



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X KADENCJA

Warszawa, dnia 4 marca 2021 r.

Druk nr 320 S

## SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ,  
KOMISJI SPRAW ZAGRANICZNYCH I UNII EUROPEJSKIEJ

oraz

KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

o projekcie ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju (druk nr 320)

Marszałek Senatu w dniu 5 lutego 2021 r. skierował do Komisji Ustawodawczej, Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej projekt ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

**Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 4 marca 2021 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.**

Zastępca Przewodniczącego Komisji  
Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej  
(-) Marcin Bosacki

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji  
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej  
(-) Zygmunt Frankiewicz

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju .

Jednocześnie upoważnia pana senatora Kazimierza Ujazdowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

## U S T A W A

z dnia

### **o Agencji Spójności i Rozwoju**

#### Rozdział 1

##### **Przepis ogólny**

**Art. 1.** Ustawa reguluje zadania i zasady działania Agencji Spójności i Rozwoju, zwanej dalej „Agencją”, w zakresie zarządzania niektórymi funduszami Unii Europejskiej.

#### Rozdział 2

##### **Zadania Agencji**

**Art. 2.** Agencja jest agencją wykonawczą.

**Art. 3.** Siedzibą Agencji jest miasto stołeczne Warszawa.

**Art. 4.** Celem działania Agencji jest zapewnienie:

- 1) efektywnego,
  - 2) politycznie bezstronnego,
  - 3) profesjonalnego,
  - 4) opartego na współdziałaniu rządu i administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, w dialogu z partnerami społecznymi i gospodarczymi w rozumieniu art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 1378)
- programowania i zarządzania środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej, w zakresie i na zasadach określonych w ustawie.

**Art. 5.** Agencja nie podejmuje działań, których celem jest osiągnięcie zysku.

**Art. 6.** 1. Agencja pełni funkcję instytucji zarządzającej, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania

Granicami i Wiz, zwanego dalej „rozporządzeniem ogólnym”, z uwzględnieniem ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

2. Z zakresu zarządzania, o którym mowa w pkt 1, wyłączone są:

- 1) Europejski Fundusz Rolny;
- 2) Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich;
- 3) Europejski Fundusz Morski i Rybacki;
- 4) Fundusz Azylu i Migracji;
- 5) Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz;
- 6) Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

**Art. 7.** 1. Agencja jest instytucją zarządzającą w odniesieniu do krajowego programu operacyjnego oraz w odniesieniu do programu „Europejska Współpraca Terytorialna”.

2. Do zadań Agencji, jako instytucji zarządzającej, należy w szczególności:

- 1) przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki określone w przepisach rozporządzenia ogólnego;
- 2) wybór projektów do dofinansowania;
- 3) zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu;
- 4) zlecanie płatności, o których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), oraz zlecanie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa na rzecz beneficjentów, a w przypadku programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej – dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów;
- 5) zapewnienie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu operacyjnego;
- 6) pełnienie funkcji instytucji certyfikującej, o której mowa w przepisach rozporządzenia ogólnego;
- 7) prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów;
- 8) nakładanie korekt finansowych;

- 9) odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w szczególności kwot związanych z nałożeniem korekt finansowych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych albo w umowie o dofinansowanie projektu, albo w decyzji o dofinansowaniu projektu, w tym:
- a) wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa odpowiednio w art. 207 ust. 9 i art. 189 ust. 3b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
  - b) wydawanie decyzji o umorzeniu w całości albo w części oraz o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań, o których mowa w art. 61 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
  - c) rozpatrywanie odwołań od decyzji, o których mowa w lit. a i b, wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję pośredniczącą albo instytucję wdrażającą;
- 10) ewaluacja programu operacyjnego;
- 11) monitorowanie postępów realizacji programu operacyjnego;
- 12) zapewnianie informacji o programie operacyjnym i jego promocja.

3. Do Agencji należy także:

- 1) opiniowanie projektów aktów normatywnych organów władzy publicznej dotyczących funduszy Unii Europejskiej lub związanych z tymi funduszami;
- 2) opiniowanie stanowisk zajmowanych przez Polskę w organach Unii Europejskiej dotyczących funduszy Unii Europejskiej;
- 3) współpraca z instytucjami tworzącymi system instytucji rozwoju w rozumieniu ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2020 r. poz. 2011 i 2255);
- 4) współpraca z Komisją Europejską w sprawach dotyczących zadań Agencji;
- 5) współpraca i wszechstronne wspieranie instytucji wdrażających i pośredniczących wszystkich szczebli;
- 6) opiniowanie projektów krajowych programów operacyjnych i regionalnych programów operacyjnych.

**Art. 8.** Agencja może powierzyć instytucji pośredniczącej, w drodze porozumienia albo umowy, zadania związane z realizacją krajowego programu operacyjnego.

**Art. 9.** 1. Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego.

2. Projekt planu, o którym mowa w ust. 1, opracowuje Zarząd Agencji, a uchwała Rada Agencji.

**Art. 10.** Przychodami Agencji są:

- 1) dotacje podmiotowe z budżetu państwa przeznaczone na finansowanie bieżącej działalności Agencji;
- 2) dotacje celowe na finansowanie kosztów inwestycji dotyczących obsługi realizacji zadań Agencji;
- 3) przychody z innych tytułów.

