinske radove između 2012. i 2017., troškovi izgradnje mogli bi se dodatno povećati.

50 Parlament zbog kašnjenja mora unajmiti druge zgrade u Luxembourggu na dulje razdoblje nego što je to početno planirano. Taj dodatni trošak unajmljivanja iznosi 14,4 milijuna eura na godinu, odnosno 86 milijuna eura tijekom razdoblja od šest godina. U računovodstvenom smislu ozbiljnije posljedice od toga dodatnog troška najma ima kašnjenje s početkom amortizacije ulaganja u novu izgradnju (17,3 milijuna

⁴⁴ Cijene u koje su uključeni samo troškovi izgradnje 2005.

⁴⁵ Cijene samo za izgradnju 2012., bez naknada za arhitekta, razvoj projekta, troškove moguće nadogradnje postojeće zgrade KAD.

eura na godinu). Porezni obveznici EU-a ipak i dalje plaćaju dodatan trošak najma uz plaćanje izgradnje nove zgrade.

Projekt Komisije za zgradu JMO II: kašnjenja i dodatni troškovi

51 Zbog dugih pregovora s luksemburškom vladom kasnilo se s početkom velikog građevinskog projekta Komisije u Luxembourgju koji se odnosi na zgradu JMO II. Trebalo je 15 godina da se postigne početni dogovor 2009.

52 Komisija i luksemburška nadležna tijela planirala su dovršetak zgrade u dvije faze, od kojih bi prva bila sredinom 2016., a druga krajem 2019. Kronologija dovršetka zgrade revidirana je nekoliko puta prije početka građevinskih radova. U posljednjoj poznatoj kronologiji za projekt zgrade JMO II datum dovršetka prve faze utvrđen je za veljaču 2023., a druge faze za veljaču 2024.

53 Kašnjenja s početkom građevinskog projekta uglavnom su uzrokovana nesigurnostima u pogledu arhitektonskog natječaja, administrativnim pitanjima u postupku podnošenja ponuda za zemljane radove i dodatnim sigurnosnim mjerama koje je trebalo uključiti u projekt. Još nije razjašnjeno kako će se troškovi tih kašnjenja dijeliti s luksemburškim nadležnim tijelima. Osim toga, Komisija je 2015. morala evakuirati svoju glavnu zgradu u Luxembourgju, zgradu JMO, što je bila mjera predostrožnosti kako bi se izbjeglo izlaganje njezina osoblja bilo kakvoj potencijalnoj opasnosti uzrokovanoj prisutnošću azbesta. Komisija je stoga unajmila dodatne uredske prostore u nekoliko zgrada kako bi u njih premjestila svoje osoblje.

54 Uzimajući u obzir početni sporazum i najnoviji obznanjeni raspored, Sud procjenjuje da će Komisija snositi troškove najma u vrijednosti od 248 milijuna eura⁴⁶ zbog kašnjenja s početkom projekta izgradnje i potrebe za najmom dodatnih uredskih prostora zbog evakuacije zgrade JMO. To kašnjenje, međutim, dovodi do kašnjenja s početkom plaćanja najma za zgradu JMO II. Komisija procjenjuje da nepodmirena plaćanja najma tijekom toga razdoblja kašnjenja iznose 176,2 milijuna eura⁴⁷.

⁴⁶ Ta se procjena temelji na najnovijem obznanjenom rasporedu Komisije u vezi s njezinim napuštanjem unajmljenih zgrada i premještanjem osoblja u zgradu JMO II.

⁴⁷ Na temelju pretpostavke Komisije iz 2013., donesene u trenutku potpisivanja predmetnoga okvirnog sporazuma s nadležnim luksemburškim tijelima.

Praćenje i izvješćivanje nisu dovoljni

55 Sud je ispitao kako institucije EU-a prate različite aspekte postojećeg portfelja zgrada (npr. upravljanje prostorom i objektima, ugovorni uvjeti, usklađenost s tehničkim specifikacijama), uključujući pokazatelje povezane s učinkovitim uporabom i troškom zgrada. Na taj bi način stekli pregled portfelja kako bi mogli utvrditi moguća područja za poboljšanje. Sud je ispitao jesu li institucije poboljšale standardizaciju mjerenja površine i njezinu kategorizaciju te je li bilo moguće usporediti učinkovitost uporabom interno dostupnih podataka koji se podnose nadležnim proračunskim tijelima.

Institucije prate različite aspekte, ali ne i pokazatelje povezane s učinkovitim uporabom i troškom zgrada

56 Institucije upotrebljavaju niz različitih IT sustava i alata za upravljanje i praćenje svojih portfelja zgrada. Svaki aspekt portfelja zgrada, kao što su upravljanje objektima, raspodjela prostora, potrošnja energije, financijski, pravni i računovodstveni aspekti, prati se IT sustavima ili ručno s pomoću proračunskih tablica.

57 Komisija u Luxembourg u upotrebljava izvješća o raspodjeli prostora kako bi na dosljedan način upravljala pravima raspodjele prostora utvrđenima u „Priručniku o uvjetima smještaja”. Komisija u Bruxellesu od 2015. razvija svoj integrirani softver za upravljanje nekretninama kojim bi se naposljetku omogućila jedna točka pristupa svim informacijama koje se odnose na portfelj zgrada Komisije. Međutim, u okviru sustava koji se trenutno upotrebljava ne sastavljaju se izvješća za praćenje je li prostor raspodijeljen političkim odjelima (glavne uprave) u skladu s uvjetima utvrđenima u Priručniku o uvjetima smještaja.

58 U okviru sustava Parlamenta za upravljanje uredskim prostorom i planiranje potreba smještaja mogu se sastaviti različita izvješća⁴⁸. Međutim, Sud nije pronašao dokaze o tome da Parlament redovito upotrebljava ta izvješća za praćenje svojeg uredskog prostora. Parlament do 2026. planira razviti sustav kojim bi se omogućilo elektroničko pohranjivanje svih informacija koje se odnose na zgrade.

59 Većina institucija ne prati redovito pokazatelje za procjenu učinkovitosti svojeg portfelja zgrada u svrhu upravljanja.

⁴⁸ Na primjer, u izvješću GPI 480 nalaze se snimke površina svih zgrada prema lokaciji, prikazanih kao uredski prostor/poseban prostor/objekt.

60 Komisija u Bruxellesu upotrebljava samo jedan pokazatelj povezan s učinkovitošću uredskog smještaja u svojem portfelju zgrada: neto površinu ureda dodijeljenu prema radnoj stanici. Izvješćuje o prosjeku od 14 m², s ciljnom vrijednošću od 12 m² koja se treba postići do 2020., uglavnom uvođenjem kolaborativnih prostora. Sud nije pronašao nikakve pokazatelje povezane s učinkovitošću uredskog smještaja u relevantnim godišnjim izvješćima o radu Parlamenta, Vijeća ili Suda Europske unije, niti su te institucije sastavile neka druga izvješća o upravljanju u kojima se procjenjuje učinkovitost upravljanja uredskim smještajem.

61 Ipak, Komisija ima definicije⁴⁹ za pokazatelje učinkovitosti, kao što su neto tlocrtna površina/bruto tlocrtna površina; upotrebljiva površina iznad tla/neto tlocrtna površina iznad tla; uredska površina/neto tlocrtna površina iznad tla. Sud je pronašao dokaze o tome da je učinkovitost površina zgrade jedan od kriterija koji se uzimaju u obzir prilikom procjene ponuda za nove građevinske projekte. Međutim, Komisija ne prati te pokazatelje na razini cijelog portfelja zgrada.

62 ESB primjenjuje dobro razvijen pristup praćenju i izvješćivanju o svojem portfelju zgrada (vidi **okvir 4.** u nastavku).

⁴⁹ Definicije su utvrđene u „Mjernom kodeksu koji se primjenjuje na zgrade Komisije u Bruxellesu”.

Okvir 4.

Praćenje portfelja zgrada i izvješćivanje o njemu koje za svoje zgrade provodi ESB

Na temelju sustava upravljanja objektima i prostorom, odjel zadužen za upravljanje zgradama analizira parametre kao što su raspodjela prostora po upravi, prosječni uredski prostor po radnom mjestu, prosječni uredski prostor po članu osoblja itd. Također analizira različite vrste troškova povezanih sa zgradama (najam, održavanje, energija, usluge čišćenja i drugi operativni troškovi). ESB o svojem portfelju zgrada izvješćuje u mjesečnom izvješću o upravljanju, koje primjerice uključuje razvoj slobodnih i zauzetih radnih mjesta, razvoj pričuvi i informacije o radnim mjestima po poslovnom području.

Dostupni podatci nisu standardizirani, stoga se institucije ne mogu lako uspoređivati

63 Institucije EU-a⁵⁰ 2009. donijele su međuinstitucijski mjerni kodeks. U tom kodeksu utvrđuju se metode mjerenja i osnovne vrste površina zgrada na temelju njemačkih standarda. Svaka institucija dodatno je razvila taj kodeks s detaljnijim kategorijama, čime se otežava usporedba podataka iz različitih institucija⁵¹. Komisija u Bruxellesu i Luxembourgju čak upotrebljava različite kategorije površina. Stoga je Komisiji teško sastaviti nacrt izvješća na temelju jednakih parametara.

64 Iako tri od pet ispitanih institucija⁵² upotrebljava istu IT platformu za svoje upravljanje prostorom, svaka je pojedinačno prilagođena. To negativno utječe na dostupnost usporedivih podataka.

65 Institucije svake godine do 1. lipnja nadležnim proračunskim tijelima dostavljaju detaljno izvješće o svojoj građevinskoj politici⁵³. Taj zahtjev uveden je Financijskom uredbom 2013. Izvješće mora uključivati rashode i površinu po zgradi te očekivani razvoj programiranja površina i lokacija u nadolazećim godinama. Zahvaljujući tom

⁵⁰ Iako ESB nije dio toga sporazuma, primjenjuje jednake standarde.

⁵¹ Na primjer, Vijeće u najnižu potkategoriju uredskog prostora uključuje male prostorije za sastanke, dok druge institucije EU-a (Komisija, Parlament, Sud Europske unije) to ne čine.

⁵² Vijeće, Sud Europske unije, Komisija (OIL).

⁵³ Godišnje izvješće o zgradama u skladu s člankom 203. stavkom 3. Financijske uredbe (ne primjenjuje se na ESB).

zahtjevu situacija i djelovanje institucija u pogledu imovine postali su transparentniji nadležnim proračunskim tijelima, a u slučaju nekih institucija, i javnosti⁵⁴.

66 Na slici 8. prikazuje se da svaka institucija u svojem godišnjem izvješću o zgradama upotrebljava različite kategorije površina, stoga se te kategorije ne mogu upotrebljavati za usporedbu. Financijskom uredbom ne zahtijeva se da se uključe informacije o broju radnih stanica ili smještenom osoblju. Također se ne zahtijeva uključivanje bilo kakvih pokazatelja učinkovitosti.

Slika 8. – Godišnja izvješća o zgradama – kategorije uredskog prostora

Kategorije površina u godišnjim izvješćima o zgradama	Institucije koje upotrebljavaju ove kategorije u svojim godišnjim izvješćima
Uredski prostor (iznad tla, pod zemljom, ukupno) Posebne površine (iznad tla, pod zemljom, ukupno) Objekti (iznad tla, pod zemljom, ukupno)	Vijeće
Uredski prostor iznad tla Prostor iznad tla koji nije uredski	Komisija Sud Europske unije
Ukupna bruto površina	Europski parlament

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju godišnjih izvješća o zgradama institucija za 2017.

67 Osim toga, u izvješću Komisije ne pruža se jasna slika o različitim vrstama površina u njezinu portfelju zgrada jer kriteriji kojima se odvajaju uredski prostor i prostor koji nije uredski nisu jasno utvrđeni. Također, površine koje Komisija upotrebljava u godišnjem izvješću o zgradama nisu usporedive s onima zabilježenima u alatima za upravljanje prostorom.

68 Najnoviji pokušaj da se konsolidiraju informacije o zgradama institucija EU-a poduzet je još 2010. Institucije EU-a sastavile su izvješće u kontekstu nacrtu proračuna za 2011. kao odgovor na zahtjev Parlamenta i Vijeća da se „pruže sveobuhvatne informacije o pitanjima u vezi sa zgradama s preliminarnim nacrtom

⁵⁴ Godišnja izvješća o zgradama Vijeća, Komisije i Suda Europske unije javni su dokumenti.

proračuna/procjenama”⁵⁵. U tome izvješću⁵⁶ prikazani su podatci o sljedećim omjerima za portfelje zgrada institucija:

- udio uredskog prostora i prostora koji nije uredski u ukupnom prostoru;
- uredski prostor/zaposlenik;
- prosječni izdatak/m².

69 Vrijednosti pokazatelja znatno su se razlikovale među institucijama. Sud nije zaprimio nikakve dokaze o tome da su dostavljeni podatci analizirani ili da bi se od institucija moglo zahtijevati da poboljšaju usporedivost pokazatelja ili redovitije sastavljaju izvješća.

Pokazatelji površine usporedivi su među institucijama, ali troškovi se znatno razlikuju

70 Na temelju dostupnih informacija i uz potrebne ispravke, Sud je usporedio učinkovitost politika institucija o upravljanju zgradama. U tu svrhu izračunao je i analizirao pokazatelje površine i nedavno dogovorene najmove u odnosu na tržišne razine.

71 Sud je izračunao i godišnje plaćene najamnine po osobi i trošak po četvornome metru za nedavno izgrađene ili kupljene zgrade.

