

Sprawozdanie specjalne

Pomieszczenia biurowe instytucji UE – dobre praktyki zarządcze, ale i rozmaite uchybienia

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	01-04
Zakres kontroli i podejście kontrolne	05-08
Zakres kontroli	05-07
Podejście kontrolne	08
Uwagi	09-89
Instytucje stosują jednolite zasady i współpracują ze sobą na szeroką skalę	09-27
Instytucje ustanawiają strategię dotyczące nieruchomości, ale niektóre z tych strategii są nieaktualne i nie obejmują planowania w oparciu o scenariusze	10-13
Instytucje stosują jednolite zasady podejmowania decyzji	14-19
Współpraca międzyinstytucjonalna jest prowadzona na szeroką skalę	20-22
Instytucje w pewnym zakresie wdrażają nowe metody pracy, ale nie oszacowały jeszcze kosztów ani korzyści płynących ze zrealizowanych projektów w tym zakresie	23-27
Decyzje dotyczące pomieszczeń biurowych są dobrze uzasadnione, ale mechanizmy finansowania projektów budowlanych są często skomplikowane, co ma negatywny wpływ na przejrzystość budżetową	28-42
Państwa przyjmujące oferują zazwyczaj instytucjom wsparcie i preferencyjne warunki	31-35
Generalnie decyzje o pozyskaniu lokali biurowych były uzasadnione	36-37
Mechanizmy finansowania dużych projektów budowlanych są często skomplikowane, co ma negatywny wpływ na przejrzystość budżetową	38-42
W przypadku dużych projektów budowlanych występują opóźnienia, a niekiedy dochodzi do znacznego przekroczenia budżetu	43-54
Projekt Trybunału Sprawiedliwości: w ramach budżetu i zgodnie z harmonogramem	44

Projekt budynku Europa należącego do Rady: w ramach budżetu, ale opóźniony	45-47
Projekt budynku KAD II Parlamentu: znaczne opóźnienia prowadzące do dodatkowych kosztów	48-50
Projekt budynku JMO II należącego do Komisji: opóźnienia i dodatkowe koszty	51-54
Monitorowanie i sprawozdawczość są niewystarczające	55-69
Instytucje monitorują różne aspekty, ale nie wskaźniki dotyczące wydajnego wykorzystywania i kosztów budynków	56-62
Dostępne dane nie są znormalizowane, więc dokonywanie porównań między instytucjami jest utrudnione	63-69
Wskaźniki powierzchni są porównywalne między instytucjami, ale koszty znacznie się różnią	70-89
Średnie powierzchnie biurowe są porównywalne	72-79
Wynegocjowane czynsze kształtują się generalnie poniżej poziomów rynkowych, ale wysokość czynszu w przeliczeniu na osobę różni się znacznie między budynkami	80-86
Koszt budowy i nabycia zależy od rodzaju budynku	87-89
Wnioski i zalecenia	90-101
Załączniki	
Załącznik I – Metodyka obliczania wskaźników powierzchni i wskaźników kosztów	
Załącznik II — Wykaz budynków wymienionych w sprawozdaniu	
Wykaz akronimów i skrótów	
Glosariusz	
Zespół kontrolny	

Odpowiedź Parlamentu Europejskiego

Odpowiedź Rady Unii Europejskiej

Odpowiedź Komisji Europejskiej

Odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości

Odpowiedź Europejskiego Banku Centralnego

Streszczenie

I Instytucje przeznaczają około 11% swoich budżetów na pokrycie wydatków administracyjnych związanych z budynkami. Skład portfela budynków jest różny i zależy od mandatu danej instytucji oraz jej struktury organizacyjnej, jednak znaczna część wykorzystywanej przestrzeni jest przeznaczana na pomieszczenia biurowe. Komisja ma największy portfel budynków, w ramach którego ponad 80% to pomieszczenia biurowe.

II Aby odpowiedzieć na ogólne pytanie „Czy wydatki UE na pomieszczenia biurowe są zarządzane w wydajny sposób?”, Trybunał zbadał, czy instytucje UE mające najwięcej pomieszczeń biurowych (Parlament, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości i EBC):

- a) ustanawiają strategie dotyczące nieruchomości i współpracują ze sobą w celu uzyskania oszczędności;
- b) pozyskują pomieszczenia biurowe w wydajny sposób;
- c) odpowiednio monitorują swój portfel pomieszczeń biurowych i prowadzą sprawozdawczość na ten temat.

III W ogólnym ujęciu Trybunał stwierdził, że instytucje wydajnie zarządzają wydatkami na pomieszczenia biurowe, ale strategie dotyczące nieruchomości nie zawsze są sformalizowane, a planowanie nie jest optymalne. Mechanizmy finansowania dużych projektów budowlanych przeanalizowanych przez Trybunał często były skomplikowane, co niekiedy miało negatywny wpływ na przejrzystość budżetową. W większości tych projektów wystąpiły opóźnienia, a w niektórych przypadkach odnotowano znaczne koszty dodatkowe. Monitorowanie i sprawozdawczość w odniesieniu do portfeli budynków większości instytucji są niewystarczające.

IV Instytucje współpracują ze sobą i stosują podobne zasady podejmowania decyzji. Niemniej jednak przyjęte przez nie główne zasady i cele zarządzania nieruchomościami są określone w różnych dokumentach. Niektóre z tych dokumentów są już nieaktualne, a niektóre wdrażane bez formalnego zatwierdzenia. Nie uwzględniono w nich także różnych scenariuszy przy planowaniu wymogów dotyczących nieruchomości. W momencie przeprowadzania kontroli instytucje nie dokonały jeszcze oceny zrealizowanych projektów dotyczących nowych metod pracy.

V Państwa przyjmujące oferują instytucjom preferencyjne warunki zakupu lub wynajmu pomieszczeń biurowych i wspierają je w realizacji dużych projektów budowlanych. Trybunał ustalił, że decyzje dotyczące pomieszczeń biurowych są dobrze uzasadnione. Mechanizmy finansowania dużych projektów budowlanych przeanalizowanych przez Trybunał często były jednak skomplikowane, co miało negatywny wpływ na przejrzystość budżetową. W większości tych projektów odnotowano opóźnienia, co w niektórych przypadkach prowadziło do dodatkowych kosztów.

VI Większość instytucji nie monitoruje regularnie wskaźników dotyczących wydajnego wykorzystania budynków i odnośnych kosztów do celów wewnętrznego zarządzania. Chociaż instytucje mające budynki w Brukseli i Luksemburgu uzgodniły harmonizację pomiarów powierzchni, dane nie są w pełni znormalizowane, a ich porównywanie jest trudne. Sprawozdania na temat budynków przekazywane władzom budżetowym nie umożliwiają dokonywania porównań i analiz wydajności.

VII Analiza przeprowadzona przez Trybunał pokazuje, że wykorzystanie powierzchni biurowych przez poszczególne instytucje jest zbliżone. Ponadto Trybunał stwierdził, że czynsze wynegocjowane przez instytucje kształtowały się generalnie poniżej poziomów rynkowych. Bardziej szczegółowa analiza wynajmowanych budynków wskazuje, że roczny czynsz na osobę różni się znacznie w zależności od budynku. Koszty budowy i nabycia odzwierciedlają charakter budynku.

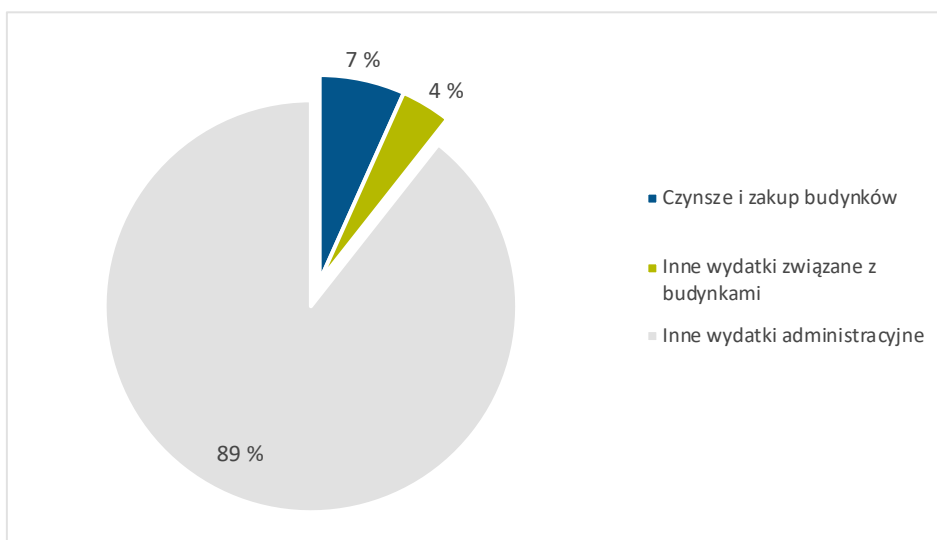
VIII Na podstawie uwag przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu Trybunał zaleca, by instytucje:

- a) zaktualizowały i sformalizowały swoje strategie dotyczące nieruchomości i regularnie aktualizowały dokumenty dotyczące planowania;
- b) dokonały oceny projektów dotyczących nowych metod pracy;
- c) zapewniły większą przejrzystość budżetową w odniesieniu do wykorzystywania mechanizmów finansowania w projektach budowlanych;
- d) ustanowiły odpowiednie procedury zarządzania w przypadku dużych projektów budowlanych i remontowych;
- e) poprawiły spójność danych i monitorowanie portfela budynków.

Wstęp

01 Wydatki na budynki stanowią około 11% (1 mld euro) całkowitych wydatków administracyjnych instytucji Unii Europejskiej (UE)¹, jak przedstawiono na **rys. 1**. Odsetek ten utrzymywał się na stałym poziomie przez ostatnie pięć lat, chociaż zmniejszył się w stosunku do sytuacji sprzed dziesięciu lat. Około dwóch trzecich wydatków na budynki wiąże się z kosztami nabycia i wynajmu, a pozostała ich część przeznaczana jest głównie na utrzymanie, ochronę i energię. Na **rys. 2** pokazane zostały różnice między instytucjami. Odzwierciedlają one głównie różnice w portfelach budynków tych instytucji.

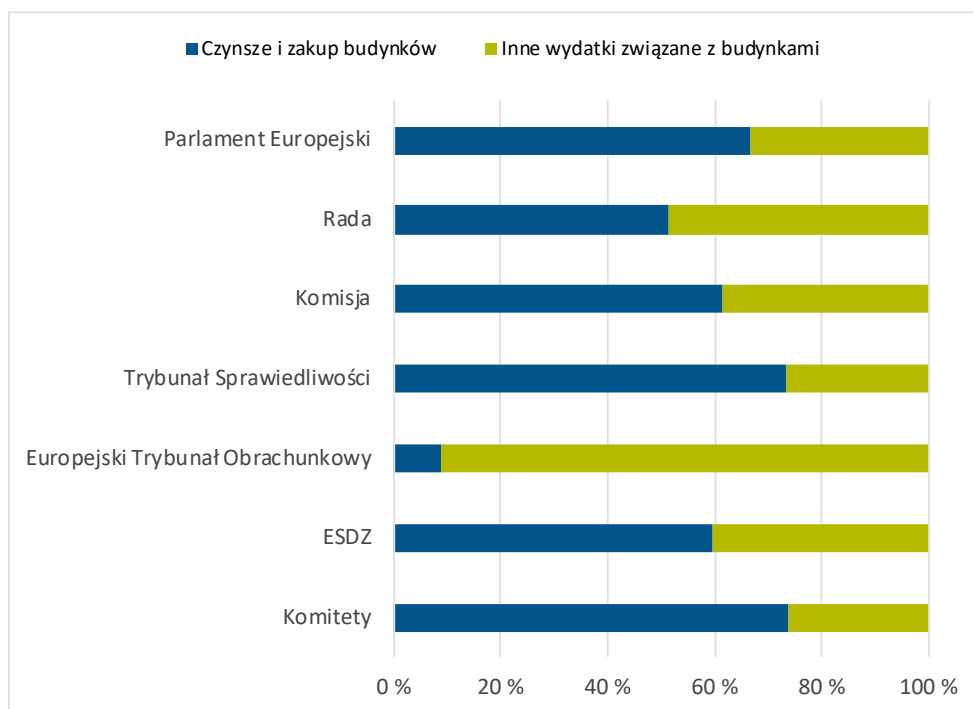
Rys. 1 – Wydatki administracyjne instytucji UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2018.

¹ Parlament, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Trybunał Obrachunkowy, ESDZ, komitety (Europejski Komitet Regionów i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny).

Rys. 2 – Wydatki na budynki²



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2018.

02 Według stanu na koniec 2016 r. wspomniane powyżej instytucje zajmowały łączną powierzchnię budynków wynoszącą 2,5 mln metrów kwadratowych (m²)³. Jest to o 26% więcej niż w 2004 r., co wynika ze wzrostu liczby personelu pracującego w pomieszczeniach instytucji o 22% w tym samym okresie⁴.

03 Instytucje mają różne potrzeby lokalowe. Na przykład Komisja przeznaczająca większość pomieszczeń na biura. Inne instytucje, takie jak Parlament, Rada i Trybunał Sprawiedliwości, korzystają z szerszej gamy pomieszczeń, takich jak sale konferencyjne, sale zebrań, sale sądowe i ogólnodostępne pomieszczenia recepcyjne. Powierzchnie

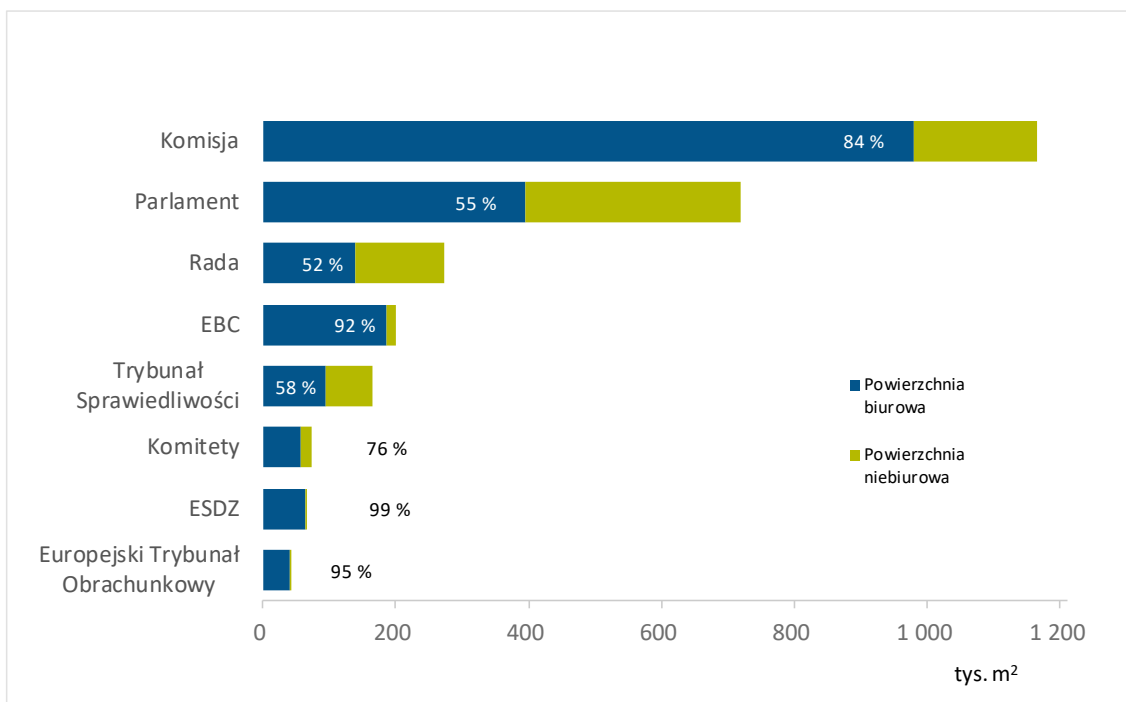
² EBC i EBI nie są uwzględnione w tej analizie, ponieważ roczne sprawozdania finansowe tych instytucji nie zawierają szczegółowych danych na temat wydatków budżetowych na budynki.

³ łączna powierzchnia netto kondygnacji nadziemnych; bez EBC.

⁴ Źródło: *Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*, CPQBF, czerwiec 2005. Sprawozdanie nie obejmuje EBC.

biurowe⁵ stanowią około 70% wszystkich powierzchni⁶ i znajdują się głównie w Brukseli, a następnie w Luksemburgu, Strasburgu i Frankfurtach. Na **rys. 3** przedstawiona została łączna powierzchnia netto zajmowana przez instytucje oraz odsetek powierzchni biurowej.

Rys. 3 – Udział powierzchni biurowej w łącznej zajmowanej powierzchni



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań rocznych dotyczących polityki nieruchomości i danych przekazanych przez instytucje.

04 Decyzje w sprawie siedziby instytucji mają charakter polityczny. Najnowsze porozumienie polityczne w sprawie lokalizacji siedzib instytucji zostało zawarte w 1992 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Edynburgu.

⁵ „Powierzchnie biurowe” obejmują biura i pomieszczenia pomocnicze, takie jak korytarze, windy, toalety, restauracje itp.

⁶ Łączna powierzchnia netto kondygnacji nadziemnych.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

Zakres kontroli

05 Aby odpowiedzieć na ogólne pytanie „Czy wydatki UE na pomieszczenia biurowe są zarządzane w wydajny sposób?”, Trybunał zbadał, czy instytucje UE:

- o ustanawiają strategie dotyczące nieruchomości i współpracują ze sobą w celu uzyskania oszczędności;
- o pozyskują pomieszczenia biurowe w wydajny sposób;
- o odpowiednio monitorują swój portfel pomieszczeń biurowych i prowadzą sprawozdawczość na ten temat.

06 Kontrola dotyczyła pięciu instytucji o największej liczbie lokali biurowych (Parlamentu, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości i EBC) i ich biur w Brukseli, Luksemburgu i Frankfurtach⁷. W miarę możliwości w ramach kontroli porównano dane i procedury zarządzania w tych instytucjach z danymi i procedurami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Europejskiego Komitetu Regionów, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI).

07 Trybunał nie analizował budynków wykorzystywanych do celów innych niż pomieszczenia biurowe (np. centrów konferencyjnych, obiektów technicznych itp.) ani budynków, w przypadku których powierzchnia biurowa nie przekraczała 20%. Kontrola koncentrowała się głównie na kosztach pozyskiwania pomieszczeń biurowych. Nie obejmowała natomiast kosztów utrzymania, sprzętania, ochrony ani innych kosztów operacyjnych związanych z budynkami.

Podejście kontrolne

08 Trybunał przeprowadził kontrolę od września 2017 r. do czerwca 2018 r. i oparł swoje uwagi na następujących źródłach dowodów:

⁷ Pełny wykaz i mapę budynków zajmowanych przez instytucje UE można znaleźć na stronie internetowej Komisji: urzędowa organizacyjna baza danych Unii Europejskiej (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

- strategię instytucji dotyczące nieruchomości i sprawozdania dla organów władzy budżetowej,
- kwestionariusze i wizyty w instytucjach,
- kwestionariusze i wizyty w innych organizacjach międzynarodowych,
- wyniki kontroli wewnętrznych (w stosownych przypadkach),
- sprawozdania techniczne/pomiarowe dotyczące budynków,
- informacje rachunkowe, finansowe i umowne dotyczące budynków,
- wizyty w organach międzyinstytucjonalnych i organach państw przyjmujących.

Uwagi

Instytucje stosują jednolite zasady i współpracują ze sobą na szeroką skalę

09 Trybunał zbadał, czy instytucje UE ustanawiają strategie, które obejmują zasady i cele związane z zarządzaniem nieruchomościami. Sprawdził też, czy strategiom tym towarzyszy planowanie krótko- i średnioterminowe prowadzone w oparciu o regularną ocenę potrzeb oraz czy dokumenty strategiczne lub dotyczące planowania obejmują planowanie w oparciu o scenariusze. Przeanalizował również, w jaki sposób instytucje w tej samej lokalizacji współpracują ze sobą, aby znaleźć możliwości ograniczenia kosztów (na przykład przez połączenie wiedzy fachowej lub siły nabywczej). Ponadto Trybunał zbadał, w jaki sposób instytucje wdrożyły podejście dotyczące nowych metod pracy.

Instytucje ustanawiają strategie dotyczące nieruchomości, ale niektóre z tych strategii są nieaktualne i nie obejmują planowania w oparciu o scenariusze

10 Instytucje wytyczają swoje zasady i cele zarządzania nieruchomościami w różnych dokumentach. Niektóre z tych dokumentów są już nieaktualne, a inne – wdrażane bez formalnego zatwierdzenia (zob. **rys. 4**).

Rys. 4 – Strategie dotyczące nieruchomości

Instytucje UE	Strategie dotyczące nieruchomości
Parlament	Decyzja Prezydium z dnia 24 marca 2010 r. ⁸ (2010-2014). Projekt średnioterminowej strategii dotyczącej nieruchomości (2015-2019). Dokument ten nigdy nie został formalnie przyjęty. Strategia dotycząca nieruchomości po 2019 r., przyjęta przez Prezydium w dniu 16 kwietnia 2018 r.
Rada	Dokument przedstawiony podczas wysłuchania publicznego w dniu 18 listopada 2013 r. ⁹
Komisja	Komunikat w sprawie polityki w zakresie budynków służb Komisji w Brukseli i Luksemburgu ¹⁰ . Ostatnia aktualizacja w 2007 r.
Trybunał Sprawiedliwości	Załącznik do rocznego sprawozdania z zarządzania z 2017 r. ¹¹
EBC	Strategia dotycząca nieruchomości zatwierdzona w lipcu 2017 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

11 W komunikacie z 2007 r. Komisja wytyczyła główne zasady swojej strategii dotyczącej nieruchomości. Chociaż planowano doprecyzować niektóre aspekty strategii dotyczącej nieruchomości w drodze badań (wpływ metodyki nabywania budynków, prawidłowa równowaga między nabywaniem a najmem, wpływ nowych metod pracy na jakość życia w pracy i możliwe oszczędności), badania takie nie zostały przeprowadzone. Ponadto niektóre ważne aspekty poruszone w komunikacie z 2007 r. z czasem uległy zmianie. Na przykład umowy o odroczonym terminie płatności i umowy o dzierżawę wieczystą nie są już preferowanymi metodami finansowania nabywania budynków, a Komisja niedawno uwzględniła agencje wykonawcze w swoim planowaniu wieloletnim. Chociaż zdaniem Komisji główne zasady i wytyczne

⁸ Decyzja Prezydium z dnia 24 marca 2010 r.: „Potrzeby dotyczące nieruchomości i średnioterminowa polityka nieruchomości Parlamentu Europejskiego”.

