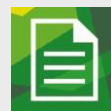


Специален доклад

## Помещения за служебно ползване на институциите на ЕС — някои добри управленски практики, но и редица слабости

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

# Съдържание

	Точки
<b>Кратко изложение</b>	I-VIII
<b>Въведение</b>	01-04
<b>Обхват и подход на одита</b>	05-08
Обхват на одита	05-07
Подход на одита	08
<b>Констатации и оценки</b>	09-89
<b>Институциите прилагат общи принципи и си сътрудничат активно</b>	09-27
Институциите разработват свои стратегии за сградния фонд, но някои не са актуални и не включват планиране на сценарии	10-13
Институциите прилагат общи принципи на вземане на решения	14-19
Междуинституционалното сътрудничество е активно	20-22
До известна степен институциите избират нови методи на работа, но все още не са оценили разходите и ползите от изпълнените проекти за нови методи на работа	23-27
<b>Решенията относно помещенията за служебно ползване са добре обосновани, но механизмите за финансиране на строителни проекти често са сложни, поради което се нарушава прозрачността на бюджета</b>	28-42
Като цяло приемащите държави предлагат на институциите подкрепа и преференциални условия	31-35
Като цяло решенията за придобиване на помещения за служебно ползване са правилни	36-37
Механизмите за финансиране на големи строителни проекти често са сложни и това влияе на прозрачността на бюджета	38-42
<b>При големи строителни проекти има забавяне, а в някои случаи и значителни преразходи</b>	43-54
Проектът на Съда: в рамките на бюджета и по график	44
Проектът „Европа“ на Съвета: в рамките на бюджета, но със забавяне	45-47

Проект KAD II на Парламента: значителни забавяния, водещи до допълнителни разходи	48-50
Проектът JMO II на Комисията: забавяне и допълнителни разходи	51-54
<b>Мониторингът и докладването не са достатъчни</b>	55-69
Институциите наблюдават различни аспекти, но не и показателите, свързани с ефикасното използване и стойността на сградите	56-62
Наличните данни не са стандартизирани, така че институциите не могат лесно да бъдат съпоставени	63-69
<b>Показателите за площ са съпоставими между отделните институции, но разходите варират значително</b>	70-89
Средните площи на офисите са съпоставими	72-79
Договорените наеми като цяло са под пазарните нива, но наемите на човек варират значително за отделните сгради	80-86
Стойността на строителството и придобиването зависи от вида на сградата	87-89
<b>Заклучения и препоръки</b>	90-101
<b>Приложения</b>	
<b>Приложение I — Методология за изчисляване на показателите за площ и разходи</b>	
<b>Приложение II — Списък на сградите, посочени в доклада</b>	
<b>Акроними и съкращения</b>	
<b>Речник на термините</b>	
<b>Одитен екип</b>	

**Отговор на Европейския парламент**

**Отговор на Съвета на Европейския съюз**

**Отговор на Европейската Комисия**

**Отговор на Съда на Европейския съюз**

**Отговор на Европейската централна банка**

## Кратко изложение

I Институциите изразходват приблизително 11 % от своя бюджет за административни разходи за сгради. Съставът на сградния фонд е различен и зависи от мандата и организационната структура на всяка една институция, въпреки че значителна част от използваното пространство е предназначена за помещения за служебно ползване. Комисията разполага с най-голям сграден фонд, над 80 % от който се използват като офис пространство.

II С цел да отговори на основния въпрос „Ефикасно ли се управляват разходите на ЕС за помещения за служебно ползване?“, Сметната палата провери дали институциите на ЕС с най-много помещения за служебно ползване (Парламентът, Съветът, Комисията, Съдът и ЕЦБ):

- a) разработват стратегии за сградния фонд и си сътрудничат с цел да реализират икономии на разходи;
- б) търсят ефикасност при придобиването на своите помещения за служебно ползване;
- в) извършват мониторинг и докладват по подходящ начин своя сграден фонд за служебно ползване.

III Като цяло Сметната палата установи, че институциите управляват ефикасно своите разходи за помещения за служебно ползване, но стратегиите за сградния фонд невинаги са разписани официално и свързаното с тях планиране не е оптимално. Механизмите за финансиране на анализирани от Сметната палата големи строителни проекти често са били сложни и това в някои случаи е повлияло върху прозрачността на бюджета. Повечето проекти са били засегнати от забавяния, а в някои случаи и от значителни допълнителни разходи. Мониторингът и докладването относно сградния фонд на повечето институции не са адекватни.

IV Институциите си сътрудничат и прилагат сходни принципи на вземане на решения. Те обаче определят своите основни принципи и цели по отношение на управлението на собствеността в различни документи. Някои от тях не са актуални, а други се прилагат без формално одобрение. В тях не се разглеждат различни сценарии при планирането на техните изисквания по отношение на собствеността. По време на одита институциите все още не бяха оценили проектите за нови методи на работа (НМР).

**V** Приемашите държави предлагат на институциите преференциални условия за покупка или наем на помещения за служебно ползване и ги подпомагат при техните големи строителни проекти. Сметната палата установи, че решенията относно помещенията за служебно ползване са добре обосновани. Механизмите за финансиране на анализирания от Сметната палата големи строителни проекти често са били сложни и това е повлияло върху прозрачността на бюджета. При повечето от тези проекти е имало забавяне, което в някои случаи е довело до допълнителни разходи.

**VI** Повечето институции не извършват редовен мониторинг на показателите, свързани с ефикасното използване и разходите на сградите за целите на тяхното вътрешно управление. Въпреки че институциите със сгради в Брюксел и Люксембург са се договорили за хармонизиране при измерването на площта, данните не са напълно стандартизирани и съпоставянето им е трудно. Докладването за сградите пред бюджетните органи не дава възможност за сравнение и анализ на ефикасността.

**VII** Анализът на Сметната палата показва, че използването на офис пространство е сравнимо между институциите. Освен това Сметната палата установи, че като цяло договорените от институциите наеми са под пазарните равнища. Допълнителният анализ на наетите сгради показва, че годишните наеми на човек варират значително за всяка сграда. Разходите за строителство и придобиване отразяват характера на сградата.

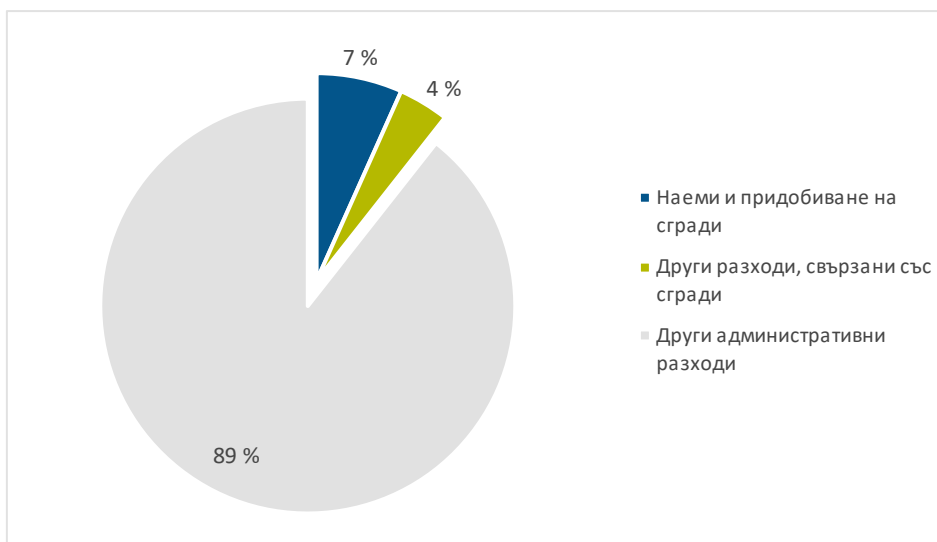
**VIII** Въз основа на констатациите и оценките в настоящия доклад Сметната палата препоръчва на институциите:

- а) да актуализират и разпишат официално своите стратегии за сградния фонд и редовно да актуализират документите за планиране;
- б) да оценят проектите за нови методи на работа;
- в) да повишат бюджетната прозрачност при използването на механизми за финансиране на строителни проекти;
- г) да въведат адекватни процедури за управление на големи проекти за строителство и основен ремонт; и
- д) да подобрят съвместимостта на данните и мониторинга на сградния фонд.

## Въведение

**01** Както е показано на **фигура 1**, разходите за сгради представляват приблизително 11 % (1 млрд. евро) от общия размер на административните разходи на институциите на Европейския съюз (ЕС)<sup>1</sup>. Този процент остава стабилен през последните пет години, въпреки че е намалял в сравнение със ситуацията преди десет години. Приблизително две трети от разходите за сгради се отнасят до разходи за придобиване и наемане на сгради, като останалата част са изразходени основно за поддръжка, сигурност и енергия. На **фигура 2** е показано, че има разлики между институциите. Тези разлики основно отразяват разликите в техния сграден фонд.

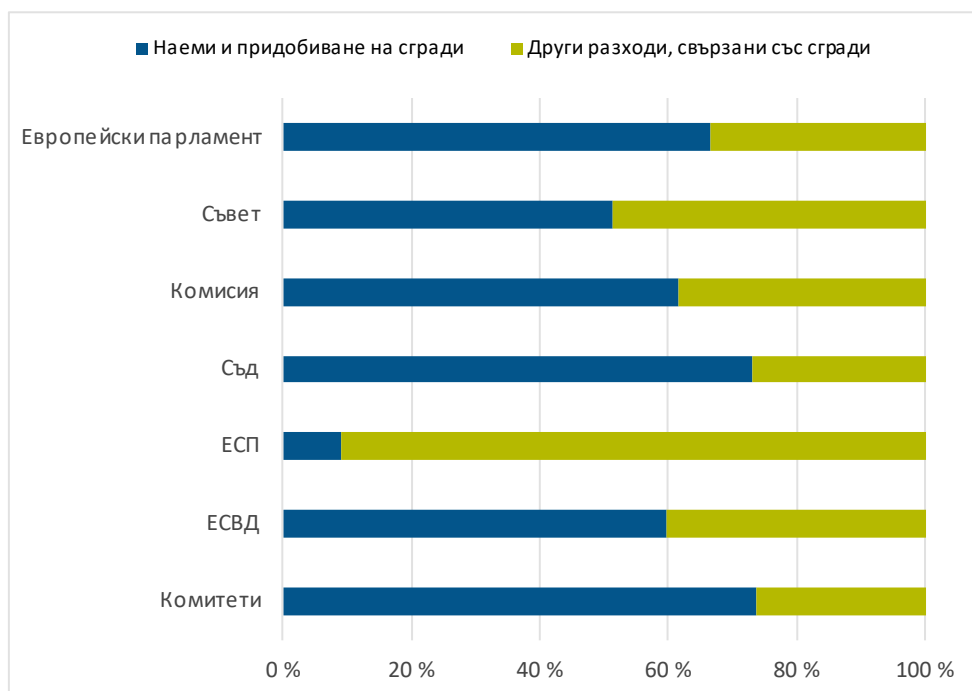
**Фигура 1 — Административни разходи на институциите на ЕС**



**Източник:** ЕСП, въз основа на общия бюджет на ЕС за финансовата 2018 година.

<sup>1</sup> Парламент, Съвет, Комисия, Съд, ЕСП, ЕСВД, Комитети (Комитет на регионите и Европейски икономически и социален комитет).

## Фигура 2 — Разходи за сгради<sup>2</sup>



Източник: ЕСП, въз основа на общия бюджет на ЕС за финансовата 2018 година.

**02** В края на 2016 г. горепосочените институции са заемали обща сградна площ от 2,5 млн. кв. м (м<sup>2</sup>)<sup>3</sup>. Това е с 26 % повече, отколкото през 2004 г. – нарастване, което се обяснява с увеличението с 22 % на служителите, работещи в помещенията на институциите през същия период<sup>4</sup>.

**03** Институциите имат различни нужди от помещения за служебно ползване. Например Комисията използва по-голямата част от своите помещения за офиси. Други институции, като например Парламентът, Съветът и Съдът, използват повече други видове пространства, като например заседателни зали, зали за събрания, съдебни зали и зони за обществен прием. Офис пространствата<sup>5</sup> представляват приблизително 70 % от общия размер<sup>6</sup> и са разположени основно в Брюксел, следван от Люксембург, Страсбург и Франкфурт. На **фигура 3** са

<sup>2</sup> ЕЦБ и ЕИБ не са включени в този анализ, тъй като годишните отчети на тези институции не включват подробности за бюджетните разходи за сгради.

<sup>3</sup> Обща нетна площ над земята; с изключение на ЕЦБ.

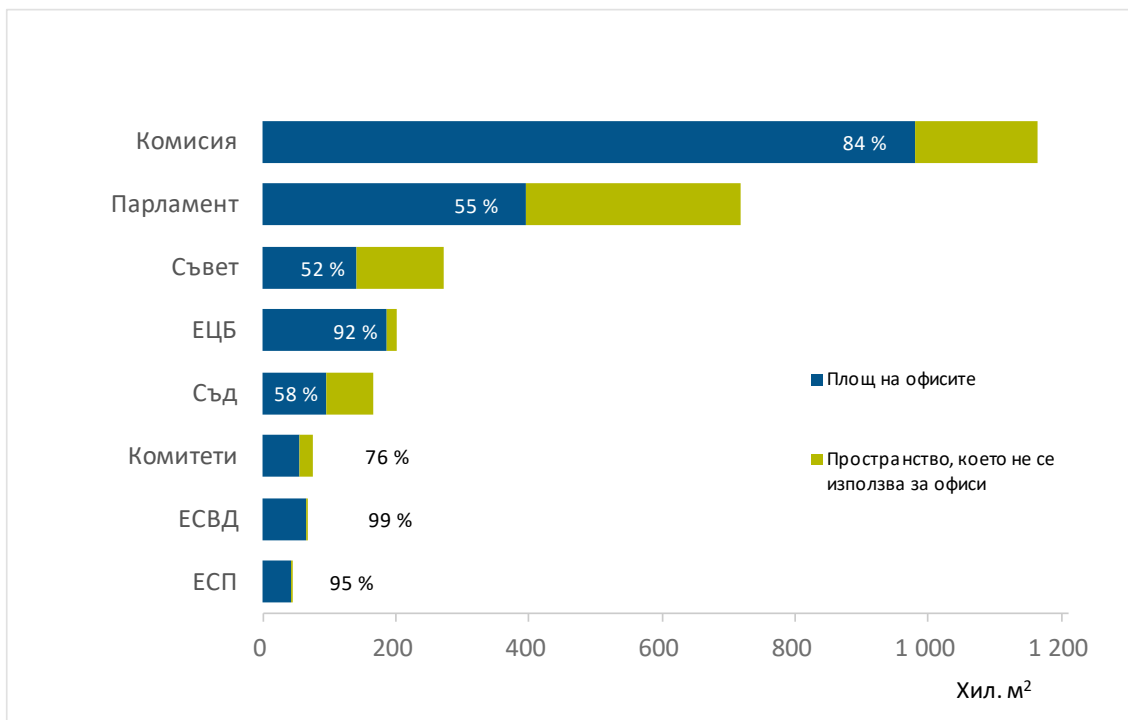
<sup>4</sup> Източник: 'Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier', CRQBF, юни 2005 г. Докладът не включва ЕЦБ.

<sup>5</sup> „Офис пространства“ включва офиси и помощни пространства, като например коридори, асансьори, тоалетни, ресторанти и т.н.

<sup>6</sup> Общата нетна площ над земята.

показани общата нетна площ, заета от институциите, и дялът на офис пространството.

**Фигура 3 — Площ на офисите като дял от общата заемана площ**



**Източник:** ЕСП, въз основа на годишните доклади относно сградния фонд и на данните, предоставени от институциите.

**04** Изборът на седалища на институциите зависи от политически решения. Най-последното политическо споразумение относно местоположението на седалищата на институциите е сключено през 1992 г. на заседанието на Европейския съвет в Единбург.

# Обхват и подход на одита

## Обхват на одита

**05** С цел да отговори на основния въпрос „Ефикасно ли се управляват разходите на ЕС за помещения за служебно ползване?“, Сметната палата провери дали институциите на ЕС:

- разработват стратегии за сградния фонд и си сътрудничат с цел да реализират икономии на разходи;
- търсят ефикасност при придобиването на своите помещения за служебно ползване;
- извършват мониторинг и докладват по подходящ начин относно своя сграден фонд за служебно ползване.

**06** Одитът се съсредоточи върху петте институции с най-много помещения за служебно ползване (Парламента, Съвета, Комисията, Съда и ЕЦБ), като обхвана техните помещения в Брюксел, Люксембург и Франкфурт<sup>7</sup>. Където беше възможно, при одита бяха съпоставени данните и процедурите за управление на тези институции с тези на Европейския икономически и социален комитет, Европейския комитет на регионите, Европейска служба за външна дейност (ЕСВД), Европейската сметна палата (ЕСП) и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ).

**07** Сметната палата не е анализирала сгради, използвани за други цели освен за помещения за служебно ползване (напр. конферентни центрове, технически съоръжения и др.), или сгради с по-малко от 20 % офис пространство. Одитът се съсредоточи основно върху разходите за придобиване на помещения за служебно ползване. Той не обхвана разходите за поддръжка, почистване, сигурност или други оперативни разходи, свързани със сградите.

---

<sup>7</sup> Пълен списък и карта на сградите, в които се помещават институциите на ЕС, могат да бъдат намерени на уебсайта на Комисията: Официален справочник на Европейския съюз (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

## Подход на одита

**08** Сметната палата извърши своя одит в периода септември 2017 г. – юни 2018 г. и обоснова своите констатации и оценки на следните източници на доказателства:

- стратегиите на институциите за сградния фонд докладите до бюджетните органи;
- въпросниците и посещенията в институциите;
- въпросниците и посещенията в други международни организации;
- дейността на вътрешния одит, където е приложимо;
- техническите доклади/докладите за измерване на сградите;
- счетоводната, финансовата и договорната информация за сградите;
- посещенията в междуинституционални органи и в органи на приемащи държави.

## Констатации и оценки

### Институциите прилагат общи принципи и си сътрудничат активно

**09** Сметната палата провери дали институциите на ЕС определят стратегия, която включва принципи и цели за управление на тяхната собственост. Тя провери дали тези стратегии се допълват от краткосрочно и средносрочно планиране въз основа на редовна оценка на потребностите. Сметната палата провери дали стратегическите документи и/или документите за планиране включват планирането на сценарии. Тя също така извърши анализ на начина, по който институциите с едно и също местоположение си сътрудничат за намирането на възможности за намаляване на разходите (напр. обединяване на експертен опит или покупателна способност). Освен това Сметната палата провери как институциите са приложили подхода за нови методи на работа (НМР).

### Институциите разработват свои стратегии за сградния фонд, но някои не са актуални и не включват планиране на сценарии

**10** Институциите определят своите принципи и цели за управление на собствеността в различни документи. Някои от тях не са актуални, а някои се прилагат без формално одобрение (вж. фигура 4).

## Фигура 4 – Стратегии за сградния фонд

Институция на ЕС	Стратегии за сградния фонд
Парламент	Решение на Бюрото от 24 март 2010 г. <sup>8</sup> (2010—2014 г.). Проект на средносрочна стратегия за сградния фонд (2015—2019 г.). Този документ никога не е бил формално приет. Стратегия за сградите за периода след 2019 г., приета от Бюрото на 16 април 2018 г.
Съвет	Документ, представен по време на публичното изслушване на 18 ноември 2013 г. <sup>9</sup>
Комисия	Съобщение относно политиката на настаняване на службите на Комисията в Брюксел и Люксембург <sup>10</sup> . Последна актуализация през 2007 г.
Съд	Приложение към годишния доклад за управлението за 2017 г. <sup>11</sup>
ЕЦБ	Стратегия за сградния фонд, одобрена през юли 2017 г.