Prosječne površine ureda usporedive su

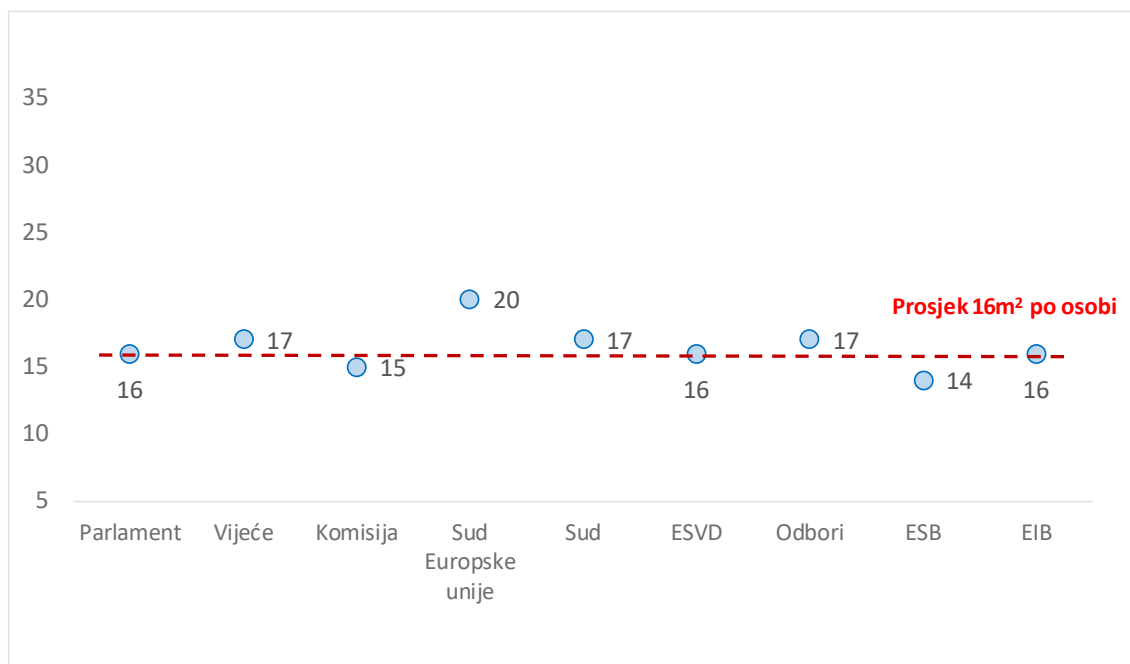
72 Kako bi usporedio uporabu uredskog smještaja, Sud je izračunao pokazatelje površine na temelju podataka dobivenih od institucija EU-a (vidi ***prilog I.*** za upotrijebljenu metodu).

⁵⁵ Priopćenje za medije sa 2975. sastanka Vijeća Europske unije (gospodarski i financijski poslovi (proračun)) u Bruxellesu 18. studenoga 2009., str. 15. (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-333_hr.htm).

⁵⁶ „Konsolidirane informacije o zgradama koje europske institucije dostavljaju u nacrtu proračuna za 2011.”, 20. svibnja 2010.

73 Na slici 9. u nastavku prikazano je da je prosječna površina ureda po osobi u većini institucija blizu ponderiranog prosjeka za sve institucije od 16 m² po osobi⁵⁷, dok se na slici 10. prikazuje da je površina ureda po osobi u većini zgrada ispod ili blizu prosjeka te se utvrđuju iznimke.

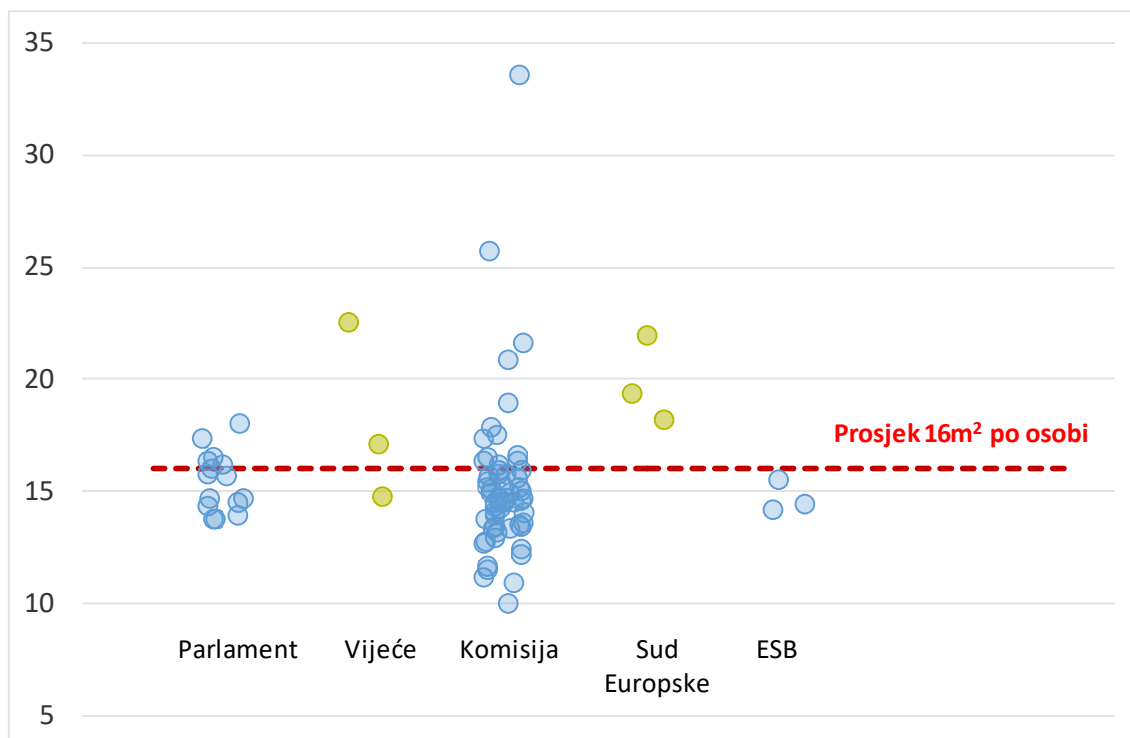
Slika 9. – Prosječna površina ureda po osobi po instituciji



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju podataka koje su dostavile institucije.

⁵⁷ Uključujući podatke dobivene od Europskog revizorskog suda, ESVD-a, Odbora i EIB-a.

Slika 10. – Površina ureda po osobi po zgradi



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju podataka koje su dostavile institucije.

74 Nakon završetka zgrade Europa otprilike 9 % neto površine ureda Vijeća bilo je slobodno. U trenutku provođenja revizije taj prostor upotrebljavao se za privremeni smještaj (npr. evakuacija zgrade Europa, održavanje sastanka na vrhu Azije i Europe, obnove). To utječe na neto površinu ureda po osobi za Vijeće i za samu zgradu Europa.

75 Tri točke na **slici 10.** koje se odnose na Sud Europske unije predstavljaju dva kompleksa zgrada⁵⁸ i zgradu T. Sud Europske unije trenutačno ima 2 962 m² slobodnih ureda u zgradi T, što predstavlja otprilike 19 % neto površine ureda zgrade i 6 % ukupne neto površine ureda. Dodatni prostor prije se davao u podnajam drugim institucijama, a trenutačno je prazan. Iako zgrada premašuje trenutačne potrebe, Sud Europske unije odlučio ju je nastaviti unajmljivati iz nekoliko razloga. Kao prvo, Sud Europske unije unajmljuje zgradu od države po povlaštenim uvjetima (ispod tržišnih razina). Kao drugo, bilo je potrebno unajmiti cijelu zgradu; i kao treće, Sud Europske unije ima znatne zahtjeve u pogledu sigurnosti i povjerljivosti, čime se ograničavaju mogućnosti za podnajam dodatnog prostora. Naposljetku, Sud Europske unije okončat će najam nakon završetka trećeg tornja, što se planira u ljeto 2019. Ako se taj prostor

⁵⁸ Kompleks Palais (Anneau, Toranj A, Toranj B, Galerija) i aneksi (Erasmus, Thomas More, aneks C).

oduzme od površine ureda, prosječna površina ureda po osobi je 19 m² za Sud Europske unije i 18 m² za zgradu T.

76 Površina ureda niža od prosjeka u ESB-u može se objasniti znatnim udjelom dijeljenih i timskih ureda i timskih područja u ukupnom uredskom prostoru. U slučaju Komisije može se objasniti vrlo malim međuprostorom u usporedbi s drugim institucijama.

77 ESB i EIB također prate gustoću na temelju ugrađenih radnih stanica. Omjerom se ne uzima u obzir stvarna zauzetost i iznosi 12 m² po radnoj stanici za obje institucije⁵⁹.

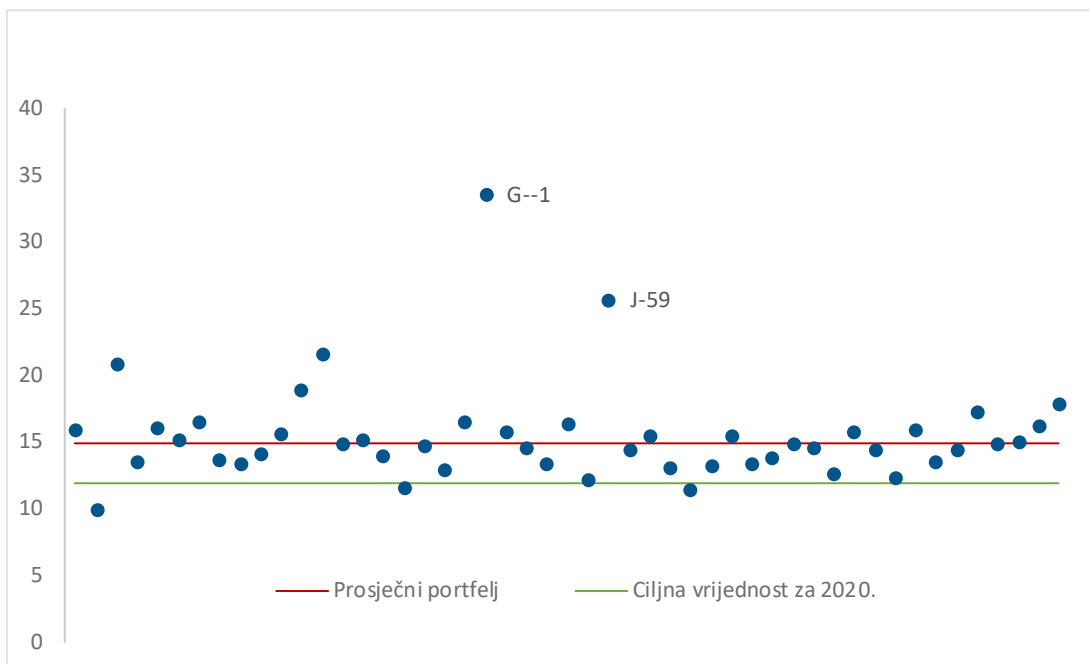
78 Ciljna vrijednost Komisije za portfelj u Bruxellesu je 12 m² po radnoj stanici do 2020.⁶⁰, a prema vlastitim izračunima trenutačno postiže 14,5 m² po osobi. U trenutku u kojem je Sud provodio reviziju samo pet zgrada u Bruxellesu imalo je gustoću nižu ili blizu 12 m² po osobi⁶¹. Te zgrade predstavljaju 9 % ukupne površine ureda zgrada uključenih u našu analizu (vidi [sliku 11.](#)).

⁵⁹ U slučaju ESB-a, razlika između omjera temeljenog na ugrađenim radnim stanicama (12 m² po osobi) i omjera temeljenog na zauzetim radnim stanicama (16 m² po osobi) objašnjava se međuprostorom od 18 % ugrađenih radnih stanica na kraju 2016.

⁶⁰ Godišnji plan upravljanja OIB-a za 2017. OIB ne navodi uključuje li ciljna vrijednost prazne urede i međuprostor.

⁶¹ B-28, CSM1, L-15, J-54, MO-59.

Slika 11. – Površina ureda po osobi u zgradama Komisije u Bruxellesu



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju podataka koje je dostavila Komisija.

79 Ciljna vrijednost Komisije u pogledu međuprostora u Bruxellesu je 15 000 m², što predstavlja otprilike 2 % njezina portfelja zgrada. U prosincu 2017. Komisija je na raspolaganju imala međuprostor koji je odgovarao 895 slobodnih radnih stanica, raspodijeljen na devet zgrada. To objašnjava zašto je prosječna površina ureda po osobi relativno visoka u određenim zgradama (na primjer, zgrada G-1). U trenutku kada je Sud provodio analizu jedna zgrada (J-59) bila je u prijelaznom razdoblju (prazna između preseljenja) i trenutačno je zauzima izvršna agencija EACEA.