⁹ Wysłuchanie publiczne Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego: „Oszczędność kosztowa polityki gospodarowania budynkami UE” w dniu 18 listopada 2013 r.

¹⁰ COM(2007)501 final z dnia 5 września 2007 r.: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie polityki w zakresie budynków służb Komisji w Brukseli i Luksemburgu.

¹¹ Sprawozdanie z zarządzania z 2017 r., załącznik 5 – Sprawozdanie dla organu budżetowego: „Zaktualizowany plan inwestycji w budynki na lata 2017-2022”.

przedstawione w komunikacie nadal zachowują ważność, nie zaktualizowała ona swojej strategii dotyczącej nieruchomości ani nie ujęła jej w jednym zaktualizowanym dokumencie, który uwzględniałby najnowsze zmiany.

12 Urzędy Infrastruktury i Logistyki w Brukseli (OIB) i Luksemburgu (OIL) należące do Komisji opierają swoje narzędzie planowania średnioterminowego, tj. wieloletnie ramowe zasady polityki (Multi Annual Policy Framework – MAPF), na strategii Komisji dotyczącej nieruchomości. W MAPF określone są główne priorytety i projekty każdego z biur na najbliższe dziesięć lat i przedstawiony jest przegląd obejmujący roczne aktualizacje potrzeb Komisji w zakresie powierzchni biurowych. Ramy te uwzględniają wahania poziomu zatrudnienia i dostępne zasoby powierzchni biurowej, a także wygaśnięcie i przedłużenie umów dzierżawy oraz prace renowacyjne/remontowe. Zdaniem Trybunału MAPF są użytecznym narzędziem, które jest odpowiednie zwłaszcza dla instytucji mających większe portfele budynków.

13 Trybunał nie znalazł dowodów na to, by instytucje rozważały różne scenariusze przy planowaniu swoich potrzeb pod względem nieruchomości, które to potrzeby wynikałyby na przykład z ograniczeń budżetowych czy zmian kadrowych bądź byłyby konsekwencją decyzji politycznych, takich jak rozszerzenie lub zmieniająca się rola i zakres zadań instytucji.

Instytucje stosują jednolite zasady podejmowania decyzji

14 Instytucje działające w tym samym miejscu nie mają wprawdzie jednej wspólnej strategii dotyczącej nieruchomości, niemniej stosują podobne zasady podejmowania decyzji¹².

Dostosowanie do zakresu zadań i struktury organizacyjnej

15 Instytucje dostosowują swoje strategie dotyczące nieruchomości do zakresu zadań i struktury organizacyjnej. Strategie te odzwierciedlają ich zapotrzebowanie na konkretne rodzaje pomieszczeń, takie jak duże sale konferencyjne, sale sądowe lub sale posiedzeń. W niektórych przypadkach instytucje dokonują przeglądu swoich strategii dotyczących nieruchomości w odpowiedzi na zmianę zakresu zadań. Na przykład EBC początkowo planował pomieścić cały personel w jednym budynku, ale

¹² Niektóre zasady są stosowane, chociaż nie zostały określone w dokumentach opisujących strategię instytucji dotyczące nieruchomości.

musiał zrewidować to podejście ze względu na nieprzewidziane okoliczności (zob. **ramka 1** poniżej).

Ramka 1

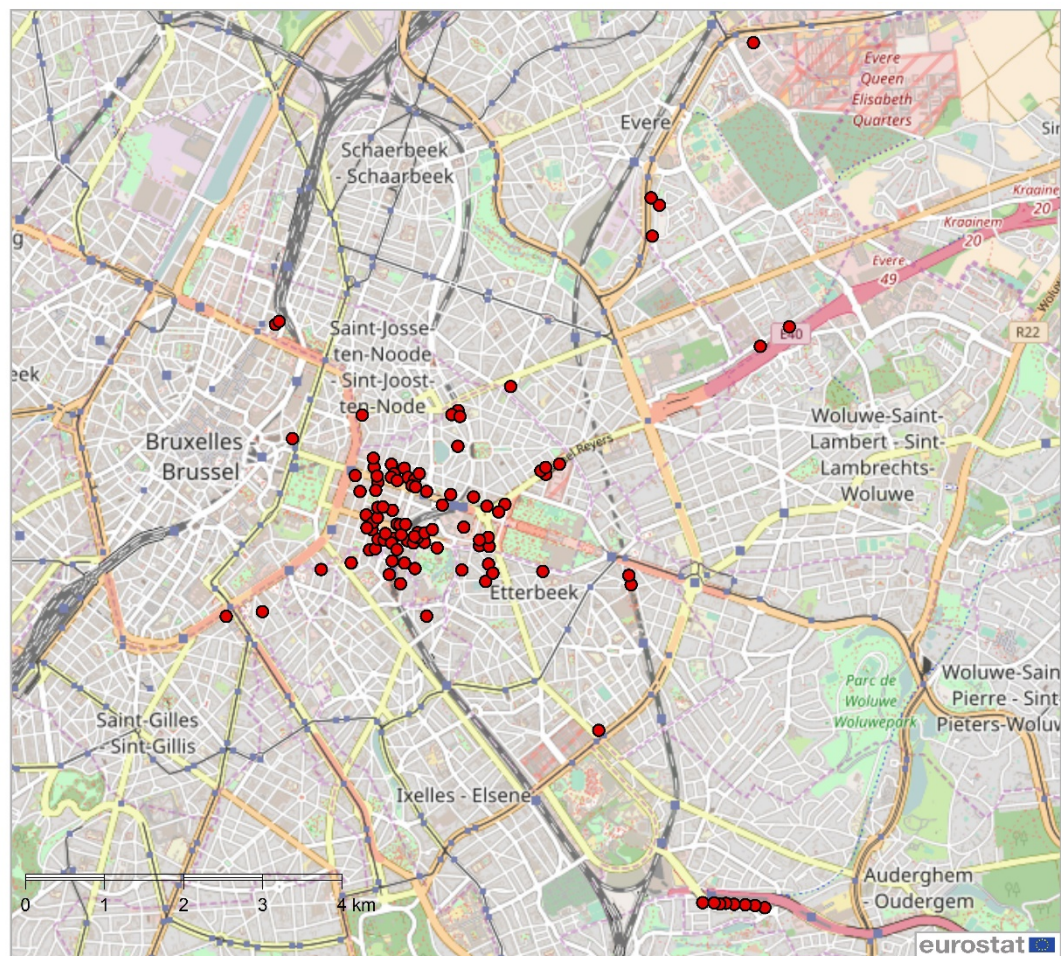
Dostosowanie podejścia EBC w zakresie gospodarowania nieruchomościami do nowego zakresu zadań

W 2012 r. państwa członkowskie postanowiły rozszerzyć mandat EBC o zadania dotyczące Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Choć budowa głównego budynku EBC była już w toku, Bank musiał znaleźć powierzchnię biurową dla około 1 000 dodatkowych pracowników, aby spełnić wymogi dotyczące Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. EBC ograniczył wielkość powierzchni biurowych w wytycznych dotyczących przydziału pomieszczeń, zwiększając odsetek biur współdzielonych i zespołowych oraz ograniczając docelowy poziom rezerwy elastyczności (nadwyżka powierzchni do celów przeprowadzek, np. w przypadku renowacji) z 10% do 5%. Instytucja musiała jednak zrezygnować z planu koncentracji swoich pracowników w jednym budynku i wynająć dwa dodatkowe budynki we Frankfurcie.

Koncentracja

16 Instytucje dążą do koncentracji swoich zasobów w mniejszej liczbie większych budynków, które są zlokalizowane w jednym miejscu lub w kilku lokalizacjach, najlepiej w pobliżu innych instytucji. Taka tendencja jest uzasadniona korzyściami skali, względami bezpieczeństwa, lepszymi warunkami pracy, zwiększoną produktywnością (na przykład skrócenie czasu na przemieszczanie się między budynkami) i względami wizerunku publicznego. Zastosowanie takiej zasady powoduje automatycznie ograniczenie liczby budynków odpowiednich do zakupu lub wynajęcia. Na **rys. 5 i 6** poniżej pokazano rozmieszczenie geograficzne budynków instytucji w głównych lokalizacjach – w Brukseli i Luksemburgu.

Rys. 5 – Lokalizacja instytucji, agencji i organów UE w Brukseli¹³



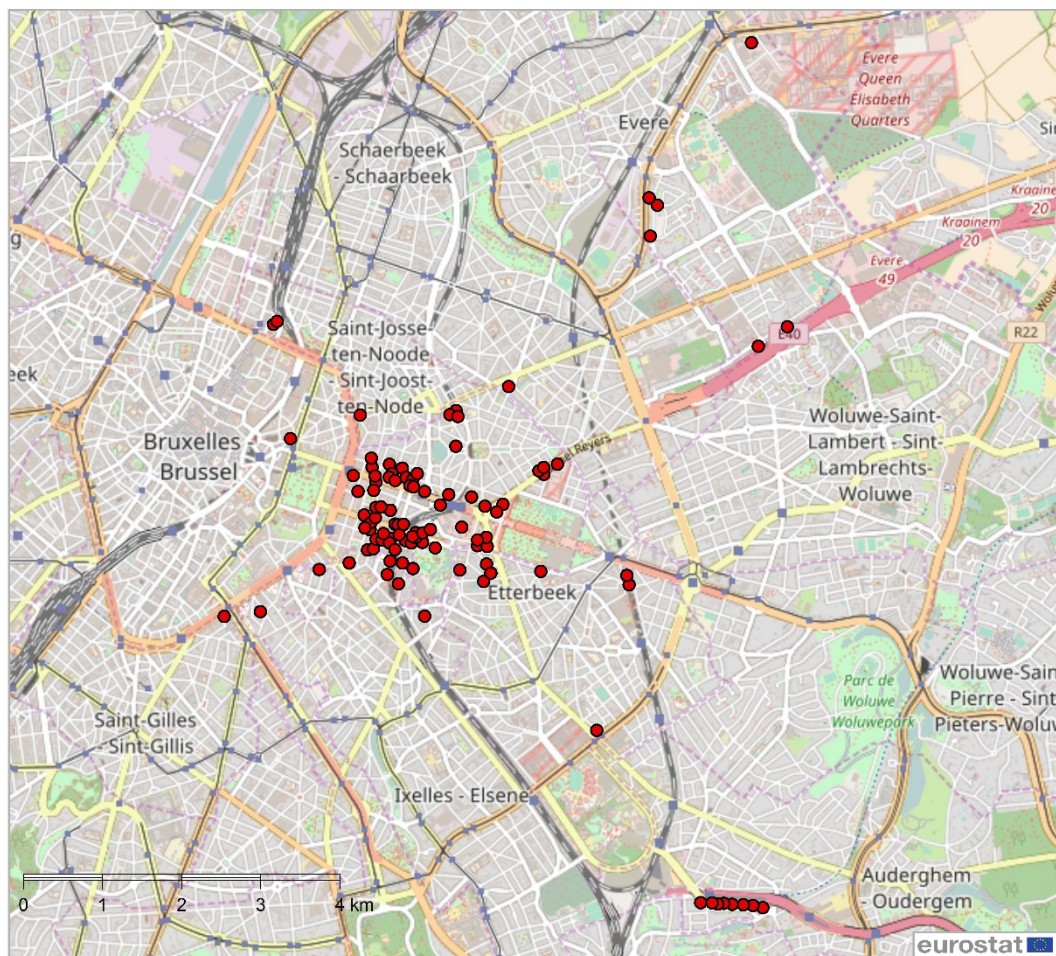
Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Źródło: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

¹³ Na mapie nie uwzględniono magazynu należącego do Komisji, znajdującego się przy Chaussée de Vilvorde 140-142 w Neder-Over-Heembeek (Bruksela).

Rys. 6 – Lokalizacja instytucji, agencji i organów UE w Luksemburgu



Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Źródło: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

17 Racjonalizacja portfela nieruchomości, na przykład przez koncentrację w mniejszej liczbie większych budynków, jest jedną z głównych zasad przyjętych w strategii Komisji dotyczącej nieruchomości. W 2007 r. powierzchnia dwóch trzecich budynków Komisji w Brukseli wynosiła poniżej 15 000 m², a tylko 8 z 61 budynków (13%) miało powierzchnię większą niż 20 000 m². Dziesięć lat później 22 z 52 budynków ujętych w analizie przeprowadzonej przez Trybunał (42%) ma powierzchnię większą niż 20 000 m². Choć dane liczbowe nie są w pełni porównywalne, ponieważ analiza Trybunału obejmowała jedynie budynki wykorzystywane głównie jako budynki biurowe, pokazują one, że Komisja wdrożyła zasadę wykorzystywania mniejszej liczby, ale większych budynków.

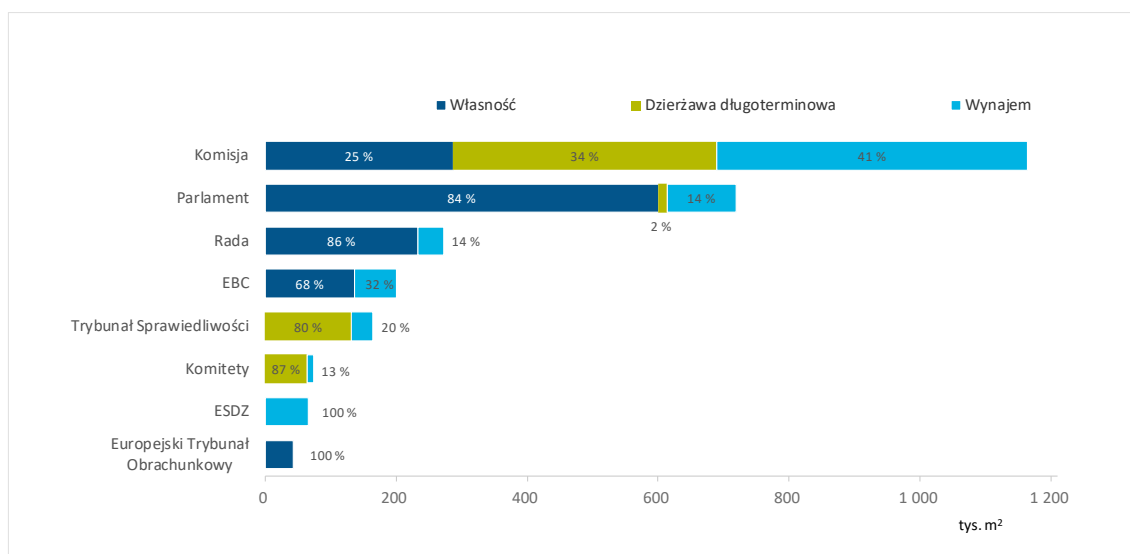
Własność preferowana względem najmu

18 Wszystkie badane instytucje przedkładają własność ponad najem. Na **rys. 7** poniżej przedstawiono porównanie całkowitej powierzchni posiadanej na własność

(przestrzeń biurowa i niebiurowa) z całkowitą powierzchnią wynajmowaną¹⁴. Chociaż wynajem pozwala na elastyczne zarządzanie budynkami, posiadanie budynków na własność zapewnia instytucjom szereg korzyści:

- niższe koszty długoterminowe (wartość dodana w przypadku przebudowy, odzyskanie wartości budynku w przypadku sprzedaży);
- preferencyjne warunki oferowane przez państwo przyjmujące, takie jak możliwość zakupu lub użytkowania gruntów bezpłatnie;
- stabilność kosztów (ochrona przed wzrostem stawek czynszu) i lepsze planowanie budżetowe w perspektywie średnioterminowej;
- swoboda pod względem użytkowania i ulepszania nieruchomości bez ograniczeń narzucanych przez właścicieli.

Rys. 7 – Powierzchnia budynków wynajmowana i posiadana na własność (objęta prawem własności lub najmem długoterminowym)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rocznych dotyczących polityki nieruchomości i danych przekazanych przez instytucje.

19 W sumie instytucje ujęte w analizie przeprowadzonej przez Trybunał są właścicielami¹⁵ około 70% zajmowanej powierzchni, w porównaniu z około 60%

¹⁴ Na podstawie łącznej powierzchni netto kondygnacji nadziemnych.

¹⁵ Instytucje uznają długoterminową dzierżawę z opcją zakupu (dzierżawa wieczysta) za własność, chociaż w większości przypadków nie skorzystały jeszcze z opcji zakupu.

w 2004 r.¹⁶ Wskaźnik ten wzrośnie w najbliższej przyszłości po zakończeniu dużych projektów budowlanych, takich jak rozbudowa budynku Parlamentu KAD, trzecia wieża biurowa Trybunału Sprawiedliwości i zespół budynków Komisji JMO II.

Współpraca międzyinstytucjonalna jest prowadzona na szeroką skalę

20 Instytucje omawiają strategiczne kwestie dotyczące nieruchomości na forum wielu międzyinstytucjonalnych grup roboczych¹⁷. Podczas tych spotkań instytucje informują się nawzajem o planowanych projektach dotyczących nieruchomości, aby uniknąć konkurowania na tym samym rynku. Wymieniają się również informacjami na temat powierzchni dostępnej w swoich budynkach. Taka praktyka umożliwiła instytucjom dzielenie się nieruchomościami lub ich podnajmowanie¹⁸, bądź przejmowanie lokali, które nie są już potrzebne innej instytucji¹⁹. Omawiane są także inne sprawy związane z budynkami, takie jak kwestie środowiskowe i energetyczne.

21 Jednym z głównych osiągnięć tych grup roboczych jest ścisła współpraca w przetargach. Instytucje uzgadniają międzyinstytucjonalne procedury przetargowe w celu zakupu np. usług przeprowadzkowych, dostaw mebli, sprzętu biurowego i materiałów biurowych, ubezpieczenia i specjalistycznej wiedzy dotyczącej nieruchomości. Dokonywanie zakupów w taki sposób daje instytucjom silniejszą pozycję względem usługodawców i dostawców i prowadzi do osiągnięcia korzyści skali. Jednocześnie jednak skutkuje zaostrzeniem kryteriów kwalifikowalności dla oferentów, co może zniechęcać MŚP do udziału w zaproszeniach do składania ofert.

¹⁶ Źródło: *Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*, CPQBF, czerwiec 2005, i dane przekazane przez EBC.

¹⁷ Międzyinstytucjonalna Grupa Robocza ds. Infrastruktury, Logistyki i Usług Wewnętrznych w Brukseli i Międzyinstytucjonalna Grupa Robocza ds. Koordynacji w zakresie Nieruchomości w Luksemburgu.

¹⁸ Na przykład magazyn międzyinstytucjonalny na obrzeżach Brukseli wykorzystywany wspólnie przez Komisję i Radę.

¹⁹ Na przykład po tym, jak Komisja opuściła budynek SDME w Brukseli, Parlament zdołał wynegocjować lepszą cenę za budynek, aby zaspokoić swoje potrzeby. ESDZ prowadzi obecnie negocjacje w sprawie budynków SCAN, które Komisja również opuściła. Parlament przejął dzierżawę budynku GEOS w Luksemburgu od Trybunału Sprawiedliwości i przekazał EBI dzierżawę poprzedniego budynku (President). Trybunał Sprawiedliwości podnajmuje tymczasowo nadwyżkę wolnej powierzchni EBI, Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu i Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej.

22 Instytucje zarządzają własnymi portfelami budynków autonomicznie i wykazują niewielkie zainteresowanie stworzeniem międzyinstytucjonalnej agencji nieruchomości. Ich zdaniem wyspecjalizowane zespoły zarządzania budynkami zlokalizowane blisko decydentów w każdej instytucji są w stanie lepiej zaspokoić ich konkretne potrzeby.

Instytucje w pewnym zakresie wdrażają nowe metody pracy, ale nie oszacowały jeszcze kosztów ani korzyści płynących ze zrealizowanych projektów w tym zakresie

23 Podejście oparte na nowych metodach pracy (New Ways of Working – NWoW) ma na celu przekształcenie środowiska biurowego przez stworzenie miejsc do wspólnej pracy w połączeniu z bardziej elastyczną kulturą pracy²⁰. Niekoniecznie oznacza to mniejszą powierzchnię biurową, ale raczej zmienione środowisko biurowe i inną kulturę współpracy między kierownictwem i personelem oraz przy ich wspólnym zaangażowaniu.

24 Instytucje UE wprowadzają nowe metody pracy w drodze szeregu inicjatyw i zmian. Wdrożyły na przykład okazjonalną lub strukturalną telepracę²¹. W Radzie i komitetach wprowadzenie strukturalnej telepracy doprowadziło do bardziej wydajnego wykorzystania powierzchni biurowej dzięki stworzeniu wspólnych biur dla telepracowników.

25 Komisja stworzyła przestrzeń podzielone ściankami działowymi i miejsca do wspólnej pracy w trzech budynkach w Brukseli²², aby zoptymalizować wykorzystanie dostępnej powierzchni. Zdaniem Komisji doprowadziło to do wzrostu obciążenia w tych budynkach o średnio 46%. Wyniki badania satysfakcji pracowników pracujących w środowisku sprzyjającym współpracy w tych trzech budynkach nie były jeszcze

²⁰ Nowe metody pracy wymagają opracowania specjalnych narzędzi w trzech głównych obszarach: zasoby ludzkie / kultura organizacji (w tym podejście nastawione na dostosowanie sposobu pracy do charakteru wykonywanych zadań, polityka telepracy i ocena pracowników), technologie informacyjne i komunikacyjne (elektroniczna, niezawodna infrastruktura informatyczna) i przestrzeń biurowa (ciche pomieszczenia, miejsca do wspólnej pracy, układ biur itp.).

²¹ Możliwość wykonywania pracy naprzemiennie w ramach telepracy i w biurze, o ile to możliwe.

²² MO15, MERO, CSM1.

dostępne w momencie przeprowadzania kontroli. W Luksemburgu Komisja wykorzystuje miejsca do wspólnej pracy dla około 200 pracowników w dwóch budynkach²³.

26 Parlament zlecił studia wykonalności z myślą o stworzeniu miejsc do wspólnej pracy w dwóch nowych projektach budowlanych²⁴. Choć projekt ten w swej pierwotnej formie został zarzucony, Parlament wdraża niektóre z jego elementów w tych dwóch budynkach w oparciu o dialog z zainteresowanymi służbami.

27 Nowe metody pracy pociągają za sobą dodatkowe koszty inwestycyjne i są generalnie wdrażane w ramach remontów lub w projektach dotyczących nowych budynków. Instytucje nie oszacowały jeszcze w pełni korzyści ekonomicznych i innych zalet wynikających ze stworzenia miejsc do wspólnej pracy, takich jak większa produktywność.

Decyzje dotyczące pomieszczeń biurowych są dobrze uzasadnione, ale mechanizmy finansowania projektów budowlanych są często skomplikowane, co ma negatywny wpływ na przejrzystość budżetową

28 Trybunał przeanalizował podejście, jakie przyjmują instytucje w stosunku do państw przyjmujących, aby uzyskać najlepsze warunki przy wyborze budynków.