Източник: ЕСП.

**11** В съобщение от 2007 г. Комисията е очертала основните принципи на своята стратегия за сградния фонд. Въпреки че е било планирано някои от аспектите на стратегията за сградния фонд да бъдат пояснени допълнително посредством проучвания (влияние на методологията за възлагане на обществени поръчки за строителни дейности, правилен баланс между закупуване и наемане, влияние на новите методи на работа върху качеството на живот на работното място и възможни икономии), тези проучвания не са били извършени. Освен това някои важни аспекти, включени в съобщението от 2007 г., са се променили с времето. Например договорите за разсрочено плащане и за емфитевсис вече не са

<sup>8</sup> Решение на Бюрото от 24 март 2010 г.: „Нужди от собственост и средносрочна политика за сградите на Европейския парламент“.

<sup>9</sup> Публично изслушване на Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент: „Икономическата ефективност на политиката на ЕС за сградите“ на 18 ноември 2013 г.

<sup>10</sup> COM(2007) 501 окончателен от 5 септември 2007 г.: Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно политиката на настаняване на службите на Комисията в Брюксел и Люксембург.

<sup>11</sup> Доклад за управлението за 2017 г., приложение 5 — Доклад до бюджетния орган: „Актуализиран план за инвестиции в сгради за периода 2017—2022 г.“

предпочитани методи за финансиране на придобиването на сгради, а Комисията наскоро е включила изпълнителните агенции в своето многогодишно планиране. Въпреки че Комисията все още счита за валидни основните принципи и насоки на съобщението, тя не е актуализирала стратегията за сградния фонд, нито я е консолидирала в един преразгледан документ с направени нови промени.

**12** Службите на Комисията за инфраструктура и логистика в Брюксел (OIV) и Люксембург (OIL) основават своя инструмент за средносрочно планиране – многогодишната рамка на политиката (МРП) – на стратегията на Комисията за сградния фонд. В МРП се посочва всеки един от основните приоритети и проекти на службата за следващите десет години и се прави общ преглед, включващ годишни актуализации на потребностите на Комисията от офис пространство. Тя се основава на колебанията в числеността на персонала и на наличието на офис пространство, като се вземат под внимание изтичането и удължаването на наемите и дейностите, свързани с основен ремонт/обновяване. Според Сметната палата МРП е полезен инструмент, който е подходящ за институции с по-голям сграден фонд.

**13** Сметната палата не намери доказателства, че при планирането на своите изисквания по отношение на собствеността институциите са взели предвид различни сценарии, свързани например с бюджетни ограничения, промени в числеността на персонала или с последиците от политически решения, като например разширяване или промени в ролята и мандата на институцията.

### **Институциите прилагат общи принципи на вземане на решения**

**14** Институциите, извършващи дейност на едно и също място, нямат единна обща стратегия за сградния фонд, но въпреки това прилагат сходни принципи на вземане на решения<sup>12</sup>.

### **Привеждане в съответствие с мандата и организацията**

**15** Институциите привеждат в съответствие своите стратегии за сградния фонд със своя мандат и организация. Стратегиите отразяват техните потребности от специфични пространства, като например големи конферентни зали, съдебни зали или зали за работни срещи. В някои случаи институциите правят преглед на своите стратегии за сградния фонд в отговор на промяна в техния мандат.

---

<sup>12</sup> Някои от принципите се прилагат, въпреки че не са посочени в документите, в които се описва стратегията на институциите за сградния фонд.

Например ЕЦБ първоначално е била планирала да настани всички свои служители в една сграда, но е трябвало да преразгледа този подход поради непредвидени обстоятелства (вж. **каре 1** по-долу).

### Каре 1

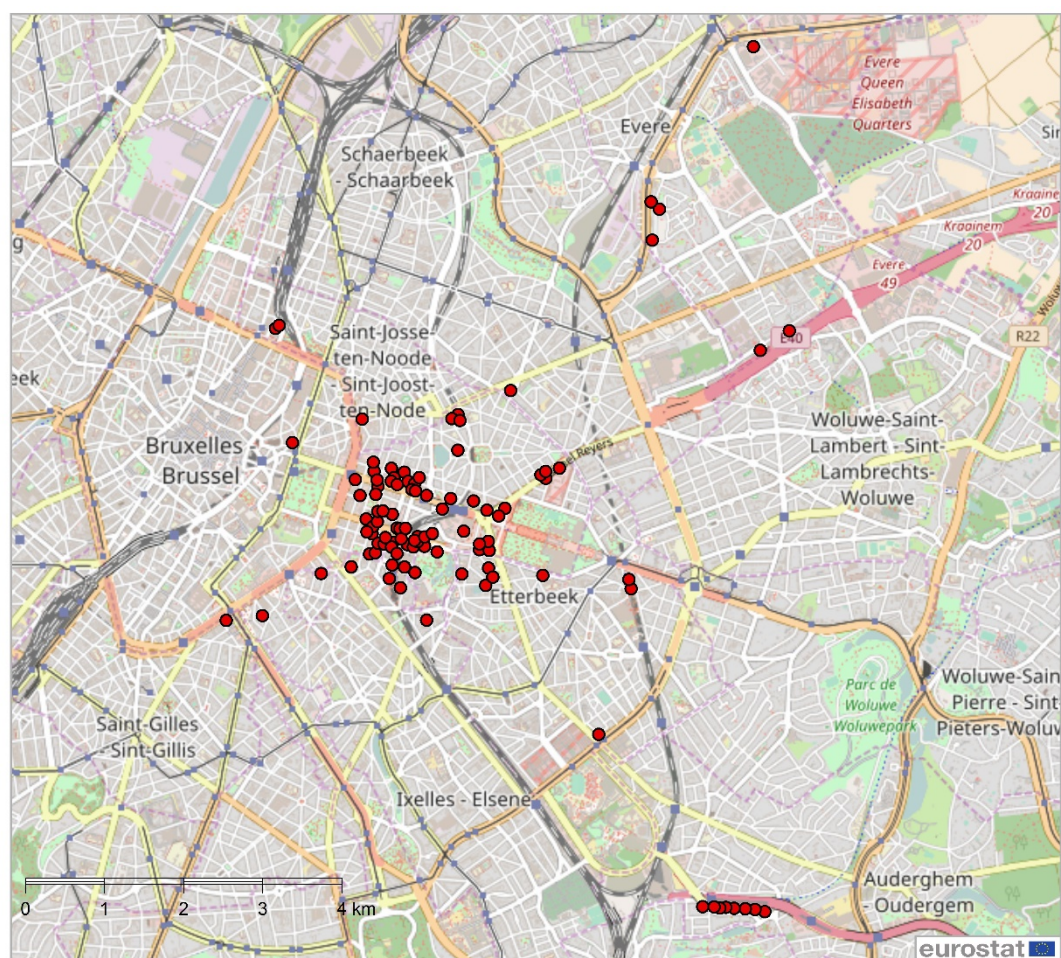
#### Адаптиране на подхода на ЕЦБ по отношение на собствеността в съответствие с нейния нов мандат

През 2012 г. държавите членки решават да разширят мандата на ЕЦБ с цел включване на задачи, свързани с Единния надзорен механизъм (ЕНМ). Въпреки че строителството на нейната основна сграда вече е било в ход, ЕЦБ е трябвало да намери офис пространство за около 1000 души допълнителен персонал, за да отговори на изискванията на ЕНМ. ЕЦБ е намалила размера на офис пространството в насоките за разпределяне на стаите от 10 % на 5 %, като е увеличила дела на споделените офиси и офисите за екипи и е намалила свободното пространство (излишък, който позволява движение, напр. при обновяване). Въпреки това институцията е трябвало да се откаже от плана си да концентрира своя персонал в една сграда и е наела две допълнителни сгради във Франкфурт.

### Концентрация

**16** Институциите са склонни да се концентрират в по-малко на брой, но по-големи сгради, които са разположени в един или няколко района, за предпочитане в близост до други институции. Това предпочитание се обосновава с икономии от мащаба, причини за сигурност, по-добри условия на труд, по-голяма производителност (напр. намаляване на времето за пътуване между сградите) и обществен имидж. Прилагането на този принцип намалява по подразбиране броя на сградите, подходящи за покупка или наем. На **фигури 5 и 6** по-долу е показано географското разпределение на сградите на институциите в основните местоположения Брюксел и Люксембург.

**Фигура 5 — Местоположение на институциите, агенциите и органите на ЕС в Брюксел<sup>13</sup>**



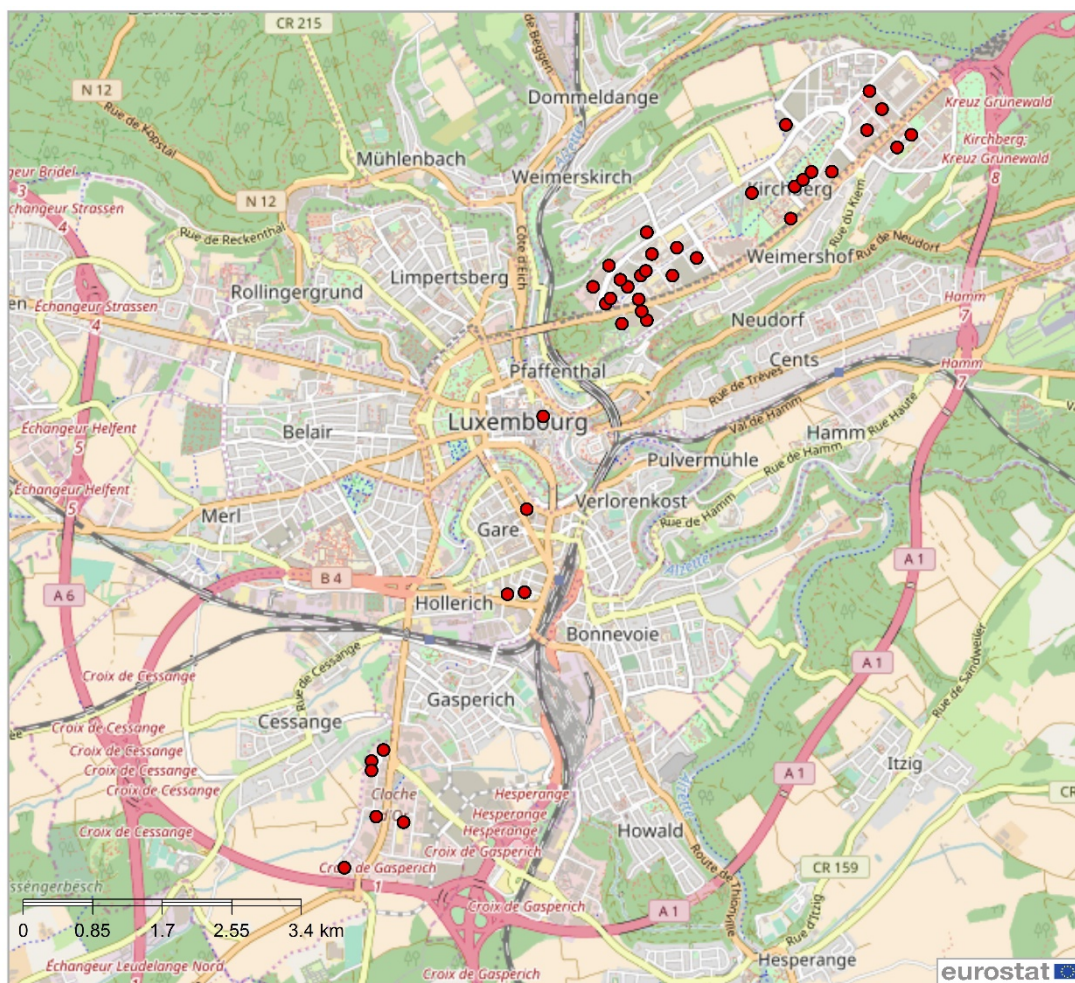
Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

**Източник:** Служба за публикации на ЕС.

<sup>13</sup> Складът на Комисията, който се намира на адрес Chaussée de Vilvorde, 140—142, Neder-Over-Heembeek (Брюксел), не фигурира на картата.

## Фигура 6 – Местоположение на институциите, агенциите и органите на ЕС в Люксембург



Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

**Източник:** Служба за публикации на ЕС.

**17** Рационализирането на сградния фонд чрез концентриране в по-малък брой по-големи сгради например е един от основните принципи на стратегията на Комисията за сградния фонд. През 2007 г. две трети от сградите на Комисията в Брюксел са били под 15 000 м<sup>2</sup> и едва 8 от 61 (13 %) са били по-големи от 20 000 м<sup>2</sup>. Десет години по-късно 22 от 52 сгради, включени в анализа на Сметната палата (42 %), са по-големи от 20 000 м<sup>2</sup>. Въпреки че цифрите не са напълно съпоставими, тъй като анализът на Сметната палата включва сгради, които се използват основно като офис сгради, те показват, че Комисията е приложила принципа на по-малко на брой, но по-големи сгради.

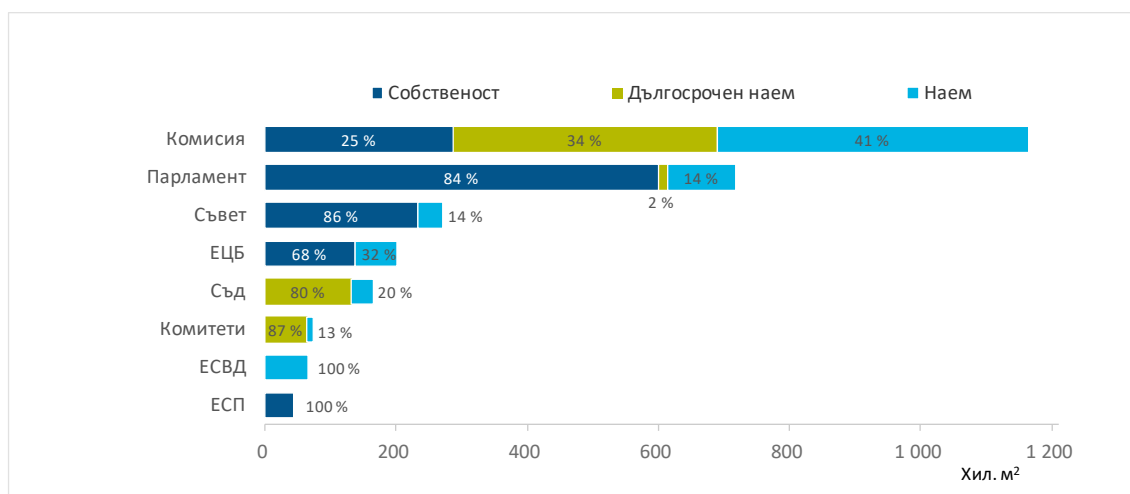
### Предпочитание на собственост пред наемане

**18** Всички проверени институции предпочитат собствеността пред наемането. На **фигура 7** по-долу е сравнена общата притежавана площ (офис пространство

и други) с общата наета площ<sup>14</sup> Въпреки че наемането позволява гъвкаво управление на сградите, притежаването им предлага на институциите редица предимства:

- по-малки дългосрочни разходи (добавена стойност, ако бъде обновена, възстановяване на стойността на сградата, ако бъде продадена);
- преференциални условия, предлагани от приемащата държава, като например възможността за закупуване или безплатно използване на земята;
- стабилност на разходите (защита срещу увеличения на наема) и по-добро средносрочно бюджетно планиране;
- свобода на използване и подобряване на собствеността без ограничения от наемодателя.

### Фигура 7 — Наета или притежавана сградна площ (собственост или дългосрочно наемане)



**Източник:** ЕСП, въз основа на наличните данни в годишните доклади относно сградния фонд и на данните, предоставени от институциите.

**19** Институциите, включени в анализа на Сметната палата, общо притежават<sup>15</sup> приблизително 70 % от площта, която заемат, в сравнение с приблизително 60 %

<sup>14</sup> Въз основа на чистата обща надземна площ

<sup>15</sup> Институциите разглеждат дългосрочните договори за наем с възможност за закупуване (емфитевсис) като собственост, въпреки че в повечето от случаите все още не са упражнили правото си на закупуване.

през 2004 г<sup>16</sup>. Съотношението ще нарасне в близко бъдеще при приключването на големи проекти за сгради, като например разширението на сградата KAD на Парламента, третата кула от офиси на Съда и комплекса JMO II на Комисията.

## Междуинституционалното сътрудничество е активно

**20** Институциите обсъждат стратегически въпроси по отношение на собствеността в няколко междуинституционални работни групи<sup>17</sup>. На тези заседания институциите се информират взаимно за своите предстоящи проекти, свързани със собствеността, с цел да се избегне конкуренция на един и същи пазар. Те обменят и информация относно наличното пространство в своите сгради. Това позволява на институциите да използват съвместно или преотдават имоти<sup>18</sup>, или да поемат управлението на помещения, които не са необходими повече на друга институция<sup>19</sup>. Те обсъждат и други въпроси, свързани със сградите, като например такива, свързани с околната среда и енергията.

**21** Едно от основните постижения на тези работни групи е тясното им сътрудничество при тръжни процедури. Институциите въвеждат междуинституционални тръжни процедури, например за закупуване на услуги по преместване, доставка на обзавеждане, офис оборудване и материали, експертен опит в сферата на застраховането и собствеността. Тези покупки увеличават влиянието на институциите върху доставчиците на услуги и водят до икономии от мащаба. Същевременно обаче те увеличават критериите за допустимост на

---

<sup>16</sup> Източник: „Сравнение на разходите между институциите в областта на недвижимата собственост“, CPQBF, юни 2005 г. и предоставените данни от ЕЦБ.

<sup>17</sup> Междуинституционалната работна група по инфраструктура, логистика и вътрешни служби в Брюксел и „Междуинституционалната група за координиране на недвижимата собственост в Люксембург“ на територията на Люксембург.

<sup>18</sup> Например междуинституционален склад в покрайнините на Брюксел, използван съвместно от Комисията и от Съвета.

<sup>19</sup> Така например, след като Комисията напуска сградата SDME в Брюксел, Парламентът успя да договори по-добра цена за сградата, за да осигури допълнителните си потребности. Понастоящем ЕСВД води преговори за сградите SCAN, които Комисията също е освободила. Парламентът е наследил наема на сградата GEOS в Люксембург от Съда и е прехвърлил наема на предишната си сграда (President) на ЕИБ. Съдът временно е преотдал под наем излишно пространство на ЕИБ, на Сметната палата и на Центъра за преводи към органите на Европейския съюз.

оферентите, което може да обезкуражи МСП от участие в покани за подаване на оферти.

**22** Институциите управляват своя сграден фонд автономно и показват ограничен интерес към създаването на междуинституционална агенция за собствеността. Според тях специализираните екипи за управление на сградите, намиращи се в близост до вземащите решенията във всяка институция, могат по-добре да задоволят техните специфични потребности.

**До известна степен институциите избират нови методи на работа, но все още не са оценили разходите и ползите от изпълнените проекти за нови методи на работа**

**23** Подходът НМР цели преобразуване на офисната среда чрез въвеждане на съвместни работни пространства в съчетание с по-гъвкава работна култура<sup>20</sup>. Той не означава непременно по-малко офис пространство, а по-скоро трансформирана офис среда и култура на работа в сътрудничество и с ангажирането на ръководството и служителите.

**24** Институциите на ЕС са въвели новите методи на работа посредством редица инициативи и процеси. Институциите, например, прилагат възможността за работа от разстояние при необходимост или регламентирано<sup>21</sup>. Въвеждането на структурна дистанционна работа в Съвета и в комитетите е довело до по-плътното използване на офис пространството чрез въвеждането на споделени офиси за работещите структурна дистанционна работа.