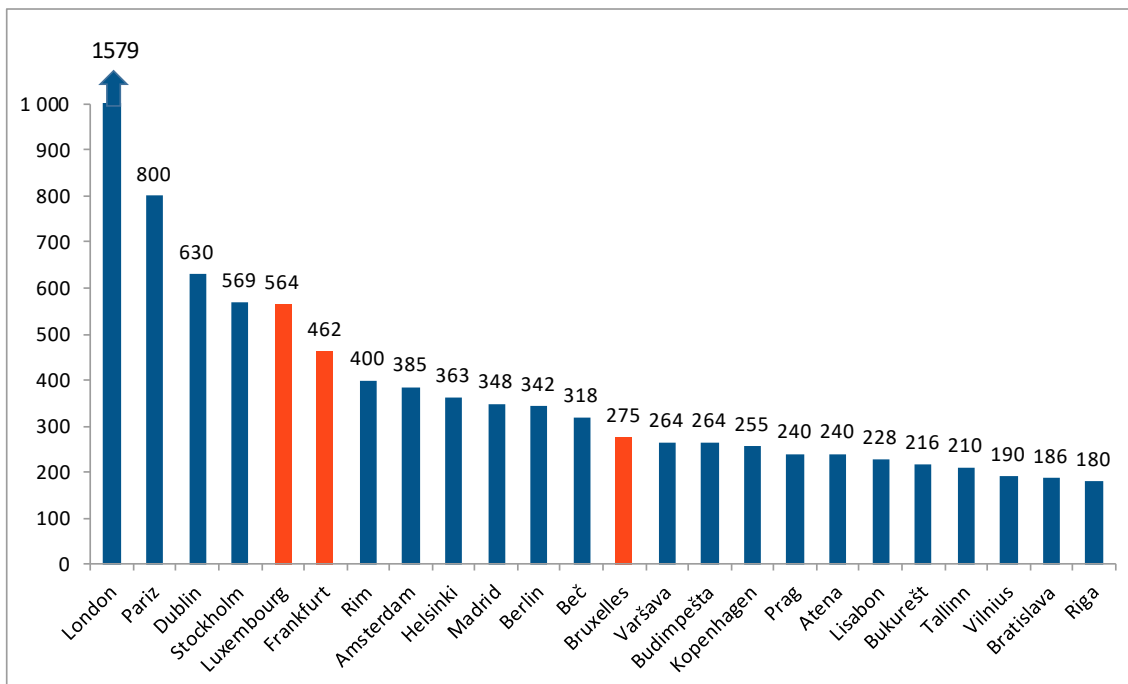
Dogovorene najamnine uglavnom su ispod tržišnih razina, no najamnine po osobi znatno se razlikuju između zgrada

Najamnina u uspoređi s tržišnom stopom

80 Na slici 12. prikazuje se najviša najamnina na tržištu u 23 glavna grada EU-a i Frankfurtu. Najviša najamnina u Bruxellesu srednje je vrijednosti. Luxembourg je peti najskuplji grad, a slijedi ga Frankfurt. Najviše najmnine u gradovima razlikuju se u skladu s lokacijom. Na primjer, najviša najamnina u Luxembourgu u iznosu od 564 eura/m² godišnje primjenjuje se na najskuplje područje, centar grada. Međutim,

većina zgrada institucija nalazi se na području Kirchberga ili Cloche d’Ora, u kojima najviša najamnina iznosi 408 eura/m² godišnje, odnosno 354 eura/m² godišnje⁶².

Slika 12. – Najviša najamnina za urede u 23 glavna grada EU-a i Frankfurtu – 4. tromjesečje 2016.



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju izvješća koje je sastavio europski ured BNP Paribas Real Estate (izdanje za 2017.) u kojem se navode cijene za 4. tromjesečje 2016.

81 U uzorku od devet najnovijih ugovora o najmu Sud je usporedio dogovorenu najamninu s tržišnim uvjetima (vidi **prilog I.** za više detalja o metodi i izvoru podataka Suda). Pet od šest zgrada u Bruxellesu unajmila je Komisija⁶³, a preostalu zgradu unajmio je Parlament⁶⁴. Većina ugovora potpisana je na 15 godina. Sud je uočio da je najamnina koju su dogovorile institucije znatno ispod iznosa najviše najamnine u Bruxellesu i niža ili blizu prosjeka tržišta u četvrti Léopold, u kojoj se zgrade nalaze (vidi **sliku 13.** u nastavku). Iznosi najamnine koje je Komisija dogovorila za tri zgrade u Luxembourg⁶⁵ niži su od najviše tržišne najamnine i prosječne najamnine.

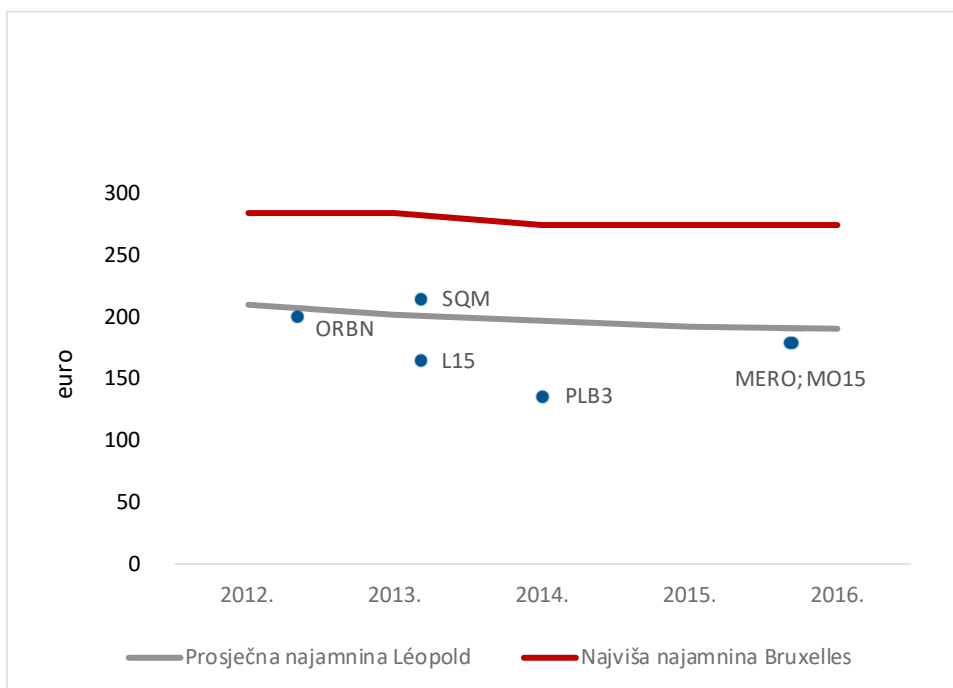
⁶² Izvor: Izvješće JLL-a o uredskom tržištu za 4. tromjesečje 2016.

⁶³ MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN.

⁶⁴ SQM.

⁶⁵ ARIA, LACC, Drosbach D.

Slika 13. – Najamnina u odnosu na najvišu i prosječnu najamninu na tržištu u Bruxellesu



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju javno dostupnih tržišnih izvješća i podataka koje su dostavile institucije.

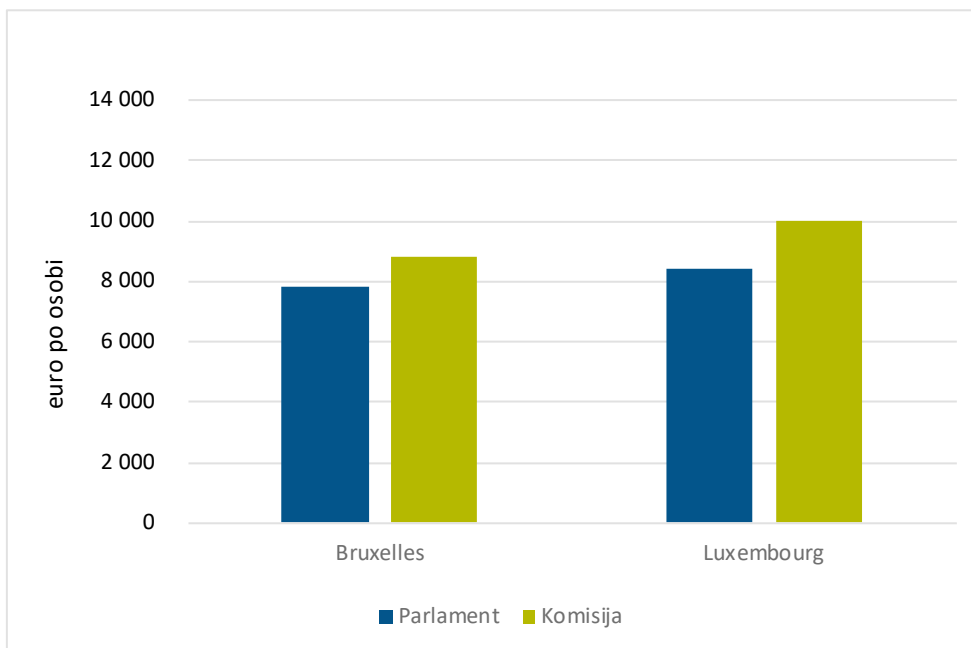
82 Neki vlasnici zgrada ponudili su poticaje predmetnim europskim institucijama. U šest od devet ispitanih ugovora vlasnici su institucijama ponudili razdoblja bez plaćanja najamnine, dok su u četiri slučaja troškove adaptacije djelomično snosili vlasnici nekretnine.

Najamnina po osobi

83 Na [slici 14.](#) u nastavku uspoređuje se ponderirani prosjek godišnje najamnine po osobi na dvije glavne lokacije, u Bruxellesu i Luxembourggu (vidi [prilog I.](#) za detalje o metodi Suda)⁶⁶.

⁶⁶ Vijeće ne unajmljuje uredske zgrade.

Slika 14. – Prosječna godišnja najamnina po osobi



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju podataka koje su dostavile institucije.

84 Parlament unajmljuje dvije uredske zgrade u Bruxellesu i četiri u Luxembourggu. Komisija unajmljuje 26 uredskih zgrada u Bruxellesu⁶⁷ i osam u Luxembourggu. Sud Europske unije unajmljuje jednu zgradu u Luxembourggu. Većina zgrada u Bruxellesu unajmljena je uz ugovore o plodouživanju, koji omogućuju dodatne fiskalne prednosti u usporedbi s uobičajenim najmom (vidi **prilog I, odlomke 12. i 13.**). Većina ugovora institucija u Luxembourggu uobičajeni su najmovi.

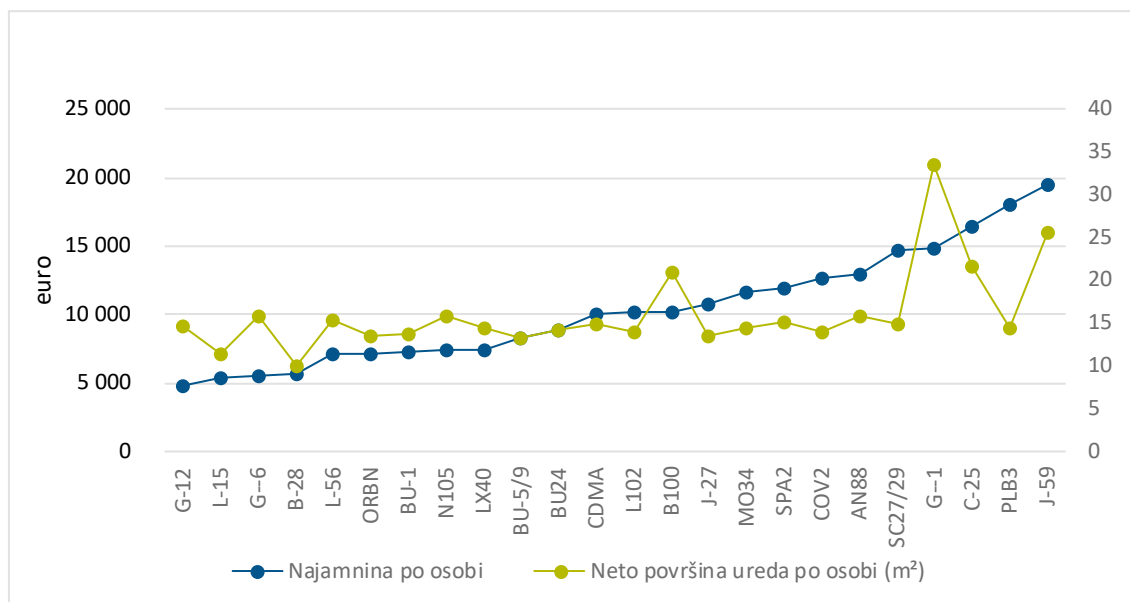
85 Prosječne godišnje najamnine po osobi u pravilu su više u Luxembourggu nego u Bruxellesu. To je posljedica razlika u tržišnim najmninama u tim dvama gradovima, kao što je prikazano na **slici 12.** Niža prosječna najamnina po osobi za Parlament u Luxembourggu objašnjava se činjenicom da Parlament tri od četiri zgrade unajmljuje od nacionalnih nadležnih tijela i ima povlaštene uvjete dok se ne izgradi nova zgrada KAD II. Prosječna godišnja najamnina po osobi u slučaju Suda Europske unije relativno je visoka (12 500 eura po osobi) i nije uključena u **sliku 14.** jer se temelji samo na jednoj zgradi (zgrada T), čiji je znatan dio trenutno prazan. Sud Europske unije prestat će unajmljivati zgradu 2019. (vidi **odlomak 75.**).

86 Sud je zamijetio da se godišnja najamnina po osobi znatno razlikuje među zgradama. Na primjer, u slučaju Komisije u Bruxellesu u rasponu je između 4 800 eura i 19 500 eura, dok se u Luxembourggu kreće između 9 400 eura i 14 500 eura. Kako je

⁶⁷ Zgrade s više od 20 % uredskog prostora.

prikazano na **slici 15.** u nastavku, godišnja najamnina po osobi u zgradama Komisije u Bruxellesu u određenoj mjeri odgovara površini ureda po osobi.

Slika 15. – Prosječna godišnja najamnina po osobi i površini ureda po osobi



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju podataka koje su dostavile institucije.

Trošak izgradnje i kupnje ovisi o vrsti zgrade

87 Sud je izračunao cijenu po četvornom metru ukupne površine dvaju velikih nedavno dovršenih građevinskih projekata, zgrade Vijeća Europa u Bruxellesu i glavne zgrade ESB-a u Frankfurtu. Oba građevinska projekta uključivala su obnovu postojećih povijesnih zgrada i morali su zadovoljiti visoke standarde tehničke sigurnosti i sigurnosne standarde. Obje su vodeće građevine koje postaju nova znamenitost u gradu i mješovite su namjene. Dok je glavna namjena zgrade Europa održavanje sastanaka na vrhu EU-a i pružanje prostora za nacionalne delegacije i predsjednika Europskog vijeća, glavna zgrada ESB-a mješovite je namjene, s većim udjelom uredskog prostora. Zgradu Vijeća izgradila je država, dok je ESB interno vodio projekt uz potporu vanjskog voditelja projekta.