29 Sprawdził też, czy decyzje w sprawie projektów dotyczących nowych budynków opierały się na kryteriach należytego zarządzania finansami.

30 Trybunał zbadał ponadto, czy mechanizmy finansowania wybrane przez instytucje uwzględniają opcje dostępne w ramach rozporządzenia finansowego oraz czy są przejrzyste i promują rozliczalność.

²³ Drosbach i Euroforum.

²⁴ Martens i KAD.

Państwa przyjmujące oferują zazwyczaj instytucjom wsparcie i preferencyjne warunki

31 Większość budynków w portfelach instytucji znajduje się w Brukseli i Luksemburgu, natomiast EBC ma siedzibę we Frankfurcie. Zgodnie z Traktatami UE²⁵ państwa przyjmujące zwalniają instytucje z podatków bezpośrednich od dochodów, nieruchomości i innych aktywów, a także z podatków pośrednich²⁶. Niektóre państwa przyjmujące oferują instytucjom również inne korzyści, w zależności od możliwości i od wyniku negocjacji.

32 Poniżej opisano dwa niedawne przykłady preferencyjnych warunków przyznanych przez władze belgijskie. W przypadku budynku Europa organy belgijskie zaoferowały Radzie grunt i istniejący budynek za symboliczną kwotę 1 euro i zarządzały projektem budowlanym bezpłatnie. W przypadku działki budowlanej przy Rue de la Loi Komisja otrzymała prawo do niemal dwukrotnego zwiększenia pojemności konstrukcyjnej. Komisja szacuje, że wybudowanie tam budynku o maksymalnej pojemności pozwoliłoby zaoszczędzić nawet 130 mln euro na inwestycjach gruntowych w innych miejscach w tej okolicy.

33 W Luksemburgu instytucje również korzystają z preferencyjnych warunków i wsparcia ze strony państwa w przypadku projektów budowlanych. Na przykład władze luksemburskie zaproponowały Parlamentowi i Trybunałowi Sprawiedliwości grunt pod ich zespoły budynków za symboliczną kwotę 1 euro²⁷. Ponadto obie te instytucje wynajmują część swoich budynków od państwa na preferencyjnych warunkach. Poziom zaangażowania właściwego organu krajowego w projekty budowlane instytucji jest różny: w przypadku budowy nowego zespołu budynków KAD II organ taki zapewnia Parlamentowi wsparcie techniczne, a w przypadku Trybunału Sprawiedliwości ponosi pełną odpowiedzialność za zarządzanie projektami budowlanymi.

34 Komisja zawarła porozumienie z państwem luksemburskim dotyczące zastąpienia jej głównej siedziby w Luksemburgu (budynek Jean-Monnet – JMO). W grudniu 2015 r., po podjęciu przez Komisję decyzji o opuszczeniu budynku JMO²⁸, osiągnięto

²⁵ Art. 3 Protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej (TFUE).

²⁶ Zwolnienie z podatku w formie umorzenia lub zwrotu.

²⁷ Państwo ma prawo pierwokupu tych budynków.

²⁸ Na podstawie badań technicznych z 2013 r., które wykazały większe ryzyko związane z obecnością azbestu w budynku niż wcześniej zakładano.

porozumienie polityczne w sprawie podziału kosztów tymczasowych lokali zastępczych. Nowy budynek (JMO II) pomieści większość lokalnych pracowników Komisji, co wyeliminuje potrzebę wynajmu większości budynków.

35 W 1998 r. EBC podpisał umowę z rządem Republiki Federalnej Niemiec określającą odnośne zadania i obowiązki. Władze krajowe nie zaoferowały EBC żadnych preferencyjnych warunków w przypadku projektów budowlanych. Aby wybudować swoją siedzibę, EBC nabył grunt²⁹ od miasta Frankfurt na standardowych warunkach rynkowych. W ramach tej transakcji miasto Frankfurt zobowiązało się jednak do pokrycia części kosztów wynikających między innymi z zanieczyszczenia gleby będącego skutkiem tego, jak tereny te były użytkowane w przeszłości.

Generalnie decyzje o pozyskaniu lokali biurowych były uzasadnione

36 Trybunał przeanalizował dwanaście niedawno zakupionych i wynajętych budynków biurowych oraz będące w toku projekty budowlane Parlamentu³⁰ i Komisji³¹, czyli instytucji z największym portfelem budynków, aby ocenić, czy decyzje zostały podjęte:

- na podstawie oceny wieloletnich potrzeb lokalowych;
- z poszanowaniem ograniczeń budżetowych;
- zgodnie ze specyfikacjami technicznymi;
- w oparciu o badaniu rynku;
- na podstawie analizy kosztów i korzyści;
- przy uwzględnieniu kosztów związanych z całym cyklem życia budynków, tj. kosztów początkowej renowacji, utrzymania, kosztów bieżących i remontów;
- po porównaniu różnych opcji finansowania.

²⁹ Grossmarkthalle, dawna hala targowa we Frankfurcie wpisana na listę zabytków, wybudowana w 1928 r.

³⁰ KAD II, Martens, SQM.

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

37 Trybunał wykrył kilka odstępstw od tych zasad³²:

- a) Zgodnie z zasadami stosowania rozporządzenia finansowego³³ zamówienia dotyczące nieruchomości³⁴ mogą być udzielane w drodze procedury negocjacyjnej po zbadaniu rynku lokalnego. Komisja zasadniczo stosuje tak zwaną „metodę Kallasa”, która przewiduje wcześniejszą publikację ogłoszenia o poszukiwaniu budynku. Metody tej nie zastosowano jednak w dwóch przypadkach z próby dobranej przez Trybunał: w przypadku budynku ORBAN w Brukseli i budynku Drosbach – skrzydło D w Luksemburgu. W obu tych przypadkach odstępstwo uzasadniono faktem, że Komisja zajmowała już sąsiadujące budynki³⁵. Komisja planuje dokonać przeglądu tej metody.
- b) W uwagach przekazywanych władzy budżetowej³⁶ Komisja uwzględnia analizę kosztów i korzyści nowych przedsięwzięć. Trybunał nie znalazł jednak dowodów, które potwierdzałyby wykonanie takiej analizy w przypadku projektu JMO II. Projekt będzie prefinansowany przez państwo luksemburskie, a Komisja ma możliwość nabycia budynku po zakończeniu przedsięwzięcia. Nic nie wskazuje na to, by Komisja przeanalizowała inne opcje finansowania.

Mechanizmy finansowania dużych projektów budowlanych są często skomplikowane, co ma negatywny wpływ na przejrzystość budżetową

38 Począwszy od 2013 r. istnieje możliwość sfinansowania zakupu lub budowy budynku z wykorzystaniem pożyczki komercyjnej na mocy rozporządzenia finansowego³⁷. Większość trwających lub niedawno ukończonych projektów budowlanych rozpoczęła się przed tą datą. Aby sfinansować te projekty (zob. projekty

³² ORBN, JMO II, Drosbach D.

³³ Art. 134 ust. 1 zasad stosowania rozporządzenia finansowego.

³⁴ Zgodnie z art. 121 zasad stosowania rozporządzenia finansowego zamówienia dotyczące nieruchomości obejmują kupno, długoterminową dzierżawę, prawo użytkowania, leasing, najem lub kupno na raty gruntu, istniejących budynków lub innych nieruchomości, z opcją zakupu lub bez takiej opcji.

³⁵ W przypadku budynku ORBAN odstępstwo uzasadniono ponadto pilną potrzebą zaspokojenia zapotrzebowania na powierzchnię biurową, co wynikało z tego, że nie można było zakończyć negocjacji w sprawie budynku, który został początkowo wybrany.

³⁶ Zgodnie z art. 179 ust. 3 rozporządzenia finansowego obowiązującego do końca 2012 r. i z art. 203 ust. 5 rozporządzenia finansowego obowiązującego od stycznia 2013 r.

³⁷ Art. 203 ust. 8 rozporządzenia finansowego. Przepis ten nie ma zastosowania do EBC.

przeanalizowane w pkt 43–50), instytucje często korzystały ze skomplikowanych metod finansowania z udziałem państwa lub pośredników finansowych (zob. przykład opisany w **ramce 2**). W rezultacie nie mają one bezpośredniej kontroli nad finansowymi aspektami projektów.

Ramka 2

Złożone struktury finansowania w przypadku projektów budowlanych Trybunału Sprawiedliwości

Od 1994 r. władze luksemburskie zarządzają projektami budowlanymi Trybunału Sprawiedliwości, korzystając z usług prywatnego dewelopera, który pozyskuje niezbędne fundusze na rynkach finansowych. W momencie gdy opłaty za czynsz pokryją wszystkie koszty budowy, koszty finansowe i koszty dodatkowe, Trybunał Sprawiedliwości przejmie budynek na własność.

Luksemburskie organy krajowe i prywatny deweloper ponoszą odpowiedzialność prawną za podejmowane decyzje. Ostatecznie jednak koszty pokrywa Trybunał Sprawiedliwości.

39 Parlament uzyskał kredyty bankowe na rozbudowę budynku im. Konrada Adenauera (KAD II) za pośrednictwem złożonej struktury finansowania z udziałem spółki pośredniczącej (należącej do banku komercyjnego), która podjęła się finansowania projektu. Spółka ta podpisała dwie umowy finansowe, jedną z EBI i jedną z bankiem komercyjnym, z których każdy zapewnił 50% finansowania na rzecz projektu.

40 Parlament i Trybunał Sprawiedliwości prefinansowały projekty budowlane, przeznaczając na ten cel niewykorzystane środki z innych linii budżetowych:

- W latach 2012–2016 Parlament przekazał 260 mln euro z różnych linii budżetowych na sfinansowanie projektu KAD II. Z uzyskanej linii kredytowej w wysokości 474 mln euro Parlament wykorzystał 16 mln euro. Szacuje on, że dzięki temu zaoszczędził odsetki w kwocie sięgającej nawet 85 mln euro.
- Korzystając z tego samego mechanizmu, od 2007 r. Trybunał Sprawiedliwości dokonał przedpłat na rzecz projektów budowlanych w wysokości 89 mln euro. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości znacznie zmniejszyło to wpływ rat leasingowych na budżet do 2026 r., co wynikało z zaoszczędzenia kosztów finansowania w wysokości szacowanej na ponad 24 mln euro w całym okresie.

41 Rada wypłaciła organom belgijskim zaliczki w wysokości 294 mln euro na projekt dotyczący budynku Europa dzięki niewykorzystanym środkom przeniesionym z innych

linii budżetowych. Płatności zaliczkowe dokonane przez Radę przyniosły dochody z odsetek w wysokości 10,3 mln euro (wartość netto). Zaliczki wypłacone w ciągu pierwszych trzech lat nie pokrywały się z postępami prac, więc w praktyce Rada dokonała prefinansowania projektu (zob. **ramka 3** poniżej).

Ramka 3

Zaliczki na budowę budynku Rady „Europa” nie odzwierciedlają stanu zaawansowania projektu

W umowie dotyczącej budowy budynku Europa (wcześniej nazywanego „Residence Palace”) państwo belgijskie zgodziło się na prefinansowanie projektu. Niemniej jednak w ciągu pierwszych trzech lat realizacji projektu (od 2008 do 2010 r.³⁸) Rada wypłacała organom belgijskim zaliczki na kwotę 82% całkowitego szacowanego budżetu przedsięwzięcia (235 mln euro), mimo że faktycznie poniesione koszty stanowiły tylko 12% budżetu, a faza budowy projektu jeszcze się nie rozpoczęła³⁹. Rada wypłacała zaliczki w wysokości około 10 mln euro rocznie do czasu zakończenia projektu.

42 Choć niektóre instytucje (Parlament, Rada) regularnie dokonywały znacznych płatności zaliczkowych na rzecz swoich projektów budowlanych, nie zaplanowały kwoty zaliczek we właściwych liniach budżetowych budżetu UE. Praktyka ta prowadzi zazwyczaj do wysokiego poziomu przesunięć budżetowych na koniec roku, co wpływa niekorzystnie na przejrzystość procedury budżetowej. Dzięki przyjęciu pragmatycznego podejścia budżet przeznaczony na ogólne wydatki administracyjne może ewoluować w równomierny sposób wraz z upływem czasu. Zdaniem Trybunału taka praktyka nie przynosi jednak oszczędności z punktu widzenia podatników unijnych, co sugerowały instytucje UE.

³⁸ Szczegółowa konwencja została podpisana w marcu 2008 r.; do dnia 31 grudnia 2010 r. wypłacono kwotę 235 mln euro.

³⁹ Sprawozdanie z kontroli wewnętrznej „Zakup budynku Résidence Palace” z dnia 8 czerwca 2011 r.

W przypadku dużych projektów budowlanych występują opóźnienia, a niekiedy dochodzi do znacznego przekroczenia budżetu

43 Trybunał przeanalizował cztery duże projekty budowlane realizowane przez Parlament, Radę, Komisję i Trybunał Sprawiedliwości.

Projekt Trybunału Sprawiedliwości: w ramach budżetu i zgodnie z harmonogramem

44 W ostatnich latach Trybunał Sprawiedliwości zrealizował trzy duże projekty budowlane⁴⁰ w ścisłej współpracy z władzami Luksemburga. Organy krajowe wykonywały prace bezpłatnie. Zarządzały przetargami, czuwały nad tym, by badania i prace zostały przeprowadzone prawidłowo, i były odpowiedzialne za kontrolę jakości i uzyskanie certyfikatów wymaganych na mocy prawa. Zapewniały także wiedzę o rynku, wiedzę techniczną i doświadczenie w zarządzaniu projektami budowlanymi i ich nadzorowaniu. Ponadto dzięki temu, że Trybunał Sprawiedliwości nie działał w roli dewelopera, do monitorowania realizacji projektu wystarczyła niewielka liczba jego pracowników. Projekty zostały ukończone zgodnie z harmonogramem i bez dodatkowych kosztów. W czasie kontroli prowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy będący w toku projekt budowy trzeciej wieży (projekt CJ9) mieścił się w szacunkowym budżecie i był realizowany zgodnie z harmonogramem.

Projekt budynku Europa należącego do Rady: w ramach budżetu, ale opóźniony

45 W 2005 r.⁴¹ Rada powierzyła organom belgijskim zarządzanie remontem bloku A budynku „Residence Palace”. W budynku miały odbywać się posiedzenia Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej.

⁴⁰ CJ4 (2001-2008) Remont budynku Palais i czwarta rozbudowa budynków Trybunału Sprawiedliwości (Anneau, Galeria, Wieża A, Wieża B); CJ8 (2006-2013) Remont i modernizacja budynków przyległych (Erasmus = budynek A, Thomas More = budynek B i budynek C); CJ9 (2013 r. – w realizacji) piąta rozbudowa – trzecia wieża.

⁴¹ Pełny harmonogram prac w ramach projektu jest dostępny na stronie internetowej Rady (<http://www.consilium.europa.eu/pl/contact/address/council-buildings/europa-building/timeline-europa-building/>).

46 Ostatecznie wynegocjowana cena⁴² nie przekraczała znacząco pierwotnego budżetu: 246 mln euro w porównaniu z 240 mln euro w pierwotnym budżecie, przy czym obie ceny opierały się na wartościach z 2004 r. Mimo to budowa zakończyła się z trzyletnim opóźnieniem, co było spowodowane zmianami w projekcie ze względu na nieprzewidziane okoliczności⁴³. Do opóźnień przyczynił się szereg uchybień w zarządzaniu projektem:

- organy krajowe nie zarządzały odpowiednio wnioskami o dokonanie zmian i nie wypłacały wykonawcom wynagrodzeń na czas;
- firmy konsultingowe wynajęte przez organy krajowe miały ograniczone zdolności, by uwzględnić złożone wymogi funkcjonalne i jakościowe Rady w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia. Utrudniło to realizację projektu w całym jego cyklu życia i było przyczyną większości wniosków o dokonanie zmian;
- osiągnięcie porozumienia w sprawie ostatecznej ceny było skomplikowane, ponieważ nawet sześć miesięcy po zakończeniu projektu organy krajowe nie były w stanie przedstawić pełnego wykazu faktur.

47 Rada częściowo skompensowała te negatywne skutki poprzez powiększenie zespołu projektowego i zintensyfikowanie procedur zarządzania projektem oraz kontroli wewnętrznych.

⁴² Konwencja przewidywała możliwość polubownego uzgodnienia ostatecznej ceny projektu w oparciu o dokumenty uzupełniające przekazane przez państwo, przeanalizowane i zatwierdzone przez Radę. Pozwoliło to Radzie wynegocjować cenę, która następnie stała się ostateczna i została zwolniona ze wszystkich przeszłych, obecnych i przyszłych zobowiązań.

⁴³ Większość tych zmian wynikała z nowego formatu Rady Europejskiej oraz utworzenia stanowiska przewodniczącego ze specjalnymi uprawnieniami w zakresie reprezentacji Unii względem państw trzecich. Były to skutki traktatu lizbońskiego. Znaczne opóźnienia spowodowane zostały ponadto przez odwołanie do Sądu Pierwszej Instancji wniesione przez jednego z niewybranych oferentów w postępowaniu o udzielenie zamówienia, jak również wykrycie znacznego zanieczyszczenia gruntów i zwiększone wymogi bezpieczeństwa.

Projekt budynku KAD II Parlamentu: znaczne opóźnienia prowadzące do dodatkowych kosztów

48 Początkowo budynek KAD II miał zostać ukończony w 2013 r. Obecne szacunki są następujące: wschodnie skrzydło budynku – koniec 2019 r., część zachodnie skrzydło budynku – 2022 r. Głównymi powodami tego opóźnienia są ograniczone doświadczenie Parlamentu jako dewelopera na początkowym etapie realizacji projektu oraz nieudany pierwszy przetarg na roboty budowlane, który spowodował również, że struktura finansowa i model finansowania zostały ustanowione z trzymiesięcznym opóźnieniem.

49 Pierwotny szacunkowy budżet w wysokości 317,5 mln euro został skorygowany w 2009 r. do kwoty 363 mln euro⁴⁴. W celu zapewnienia powodzenia przetargu, przy jednoczesnym zachowaniu przydzielonego budżetu, Parlament ograniczył rozmiary projektu, zmodyfikował specyfikacje techniczne i zezwolił na większą konkurencję w procedurze przetargowej poprzez zwiększenie liczby części zamówienia. Ponieważ projekt nie został jeszcze zakończony, ostateczna cena nie jest znana. Parlament zamierza dopilnować, by koszty nie przekroczyły obecnego budżetu opiewającego na kwotę 432 mln euro⁴⁵. Biorąc pod uwagę wzrost wskaźnika cen w budownictwie o 8% w latach 2012-2017, koszty budowy mogą jeszcze wzrosnąć.

50 Ze względu na opóźnienie Parlament będzie musiał wynajmować inne budynki w Luksemburgu dłużej niż początkowo planowano, co wiąże się z dodatkowymi kosztami najmu w wysokości 14,4 mln euro rocznie, czyli 86 mln euro w ciągu sześciu lat. W ujęciu księgowym te dodatkowe koszty są wprawdzie zrównoważone z naddatkiem ze względu na późniejsze rozpoczęcie okresu amortyzacji nowej inwestycji budowlanej (17,3 mln euro rocznie). Nie zmienia to jednak faktu, że oprócz kosztów budowy nowego budynku podatnicy unijni ponoszą dodatkowe koszty najmu.

⁴⁴ Kwota w cenach z 2005 r. obejmująca jedynie koszty budowy.

⁴⁵ Kwota jedynie za roboty budowlane w cenach z 2012 r., z wyłączeniem opłat dla architektów, kosztów opracowania projektu i kosztów ewentualnej modernizacji obecnego budynku KAD.

Projekt budynku JMO II należącego do Komisji: opóźnienia i dodatkowe koszty

51 Rozpoczęcie dużego projektu budowlanego Komisji w Luksemburgu – JMO II – opóźniło się ze względu na długotrwałe negocjacje z państwem luksemburskim. Osiągnięcie wstępnego porozumienia, co miało miejsce w 2009 r., zajęło 15 lat.

52 Komisja i władze luksemburskie zaplanowały, że budynek zostanie oddany w dwóch etapach, w połowie 2016 r. i na koniec 2019 r. Harmonogram oddania budynku był kilkakrotnie zmieniany jeszcze przed rozpoczęciem prac budowlanych. Ostatni znany harmonogram projektu JMO II wyznacza termin zakończenia etapu pierwszego na luty 2023 r., a etapu drugiego na luty 2024 r.

53 Opóźnione rozpoczęcie realizacji projektu było spowodowane głównie niejasnościami dotyczącymi konkursu architektonicznego, problemami administracyjnymi w postępowaniu o udzielenie zamówienia na roboty ziemne oraz dodatkowymi środkami bezpieczeństwa, które musiały zostać uwzględnione w projekcie. Nadal nie jest jasne, w jaki sposób koszty będące skutkiem tych opóźnień zostaną podzielone z władzami luksemburskimi. Ponadto w 2015 r. Komisja musiała opuścić swój największy budynek w Luksemburgu (JMO). Był to środek ostrożności podjęty, aby nie narażać pracowników na ewentualne zagrożenia wynikające z obecności azbestu. W związku z tym Komisja wynajęła dodatkowe pomieszczenia biurowe w kilku budynkach, do których przeniesiono pracowników.

54 Mając na uwadze wstępne porozumienie oraz najnowszy znany harmonogram prac, Trybunał szacuje, że Komisja poniesie koszty wynajmu w wysokości 248 mln euro⁴⁶, wynikające z opóźnionego rozpoczęcia realizacji projektu budowlanego oraz z konieczności wynajmu dodatkowych pomieszczeń biurowych w następstwie decyzji o opuszczeniu budynku JMO. Opóźnienie to oznacza też jednak, że przesunie się w czasie moment rozpoczęcia uiszczania opłat za użytkowanie wieczyste budynku JMO II. Jak wynika z szacunków Komisji, łączna kwota tych opłat – nieponoszonych w okresie trwania opóźnienia – wyniesie 176,2 mln euro⁴⁷.

⁴⁶ Szacunki te opierają się na ostatnim znanym harmonogramie przekazanym przez Komisję, dotyczącym opuszczenia wynajmowanych budynków i przeniesienia pracowników do budynku JMO II.

⁴⁷ Na podstawie założeń przyjętych przez Komisję w 2013 r., w momencie podpisania umowy ramowej z władzami Luksemburga.

Monitorowanie i sprawozdawczość są niewystarczające

55 Trybunał zbadał, w jaki sposób instytucje UE monitorują różne aspekty istniejącego portfela budynków (np. zarządzanie powierzchnią i obiektami, warunki umowne, zgodność ze specyfikacjami technicznymi), w tym wskaźniki związane z wydajnym wykorzystywaniem i kosztami budynków. Takie monitorowanie zapewniłoby instytucjom informacje na temat ich portfela, umożliwiając identyfikację potencjalnych obszarów wymagających poprawy. Trybunał zbadał, czy instytucje ulepszyły standardowe metody pomiaru i kategoryzacji powierzchni oraz czy możliwe było porównanie wydajności przy użyciu danych dostępnych wewnątrz i przekazywanych organom władzy budżetowej.