**25** Комисията въведе използване на разпределени и съвместни пространства в три сгради<sup>22</sup> в Брюксел, с цел да се оптимизира използването на наличната

---

<sup>20</sup> НВР изисква разработването на специфични инструменти в три основни области: човешки ресурси/култура на организацията (включително основан на дейности подход, политика за дистанционна работа и оценка на персонала), информационни и комуникационни технологии (надеждна ИТ инфраструктура без документи на хартиен носител) и работно пространство (тихи стаи, общи пространства, разположение на офисите и т.н.).

<sup>21</sup> Възможност за редуване на периоди на дистанционна работа и работа в офиса, когато е възможно.

<sup>22</sup> MO15, MERO, CSM1.

площ. Според Комисията това е довело до увеличение средно с 46 % на обитаването на тези сгради. По време на одита все още не бяха на разположение резултатите от проучването на удовлетвореността на персонала, работещ в колективна среда в тези три сгради. В Люксембург, Комисията използва съвместни работни пространства за приблизително 200 служители в две сгради<sup>23</sup>.

**26** Парламентът възложи проучвания за осъществимост за създаване на съвместни пространства в двата проекта за нови сгради<sup>24</sup>. Въпреки че проектът в първоначалната му форма впоследствие е бил прекратен, Парламентът изпълнява някои от неговите елементи в тези две сгради въз основа на диалог със съответните служби.

**27** Подходът за нови методи на работа е свързан с допълнителни инвестиционни разходи и като цяло се прилага като част от проекти за основен ремонт или за нови сгради. Институциите не са направили цялостна оценка на икономическите и другите ползи от колективните работни пространства, като например повишаване на производителността.

**Решенията относно помещенията за служебно ползване са добре обосновани, но механизмите за финансиране на строителни проекти често са сложни, поради което се нарушава прозрачността на бюджета**

**28** Сметната палата провери как институциите подхождат към приемащите държави, за да получат най-добрите условия при подбора на своите сгради.

**29** Тя анализира дали решенията за проекти за нови сгради са се основавали на критерии за добро финансово управление.

**30** Сметната палата провери и дали в избраните от институциите механизми за финансиране се отчитат вариантите, налични съгласно Финансовия регламент, дали те са прозрачни и дали насърчават отчетността.

---

<sup>23</sup> Drosbach и Euroforum.

<sup>24</sup> Martens and KAD.

## Като цяло приемащите държави предлагат на институциите подкрепа и преференциални условия

**31** Повечето от сградите във фонда на институциите са разположени в Брюксел и Люксембург, докато ЕЦБ е разположена във Франкфурт. В съответствие с Договорите за ЕС<sup>25</sup> приемащите държави освобождават институциите от преки данъци върху приходите, имуществото и други активи, и от косвени данъци<sup>26</sup>. Някои от приемащите държави предлагат на институциите и други предимства в зависимост от възможностите и резултатите от преговорите.

**32** Следните два случая са скорошни примери за преференциални условия, предоставени от белгийските власти. По отношение на сградата „Европа“ белгийските власти са предложили на Съвета земята и съществуващата сграда за символичната стойност от 1 евро и безплатното управление на проекта за сградата. По отношение на строителен парцел в Rue de la Loi Комисията е получила правото почти да удвои капацитета за строителство. По изчисления на Комисията строителството при максимален капацитет тук би спестило до 130 млн. евро инвестиции в земя на друго място в района.

**33** В Люксембург институциите също ползват преференциални условия и държавна подкрепа по отношение на своите проекти за сгради. Например властите в Люксембург са предложили на Парламента и на Съда земята за техните комплекси от сгради на символичната стойност от 1 евро<sup>27</sup>, като и двете институции наемат част от сградите си от държавата на преференциална цена. Участието на компетентния национален орган в проектите за сгради на институциите варира: той оказва техническа подкрепа на Парламента за строителството на неговия нов комплекс KAD II, но отговаря изцяло за управлението на проектите за сгради на Съда.

**34** Комисията се е договорила с люксембургската държава да замени основната си сграда в Люксембург (сградата „Жан Моне“ – JMO). През декември 2015 г. след решението на Комисията за освобождаване сградата JMO<sup>28</sup> се стигна до политическо споразумение за поделяне на разходите за временно заместващо

---

<sup>25</sup> Член 3 от Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз (ДФЕС).

<sup>26</sup> Освобождаване от данъци по право или чрез възстановяване.

<sup>27</sup> Държавата има преимущественото право да придобие сградите.

<sup>28</sup> Въз основа на технически проучвания, направи през 2013 г, които установиха по-високи рискове, свързани с наличието на азбест в сградата, от по-рано допуснатите.

настаняване. Заместващата сграда (JMO II) ще подслони повечето местни служители на Комисията и ще премахне необходимостта от повечето от наетите от нея сгради.

**35** През 1998 г. ЕЦБ е подписала споразумение с правителството на Федерална република Германия, в което се определят съответните роли и отговорности. Националните органи не са предложили на ЕЦБ никакви преференциални условия за нейните проекти за сгради. ЕЦБ купува земята<sup>29</sup>, за да построи своята централа в град Франкфурт при стандартни пазарни условия. Като част от покупката обаче град Франкфурт е поел ангажимент да допринесе за разходите, които възникват, наред с другото, от замърсяване на почвата в резултат на начина на използване на земята преди това.

### **Като цяло решенията за придобиване на помещения за служебно ползване са правилни**

**36** Одиторите анализираха дванадесет наскоро закупени и наети офис сгради и текущите строителни проекти на Парламента<sup>30</sup> и Комисията<sup>31</sup> — институциите с най-голям сграден фонд, с цел да преценят дали решенията се основават на:

- оценка на многогодишните потребности от помещения за служебно ползване;
- спазване на бюджетните ограничения;
- спазване на техническите спецификации;
- проучване на пазара;
- анализ на разходите и ползите;
- отчитане на разходите, свързани с целия жизнен цикъл на сградите по отношение на първоначалното обновяване, поддръжка, текущи разходи и основен ремонт;

---

<sup>29</sup> Grossmarkthalle site, бивш пазар на едро на Франкфурт, който е исторически паметник, построен през 1928 г.

<sup>30</sup> KAD II, Martens, SQM.

<sup>31</sup> MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN, ARIA, LACC, JMO II, Drosbach D.

- сравнение на вариантите за финансиране.

### 37 Те констатираха няколко изключения<sup>32</sup>:

- а) Съгласно правилата за прилагане на Финансовия регламент<sup>33</sup>, договорите за строителство<sup>34</sup> могат да бъдат сключени чрез процедура на договаряне след проучване на местния пазар. По принцип Комисията прилага т.нар. „методология на Калас“, която включва предварителното публикуване на уведомление за проучване на сграда. Тази методология обаче не е приложена в два случая в извадката на Сметната палата: за сградата ORBAN в Брюксел и за Drosbach – крило D в Люксембург. И в двата случая дерогацията е била обоснована с факта, че Комисията вече е обитавала съседните сгради<sup>35</sup>. Комисията планира да преразгледа тази методология.
- б) В бележките си към бюджетния орган<sup>36</sup> Комисията включва анализ на разходите и ползите на новите проекти. Сметната палата не откри доказателства за такъв анализ в документацията по проекта за JMO II. Проектът ще бъде финансиран предварително от люксембургската държава, а Комисията има възможност да придобие сградата след нейното завършване. Няма данни Комисията да е анализирала други варианти за финансиране.

---

<sup>32</sup> ORBN, JMO II, Drosbach D.

<sup>33</sup> Член 134,1 от Правилата за прилагане на Финансовия регламент.

<sup>34</sup> Съгласно чл. 121 от Правилата за прилагане на Финансовия регламент договорите за недвижими имоти обхващат закупуването, дългосрочното наемане, плодopolзването, лизинга, вземането под наем или покупката на изплащане, със или без опция за закупуване на земя, съществуващи сгради или друго недвижимо имущество.

<sup>35</sup> Дерогацията за сградата ORBAN е била обоснована допълнително с необходимостта да се отговори неотложно на нуждите от офис пространство. Тя е възникнала, тъй като преговорите за първоначално избраната сграда не са могли да приключат.

<sup>36</sup> Съгласно член 179, параграф 3 от Финансовия регламент, приложим до края на 2012 г. и член 203, параграф 5 от Финансовия регламент, приложим от януари 2013 г.

## Механизмите за финансиране на големи строителни проекти често са сложни и това влияе на прозрачността на бюджета

**38** Считано от 2013 г. е възможно да се финансира придобиване или изграждане на сгради чрез търговски заем съгласно Финансовия регламент<sup>37</sup>. Повечето текущи или наскоро приключили строителни проекти са започнали преди тази дата. За да финансират тези проекти (вж. проверените проекти в точки 43—50), институциите често използват сложни методи за финансиране, включващи държавата или финансови посредници (вж. примера в **каре 2**). В резултат на това те може да не разполагат с пълен контрол върху финансовите аспекти на проектите.

### Каре 2

#### Сложно финансиране при строителни проекти на Съда

От 1994 г. насам националните власти на Люксембург управляват строителните проекти на Съда чрез използването на частен предприемач, който получава необходимите средства от финансовите пазари. След като плащанията на наема покриват всички строителни, финансови и допълнителни разходи, Съдът ще поеме собствеността на сградата.

Националните власти на Люксембург и частният предприемач носят законова отговорност за взетите решения. Накрая обаче Съдът поема разходите.

**39** Парламентът е получил банкови заеми за разширението на сградата „Конрад Аденауер“ (KAD II) чрез сложна структура на финансиране, включваща дружество-посредник (собственост на търговска банка), което е поело финансирането на проекта. Дружеството е подписало два договора за финансиране – единият с ЕИБ, а другият с търговска банка, като всяка от тях е осигурила 50 % от финансирането на проекта.

**40** Парламентът и Съдът са финансирали предварително проекти за сгради, като са използвали неизползвани бюджетни кредити от други бюджетни редове:

- В периода между 2012 г. и 2016 г. Парламентът е прехвърлил 260 млн. евро от различни бюджетни редове за финансиране на проекта KAD II. От получената кредитна линия в размер на 474 млн. евро Парламентът е използвал 16 млн. евро. Парламентът е изчислил, че това е спестило разходи за лихви на стойност до 85 млн. евро.

<sup>37</sup> Член 203,8 от Финансовия регламент. Този регламент не се прилага за ЕЦБ.

- По същия механизъм от 2007 г. насам Съдът е извършвал предварителни плащания в размер на 89 млн. евро за свои проекти за сгради. Според Съда това значително е намалило влиянието на вноските за покупка чрез лизинг до 2026 г. върху бюджета поради планираните икономии от такси за финансиране в размер на над 24 млн. евро за целия период.

**41** Съветът е платил авансово на белгийските власти сумата от 294 млн. евро за проекта за сградата „Европа“ благодарение на неизползваните бюджетни кредити, прехвърлени от други бюджетни редове. Направените от Съвета авансови плащания са начислили лихви в размер на 10,3 млн. евро (нетна стойност). Направените през първите три години авансови плащания не съответстват на хода на строителните работи, така че на практика Съветът е финансирал проекта предварително (вж. **каре 3** по-долу).

### Каре 3

#### Авансовите плащания за строителството на сградата „Европа“ на Съвета не следват хода на проекта

В споразумението за строителството на сградата „Европа“ (известна преди това като Residence Palace) белгийската държава се е съгласила да финансира предварително проекта. През първите три години на проекта обаче (2008—2010 г.<sup>38</sup>) Съветът е платил на белгийската държава авансово 82 % от общия предвиден бюджет (235 млн. евро), въпреки че извършените разходи са представлявали едва 12 % от бюджета и фазата на строителство на проекта все още не е била започнала<sup>39</sup>. Съветът е продължил да плаща авансово приблизително 10 млн. евро годишно до приключването на проекта.

**42** Въпреки че някои институции (Парламентът, Съветът) редовно правят значителни авансови плащания по своите строителни проекти, те не са предвидили техния размер в съответните бюджетни редове от бюджета на ЕС. Тази практика по принцип води до големи бюджетни трансфери в края на годината, което влияе на прозрачността на бюджетната процедура. Този прагматичен подход позволява на бюджета на общите административни разходи да се развива по стабилен начин във времето. Сметната палата обаче не смята, че тази практика спестява средства на европейския данъкоплатец, както предполагат институциите на ЕС.

<sup>38</sup> Подробното споразумение е било подписано през март 2008 г.; до 31 декември 2010 г. са били платени 235 млн. евро.

<sup>39</sup> Доклад от вътрешен одит, озаглавен „Acquisition du Résidence Palace“, от 8 юни 2011 г.

## Прие големи строителни проекти има забавяне, а в някои случаи и значителни преразходи

**43** Сметната палата анализира изпълнението на четири големи строителни проекта, осъществявани от Парламента, Съвета, Комисията и Съда.

### Проектът на Съда: в рамките на бюджета и по график

**44** През последните години Съдът е осъществил три големи строителни проекта<sup>40</sup> в тясно сътрудничество с властите на Люксембург. Националните органи са ръководили строителните дейности безплатно. Те са ръководили търговете, гарантирали са, че проучванията и строителните дейности са били извършени правилно, и са отговаряли за контрола на качеството и за получаването на удостоверение, което се изисква по закон. Те са предоставили своите познания за пазара, технически и експертен опит при управлението и надзора на строителните проекти. Освен това, тъй като Съдът не е действал като предприемач, за извършването на последващи действия по проекта е била необходима само малка част от неговите служители. Проектите са били завършени по график и без допълнителни разходи. Към момента на извършване на одита продължаващият проект за строителството на трета кула (проектът CJ9) се е извършвал в рамките на предвидения бюджет и по график.

### Проектът „Европа“ на Съвета: в рамките на бюджета, но със забавяне

**45** През 2005 г.<sup>41</sup> Съветът е делегирал управлението на обновяването на Блок А на Residence Palace на белгийските власти. Сградата е предназначена за провеждане на заседанията на Европейския съвет и на Съвета на Европейския съюз.

---

<sup>40</sup> CJ4 (2001—2008 г.) Основен ремонт на Palais и 4-то разширение на сградите на Съвета (Anneau, Gallery, Кула А, Кула Б); CJ8 (2006—2013 г.) Основен ремонт и модернизирание на прилежащи сгради (Erasmus = Прилежаща сграда А, Thomas More = Прилежаща сграда Б и Прилежаща сграда В); CJ9 (2013 – до момента) Строителство на пето разширение – 3-та кула.

<sup>41</sup> Пълната хронология на проекта е на разположение на уебсайта на Съвета (<http://www.consilium.europa.eu/en/contact/address/council-buildings/europa-building/timeline-europa-building/>).

**46** Крайната договорена цена<sup>42</sup> не е надхвърлила значително първоначалния бюджет: 246 млн. евро спрямо 240 млн. евро в първоначалния бюджет, като двете цени се базират на стойности от 2004 г. Строителството обаче е приключило с тригодишно закъснение. Забавянията са били породени от промени в проекта поради непредвидени обстоятелства<sup>43</sup>. За забавянето са допринесли редица слабости при управлението на проекта:

- Националните органи не са контролирали по подходящ начин исканията за промени и не са платили навреме на изпълнителите.
- Консултантските фирми, с които националните органи са били сключили договори, са разполагали с ограничен капацитет за включване на сложните функционални изисквания и изисквания за качество на Съвета в тръжните спецификации. Това е затруднявало проекта по време на целия му жизнен цикъл и е довело до по-голямата част от исканията за промени;
- Постигането на споразумение относно крайната цена е било сложно, защото дори шест месеца след предаването националните органи не са били в състояние да предоставят пълния списък на фактурите.

**47** Съветът частично е намалил въздействието, като е увеличил екипа по проекта и е ускорил процедурите за управление на проекта и вътрешния контрол.

---

<sup>42</sup> В споразумението е била предвидена възможност за доброволно уреждане на крайната цена на проекта въз основа на предоставени от държавата подкрепящи документи, одобрени от Съвета. Това е позволило на Съвета да договори цената, която към онзи момент е била крайна, и да се освободи от всички минали, настоящи и бъдещи задължения.

<sup>43</sup> По-голямата част от тези промени се дължат на нова конфигурация на Европейския съвет и на създаването на поста Председател със специални прерогативи за представителство на Европейския съюз пред трети страни, като и двете са следствие от Договора от Лисабон. Съществените закъснения се дължат също така на обжалването пред първоинстанционния съд от един от загубилите участници в процедурата за възлагане на обществена поръчка, на установяване на значително замърсяване на почвата и на завишени изисквания за сигурност.

## Проект KAD II на Парламента: значителни забавяния, водещи до допълнителни разходи

**48** Първоначално датата на предаване на сградата KAD II е трябвало да бъде 2013 г. Оценката към момента е следната: източна строителна площадка – края на 2019 г., западна строителна площадка – 2022 г. Основните обяснения за това забавяне са ограниченият опит на Парламента като предприемач в началото на проекта и неуспешният първи търг за строителни дейности. Изготвянето на финансовата структура и на модела на финансиране се е забавило с три месеца поради неуспешния първи търг.

**49** Първоначално предвиденият бюджет от 317,5 млн. евро е бил коригиран през 2009 г. на 363 млн. евро<sup>44</sup>. С цел да се гарантира успешното провеждане на търга, като същевременно се съблюдава разпределеният бюджет, Парламентът е намалил мащаба на проекта, променил е техническите спецификации и е позволил по-голяма конкуренция при процедурата за възлагане на обществена поръчка чрез увеличаване на броя на обособените позиции. Тъй като проектът все още не е приключил, крайната цена не е известна. Парламентът възнамерява да запази разходите в рамките на настоящия бюджет от 432 млн. евро<sup>45</sup>. Предвид нарастването с 8 % на ценовия индекс за строителни дейности в периода между 2012 г. и 2017 г., разходите за строителство биха могли да нараснат допълнително.

**50** Поради това забавяне Парламентът трябва да наеме други сгради в Люксембург за по-дълъг период от първоначално планирания. Допълнителните разходи за наем са на стойност 14,4 млн. годишно, или 86 млн. евро за шестгодишния период. От счетоводна гледна точка допълнителните разходи за наем се компенсират от по-късното начало на амортизацията на инвестицията за новата сграда (17,3 млн. евро на година). Въпреки това европейският данъкоплатец, освен че плаща за строежа на новата сграда, плаща и допълнителните разходи за наем.

---

<sup>44</sup> На цени от 2005 г. само за разходите за строителство.

<sup>45</sup> На цени от 2012 г. само за строителство, с изключение на хонорарите на архитектите, подобрението на проекта, разходите за евентуално модернизиране на сегашната сграда KAD.

## Проектът JMO II на Комисията: забавяне и допълнителни разходи

**51** Дългите преговори с люксембургската държава са забавили започването на големия строителен проект JMO II на Комисията в Люксембург. Постигането на първоначално споразумение през 2009 г. е отнело 15 години.

**52** Плановете на Комисията и на властите на Люксембург са били сградата да бъде построена на два етапа – първият до средата на 2016 г., а вторият – в края на 2019 г. Графикът за завършване на сградата е бил коригиран няколко пъти преди започване на строителството. В последния известен график за проекта JMO II за дата на предаване за етап 1 е посочена февруари 2023 г., а за етап 2 – февруари 2024 г.

**53** Закъснялото начало на проекта за строеж е породено основно от несигурност по отношение на архитектурния конкурс, административните проблеми в тръжната процедура за изкопни дейности и допълнителните мерки за сигурност, които е трябвало да бъдат включени в проекта. Все още не е ясно как разходите в резултат от забавянето ще бъдат поделени с люксембургските власти. Освен това, през 2015 г. Комисията е трябвало да евакуира основната си сграда в Люксембург — JMO — като предпазна мярка за избягване на излагането на служителите на потенциална опасност, породена от наличието на азбест. Поради това тя е наела допълнително офис пространство в няколко сгради, за да премести служителите.