88 Trošak po četvornome metru za glavnu zgradu ESB-a iznosi 4 600 eura, a za zgradu Europa 4 000 eura. U tome omjeru nije uzet u obzir trošak zemljišta. Vijeće je zemljište za zgradu Europa kupilo za simboličnih 1 euro, dok je ESB platio tržišnu cijenu zemljišta.

89 Parlament je 2016. kupio standardnu uredsku zgradu (zgrada Martens u Bruxellesu) po cijeni od 2 700 eura⁶⁸ po četvornom metru. Parlament zgradu upotrebljava od 2018., nakon obavljene adaptacije.

⁶⁸ Uključuje troškove građevinskih radova i adaptacije; isključuje cijenu zemljišta.

Zaključci i preporuke

90 Sud je općenito zaključio da institucije učinkovito upravljaju svojom potrošnjom na uredski smještaj. Međutim, strategije upravljanja zgradama nisu uvijek formalizirane, a planiranje nije optimalno. Nadalje, mehanizmi financiranja velikih građevinskih projekata obuhvaćenih analizom koju je Sud proveo često su bili složeni te su stoga u nekim slučajevima utjecali na proračunsku transparentnost. U većini tih projekata zabilježena su kašnjenja, a u nekim slučajevima znatni dodatni troškovi. Praćenje portfelja zgrada većine institucija i izvješćivanje o njima nisu primjereni.

91 Institucije su u različitim dokumentima uspostavile svoje strategije upravljanja zgradama. Neki od njih su zastarjeli, a neki još nisu službeno odobreni. Sud je u slučaju Komisije uočio dobru praksu kojom se dopunjuju njezina strategija upravljanja zgradama redovitim ažuriranjem razvoja potreba u odnosu na slobodan uredski prostor. U planiranju svojih zahtjeva u pogledu imovine, institucije ne uzimaju u obzir različite scenarije (vidi **odlomke 10. – 13.**).

92 Iako institucije na istoj lokaciji formalno ne dijele strategiju upravljanja zgradama, primjenjuju slična načela u donošenju odluka. Institucije temelje strategije upravljanja zgradama na svojem djelokrugu i organizacijskim potrebama. Iz praktičnih i gospodarskih razloga cilj im je svoje zgrade koncentrirati na jednome području ili više njih, preferiraju raditi u manjem broju većih zgrada i preferiraju vlasništvo nad zgradama, a ne najam (vidi **odlomke 14. – 19.**).

93 Institucije na istoj lokaciji osnovale su međuinstitucijske radne skupine u kojima raspravljaju o strateškim pitanjima u pogledu imovine. Ta suradnja omogućila je institucijama da dijele, preuzimaju ili daju nekretnine u podnajam. To je dovelo do uspostavljanja više međuinstitucijskih postupaka za podnošenje ponuda za isporuku robe i usluga, povezanih s vođenjem portfelja zgrada (vidi **odlomke 20. – 22.**).

1. preporuka – Institucije⁶⁹ trebaju redovito ažurirati i formalizirati svoje strategije upravljanja zgradama te redovito ažurirati dokumente o planiranju

Institucije u strategijama upravljanja zgradama trebaju utvrditi glavna načela za donošenje odluka, koja bi rukovodstvo trebalo odobriti i koja trebaju odražavati najnovija kretanja u djelokrugu, politici i ciljevima institucija.

Institucije trebaju nadopuniti svoje strategije upravljanja zgradama srednjoročnim planiranjem i

- redovito ih ažurirati na temelju razvoja potreba i dostupnog uredskog smještaja, te
- uključiti analizu različitih mogućnosti za razvoj („planiranje scenarija”).

Rok za provedbu: do kraja 2020.

94 Institucije su počele uvoditi nove načine rada (NWoW). Neki aspekti, kao što su rad na daljinu te u određenim slučajevima, kolaborativni uredski prostor, već su provedeni. Međutim, rezultati anketa i evaluacija provedenih projekata nisu bili dostupni u trenutku provedbe predmetne revizije (vidi [odlomke 23. – 27.](#)).

2. preporuka – Institucije trebaju provesti evaluaciju projekata koji se provode u okviru novih načina rada

Institucije bi trebale (i) provesti evaluaciju rezultata projekata koji se provode u okviru novih načina rada te (ii) integrirati svoje rezultate u strateška promišljanja o razvoju svojih strategija upravljanja zgradama i politika ljudskih potencijala.

Rok za provedbu: (i) do kraja 2019. te (ii) do kraja 2020.

95 Zemlje domaćini institucijama su ponudile povlaštene uvjete za kupnju ili najam uredskog smještaja. Također podupiru institucije u njihovim velikim građevinskim projektima (vidi [odlomke 31. – 35.](#)).

96 Sveukupno, odluke o dobivanju uredskog smještaja dobro su utemeljene (vidi [odlomke 36.i 37.](#)).

⁶⁹ Parlament, Vijeće, Komisija, Sud Europske unije i ESB.

97 Predmetne su institucije za financiranje velikih građevinskih projekata obuhvaćenih preispitivanjem Suda upotrebljavale složene mehanizme. Stoga nemaju izravnu kontrolu nad financijskim aspektima predmetnih projekata. Uporaba neiskorištenih odobrenih sredstava iz drugih proračunskih linija za plaćanje predujmova uobičajena je praksa kod financiranja građevinskih projekata, međutim, to utječe na proračunsku transparentnost (vidi **odlomke 38. – 42.**).

3. preporuka – Institucije bi trebale povećati proračunsku transparentnost mehanizama financiranja građevinskih projekata.

Kad je riječ o financiranju građevinskih projekata, institucije trebaju nastojati postići veću proračunsku transparentnost i manju složenost. To se, na primjer, može ostvariti odgovarajućim prikazom predujmova za građevinske projekte u odgovarajućim proračunskim linijama tijekom relevantnoga proračunskog postupka.

Rok za provedbu: za projekte koji započinju nakon kraja 2019.

98 Institucije svojim velikim građevinskim projektima upravljaju na različite načine. Neke institucije izgradnju su prepustile državi, dok su druge odlučile interno voditi projekt uz vanjsku potporu. U većini nedavnih građevinskih projekata nad kojima je Sud proveo analizu zabilježena su kašnjenja, koja su uglavnom uzrokovana nepredviđenim okolnostima, a to je dovelo do promjena u projektima. Drugi su elementi pridonijeli kašnjenju, primjerice u slučaju građevinskog projekta Vijeća za zgradu Europa to su bili nedostaci u operativnom i administrativnom upravljanju projektima koje su provodila nacionalna tijela. Na početku projekta KAD II, Parlamentu su nedostajali potrebni unutarnji resursi i stručnost za upravljanje takvim projektima. U dvama projektima kašnjenja su dovela do dodatnih troškova (vidi **odlomke 44. – 54.**).

4. preporuka – Institucije trebaju uspostaviti odgovarajuće postupke upravljanja velikim građevinskim projektima i projektima obnove

Institucije trebaju uspostaviti odgovarajuće postupke upravljanja za velike građevinske projekte i projekte obnove na temelju procjena rizika, čime bi se zajamčilo dovoljno administrativno i operativno praćenje projekta, kao i maksimalno smanjenje financijskih troškova povezanih s kašnjenjima.

Rok za provedbu: do kraja 2019.

99 Institucije prate svaki aspekt portfelja zgrada, kao što su upravljanje objektima, raspodjela prostora, potrošnja energije, financijski, pravni i računovodstveni aspekti, uporabom različitih IT sustava i alata, no ne prate redovito pokazatelje za procjenu učinkovitosti svojih portfelja zgrada u svrhe upravljanja. Dobru praksu praćenja i izvješćivanja Sud je utvrdio kod ESB-a (vidi **odlomke 56. – 62.**).

100 Iako su institucije sa zgradama u Bruxellesu i Luxembourgju usvojile zajednički međuinstitucijski mjerni kodeks, zbog razlika u detaljnim kategorijama površina koje je svaka institucija usvojila, otežano je prikupljanje podataka za usporedbu institucija. Razlike u IT sustavima koje upotrebljavaju institucije i dva ureda Komisije (OIB i OIL) za prostorno upravljanje također utječu na usporedivost podataka. Godišnjim izvješćima koja se podnose nadležnim proračunskim tijelima o zgradama ne omogućuje se usporedba poglavito zbog toga što institucije upotrebljavaju različite kategorije prostora (vidi **odlomke 63. – 69.**).

101 Pokazatelji površine koje je Sud izračunao pokazuju da se institucije koriste uredskim prostorom na usporediv način (vidi **odlomke 72. – 79.**). Utvrđeno je da su najamnine koje su institucije dogovorile bile uglavnom niže od tržišnih razina (vidi **odlomke 80. – 82.**). Također je utvrđeno da se godišnje najamnine po osobi znatno razlikuju od zgrade do zgrade (vidi **odlomke 83. – 86.**). Ukupan trošak po četvornom metru dvaju nedavno izgrađenih glavnih zgrada viši je od troška standardne uredske zgrade (vidi **odlomke 87. – 89.**).

5. preporuka – Institucije trebaju poboljšati dosljednost podataka i praćenje portfelja zgrada

Institucije trebaju:

- (a) razviti pokazatelje za praćenje učinkovitosti svojih portfelja zgrada u svrhu internog upravljanja te potencijal svojih IT alata
- (b) usvojiti zajedničku metodu za izračun i prikazivanje pokazatelja površine i troškova te takve podatke redovito dijeliti na međuinstitucijskim forumima
- (c) složiti se oko zajedničke metode i prikazivanja podataka u godišnjem izvješćivanju nadležnih proračunskih tijela kako bi se zajamčila usporedivost informacija.

Rok za provedbu: do kraja 2020.

Ovo je izvješće usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Lazaros S. Lazarou, na sastanku održanom u Luxembourggu 5. prosinca 2018.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilozi

Prilog I. — Metoda za izračun pokazatelja površine i troška

01 U upitniku Suda od institucija se zatražilo da mu dostave podatke o površini i troškovima, koji pokazuju stanje na kraju 2016. Svoj izračun Sud je temeljio na dostavljenim podacima.

Pokazatelji površine

02 Podatci o površini koje su dostavile institucije nisu izravno usporedivi, uglavnom zbog razlika u tumačenju terminologije (neto površina ureda, bruto površina ureda). Sud je stoga uspostavio vlastite definicije koje su bliske onima koje upotrebljava većina institucija. Po potrebi je zahtijevao dodatne podatke i prilagođavao izvorne podatke na odgovarajući način. S obzirom na to da nijedna institucija osim ESB-a ne bilježi povijesne podatke o površini, Sud nije mogao analizirati promjene u portfelju zgrada tijekom vremena. Iz istog razloga dodatni podatci koje je Sud zahtijevao nisu bili dostupni krajem 2016., nego se odnose na datum na koji su izdvojeni iz sustava 2017. Budući da se mnogo prostornih potkategorija nije tijekom vremena znatno promijenilo u veličini, Sud te podatke smatra dovoljnim za svoju analizu.

03 U svrhu analize koju Sud provodi utvrđeno je da **površina ureda** uključuje pojedinačne i dijeljene urede te kolaborativni prostor. Isključeni su uredi koji se upotrebljavaju u druge svrhe, kao što su sastanci ili skladištenje. Slobodni uredi i uredi koji se upotrebljavaju kao međuprostor uključeni su u uredsku površinu¹.

04 Broj članova osoblja odnosi se na osoblje koje upotrebljava uredski prostor, uključujući vanjske savjetnike koji rade na lokaciji.

05 U obzir su uzete samo zgrade s najmanje 20 % uredskog prostora. Iz analize su isključene zgrade koje nisu tipične uredske zgrade, kao što su skladišta, centri za osposobljavanje i objekti za skrb o djeci. Iz analize omjera učinkovitosti područja

¹ Međuprostor je prostor koji je odvojen kako bi se omogućio određeni stupanj fleksibilnosti. Upotrebljava se u slučaju preseljenja, obnove, nepredviđenih manjih povećanja broja članova osoblja itd.

isključene su i slobodne zgrade. U slučaju Komisije isključeni su uredski prostor koji zauzimaju izvršne agencije i druga tijela (npr. ESVD, EACEA).

06 U slučaju Parlamenta iz analize su isključene zgrade u Strasbourgu jer nisu stalno zauzete, a većina članova osoblja koji upotrebljavaju te zgrade imaju drugi ured u jednom od sjedišta Parlamenta².

07 Sud je izračunao pokazatelje dijeljenjem površine ureda brojem članova osoblja koji rade u zgradi. Omjeri **ponderiranog prosjeka** izračunati su dijeljenjem ukupne³ površine ureda ukupnim brojem članova osoblja koji rade u zgradama.

Pokazatelji troška

Usporedba s najamnikom na tržištu

08 Svoju analizu Sud je temeljio na javno dostupnim tržišnim izvješćima koja su sastavili agenti za nekretnine (npr. Jones Lang LaSalle (JLL) i BNP Paribas Real Estate). Tržišna izvješća uglavnom sadržavaju analize najviše najamnine. JLL utvrđuje⁴ **najvišu uredsku najamninu** kao:

- o najvišu najamninu na otvorenom tržištu koja bi se mogla očekivati za zamišljenu uredsku jedinicu najviše kvalitete i specifikacije na najboljoj lokaciji na tržištu, na datum ankete (uglavnom na kraju svakog tromjesečja).

09 Kako bi se u obzir uzela činjenica da zgrade koje unajmljuju institucije nisu uvijek u skladu s najvišim standardima, Sud je svoju analizu proširio uspoređujući najamninu s prosječnom godišnjom uredskom najamninom primjenjivom na predmetnu lokaciju. U slučaju Luxembourg je upotrijebljena je procjena jer informacije nisu bile dostupne za godine relevantne za analizu koju je Sud proveo. Prema JLL-u⁵, **ponderirani prosjek najamnine** predstavlja:

² Sud je u srpnju 2014. sastavio analizu mogućih ušteda proračuna EU-a kada bi Europski parlament centralizirao svoje djelovanje u Bruxellesu (www.eca.europa.eu).