Instytucje monitorują różne aspekty, ale nie wskaźniki dotyczące wydajnego wykorzystywania i kosztów budynków

56 Instytucje korzystają z różnorodnych systemów i narzędzi informatycznych na potrzeby zarządzania swoim portfelem budynków i jego monitorowania. Każdy aspekt, jak na przykład zarządzanie obiektami, przydział powierzchni, zużycie energii czy aspekty finansowe, prawne i rachunkowe, jest monitorowany z wykorzystaniem systemów informatycznych lub za pomocą arkuszy kalkulacyjnych.

57 W Luksemburgu Komisja korzysta ze sprawozdań dotyczących przydziału powierzchni, aby zarządzać w konsekwentny sposób uprawnieniami do przydziału powierzchni określonymi w „Wytycznych w zakresie warunków lokalowych”. W Brukseli z kolei od 2015 r. Komisja prowadzi prace nad zintegrowanym programem do zarządzania nieruchomościami, który powinien ostatecznie zapewnić dostęp do wszelkiego rodzaju informacji dotyczących portfela budynków Komisji. Obecnie używany system nie generuje raportów na potrzeby monitorowania, czy powierzchnia przydzielona departamentom tematycznym (dyrekcjom generalnym) jest zgodna z warunkami przewidzianymi w Wytycznych w zakresie warunków lokalowych.

58 Stosowany przez Parlament system zarządzania powierzchnią biurową i planowania potrzeb lokalowych może generować różnego rodzaju raporty⁴⁸. Trybunał nie znalazł jednak dowodów na to, że Parlament regularnie korzysta z tych raportów w celu monitorowania swojej powierzchni biurowej. Parlament planuje opracowanie

⁴⁸ Na przykład w raporcie GPI 480 przedstawiono informacje na temat powierzchni wszystkich nieruchomości, według lokalizacji, w podziale na powierzchnię biurową / konkretne pomieszczenia / obiekty.

do 2026 r. systemu, który umożliwi elektroniczne przechowywanie wszystkich informacji dotyczących nieruchomości.

59 Większość instytucji nie monitoruje regularnie wskaźników w celu oceny wydajności zarządzania portfelem budynków.

60 Komisja w Brukseli korzysta tylko z jednego wskaźnika wydajności wykorzystania pomieszczeń biurowych w swoim portfelu budynków – jest to powierzchnia biurowa netto przydzielona na stanowisko pracy. Wynosi ona średnio 14 m², a docelowy poziom wynoszący 12 m² ma zostać osiągnięty do 2020 r., głównie dzięki stworzeniu miejsc do wspólnej pracy. Trybunał nie znalazł żadnych wskaźników dotyczących wydajności wykorzystania pomieszczeń biurowych w rocznych sprawozdaniach z działalności Parlamentu, Rady lub Trybunału Sprawiedliwości. Instytucje te nie przedstawiły też żadnych innych sprawozdań zarządczych, które zawierałyby ocenę wydajności zarządzania lokalami biurowymi.

61 Komisja dysponuje definicjami⁴⁹ wskaźników wydajności, takich jak powierzchnia netto / powierzchnia brutto; powierzchnia użytkowa nadziemna / powierzchnia nadziemna netto; powierzchnia biurowa / powierzchnia nadziemna netto. Trybunał znalazł dowody na to, że wydajność wykorzystania powierzchni budynku jest jednym z kryteriów branych pod uwagę przy ocenie ofert na realizację nowych projektów budowlanych. Komisja nie monitoruje jednak tych wskaźników na poziomie całego portfela budynków.

62 EBC stosuje dobrze opracowane podejście do monitorowania i sprawozdawczości w zakresie swojego portfela nieruchomości (zob. **ramka 4** poniżej).

⁴⁹ Definicje są zawarte w „Kodeksie pomiarowym mającym zastosowanie do budynków Komisji w Brukseli”.

Ramka 4

Monitorowanie i sprawozdawczość EBC w odniesieniu do portfela budynków

Korzystając z systemu zarządzania obiektami i powierzchnią, dział odpowiedzialny za zarządzanie budynkami analizuje takie parametry, jak przydział powierzchni na dyrekcję, średnia powierzchnia biurowa na stanowisko pracy, średnia powierzchnia biurowa na jednego pracownika itd. Analizuje również różne rodzaje kosztów dotyczących budynków (czynsz, konserwacja, energia, usługi sprzątania i inne koszty operacyjne). EBC przekazuje informacje na temat portfela budynków w ramach miesięcznego sprawozdania zarządczego, które zawiera na przykład informacje na temat kształtowania się liczby dostępnych i zajętych stanowisk pracy oraz zmian w rezerwach, jak również informacje o stanowiskach pracy w podziale na obszary działalności.

Dostępne dane nie są znormalizowane, więc dokonywanie porównań między instytucjami jest utrudnione

63 W 2009 r. instytucje UE⁵⁰ przyjęły międzyinstytucjonalny kodeks pomiarowy. Kodeks ten definiuje metody pomiarów i podstawowe rodzaje powierzchni budynków w oparciu o normy niemieckie. Każda instytucja rozszerzyła ten kodeks na swoje potrzeby, dodając bardziej szczegółowe kategorie powierzchni, co utrudnia porównywanie danych pochodzących z różnych instytucji⁵¹. Nawet sama Komisja wykorzystuje różne kategorie powierzchni w Brukseli i Luksemburgu, co utrudnia jej sporządzanie sprawozdań, które byłyby oparte na tych samych parametrach.

64 Mimo że trzy z pięciu badanych instytucji⁵² korzystają z tej samej platformy informatycznej do zarządzania powierzchnią, w przypadku każdej z nich platforma została dostosowana do ich indywidualnych potrzeb. Odbija się to negatywnie na dostępności porównywalnych danych.

⁵⁰ Choć EBC nie uczestniczy w tym porozumieniu, stosuje te same standardy.

⁵¹ Na przykład Rada ujmuje małe sale konferencyjne w najniższej podkategorii powierzchni biurowych, podczas gdy inne instytucje UE (Komisja, Parlament, Trybunał Sprawiedliwości) tego nie robią.

⁵² Rada, Trybunał Sprawiedliwości, Komisja (OIL).

65 Każdego roku do dnia 1 czerwca każda instytucja przekazuje organom władzy budżetowej szczegółowe sprawozdanie na temat swojej polityki nieruchomości⁵³. Wymóg ten został ustanowiony w rozporządzeniu finansowym z 2013 r. Sprawozdanie to musi zawierać informacje na temat wydatków i powierzchni w podziale na budynki, a także na temat spodziewanych zmian w planie powierzchni i lokalizacji w najbliższych latach. Za sprawą tego wymogu zarówno sytuacja, jak i działania instytucji w zakresie nieruchomości stały się bardziej przejrzyste dla organów władzy budżetowej i, w przypadku niektórych instytucji, również dla ogółu społeczeństwa⁵⁴.

66 Jak pokazano na **rys. 8** poniżej, w swoich sprawozdaniach rocznych dotyczących polityki nieruchomości każda instytucja stosuje różne kategorie powierzchni, w związku z czym kategorie tych nie można wykorzystać do celów porównawczych. Rozporządzenie finansowe nie wymaga, by podawać informacje na temat liczby stanowisk pracy czy pracowników, którym zapewniono powierzchnię do pracy. Nie wymaga również uwzględnienia wskaźników wydajności.

Rys. 8 – Sprawozdania roczne dotyczące polityki nieruchomości – kategorie powierzchni biurowych

Kategorie powierzchni w sprawozdaniu rocznym dotyczącym polityki nieruchomości	Instytucje stosujące te kategorie w swoim sprawozdaniu rocznym
Powierzchnia biurowa (nadziemna, podziemna, łącznie) Konkretne powierzchnie (nadziemne, podziemne, łącznie) Obiekty (nadziemne, podziemne, łącznie)	Rada
Nadziemna powierzchnia biurowa Nadziemna powierzchnia niebiurowa	Komisja Trybunał Sprawiedliwości
Całkowita powierzchnia brutto	Parlament Europejski

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań rocznych instytucji dotyczących polityki nieruchomości z 2017 r.

⁵³ Sprawozdanie roczne dotyczące polityki nieruchomości sporządzone zgodnie z art. 203 ust. 3 rozporządzenia finansowego (nie ma zastosowania do EBC).

⁵⁴ Sprawozdania roczne Rady, Komisji i Trybunału Sprawiedliwości dotyczące polityki nieruchomości są dostępne publicznie.

67 Co więcej, sprawozdanie Komisji nie daje jasnego obrazu sytuacji, jeśli chodzi o różne rodzaje powierzchni w jej portfelu budynków, ponieważ nie określa wyraźnych kryteriów podziału na powierzchnię biurową i niebiurową. Ponadto powierzchnie podawane przez Komisję w sprawozdaniu rocznym dotyczącym polityki nieruchomości nie są porównywalne z kategoriami przyjętymi w narzędziach zarządzania powierzchnią.

68 Ostatnia próba uzyskania skonsolidowanych informacji na temat polityki nieruchomości instytucji UE miała miejsce w 2010 r. Instytucje UE sporządziły wówczas sprawozdanie w kontekście projektu budżetu na 2011 r., w odpowiedzi na wniosek Parlamentu i Rady o „przedstawianie wszechstronnych informacji na temat kwestii związanych z budynkami wraz z prezentacją wstępnego projektu budżetu/szacunków”⁵⁵. W sprawozdaniu tym⁵⁶ zaprezentowano dane na temat następujących wskaźników dla portfela budynków instytucji:

- udział powierzchni biurowej i niebiurowej w powierzchni całkowitej,
- przestrzeń biurowa na pracownika,
- średnie wydatki na m².

69 Wartości tych wskaźników różniły się zasadniczo między instytucjami. Trybunał nie otrzymał żadnych dowodów na to, że przekazane dane zostały przeanalizowane lub że instytucje były zobowiązane do zapewnienia lepszej porównywalności wskaźników bądź bardziej regularnego sporządzania sprawozdań.

Wskaźniki powierzchni są porównywalne między instytucjami, ale koszty znacznie się różnią

70 W oparciu o dostępne informacje i dokonując korekt tam, gdzie było to konieczne, Trybunał porównał wydajność polityk poszczególnych instytucji dotyczących nieruchomości. W tym celu obliczył on i przeanalizował wskaźniki powierzchni oraz ostatnio wynegocjowane stawki czynszu w odniesieniu do poziomów rynkowych.

⁵⁵ Komunikat prasowy z 2975. posiedzenia Rady Unii Europejskiej (sprawy gospodarcze i finansowe (budżet)) w Brukseli w dniu 18 listopada 2009 r., s. 15 (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-333_pl.htm).

⁵⁶ „Skonsolidowane informacje dotyczące polityki nieruchomości dostarczone przez instytucje europejskie wraz z projektem budżetu na rok 2011”, 20 maja 2010 r.

71 Trybunał obliczył również roczny czynsz na osobę oraz koszt za metr kwadratowy dla budynków niedawno wybudowanych lub nabytych.

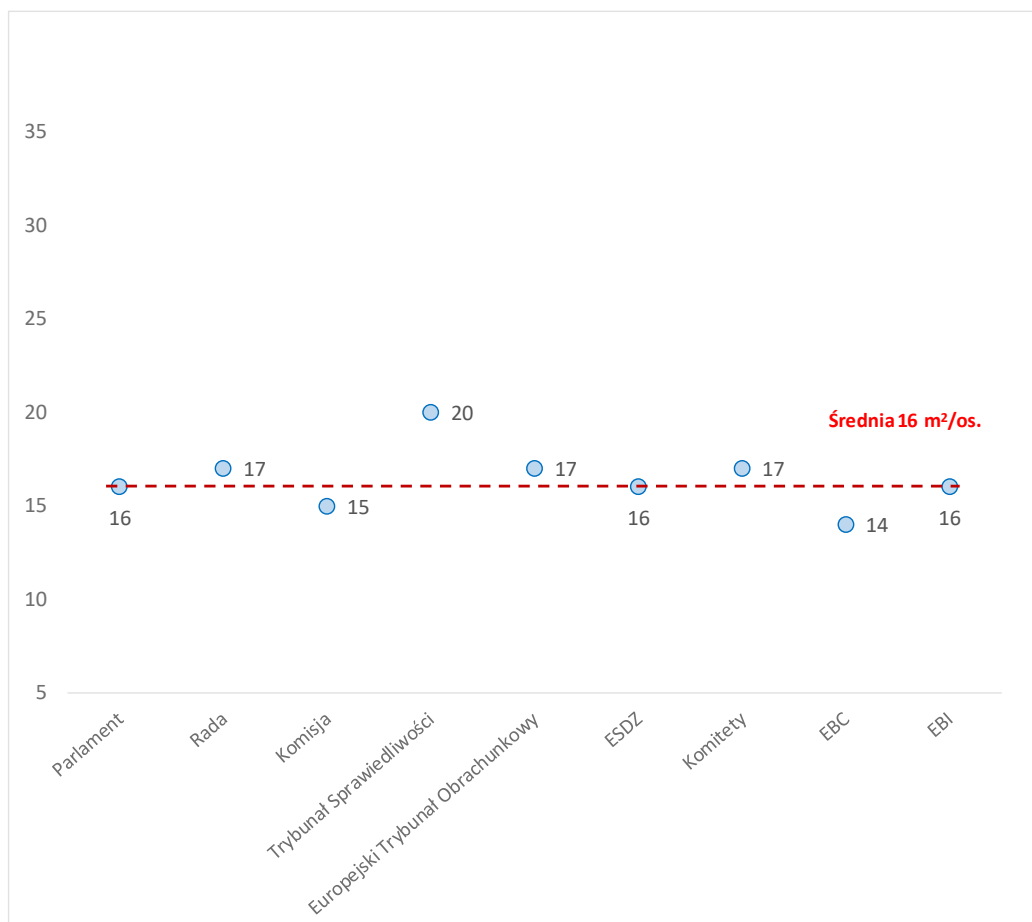
Średnie powierzchnie biurowe są porównywalne

72 Aby porównać wykorzystanie pomieszczeń biurowych, Trybunał obliczył wskaźniki powierzchni na podstawie danych uzyskanych od instytucji UE (zob. informacje dotyczące zastosowanej metodyki w załączniku I).

73 Na rys. 9 poniżej pokazano, że średnia powierzchnia biurowa przypadająca na osobę w większości instytucji jest zbliżona do średniej ważonej dla wszystkich instytucji wynoszącej 16 m² na osobę⁵⁷, a jak zilustrowano na rys. 10 poniżej, powierzchnia biurowa na osobę w większości budynków kształtuje się poniżej lub blisko średniej, choć występują również wartości odstające.

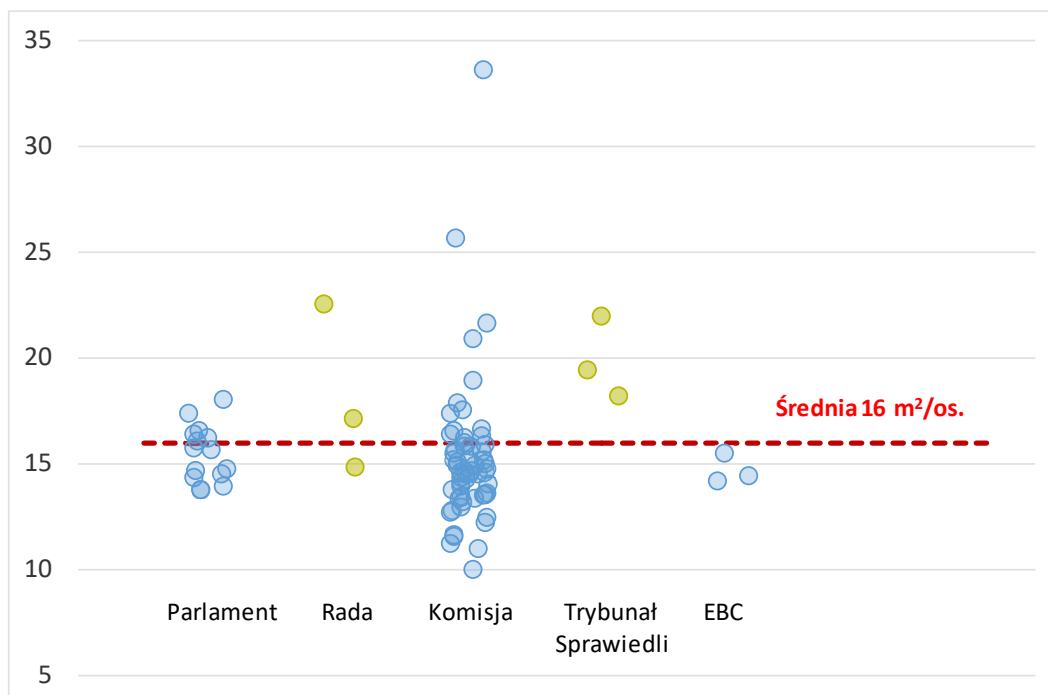
⁵⁷ W tym dane uzyskane z Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, ESDZ, komitetów i EBI.

Rys. 9 – Średnia powierzchnia biurowa przypadająca na osobę w podziale na instytucje



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez instytucje.

Rys. 10 – Powierzchnia biurowa na osobę w podziale na budynki



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez instytucje.

74 Po zakończeniu budowy budynku Europa około 9% powierzchni biurowej Rady wciąż było niezagospodarowanych. W czasie kontroli powierzchnia ta była wykorzystywana tymczasowo (np. na potrzeby ewakuacji budynku Europa, organizacji szczytu dialogu Azja-Europa, prac remontowych). Ma to wpływ na powierzchnię biurową netto w przeliczeniu na osobę zarówno w przypadku Rady, jak i samego budynku Europa.

75 Trzy kropki odnoszące się do Trybunału Sprawiedliwości na **rys. 10** reprezentują dwa zespoły budynków⁵⁸ i budynek T. Trybunał Sprawiedliwości ma obecnie 2 962 m² niezajętych biur w budynku T, co stanowi około 19% powierzchni biurowej netto budynku i 6% całkowitej powierzchni biurowej netto. Ta dodatkowa przestrzeń była wcześniej podnajmowana innym instytucjom i jest obecnie pusta. Chociaż budynek przekracza obecne zapotrzebowanie, Trybunał Sprawiedliwości postanowił go nadal wynajmować z kilku powodów. Po pierwsze, Trybunał Sprawiedliwości wynajmuje budynek od państwa na preferencyjnych warunkach (poniżej stawek rynkowych). Po drugie, budynek musiał zostać wynajęty w całości. Po trzecie, Trybunał Sprawiedliwości ma rygorystyczne wymagania w zakresie bezpieczeństwa i zachowania poufności, które sprawiają, że możliwości podnajmu tej niewykorzystywanej przestrzeni są ograniczone.

⁵⁸ Zespół budynków Palais (Anneau, Wieża A, Wieża B, Galeria) i budynki przyległe (Erasmus, Thomas More, budynek C).

Co więcej, Trybunał Sprawiedliwości zakończy wynajem po ukończeniu budowy trzeciej wieży, co jest zaplanowane na lato 2019 r. Jeśli powierzchnię tę odjąć od powierzchni biurowej, średnia powierzchnia biurowa na osobę wyniesie 19 m² dla Trybunału Sprawiedliwości i 18 m² dla budynku T.

76 Fakt, że powierzchnia biurowa w EBC kształtuje się poniżej średniej, wynika ze znaczącego odsetka biur współdzielonych i zespołowych oraz obszarów pracy zespołowej w całkowitej powierzchni biurowej. W przypadku Komisji można to z kolei wytłumaczyć bardzo niewielką przestrzenią buforową w porównaniu z innymi instytucjami.

77 EBC i EBI monitorują zagęszczenie na podstawie liczby zainstalowanych stanowisk pracy. Współczynnik ten nie uwzględnia faktycznego obciążenia i wynosi 12 m² na stanowisko pracy w przypadku obu instytucji⁵⁹.

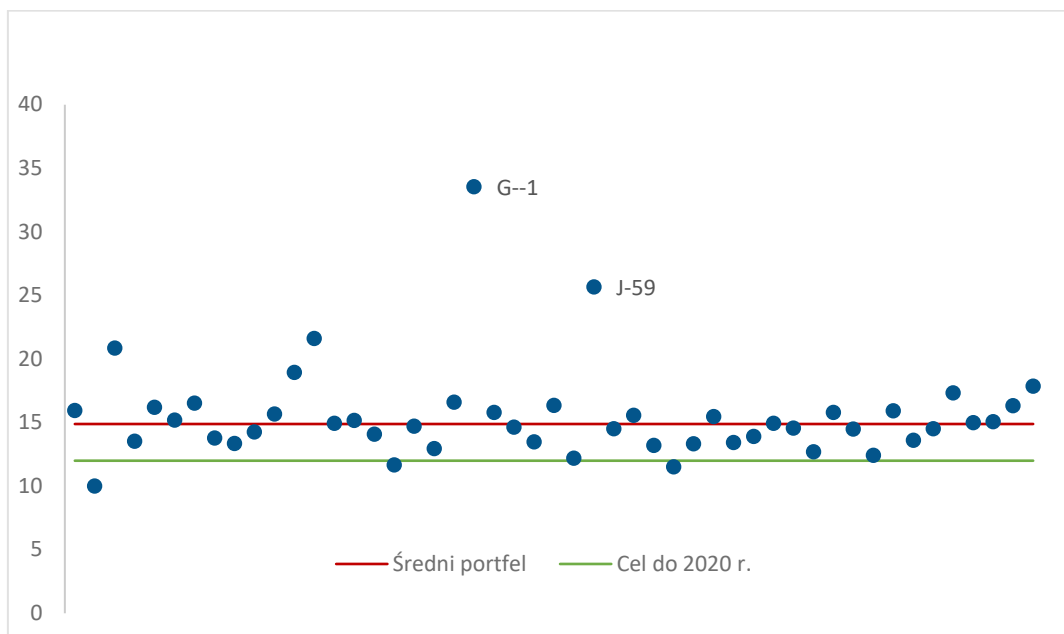
78 Cel Komisji dla portfela nieruchomości w Brukseli wynosi 12 m² na stanowisko pracy do 2020 r.⁶⁰, a według jej własnych obliczeń wynosi obecnie 14,5 m² na osobę. W czasie kontroli przeprowadzonej przez Trybunał tylko pięć budynków w Brukseli miało zagęszczenie poniżej lub blisko 12 m² na osobę⁶¹. Na budynki te przypada 9% całkowitej powierzchni biurowej uwzględnionej w analizie przeprowadzonej przez Trybunał (zob. **rys. 11**).