**54** Предвид първоначалното споразумение и последния известен график, по преценка на Сметната палата Комисията ще извърши разходи за наем в размер на 248 млн. евро<sup>46</sup> поради закъснялото начало на проекта за строеж и поради необходимостта от допълнително офис пространство вследствие на евакуацията на сградата JMO. Това забавяне обаче води до закъсняло начало на плащанията за наеми за сградата JMO II. Комисията оценява неплатените наеми за периода на забавянето на 176,2 млн. евро<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Тази приблизителна оценка е на базата на последния известен график от Комисията, във връзка с напускането на наетите сгради и преместването на служители в сградата JMO II.

<sup>47</sup> На базата на хипотеза на Комисията от 2013 г. към момента на подписване на рамковия договор с властите на Люксембург.

## Мониторингът и докладването не са достатъчни

**55** Сметната палата провери как институциите на ЕС извършват мониторинг на различни аспекти от своя съществуващ сграден фонд (напр. управление на пространството и съоръженията, договорни условия, спазване на техническите спецификации), включително показателите, свързани с ефикасното използване и стойността на сградите. Това ще им даде общ поглед върху техния сграден фонд, като ще им даде възможност да определят възможните области на подобрене. Сметната палата провери дали институциите са подобрили стандартизацията за измерване на площта и за категоризация и дали е възможно да се съпостави ефикасността чрез използване на вътрешно наличните данни, докладвани на бюджетните органи.

### Институциите наблюдават различни аспекти, но не и показателите, свързани с ефикасното използване и стойността на сградите

**56** Институциите използват разнообразие от ИТ системи и инструменти за управление и мониторинг на своя сграден фонд. Всеки един аспект от сградния фонд, като например управление на съоръженията, разпределение на пространството, потребление на енергия, финансови, правни и счетоводни аспекти, се наблюдава посредством ИТ системи или ръчно чрез електронни таблици.

**57** Комисията в Люксембург използва доклади за разпределение на пространството за съгласувано управление на правата на разпределение на пространството, определени в Наръчника за условията за настаняване. В Брюксел от 2015 г. насам Комисията разработва свой софтуер за интегрирано управление на недвижими имоти, който в крайна сметка следва да осигурява една точка за достъп до всякаква информация, свързана със сградния фонд на Комисията. С използваната понастоящем система обаче не се изготвят доклади за мониторинг на това дали разпределеното на отделите за политиката (ГД) пространство съответства на условията, определени в Наръчника за условията за настаняване.

**58** Системата на Парламента за управление на офис пространството и за планиране на нуждите от настаняване може да генерира различни справки<sup>48</sup>. Сметната палата обаче не намери доказателства, че Парламентът редовно

<sup>48</sup> Например в справка GPI 480 се дава моментна картина на площта на всички сгради по обекти, разбита като офис пространство/специфично пространство/съоръжения.

използва тези справки, за да извършва мониторинг на своето офис пространство. Парламентът планира да разработи до 2026 г. система, позволяваща електронно съхранение на цялата информация, свързана със сградите.

**59** Мнозинството от институциите не извършват редовен мониторинг на показателите за оценка на ефикасността на своя сграден фонд за целите на управлението.

**60** Комисията в Брюксел използва само един показател, свързан с ефикасността на помещенията за служебно ползване в своя сграден фонд: нетната офис площ, разпределена на работно място. Той отчита средно 14 м<sup>2</sup>, като целта от 12 м<sup>2</sup> следва да бъде постигната до 2020 г. основно чрез въвеждане на колективни пространства. Сметната палата не установи никакви показатели, свързани с ефикасността на помещенията за служебно ползване, в съответните годишни доклади за дейността на Парламента, Съвета или Съда, нито че тези институции са изготвили други доклади за управление, в които се оценява ефикасността на управлението на помещенията за служебно ползване.

**61** Въпреки това Комисията има определения<sup>49</sup> за показатели за ефикасност, като например нетна разгъната застроена площ/брутна разгъната застроена площ; използваема площ над земята/нетна разгъната застроена площ над земята; офис пространство/нетна разгъната застроена площ над земята. Сметната палата откри доказателства, че ефикасността на площите на сградата е един от критериите, които се вземат предвид при оценката на офертите за нови проекти за сгради. Комисията обаче не извършва мониторинг на тези показатели на равнището на целия сграден фонд.

**62** ЕЦБ прилага добре разработен подход за мониторинг и докладване на своя сграден фонд (вж. **каре 4** по-долу).

---

<sup>49</sup> Определенията са дадени в Кодекса за измерване, приложим за сградите на Комисията в Брюксел.

## Каре 4

### Мониторинг и докладване относно сградния фонд на ЕЦБ

Въз основа на система за управление на съоръженията и пространството отделът, който отговаря за управлението на сградите, анализира параметри като разпределение на пространството по дирекции, средната площ на офисите на работно място, средната площ на служител и т.н. Той анализира и различните видове разходи, свързани със сградите (наем, поддръжка, енергия, услуги по почистване и други оперативни разходи). ЕЦБ докладва за своя сграден фонд в месечен доклад за управлението, в който включва например развитието на наличните и заетите работни места, развитието на резервите и информацията относно работните места на стопанска площ.

**Наличните данни не са стандартизирани, така че институциите не могат лесно да бъдат съпоставени**

**63** През 2009 г. институциите на ЕС<sup>50</sup> са приели Междуйнституционален кодекс за измерване. С този кодекс се определят методите за измерване и основните видове площи в сградите въз основа на германски стандарти. Всяка институция е доразработила този кодекс на по-подробни категории площи, което затруднява съпоставката на данни от различни институции<sup>51</sup>. Комисията в Брюксел и Люксембург дори използва различни категории площи. Това я затруднява при изготвянето на доклади въз основа на едни и същи параметри.

**64** Въпреки че три от петте проверени институции<sup>52</sup> използват същата ИТ платформа за управление на своето пространство, всяка една от тях е персонализирана. Това оказва отрицателно въздействие върху наличието на съпоставими данни.

**65** Всяка година до 1 юни институциите предоставят на бюджетните органи подробен доклад относно своята политика за сградите<sup>53</sup>. Това изискване е

<sup>50</sup> Въпреки че ЕЦБ не е част от това споразумение, тя прилага същите стандарти.

<sup>51</sup> Например Съветът включва малките заседателни зали в най-ниската подкатегория офис пространство, докато други институции на ЕС (Комисията, Парламентът, Съдът) — не.

<sup>52</sup> Съвет, Съд, Комисия (OIL).

<sup>53</sup> Годишен доклад относно сградния фонд съгласно член 203, параграф 3 от Финансовия регламент (не е приложим за ЕЦБ).

въведено през 2013 г. от Финансовия регламент Докладът трябва да включва разходи и площ на сграда, както и очакваната промяна в планирането на площите и местоположенията през идните години. Това изискване е направило положението със собствеността на институциите и техните действия по-прозрачни за бюджетните органи, а по отношение на някои институции и за обществеността<sup>54</sup>.

**66** На **фигура 8** по-долу е показано, че в своите годишни доклади относно сградния фонд всяка институция използва различни категории площи, така че тези категории не могат да се използват с цел сравнение. Във Финансовия регламент не се изисква включването на информация относно броя работни места или персонала, за който са осигурени помещения. Той не изисква и включването на никакви показатели за ефикасност.

### Фигура 8 – Годишни доклади относно сградния фонд – категории офис пространства

Категории площ в годишните доклади относно сградния фонд	Институции, използващи тези категории в своя годишен доклад
Офис пространство (над земята, под земята, общо) Специфични площи (над земята, под земята, общо) Съоръжения (над земята, под земята, общо)	Съвет
Офис пространство над земята Пространство над земята, което не се използва за офиси	Комисия Съд
Обща брутна площ	Европейски парламент

*Източник:* ЕСП, въз основа на годишните доклади на институциите относно сградния фонд.

**67** Освен това в доклада на Комисията не се дава ясна картина на различните видове площ в нейния сграден фонд, тъй като не са ясно определени критериите за разделяне на офис пространство и пространство, което не се използва за офиси. Освен това площите, използвани от Комисията в годишния доклад относно

<sup>54</sup> Годишните доклади на Съвета, Комисията и Съда относно сградния фонд са публични документи.

сградния фонд, не са съпоставими с отбелязаните в инструментите за управление на пространството.

**68** Най-скорошният опит за изготвяне на консолидирана информация за сградите на институциите на ЕС датира от 2010 г. Институциите на ЕС са изготвили доклад в контекста на проектобюджета за 2011 г. в отговор на искане от Парламента и Съвета за „предоставяне на обширна информация по въпроси, свързани със сградите, с предварителния проектобюджет/разчети“<sup>55</sup>. В този доклад<sup>56</sup> са представени данни за следните съотношения за сградния фонд на институциите:

- дял на офис пространството и пространството, което не се използва за офиси, от общото пространство;
- офис пространство/служител;
- среден разход/м<sup>2</sup>.

**69** Стойностите на показателите варират значително между отделните институции. Сметната палата не получи доказателства, че представените данни са били анализирани, или че от институциите ще бъде поискано да подобрят съпоставимостта на показателите или да изготвят докладите по-редовно.

### **Показателите за площ са съпоставими между отделните институции, но разходите варират значително**

**70** Въз основа на наличната информация и след нанасяне на корекции при необходимост, Сметната палата сравни ефикасността на политиките на институциите за сградите. За тази цел тя изчисли и анализира показателите за площ и наскоро договорените наеми по отношение на пазарните нива.

**71** Тя изчисли и годишно платените наеми на човек и стойността на квадратен метър за наскоро построените или придобити сгради.

---

<sup>55</sup> Съобщение за пресата от 2975-то заседание на Съвета на Европейския съюз (Икономически и финансови въпроси (Бюджет)) на 18 ноември 2009 г. в Брюксел, стр. 15 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-09-333\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-333_en.htm)).

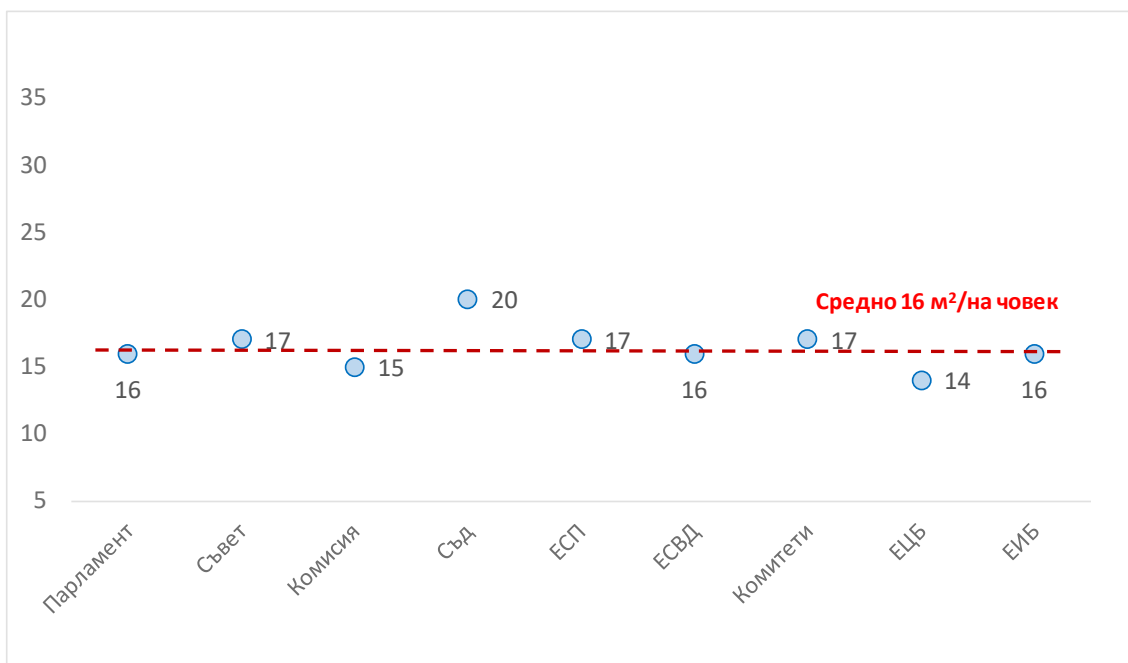
<sup>56</sup> „Консолидирана информация за сградите, предоставена от европейските институции с проектобюджет за 2011 г.“, 20 май 2010 г.

## Средните площи на офисите са съпоставими

**72** За да сравни използването на помещенията за служебно ползване, Сметната палата изчисли показателите за площ въз основа на данните, получени от институциите на ЕС (вж. приложение I за използваната методология).

**73** На фигура 9 по-долу е показано, че средната офис площ на човек в повечето институции е близо до средно претеглената стойност от 16 м<sup>2</sup> на човек за всички институции<sup>57</sup>, докато на фигура 10 по-долу е показано, че офис площта на човек в повечето сгради е под или близо до средното, и са определени екстремните стойности.

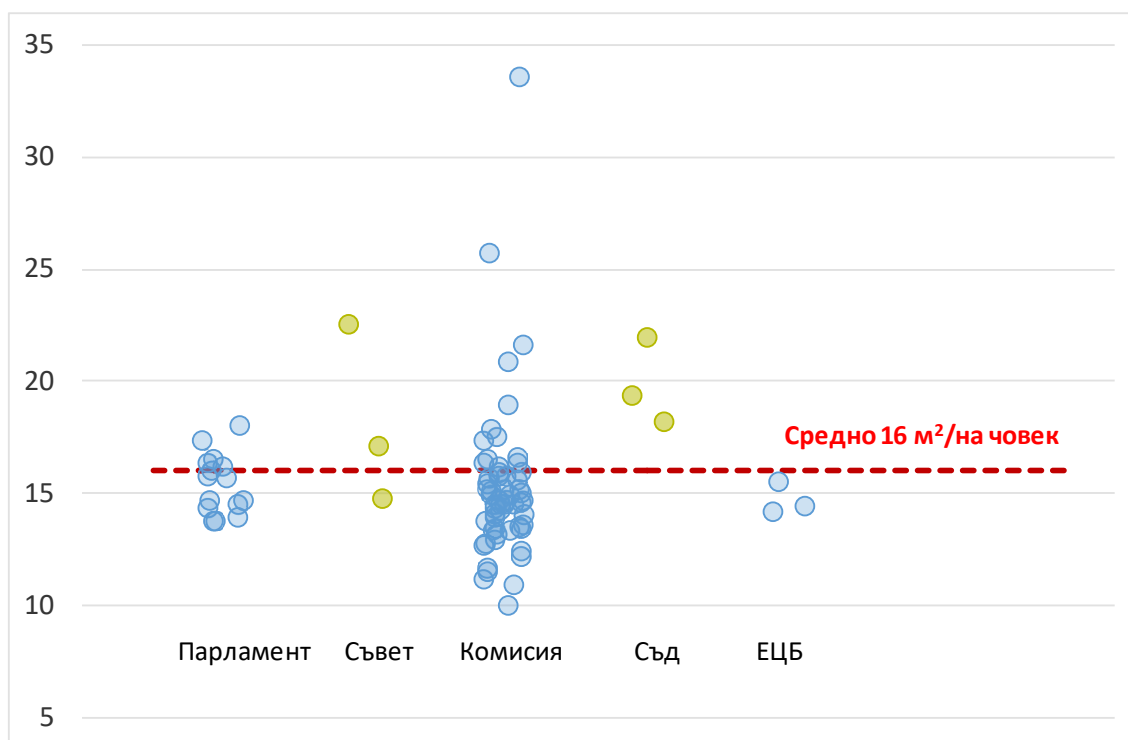
### Фигура 9 — Средна площ на офисите на човек по институции



**Източник:** ЕСП въз основа на данни, предоставени от институциите.

<sup>57</sup> Включително данните, получени от ЕСП, ЕСВД, комитетите и ЕИБ.

**Фигура 10 — Площ на офисите на човек по сгради**



**Източник:** ЕСП въз основа на данни, предоставени от институциите.

**74** След завършване на сградата „Европа“ приблизително 9 % от нетната площ на офисите е била на разположение. Към момента на извършване на одита това пространство се е използвало за временно настаняване (напр. евакуация на сградата „Европа“, провеждане на среща на върха на срещата „Азия – Европа“, основни ремонти). Това засяга нетната площ на офисите на човек за Съвета и за самата сграда „Европа“.

**75** Трите точки, свързани със Съда, на **фигура 10** представляват два комплекса от сгради<sup>58</sup> и сградата Т. Понастоящем Съдът разполага с 2 962 м<sup>2</sup> необитаеми офиси в сградата Т, които представляват приблизително 19 % от нетната площ на офисите в сградата и 6 % от общата нетна площ на офисите. Допълнителното пространство преди това е било отдадено под наем на други институции, но в момента е празно. Въпреки че сградата надхвърля текущите му потребности, Съдът е взел решение да продължи да я наема по няколко причини. Първо, Съдът наема сградата от държавата на преференциална цена (под пазарните нива). Второ, цялата сграда е трябвало да бъде наета, и трето, Съдът има значителни изисквания по отношение на сигурността и поверителността, които ограничават вариантите за преотдаване под наем на допълнителното пространство. На

<sup>58</sup> Комплексът Palais (Anneau, Tour A, Tour B, Galerie) и допълнителните сгради (Erasmus, Thomas More, Annexe C).

последно място, Съдът ще прекрати наема при завършването на третата кула, предвидено за лятото на 2019 г. Ако това пространство се извади от площта на офисите, средната площ на офисите на човек е 19 м<sup>2</sup> за Съда и 18 м<sup>2</sup> за сградата Т.

**76** По-малката от средната площ на офисите в ЕЦБ може да се обясни със значителния дял на споделените офиси и офисите на екипи от общото офис пространство. При Комисията тя може да се обясни с много малкото буферно пространство в сравнение с други институции.

**77** ЕЦБ и ЕИБ извършват мониторинг и на гъстотата въз основа на оборудваните работни места. Това съотношение не взема предвид действителното използване и е 12 м<sup>2</sup> на работно място и за двете институции<sup>59</sup>.

**78** Целта на Комисията за сградния фонд в Брюксел е 12 м<sup>2</sup> на работно място до 2020 г.<sup>60</sup>, като по собствените ѝ изчисления в момента тя постига 14,5 м<sup>2</sup> на човек. Към момента на одита едва пет сгради в Брюксел са били с гъстота под или близо до 12 м<sup>2</sup> на човек<sup>61</sup>. Тези сгради представляват 9 % от общата площ на офисите на сградите, включени в анализа на Сметната палата (вж. **фигура 11**).