³ Ukupno za sve zgrade iz portfelja jedne institucije ili ukupno za sve institucije zajedno.

⁴ Izvor: Izvješće JLL-a o uredskom tržištu u Luxembourg za 4. tromjesečje 2015.

⁵ Izvor: Izvješće JLL-a o uredskom tržištu u Luxembourg za 4. tromjesečje 2015.

- o srednju vrijednost svih poznatih nominalnih najamnina⁶ postignutih transakcijama najma izvršenih na tržištu tijekom razdoblja ankete, ponderiranih tlocrtnom površinom. Isključuje sve nereprezentativne dogovore.

10 Najamnina uključena u tržišna izvješća temelji se na „nominalnoj najamnini”.

Ovom najamninom ne uzimaju se u obzir poticaji koje pruža vlasnik nekretnine, kao što je razdoblje bez plaćanja najamnine ili doprinos vlasnika nekretnine u pogledu dodatnih troškova (npr. adaptacija ili dodatna tehnička poboljšanja povezana sa sigurnošću). Stoga je Sud, kako bi što više moguće upotrijebio usporedivu osnovu, usporedio najminu na tržištu za razdoblje sklapanja ugovora s najamninom za uredski prostor navedenom u ugovoru. Treba napomenuti da većina ugovora o najmu koje su sklopile institucije uključuje proviziju za indeksaciju, što je uobičajena tržišna praksa.

11 Za unajmljene zgrade institucije upotrebljavaju različite pravne sporazume:

- standardni najam;
- plodouživanje⁷;
- dugoročni najam („emfiteuza”⁸) bez mogućnosti kupnje.

12 Strana koja u skladu s ugovorom o plodouživanju ili emfiteuzi upotrebljava zgradu, dužna je platiti poreze, kao što je porez na registraciju, PDV, porez na imovinu i drugi regionalni porezi povezani s imovinom. Suprotno tome, u skladu s ugovorom o najmu, najmodavac (vlasnik) dužan je platiti te poreze i nastale troškove prenijeti najmoprimcu.

⁶ Najamnina za uredski prostor navedena u ugovoru.

⁷ Plodouživanje – pravo na uporabu zgrade. Korisnik (plodouživatelj) ima više prava nego prema ugovoru o najmu, ali i više obveza kada je riječ o popravcima. Većina poreza odgovornost je korisnika, a ne vlasnika. Plaćanje plodouživanja (naknada) uglavnom je niže od troška unajmljivanja iste zgrade.

⁸ Emfiteuza – pravo na uporabu zemljišta ili zgrade u zamjenu za najminu, na određeno vremensko razdoblje (u skladu s belgijskim pravom, najmanje 27 godina, a najviše 99 godina). Vlasnik gotovo nema obvezu popravljati ili održavati zgradu. Može završiti kupnjom kojom se, kada se dovrši, postiže potpuno vlasništvo.

13 Institucije EU-a imaju koristi od izuzeća u skladu s protokolom o povlasticama i imunitetima Europske unije. Ako institucija upotrebljava zgradu u skladu s ugovorom o plodouživanju ili emfiteuzi, porezi se uopće ne primjenjuju, tj. ne odnose se na nijednu stranu. Plodouživanje i emfiteuza ugovori su koji se upotrebljavaju u Belgiji i Luksemburgu, ali ne i u Njemačkoj.

Godišnja najamnina po osobi

14 U svrhu usporedbe Sud nije detaljno analizirao ugovore o najmu kako bi se u obzir uzela razlika u cijenama na temelju kategorije prostora⁹. Sud je svoje izračune temeljio na podacima koje su dostavile institucije u vezi s ukupnim troškovima najma po zgradi za 2016. Stoga brojke ne predstavljaju točan izračun najamnine plaćen za sami uredski prostor. U slučaju razdoblja odgode Sud je godišnju najmninu prilagodio dijeljenjem ukupne najamnine tijekom cijelog trajanja ugovora brojem ugovornih godina. To je bilo moguće samo za najnovije ugovore, kada su informacije bile dostupne. U nekim slučajevima najamnina uključuje otplatu početnih radova dok u drugim slučajevima te troškove snosi vlasnik nekretnine. Sud je najmninu prilagodio dodavanjem godišnjeg troška radova prilagodbe kada su podaci bili dostupni. Za odabir zgrada uključenih u analizu koju je proveo Sud, kriteriji utvrđeni u **odlomku 5.** ovog priloga primjenjuju se *mutatis mutandis*. Omjer godišnje najamnine po osobi Sud je izračunao dijeljenjem godišnjih troškova najma za 2016. brojem članova osoblja kako je iznad utvrđeno.

Trošak izgradnje i kupnje

15 U svojoj analizi novoizgrađenih i kupljenih zgrada Sud je uzeo u obzir dostupne informacije u pogledu svih troškova povezanih s kupnjom zgrade, kao što su troškovi izgradnje, arhitektonski troškovi i troškovi ulagatelja te financijski troškovi. Treba napomenuti da je za neke zgrade zemljište kupljeno od zemlje domaćina za simboličan 1 euro ili je bilo besplatno, stoga je cijenu zemljišta isključena iz analize. Troškovi su podijeljeni s ukupnom bruto površinom (iznad tla i pod zemljom).

⁹ U praksi, ugovori o najmu uglavnom postavljaju višu cijenu po četvornom metru uredskog prostora nego, primjerice, za arhive i druge pomoćne prostore. Cijena parkirnih mjesta obično se utvrđuje po jedinici.

Prilog II. — Popis zgrada navedenih u izvješću

Pokrata	Naziv	Ustanova	Grad	Adresa
AN	Anneau	Sud Europske unije	Luxembourg	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Komisija	Bruxelles	Rue d'Arlon 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Komisija	Luxembourg	400, route d'Esch
B100		Komisija	Bruxelles	Rue Belliard 100
B-28		Komisija	Bruxelles	Rue Belliard 28
BU-1		Komisija	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 1
BU24		Komisija	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 24
BU-5/9		Komisija	Bruxelles	Avenue de Beaulieu 5/9
BUILD_C	Zgrada C (aneks C)	Sud Europske unije	Luxembourg	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	Zgrada T	Sud Europske unije	Luxembourg	90, boulevard Konrad Adenauer
C-25		Komisija	Bruxelles	Avenue de Cortenbergh 25
CDMA		Komisija	Bruxelles	Rue du Champ de Mars 21
CJ_PALAIS	Palais	Sud Europske unije	Luxembourg	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Toranj A	Sud Europske unije	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
CJ_TOB	Toranj B	Sud Europske unije	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
-	Toranj C (3. kat, 5. proširenje)	Sud Europske unije	Luxembourg	U izgradnji
COV2		Komisija	Bruxelles	Place Rogier 16
CSM1		Komisija	Bruxelles	Cours Saint-Michel 23
DRB	Drosbach	Komisija	Luxembourg	12, rue G. Kroll
EB	Zgrada Europa	Vijeće	Bruxelles	Rue de la Loi 155
ERA	Erasmus (aneks A)	Sud Europske unije	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
EUFO	Euroforum	Komisija	Luxembourg	12, rue Robert Stümper
G-1		Komisija	Bruxelles	Rue de Genève 1
G-12		Komisija	Bruxelles	Rue de Genève 12
G-6		Komisija	Bruxelles	Rue de Genève 6. – 8.
GAL	Gallery	Sud Europske unije	Luxembourg	Rue du Fort Niedergrünwald
GEOS		Parlament	Luxembourg	22. – 24., rue Edward Steichen
J-27		Komisija	Bruxelles	Rue Joseph II 27
J-54		Komisija	Bruxelles	Rue Joseph II 54
J-59		Komisija	Bruxelles	Rue Joseph II 59
JMO	Jean Monnet	Komisija	Luxembourg	Rue Alcide De Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Komisija	Luxembourg	U izgradnji
KAD	Konrad Adenauer	Parlament	Luxembourg	Rue Alcide De Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Parlament	Luxembourg	U izgradnji
L102		Komisija	Bruxelles	Rue de la Loi 102
L15		Komisija	Bruxelles	Rue de la Loi 15

Pokrata	Naziv	Ustanova	Grad	Adresa
L-56		Komisija	Bruxelles	Rue de la Loi 56
LACC	Laccolith	Komisija	Luxembourg	20, rue Eugène Ruppert
LX40		Komisija	Bruxelles	Rue du Luxembourg 40
MB	Glavna zgrada	ESB	Frankfurt	Sonnemannstraße 20
MERO	Merode	Komisija	Bruxelles	Avenue de Tervuren 41
MO15		Komisija	Bruxelles	Rue Montoyer 15
MO34		Komisija	Bruxelles	Rue Montoyer 34
MO-59		Komisija	Bruxelles	Rue Montoyer 59
N105		Komisija	Bruxelles	Avenue des Nerviens 105
ORBN		Komisija	Bruxelles	Square Frère Orban 8
PLB3		Komisija	Bruxelles	Philippe Le Bon 3
PRE	President	EIB	Luxembourg	37B, avenue John F. Kennedy
SC27/SC29	SCAN	Komisija	Bruxelles	Rue de la Science 27/29
SPA2		Komisija	Bruxelles	Rue de Spa 2
SQM (SDME)	Square de Meeûs	Parlament	Bruxelles	Square de Meeûs 8
THM	Thomas More (Aneks B)	Sud Europske unije	Luxembourg	Boulevard Konrad Adenauer
WIM	Martens (Trebel)	Parlament	Bruxelles	Rue Belliard 80

Akronimi i pokrate

CPQBF: Međuinstitucijski odbor za pripremu proračunskih i financijskih pitanja

EACEA: Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu

EIB: Europska investicijska banka

EPSO: Europski ured za odabir osoblja

ESB: Europska središnja banka

ESVD: Služba za vanjsko djelovanje

GISCO: Geografsko-informacijski sustav Komisije

MAPF: Višegodišnji politički okvir

OIB: Ured za infrastrukturu i logistiku u Bruxellesu (Komisija)

OIL: Ured za infrastrukturu i logistiku u Luxembourggu (Komisija)

OLAF: Europski ured za borbu protiv prijevара

PDV: Porez na dodanu vrijednost

SSM: jedinstveni nadzorni mehanizam

Sud: Europski revizorski sud

UFEU: Ugovor o funkcioniranju Europske unije

Pojmovnik

Adaptacija: radovi prilagodbe na završenoj zgradi kako bi bila u skladu s pravilima i potrebama institucija.

Bruto površina: definirana kao bruto tlocrtna površina prema DIN-277 (*Brutto-Grundfläche*), međuinstitucijskim mjernim kodeksom koji su institucije EU-a usvojile 2009. i mjernim kodeksom Komisije (oba temeljena na DIN-277). Odnosi se na vanjski rub konstrukcije kojim se zgrada ograničava, uključujući obloge, mjeren na tlocrtnoj razini.

DIN-277: Norme koje je razvio njemački institut za normizaciju. Njima se utvrđuju standardna pravila za mjerenje površine zgrada i klasifikacija područja.

Emfiteuza: pravo na uporabu zemljišta ili zgrade u zamjenu za najamninu i na određeno vrijeme (u skladu s belgijskim zakonom, najmanje 27 godina i najviše 99 godina). Vlasnik gotovo nema obvezu popravljati ili održavati zgradu. Može završiti kupnjom kojom će se po provedbi ostvariti puno vlasništvo.

Godišnje izvješće o zgradama: (U skladu s člankom 203. stavkom 3. Financijske uredbe): Detaljno izvješće o politici upravljanja zgradama koje institucije svake godine podnose nadležnim proračunskim tijelima.

Indeksacija najamnine: periodička prilagodba cijene najma nakon promjene pokazatelja cijene (npr. stopa inflacije ili indeks građevinske cijene).

Kupnja s odgodom plaćanja: njome se Komisiji omogućuje kupnja zgrade i plaćanje tijekom nekoliko godina (obično 27 godina). Vlasnička prava prenose se Komisiji na dan kupnje.

Neto površina: ukupna tlocrtna površina koju korisnik može stvarno upotrebljavati, a koja isključuje sve građevinske značajke.

NWoW – Novi načini rada: novi pristup kojim se nastoji preobraziti uredsko okruženje uvođenjem kolaborativnih radnih prostora u kombinaciji s fleksibilnijom radnom kulturom.

Plodouživanje: pravo na korištenje zgradom. Korisnik ima više prava nego u skladu s ugovorom o najmu, ali i više obveza kada se radi o popravcima. Većinu poreza treba platiti korisnik, a ne vlasnik. Plaćanje za plodouživanje uglavnom je niže nego najamnina za istu zgradu.

Porez na imovinu: porez na nekretninu koji plaća vlasnik prava (tj. jedini vlasnik, plodouživatelj, emfiteut).

Porez na registraciju: porez prilikom registracije ovjerenih ugovora u registru imovine. Naplaćuje se vlasniku prava (tj. jedinom vlasniku, plodouživatelju, emfiteutu).

Protokol o povlasticama i imunitetima Europske zajednice: prilog Ugovorima kojim se EU-u dodjeljuju određene povlastice, između ostalog, izuzeće od poreza.

Revizorski tim

U ovom tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Lazaros L. Lazarou i koje je specijalizirano za rashodovna područja financija i administracije EU-a. Reviziju je predvodio član Suda Jan Gregor, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Werner Vlasselaer, ataše u njegovu uredu Bernard Moya, glavni rukovoditelj Bertrand Albugues, voditeljica radnog zadatka Jana Janečková, bivši voditelj radnog zadatka Luis Rosa te revizori Cristina Jianu, Wiktor Szymczak i Andreas Duerrwanger.



Slijeva nadesno: Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Duerrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

Odgovor Europskog parlamenta

Sažetak

III. Parlament pozdravlja analitički rad Revizorskog suda, koji pokazuje da institucije općenito učinkovito upravljaju svojim nekretninama. Što se tiče drugog dijela opažanja, upućujemo na svoje odgovore na točke IV., V. i VI. Sažetka.