⁵⁹ W przypadku EBC różnica między współczynnikiem obliczonym na podstawie zainstalowanych stanowisk pracy (12 m² na osobę) a współczynnikiem opartym na faktycznie zajmowanych stanowiskach pracy (16 m² na osobę) wynika z przestrzeni o charakterze buforowym na poziomie 18% zainstalowanych stanowisk pracy na koniec 2016 r.

⁶⁰ Roczny plan zarządzania OIB 2017. OIB nie określa, czy cel obejmuje wolne biura i przestrzeń buforową.

⁶¹ B-28, CSM1, L-15, J-54, MO-59.

Rys. 11 – Powierzchnia biurowa na osobę w budynkach Komisji w Brukseli



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez Komisję.

79 Docelowa powierzchnia biurowa Komisji w Brukseli wynosi 15 000 m², co stanowi około 2% portfela budynków tej instytucji. Według stanu na grudzień 2017 r. Komisja miała do dyspozycji przestrzeń biurową odpowiadającą 895 wolnym stanowiskom pracy, rozłożoną na dziewięć budynków. Wyjaśnia to, dlaczego średnia powierzchnia biurowa na osobę jest stosunkowo wysoka w przypadku niektórych budynków (na przykład w budynku G-1). W momencie analizy Trybunału jeden budynek (J-59) znajdował się w okresie przejściowym (był pusty między przeprowadzkami) i jest obecnie zajmowany przez agencję wykonawczą EACEA.

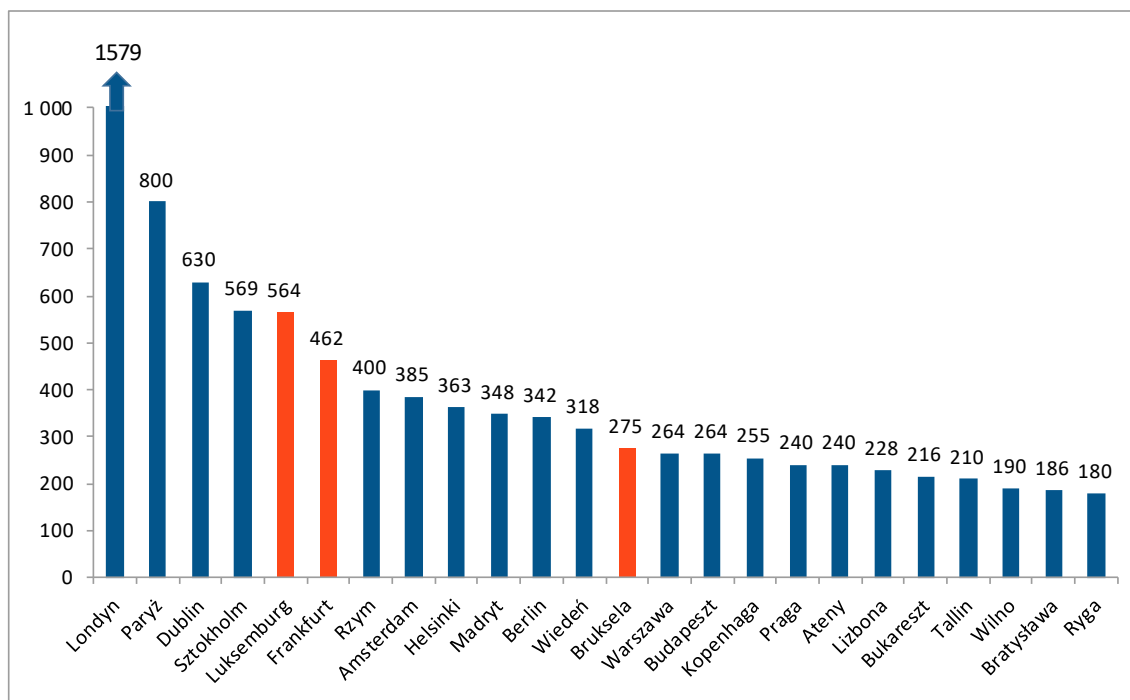
Wynegocjowane czynsze kształtują się generalnie poniżej poziomów rynkowych, ale wysokość czynszu w przeliczeniu na osobę różni się znacznie między budynkami

Czynsz w porównaniu ze stawką rynkową

80 Na rys. 12 poniżej przedstawiono stawki czynszu w segmencie rynku „prime” w 23 stolicach UE i we Frankfurcie. Stawka czynszu „prime” w Brukseli plasuje się pośrodku. Luksemburg jest piątym najdroższym miastem, a następny w kolejności jest Frankfurt. W miastach stawki czynszu na rynku „prime” różnią się w zależności od lokalizacji. Na przykład czynsz w Luksemburgu w wysokości 564 euro/m²/rok dotyczy najdroższego obszaru – centrum miasta. Instytucje lokalizują jednak większość swoich

budynków w dzielnicach Kirchberg i Cloche d'Or, gdzie stawki czynszu „prime” wynosiły odpowiednio 408 euro/m²/rok i 354 euro/m²/rok⁶².

Rys. 12 – Wysokość stawek czynszu „prime” za powierzchnię biurową w 23 stolicach UE i we Frankfurcie – IV kwartał 2016 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdania dotyczącego europejskiego rynku powierzchni biurowej opracowanego przez BNP Paribas Real Estate (wyd. z 2017 r.), odzwierciedlającego ceny za IV kwartał 2016 r.

81 W odniesieniu do próby dziewięciu ostatnich umów najmu Trybunał porównał wynegocjowane stawki czynszu z warunkami rynkowymi (więcej informacji na temat metodyki Trybunału i źródeł danych można znaleźć w [załączniku I](#)). Pięć z sześciu budynków w Brukseli zostało wynajętych przez Komisję⁶³, a jeden przez Parlament⁶⁴. Większość umów została zawarta na 15 lat. Trybunał zauważył, że czynsz wynegocjowany przez instytucje był konsekwentnie niższy niż stawki czynszu „prime” w Brukseli i niższy lub zbliżony do średniej rynkowej w dzielnicy Quartier Léopold, gdzie zlokalizowane są budynki (zob. [rys. 13](#) poniżej). Kwoty czynszu wynegocjowane przez Komisję dla trzech budynków w Luksemburgu⁶⁵ były niższe od stawek czynszu rynkowego „prime” i czynszu średniego.

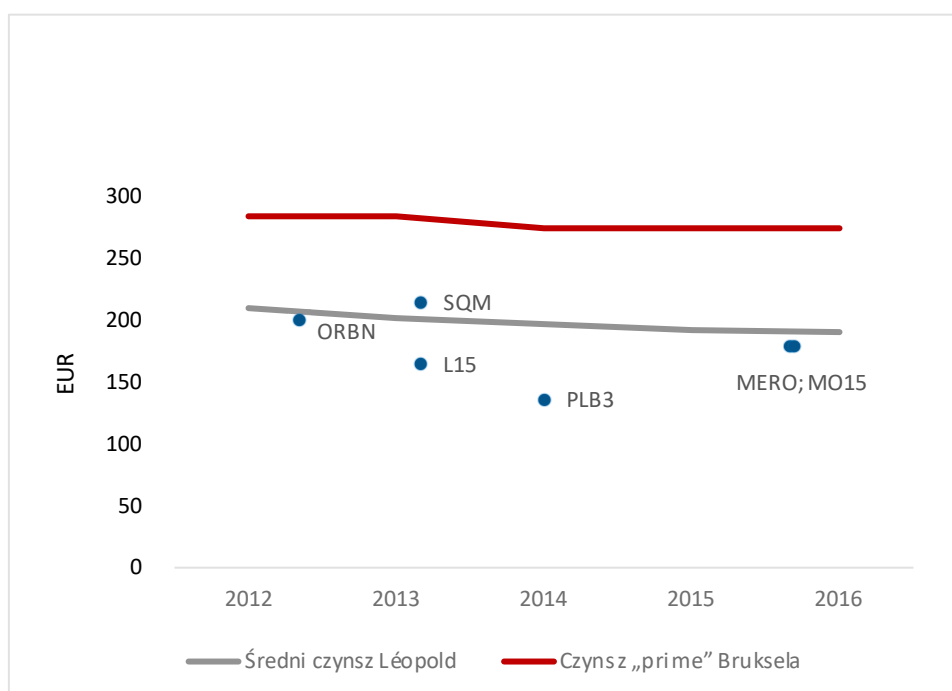
⁶² Źródło: Raport JLL dotyczący rynku powierzchni biurowej za IV kwartał 2016 r.

⁶³ MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN.

⁶⁴ SQM.

⁶⁵ ARIA, LACC, Drosbach D.

Rys. 13 – Czynnosc wobec stawek czynszu „prime” i średniego czynszu rynkowego w Brukseli



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie ogólnodostępnych sprawozdań rynkowych i danych dostarczonych przez instytucje.

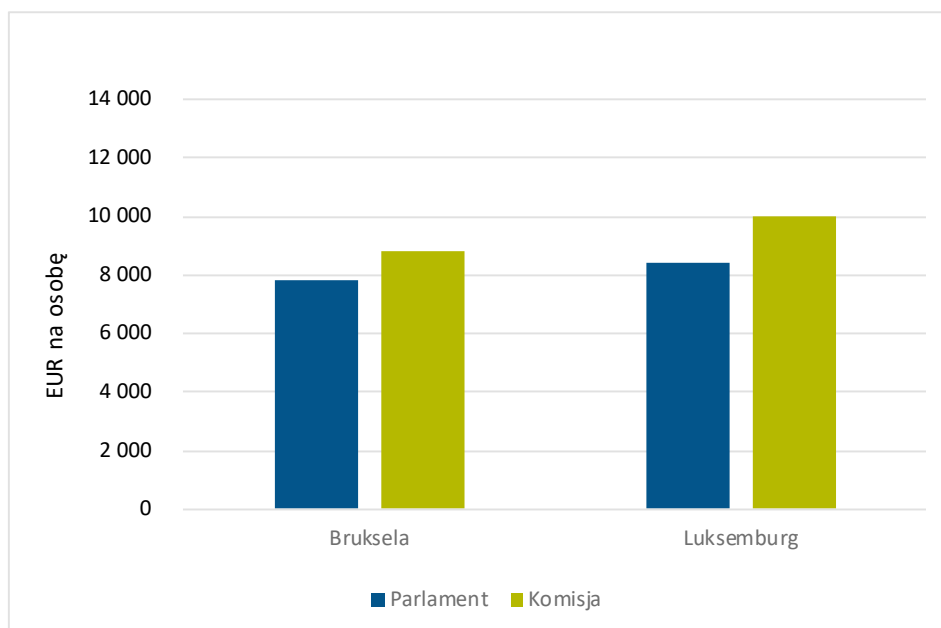
82 Niektórzy właściciele budynków oferowali zachęty instytucjom europejskim. W przypadku sześciu z dziewięciu zbadanych umów właściciele zaoferowali instytucjom okresy wolne od czynszu, natomiast w czterech przypadkach zobowiązali się pokryć częściowo koszty renowacji.

Czynsz w przeliczeniu na osobę

83 Na rys. 14 poniżej porównano średni ważony roczny czynsz na osobę w dwóch głównych lokalizacjach – w Brukseli i Luksemburgu (szczegółowe informacje na temat metodyki Trybunału są zawarte w załączniku I)⁶⁶.

⁶⁶ Rada nie wynajmuje żadnych budynków biurowych.

Rys. 14 – Średni roczny czynsz w przeliczeniu na osobę



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez instytucje.

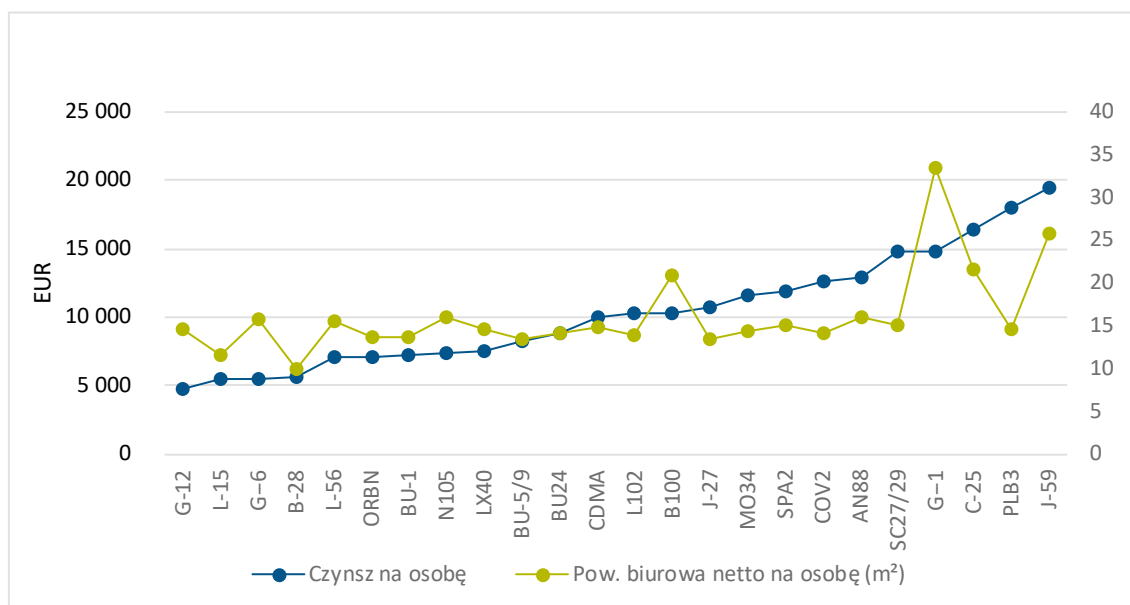
84 Parlament wynajmuje dwa budynki biurowe w Brukseli i cztery w Luksemburgu. Komisja wynajmuje 26 budynków biurowych⁶⁷ w Brukseli i osiem w Luksemburgu. Trybunał Sprawiedliwości wynajmuje jeden budynek w Luksemburgu. Większość budynków w Brukseli jest wynajmowana w ramach umów użytkowania, które oferują dodatkowe korzyści podatkowe w porównaniu z normalnymi umowami najmu (zob. **załącznik I, pkt 12 i 13**). W Luksemburgu większość umów zawieranych przez instytucje to normalne umowy najmu.

85 Ogólnie rzecz biorąc, średni roczny czynsz w przeliczeniu na osobę jest wyższy w Luksemburgu niż w Brukseli, co wynika z różnic w czynszu rynkowym w tych dwóch miastach, jak przedstawiono na **rys. 12**. W przypadku Parlamentu niższy średni czynsz na osobę w Luksemburgu wynika z faktu, że Parlament wynajmuje trzy z czterech budynków od władz krajowych i korzysta z preferencyjnych warunków do czasu wybudowania nowego budynku KAD II. Średni roczny czynsz w przeliczeniu na osobę w przypadku Trybunału Sprawiedliwości jest stosunkowo wysoki (12 500 euro na osobę), lecz nie został on uwzględniony na **rys. 14**, ponieważ wartość ta opiera się wyłącznie na danych dotyczących jednego budynku (budynku T), który obecnie jest w dużej części pusty. Trybunał Sprawiedliwości zaprzestanie dzierżawy tego budynku w 2019 r. (zob. **pkt 75**).

⁶⁷ Budynki o odsetku powierzchni biurowej przekraczającym 20%.

86 Kontrolerzy Trybunału zauważyli, że roczny czynsz w przeliczeniu na osobę różni się znacznie między budynkami. Na przykład w przypadku Komisji w Brukseli waha się on między 4 800 euro a 19 500 euro, podczas gdy w Luksemburgu wynosi od 9 400 euro do 14 500 euro. Jak pokazano na **rys. 15** poniżej, roczny czynsz w przeliczeniu na osobę w budynkach Komisji w Brukseli jest w pewnym stopniu skorelowany z powierzchnią biurową na osobę.

Rys. 15 – Średni roczny czynsz w przeliczeniu na osobę oraz powierzchnia biurowa na osobę



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez instytucje.

Koszt budowy i nabycia zależy od rodzaju budynku

87 Trybunał obliczył cenę za metr kwadratowy całkowitej powierzchni dwóch dużych, niedawno ukończonych projektów budowlanych – należącego do Rady budynku Europa w Brukseli i głównego budynku EBC we Frankfurcie. Obydwa te projekty obejmowały remont istniejących budynków historycznych wpisanych na listę zabytków i musiały spełniać wysokie standardy bezpieczeństwa technicznego. Oba są flagowymi budynkami, które wyróżniają się w krajobrazie miasta, i są wykorzystywane w zróżnicowany sposób. Podczas gdy budynek Europa służy przede wszystkim do organizacji szczytów UE i zapewnia przestrzeń dla delegacji krajowych i przewodniczącego Rady Europejskiej, główny budynek EBC jest wielofunkcyjny, z większym odsetkiem powierzchni biurowej. Budynek Rady został wybudowany przez państwo, natomiast EBC realizował projekt wewnątrz, przy wsparciu zewnętrznego kierownika projektu.

88 W przypadku głównego budynku EBC koszt za metr kwadratowy wyniósł 4 600 euro, natomiast koszt budynku Europa wyniósł 4 000 euro za metr kwadratowy. Współczynnik ten nie uwzględnia kosztów gruntu. Rada nabyła grunt pod budynek Europa za symboliczną kwotę 1 euro, natomiast EBC nabył grunt po cenach rynkowych.

89 W 2016 r. Parlament nabył standardowy budynek biurowy (budynek Martens w Brukseli) za kwotę wynoszącą w przeliczeniu 2 700 euro⁶⁸ za metr kwadratowy. Parlament zajmuje ten budynek od 2018 r., kiedy to zakończył się jego remont.

⁶⁸ Kwota ta obejmuje koszt budynku oraz prac remontowych, nie obejmuje natomiast ceny gruntu.

Wnioski i zalecenia

90 W ujęciu ogólnym Trybunał stwierdził, że instytucje wydajnie zarządzają wydatkami na pomieszczenia biurowe. Niemniej jednak strategie dotyczące nieruchomości nie zawsze są sformalizowane, a planowanie nie jest optymalne. Co więcej, mechanizmy finansowania dużych projektów budowlanych przeanalizowanych przez Trybunał często były skomplikowane, co niekiedy miało negatywny wpływ na przejrzystość budżetową. W większości tych projektów wystąpiły opóźnienia, a w niektórych przypadkach odnotowano znaczne koszty dodatkowe. Monitorowanie i sprawozdawczość w odniesieniu do portfeli budynków większości instytucji są niewystarczające.

91 Instytucje wytyczyły swoje strategie dotyczące nieruchomości w różnych dokumentach. Niektóre z tych dokumentów były już nieaktualne lub nie zostały jeszcze formalnie zatwierdzone. Trybunał zidentyfikował dobre praktyki w Komisji, która regularnie aktualizuje swoją strategię dotyczącą nieruchomości o dane na temat zapotrzebowania w stosunku do dostępnej powierzchni biurowej. Instytucje nie uwzględniają różnych scenariuszy przy planowaniu swoich wymogów dotyczących nieruchomości (zob. [pkt 10–13](#)).

92 Chociaż instytucje działające w tym samym miejscu nie mają formalnie wspólnej strategii dotyczącej nieruchomości, stosują podobne zasady podejmowania decyzji. Ich strategie dotyczące nieruchomości wynikają z ich mandatów i potrzeb organizacyjnych. Ze względów praktycznych i ekonomicznych instytucje dążą do koncentracji swoich budynków w jednym lub kilku obszarach, preferują mniejszą liczbę dużych budynków i wolą posiadać budynki na własność niż je wynajmować (zob. [pkt 14–19](#)).

93 Instytucje znajdujące się w tej samej lokalizacji stworzyły międzyinstytucjonalne grupy robocze, na forum których omawiają strategiczne kwestie dotyczące nieruchomości. Współpraca ta umożliwiła im wspólne użytkowanie nieruchomości, ich przejmowanie lub podnajmowanie. Doprowadziła ona także do zorganizowania kilku międzyinstytucjonalnych postępowań o udzielenie zamówienia na dostawę towarów i usług związanych z obsługą portfeli budynków (zob. [pkt 20–22](#)).

Zalecenie 1 – Instytucje⁶⁹ powinny zaktualizować i sformalizować swoje strategie dotyczące nieruchomości i regularnie aktualizować dokumenty dotyczące planowania

Instytucje powinny określić główne zasady podejmowania decyzji w strategiach dotyczących nieruchomości, które powinny być zatwierdzane przez kierownictwo i odzwierciedlać najnowsze zmiany w odniesieniu do mandatu, polityki i celów instytucji.

Strategiom dotyczące nieruchomości powinno towarzyszyć planowanie średnioterminowe, które:

- jest regularnie aktualizowane w zależności od zmieniających się potrzeb i dostępnych pomieszczeń biurowych,
- obejmuje analizę różnych opcji rozwoju („planowanie w oparciu o scenariusze”).

Termin wdrożenia: do końca 2020 r.

94 Instytucje zaczęły wprowadzać nowe metody pracy. Pewne ich elementy, takie jak telepraca i – w niektórych przypadkach – miejsca do wspólnej pracy, zostały już wdrożone. W momencie przeprowadzania kontroli wyniki ankiet i ewaluacji zrealizowanych projektów nie były jednak jeszcze dostępne (zob. **pkt 23–27**).

Zalecenie 2 – Instytucje powinny dokonać oceny projektów dotyczących nowych metod pracy

Instytucje powinny (i) ocenić wyniki wdrożonych projektów dotyczących nowych metod pracy (NWoW) i (ii) uwzględnić te wyniki w strategicznej debacie nad rozwojem strategii dotyczących nieruchomości i polityki kadrowej.

Termin wdrożenia: (i) do końca 2019 r.; (ii) do końca 2020 r.

95 Państwa przyjmujące oferowały instytucjom preferencyjne warunki zakupu lub wynajmu pomieszczeń biurowych. Wspierają one również instytucje w realizacji dużych projektów budowlanych (zob. **pkt 31–35**).

⁶⁹ Parlament, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości i EBC.

96 W ujęciu ogólnym decyzje o pozyskaniu lokali biurowych były dobrze uzasadnione (zob. **pkt 36 i 37**).

97 W celu sfinansowania dużych projektów budowlanych objętych kontrolą Trybunału instytucje stosowały złożone mechanizmy. W rezultacie nie mają one bezpośredniej kontroli nad finansowymi aspektami projektów. Przenaczanie niewykorzystanych środków z innych linii budżetowych na płatności zaliczkowe jest powszechną praktyką przy finansowaniu projektów budowlanych, ma jednak negatywny wpływ na przejrzystość budżetową (zob. **pkt 38–42**).