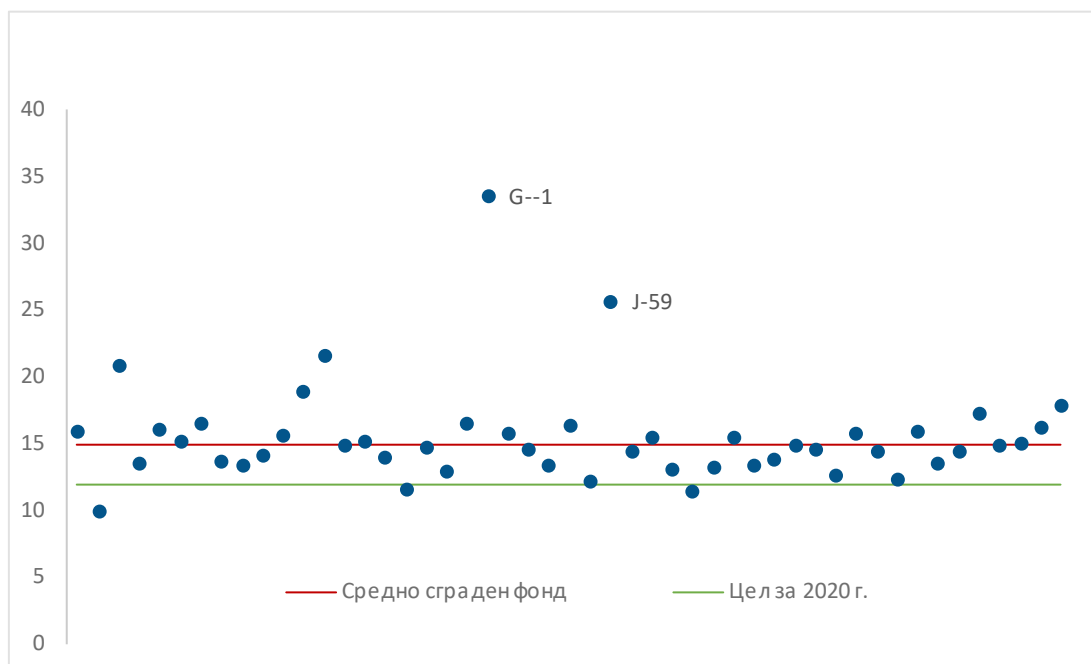
---

<sup>59</sup> При ЕЦБ разликата между съотношението въз основа на оборудваните работни места (12 м<sup>2</sup> на човек) и съотношението въз основа на заетите работни места (16 м<sup>2</sup> на човек) се обяснява с буферното пространство от 18 % на оборудваните работни места в края на 2016 г.

<sup>60</sup> Годишен план за управление на ОИВ за 2017 г. ОИВ не посочва дали целта включва необитаемите офиси и буферното пространство.

<sup>61</sup> В-28, CSM1, L-15, J-54, MO-59.

## Фигура 11 — Площ на офисите на човек в сградите на Комисията в Брюксел



**Източник:** ЕСП, въз основа на данните, предоставени от Комисията.

**79** Целта на Комисията за буферното пространство в Брюксел е 15 000 м<sup>2</sup>, което представлява приблизително 2 % от нейния сграден фонд. Към декември 2017 г. Комисията е имала на разположение буферно пространство, равняващо се на 895 свободни работни места, разделено в девет сгради. Това обяснява защо средната площ на офисите на човек е сравнително висока за някои сгради (например сградата G-1). Към момента на извършване на анализа от Сметната палата една сграда (J-59) е била в преходен период (празна между преместванията), а в момента е заета от изпълнителната агенция ЕАСЕА.

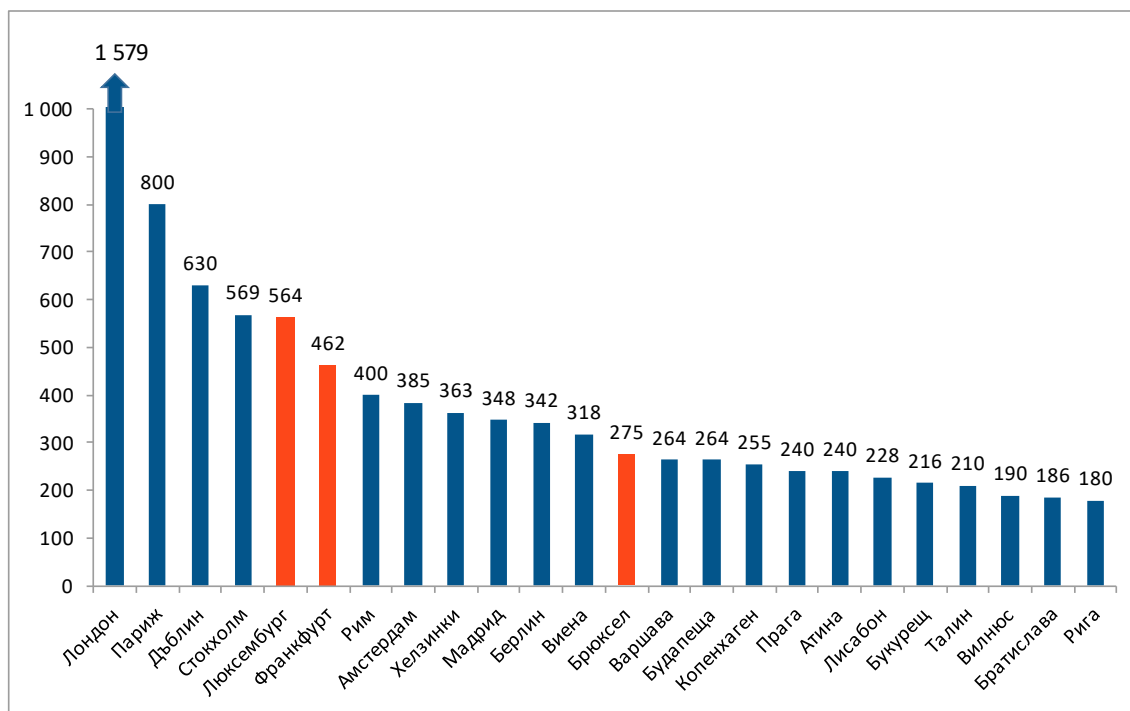
**Договорените наеми като цяло са под пазарните нива, но наемите на човек варират значително за отделните сгради**

**Наем спрямо пазарната цена**

**80** На [фигура 12](#) по-долу са показани най-високите наеми в 23 европейски столици и във Франкфурт. Най-високите наеми в Брюксел са по средата. Люксембург е петият най-скъп град, следван от Франкфурт. В самите градове най-скъпите наеми варират според местоположението. Например най-скъпият наем за Люксембург от 564 евро/м<sup>2</sup>/годишно важи за най-скъпия район – центъра на

града. Повечето сгради на институциите обаче са в Kirchberg и Cloche d'Or, където най-скъпият наем е съответно 408 евро/м<sup>2</sup>/годишно и 354 евро/м<sup>2</sup>/годишно<sup>62</sup>.

## Фигура 12 — Най-скъпи наеми в 23 европейски столици и във Франкфурт — четвърто тримесечие на 2016 г.



**Източник:** ЕСП, въз основа на доклад за пазара на европейския офис за недвижими имоти на VNP Paribas (издание от 2017 г.), в който са отразени цените за четвъртото тримесечие на 2016 г.

**81** За извадка от девет наскоро сключени договора за наем Сметната палата сравни договорения наем с пазарните условия (вж. [приложение I](#) за повече подробности във връзка с методологията и източниците на данните, използвани от Сметната палата). Пет от шестте сгради в Брюксел са наети от Комисията<sup>63</sup>, а шестата – от Парламента<sup>64</sup>. Мнозинството от договорите са подписани за 15 години. Сметната палата установи, че договореният от институциите наем логично е под най-скъпите наеми в Брюксел и под или близо до средния за пазара в квартала Léopold, където се намират сградите (вж. [фигура 13](#) по-долу). Договорените от Комисията суми за наемите за трите сгради в Люксембург<sup>65</sup> са под нивото на най-скъпия наем на пазара и под нивото на средния наем.

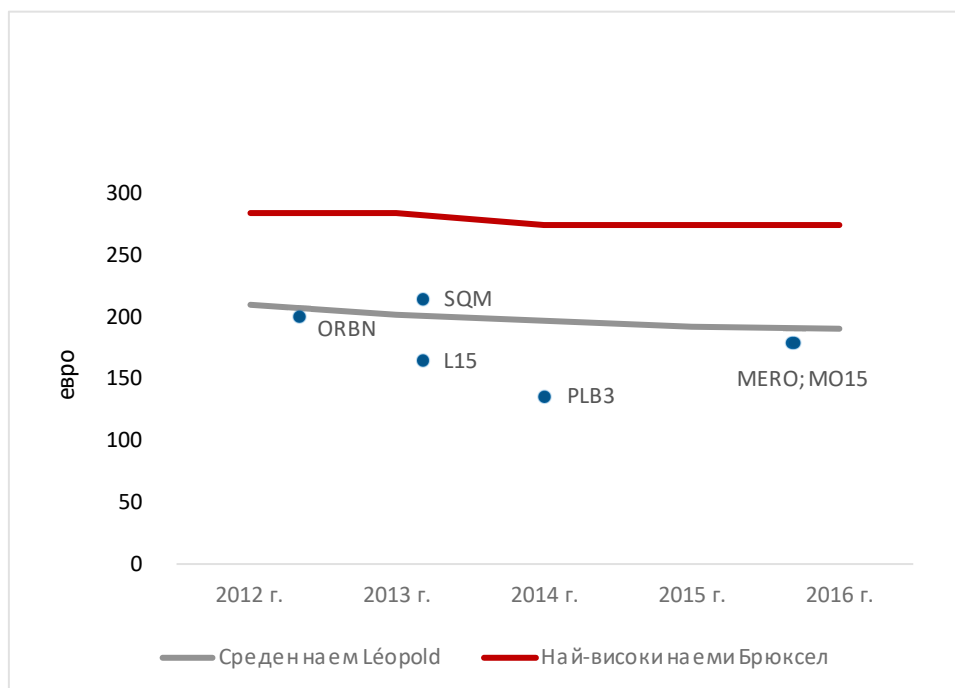
<sup>62</sup> Източник: Доклад на JLL за пазара на офиси за четвърто тримесечие на 2016 г.

<sup>63</sup> MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN.

<sup>64</sup> SQM.

<sup>65</sup> ARIA, LACC, Drosbach D.

**Фигура 13 — Наеми спрямо най-високите и средните наеми на пазара в Брюксел**



**Източник:** ЕСП, въз основа на публично наличните доклади за пазара и на данните, предоставени от институциите.

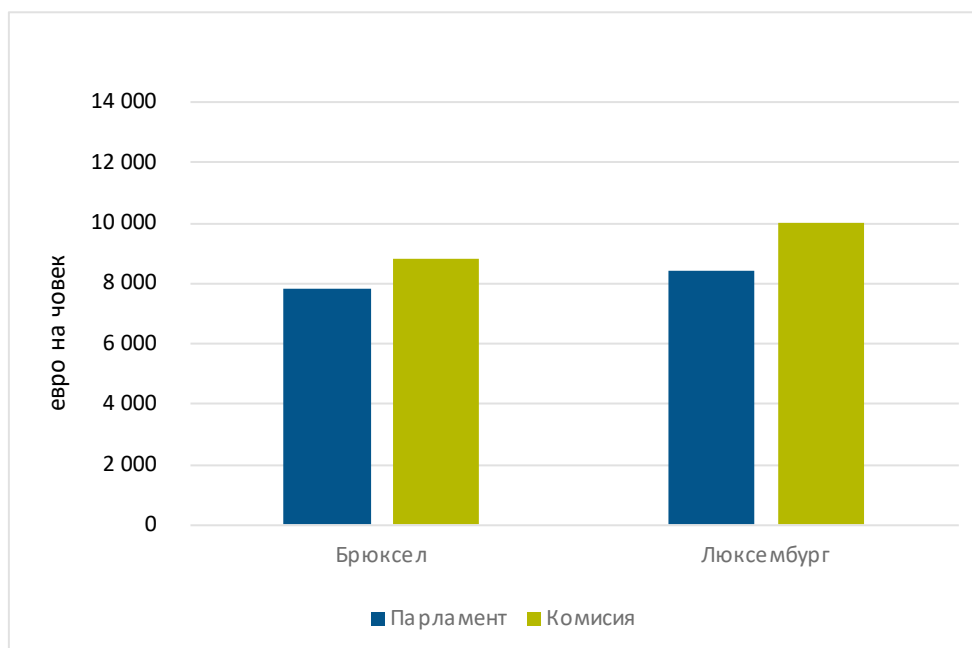
**82** Някои собственици на сгради са предложили стимули на европейските институции. При шест от девет проверени договора собствениците са предложили на институциите период без плащане на наем, докато в четири от случаите разходите за обновяване са били поети частично от собствениците на имота.

### Наем на човек

**83** На **фигура 14** по-долу се сравнява средно претегленият годишен наем на човек на две основни места – Брюксел и Люксембург (вж. **приложение I** за подробности във връзка с методологията на Сметната палата)<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> Съветът не наема никакви офис сгради.

**Фигура 14 — Среден годишен наем на човек**



*Източник:* ЕСП въз основа на данни, предоставени от институциите.

**84** Парламентът наема две офис сгради в Брюксел и четири в Люксембург. Комисията наема 26 офис сгради<sup>67</sup> в Брюксел и осем в Люксембург. Съдът наема една сграда в Люксембург. Повечето от сградите в Брюксел са наети по договори за плодopolзване, които предлагат допълнителни данъчни ползи в сравнение с обикновените наеми (вж. **приложение I, точки 12 и 13**). В Люксембург повечето от договорите на институциите са за обикновени наеми.

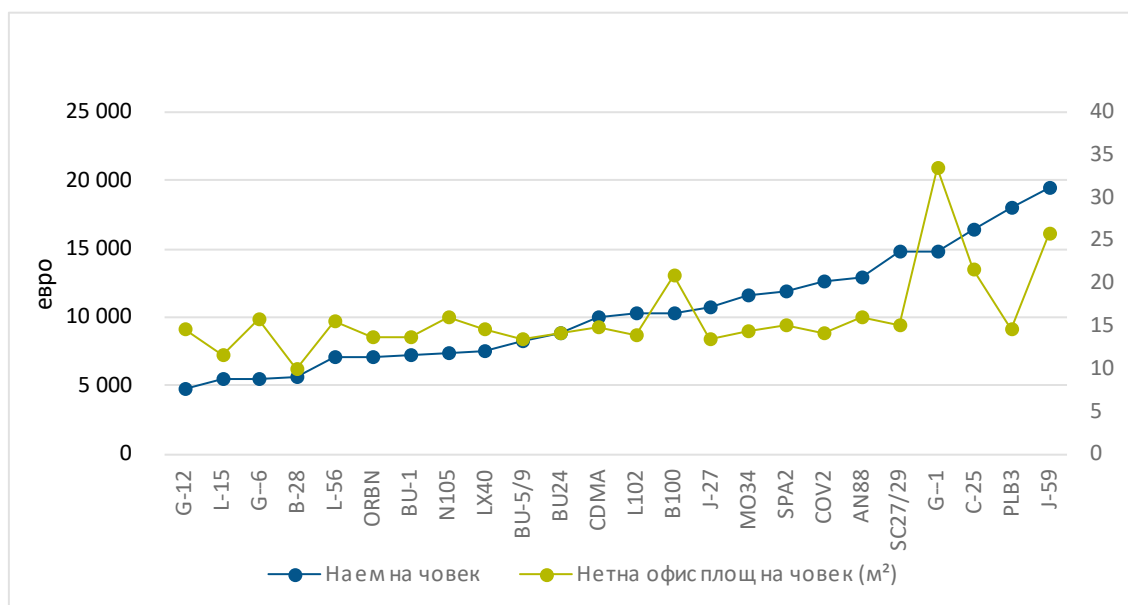
**85** Средният годишен наем на човек по принцип е по-висок в Люксембург отколкото в Брюксел. Това се дължи на разликите в пазарните цени на наемите в двата града, както е видно от **фигура 12**. По-ниският среден наем на човек на Парламента в Люксембург се обяснява с факта, че Парламентът наема три от своите четири сгради от националните органи и ползва преференциални условия до построяването на новата KAD II. Средният годишен наем на човек за Съда е сравнително висок (12 500 евро на човек) и не е включен във **фигура 14**, тъй като данните се основават само на една сграда (сградата Т), значителна част от която в момента е празна. Съдът ще спре да плаща наем за сградата през 2019 г. (вж. **точка 75**).

**86** Сметната палата забеляза, че годишният наем на човек варира значително за отделните сгради. Например в случая с Комисията в Брюксел той варира между

<sup>67</sup> Сгради с над 20 % офис пространство.

4 800 евро и 19 500 евро, докато в Люксембург той варира между 9 400 евро и 14 500 евро. Както е показано на **фигура 15** по-долу, годишният наем на човек в сградите на Комисията в Брюксел е свързан до известна степен с площта на офисите на човек.

**Фигура 15 — Среден годишен наем на човек и площ на офисите на човек**



**Източник:** ЕСП, въз основа на данните, предоставени от институциите.

## Стойността на строителството и придобиването зависи от вида на сградата

**87** Сметната палата изчисли цената на квадратен метър на общата площ на два големи наскоро започнали строителни проекта – сградата „Европа“ на Съвета в Брюксел и основната сграда на ЕЦБ във Франкфурт. И двата строителни проекта включват основен ремонт на съществуващите изброени исторически сгради и трябва да отговарят на високи технически стандарти за сигурност и безопасност. И двете са знакови сгради, които създават нов облик на града, като и двете се използват за различни цели. Докато основните функции на сградата „Европа“ са да бъде домакин на срещите на върха на ЕС и да осигурява пространство за националните делегации и председателя на Европейския съюз, основната сграда на ЕЦБ се използва за различни цели, като най-голям дял има офис пространството. Сградата на Съвета е била построена от държавата, докато ЕЦБ е осъществила проекта сама с подкрепата на външен ръководител на проекта.

**88** Стойността на квадратен метър за основната сграда на ЕЦБ е 4 600 евро и 4 000 евро на квадратен метър за сградата „Европа“. В това съотношение не е взета предвид стойността на земята. Съветът е придобил земята за сградата „Европа“ на символичната цена от 1 евро, докато ЕЦБ е платила пазарна цена за земята.

**89** През 2016 г. Парламентът е закупил стандартна офис сграда (сградата Martens в Брюксел) на стойност 2 700 евро<sup>68</sup> на квадратен метър. След обновяване от 2018 г. насам в сградата се помещава Парламентът.

---

<sup>68</sup> Включва стойността на сградата и дейностите по обновяване; не включва цената на земята.

## Заклучения и препоръки

**90** Като цяло Сметната палата установи, че институциите управляват ефикасно разходите си за помещения за служебно ползване. Стратегиите за сградния фонд обаче невинаги са разписани официално, а планирането не е оптимално. Освен това, механизмите за финансиране на анализирани от Сметната палата големи строителни проекти често са били сложни и това в някои случаи е повлияло върху прозрачността на бюджета. Повечето проекти са били засегнати от забавяния, а в някои случаи и от значителни допълнителни разходи. Мониторингът и докладването относно сградния фонд на повечето институции не са адекватни.

**91** Институциите излагат своите стратегии за сградния фонд в различни документи. Някои от тях не са актуални или все още не са одобрени формално. Сметната палата установи добра практика в Комисията, която допълва своята стратегия за сградния фонд с редовна актуализация на промяната на потребностите спрямо наличното офис пространство. Институциите не разглеждат различни сценарии при планирането на своите изисквания по отношение на собствеността (вж. [точки 10–13](#)).

**92** Въпреки че институциите на едно и също място формално нямат обща стратегия за сградния фонд, те прилагат сходни принципи на вземане на решения. Институциите основават своите стратегии за сградния фонд върху своя мандат и организационни потребности. Поради практични и икономически причини те се стремят да концентрират сградите си в един или в малко на брой райони, предпочитат да експлоатират по-малък брой големи сгради и да притежават сградите, а не да ги наемат (вж. [точки 14–19](#)).

**93** Институциите на едно и също място са създали междуинституционални работни групи, в които обсъждат стратегически въпроси, свързани със собствеността. Това сътрудничество е позволило на институциите да споделят, наследяват или преотдават под наем имоти. То е довело до създаването на няколко междуинституционални тръжни процедури за доставка на стоки и услуги, свързани с експлоатацията на сградния фонд (вж. [точки 20–22](#)).

## Препоръка 1 — Институциите<sup>69</sup> следва да актуализират и разпишат официално своите стратегии за сградния фонд и редовно да актуализират документите за планиране

---

Институциите следва да определят своите основни принципи на вземане на решения в стратегии за сградния фонд, които следва да бъдат одобрени от ръководството и да отразяват последните промени в мандата, политиките и целите на институциите.