IV. Predsjedništvo Parlamenta prihvatilo je u ožujku 2010. svoju prvu „Srednjoročnu i dugoročnu strategiju upravljanja nekretninama”, u kojoj se iznose višegodišnji planovi za strategije o budućim nekretninama i potrebe za nekretninama u narednim godinama. Odlukama koje je Predsjedništvo donosilo posljednjih godina osigurala se uspješna konsolidacija nekretnina Parlamenta i ostvarivanje ciljeva te strategije, osobito u pogledu potrebe za uredima. Strategija upravljanja nekretninama nakon 2019., koju je Predsjedništvo odobrio u travnju 2018., predstavlja nastavak tog strateškog planiranja s naglaskom na potrebama koje za sada nisu dostatno zadovoljene, kao što su fleksibilni prostori za sastanke trijaloga, približavanje Parlamenta građanima („Europa Experience”) i povećanje sigurnosti. Ta strategija rezultat je detaljne analize potreba, uzimajući u obzir proračunska ograničenja.

Što se tiče projekta NWoW, provedene su evaluacije, koje su utjecaje na građevinske projekte Parlamenta i njegovu strategiju upravljanja nekretninama. Iako se od projekta u njegovom izvornom obliku kasnije odustalo (nakon odluke bivšeg predsjednika), Parlament na temelju dijaloga s predmetnim službama u dvije zgrade provodi neke njegove dijelove.

V. Što se tiče Parlamenta, potrebno je naglasiti da je zahvaljujući odabranoj strukturi financiranja projekta KAD II bilo moguće vanjsko financiranje, što je bilo nužno zbog financijskog upravljanja i fleksibilnosti. Parlament je dosada uspio financirati projekt gotovo u potpunosti bez upotrebe kreditnog instrumenta. Povezani proračunski prijenosi provedeni su uz potpunu transparentnost (vidi odgovore Parlamenta na točke 42. i 97. te na preporuku 3.). Dosada nije bilo prekoračenja troškova, a predviđa se da će projekt ostati u okviru planiranog proračuna (vidi odgovor Parlamenta na točku 49.).

VI. Parlament za plan dodijele budućih ureda upotrebljava informacije dobivene iz namjenskih izvješća s podacima. Već su planirana daljnja poboljšanja, uključujući uvođenje posebnih informatičkih alata.

Parlament pozdravlja inicijativu da se učinkovitost portfelja nekretnina svih institucija prati na usklađen način uz poštovanje posebnosti svake institucije.

VIII. Parlament upućuje na svoje odgovore na preporuke.

Zapažanja

13. Strategija upravljanja nekretninama nakon 2019., koju je Predsjedništvo Parlamenta odobrio u travnju 2018., bila je rezultat temeljite analize jasno utvrđenih potreba i intenzivnih rasprava, uzimajući u obzir sve relevantne aspekte u doglednoj budućnosti. Planiranje zahtjeva za nekretninama temelji se na analizi potreba i uzima u obzir proračunska ograničenja.

26. U proljeće 2018. otprilike 1000 kolega iz pet različitih glavnih uprava preselilo se u zgradu Martens, zgradu u kojoj su prisutni brojni elementi iz pristupa NWoW. Povratne informacije korisnika o uredskom prostoru, zajedničkim prostorima i sobama za sastanke vrlo su pozitivne.

27. Prema studijama koje je Parlament izradio 2015. potpunim korištenjem pristupa NWoW u zgradama Martens i KAD ostvarila bi se tijekom razdoblja od 20 godina ušteda od približno 110 milijuna EUR. Iako se od projekta u njegovom izvornom obliku odustalo 2015., Parlament na temelju dijaloga s predmetnim službama u dvije zgrade provodi neke njegove dijelove. To znači da će u budućnosti taj pristup koristiti 60 % osoblja Parlamenta.

38. Zbog relevantnih pravila iz Financijske uredbe, a posebno proračunskog načela jedne godine, mehanizmi financiranja velikih višegodišnjih građevinskih projekata institucija često su vrlo složeni. Parlament želi naglasiti da postojanje financijskog posrednika nije utjecalo na njegovu kontrolu nad financijskim aspektima projekta KAD II jer

on odobrava sve financijske tokove. Dodatna mjera opreza obveza je redovite vanjske revizije usklađenosti financijskog posrednika s njegovim ugovornim obvezama prema Parlamentu.

39. Parlament bi želio naglasiti da je struktura financiranja, koja je uspostavljena nakon odluke Predsjedništva i temelji se na najboljoj praksi nekih drugih institucija, u potpunosti u skladu sa svim pravnim i regulatornim zahtjevima. Nadalje, struktura financiranja odražava složenost regulatornog okruženja za veliki višegodišnji građevinski projekt i pokriva potencijalne financijske potrebe pružanjem mogućnost vanjskog financiranja te istodobno maksimalne razine unutarnje financijske fleksibilnosti. Takva je fleksibilnost bila potrebna zbog veličine projekta KAD II (211 000 m²) kako bi se tijekom faze izgradnje mogla osigurati sredstva za razdoblja visokih troškova.

b Prosječni prijenos neiskorištenih odobrenih sredstava na kraju godine tijekom tih 5 godina iznosio je 2 % do 3 % godišnjeg proračuna Parlamenta, što predstavlja uobičajenu razinu odstupanja između nastalih administrativnih rashoda i procjena. Zahvaljujući korištenju tih odobrenih sredstava Parlament je u skladu s dobrim financijskim upravljanjem ograničio neizravne bankovne kredite na ugovorni minimum. S obzirom na to da nije moguće jamčiti određeni iznos godišnjih odobrenih proračunskih sredstava za financiranje velikih višegodišnjih građevinskih projekata, Parlament je preko financijskog posrednika, uz vrlo skroman trošak, dobio fleksibilnu kreditnu liniju za pokrivanje ugovornih financijskih obveza koje je Parlament prihvatio u svrhu izgradnje kompleksa KAD II. Važna namjera proračunskih prijenosa bilo je smanjenje troškova financiranja.

42. Prijenosi neiskorištenih odobrenih sredstava na kraju godine za projekt KAD II predstavljaju ograničene dijelove godišnjeg proračuna. Ti proračunski prijenosi transparentni su postupci, koje koriste i neke druge institucije. Odbor Parlamenta za proračune, koji djeluje u ime proračunskog tijela, predlaže i odobrava prijenose u okviru mjerodavnog pravnog i regulatornog okvira. Tim se mehanizmom financiranja izbjegavaju troškovi korištenja kreditne linije. U kombinaciji s tom kreditnom linijom njime se također proračunskom tijelu tijekom razdoblja izgradnje omogućuje maksimalna fleksibilnost prilikom donošenja političkih odluka. Vidi također odgovor Parlamenta na točke 40. i 97. te na preporuku 3.

49. Predsjedništvo je 2009. odobrilo da se u projekt unese niz dodatnih mogućnosti, na primjer u području ekološke učinkovitosti i sigurnosti.

Projekti koji traju više godina obično se planiraju u fiksnim cijenama. Uz primjenu indeksacije trenutni proračun od 432 milijuna EUR odgovara proračunu koji su Predsjedništvo i proračunsko tijelo odobrili 2009. Dosad nije bilo prekoračenja troškova i trenutne prognoze Parlamenta pokazuju da je projekt u okviru proračunske omotnice. S obzirom na to da ugovori potpisani s građevinskim poduzećima već obuhvaćaju oko 90 % proračuna projekta, sav preostali financijski rizik uglavnom se odnosi na nepredviđene događaje i rizike.

50. Glavni razlog kašnjenja u datumu isporuke (kraj 2019. za istočni dio te 2022. za zapadni dio) neuspjeh je prvog postupka javne nabave za građevinske radove. Parlament je iz ekonomskih razloga odlučio prednost dati poštovanju proračuna projekta, a ne izbjegavanju kašnjenja.

Dok nova zgrada ne bude dovršena, Parlament uz troškove financiranja građevinskog projekta snosi i trošak povlaštenog najma u iznosu od 14,4 milijuna EUR godišnje. U računovodstvenom smislu taj trošak znatno je niži od uštede zbog kasnijeg početka amortizacije ulaganja u novu zgradu (17,3 milijuna EUR godišnje). Nakon preseljenja u novu zgradu ADENUER amortizacija te nove zgrade u velikoj se mjeri kompenzira dugoročnim korištenjem najsuvremenije zgrade u vlasništvu Parlamenta s niskim energetske troškovima, jednakim radnim uvjetima za sve osoblje i povećanjem učinkovitosti (svi zaposlenici u istoj zgradi umjesto na šest lokacija).

58. Za planiranje upravljanja uredskim prostorom Parlament upotrebljava informacije dobivene iz namjenskih izvješća s podacima. U budućnosti će se primjenjivati sustav za modeliranje i prikaz informacija o nekretninama, takozvani BIM (*Building Information Modelling*). Riječ je o informatičkom alatu koji se već koristi u nekim državama članicama i koji će u narednim godinama postati standard u europskom građevinskom sektoru.

60. Pokazatelj prosječne količine prostora po zaposleniku nalazi se u posljednjem ključnom dokumentu Europskog parlamenta, njegovoj Strategiji upravljanja nekretninama nakon 2019., koju je Predsjedništvo Parlamenta usvojilo 16. travnja 2018. Konkretnije, važan novi element Strategije upravljanja nekretninama način je na koji Parlament sada planira i koristi svoj uredski prostor na temelju participativnog i usmjerenog savjetovanja s korisnicima o

njihovim posebnim potrebama: rješenje je moderno, kolaborativno i društveno odgovorno korištenje uredskog prostora. Sa stajališta administracije, u ažuriranoj strategiji više se uredski prostor ne računa po kategorijama za svaku glavnu upravu, već se računa prosječna količina prostora po članu osoblja (približno 10 m²). Zahvaljujući tom pristupu svaka glavna uprava može oblikovati specifične radne uvjete, primjerice uvođenjem više društvenih i zajedničkih prostora na osoblje ili pak odabirom kolaborativnih načina rada. Redovito će se provoditi mjerenje i izvješćivanje o tom ključnom pokazatelju.

Zaključci i preporuke

90. Parlament je 2010. prvi put formalizirao višegodišnju strategiju upravljanja nekretninama, koja je 2018. znatno ažurirana.

Vidi odgovore na točke 40. i 42. (proračunska transparentnost mehanizma financiranja), točku 50. (kašnjenja i troškovi) te točke 58. i 60. (praćenje i izvješćivanje).

Također upućujemo na svoje odgovore na točke IV., V. i VI. Sažetka.

91. U travnju 2018. Predsjedništvo Parlamenta odobrio je novu Strategiju upravljanja nekretninama nakon 2019. Predsjedništvo se redovito izvješćuje o napretku u raznim dijelovima strategije (vidi također odgovor na točku 13. i preporuku 2.).

Preporuka 1.

Preporuka se prihvaća.

Predsjedništvo Parlamenta usvojilo je 2010. ambicioznu strategiju upravljanja nekretninama Parlamenta. Odluke koje je Predsjedništvo donosilo na temelju te strategije doprinijele su osiguravanju uspješne konsolidacije nekretnina i objekata Parlamenta te ostvarenju ciljeva koji su prvotno utvrđeni u strategiji. U travnju 2018. Predsjedništvo Parlamenta odobrio je Strategiju upravljanja nekretninama nakon 2019. Predsjedništvo se redovito izvješćuje o napretku u raznim dijelovima strategije, kao što je to bio slučaj od samog usvajanja Strategije upravljanja nekretninama.

Osim toga, u skladu s člankom 203. stavkom 3. Financijske uredbe Parlament u radnom dokumentu o svojoj politici vezanoj za nekretnine dostavlja proračunskom tijelu informacije o očekivanom razvoju globalnog programiranja površine i lokacija za naredne godine s opisom projekata vezanih uz nekretnine u fazi planiranja koji su već utvrđeni.

94. Upućujemo na odgovor na točku 27.

Preporuka 2.

Preporuka se prihvaća.

Već su provedene neke evaluacije u okviru projekta NWoW. Te su evaluacije imale pozitivan učinak na građevinske projekte Martens i KAD II te su uzete u obzir i u novoj Strategiji upravljanja nekretninama nakon 2019. (kao što je savjetodavni postupak za dodjelu uredskog prostora, povećano korištenje kolaborativnog uredskog prostora, određivanje m²/zaposlenik).

97. Što se tiče projekta KAD II, Parlament bi želio istaknuti da u potpunosti kontrolira financijske aspekte tog projekta (vidi odgovor na točku 38.). Složenost financijskog mehanizma odražava složenost i višegodišnju prirodu projekta te financijske potrebe koje iz toga proizlaze. To odražava i složeno regulatorno okruženje Parlamenta (vidi odgovor na točku 39.). Upućujemo i na odgovore na točke 40. i 42. (o proračunskoj transparentnosti) i na preporuku 3.

Preporuka 3.

Preporuka se prihvaća.

Parlament se u potpunosti slaže s općim ciljem proračunske transparentnosti za mehanizme financiranja građevinskih projekata (vidi također odgovore na točke 40., 42. i 97.).

Parlament će u cilju veće transparentnosti u svojem godišnjem izvješću o financijskom upravljanju, koje se podnosi Odboru za proračune, Odboru za proračunski nadzor i Predsjedništvu te objavljuje u Službenom listu, ponuditi detaljan pregled financiranja građevinskog projekta KAD II.

Preporuka 4.

Preporuka se prihvaća.

Parlament je analizirao različite lekcije naučene iz prethodnih projekata i uvijek nastoji primjenjivati upravljačke procese na način najprimjereniji velikim građevinskim projektima i projektima obnove. Projekti Martens, Havel i Kuća europske povijesti uspješno su završeni. Mjere poduzete u okviru projekta KAD II obuhvaćaju uvođenje racionalnog upravljanja i pojačano partnerstvo s luksemburškim vlastima. Zahvaljujući tom partnerstvu, dodatnim internim resursima i učinkovitoj financijskoj strukturi izbjegnute su dodatni troškovi zbog kašnjenja projekta (vidi odgovor na točku 50.).