Zalecenie 3 – Instytucje powinny zwiększyć przejrzystość budżetową mechanizmów finansowania projektów budowlanych

W przypadku finansowania projektów budowlanych instytucje powinny dążyć do większej przejrzystości budżetowej i mniejszej złożoności. Można by to osiągnąć na przykład przez odpowiednie ujmowanie płatności zaliczkowych na rzecz projektów budowlanych w stosownych liniach budżetowych podczas procedury budżetowej.

Termin wdrożenia: w odniesieniu do projektów rozpoczynających się po zakończeniu 2019 r.

98 Instytucje stosują różne sposoby zarządzania dużymi projektami budowlanymi. Niektóre zlecały budowę państwu, podczas gdy inne postanowiły zarządzać projektem wewnątrz przy pewnym wsparciu z zewnątrz. W przypadku większości skontrolowanych przez Trybunał projektów budowlanych realizowanych w ostatnim czasie wystąpiły opóźnienia spowodowane głównie nieprzewidzianymi okolicznościami, które doprowadziły do zmian projektu. Do opóźnień przyczyniały się również inne elementy – na przykład w przypadku projektu Rady dotyczącego budynku Europa były to uchybienia w zarządzaniu operacyjnym i administracyjnym po stronie organów krajowych. Na początkowym etapie realizacji projektu KAD II Parlament nie dysponował zasobami wewnętrznymi ani wiedzą specjalistyczną niezbędną do zarządzania tego rodzaju projektami. W przypadku dwóch projektów opóźnienia doprowadziły do powstania dodatkowych kosztów (zob. **pkt 44–54**).

Zalecenie 4 – Instytucje powinny ustanowić odpowiednie procedury zarządzania dla dużych projektów budowlanych i remontowych

Instytucje powinny ustanowić odpowiednie procedury zarządzania dla dużych projektów budowlanych i remontowych w oparciu o ocenę ryzyka, które zapewniałyby wystarczające administracyjne i operacyjne działania następcze w związku z projektem oraz zminimalizowanie kosztów finansowych wynikających z opóźnień.

Termin wdrożenia: do końca 2019 r.

99 Instytucje monitorują każdy aspekt portfela budynków, w tym zarządzanie obiektami, przydział powierzchni, zużycie energii czy aspekty finansowe, prawne i rachunkowe, korzystając w tym celu z różnych systemów i narzędzi informatycznych. Nie monitorują one jednak regularnie wskaźników w celu oceny wydajności swojego portfela budynków do celów zarządczych. Trybunał zidentyfikował dobrą praktykę w zakresie monitorowania i sprawozdawczości w EBC (zob. [pkt 56–62](#)).

100 Mimo że instytucje mające budynki w Brukseli i Luksemburgu przyjęły wspólny międzyinstytucjonalny kodeks pomiarowy, gromadzenie danych na potrzeby porównań jest trudne ze względu na różnice w szczegółowych kategoriach powierzchni przyjętych przez poszczególne instytucje. Na porównywalność danych niekorzystnie wpływają również różnice w systemach informatycznych stosowanych przez instytucje i dwa urzędy Komisji (OIB i OIL) do celów zarządzania powierzchnią. Sprawozdania roczne dotyczące nieruchomości przekazywane organom władzy budżetowej nie umożliwiają dokonywania porównań, ponieważ instytucje stosują różne kategorie powierzchni (zob. [pkt 63–69](#)).

101 Wskaźniki powierzchni obliczone przez Trybunał wskazują, że wykorzystanie powierzchni biurowej przez poszczególne instytucje jest zbliżone (zob. [pkt 72–79](#)). Trybunał ustalił, że stawki czynszu wynegocjowane przez instytucje kształtowały się generalnie poniżej poziomów rynkowych (zob. [pkt 80–82](#)). Stwierdził również, że roczne kwoty czynszu w przeliczeniu na osobę różnią się znacznie w zależności od budynku (zob. [pkt 83–86](#)). Całkowity koszt za metr kwadratowy dwóch wybudowanych niedawno budynków flagowych jest wyższy niż koszt standardowego budynku biurowego (zob. [pkt 87–89](#)).

Zalecenie 5 – Instytucje powinny zapewnić większą spójność danych i poprawić monitorowanie portfela budynków

Instytucje powinny:

- a) opracować wskaźniki monitorowania wydajności portfela budynków na potrzeby zarządzania wewnętrznego i wykorzystywać w tym celu potencjał swoich narzędzi informatycznych;
- b) przyjąć wspólną metodykę obliczania i prezentacji wskaźników powierzchni i wskaźników kosztów oraz regularnie udostępniać te dane na forach międzyinstytucjonalnych;
- c) uzgodnić wspólną metodykę i sposób przedstawiania danych w rocznych sprawozdaniach dla organów władzy budżetowej w celu zapewnienia porównywalności informacji.

Termin wdrożenia: do końca 2020 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczył Lazaros S. LAZAROU, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 5 grudnia 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Metodyka obliczania wskaźników powierzchni i wskaźników kosztów

01 W swoim kwestionariuszu Trybunał zwrócił się do instytucji o przekazanie danych na temat powierzchni i kosztów zgodnie z sytuacją na koniec 2016 r. Trybunał dokonał obliczeń na podstawie przekazanych danych.

Wskaźniki powierzchni

02 Dane dotyczące powierzchni dostarczone przez instytucje nie były bezpośrednio porównywalne, co wynikało głównie z rozbieżności w interpretacji terminologii (powierzchnia biurowa netto, powierzchnia biurowa brutto). W związku z tym Trybunał opracował własne definicje, zbliżone do tych, które są stosowane przez większość instytucji. W razie potrzeby Trybunał zwracał się o dodatkowe dane i odpowiednio dostosowywał pierwotne dane. Ponieważ żadna instytucja, z wyjątkiem EBC, nie gromadziła szczegółowych danych historycznych na temat powierzchni, Trybunał nie był w stanie przeanalizować zmian w portfelach budynków w czasie. Z tego samego powodu wymagane dane dodatkowe nie były dostępne według stanu na koniec 2016 r., ale dotyczą stanu na dzień ich pobrania z systemów w 2017 r. Ponieważ wartości w ramach poszczególnych podkategorii powierzchni nie zmieniały się znacząco w czasie, Trybunał uważa te dane za wystarczające na potrzeby analizy.

03 W ramach przeprowadzonej przez siebie analizy Trybunał przyjął, że **powierzchnia biurowa** obejmuje indywidualne i wspólne biura oraz miejsca do wspólnej pracy. Biura, które są wykorzystywane do innych celów, takich jak spotkania czy magazynowanie, zostały wyłączone. W powierzchni biurowej ujęto natomiast wolne biura oraz biura utrzymywane jako przestrzeń buforowa¹.

04 Liczba pracowników odnosi się do pracowników korzystających z powierzchni biurowej, w tym konsultantów zewnętrznych pracujących na miejscu.

¹ Przestrzeń buforowa to przestrzeń zarezerwowana w celu zapewnienia pewnego stopnia elastyczności. Jest ona wykorzystywana w przypadku przeprowadzek, prac remontowych, nieprzewidzianego niewielkiego wzrostu liczby pracowników itp.

05 Trybunał uwzględnił tylko budynki o udziale powierzchni biurowej wynoszącym co najmniej 20%. Wyłączył z analizy budynki, które nie są typowymi budynkami biurowymi, takie jak magazyny, ośrodki szkoleniowe i ośrodki opieki nad dziećmi. Do celów analizy wydajności wykorzystania powierzchni wyłączone zostały również budynki, które nie są zajmowane. W przypadku Komisji Trybunał wyłączył powierzchnię biurową zajmowaną przez agencje wykonawcze i inne organy (np. ESDZ, EACEA).

06 W przypadku Parlamentu Trybunał wyłączył z przeprowadzonej przez siebie analizy budynki w Strasburgu, ponieważ nie są one stale zajmowane, a większość pracowników przydzielonych do tych budynków ma biura w innej siedzibie Parlamentu².

07 Trybunał obliczył odnośne wskaźniki, dzieląc powierzchnię biurową przez liczbę pracowników pracujących w danym budynku. **Średnie ważone** zostały obliczone przez podzielenie łącznej³ powierzchni biurowej przez całkowitą liczbę personelu pracującego w budynkach.

Wskaźniki kosztów

Porównanie ze stawkami rynkowymi

08 Trybunał oparł swoją analizę na publicznie dostępnych raportach rynkowych sporządzonych przez agentów nieruchomości (np. Jones Lang LaSalle (JLL) i BNP Paribas Real Estate). Raporty rynkowe zawierają głównie analizy czynszu „prime”. JLL definiuje⁴ czynsz „prime” za wynajem biur jako:

- o najwyższy czynsz na otwartym rynku, którego można się spodziewać za hipotetyczny lokal biurowy najwyższej jakości i posiadający najwyższą specyfikację w najlepszej lokalizacji na rynku, na dzień badania (zwykle na koniec każdego kwartału).

² W lipcu 2014 r. Trybunał przedstawił analizę potencjalnych oszczędności w budżecie UE w przypadku scentralizowania działalności Parlamentu Europejskiego w Brukseli (www.eca.europa.eu).

³ łączna powierzchnia dla wszystkich budynków w portfelu jednej instytucji lub łączna powierzchnia dla wszystkich instytucji łącznie.

⁴ Źródło: JLL Office Market Report, Luksemburg, IV kwartał 2015 r.

09 Aby uwzględnić fakt, że budynki wynajmowane przez instytucje nie zawsze posiadają najwyższy standard, Trybunał rozszerzył analizę przez porównanie stawek czynszu ze średnimi rocznymi stawkami czynszu za wynajem powierzchni biurowej w danej lokalizacji. W przypadku Luksemburga, z uwagi na fakt, że informacje nie były dostępne dla lat objętych analizą, Trybunał wykorzystał wartości szacunkowe. Według JLL⁵ **średni ważony czynsz** stanowi:

- o średnią wartość wszystkich znanych czynszów umownych⁶ uzyskanych z transakcji najmu zrealizowanych na danym rynku w okresie badania, ważoną całkowitą powierzchnią. Nie obejmuje niereprezentatywnych transakcji.

10 Stawki czynszu podane w raportach rynkowych opierają się na „czynszu umownym”. Czynsz ten nie uwzględnia zachęt zapewnianych przez właściciela nieruchomości, takich jak okres beczynszowy czy wkład w dodatkowe koszty (np. koszty renowacji lub dodatkowych ulepszeń technicznych związanych z bezpieczeństwem). Dlatego, aby wykorzystać możliwie najbardziej porównywalną podstawę, Trybunał porównał rynkowe stawki czynszu w okresie podpisania umowy z czynszem za powierzchnię biurową przewidzianym w umowie. Należy zauważyć, że większość umów najmu podpisywanych przez instytucje obejmuje zapisy dotyczące indeksacji, co jest normalną praktyką rynkową.

11 W przypadku wynajmowanych budynków instytucje stosują różne rozwiązania prawne:

- standardowy wynajem,
- umowę użytkowania⁷,
- długoterminową dzierżawę (dzierżawę wieczystą⁸) bez opcji zakupu.

⁵ Źródło: JLL Office Market Report, Luksemburg, IV kwartał 2015 r.

⁶ Czynsz za powierzchnię biurową określony w umowie.

⁷ Umowa użytkowania – prawo do używania budynku. Użytkownik ma więcej praw niż w przypadku umowy najmu, ale jednocześnie więcej obowiązków, jeżeli chodzi o prace remontowe. Większość podatków opłaca użytkownik, a nie właściciel. Opłata za użytkowanie jest zwykle niższa niż koszt dzierżawy tego samego budynku.

⁸ Dzierżawa wieczysta – prawo korzystania z ziemi lub budynku w zamian za czynsz przez ustalony okres (według prawa belgijskiego nie mniej niż 27 lat i nie więcej niż 99 lat).

12 Strona korzystająca z budynku na mocy umowy użytkowania lub dzierżawy wieczystej jest zobowiązana do zapłaty podatków, takich jak podatek rejestracyjny, VAT, podatek od nieruchomości i inne podatki regionalne związane z nieruchomością. Na podstawie umowy najmu z kolei to strona oddająca w najem (właściciel) jest zobowiązana do zapłaty tych podatków i przeniesienia poniesionych kosztów na najemcę.

13 Instytucje UE korzystają ze zwolnień podatkowych zgodnie z Protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej. Jeżeli instytucja korzysta z budynku zgodnie z umową użytkowania lub dzierżawy wieczystej, podatki w ogóle nie mają zastosowania, tj. nie są odprowadzane przez żadną ze stron. Umowy użytkowania i dzierżawy wieczystej są umowami stosowanymi w Belgii i Luksemburgu, ale nie w Niemczech.

Czynsz roczny na osobę

14 Do celów porównawczych Trybunał nie analizował szczegółowo umów najmu w celu uwzględnienia różnic cenowych w zależności od kategorii powierzchni⁹. Opart on swoje obliczenia na danych przekazanych przez instytucje dotyczących całkowitych kosztów najmu na budynek w 2016 r. Podane wartości liczbowe nie odzwierciedlają zatem dokładnie czynszu płaconego tylko za powierzchnię biurową. W przypadku okresu beczynszowego Trybunał skorygował roczny czynsz przez podzielenie całkowitej kwoty czynszu w całym okresie obowiązywania umowy przez liczbę lat umownych. Było to możliwe tylko w przypadku ostatnio zawartych umów, gdy dostępne były odnośne informacje. W niektórych przypadkach czynsz obejmuje spłatę kosztów początkowych prac wykończeniowych, podczas gdy w innych koszty te ponosi właściciel nieruchomości. Trybunał skorygował wysokość czynszu o roczne koszty prac wykończeniowych, o ile odnośne dane były dostępne. W odniesieniu do wyboru budynków objętych analizą Trybunału kryteria określone w **pkt 5** niniejszego załącznika mają zastosowanie mutatis mutandis. Trybunał obliczył wskaźnik rocznego czynszu na osobę przez podzielenie rocznych kosztów najmu za 2016 r. przez liczbę pracowników w sposób określony powyżej.

Właściciel nie ma w zasadzie żadnego obowiązku dokonywać napraw lub konserwacji budynku. Dzierżawa wieczysta może zawierać opcję zakupu, po skorzystaniu z której najemca zyskuje pełne prawo własności.

⁹ W praktyce w umowach najmu zazwyczaj ustala się wyższą cenę za metr kwadratowy powierzchni biurowej niż na przykład w przypadku archiwów i innych pomieszczeń pomocniczych. Cena za parking jest zwykle ustalana w przeliczeniu na miejsce parkingowe.

Koszty budowy i nabycia

15 W przeprowadzonej przez siebie analizie nowo budowanych i nabytych budynków Trybunał wziął pod uwagę dostępne dla kontrolerów informacje dotyczące wszystkich kosztów związanych z nabyciem budynku, np. koszty budowy, koszty architektoniczne i deweloperskie oraz koszty finansowania. Należy zauważyć, że w przypadku niektórych budynków grunt został zakupiony od państwa przyjmującego za symboliczną kwotę 1 euro lub przekazany nieodpłatnie, zatem cena gruntu została wyłączona z analizy. Trybunał podzielił koszty przez łączną powierzchnię brutto (nadziemną i podziemną).

Annex II — Wykaz budynków wymienionych w sprawozdaniu

Skrót	Nazwa	Instytucja	Miasto	Adres
AN	Anneau	Trybunał Sprawiedliwości	Luksemburg	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Komisja	Bruksela	Rue d'Arlon 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Komisja	Luksemburg	400, route d'Esch
B100		Komisja	Bruksela	Rue Belliard 100
B-28		Komisja	Bruksela	Rue Belliard 28
BU-1		Komisja	Bruksela	Avenue de Beaulieu 1
BU24		Komisja	Bruksela	Avenue de Beaulieu 24
BU-5/9		Komisja	Bruksela	Avenue de Beaulieu 5/9
BUILD_C	Budynek C (budynek przyległy C)	Trybunał Sprawiedliwości	Luksemburg	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	Budynek T	Trybunał Sprawiedliwości	Luksemburg	90, boulevard Konrad Adenauer
C-25		Komisja	Bruksela	Avenue de Cortenbergh 25
CDMA		Komisja	Bruksela	Rue du Champ de Mars 21
CJ_PALAIS	Palais	Trybunał Sprawiedliwości	Luksemburg	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Wieża A	Trybunał Sprawiedliwości	Luksemburg	Rue du Fort Niedergrünewald
CJ_TOB	Wieża B	Trybunał Sprawiedliwości	Luksemburg	Rue du Fort Niedergrünewald
-	Wieża C (trzecia wieża, piąta rozbudowa)	Trybunał Sprawiedliwości	Luksemburg	W budowie
COV2		Komisja	Bruksela	Place Rogier 16
CSM1		Komisja	Bruksela	Cours Saint-Michel 23
DRB	Drosbach	Komisja	Luksemburg	12, rue G. Kroll
EB	Budynek Europa (Residence Palace)	Rada	Bruksela	Rue de la Loi 155
ERA	Erasmus (budynek przyległy A)	Trybunał Sprawiedliwości	Luksemburg	Rue du Fort Niedergrünewald
EUFO	Euroforum	Komisja	Luksemburg	12, rue Robert Stümper
G-1		Komisja	Bruksela	Rue de Genève 1
G-12		Komisja	Bruksela	Rue de Genève 12
G-6		Komisja	Bruksela	Rue de Genève 6-8
GAL	Galeria	Trybunał Sprawiedliwości	Luksemburg	Rue du Fort Niedergrünewald
GEOS		Parlament	Luksemburg	22-24, rue Edward Steichen
J-27		Komisja	Bruksela	Rue Joseph II 27
J-54		Komisja	Bruksela	Rue Joseph II 54
J-59		Komisja	Bruksela	Rue Joseph II 59
JMO	Jean Monnet	Komisja	Luksemburg	Rue Alcide de Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Komisja	Luksemburg	W budowie
KAD	Konrad Adenauer	Parlament	Luksemburg	Rue Alcide de Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Parlament	Luksemburg	W budowie
L102		Komisja	Bruksela	Rue de la Loi 102
L15		Komisja	Bruksela	Rue de la Loi 15

Skrót	Nazwa	Instytucja	Miasto	Adres
L-56		Komisja	Bruksela	Rue de la Loi 56
LACC	Laccolith	Komisja	Luksemburg	20, rue Eugène Ruppert
LX40		Komisja	Bruksela	Rue du Luxembourg 40
MB	Budynek główny	EBC	Frankfurt	Sonnemannstraße 20
MERO	Merode	Komisja	Bruksela	Avenue de Tervuren 41
MO15		Komisja	Bruksela	Rue Montoyer 15
MO34		Komisja	Bruksela	Rue Montoyer 34
MO-59		Komisja	Bruksela	Rue Montoyer 59
N105		Komisja	Bruksela	Avenue des Nerviens 105
ORBN		Komisja	Bruksela	Square Frère Orban 8
PLB3		Komisja	Bruksela	Philippe Le Bon 3
PRE	President	EBI	Luksemburg	37B, avenue John F. Kennedy
SC27/SC29	SCAN	Komisja	Bruksela	Rue de la Science 27/29
SPA2		Komisja	Bruksela	Rue de Spa 2
SQM (SDME)	Square de Meeûs	Parlament	Bruksela	Square de Meeûs 8
THM	Thomas More (budynek przyległy B)	Trybunał Sprawiedliwości	Luksemburg	Boulevard Konrad Adenauer
WIM	Martens (Trebel)	Parlament	Bruksela	Rue Belliard 80

Wykaz akronimów i skrótów

CPQBF: Międzyinstytucjonalna Komisja ds. Budżetowych i Finansowych

EACEA: Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego

EBC: Europejski Bank Centralny

EBI: Europejski Bank Inwestycyjny

EPSO: Europejski Urząd Doboru Kadr

ESDZ: Europejska Służba Działań Zewnętrznych

GISCO: geograficzny system informacyjny Komisji

MAPF: wieloletnie ramy polityczne

OIB: Urząd Infrastruktury i Logistyki w Brukseli (Komisja)

OIL: Urząd Infrastruktury i Logistyki w Luksemburgu (Komisja)

OLAF: Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych

SSM: Jednolity Mechanizm Nadzorczy

TFUE: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Trybunał: Europejski Trybunał Obrachunkowy

VAT: podatek od wartości dodanej

Glosariusz

DIN-277: normy opracowane przez Niemiecki Instytut Normalizacji. Określają one standardowe zasady pomiaru powierzchni budynków i klasyfikacji powierzchni.

Dzierżawa wieczysta: prawo korzystania z gruntu lub budynku w zamian za czynsz oraz przez ustalony okres (według prawa belgijskiego nie mniej niż 27 lat i nie więcej niż 99 lat). Właściciel nie ma w zasadzie żadnego obowiązku dokonywać napraw lub konserwacji budynku. Dzierżawa wieczysta może zawierać opcję zakupu, po której wykonaniu najemca zyskuje pełne prawo własności.

Indeksacja czynszu: okresowa korekta wysokości czynszu w następstwie zmiany wskaźnika cen (np. stopy inflacji lub wskaźnika cen budowlanych).

Nowe metody pracy (NWoW – New Ways of Working): nowe podejście, które ma na celu przekształcenie środowiska biurowego przez stworzenie miejsc do wspólnej pracy w połączeniu z bardziej elastyczną kulturą pracy.

Podatek od nieruchomości: podatek nakładany na nieruchomości, płacony przez posiadaczy tytułu prawnego (tj. pełnych właścicieli, użytkowników, użytkowników wieczystych).

Podatek rejestracyjny: podatek nakładany od rejestracji poświadczonych notarialnie umów w momencie zarejestrowania ich w rejestrze nieruchomości. Nakładany jest on na posiadaczy tytułu prawnego (tj. pełnych właścicieli, użytkowników, użytkowników wieczystych).

Powierzchnia brutto: zdefiniowana jako powierzchnia użytkowa brutto według normy DIN-277 (*Brutto-Grundfläche*), a także zgodnie z międzyinstytucjonalnym kodeksem pomiarowym przyjętym przez instytucje UE w 2009 r. i kodeksem pomiarowym Komisji (obydwa oparte na normie DIN-277). Jest to zewnętrzna krawędź elementów konstrukcyjnych wytyczających granice budynku, w tym powłoki, mierzona na poziomie podłogi.

Powierzchnia netto: całkowita powierzchnia kondygnacji, która faktycznie nadaje się do użytku przez użytkownika budynku i nie obejmuje elementów konstrukcyjnych.

Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich: załącznik do Traktatów przyznający UE pewne przywileje, między innymi zwolnienia podatkowe.

Renowacja: roboty adaptacyjne w ukończonym budynku przeprowadzane w celu dostosowania go do przepisów i potrzeb instytucji.

Sprawozdanie roczne dotyczące polityki nieruchomości: (zgodnie z art. 203 ust. 3 rozporządzenia finansowego): szczegółowe sprawozdanie na temat polityki nieruchomości składane co roku przez instytucje organom władzy budżetowej.