Институциите следва да допълват своите стратегии за сградния фонд със средносрочно планиране, които

- се актуализират редовно въз основа на промяната в потребностите и в наличните помещения за служебно ползване, и
- включват анализ на различни варианти за развитие („планиране на сценарии“).

**График за изпълнение — до края на 2020 г.**

**94** Институциите са започнали да въвеждат нови методи на работа. Някои аспекти, като например дистанционната работа и в някои случаи колективното работно пространство, вече са приложени. По време на одита обаче не бяха получени резултатите от проучванията и оценките на изпълнените проекти (вж. точки 23—27).

## Препоръка 2 — Институциите следва да оценят проектите за нови методи на работа

---

Институциите следва i) да оценят резултатите от прилагането на проектите за нови методи на работа и ii) да ги включат в стратегическите коментари относно разработването на своите стратегии за сградния фонд и политиките в областта на човешките ресурси.

**График за изпълнение: i) до края на 2019 г. и ii) до края на 2020 г.**

**95** Приемащите държави са предложили на институциите преференциални условия за покупка или наем на помещения за служебно ползване. Те също така

---

<sup>69</sup> Парламентът, Съветът, Комисията, Съдът и ЕЦБ.

подпомагат институциите при техните големи строителни проекти (вж. **точки 31—35**).

**96** Като цяло решенията за придобиване на помещения за служебно ползване са добре обосновани (вж. **точки 36 и 37**).

**97** За финансирането на големите строителни проекти, които са обект на проверката на Сметната палата, институциите са използвали сложни механизми. В резултат на това те може да не разполагат с пълен контрол върху финансовите аспекти на проектите. Използването на неусвоени бюджетни кредити от други бюджетни редове за извършване на предварителни плащания е обща практика при финансирането на строителни проекти, но тя оказва влияние върху прозрачността на бюджета (вж. **точки 38—42**).

### **Препоръка 3 — Институциите следва да увеличат бюджетната прозрачност на механизмите за финансиране на строителни проекти.**

---

По отношение на финансирането на строителни проекти институциите следва да се стремят към по-голяма прозрачност на бюджета и по-малка сложност. Това например може да стане чрез адекватно оповестяване на авансовите плащания по проекти за сгради в съответните бюджетни редове по време на бюджетната процедура.

**График за изпълнение — за проекти, стартиращи след края на 2019 г.**

**98** Институциите разполагат с различни начини за управление на големите си строителни проекти. Някои са делегирали строителството на държавата, докато други са решили да управляват проекта сами с известна външна подкрепа. При някои от последните строителни проекти, анализирани от Сметната палата, е имало забавяне, породено основно от непредвидени обстоятелства, което е довело до промени в проектите. За забавянето са допринесли други елементи – например в случая с проекта за сградата „Европа“ на Съвета това са слабости в оперативното и административно управление на проекта от националните органи. При проекта KAD II на Парламента липсват необходимите вътрешни ресурси и експертен опит за управление на такива проекти. При два проекта забавянията са довели до допълнителни разходи (вж. **точки 44—54**).

## Препоръка 4 — Институциите следва да въведат адекватни процедури за управление на големи проекти за строителство и основен ремонт

---

Институциите следва да въведат адекватни процедури за управление на големи проекти за строителство и основен ремонт въз основа на оценки на риска, които ще гарантират достатъчно административно и оперативно проследяване на проекта и ще гарантират, че ще бъдат сведени до минимум финансовите разходи във връзка със забавяния.

**График за изпълнение – до края на 2019 г.**

**99** Институциите наблюдават всеки аспект на сградния фонд, като например управление на съоръженията, разпределение на пространството, потребление на енергия, финансови, правни и счетоводни аспекти, посредством разнообразни ИТ системи и инструменти, но те не извършват редовен мониторинг на показателите за оценка на ефикасността на своя сграден фонд за целите на управлението. Сметната палата установи добра практика за мониторинг и докладване в ЕЦБ (вж. [точки 56—62](#)).

**100** Въпреки че институциите със сгради в Брюксел и Люксембург са приели общ междуинституционален кодекс, събирането на данни за институционално сравнение е трудно поради разликите в приетите от всяка институция подробни категории площ. Разликите в ИТ системите, използвани от институциите и двете служби на Комисията (OIB и OIL) за управление на пространството, влияят и върху съпоставката на данните. Годишното докладване пред бюджетните органи относно сградите не позволява сравнение именно защото институциите използват различни категории пространство (вж. [точки 63—69](#)).

**101** Показателите за площ, които Сметната палата изчисли, показват, че използването на офис пространството е съпоставимо между отделните институции (вж. [точки 72—79](#)). Сметната палата установи, че като цяло договорените от институциите наеми са под пазарните равнища (вж. [точки 80—82](#)). Сметната палата установи и че годишните наеми на човек се различават значително по сгради (вж. [точки 83—86](#)). Общата стойност на квадратен метър на двете построени наскоро централни сгради е по-висока от стойността на стандартна офис сграда (вж. [точки 87—89](#)).

## **Препоръка 5 — Институциите следва да подобрят съвместимостта на данните и мониторинга на сградния фонд**

---

Институциите следва:

- а) да разработят показатели за мониторинг на ефикасността на сградния си фонд за целите на тяхното вътрешно управление и за това да използват потенциала на своите ИТ инструменти;
- б) да приемат обща методология за изчисление и представяне на показателите за площ и за стойност и редовно да споделят такива данни в международни форуми;
- в) да договорят обща методология и представяне на данните в годишните доклади пред бюджетните органи с цел да се гарантира съпоставимост на информацията.

**График за изпълнение — до края на 2020 г.**

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Lazaros S. LAZAROU — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 5 декември 2018 г.

*За Сметната палата*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Председател*

# Приложения

## Приложение I — Методология за изчисляване на показателите за площ и разходи

**01** В своя въпросник Сметната палата поиска от институциите да предоставят данни за площта и разходите, илюстриращи положението към края на 2016 г. Сметната палата базира своите изчисления на предоставените данни.

### Показатели за площ

**02** Представените от институциите данни за площта не бяха пряко съпоставими основно поради несъответствия при тълкуването на терминологията (нетна площ на офисите, брутна площ на офисите). Ето защо Сметната палата създаде свои собствени определения, които са близки до използваните от повечето институции. При необходимост Сметната палата поиска допълнителни данни и съответно коригира първоначалните данни. Тъй като нито една институция, с изключение на ЕЦБ, не съхранява подробни данни за площта за минали периоди, Сметната палата не успя да анализира промените в сградния фонд с времето. Поради същата причина поисканите допълнителни данни не са били на разположение към края на 2016 г., а се позовават на датата на получаване от системите през 2017 г. Тъй като различните подкатегории пространство не са се променили съществено по мащаб с времето, Сметната палата счита тези данни за достатъчни за своя анализ.

**03** За целите на своя анализ Сметната палата установи, че **площта на офисите** включва отделните и поделените офиси и колективното пространство. Офисите за други цели, като например за срещи или за съхранение, се изключват. Свободните офиси и офисите, които се държат като буферно пространство, са включени в площта на офисите<sup>1</sup>.

**04** **Брой на служителите** означава служителите, използващи офис пространството, включително външните консултанти, работещи на място.

---

<sup>1</sup> Буферно пространство е пространство, което е заделено, за да се позволи определена степен на гъвкавост. То се използва за премествания; ремонти; непредвидени увеличения на персонала и др.

**05** Сметната палата включи в анализа единствено сградите с поне 20 % офис пространство. Тя изключи сградите, които не са типични офис сгради, като например складове, центрове за обучение и центрове за грижи за децата. За анализа на коефициента на ефикасност на площта Сметната палата изключи и необитаемите сгради. Що се отнася до Комисията, Сметната палата изключи офис пространството, което се обитава от изпълнителни агенции и други органи (напр. ЕСВД, ЕАСЕА).

**06** Що се отнася до Парламента, Сметната палата изключи от анализа сградите в Страсбург, тъй като те не се обитават постоянно и повечето служители, които използват тези сгради, имат друг офис в едно от другите седалища на Парламента<sup>2</sup>.

**07** Сметната палата изчисли показателите, като раздели площта на офисите на броя служители, работещи в сградата. **Средно претеглените** стойности бяха изчислени, като общата<sup>3</sup> площ на офисите беше разделена на общия брой служители, работещи в сградите.

## Показатели за разходите

### Сравнение с пазарните наеми

**08** Сметната палата основа анализа си на публично наличните доклади за пазара от агенти за недвижими имоти (напр. Jones Lang LaSalle (JLL) и BNP Paribas Real Estate). Докладите за пазара съдържат основно анализ на най-високите наеми. JLL определя<sup>4</sup> **най-високия наем на офиси** като:

- най-високият наем на свободния пазар, който би могъл да се очаква за дадена офис единица с най-високо качество и спецификация на най-

<sup>2</sup> През юли 2014 г. Съдът изготви анализ на потенциалните икономии за бюджета на ЕС, ако Европейският парламент централизира своите дейности в Брюксел ([www.esa.europa.eu](http://www.esa.europa.eu)).

<sup>3</sup> Общо за всички сгради в сградния фонд на една институция или общо за всички институции заедно.

<sup>4</sup> Източник: Доклад на JLL за пазара на офиси за Люксембург за четвърто тримесечие на 2015 г.

доброто място на даден пазар към датата на проучването (обикновено в края на всяко тримесечие).

**09** С цел отчитане на факта, че наетите от институциите сгради невинаги са с най-висок стандарт, Сметната палата разшири своя анализ, като сравни наемите със средния годишен наем на офиси, приложим за съответното място. Що се отнася до Люксембург, тъй като липсваше информация за годините, имащи отношение към анализа, Сметната палата използва приблизителна оценка. Според JLL<sup>5</sup> **среднопретегленият наем** представлява:

- средната стойност на всички известни номинални наеми<sup>6</sup>, постигната при трансакции за наемане, осъществени на даден пазар по време на периода на проучването, претеглена спрямо застроената площ. Тя изключва всички непредставителни сделки.

**10** Наемите, включени в докладите за пазара, се основават на „номиналните наеми“. В тези наеми не се вземат предвид стимулите, предоставени от собственика на имота, като например период без заплащане на наем или принос от собственика на имота за допълнителни разходи (напр. обновяване или допълнителни технически подобрения във връзка със сигурността). Ето защо с цел използване на съпоставима база, доколкото е възможно, Сметната палата сравни отчетените за периода на подписване на договора пазарни наеми с посочените в договора наеми на офис пространство. Следва да се отбележи, че повечето договори за наем, подписани от институциите, включват разпоредба за индексирание, което е нормална пазарна практика.

**11** По отношение на наетите сгради институциите използват различни правни механизми:

- стандартен наем;
- плодopolзване<sup>7</sup>;

---

<sup>5</sup> Източник: Доклад на JLL за пазара на офиси за Люксембург за четвърто тримесечие на 2015 г.

<sup>6</sup> Наемът за офис пространството, упоменат в договора.

<sup>7</sup> Плодopolзване — право на използване на сграда. Ползвателят има повече права, отколкото по договор за наем, но и повече задължения, когато става въпрос за ремонтни дейности. Ползвателят, а не собственикът отговаря за повечето данъци.

— дългосрочно наемане („емфитевсис“<sup>8</sup>) без възможност за закупуване

**12** Страната, използваща сграда по договор за плодopolзване или емфитевсис, трябва да плаща данъците, като например данък за регистрация, ДДС, данък върху недвижимата собственост и други местни данъци, свързани със собствеността. И обратно, при договор за наем наемодателят (собственикът) трябва да плати тези данъци и да възстанови извършените разходи от наемателя.

**13** Институциите на ЕС се възползват от освобождаване от данъци съгласно Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз. Когато институцията използва сграда съгласно договор за плодopolзване или емфитевсис, данъците изобщо не са приложими, т.е. те не се дължат от никоя от страните. Плодopolзването и емфитевсисът са договорни механизми, които се използват в Белгия, но не и в Германия.

#### Годишен наем на човек

**14** За целите на сравнението Сметната палата не е анализирала подробно договорите за наем, за да вземе предвид разликите в цените въз основа на категориите пространство<sup>9</sup>. Сметната палата основа своите изчисления на предоставените от институциите данни относно общите разходи за наеми на сграда за 2016 г. Ето защо цифрите не представляват точно изчисление на наема, платен само за офис пространство. Що се отнася до гратисния период, Сметната палата коригира годишния наем, като раздели общия наем за целия срок на договора на броя на годините по договора. Това беше възможно само за наскоро сключени договори, когато информацията беше налична. В някои случаи наемът включва възстановяването на средства за първоначални дейности, свързани с ремонт и обзавеждане, докато в други случаи тези

---

Плащането при плодopolзване (redevance) по принцип е по-малко, отколкото стойността на наема на същата сграда.

<sup>8</sup> Емфитевсис — правото да се ползва земя или сграда в замяна на наем и за фиксиран период от време (според белгийското право минимум 27 години и максимум 99 години). Притежателят реално няма задължение да ремонтира или поддържа сградата. Това право може да бъде допълнено с опция за закупуване, която след използването ѝ дава пълноправна собственост.

<sup>9</sup> На практика в договорите за наем обикновено се определя по-висока цена на квадратен метър за офис пространство, отколкото например за архив и други помощни пространства. Цената за паркинг обикновено се определя за единица място.

разходи са за сметка на собственика на имота. Сметната палата коригира наема, като добави годишните разходи за дейности, свързани с ремонт и обзавеждане, когато данните са били налични. Що се отнася до подбора на сградите, включени в анализа на Сметната палата, посочените в **точка 5** от настоящото приложение критерии се прилагат *mutatis mutandis*. Сметната палата е изчислила съотношението годишен наем на човек, като е разделила годишните разходи за наеми за 2016 г. на броя на служителите, както е определено по-горе.

### **Разходи за строителство и придобиване**

**15** В своя анализ на новопостроените и новопридобити сгради Сметната палата взе предвид наличната информация относно всички разходи, свързани с придобиването на сградата, напр. строителни разходи, архитектурни разходи и разходи на предприемача и разходи за финансиране. Следва да се отбележи, че за някои сгради земята е била придобита от приемащата държава за символичното 1 евро или безплатно, и затова Сметната палата е изключила стойността на земята от своя анализ. Тя е разделила разходите на общата брутна площ (над и под земята).

## Приложение II — Списък на сградите, посочени в доклада

Съкращение	Наименование	Институция	Град	Адрес
AN	Anneau	Съд	Люксембург	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Комисия	Брюксел	Rue d'Arlon 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Комисия	Люксембург	400, route d'Esch
B100		Комисия	Брюксел	Rue Belliard 100
B-28		Комисия	Брюксел	Rue Belliard 28
BU-1		Комисия	Брюксел	Avenue de Beaulieu 1
BU24		Комисия	Брюксел	Avenue de Beaulieu 24
BU-5/9		Комисия	Брюксел	Avenue de Beaulieu 5/9
BUILD_C	C Building (Annex C)	Съд	Люксембург	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	T-building	Съд	Люксембург	90, boulevard Konrad Adenauer
C-25		Комисия	Брюксел	Avenue de Cortenbergh 25
CDMA		Комисия	Брюксел	Rue du Champ de Mars 21
CJ_PALAIS	Palais	Съд	Люксембург	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Tower A	Съд	Люксембург	Rue du Fort Niedergrünwald
CJ_TOB	Tower B	Съд	Люксембург	Rue du Fort Niedergrünwald
-	Tower C (3rd tower, 5th extension)	Съд	Люксембург	В процес на строителство
COV2		Комисия	Брюксел	Place Rogier 16
CSM1		Комисия	Брюксел	Cours Saint-Michel 23
DRB	Drosbach	Комисия	Люксембург	12, rue G. Kroll
EB	Europa Building (Residence Palace)	Съвет	Брюксел	Rue de la Loi 155
ERA	Erasmus (Annex A)	Съд	Люксембург	Rue du Fort Niedergrünwald
EUFO	Euroforum	Комисия	Люксембург	12, rue Robert Stümper
G-1		Комисия	Брюксел	Rue de Genève 1
G-12		Комисия	Брюксел	Rue de Genève 12
G-6		Комисия	Брюксел	Rue de Genève 6—8
GAL	Gallery	Съд	Люксембург	Rue du Fort Niedergrünwald
GEOS		Парламент	Люксембург	22-24, rue Edward Steichen
J-27		Комисия	Брюксел	Рю Жозеф II 27
J-54		Комисия	Брюксел	Rue Joseph II 54
J-59		Комисия	Брюксел	Rue Joseph II 59
JMO	Jean Monnet	Комисия	Люксембург	Rue Alcide De Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Комисия	Люксембург	В процес на строителство
KAD	Konrad Adenauer	Парламент	Люксембург	Rue Alcide De Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Парламент	Люксембург	В процес на строителство
L102		Комисия	Брюксел	Rue de la Loi 102
L15		Комисия	Брюксел	Rue de la Loi 15
L-56		Комисия	Брюксел	Rue de la Loi 56
LACC	Laccolith	Комисия	Люксембург	20, rue Eugène Ruppert
LX40		Комисия	Брюксел	Rue du Luxembourg 40
MB	Main Building	ЕЦБ	Франкфурт	Sonnemannstraße 20

<b>Съкращение</b>	<b>Наименование</b>	<b>Институция</b>	<b>Град</b>	<b>Адрес</b>
MERO	Merode	Комисия	Брюксел	Avenue de Tervuren 41
MO15		Комисия	Брюксел	Rue Montoyer 15
MO34		Комисия	Брюксел	Rue Montoyer 34
MO-59		Комисия	Брюксел	Rue Montoyer 59
N105		Комисия	Брюксел	Avenue des Nerviens 105
ORBN		Комисия	Брюксел	Square Frère Orban 8
PLB3		Комисия	Брюксел	Philippe Le Bon 3
PRE	President	ЕИБ	Люксембург	37B, avenue John F. Kennedy
SC27/SC29	SCAN	Комисия	Брюксел	Rue de la Science 27/29
SPA2		Комисия	Брюксел	Rue de Spa 2
SQM (SDME)	Square de Meeûs	Парламент	Брюксел	Square de Meeûs 8
THM	Thomas More (Annex B)	Съд	Люксембург	Boulevard Konrad Adenauer
WIM	Martens (Trebel)	Парламент	Брюксел	Rue Belliard 80

## Акроними и съкращения

**CRQBF:** Междуинституционален комитет по бюджетните и финансовите въпроси

**EACEA:** Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура

**EPSO:** Европейска служба за подбор на персонал

**GISCO:** Географска информационна система на Комисията

**OIB:** Служба за инфраструктура и логистика в Брюксел (Комисия)

**OIL:** Служба за инфраструктура и логистика в Люксембург (Комисия)

**OLAF:** Европейска служба за борба с измамите

**ДДС:** Данък върху добавената стойност

**ДФЕС:** Договор за функционирането на Европейския съюз

**ЕИБ:** Европейска инвестиционна банка

**ЕНМ:** Единен надзорен механизъм

**ЕСВД:** Служба за външна дейност

**ЕСП:** Европейска сметна палата

**ЕЦБ:** Европейска централна банка

**МРП:** Многогодишна рамка на политиката

## Речник на термините

**DIN-277:** Стандарти, разработени от Германския институт за стандартизация. С тях се определят стандартните правила за измерване на площта на сградите и за класифициране на площите.

**Брутна площ:** Определена като брутна разгъната застроена площ (*Brutto-Grundfläche*) от DIN-277, приетият през 2009 г. от институциите на ЕС междуинституционален кодекс за измерване и кодексът за измерване на Комисията (и двата кодекса се основават на DIN-277). Тя представлява външният край на конструктивните характеристики, определящи границите на сградата, включително покритията, измерени на равнището на застроената площ.