99. Vidi odgovore na točke 58. i 60.

Preporuka 5.

Preporuka se prihvaća.

Već su planirana daljnja poboljšanja, uključujući uvođenje posebnih informatičkih alata. Pripremljen je glavni plan za 2019. za upravljanje uredskim prostorom.

Parlament trenutačno razvija sustav glavnih pokazatelja.

Parlament pozdravlja preporuku da se učinkovitost portfelja nekretnina svih institucija prati na usklađen način vodeći računa o posebnosti svake institucije i o ograničenjima iz Ugovorâ.

Odgovor Vijeća Europske unije

Međuinstitucijska suradnja intenzivna je

21. Vijeće je svjesno učinka koji bi međuinstitucijski poziv na podnošenje ponuda mogao imati na sudjelovanje MSP-a. Odlukom o predlaganju međuinstitucijskog projekta ili pridruživanju njemu takve se posljedice uzimaju u obzir te Vijeće, kad god je to moguće, potiče sudjelovanje MSP-a u pozivima na podnošenje ponuda.

Mehanizmi za financiranje velikih građevinskih projekata često su složeni, čime se utječe na transparentnost proračuna

38. Posljednji građevinski projekt Vijeća bio je projekt izgradnje zgrade Europa, za koji je bila predviđena jednostavna metoda financiranja. Belgijska država vodila bi i platila projekt, a Vijeće bi nadoknadilo iznos državi postupkom kupnje s odgodom plaćanja.

42. Vijeće se djelomično slaže s opažanjem Europskog revizorskog suda. Ipak, ta je praksa dovela do znatnih ušteda u pogledu kamata u slučaju projekta izgradnje zgrade Europa, procijenjenih na 23 milijuna EUR (iznos dobiven razlikom između ukupnog iznosa koji treba platiti u slučaju odgode plaćanja i stvarnog iznosa koji treba platiti).

Ta je praksa u skladu s Financijskom uredbom.

Projekt Vijeća za zgradu Europa: unutar proračuna, ali uz kašnjenje

46. Vijeće je na te nedostatke odgovorilo uspostavom tima stručnjaka i voditelja projekata koji su uspjeli zadržati rizike, rokove i proračun pod kontrolom.

Zaključci i preporuke

Preporuka 1. Vijeće prihvaća preporuku. Građevinska strategija bit će formalizirana, a dokumenti o planiranju redovito će se ažurirati.

Preporuka 2. Vijeće prihvaća preporuku. Provest će je u okviru budućeg projekta novih načina rada. Pilot-faza predviđena je za 2019. te je imenovan upravljački odbor s mandatom da procijeni troškove, rizike i koristi provedbe programa u Vijeću i pruži preporuke glavnom tajniku u pogledu daljnje provedbe.

Preporuka 3. Vijeće prihvaća preporuku. Mehanizam za financiranje budućih građevinskih projekata procjenjivat će se prema pojedinačnim slučajevima. Međutim, u usporedbi s projektima drugih institucija projekt izgradnje zgrade Europa financiran je jednostavnim mehanizmom.

Preporuka 4.

Vijeće prihvaća preporuku i već je poduzelo mjere za formalizaciju postupka upravljanja projektima.

Preporuka 5.

Vijeće prihvaća preporuku.

U pogledu točke (a) provest će se procjena kako bi se utvrdili mogući pokazatelji i načini njihove provedbe.

U pogledu točaka (b) i (c) Vijeće će sudjelovati u svakoj inicijativi za provedbu zajedničke metodologije. Vijeće se slaže razmotriti to pitanje na razini međuinstitucijske Radne skupine za infrastrukturu, logistiku i interne usluge (ILIS).

Odgovor Europske komisije

PRIMJEDBE

13. Komisija se svake godine prilagođava promjeni uvjeta povezanih s npr. proračunskim ograničenjima, kadrovskim politikama i drugim političkim odlukama putem višegodišnjih okvira politika.

Tim se instrumentom uzimaju u obzir sve vjerojatne odluke i ograničenja koja utječu na planiranje zahtjeva za prostore za desetogodišnje razdoblje.

U tom kontekstu nema potrebe za izradom različitih scenarija.

27. Komisija bi željela istaknuti da je glavni razlog za razmatranje i uvođenje novih načina rada, ako je potrebno, prije svega stvaranje optimalnog radnog okruženja.

Iako vanjske referentne vrijednosti pokazuju da novi načini rada mogu u određenoj mjeri dovesti do uštede troškova, to se smatra nuspojavom i namjera je da se veći dio ušteđenih sredstava uloži u dobrobit djelatnika poboljšanjem kvalitete uredskog prostora i informatičke opreme.

U tom pogledu u tijeku su istraživanja i provedba pilot-projekata.

37.

(b) Kad je riječ o mogućnostima financiranja, Komisija će morati posuditi sredstva na tržištu kako bi kupila zgradu JMOII. U tu svrhu 2012. su izrađeni različiti scenariji na temelju iznosa zajma, kamatnih stopa i roka otplate zajma.

42. Komisija smatra da je njezin proračunski postupak transparentan i želi napomenuti sljedeće:

1. Načelo specifikacije znači da se odobrena sredstva mogu koristiti samo za namjenu za koju su osigurana. Taj je zahtjev u osnovi zadovoljen podjelom proračuna u dva poglavlja, pri čemu su i korištena proračunska sredstva bila predviđena za pokrivanje administrativnih rashoda;

2. Ti su prijenosi izričito odobreni Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (članak 317.), pod uvjetima utvrđenima u Financijskoj uredbi. Dopušteno je završno usklađivanje utvrđenih potreba i očekivanih viškova u cilju postizanja optimalne realizacije. Komisija smatra da odobrenjem tih prijenosa proračunsko tijelo priznaje financijsku pogodnost predujmova.

53. Komisija će pregovarati s luksemburškim tijelima o podjeli zajedničkih troškova. To je zbog izmjena rokova projekta u odnosu na sporazum Georgieva – Asselborn iz prosinca 2015. uzimajući u obzir ulogu obiju strana u kašnjenju.

54. Komisija se ne slaže s ovom primjedbom.

Komisija smatra da troškovi najma zbog preseljenja iz zgrade JMO u zamjenske zgrade (T2, Ariane i Laccolith) ne ovise o izmjenama rokova izgradnje objekta JMO II jer je preseljenje bilo zbog azbesta u zgradi JMO.

Da je Komisija mogla ostati u zgradi JMO, nastavila bi je unajmljivati od luksemburških tijela po vrlo niskoj cijeni (1 EUR), tako da bi troškovi najma bili smanjeni za 90 milijuna EUR.

69. Komisija želi istaknuti da kod nekretnina zbog razlika u veličini, potrebama i lokaciji pojedine institucije nastaju posebne karakteristike koje mogu imati važan utjecaj na usporedivost rezultata.

86. Komisija bi željela razjasniti da je do navedene razlike u najmu po osobi došlo zbog nekoliko čimbenika kao što su metoda vrednovanja kupljenih zgrada, potencijalni trošak opremanja, prostor pored gradilišta itd.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Preporuka 1 – institucije¹ bi trebale ažurirati i formalizirati svoje građevinske strategije te redovito ažurirati dokumentaciju s planovima

Komisija djelomično prihvaća preporuku.

Kad je riječ o strategiji građenja glavna načela Komisijine nekretninske politike izložena u Komunikaciji COM(2007)501 u velikoj su mjeri ažurirana. Ta bi se politika mogla revidirati s obzirom na uvođenje novih načina rada i ishod pregovora o VFO-u za razdoblje 2021.–2027.

Kad je riječ o dokumentaciji s planovima Komisija smatra da se ti dokumenti (višegodišnji okviri politika i radni dokument o zgradama priloženi nacrtu proračuna) već ažuriraju svake godine. Stoga se taj dio preporuke ne odnosi na Komisiju. Vidjeti i odgovor na stavak 13.

Preporuka 2 – Institucije bi trebale ocijeniti projekte novih načina rada

Komisija prihvaća preporuku.

97. Komisija priznaje složenost financijskih propisa, ali ne slaže se s izjavom da mehanizmi nisu transparentni (vidjeti odgovore na stavak 42.).

Preporuka 3 – Institucije bi trebale povećati proračunsku transparentnost mehanizama financiranja za građevinske projekte.

Komisija ne prihvaća preporuku.

U pogledu proračunske transparentnosti Komisija upućuje na svoje odgovore u stavku 42.

No, procijenit će se prostor za poboljšanje.

Nadalje, Komisija bi u radnom dokumentu o zgradama priloženom nacrtu proračuna mogla svake godine navesti podatke o predujmovima za različite projekte.

Na primjer, predujmovi isplaćeni 2018. naveli bi se u radnom dokumentu 2020.

Preporuka 4 – Institucije bi trebale uspostaviti prikladne procedure za upravljanje velikim građevinskim i renovacijskim projektima

Komisija djelomično prihvaća preporuku.

Komisija smatra da tražene procedure upravljanja zgradama postoje.

To bi se u srednjem roku moglo ponovno procijeniti, osobito za građevinske i renovacijske projekte kao što je Loi 130.

Preporuka 5 – Institucije bi trebale poboljšati dosljednost podataka i praćenje portfelja zgrada

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija želi istaknuti da kod nekretnina zbog razlika u veličini, potrebama i lokaciji pojedine institucije nastaju posebne karakteristike koje mogu imati važan utjecaj na uspoređivanje rezultata.

¹ Parlament, Vijeće, Komisija, Sud Europske unije i ESB.

Odgovor Suda Europske unije

UVOD

Uvodno valja navesti da Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) pozdravlja vrlo pozitivna utvrđenja Europskog revizorskog suda (u daljnjem tekstu: Revizorski sud) u pogledu učinkovitosti Suda u vođenju nekretninske politike te uspješne suradnje s drugim institucijama i luksemburškim vlastima kao i u pogledu ostvarenja izvrsnih rezultata u okviru triju opsežnih projekata koji su bili predmet revizije.

Dva su glavna zadana cilja nekretninske politike Suda:

– kao prvo, vodeći se na početku politikom unajmljivanja nekretnina, Sud, nakon konačnog utvrđenja svojeg sjedišta u Luxembourg (odlukom Europskog vijeća u Edinburghu 1992.), nastoji steći vlasništvo zgrada u kojima se nalazi, kao što to čine i druge institucije, a u skladu s preporukama iz posebnog izvješća Revizorskog suda (br. 2/2007) u kojem se ističu proračunske uštede takve politike;

– kao drugo, Sud nastoji raspolagati prostorima koji su prilagođeni posebnostima potreba sudovanja i objediniti sve svoje službe na jednom mjestu radi optimiranja svojeg djelovanja.

Dosljednost u vođenju te politike i izvrsna suradnja s luksemburškim javnim vlastima ostvarili su s vremenom vrlo dobre rezultate.

Zahvaljujući uspostavi strogog i učinkovitog sustava internog nadzora, Sud je s ograničenim ljudskim i financijskim resursima vodio tri projekta koja su bila predmet revizije uz strogo poštovanje utvrđenih specifikacija, rokova i proračuna.

Valja naglasiti da je raspored nekretninskog kompleksa Suda trebalo prilagoditi njegovu mandatu i pravosudnim aktivnostima te institucije kao i potrebama zaposlenika, uglavnom pravnika.

Cilj nekretninske strategije Suda jest transparentnost i odgovornost, pri čemu se njezini rezultati svake godine predstavljaju Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije u obliku izvješća, koja su također dostupna javnosti na internetskoj stranici Suda.

Nekretninska politika Suda razvijana je imajući u vidu i poštovanje okolišnih standarda, što je omogućilo registraciju u sustavu EMAS.

OPAŽANJA

Odgovor na odlomke 38. do 41. izvješća:

Financiranje triju nekretninskih projekata Suda koji su bili predmet revizije uistinu je bilo složeno, ali istodobno posve uređeno i potpuno transparentno provedeno.

Dokumentaciju koja je služila za izradu financijskog okvira donijela su nadležna tijela države domaćina u skladu s mjerodavnim zakonskim odredbama te je ona objavljena odnosno učinjena dostupnom revizijskim tijelima i tijelima nadležnima za davanje proračunske razrješnice.

U pogledu posljednjih dvaju nekretninskih projekata koje je Sud proveo nije utvrđeno nikakvo prekoračenje predviđenih proračuna i rokova, kao što to i proizlazi iz odlomka 44. izvješća. Isto utvrđenje vrijedi i u pogledu posljednjeg projekta, koji je trenutačno u fazi izvršenja.

Ta je uspješnost ostvarena zahvaljujući strogom i učinkovitom sustavu internog nadzora koji je u pogledu provedbe svakog projekta, njegovih tehničkih i financijskih aspekata, rokova izvršenja i raspolaganja ukupnom financijskom omotnicom uspostavio Sud u partnerstvu s luksemburškim vlastima.

60. Komisija u Bruxellesu upotrebljava samo jedan pokazatelj povezan s učinkovitošću uredskog smještaja u svojem portfelju zgrada: neto površinu ureda dodijeljenu prema radnoj stanici. Izvješćuje o prosjeku od 14 m², s ciljem od 12 m² koji se treba postići do 2020. g., uglavnom uvođenjem kolaborativnih prostora. Nismo pronašli pokazatelje povezane s učinkovitošću uredskog smještaja u relevantnim godišnjim izvješćima o djelovanju Parlamenta, Vijeća ili Suda, niti su te institucije sastavile neka druga izvješća o upravljanju u kojima se procjenjuje učinkovitost upravljanja uredskim smještajem.