Umowa użytkowania: prawo do używania budynku. Użytkownik ma więcej praw niż w przypadku umowy najmu, ale jednocześnie więcej obowiązków związanych z pracami remontowymi. Większość podatków jest należna od użytkownika, a nie od właściciela. Opłata za użytkowanie jest zwykle niższa niż dzierżawa tego samego budynku.

Zakup w ramach programu odroczonych terminów płatności: umożliwia Komisji zakup budynku i spłacanie jego ceny przez kilka lat (zwykle 27 lat). Prawa własności są przekazywane Komisji w dniu zakupu.

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V – Finansowanie Unii i administracja, której przewodniczy członek Trybunału Lazaros S. Lazarou. Kontrolą kierował członek Trybunału Jan Gregor, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Werner Vlasselaer, szef gabinetu; Bernard Moya, attaché; Bertrand Albugues, kierownik; Jana Janečková, koordynator zadania; Luis Rosa, były koordynator zadania, a także kontrolerzy: Cristina Jianu, Wiktor Szymczak i Andreas Duerrwanger.



Od lewej: Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Duerrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

Odpowiedź Parlamentu Europejskiego

STRESZCZENIE

III. Parlament z zadowoleniem przyjmuje pracę analityczną przeprowadzoną przez Trybunał Obrachunkowy, z której wynika, że ogólnie instytucje zarządzają budynkami w sposób wydajny. Jeżeli chodzi o drugą część uwag, odsyłamy do naszych odpowiedzi do cz. IV, V i VI Streszczenia.

IV. W marcu 2010 r. Prezydium Parlamentu zatwierdziło pierwszą „Średnio- i długoterminową strategię Parlamentu w zakresie nieruchomości” nakreślającą wieloletni plan polityki własnościowej oraz spodziewane potrzeby w kolejnych latach. Decyzje podejmowane przez Prezydium w ostatnich latach przyczyniły się do udanej konsolidacji nieruchomości będących w posiadaniu Parlamentu oraz do osiągnięcia celów strategii, zwłaszcza pod względem zapotrzebowania na powierzchnię biurową. Strategia w zakresie nieruchomości po 2019 r., zatwierdzona przez Prezydium w kwietniu 2018 r., stanowi kontynuację tego planowania strategicznego, skupiając się na elementach, które nie zostały jeszcze uwzględnione w sposób wystarczający, takich jak elastyczna infrastruktura na potrzeby rozmów trójstronnych, zbliżenie Parlamentu do obywateli (Europa Experience) i zwiększenie bezpieczeństwa. Strategia ta była wynikiem dokładnej analizy potrzeb uwzględniającej ograniczenia budżetowe.

Jeżeli chodzi o projekt nowych sposobów wykonywania pracy (NWoW), przeprowadzono oceny mające wpływ na projekty budowlane i strategię Parlamentu w zakresie nieruchomości. Chociaż projekt w pierwotnej formie został później porzucony w 2015 r. (zgodnie z decyzją byłego przewodniczącego), Parlament wdraża niektóre z jego elementów w tych dwóch budynkach w oparciu o dialog z zainteresowanymi służbami.

V. Jeżeli chodzi o Parlament, należy podkreślić, że wybrana struktura finansowania projektu KAD II umożliwiła finansowanie zewnętrzne, co było konieczne ze względu na zarządzanie finansami i elastyczność. Jak dotąd Parlament jest w stanie prawie całkowicie finansować projekt bez korzystania z pożyczek. Dokonane w tym zakresie przesunięcia budżetowe były prowadzone w pełni przejrzysto (zob. odpowiedzi Parlamentu do pkt 42, 97 i do zalecenia 3). Do tej pory nie doszło do przekroczenia kosztów i przewiduje się, że projekt zmieści się w planowanym budżecie (zob. odpowiedź Parlamentu do pkt 49).

VI. Parlament wykorzystuje informacje pochodzące ze sprawozdań dostosowanych do indywidualnych potrzeb w odniesieniu do planu przyszłego przydziału biur. Planowane są już dalsze usprawnienia, w tym wprowadzenie specjalnych narzędzi informatycznych.

Parlament z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę dotyczącą zharmonizowanego monitorowania efektywności budynków wszystkich instytucji z uwzględnieniem specyfiki każdej z nich.

VIII. Parlament odsyła do swoich odpowiedzi na zalecenia.

UWAGI

13. Strategia w zakresie nieruchomości po 2019 r., zatwierdzona przez Prezydium Parlamentu w kwietniu 2018 r., była wynikiem wnikliwej analizy wyraźnie zidentyfikowanych potrzeb i intensywnych dyskusji z uwzględnieniem wszystkich istotnych aspektów dotyczących najbliższej przyszłości. Planowanie wymogów w zakresie nieruchomości opiera się na analizie potrzeb i uwzględnia ograniczenia budżetowe.

26. Wiosną 2018 r. około 1000 koleżanek i kolegów z pięciu różnych dyrekcji generalnych przeprowadziło się do budynku Martens, który w znacznym stopniu wykorzystuje elementy podejścia związanego z nowymi sposobami wykonywania pracy (NWoW). Opinie osób pracujących w tych budynkach są bardzo pozytywne, jeżeli chodzi o przestrzeń biurową, przestrzeń wspólną i sale konferencyjne.

27. Według badań przeprowadzonych przez Parlament w 2015 r. pełne zastosowanie nowych sposobów wykonywania pracy (NWoW) w budynkach Martens i KAD przyniosłoby oszczędności rzędu około 110 mln EUR w okresie 20 lat. Chociaż projekt w pierwotnej formie został później porzucony w 2015 r., Parlament wdraża niektóre z jego elementów w tych dwóch budynkach w oparciu o dialog z zainteresowanymi służbami. Oznacza to, że w przyszłości 60 % pracowników Parlamentu skorzysta z tego projektu.

38. Z uwagi na odpowiednie przepisy rozporządzenia finansowego, a w szczególności zasadę jednoroczności budżetu, mechanizmy finansowania dużych wieloletnich projektów budowlanych instytucji są często złożone. Parlament pragnie podkreślić, że istnienie pośrednika finansowego nie miało wpływu na kontrolę Parlamentu nad aspektami finansowymi projektu KAD II, ponieważ to Parlament zatwierdza wszystkie przepływy finansowe. W ramach dodatkowego środka zapobiegawczego przestrzeganie przez pośrednika finansowego zobowiązań umownych wobec Parlamentu podlega regularnej kontroli zewnętrznej.

39. Parlament pragnie podkreślić, że struktura finansowania – ustanowiona zgodnie z decyzją Prezydium Parlamentu i w oparciu o najlepsze praktyki wypróbowane przez niektóre inne instytucje – w pełni zgadza się ze wszystkimi wymogami prawnymi i regulacyjnymi. Ponadto struktura finansowania odzwierciedla złożoność otoczenia regulacyjnego w przypadku dużego wieloletniego projektu budowlanego, pokrywając ewentualne potrzeby finansowe dzięki umożliwianiu finansowania zewnętrznego przy jednoczesnym zapewnianiu maksymalnej wewnętrznej elastyczności finansowej. Wielkość projektu KAD II (211 000 m²) wymagała takiej elastyczności, aby umożliwić pokrycie skoków kosztów na etapie budowy.

40. Średnie przesunięcie niewykorzystanych środków na koniec roku budżetowego w ciągu tych pięciu lat wynosiło od 2 % do 3 % rocznego budżetu Parlamentu, co odpowiada normalnemu poziomowi odchyień między poniesionymi wydatkami administracyjnymi a szacunkami. Wykorzystanie tych środków umożliwiło Parlamentowi – zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami – ograniczenie pośrednich pożyczek bankowych do minimum umownego. Z uwagi na brak możliwości zapewnienia szczegółowych rocznych środków budżetowych na finansowanie wieloletnich dużych projektów budowlanych Parlament uzyskał, za pośrednictwem pośrednika finansowego i po bardzo umiarkowanych kosztach, elastyczną linię kredytową, która pokryła finansowe zobowiązania umowne Parlamentu w związku z budową kompleksu KAD II. Ważnym założeniem przesunięć budżetowych było zmniejszenie kosztów finansowania.

42. Przesunięcia niewykorzystanych środków na koniec roku w przypadku projektu KAD II stanowiły niewielkie części budżetu rocznego. Te przesunięcia budżetowe są przejrzystymi procedurami stosowanymi również przez niektóre inne instytucje. Przesunięcia są należycie proponowane i zatwierdzane w obowiązujących ramach prawnych i regulacyjnych przez Komisję Budżetową Parlamentu działającą w imieniu władzy budżetowej. Ten mechanizm finansowania pozwala uniknąć kosztów korzystania z linii kredytowej. Umożliwia również – w połączeniu z linią kredytową – maksymalną elastyczność podejmowania decyzji politycznych przez władzę budżetową w okresie budowy. Zob. również odpowiedź Parlamentu do pkt 40 i 97 oraz do zalecenia 3.

49. W 2009 r. Prezydium zatwierdziło szereg dodatkowych opcji, na przykład w dziedzinie wydajności środowiskowej i bezpieczeństwa, które należy uwzględnić w projekcie.

Projekty trwające kilka lat są zazwyczaj planowane w cenach stałych. Po zastosowaniu indeksacji obecny budżet w wysokości 432 mln EUR odpowiada budżetowi zatwierdzonemu przez Prezydium w 2009 r. i przez władzę budżetową. Jak dotąd nie doszło do przekroczenia kosztów, a obecne prognozy Parlamentu wskazują, że projekt mieści się w ramach koperty budżetowej. Ponieważ umowy zawarte z przedsiębiorstwami budowlanymi obejmują już około 90 % budżetu projektu, wszelkie pozostałe ryzyko finansowe odnosi się głównie do nieprzewidzianych zdarzeń i zagrożeń.

50. Opóźnienie oddania obiektu do użytku (koniec 2019 r. – skrzydła wschodniego i 2022 r. – skrzydła zachodniego) jest spowodowane głównie pierwszym nieudanym przetargiem na roboty budowlane. W rozumowaniu ekonomicznym Parlamentu na pierwszy plan wysuwano przestrzeganie założeń budżetowych projektu, a nie unikanie opóźnień.

Do czasu zakończenia budowy nowego budynku Parlament ponosi preferencyjne koszty wynajmu w wysokości 14,4 mln EUR rocznie oraz koszty finansowe związane z projektem budowlanym. W ujęciu księgowym koszty te rekompensuje z nadwyżką późniejsze rozpoczęcie amortyzacji tej nowej inwestycji budowlanej (17,3 mln EUR rocznie). Po przeprowadzce do nowego budynku im. ADENAUERA amortyzacja tegoż budynku zostanie w dużej mierze zrekomensowana dzięki długoterminowemu korzystaniu z nowoczesnego budynku należącego do Parlamentu, charakteryzującego się niskimi kosztami energii, równymi warunkami pracy dla wszystkich pracowników oraz przyrostem wydajności (wszyscy pracownicy w tym samym budynku zamiast w sześciu lokalizacjach).

58. Do planu zarządzania biurem Parlament wykorzystuje informacje pochodzące ze sprawozdań dostosowanych do indywidualnych potrzeb. W przyszłości zostanie wprowadzone tzw. modelowanie informacji o budynku (BIM). Jest

to narzędzie informatyczne stosowane już w niektórych państwach członkowskich, które w najbliższych latach stanie się standardem w europejskim sektorze budowlanym.

60. Wskaźnik średniej ilości miejsca na pracownika znajduje się w najnowszym kluczowym dokumencie Parlamentu – strategii w zakresie nieruchomości po 2019 r., przyjętej przez Prezydium Parlamentu w dniu 16 kwietnia 2018 r. Dokładniej mówiąc, ważnym nowym elementem strategii w zakresie nieruchomości jest sposób, w jaki Parlament obecnie planuje i wykorzystuje przestrzeń biurową, wypracowany w oparciu o partycypacyjne i zorientowane na klienta konsultacje z użytkownikami na temat ich specyficznych potrzeb: odpowiedzią jest nowoczesne, wspólne i społecznie odpowiedzialne korzystanie z powierzchni biurowej. W przypadku administracji uaktualniona strategia odchodzi od obliczania powierzchni biurowej dla każdej dyrekcji generalnej na podstawie kategorii na rzecz zapewnienia każdemu pracownikowi średniej powierzchni biurowej (ok. 10 m²). To nowe podejście pozwala każdej dyrekcji generalnej mieć wpływ na swoje szczególne warunki pracy, np. poprzez wprowadzenie większej liczby stref socjalnych i obszarów koncentracji lub poprzez wybór metod pracy bardziej nastawionych na współpracę. Ten kluczowy wskaźnik będzie przedmiotem regularnego pomiaru i sprawozdawczości.

WNIOSKI I ZALECENIA

90. W 2010 r. Parlament po raz pierwszy sformalizował wieloletnią strategię w zakresie budynków, która została znacząco zaktualizowana w 2018 r.

Zob. odpowiedzi do pkt 40 i 42 (przejrzystość budżetowa mechanizmu finansowania), pkt 50 (opóźnienia i koszty) oraz pkt 58 i 60 (monitorowanie i sprawozdawczość).

Odsyłamy również do odpowiedzi do cz. IV, V i VI Streszczenia.

91. W kwietniu 2018 r. Prezydium Parlamentu zatwierdziło nową strategię w zakresie nieruchomości po 2019 r. Prezydium jest regularnie informowane o postępach w realizacji różnych części strategii (zob. również odpowiedź do pkt 13 i zalecenia 2).

Zalecenie 1

Zalecenie zostało przyjęte.

W 2010 r. Prezydium Parlamentu przyjęło ambitną strategię dotyczącą polityki Parlamentu w zakresie nieruchomości. W oparciu o tę strategię decyzje podejmowane stopniowo przez Prezydium przyczyniły się do zapewnienia skutecznej konsolidacji nieruchomości i infrastruktury Parlamentu oraz osiągnięcia celów początkowo ustalonych w strategii. W kwietniu 2018 r. Prezydium Parlamentu zatwierdziło strategię w zakresie nieruchomości po 2019 r. Prezydium jest regularnie informowane o postępach w realizacji różnych części strategii, jak miało to miejsce od czasu pierwszego przyjęcia strategii budowlanej.

Ponadto, zgodnie z art. 203 ust. 3 rozporządzenia finansowego, coroczny dokument roboczy Parlamentu dotyczący polityki w zakresie nieruchomości dostarcza władzy budżetowej informacji na temat spodziewanego rozwoju globalnego programowania powierzchni i lokalizacji na nadchodzące lata, w tym opisu już zidentyfikowanych projektów budowlanych w fazie planowania.

94. Odsyłamy do odpowiedzi do pkt 27.

Zalecenie 2

Zalecenie zostało przyjęte.

Przeprowadzono już pewne oceny projektu NWoW. Oceny te miały pozytywny wpływ na projekty budowlane Martens i KAD II, a także znajdują odzwierciedlenie w nowej strategii w zakresie nieruchomości po 2019 r. (np. proces konsultacyjny w zakresie alokacji powierzchni biurowej, zwiększone wykorzystanie powierzchni biurowej przeznaczonej na współpracę, określenie liczby m² na pracownika).

97. Jeżeli chodzi o projekt KAD II, Parlament pragnie podkreślić, że ma pełną kontrolę nad finansowymi aspektami projektu (zob. odpowiedź do pkt 38). Złożoność mechanizmu finansowania odzwierciedla złożoność i wieloletni charakter projektu oraz wynikające zeń potrzeby finansowe. Jest ona również odzwierciedleniem złożonego otoczenia regulacyjnego Parlamentu (zob. odpowiedź na pkt 39). Odsyłamy też do naszych odpowiedzi do pkt 40 i 42 (przejrzystość budżetowa) oraz do zalecenia 3.

Zalecenie 3

Zalecenie zostało przyjęte.

Parlament w pełni podziela ogólny cel przejrzystości budżetowej mechanizmów finansowania projektów budowlanych (zob. również odpowiedzi do punktów 40, 42 i 97).

Aby zwiększyć przejrzystość, Parlament przedstawi szczegółowy przegląd finansowania projektu budowlanego KAD II w rocznym sprawozdaniu z zarządzania finansami przedkładanym Komisji Budżetowej, Komisji Kontroli Budżetowej i Prezydium, a także publikowanym w Dzienniku Urzędowym.

Zalecenie 4

Zalecenie zostało przyjęte.

Parlament przeanalizował różne wnioski wyciągnięte z poprzednich projektów i zawsze dąży do wprowadzenia najbardziej odpowiednich procedur zarządzania w przypadku dużych projektów budowlanych i remontowych. Projekty Martens, Havel i Dom Historii Europejskiej zostały pomyślnie zakończone. Środki w kontekście projektu KAD II obejmują wprowadzenie usprawnionego zarządzania (lean management) i wzmocnienie partnerstwa z władzami luksemburskimi. Wspomniane partnerstwo, dodatkowe zasoby wewnętrzne oraz efektywna struktura finansowa pozwoliły uniknąć sytuacji, w której opóźnienia w realizacji projektu spowodowałyby dodatkowe koszty (zob. odpowiedź do pkt 50).

99. Zob. odpowiedzi do pkt 58 i 60.

Zalecenie 5

Zalecenie zostało przyjęte.

Planowane są dalsze usprawnienia, w tym wprowadzenie specjalnych narzędzi informatycznych. Opracowano centralny plan zarządzania biurem na 2019 r.

Parlament opracowuje obecnie system głównych wskaźników.

Parlament z zadowoleniem przyjmuje zalecenie dotyczące zharmonizowanego monitorowania efektywności budynków wszystkich instytucji, z uwzględnieniem specyfiki każdej instytucji, a także ograniczeń wynikających z traktatów.

Odpowiedź Rady Unii Europejskiej

Współpraca międzyinstytucjonalna jest szeroka

21. Rada jest świadoma, że przetargi międzyinstytucjonalne mogą mieć wpływ na udział w nich małych i średnich przedsiębiorstw. Decyzja, by zaproponować lub włączyć się w projekt międzyinstytucjonalny, uwzględnia takie skutki i jeśli tylko jest to możliwe, Rada zachęca do udziału w przetargach małe i średnie przedsiębiorstwa.

Mechanizmy finansowania dużych projektów budowlanych często są złożone, przez to wpływają na przejrzystość budżetową

38. Ostatnim projektem budowlanym realizowanym przez Radę było przedsięwzięcie związane z budynkiem „Europa”, przewidujące prostą metodę finansowania. Projektem miało kierować i finansować go państwo belgijskie, Rada zaś miała zwrócić mu koszty w formie odroczonej płatności.

42. Rada częściowo zgadza się z uwagami Trybunału; jednak w przypadku przedsięwzięcia związanego z budynkiem „Europa” praktyka ta pozwoliła na znaczne oszczędności pod względem odsetek, szacowane na 23 mln EUR (kwota odpowiadająca różnicy między kwotą całkowitą, którą należałoby zapłacić w przypadku płatności odroczonej, a faktyczną kwotą, którą należało zapłacić).

Praktyka ta jest zgodna z rozporządzeniem finansowym.

Projekt budynku „Europa” Rady: w ramach budżetu, ale opóźniony

46. Rada zareagowała na te niedociągnięcia poprzez powołanie zespołu specjalistów i kierowników projektu, którym udało się zapanować nad zagrożeniami, terminami i budżetem.

Wnioski i zalecenia

Zalecenie 1. Rada przyjmuje to zalecenie. Strategia dotycząca budynków zostanie sformalizowana, a dokumenty dotyczące planowania będą regularnie aktualizowane.

Zalecenie 2. Rada przyjmuje to zalecenie. Wdroży je przy przyszłym projekcie dotyczącym nowych sposobów wykonywania pracy (NWoW). Jego faza pilotażowa jest przewidziana na 2019 r. Powołany został komitet sterujący, który ma za zadanie ocenić koszty, zagrożenia i korzyści związane z realizacją tego programu w Radzie i przedstawić sekretarzowi generalnemu zalecenia co do jego dalszej realizacji.

Zalecenie 3. Rada przyjmuje to zalecenie. Mechanizm finansowania przyszłych projektów budowlanych będzie oceniany dla każdego przypadku z osobna. Jednak w porównaniu z projektami innych instytucji przedsięwzięcie związane z budynkiem „Europa” zostało sfinansowane za pomocą prostego mechanizmu.

Zalecenie 4.

Rada przyjmuje to zalecenie i przedsięwzięła już środki, by sformalizować procedurę zarządzania projektami.

Zalecenie 5.

Rada przyjmuje to zalecenie.

Jeżeli chodzi o pkt a, przeprowadzona zostanie ocena w celu zidentyfikowania ewentualnych wskaźników i sposobów ich wdrażania.

Jeżeli chodzi o pkt b i c, Rada weźmie udział we wszelkich inicjatywach służących wdrażaniu wspólnej metodyki. Rada zgadza się, by omówić tę sprawę na forum Międzyinstytucjonalnej Grupy Roboczej ds. Infrastruktury, Logistyki i Usług Wewnętrznych (ILIS).

Odpowiedź Komisji Europejskiej

UWAGI

13. Komisja co roku dostosowuje swoje plany do zmieniających się warunków związanych np. z ograniczeniami budżetowymi, polityką kadrową czy decyzjami politycznymi za pomocą wieloletnich ramowych zasad polityki (MAPF).

Narzędzie to pozwala uwzględnić wszystkie prawdopodobne decyzje i ograniczenia mające wpływ na planowanie potrzeb w zakresie nieruchomości w perspektywie 10 lat.

W tym kontekście nie ma potrzeby opracowywania różnych scenariuszy.

27. Komisja pragnie podkreślić, że decydującym czynnikiem, z powodu którego rozważa, w stosownych przypadkach, możliwość wprowadzenia nowych sposobów wykonywania pracy i angażuje się w nowe rozwiązania, jest przede wszystkim stworzenie optymalnego środowiska pracy.

Nawet jeśli z analizy porównawczej wynika, że nowe sposoby wykonywania pracy mogą prowadzić do pewnych oszczędności kosztów, takie oszczędności uznawane za skutki uboczne. W założeniu mają one zostać w dużej części zainwestowane w dobrostan pracowników, tj. poprawę jakości pomieszczeń biurowych i sprzętu informatycznego.

W tym zakresie trwają prace przygotowawcze i prowadzone są projekty pilotażowe.

37.

b) Jeżeli chodzi o warianty finansowania, aby nabyć budynek JMO II, Komisja będzie musiała pożyczyc środki finansowe na rynku. W tym celu w 2012 r. opracowano różne scenariusze w oparciu o wielkość pożyczki, stopy procentowe i okres kredytowania.