**Годишен доклад относно сградния фонд:** (съгласно член 203, параграф 3 от Финансовия регламент): Подробен доклад относно политиката за сградите, който институциите ежегодно предоставят на бюджетните органи.

**Данък върху недвижимата собственост:** Данък върху недвижимата собственост, който се плаща от собственика на правото (т.е. пълноправния собственик, *usufruitier, emphytéote*).

**Данък за регистрация:** Данък, събиран при регистрирането на нотариално заверени договори в регистъра по собствеността. Той се събира от собственика на правото (т.е. пълноправния собственик, *usufruitier, emphytéote*).

**Емфитевсис:** Право да се ползва земя или сграда в замяна на наем и за фиксиран период от време (според белгийското право, не по-малко от 27 години и максимум 99 години). Притежателят реално няма задължение да ремонтира или поддържа сградата. Това право може да бъде допълнено с опция за закупуване, която след използването ѝ дава пълноправна собственост.

**Индексиране на наема:** Периодично коригиране на цената на наема, следващо промяната на даден показател за цената (напр. процента на инфлацията или индекса на цените за строителство).

**Нетна площ:** Общата разгъната застроена площ, която всъщност е използвана от обитателя на сградата и изключва всички конструктивни характеристики.

**НМР – Нови методи на работа:** Нов подход, който има за цел да трансформира офис средата чрез въвеждане на съвместни работни пространства в съчетание с по-гъвкава култура на работа.

**Обновяване:** Дейности, свързани с ремонт и обзавеждане на иначе завършена сграда, с цел да бъде приведена в съответствие с нормите и нуждите на институциите.

**Плодоползване:** Право да се използва сграда. Ползвателят има повече права, отколкото по договор за наем, но и повече задължения, когато става въпрос за ремонтни дейности. Ползвателят, а не собственикът, дължи повече данъци. Плащането при плодоползване по принцип е по-малко, отколкото наемането на същата сграда.

**Покупка със схема за разсрочено плащане:** Позволява на Комисията да закупи сграда и да я изплаща в рамките на няколко години (обикновено 27 години). Правата на собственост се прехвърлят на Комисията в деня на закупуването.

**Протокол за привилегиите и имунитетите на Европейската общност:**

Приложение към Договорите, в което се предоставят определени привилегии на ЕС, между които и статут за освобождаване от данъци.

## Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата (ЕСП) представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав V „Финансиране и административно управление на ЕС“, с ръководител Lazaros S. Lazarou — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Jan Gregor със съдействието на Werner Vlasselaer — ръководител на неговия кабинет и Bernard Moya — аташе в кабинета; Bertrand Albugues — главен ръководител; Jana Janečková — ръководител на задача; Luis Rosa — бивш ръководител на задача; Cristina Jianu, Wiktor Szymczak и Andreas Duerrwanger — одитори.



*От ляво на дясно:* Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Duerrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

## Отговор на Европейския парламент

### КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

**III.** Парламентът приветства аналитичната работа, извършена от Сметната палата, която показва, че като цяло институциите управляват сградите си ефикасно. Във връзка с другата част на забележките – позоваваме се на нашите отговори на точки IV, V и VI от краткото изложение.

**IV.** През март 2010 г. Бюрото на Парламента одобри своята първа „Средносрочна и дългосрочна стратегия за сградния фонд“, в която се очертава многогодишното планиране за неговите бъдещи имуществени политики и потребностите за предстоящите години. Решенията, взети постепенно от Бюрото през последните години, осигуриха успешна консолидация на недвижимото имущество на Парламента и постигането на целите на стратегията, особено по отношение на нуждата от служебни помещения. Стратегията за сградния фонд след 2019 г., одобрена от Бюрото през април 2018 г., представлява продължение на това стратегическо планиране, като се съсредоточава върху нуждите, които все още не са взети в достатъчна степен под внимание, като например гъвкавите заседателни съоръжения за тристранните срещи, приближаване на Парламента до гражданите (център „Europa Experience“ ) и повишаване на сигурността. Тази стратегия е резултат от задълбочен анализ на нуждите като са взети предвид бюджетните ограничения.

Що се отнася до проекта „Нови начини на работа“ (NWoW), бяха извършени оценки, които оказаха въздействие върху строителните проекти и стратегията за сградния фонд на Парламента. Въпреки че проектът в първоначалния си вид беше изоставен (след решение на бившия председател), Парламентът прилага някои от неговите елементи в две от своите сгради въз основа на диалог със съответните служби.

**V.** Що се отнася до Парламента, трябва да се подчертае, че избраната финансова структура на проекта KAD II предостави възможност за външно финансиране, което беше необходимо поради съображения, свързани с финансовото управление и гъвкавостта. Досега Парламентът беше в състояние да финансира проекта почти изцяло, без да използва механизма за отпускане на заеми. Бюджетните трансфери, извършени в това отношение, бяха осъществени при пълна прозрачност (вж. отговорите на Парламента на точки 42, 97 и на препоръка 3). До момента не е имало преразходи и се предвижда проектът да остане в рамките на бюджета (вж. отговора на Парламента на точка 49).

**VI.** За своя бъдещ план за разпределяне на служебни помещения Парламентът използва информация, получена от специално изготвени доклади с данни. Вече са предвидени допълнителни подобрения, включително въвеждането на специални ИТ инструменти.

Парламентът приветства инициативата за наблюдение на ефикасността на сградния фонд на всички институции на хармонизирана основа, като се зачитат особеностите на всяка институция.

**VIII.** Парламентът се позовава на своите отговори на препоръките.

### КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

**13.** Стратегията за сградния фонд след 2019 г., одобрена от Бюрото на Парламента през април 2018 г., е резултат от задълбочен анализ на ясно определени нужди и от интензивни разисквания, като са взети предвид всички релевантни аспекти, свързани с предвидимото бъдеще. Планирането на изискванията във връзка с имуществото се основава на анализ на нуждите и отчита бюджетните ограничения.

**26.** През пролетта на 2018 г. приблизително 1 000 колеги от пет различни генерални дирекции се преместиха в сградата Martens, която в голяма степен се възползва от елементи от подхода „Нови начини на работа“ (NWoW). Обратната информация, получена от ползвателите на сградите, е много положителна по отношение на офис пространството, общите зони и заседателните зали.

**27.** Според проучванията, направени от Парламента през 2015 г., пълното използване на NWoW в сградите Martens и KAD би довело до приблизителен размер на икономии от 110 милиона евро за период от 20 години. Въпреки че впоследствие през 2015 г. проектът в първоначалния си вид беше изоставен,

Парламентът прилага някои от неговите елементи в две от своите сгради въз основа на диалог със съответните служби. Това означава, че в бъдеще 60% от служителите на Парламента ще се възползват от това.

**38.** Поради съответните правила на Финансовия регламент, по-специално принципа на ежегодност на бюджета, механизмите за финансиране на големите многогодишни строителни проекти на институциите често са сложни. Парламентът би желал да подчертае, че наличието на финансов посредник не е засегнало неговия контрол върху финансовите аспекти на проекта KAD II, тъй като Парламентът разрешава всички финансови потоци. Като допълнителна предпазна мярка спазването от страна на финансовия посредник на договорните му задължения към Парламента подлежи на редовен външен одит.

**39.** Парламентът би желал да подчертае, че структурата на финансиране, която беше създадена след решение на Бюрото и се основава на най-добрите практики, използвани от някои други институции, изцяло спазва всички правни и нормативни изисквания. Освен това, структурата на финансиране отразява сложността на регулаторната среда за един голям многогодишен строителен проект, като покрива потенциалните финансови нужди, предлагайки възможност за външно финансиране, докато същевременно осигурява максимална вътрешна финансова гъвкавост. Размерът на проекта KAD II (211 000 m<sup>2</sup>) изискваше такава гъвкавост, за да може да се предвидят средства за пиковите в разходите по време на фазата на изграждане.

**40.** Средният бюджетен трансфер на неизползвани бюджетни кредити в края на годината през тези 5 години възлиза на 2% – 3% от годишния бюджет на Парламента – това е нормално равнище на отклонение между възникналите административни разходи и прогнозите. Използването на тези бюджетни кредити позволи на Парламента, в съответствие с доброто финансово управление, да ограничи непреките банкови кредити до минималния договорен праг. С оглед на невъзможността да се гарантират конкретни годишни бюджетни кредити, за да се финансират многогодишни големи строителни проекти, Парламентът е получил чрез финансовия посредник, при много умерени разходи, гъвкава кредитна линия, която покрива финансовата страна на договорните задължения, които Парламентът е поел, за да изгради комплекса KAD II. Важно намерение на бюджетните трансфери беше да се намалят разходите за финансиране.

**42.** Трансферите на неизползвани бюджетни кредити в края на годината за проекта KAD II представляват ограничени части от годишния бюджет. Тези бюджетни трансфери се извършват по прозрачни процедури, които се използват от някои други институции. Трансферите се предлагат надлежно и се одобряват в рамките на приложимата правна и регулаторна рамка от комисията по бюджети на Парламента, действаща от името на бюджетния орган. Чрез този механизъм на финансиране се избягват разходите за използване на кредитна линия. Той също така позволява, в съчетание с тази кредитна линия, максимална гъвкавост на процеса на политическо вземане на решения от страна на бюджетния орган по време на периода на изграждане. Вж. също така отговора на Парламента на точки 40 и 97 и на препоръка 3.

**49.** През 2009 г. Бюрото одобри редица допълнителни варианти, например в областта на екологичните характеристики и сигурността, които да бъдат включени в проекта.

Проектите, които се изпълняват в продължение на няколко години, обикновено се планират по фиксирани цени. Като се приложи индексацията, настоящият бюджет от 432 милиона евро съответства на бюджета, одобрен от Бюрото през 2009 г. и от бюджетния орган. До този момент не е имало преразходи и настоящите прогнози на Парламента показват, че проектът е в рамките на бюджетния пакет. Тъй като договорите, подписани със строителни дружества, вече обхващат около 90% от бюджета на проекта, всеки остатъчен финансов риск е свързан основно с непредвидени събития и рискове.

**50.** Забавянето на датата на доставка (края на 2019 г. за източното крило и 2022 г. за западното крило) беше причинено главно от първия неуспешен търг за извършването на строителните работи. Икономическата обосновка на Парламента беше да се даде предимство на спазването на бюджета на проекта пред избягването на закъснения.

До окончателното приключване на новата сграда за Парламента възникват разходи за преференциален наем в размер на 14,4 милиона евро годишно плюс цената на финансирането за строителния проект. В счетоводно отношение, това до голяма степен се компенсира от по-късното начало на амортизационните начисления за инвестициите в новата сграда (17,3 милиона евро годишно). След преместването в новата сграда ADENAUER, амортизацията на тази нова сграда ще бъде до голяма степен компенсирана от дългосрочното използване на модерна сграда, притежавана от Парламента, която е с ниски разходи за енергия, равни условия на труд за целия персонал и повишаване на ефикасността (цялата работна сила в една и съща сграда вместо на шест места).

**58.** Информация, получена от специално изготвени доклади с данни, се използва от Парламента във връзка с неговия план за управление на служебните помещения. В бъдеще ще бъде внедрено така нареченото „Строително-информационното моделиране“ (BIM). Това е ИТ инструмент, който вече се използва в някои държави членки и който ще стане стандарт в европейския строителен сектор през следващите години.

**60.** Показателят за среден размер на пространството, което се пада на служител, се изтъква в последния основен документ на Парламента – неговата Стратегия за сградния фонд след 2019 г., приета от Бюрото на Парламента на 16 април 2018 г. По-конкретно, важна актуализация в Стратегия за сградния фонд са начините, по които понастоящем Парламентът планира и използва своето офис пространство, като се основава на базирана на участие и насочена към клиентите консултация с ползвателите относно техните специфични нужди: отговорът е едно модерно, основано на сътрудничество и социално отговорно използване на офис пространството. Що се отнася до администрацията, актуализираната стратегия се отдалечава от основаното на категории изчисляване на офис пространството за всяка генерална дирекция и се насочва към предоставяне на среден размер пространство, падащо се на всеки служител (приблизително 10 m<sup>2</sup>). Този нов подход позволява на всяка генерална дирекция да окаже въздействие върху своите специфични условия на труд, например чрез въвеждане на повече социални зони и зони на съсредоточаване за служителите или в друго отношение като предпочита по-колективни методи на работа. Измерването и докладването за този ключов показател ще се извършват редовно.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

**90.** През 2010 г. Парламентът за първи път официално утвърди многогодишна стратегия за сградния фонд, която беше значително актуализирана през 2018 г.

Моля вижте отговорите на точки 40 и 42 (бюджетна прозрачност на механизмите за финансиране), точка 50 (закъснения и разходи) и точки 58 и 68 (наблюдение и докладване).

Също така се позоваваме на нашите отговори на точки IV, V и VI от краткото изложение.

**91.** През април 2018 г. Бюрото на Парламента одобри Стратегията за сградния фонд след 2019 г. Бюрото се информира редовно за напредъка, осъществен във връзка с различните елементи на стратегията (вж. също отговорите на точка 13 и препоръка 2).

### **Препоръка 1**

Препоръката се приема.

През 2010 г. Бюрото на Парламента прие амбициозна стратегия за политиката за имуществото на Парламента. Въз основа на тази стратегия решенията, взети постепенно от Бюрото, допринесоха за гарантиране на успешната консолидация на недвижимото имущество и съоръженията на Парламента и постигането на целите, които бяха първоначално определени в стратегията. През април 2018 г. Бюрото на Парламента одобри Стратегията за сградния фонд след 2019 г. Бюрото се информира редовно за напредъка, осъществен във връзка с различните елементи на стратегията, като това е практика от момента на първото приемане на стратегия за сградния фонд.

Освен това съгласно член 203, параграф 3 от Финансовия регламент, работният документ на Парламента относно политиката за сградния фонд предоставя на бюджетния орган информация относно очакваното

развитие на глобалното планиране на площта и местоположението за следващите години, включително описание на вече определените проекти за сгради, които са на етап планиране.

94. Позоваваме се на отговора на точка 27.

### **Препоръка 2**

Препоръката се приема.

Вече са извършени някои оценки на проекта „Нови начини на работа“ (NWoW). Тези оценки са оказали положително въздействие върху проектите за сгради Martens и KAD II и също така са отразени в новата Стратегия за сградния фонд след 2019 г. (като например консултативен процес за разпределяне на офис пространството, засилено използване на колективно офисно пространство, определяне на брой квадратни метри, които се падат на служител).

97. Що се отнася до проекта KAD II, Парламентът би искал да посочи, че той упражнява пълен контрол върху финансовите аспекти на проекта (вж. отговора по точка 38). Сложността на механизма за финансиране отразява сложността и многогодишния характер на проекта и произтичащите от това финансови нужди. Той отразява също така сложната регулаторна среда на Парламента (вж. отговора на точка 39). Също така се позоваваме на отговорите на точки 40 и 42 (относно бюджетната прозрачност), както и на отговора на препоръка 3.

### **Препоръка 3**

Препоръката се приема.

Парламентът напълно споделя общата цел за бюджетна прозрачност на механизмите за финансиране на строителни проекти (вж. също отговорите на точки 40, 42 и 97) .

С цел да създаде повече прозрачност Парламентът ще предостави подробен преглед на финансирането на проекта за изграждане на сградата KAD II в годишния си доклад за финансовото управление, който ще бъде представен на комисията по бюджети, комисията по бюджетен контрол и на Борото и ще бъде публикуван в Официален вестник.

### **Препоръка 4**

Препоръката се приема.

Парламентът анализира различните поуки, извлечени от предишни проекти, и винаги се стреми да въведе най-подходящите процедури за управление на големи строителни и реновационни проекти. Проектите Martens, Havel и House of European History (Дом на европейската история) приключиха успешно. Мерките в контекста на проекта KAD II включват въвеждането на управление на базата на минимализирането на отпадъците и засилено партньорство с органите на Люксембург. Това партньорство, допълнителните вътрешни ресурси и ефикасната финансова структура доведоха до избягването на допълнителни разходи в резултат на закъсненията по проекта (вж. отговора на точка 50).

99. Вж. отговорите на точки 58 и 60.

### **Препоръка 5**

Препоръката се приема.

Предвидени са допълнителни подобрения, включително въвеждането на специални ИТ инструменти. Разработен е генерален план за 2019 г. за управление на служебните помещения.

Понастоящем Парламентът разработва система от водещи показатели.

Парламентът приветства препоръката за наблюдение на ефикасността на сградния фонд на всички институции на хармонизирана основа, като се вземат предвид особеностите на всяка институция, както и ограниченията на Договорите.

## Отговор на Съвета на Европейския съюз

### **Сътрудничеството между институциите е обширно**

21. Съветът осъзнава какво въздействие би могла да окаже междуинституционалната тръжна процедура върху участието на МСП. Решението да се предложи междуинституционален проект или да се извърши асоцииране с такъв взема предвид подобни въздействия и Съветът насърчава участието на МСП в тръжните процедури, когато това е възможно.

### **Финансовите механизми на големите строителни проекти често са сложни, поради което засягат бюджетната прозрачност**

38. Последният строителен проект, осъществен от Съвета, беше проектът за сградата Еуропа, за който беше предвиден обикновен метод на финансиране. Белгийската държава има водеща роля в проекта, като плаща за него, докато Съветът възстановява сумата на държавата чрез разсрочени плащания.

42. Съветът частично се съгласява с констатацията на Европейската сметна палата; при все това тази практика доведе до значителни спестявания под формата на лихви в случая с проекта за сградата Еуропа, които се оценяват на 23 млн. евро (сума, която е в резултат на разликата между общата дължима сума в случай на разсрочени плащания и действителната дължима сума).

Тази практика е в съответствие с Финансовия регламент.

### **Проектът Еуропа на Съвета: в рамките на бюджета, но със забавяне**

46. Съветът реагира на този недостатък, като създаде екип от професионалисти и мениджъри на проекта, които успяха да задържат под контрол рисковете, сроковете и бюджета.

### **Заклучения и препоръки**

**Препоръка 1.** Съветът приема препоръката. Стратегията за сградите ще бъде разписана официално, като документите за планиране ще се актуализират редовно.

**Препоръка 2.** Съветът приема препоръката. Той ще я използва за бъдещия проект NWOW. Предвидена е пилотна фаза през 2019 г. и е определен управителен комитет, на който е възложено да извърши оценка на разходите, рисковете и ползите от прилагането на

програмата в Съвета и да отправи препоръки до генералния секретар относно по-нататъшното прилагане.

**Препоръка 3.** Съветът приема препоръката. Механизмът за финансиране на бъдещи строителни проекти ще се оценява според конкретния случай. При все това проектът за сградата Еуропа е финансиран чрез обикновен механизъм в сравнение с проектите на други институции.

**Препоръка 4.**

Съветът приема препоръката и вече е предприел мерки за официалното разписване на процедура за управление на проекти.

**Препоръка 5.**

Съветът приема препоръката.

По отношение на буква а) ще бъде осъществена оценка, за да се определят евентуални показатели и начини за тяхното прилагане.

По отношение на букви б) и в) Съветът ще участва във всяка инициатива за прилагане на общата методика. Съветът е съгласен да обсъди този въпрос в рамките на междуинституционалната работна група „Инфраструктура, логистика и вътрешни услуги“ (ILIS).

## Отговор на Европейската Комисия

### КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

13. С помощта на многогодишната рамка на политиката (МРП) всяка година Комисията се адаптира към променящите се условия, свързани например с бюджетни ограничения, политики за набиране на персонал и други политически решения.

При този инструмент се взимат под внимание всички възможни решения и ограничения, които оказват влияние върху планирането на изискванията по отношение на собствеността за период от 10 години напред.