Odgovarajući na zahtjev Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije iz „Zajedničke deklaracije o nekretninskoj politici institucija i tijela Europske unije” od 17. prosinca 2009., institucije Europske unije usvojile su zajedničku metodologiju koja se temelji na prethodno utvrđenim standardima (standard DIN 277) i konkretnim, objektivnim i provjerljivim podacima.

Tom se metodologijom korisnicima omogućuje prikaz najvažnijih pokazatelja učinkovitosti iskorištenosti površina. Godišnje izvješće Suda, koje je dostupno na njegovoj internetskoj stranici, sadržava velik broj informacija koje omogućuju procjenu učinkovitosti nekretninske politike Suda.

64. Iako tri od pet ispitanih institucija¹ upotrebljava istu IT platformu za upravljanje prostorom, svaka je pojedinačno prilagođena. To negativno utječe na dostupnost usporedivih podataka.

Uprava Suda dosljedno koristi neizmijenjen standard DIN277. Alat za vođenje evidencije o upravljanju prostorima na odgovarajući je način prilagođen potrebama i nadasve arhitektonskoj i prostornoj konfiguraciji nekretninskog kompleksa Suda te ne utječe na usporedivost podataka.

85. Prosječna godišnja najamnina po osobi općenito je viša u Luxembourg nego u Bruxellesu. To je rezultat razlika tržišnih najamnina između dvaju gradova, kako je prikazano na **Slici 12**. Niža prosječna najamnina po osobi za Parlament u Luxembourg objašnjava se činjenicom da Parlament tri od četiri zgrade unajmljuje od nacionalnih nadležnih tijela i ima povlaštene uvjete dok se ne izgradi nova zgrada KAD II. Prosječna godišnja najamnina po osobi za Sud relativno je visoka (12 500 EUR po osobi) i nije navedena u **Slici 14**, jer se temelji samo na jednoj zgradi (zgrada T), čiji je znatan dio trenutno prazan. Sud će prestatu unajmljivati zgradu 2019. (vidjeti **odlomak 76**).

Godišnji trošak zgrade (T/Tbis) koju unajmljuje Sud iznosi 270 eura/m², što predstavlja preferencijalnu cijenu koju je odobrila država domaćin, a koja je uvelike ispod tržišne cijene grada Luxembourg (564 eura/m² – vidjeti Sliku 12.). Podsjeća se da je Sud umjesto najma prostorno manje, ali skuplje zgrade, odlučio nastaviti unajmljivati cjelokupnu zgradu T/Tbis, unatoč tomu što njezina površina premašuje potrebe Suda. Osim toga, zgrada T/Tbis iznajmljuje se samo kao cjelina.

Dakle, Sud nije mogao na vremenski ograničeno razdoblje unajmiti samo dio površine te zgrade.

Najam cjelokupne zgrade omogućio je Sudu da potpuno iskoristi fleksibilnost koju nudi dodatna površina. Ta je mogućnost bila korisna i za druge institucije koje su s obzirom na svoje specifične potrebe dobile suglasnost Suda za smještanje svojih ureda u dio te zgrade radi ispunjavanja specifičnih potreba. To je slučaj s Revizorskim sudom, Prevoditeljskim centrom, EPSO-om i Europskom investicijskom bankom.

Usto, ograničenja Suda u pogledu povjerljivosti i sigurnosti nisu omogućila podnajam neiskorištenih površina privatnim društvima.

Također je važna činjenica da Sud nije bio u mogućnosti nastaviti s podnajmom neiskorištenog dijela zgrade tijekom posljednje dvije godine zbog njezina predviđenog napuštanja potkraj kolovoza 2019.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Preporuka 1.

Sud se slaže sa sadržajem ove preporuke i naglašava da odavno raspolaže dobro utvrđenom i dosljedno slijedenom nekretninskom strategijom, koja je tijekom godina pokazala svoje rezultate.

Sud pažljivo planira svoj nekretninski razvoj u dogovoru s luksemburškom upravom, a s obzirom na svoje srednjoročne i dugoročne potrebe, uključujući analizu različitih mogućnosti. Rezultati tog planiranja formalizirani su u obliku godišnjih izvješća o radu i u drugim strateškim institucijskim dokumentima.

Preporuka 2.

Sud se slaže s ovom preporukom, to više što i sam provodi redovnu procjenu uvjeta rada i raspodjele prostora uz trajno praćenje razvoja i promjena nastalih u tom području, kako na privatnom tržištu tako i u pogledu drugih državnih ili međunarodnih javnih institucija odnosno ureda i agencija.

Preporuka 3.

¹ Vijeće, Sud EU-a, Komisija (OIL)

Sud se slaže s ovom preporukom u mjeri u kojoj se odnosi na prijedlog da se pojednostavni financiranje nekretninskih projekata. Sud je u tom smislu primjenom mjerodavnih odredaba Financijske uredbe odlučio uskoro predstojeće radove osiguranja svojih zgrada financirati izravnim zajmom ugovorenim s financijskom institucijom.

Preporuka 4.

Sud se slaže s ovom preporukom, s obzirom na to da postupci koje je Sud uspostavio radi upravljanja složenim nekretninskim projektima dokazuju svoju osnovanost u svakoj prilici (osobito u pogledu nekretninskih projekata CJ4, CJ8 i trenutačno CJ9).

Ti su postupci rezultat izvrsne suradnje s luksemburškim vlastima i djelotvornog sudjelovanja države domaćina u urednoj provedbi navedenih projekata. Korištenje stručnog znanja, ljudskih sredstava i moralnog autoriteta javne uprave države domaćina omogućilo je ne samo izvršenje projekata u predviđenim rokovima uz poštovanje dodijeljenog proračuna nego i znatne institucijske proračunske uštede.

Protekom vremena neprekidno je unapređivan ugovorni okvir između države članice i Suda. On je trenutačno uravnotežen osiguravajući Sudu stvaran utjecaj i „potpuno upravno, tehničko i financijsko raspolaganje” svojim nekretninskim projektima, kao što je to preporučio Revizorski sud u svojem posebnom izvješću br. 2/2007 (odlomak 45.).

Sudu je u tom procesu neprekidno pružao potporu vanjski konzultant čija je zadaća provjeravati urednu provedbu ugovornog okvira i nadzor njegove utvrđene primjene.

Preporuka 5.

Sud se slaže s ovom preporukom i naglašava nužnost uske međuinstitucijske suradnje, izražavajući pritom punu spremnost na suradnju i dijeljenje svojeg iskustva.

Međuinstitucijska grupa za nekretninsku koordinaciju (fr. *Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière* (GICIL) u Luxembourggu bit će forum za razmjenu informacija u predmetnom području. Osim toga, ta je grupa već zadužena za ažuriranje i usavršavanje metodologije mjerenja, kategorizacije i predstavljanja nekretninskih podataka, koju je uspostavilo švedsko Predsjedništvo Vijeća kako bi institucijska godišnja izvješća, a osobito prilog posvećen nekretninskim pitanjima, mogla pružiti relevantne zajedničke pokazatelje, omogućujući lakšu međuinstitucijsku usporedbu.

Odgovor Europske središnje banke

SAŽETAK

III. ESB želi napomenuti sljedeće: (i) da ima formaliziranu građevinsku strategiju koja se periodično revidira (vidi i ESB-ov komentar u vezi preporukom 1.), uključujući planiranje uredskog smještaja; (ii) da je isključen iz skupine institucija koje su analizirane u vezi s velikim građevinskim projektima (vidi odlomak 43.); (iii) Europski revizorski sud ocijenio je ESB-ovo praćenje portfelja zgrada i izvješćivanje o njemu „dobro razvijenima” (vidi odlomak 62.).

IV. ESB uzima u obzir različite scenarije pri planiranju zahtjeva u pogledu imovine, uključujući rad na daljinu i kolaborativne radne prostore. Osim toga, trenutačno provodi pilot-projekt Novi načini rada, koji obuhvaća nove koncepte planiranja uredskog radnog prostora i načine rada utemeljene na aktivnosti. Pilot-projekt pokrenut je u siječnju 2018. i provodi se na jednom katu glavne zgrade. Planira se da će se provoditi i na određenim katovima ostalih zgrada ESB-a. S pomoću sustava povratnih informacija korisnika stalno se prate i evaluiraju reakcije različitih poslovnih područja uključenih u projekt. Utvrđena moguća poboljšanja evidentiraju se radi poduzimanja daljnjih aktivnosti ili se, ako je to moguće, odmah provode. Konačna evaluacija moći će se provesti tek pred kraj projekta, odnosno 2020., nakon što većina poslovnih područja iskuša rad na katovima koji su obuhvaćeni projektom.

V. Vidi točku (ii) komentara u vezi s odlomkom III. Sažetka.

VIII. Na temelju revizijskih opažanja i zaključaka iz tog izvješća, ESB shvaća da se na njega odnose samo preporuke u vezi s predmetima (a) i (b). Vidi također komentare o pojedinačnim preporukama dalje u tekstu.

Kad je riječ o preporukama u vezi s predmetima (c) i (d), ESB je isključen iz skupine institucija koje su analizirane u vezi s mehanizmima za financiranje i postupcima upravljanja za velike građevinske projekte (vidi odlomak 43.). Kad je riječ o preporuci u vezi s predmetom (e), Europski revizorski sud ocijenio je ESB-ovo praćenje portfelja zgrada i izvješćivanje o njemu „dobro razvijenima” (vidi odlomak 62.).

ZAPAŽANJA

14. ESB je jedina revidirana institucija EU-a koja ima urede u Frankfurtu. To ograničava mogućnosti za bližu suradnju s drugim institucijama EU-a o kojima se govori u izvješću.

27. Vidi komentar u vezi s odlomkom IV. Sažetka.

Osim toga, evaluacija u sklopu kontinuiranog praćenja (od siječnja 2018.) ESB-ova pilot-projekta Novi načini rada pokazala je da taj projekt daje bolje rezultate u odnosu na ESB-ov dosadašnji prostorni raspored katova, omogućujući približno 20 % više radnih mjesta, što preliminarno upućuje na ukupno smanjenje troška po radnom mjestu. Budući da projekt Novi načini rada i dalje traje (očekuje se da će biti završen 2020.), u ovoj se fazi još ne mogu točno procijeniti njegove moguće ekonomske i druge prednosti.

31. Sporazumom o sjedištu između Vlade Savezne Republike Njemačke i ESB-a ne predviđaju se dodatne povlastice u smislu oslobođenja od plaćanja poreza osim onih koje su navedene u Protokolu o povlasticama i imunitetima Europske unije.

Preporuka 1.

ESB pozdravlja tu preporuku. ESB ima građevinsku strategiju / strategiju za nekretnine koju je rukovodstvo odobrilo u srpnju 2017. Ta je strategija pregledana tijekom drugog tromjesečja 2018. (uključujući ažuriranje različitih opcija za razvoj) i rukovodstvo ju je odobrilo u kolovozu 2018.

Preporuka 2.

ESB pozdravlja tu preporuku. ESB će evaluirati svoj pilot-projekt Novi načini rada (koji je pokrenut u siječnju 2018. i trebao bi biti završen 2020.) uzimajući u obzir odnos troška i koristi te će razmotriti uklapanje tih rezultata u strateška razmatranja o razvoju svojih relevantnih politika.

Preporuka 3.

ESB shvaća da se na njega ne odnosi preporuka 3. Vidi komentar u vezi s odlomkom VIII. Sažetka.

Preporuka 4.

ESB shvaća da se na njega ne odnosi preporuka 4. Vidi komentar u vezi s odlomkom VIII. Sažetka.

Preporuka 5.

ESB shvaća da se na njega ne odnosi preporuka 5. Vidi komentar u vezi s odlomkom VIII. Sažetka.

Događaj	Datum
Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	6. 6. 2017.
Službeno slanje nacrtu izvješća subjektima nad kojima se provodi revizija	19. 7. 2018.
Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka	5. 12. 2018.
Primitak službenih odgovora na svim jezicima	Parlament: 23. 11. 2018. Vijeće: 15. 11. 2018. Komisija: 30. 11. 2018. Sud Europske unije: 18. 12. 2018 Središnja banka: 27. 11. 2018.

PDF ISBN 978-92-847-1599-2 2315-2230 doi:10.2865/45472 QJ-AB-18-033-HR-N

HTML ISBN 978-92-847-1620-3 2315-2230 doi:10.2865/266908 QJ-AB-18-033-HR-Q

Institucije troše otprilike 11 % svojega proračuna na administrativne rashode za zgrade. Sastav portfelja zgrada razlikuje se i ovisi o djelokrugu i organizacijskoj strukturi svake institucije; međutim, znatan udio prostora koji se upotrebljava namijenjen je uredskom smještaju. Komisija ima najveći portfelj zgrada u kojima uredski prostor čini više od 80 %.

Sud je ispitao upravljanje rashodima za uredski smještaj u pet institucija u kojima je on najveći (Parlament, Vijeće, Komisija, Sud Europske unije i ESB). Obuhvaćene su njihove zgrade u Bruxellesu, Luxembourg i Frankfurtu te su njihovi podatci i postupci upravljanja uspoređeni s podacima i postupcima drugih institucija i tijela EU-a. Sud je općenito zaključio da institucije učinkovito upravljaju svojom potrošnjom na uredski smještaj i da su odluke o uredskom smještaju dobro utemeljene. Institucije međusobno surađuju i primjenjuju slična načela odlučivanja. Međutim, njihove strategije upravljanja zgradama nisu uvijek formalizirane te su u nekim slučajevima zastarjele. Mehanizmi financiranja velikih građevinskih projekata obuhvaćenih analizom koju je Sud proveo često su bili složeni te su u nekim slučajevima utjecali na proračunsku transparentnost. U većini tih projekata zabilježena su kašnjenja, što je u nekim slučajevima dovelo do dodatnih troškova. Većina institucija ne provodi primjereno praćenje portfelja svojih zgrada. Institucije trebaju oblikovati zajedničke pokazatelje i povećati usklađenost podataka koji se dostavljaju proračunskim tijelima.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

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

© 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.