42. Komisja uważa, że jej procedura budżetowa jest przejrzysta i pragnie podkreślić, co następuje:

1. Zasada specyfikacji oznacza, że środki mogą być wykorzystane wyłącznie na cele, na które zostały przyznane. Wymóg ten jest zasadniczo spełniony dzięki podzieleniu budżetu na działy, przy czym wykorzystane środki budżetowe zostały również przeznaczone na wydatki administracyjne.

2. Wspomniane przesunięcia budżetowe są wyraźnie dozwolone na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 317) na warunkach określonych w rozporządzeniu finansowym. Umożliwiają one ostateczne dopasowanie stwierdzonych potrzeb i spodziewanych nadwyżek w celu osiągnięcia optymalnego wyniku. Zdaniem Komisji władza budżetowa, zatwierdzając te przesunięcia, dostrzega korzyści finansowe wynikające z płatności zaliczkowych.

53. Komisja będzie negocjować z władzami luksemburskimi sposób, w jaki podzielone zostaną koszty dodatkowe. Wynika to ze zmian w harmonogramie projektu w związku z umową zawartą przez komisarz Georgievę i ministra Asselborna w grudniu 2015 r. i będzie uwzględniać odpowiedzialność obu stron za opóźnienia.

54. Komisja nie zgadza się z przedstawioną uwagą.

Uważa, że koszty wynajmu związane z przeniesieniem biur z budynku JMO do budynków zastępczych (T2, Ariane i Laccolith) są niezależne od zmian w harmonogramie budowy JMO II, ponieważ przeniesienie to wynikało z faktu, że w budynku JMO znajdował się azbest.

Gdyby personel mógł pozostać w JMO, Komisja w dalszym ciągu wynajmowałaby go od władz luksemburskich za bardzo małą kwotę (1 EUR), a zatem koszty wynajmu byłyby niższe o 90 mln EUR.

69. Komisja pragnie podkreślić, że o specyfice nieruchomości przesądzają odmienne potrzeby poszczególnych instytucji, ich wielkość i lokalizacja, co może wywierać istotny wpływ na porównywalność wyników.

86. Komisja pragnie wyjaśnić, że przedstawione różnice w wysokości czynszu w przeliczeniu na osobę wynikają z wielu czynników takich jak: metoda wyceny nabytych budynków, potencjalne koszty prac wykończeniowych, uwzględnienie powierzchni buforowej itp.

WNIOSKI I ZALECENIA

Zalecenie 1 – Instytucje¹ powinny zaktualizować i sformalizować swoje strategie dotyczące nieruchomości i regularnie aktualizować dokumenty dotyczące planowania

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Jeżeli chodzi o strategię dotyczącą nieruchomości, główne zasady prowadzonej przez Komisję polityki w tym zakresie, określone w komunikacie COM(2007)501, są nadal w dużym stopniu aktualne. Polityka ta może zostać poddana przeglądowi w świetle postępów w zakresie wdrażania nowych sposobów wykonywania pracy oraz wyników negocjacji w sprawie WRF na lata 2021–2027.

Jeśli chodzi o dokumenty dotyczące planowania, zdaniem Komisji dokumenty te (MAPF oraz dokument roboczy w sprawie budynków, dołączany do projektu budżetu) podlegają już corocznej aktualizacji. W związku z tym niniejsza część zalecenia nie dotyczy Komisji. Zob. też odpowiedź na pkt 13.

Zalecenie 2 – Instytucje powinny oceniać projekty dotyczące nowych sposobów wykonywania pracy (NWoW)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

97. Komisja przyznaje, że przepisy finansowe są złożone, nie zgadza się jednak ze stwierdzeniem, że wspomniane mechanizmy nie są przejrzyste (zob. odpowiedzi do pkt 42).

Zalecenie 3 – Instytucje powinny zwiększyć przejrzystość mechanizmów finansowania projektów budowlanych

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

W odniesieniu do przejrzystości procedury budżetowej odsyła do swoich odpowiedzi przedstawionych w pkt 42.

Niemniej jednak Komisja oceni, jakie usprawnienia są możliwe.

Ponadto mogłaby przedstawiać co roku w dokumencie roboczym w sprawie budynków, towarzysząc projektowi budżetu, informacje na temat płatności zaliczkowych na potrzeby poszczególnych projektów.

Przykładowo, zaliczki dokonane w 2018 r. zostałyby uwzględnione w dokumencie roboczym na 2020 r.

Zalecenie 4 – Instytucje powinny ustanowić odpowiednie procedury zarządzania dużymi projektami budowlanymi i remontowymi

¹ Parlament, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości i EBC.

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Komisja uważa, że wymagana procedura zarządzania nieruchomościami jest już stosowana.

Można to poddać ponownej ocenie w perspektywie średniookresowej, w szczególności w związku z projektami budowlanymi i remontowymi, takimi jak Loi 130.

Zalecenie 5 – Instytucje powinny zwiększyć spójność danych i poprawić monitorowanie portfela budynków

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja pragnie podkreślić, że o specyfice nieruchomości przesądzają odmienne potrzeby poszczególnych instytucji, ich wielkość i lokalizacja, co może wywierać istotny wpływ na wyniki porównania.

Odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości

WSTĘP

Ogólnie rzecz biorąc Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwany dalej „Trybunałem Sprawiedliwości”) z zadowoleniem przyjmuje bardzo pozytywne spostrzeżenia poczynione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (zwany dalej „Trybunałem Obrachunkowym”) na temat wydajności polityki nieruchomości Trybunału, owocnej współpracy z innymi instytucjami i organami luksemburskimi, a także znakomitych wyników osiągniętych przez niego w trzech dużych projektach dotyczących nieruchomości objętych kontrolą.

Polityka nieruchomości Trybunału ma dwa główne cele:

- po pierwsze, Trybunał, który początkowo prowadził politykę najmu, od czasu ostatecznego ustalenia jego siedziby w Luksemburgu (o czym zdecydowano na Radzie Europejskiej w Edynburgu w 1992 r.) dąży do tego, by stać się właścicielem zajmowanych budynków, na wzór innych instytucji i zgodnie z zaleceniami specjalnego sprawozdania Trybunału Obrachunkowego (nr 2/2007), w którym podkreślano oszczędność dla budżetu takiej polityki;

– po drugie, Trybunał dąży do tego, by posiadać pomieszczenia dostosowane do swoich specyficznych potrzeb związanych z działalnością sądowiczą i by zgromadzić wszystkie służby w jednej siedzibie, aby zoptymalizować swe funkcjonowanie

Stałe dążenie do realizacji tych założeń, w połączeniu z wzorową współpracą z luksemburskimi organami publicznymi, z czasem przyniosły bardzo dobre efekty.

Dzięki wdrożeniu wydajnego i ścisłego systemu kontroli wewnętrznej Trybunał Sprawiedliwości zrealizował przy pomocy ograniczonych zasobów ludzkich i finansowych trzy objęte kontrolą projekty, przestrzegając ściśle specyfikacji zapotrzebowania oraz ustalonych harmonogramów i kosztorysów.

Trybunał Sprawiedliwości pragnie podkreślić, że rozplanowanie zespołu jego budynków musiało zostać dostosowane do jego roli i działalności sądowiczej oraz do potrzeb zajmujących te budynki osób, w większości prawników.

Celami strategii nieruchomości Trybunał Sprawiedliwości są przejrzystość i odpowiedzialność, zaś jej realizacja jest corocznie przedstawiana Parlamentowi i Radzie Unii Europejskiej w sprawozdaniach, które są również publicznie dostępne na stronie internetowej.

Polityka nieruchomości Trybunału Sprawiedliwości jest także prowadzona z troską o przestrzeganie norm ochrony środowiska, co pozwoliło na uzyskanie rejestracji w systemie EMAS.

UWAGI

Odpowiedź dot. pkt 38-41 sprawozdania:

Finansowanie trzech kontrolowanych projektów nieruchomości Trybunału Sprawiedliwości rzeczywiście było złożone, lecz jednocześnie było wzorowo zarządzane i odbywało się w całkowicie przejrzysty sposób.

Dokumenty służące ustaleniu ram finansowych opracowane zostały przez właściwe organy państwa przyjmującego zgodnie z obowiązującymi przepisami i zostały opublikowane lub udostępnione instytucjom kontrolnym i organom odpowiedzialnym za absolutorium budżetowe.

Z pkt 44 sprawozdania wynika, że przy ostatnich dwóch zakończonych przez Trybunał Sprawiedliwości projektach dotyczących nieruchomości nie stwierdzono żadnego przypadku przekroczenia założonego budżetu i harmonogramu. To samo dotyczy na obecnym etapie ostatniego z projektów, będącego w trakcie realizacji.

Takie wyniki były możliwe dzięki wdrożeniu przez Trybunał Sprawiedliwości w porozumieniu z organami luksemburskimi wydajnego i ścisłego systemu kontroli wewnętrznej dotyczącego przebiegu poszczególnych projektów, ich aspektów technicznych i finansowych, terminów realizacji oraz kontroli nad ogólnymi ramami finansowymi.

60. W odpowiedzi na wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej zawarty we „Wspólnej deklaracji dotyczącej polityki nieruchomości instytucji i organów Unii Europejskiej” z dnia 17 grudnia 2009 r. instytucje Unii Europejskiej przyjęły wspólną metodologię opartą na określonych z góry normach (normie DIN 277) i na konkretnych, obiektywnych i sprawdzalnych danych.

Metodologia ta pozwala użytkownikom na przedstawienie najbardziej znaczących wskaźników wydajności w zakresie wykorzystania powierzchni.

Sprawozdanie roczne Trybunału Sprawiedliwości, dostępne na stronie internetowej, zawiera wiele informacji pozwalających wykazać wydajność jego polityki nieruchomości.

64. Administracja Trybunału Sprawiedliwości stosuje normę DIN277, nie odchodząc od niej ani nie modyfikując jej w żaden sposób. Dostosowanie narzędzia zarządzania powierzchnią do potrzeb Trybunału, a przede wszystkim do kształtu architektonicznego i przestrzennego zespołu jego budynków jest odpowiednie i nie zakłóca możliwości porównania danych.

85. Budynek wynajmowany przez Trybunał Sprawiedliwości (T/Tbis) kosztuje rocznie 270 EUR/m², co stanowi cenę preferencyjną, przyznaną przez państwo przyjmujące, znacznie poniżej ceny rynkowej w mieście Luksemburg (564 EUR/m² - zob. Rysunek 12).

Należy przypomnieć, że Trybunał Sprawiedliwości postanowił nadal wynajmować budynek T/Tbis w całości, mimo że jego powierzchnia przekracza zapotrzebowanie, zamiast wynajmować mniejszy, ale znacznie droższy budynek. Ponadto budynek T/Tbis był oferowany do wynajęcia tylko w całości.

Trybunał Sprawiedliwości nie miał więc możliwości wynajęcia tylko części powierzchni tego budynku na ograniczony okres.

Wynajęcie budynku w całości pozwoliło Trybunałowi Sprawiedliwości maksymalnie wykorzystać elastyczność, którą daje dodatkowa powierzchnia. Opcja ta była korzystna dla innych instytucji, które stosownie do chwilowych potrzeb otrzymały od Trybunału Sprawiedliwości zgodę na wprowadzenie się do części biur w celu zaspokojenia chwilowego zapotrzebowania. Dotyczy to Trybunału Obrachunkowego, Centrum Tłumaczeń, EPSO i Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Ponadto ograniczenia Trybunału Sprawiedliwości w zakresie poufności i bezpieczeństwa nie pozwoliły mu na podnajęcie niewykorzystanej powierzchni prywatnym spółkom.

Nie bez znaczenia jest fakt, że Trybunał Sprawiedliwości nie był ponadto w stanie podnajmować w dalszym ciągu niezajętej części budynku w ostatnich dwóch latach, w związku z planowanym opuszczeniem budynku z końcem sierpnia 2019 r.

WNIOSKI I ZALECENIA

Zalecenie 1

Trybunał Sprawiedliwości zgadza się z tym zaleceniem i pragnie podkreślić, że od dawna ma dobrze zdefiniowaną strategię nieruchomości, którą w sposób stały realizuje, co z czasem przyniosło efekty.

Trybunał Sprawiedliwości starannie planuje rozwój w zakresie nieruchomości, w porozumieniu z administracją luksemburską, stosownie do średnio i długookresowego zapotrzebowania, włączając w to analizę poszczególnych możliwych opcji. Wyniki tego planowania zyskują formalny wymiar zarówno w sprawozdaniach rocznych z działalności, jak i w innych dokumentach programowych instytucji.

Zalecenie 2

Trybunał Sprawiedliwości zgadza się z tym zaleceniem, tym bardziej, że przeprowadza regularną ocenę warunków pracy i podziału przestrzeni, czemu towarzyszy stałe monitorowanie zmian zachodzących w tej dziedzinie, zarówno na rynku prywatnym, jak i w innych instytucjach lub organach publicznych, krajowych lub międzynarodowych.

Zalecenie 3

Trybunał Sprawiedliwości zgadza się z tym zaleceniem, o ile dotyczy ono zmniejszania złożoności finansowania jego projektów dotyczących nieruchomości. W tym celu Trybunał Sprawiedliwości, korzystając z mających zastosowanie przepisów rozporządzenia finansowego, postanowił sfinansować roboty dotyczące zabezpieczenia budynków, które mają być wkrótce przeprowadzone, przy pomocy pożyczki, którą zaciągnie bezpośrednio w instytucji finansowej.

Zalecenie 4

Trybunał Sprawiedliwości zgadza się z tym zaleceniem, a wdrażane przez niego procedury zarządzania złożonymi projektami dotyczącymi nieruchomości dowodzą za każdym razem swojej zasadności (w szczególności dla projektów dotyczących nieruchomości CJ4, CJ8 oraz, jak na razie, CJ9).

Te procedury są wynikiem wzorowej współpracy z organami luksemburskimi oraz skutecznego zaangażowania państwa przyjmującego w prawidłowy przebieg projektów. Fakt, że Trybunał mógł korzystać z doświadczenia, zasobów ludzkich i autorytetu administracji publicznej państwa przyjmującego pozwolił nie tylko na dokończenie projektów w wyznaczonych terminach i dotrzymanie przyznanego budżetu, lecz także na znaczne oszczędności dla budżetu Trybunału.

Ramy umowne między państwem przyjmującym a Trybunałem Sprawiedliwości były z czasem stale ulepszone. Obecnie są wyważone, co zapewnia Trybunałowi Sprawiedliwości skuteczne zaangażowanie, które pozwoliło mu nabyć „pełną kontrolę administracyjną, techniczną i finansową” nad projektami dotyczącymi nieruchomości, co zalecał Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu specjalnym nr 2/2007 (pkt 45).

Trybunał Sprawiedliwości korzystał i nadal korzysta w tym procesie z usług konsultanta zewnętrznego, którego rola polega na sprawdzaniu właściwego wdrożenia w praktyce ram umownych oraz kontrolowaniu ich stosowania w określonych ramach.

Zalecenie 5

Trybunał Sprawiedliwości zgadza się z tym zaleceniem i podkreśla potrzebę ścisłej współpracy międzyinstytucjonalnej oraz zapewnia, że jest całkowicie gotowy do wzięcia w niej udziału i dzielenia się swoim doświadczeniem.

Międzyinstytucjonalna Grupa Koordynacji Nieruchomości (GICIL) będzie w Luksemburgu forum wymiany informacji w rozpatrywanej dziedzinie. Ponadto już teraz podjęła się ona aktualizacji i udoskonalenia metodologii pomiarów, klasyfikacji i prezentacji danych dotyczących nieruchomości, opracowanej w 2009 r. przez szwedzką prezydencję Rady, tak aby roczne sprawozdania instytucji, a w szczególności załącznik poświęcony sprawom nieruchomości, mogły ukazywać istotne i wspólne wskaźniki, umożliwiając łatwiejsze porównanie instytucji.

Odpowiedź Europejskiego Banku Centralnego

STRESZCZENIE

III. EBC pragnie zaznaczyć, że (i) ma opracowaną i okresowo rewidowaną strategię dotyczącą nieruchomości (zob. także komentarz do zalecenia 1), obejmującą planowanie pomieszczeń biurowych; (ii) nie należał do instytucji objętych analizą dużych projektów budowlanych (zob. punkt 43); (iii) jego podejście do monitorowania portfela nieruchomości i sprawozdawczości w tym zakresie zostało ocenione przez Trybunał jako „dobrze opracowane” (zob. pkt 62).

IV. Podczas planowania swoich potrzeb w zakresie nieruchomości EBC rozważa różne scenariusze, w tym stosowanie telepracy i miejsc do wspólnej pracy. Ponadto prowadzi obecnie pilotażowy projekt dotyczący nowych metod pracy, obejmujący nowe koncepcje planowania przestrzeni biurowej i dostosowanie sposobu pracy do charakteru wykonywanych zadań. Projekt rozpoczął się w styczniu 2018 r. Przeznaczono wówczas na niego jedno piętro eksperymentalne w głównym budynku, ale podobne piętra mają zostać urządzone w pozostałych budynkach. Uwagi zgłaszane przez jednostki organizacyjne uczestniczące w projekcie są stale monitorowane i oceniane w systemie informacji zwrotnych. Rozpoznane możliwości ulepszeń rejestruje się do dalszej analizy lub – gdy to możliwe – niezwłocznie wdraża. Ostateczna ocena nastąpi dopiero pod koniec projektu, czyli według oczekiwań w roku 2020, po wypróbowaniu pięter eksperymentalnych przez większość jednostek organizacyjnych.

V. Zob. pkt (ii) komentarza do pkt III streszczenia.

VIII. Na podstawie wstępnych uwag i ustaleń zawartych w sprawozdaniu Europejski Bank Centralny przyjmuje, że dotyczą go jedynie kwestie zalecane w punktach (a) i (b). Zob. także komentarze do poszczególnych zaleceń.

Jeśli chodzi o kwestie zalecane w punktach (c) i (d), EBC nie należał do instytucji objętych analizą mechanizmów finansowania dużych projektów budowlanych i procedur zarządzania takimi projektami (zob. pkt 43). Jeśli chodzi o kwestię zalecaną w punkcie (e), podejście EBC do monitorowania portfela nieruchomości i sprawozdawczości w tym zakresie zostało ocenione przez Trybunał jako „dobrze opracowane” (zob. pkt 62).

UWAGI

14. EBC jako jedyna spośród kontrolowanych instytucji unijnych ma biura we Frankfurcie. Ogranicza to możliwości bliższej współpracy z pozostałymi instytucjami wymienionymi w sprawozdaniu.

27. Zob. komentarz do pkt IV streszczenia.

Ponadto ocena dokonana w ramach bieżącego monitorowania projektu pilotażowego EBC dotyczącego nowych metod pracy (trwającego od stycznia 2018 r.) wykazała, że miejsca do wspólnej pracy dają lepsze wyniki niż tradycyjny układ pięter: zapewniają ok. 20% więcej stanowisk pracy, co wstępnie wskazuje na niższy łączny koszt jednego stanowiska. Ponieważ projekt jeszcze trwa (ma się zakończyć w 2020 r.), na obecnym etapie nie można dokładnie ocenić potencjalnych korzyści ekonomicznych i innych korzyści wynikających z nowych metod pracy.

31. Umowa w sprawie siedziby zawarta między rządem Republiki Federalnej Niemiec a EBC nie przewiduje innych przywilejów w zakresie zwolnienia z opodatkowania niż wynikające z protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej.

WNIOSKI I ZALECENIA

Zalecenie 1

EBC z zadowoleniem przyjmuje to zalecenie. Ma opracowaną strategię w zakresie nieruchomości, którą kierownictwo zatwierdziło w lipcu 2017 r. Strategia ta została następnie zrewidowana w drugim kwartale 2018 r. (łącznie z aktualizacją różnych wariantów rozwoju) i zatwierdzona przez kierownictwo w sierpniu 2018 r.

Zalecenie 2

EBC z zadowoleniem przyjmuje to zalecenie. Dokona oceny swojego pilotażowego projektu dotyczącego nowych metod pracy (który rozpoczął się w styczniu 2018 r., a zakończyć ma w 2020 r.) z perspektywy kosztów i korzyści ekonomicznych oraz rozważy możliwość uwzględnienia wyników projektu w strategicznej debacie nad rozwojem odnośnych obszarów polityki.

Zalecenie 3

ECB przyjmuje, że zalecenie 3 go nie dotyczy. Zob. komentarz do pkt VIII streszczenia.

Zalecenie 4

ECB przyjmuje, że zalecenie 4 go nie dotyczy. Zob. komentarz do pkt VIII streszczenia.

Zalecenie 5

ECB przyjmuje, że zalecenie 5 go nie dotyczy. Zob. komentarz do pkt VIII streszczenia.

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	6.06.2017
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania jednostkom kontrolowanym	19.07.2018
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradyktoryjnym	5.12.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi we wszystkich językach	Parlament – 23.11.2018 Rada – 15.11.2018 Komisja – 30.11.2018 Trybunał Sprawiedliwości – 18.12.2018 Europejski Bank Centralny – 27.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1623-4 1977-5768 doi:10.2865/764899 QJ-AB-18-033-PL-N
HTML ISBN 978-92-847-1585-5 1977-5768 doi:10.2865/329614 QJ-AB-18-033-PL-Q

Instytucje przeznaczają około 11% swoich budżetów na pokrycie wydatków administracyjnych związanych z budynkami. Skład portfeli budynków jest różny i zależy od mandatu danej instytucji oraz jej struktury organizacyjnej, jednak znaczna część wykorzystywanej przestrzeni jest przeznaczana na pomieszczenia biurowe. Komisja ma największy portfel budynków, w ramach którego ponad 80% to pomieszczenia biurowe.

Trybunał przeanalizował zarządzanie wydatkami na pomieszczenia biurowe przez pięć instytucji, które mają najwięcej takich pomieszczeń (Parlament, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości i EBC). Kontrolą objęto budynki w Brukseli, Luksemburgu i Frankfurtzie, a dotyczące ich dane oraz procedury zarządcze porównano z innymi instytucjami i organami unijnymi.

W ujęciu ogólnym Trybunał stwierdził, że instytucje wydajnie zarządzają wydatkami na pomieszczenia biurowe, a decyzje podejmowane w tym zakresie były dobrze uzasadnione.

Instytucje współpracują ze sobą i stosują podobne zasady podejmowania decyzji. Niemniej jednak ich strategię dotyczące nieruchomości nie zawsze są sformalizowane, a niekiedy były już nieaktualne. Mechanizmy finansowania dużych projektów budowlanych przeanalizowanych przez Trybunał często były skomplikowane, co w niektórych przypadkach miało negatywny wpływ na przejrzystość budżetową. W większości tych projektów odnotowano opóźnienia, co niekiedy prowadziło do dodatkowych kosztów. Większość instytucji nie monitoruje w odpowiedni sposób swojego portfela budynków. Z tego względu powinny one opracować wspólne wskaźniki i dopilnować, by dane przekazywane organom władzy budżetowej były bardziej spójne.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.