В този контекст не е необходимо разработването на различни сценарии.

27. Комисията би искала да подчертае, че основната причина тя да обмисля нови методи на работа и когато това е целесъобразно, да ги въвежда, е предимно създаването на оптимална работна среда.

Въпреки че външните сравнителни проучвания показват, че новите методи на работа могат до известна степен да доведат до икономии на разходи, те се възприемат като странични ефекти и намерението е голяма част от тях да бъдат реинвестирани в благосъстоянието на персонала чрез повишаване на качеството на офис пространството и ИТ оборудването.

В това отношение е в ход изследователска работа и се изпълняват пилотни проекти.

37.

б) По отношение на вариантите за финансиране — Комисията ще трябва да набира средства на пазара, за да придобие сградата ЖМО II. За тази цел през 2012 г. бяха разработени различни сценарии въз основа на размера на заема, лихвените проценти и срока на заема.

42. Комисията счита бюджетната си процедура за прозрачна и би желала да отбележи, че:

1. Принципът на специфичност на разходите означава, че бюджетните кредити могат да се използват единствено за предназначението, за което са отпуснати. На практика това изискване се изпълнява чрез разделяне на бюджета на глави, като използваните бюджетни кредити също така са заделени за административни разходи;

2. Тези трансфери се разрешават изрично от Договора за функционирането на Европейския съюз (член 317) при условията, определени във Финансовия регламент. Това позволява окончателното осигуряване на съответствие между установените нужди и очакваните излишъци за постигане на оптимален резултат. Комисията счита, че чрез одобряване на тези трансфери бюджетният орган признава финансовото предимство на авансовите плащания.

53. Комисията ще преговаря с органите на Люксембург относно това как ще бъдат поделени допълнителните разходи. Това се дължи на промените в графика за проекта, свързани със споразумението, подписано от Кристалина Георгиева и Жан Аселборн през декември 2015 г., като се взима предвид ролята и на двете страни по отношение на забавянията.

54. Комисията не се съгласява с тази констатация.

Комисията счита, че разходите за наем, породени от местенето от сградата ЖМО в заместващите сгради (T2, Ariane и Laccolith), не зависят от промените в графика за строеж на ЖМО II, тъй като преместването е вследствие на азбеста в сградата ЖМО.

Ако Комисията имаше възможност да остане в сградата ЖМО, тя щеше да продължи наемаването ѝ от люксембургските органи за много малка сума (1 евро), поради което разходите за наем щяха да са с 90 милиона евро по-ниски.

69. Комисията би искала да подчертае, че когато става въпрос за недвижими имоти, различният размер, нужди и разположение на всяка институция водят до специфични характеристики, които могат да окажат съществено влияние върху съпоставимостта на резултатите.

86. Комисията би искала да уточни, че отчетената разлика в наема на човек се дължи на няколко фактора, като например метода на оценяване на придобитите сгради, потенциалните разходи за дейности по оборудване, отчитането на буферните зони и т.н.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

**Препоръка 1** — Институциите<sup>1</sup> следва да актуализират и разпишат официално своите стратегии за сградите и редовно да актуализират документите за планиране

Комисията приема частично препоръката.

По отношение на стратегията за сградите — основните принципи на политиката на Комисията, свързана с недвижимите имоти, както са описани в Съобщение COM(2007)501, са все още в максимална степен актуални. Тази политика може да бъде преразгледана с оглед на промените, свързани с прилагането на новите методи на работа, и спрямо резултата от преговорите за МФР за периода 2021—2027 г.

По отношение на документите за планиране — Комисията счита, че тези документи (МРП и работен документ за сградите, придружаващ проектобюджета) вече се актуализират всяка година. Следователно тази част от препоръката не ангажира Комисията. Вж. също отговора по точка 13.

**Препоръка 2** — Институциите следва да оценят проектите за нови методи на работа

Комисията приема препоръката.

97. Комисията признава сложността на финансовите регламенти, но не се съгласява с твърдението, че механизмите не са прозрачни (вж. отговорите по точка 42).

**Препоръка 3** — Институциите следва да повишат прозрачността на бюджета на механизмите за финансиране на строителни проекти.

Комисията не приема препоръката.

По отношение на прозрачността на бюджета — Комисията се позовава на отговорите си по точка 42.

Въпреки това ще бъдат оценени възможностите за подобрене.

Освен това в работния документ за сградите, придружаващ проектобюджета, Комисията всяка година може да предоставя информация относно авансовите плащания, които ще бъдат извършени за различни проекти.

---

<sup>1</sup> Парламентът, Съветът, Комисията, Съдът и ЕЦБ.

Например авансовите плащания, извършени през 2018 г., ще бъдат включени в работния документ за 2020 г.

**Препоръка 4 — Институциите следва да въведат адекватни процедури за управление на големи проекти за строителство и основен ремонт**

Комисията приема частично препоръката.

Комисията счита, че необходимата процедура за управление на сградите е налице.

Тя може да бъде преразгледана в средносрочен план, особено във връзка с проекти за строителство и основен ремонт, като Loi 130.

**Препоръка 5 — Институциите следва да подобрят съвместимостта на данните и наблюдението на сградния фонд**

Комисията приема препоръката.

Комисията би искала да подчертае, че когато става въпрос за недвижими имоти, различният размер, нужди и разположение на всяка институция водят до специфични характеристики, които могат да окажат съществено влияние върху резултатите от сравнението.

## Отговор на Съда на Европейския съюз

### **ВЪВЕДЕНИЕ**

Като цяло Съдът на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) посреща със задоволство положителните констатации на Европейската сметна палата (наричана по-нататък „Сметната палата“) по отношение на ефикасността на политиката му за сградите, плодотворното му сътрудничество с останалите институции и с люксембургските власти, както и постигнатите от него отлични резултати по одитираните три големи сградни проекта.

Водената от Съда политика за сградите има две основни цели:

– първо, Съдът първоначално следваше политика на наемане, но след окончателното установяване на седалището му в Люксембург (с решение на Европейския съвет в Единбург от 1992 г.) вече се стреми да придобива собствеността върху сградите, в които се помещава, подобно на останалите институции и в съответствие с препоръките от специалния доклад на Сметната палата (№ 2/2007), в който се подчертават бюджетните икономии от такава политика,

– второ, Съдът се стреми да си осигури помещения, адаптирани към спецификите на правораздавателната му дейност, и да събере всичките си служби в единен сграден комплекс, за да оптимизира работата си.

Постоянството, с което се следва тази политика, в съчетание с безупречното сътрудничество с люксембургските публични власти даде с времето изключително добри резултати.

Благодарение на въвеждането на строга и ефикасна система за вътрешен контрол Съдът успя с ограничени човешки и финансови ресурси да осъществи трите одитирани проекта при стриктно спазване на спецификациите за потребностите и на зададените срокове и бюджетни рамки.

Съдът подчертава, че беше наложително конфигурацията на сградния му комплекс да бъде адаптирана към неговата задача и към съдебната дейност на институцията, както и към потребностите на помещаващите се там служители, предимно юристи.

Възприетата от Съда стратегия за сградите цели гарантирането на прозрачност и отговорност, а изпълнението ѝ се представя ежегодно пред Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз в доклади, които са и публикувани на уебсайта на Съда.

Водената от Съда политика за сградите се съобразява и с грижата за спазване на екологичните стандарти, благодарение на което беше получена регистрация по EMAS.

### **КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ**

#### **Отговор по точки 38—41 от доклада:**

Финансирането на трите одитирани сградни проекта на Съда действително беше сложно, но същевременно беше отлично уредено и се разви при пълна прозрачност.

Документите, използвани за изготвянето на финансовата рамка, бяха изготвени от компетентните органи на държавата домакин в съответствие с приложимите законови разпоредби и бяха публикувани или предоставени на одитните организации и на органите, които приемат изпълнението на бюджета.

Както личи от точка 44 от доклада, не се констатира никакво надвишаване на предвидения бюджет и предвидените срокове за последните два сградни проекта, приключени от Съда. На този етап същото може да се каже и за последния проект, чието изпълнение в момента все още е в ход.

Този резултат бе възможен благодарение на това, че в партньорство с люксембургските власти Съдът въведе строга и ефикасна система за вътрешен контрол, която обхваща изпълнението на всеки проект, неговите технически и финансови аспекти, сроковете за изпълнение, както и контрола по общия финансов пакет.

**60.** В изпълнение на искането на Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз, формулирано в Съвместна декларация за политиката за сградите на институциите и органите на Европейския съюз от 17 декември 2009 г., институциите на Европейския съюз приеха обща методология, основана на предварително установени стандарти (стандартът DIN 277) и на конкретни, обективни и проверими данни.

Тази методология позволява на потребителите да представят най-важните показатели за ефикасността на използването на площите.

Годишният доклад на Съда, който е публикуван на уебсайта му, съдържа голямо количество данни, позволяващи да се оцени ефикасността на политиката му за сградите.

**64.** Администрацията на Съда използва стандарта DIN 277 без никакво отклонение или промяна. Адаптирането на инструмента за управление на пространствата към потребностите му и най-вече към архитектурната и пространствена конфигурация на сградния му комплекс е подходящо и не се отразява негативно на съпоставимостта на данните.

**85.** Наетата от Съда сграда (T/Tbis) струва годишно 270 евро/м<sup>2</sup>, което е преференциална цена, отпусната от държавата домакин, и е доста под пазарната цена в град Люксембург (564 евро/м<sup>2</sup> — вж. фигура 12).

Следва да се припомни, че Съдът взе решение да продължи да наема цялата сграда T/Tbis, въпреки че площта ѝ е по-голяма от потребното, вместо да наеме по-малка по размер, но по-скъпа сграда. Освен това сградата T/Tbis се предлага под наем само като цяла сграда.

Затова Съдът не е в състояние да наеме само част от нея, и то за ограничен срок.

Наемането на цялата сграда позволи на Съда да се възползва в максимална степен от предлаганата от тази допълнителна площ гъвкавост. Това беше от полза за други институции, които в зависимост от конкретните им потребности получаваха съгласието на Съда да настанят офисите си в част от сградата за времето, за което имат нужда от тази площ. Тази възможност използваха Сметната палата, Центърът за преводи, EPSO и Европейската инвестиционна банка.

Също така, поради особените за Съда изисквания за поверителност и сигурност не беше възможно неизползваната площ на сградата да се преотдаде под наем на частни дружества.

Не е без значение и фактът, че Съдът не беше в състояние да продължи да преотдава под наем незаетата част от сградата през последните две години като последица от предстоящото напускане на сградата, планирано за края на август 2019 г.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

### **Препоръка 1**

Съдът е съгласен с тази препоръка и подчертава, че отдавна има добре разработена стратегия за сградите, която последователно се изпълнява и с времето вече е давала резултати.

Съдът грижливо планира сградните си проекти съгласувано с люксембургската администрация и в зависимост от средносрочните и дългосрочните си потребности, в това число анализа на различните възможни варианти. Резултатите от това планиране са официално разписани както в годишните доклади за дейността, така и в други програмни документи на институцията.

### **Препоръка 2**

Съдът е съгласен с тази препоръка, още повече че редовно оценява условията на труд и разпределението на пространствата, като непрекъснато следи развитието и промените в тази област както на частния пазар, така и сред други институции и други национални и международни публични организации.

### **Препоръка 3**

Съдът е съгласен с тази препоръка, още повече че тя предвижда намаляване на сложността на финансирането на сградните му проекти. В този смисъл, основавайки се на приложимите разпоредби на Финансовия регламент, Съдът реши да финансира предстоящите в скоро време работи по обезопасяването на сградите му чрез заем, който ще сключи директно с финансова институция.

### **Препоръка 4**

Съдът е съгласен с тази препоръка, а и впрочем установените в Съда процедури за управление на сложните сградни проекти неизменно доказват целесъобразността си (конкретно за сградните проекти CJ4, CJ8 и за момента CJ9).

Тези процедури са резултат от отличното сътрудничество с люксембургските власти и ефективното участие на държавата домакин за целите на надлежното осъществяване на проектите. Използването на опита, човешките ресурси и моралния авторитет на публичната администрация на държавата домакин позволи не само проектите да приключат в определените срокове и при спазване на бюджетните рамки, но и да се направят значителни икономии за бюджета на институцията.

Договорният механизъм между държавата домакин и Съда постоянно се усъвършенства във времето. В момента е балансиран и осигурява на Съда възможност за реално участие, което му позволява да упражнява „пълен административен, технически и финансов контрол“ над своите строителни проекти, както препоръча Сметната палата в специален доклад № 2/2007 (точка 45).

За целите на този процес Съдът ползваше и продължава да ползва услугите на външен консултант, на когото е възложено да следи за правилното практическо изпълнение на договорния механизъм и да контролира прилагането му в определените рамки.

### **Препоръка 5**

Съдът е съгласен с тази препоръка и подчертава необходимостта от тясно междуинституционално сътрудничество, като гарантира, че е изцяло готов да участва в него и да споделя своя опит.

В Люксембург форумът за обмен на информация в обсъжданата област ще е Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière (Междуинституционална група за сградно координиране, GICIL). Освен това тази група вече е натоварена със задачата да актуализира и усъвършенства методологията за измерване, категоризиране и представяне на данните за сградите, разработена през 2009 г. от шведското председателство на Съвета, така че годишните доклади на институциите, и в частност приложението по въпросите на сградите, да осигуряват релевантни общи показатели, позволяващи по-лесно съпоставяне на институциите.

## Отговор на Европейската централна банка

### КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

III. ЕЦБ би желала да отбележи, че: i) разполага с официална и периодично актуализирана стратегия за сградите (вж. също коментара на ЕЦБ по препоръка 1), включваща планиране, свързано с помещенията за служебно ползване; ii) не е сред институциите, анализирани във връзка с големи строителни проекти (вж. параграф 43); и iii) Сметната палата е оценила подхода на ЕЦБ за наблюдение и докладване на сградния ѝ фонд като „добре разработен“ (вж. параграф 62).

IV. ЕЦБ разглежда различни сценарии при планирането на изискванията си по отношение на собствеността, включително правила за дистанционна работа и съвместни работни пространства. Освен това понастоящем в ЕЦБ е в ход пилотен проект за нови методи на работа (НМР), който включва нови концепции за планирането на помещения за работно ползване и основани на дейности работни режими. Пилотният проект беше въведен през януари 2018 г. с един пробен етаж в главната сграда на банката. Очаква се такива етажи да бъдат установени и в другите сгради. Отзивите от структурните звена, които участват в проекта, непрекъснато се наблюдават и оценяват посредством канали за обратна връзка. Набелязаните възможности за усъвършенстване се записват за последваща оценка или се въвеждат непосредствено, когато това е възможно. Окончателна оценка може да се направи едва към края на проекта, който се очаква да завърши през 2020 г., когато повечето структурни звена ще са имали възможност да работят на пилотните етажи.

V. Вж. точка ii) от коментара по параграф III от краткото изложение.

VIII. От изложените в доклада констатации, оценки и заключения от одита ЕЦБ разбира, че само подточки (а) и (б) от тази препоръка се отнасят до нея. Вижте също коментарите по отделните препоръки по-долу.

Що се отнася до подточки (с) и (д), ЕЦБ не е сред институциите, анализирани във връзка с механизмите за финансиране и процедурите за управление на големи строителни проекти (вж. параграф 43). Относно подточка (е) Сметната палата е оценила подхода на ЕЦБ за наблюдение и докладване на сградния ѝ фонд като „добре разработен“ (вж. параграф 62).

### КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

14. ЕЦБ е единствената одитирана институция на ЕС, чиито работни помещения са във Франкфурт. Това ограничава възможностите за по-тясно сътрудничество с другите институции на ЕС, посочени в доклада.

27. Вж. коментара по параграф IV от краткото изложение.

Освен това, като част от текущото наблюдение (от януари 2018 г.) на пилотния проект на ЕЦБ за нови методи на работа, оценката показва по-висока ефективност на проекта в сравнение с традиционните етажни планове на ЕЦБ – той осигурява приблизително 20% повече работни места, което по предварителни данни показва цялостно намаление на разходите за едно работно място. Тъй като проектът за НМР все още не е завършен (очаква се да приключи през 2020 г.), засега не е възможно да се оценят с точност потенциалните икономически и други ползи от него.

31. В Споразумението за седалището между правителството на Федерална република Германия и ЕЦБ не се предвиждат привилегии под формата на освобождаване от данъчно облагане освен посочените в Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз.

### **Препоръка 1**

ЕЦБ приветства тази препоръка. Банката разполага със стратегия за сгради/недвижими имоти, която беше одобрена от ръководството през юли 2017 г. Стратегията беше преразгледана през второто тримесечие на 2018 г. (включително актуализация на различните варианти за развитие) и одобрена от ръководството през август 2018 г.

### **Препоръка 2**

ЕЦБ приветства тази препоръка. Банката ще оцени пилотния си проект за нови методи на работа (въведен през януари 2018 г. и предвиден да приключи през 2020 г.) посредством икономически анализ на разходите и ползите и ще обмисли включване на резултатите в стратегически коментари относно разработването на съответните политики.

### **Препоръка 3**

ЕЦБ разбира, че препоръка 3 не се отнася до нея. Вж. коментара по параграф VIII от краткото изложение.

### **Препоръка 4**

ЕЦБ разбира, че препоръка 4 не се отнася до нея. Вж. коментара по параграф VIII от краткото изложение.

### **Препоръка 5**

ЕЦБ разбира, че препоръка 5 не се отнася до нея. Вж. коментара по параграф VIII от краткото изложение.

<b>Събитие</b>	<b>Дата</b>
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО)/Начало на одита	6.6.2017 г.
Официално изпращане на проектодоклада до одитираните субекти	19.7.2018 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	5.12.2018 г.
Получаване на официалните отговори на всички езици	Парламент: 23.11.2018 г. Съвет на ЕС: 15.11.2018 г. Комисия: 30.11.2018 г. Съд на Европейския съюз: 18.12.2018 г. Централна банка: 27.11.2018 г.

PDF ISBN 978-92-847-1609-8 1977-5814 doi:10.2865/17326 QJ-AB-18-033-BG-N

HTML ISBN 978-92-847-1612-8 1977-5814 doi:10.2865/87121 QJ-AB-18-033-BG-Q

Институциите изразходват около 11 % от бюджета си за административни разходи за осигуряване със сгради. Съставът на сградния фонд е различен и зависи от правомощията и организационната структура на всяка една институция, въпреки че значителна част от използваното пространство е предназначена за помещения за служебно ползване. Комисията разполага с най-големия сграден фонд, от който над 80 % се използват за офис пространство.

Сметната палата провери управлението на разходите за помещения за служебно ползване на петте институции с най-голям брой офиси (Парламента, Съвета, Комисията, Съда на Европейския съюз и ЕЦБ). С одита се обхваща сградите им в Брюксел, Люксембург и Франкфурт и се направи сравнение между данните и процедурите за управление с тези на други институции и органи на ЕС.

Като цяло Сметната палата установи, че институциите управляват ефикасно разходите за настаняване в служебни помещения и решенията за настаняване в офиси са добре обосновани. Те си сътрудничат и прилагат сходни принципи при вземане на решения. Стратегиите им за сградния фонд обаче невинаги са официализирани и понякога са остарели.

Механизмите за финансиране на големите строителни проекти, които одиторите анализираха, често пъти са били усложнени и това в някои случаи е повлияло върху прозрачността на бюджета. Изпълнението на повечето проекти се е забавило, което в някои случаи е довело до допълнителни разходи. Повечето институции не проследяват по подходящ начин портфейла си за сграден фонд. Необходимо е институциите да разработят общи показатели и да подобрят последователността при събирането на данните, представяни на бюджетните органи.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx)  
Уебсайт: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.