**Art. 11.** 1. Roczne sprawozdanie finansowe Agencji podlega badaniu przez firmę audytorską.

2. Prezes Rady Ministrów dokonuje wyboru firmy audytorskiej.

**Art. 12.** 1. Agencja posiada:

- 1) fundusz statutowy;
- 2) fundusz rezerwowy;
- 3) inne fundusze, jeśli obowiązek ich utworzenia wynika z przepisów prawa.

2. Fundusz statutowy Agencji odzwierciedla równowartość netto środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz innych składników majątku, stanowiących wyposażenie Agencji na dzień rozpoczęcia przez nią działalności.

3. Fundusz rezerwowy zwiększa się o zysk netto i zmniejsza o stratę netto.

**Art. 13.** Ilekroć w obowiązujących przepisach mowa jest o ministrze sprawującym nadzór nad agencją wykonawczą, w odniesieniu do Agencji należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

## Rozdział 3

### **Organy i pracownicy Agencji**

**Art. 14.** Organami Agencji są:

- 1) Rada Agencji, dalej zwana „Radą”;
- 2) Zarząd Agencji, dalej zwany „Zarządem”.

**Art. 15.** 1. Rada sprawuje nadzór nad działalnością Agencji.

2. W celu wykonania swoich obowiązków Rada może badać wszystkie dokumenty Agencji, żądać od Zarządu i pracowników Agencji sprawozdań i wyjaśnień oraz dokonywać rewizji stanu majątku Agencji. Powyższe uprawnienia Rady każdy członek Rady może wykonywać samodzielnie.

3. Rada nie ma prawa wydawania Zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw Agencji.

**Art. 16.** Do Rady należy, w szczególności:

- 1) określanie kierunków działania Agencji;
- 2) powoływanie i odwoływanie Zarządu;
- 3) uchwalanie, na wniosek Zarządu, rocznych planów finansowych Agencji;
- 4) zatwierdzanie, sporządzonych przez Zarząd, rocznych sprawozdań finansowych Agencji;
- 5) zatwierdzanie, sporządzonych przez Zarząd, rocznych sprawozdań z działalności Agencji, przedstawianych Prezydentowi Rzeczypospolitej oraz Marszałkom Sejmu i Senatowi.

**Art. 17. 1.** W skład Rady wchodzi:

- 1) minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego – jako współprzewodniczący Rady;
- 2) ministrowie właściwi do spraw:
  - a) administracji publicznej,
  - b) finansów publicznych,
  - c) gospodarki,
  - d) klimatu,
  - e) środowiska;
- 3) inne osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe w administracji rządowej, powoływane i odwoływane przez Prezesa Rady Ministrów, w liczbie, wraz z ministrami o których mowa w pkt 1 i 2, nie większej niż 9;
- 4) osoba wybrana przez członków strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – jako współprzewodniczący Rady;
- 5) 8 członków wybranych przez członków strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego spośród ich grona;
- 6) osoba powołana przez Marszałka Sejmu spośród posłów albo spoza ich grona;
- 7) osoba powołana przez Marszałka Senatu spośród senatorów albo spoza ich grona;

- 8) osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej;
- 9) osoba wybrana na 4 lata przez stronę pracowników w Radzie Dialogu Społecznego;
- 10) osoba wybrana na 4 lata przez stronę pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego.

2. Ministrowie i inne osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe wykonują obowiązki wynikające z członkostwa w Radzie osobiście, z wyjątkiem obowiązków, o których mowa w art. 15 ust. 2.

**Art. 18.** 1. Powołanie, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 6–8, następuje na czas kadencji organu, który dokonuje powołania. Organ ten może odwołać powołanego przez siebie członka Rady z ważnych powodów, wskazanych w akcie odwołania.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do wyboru, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4, 5, 9 i 10.

**Art. 19.** 1. Rada podejmuje uchwały większością głosów w obecności połowy ustawowej liczby członków.

2. W przypadku nieprzedstawienia przez Radę opinii w terminie 14 dni od wpłynięcia do niej wniosku o opinię, przyjmuje się, że opinia Rady jest pozytywna.

**Art. 20.** 1. Za udział w pracach Rady jej członkom nie przysługuje wynagrodzenie, natomiast może im przysługiwać zwrot uzasadnionych kosztów.

2. Osoby wchodzące w skład Rady w wyniku powołania, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 6–8, a także wyboru, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4, 5, 9 i 10, nie mogą prowadzić działalności publicznej ani działalności gospodarczej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji.

3. Członkowie Rady nie biorą udziału w ocenie projektów, które bezpośrednio dotyczą przedmiotu ich działalności publicznej lub gospodarczej.

**Art. 21.** 1. Zarząd składa się z prezesa oraz z 2–5 pozostałych członków.

2. Prezesa, a na wniosek prezesa pozostałych członków, powołuje Rada większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby swoich członków.

3. Stanowisko członka Zarządu może objąć i zajmować osoba, która:

- 1) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
- 2) jest obywatelem polskim;
- 3) posiada zdolność do czynności prawnych i nie została pozbawiona praw publicznych;
- 4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;



- 5) posiada kompetencje kierownicze;
- 6) posiada co najmniej 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni na stanowisku kierowniczym;
- 7) posiada wykształcenie i wiedzę w zakresie niezbędnym do zajmowania tego stanowiska.

4. Powołanie prezesa i odpowiednio każdego z pozostałych członków Zarządu następuje na czas nieokreślony spośród osób w liczbie stanowiącej trzykrotność liczby obsadzanych stanowisk, wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

5. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio do odwołania prezesa lub pozostałych członków Zarządu, z tym że odwołanie może nastąpić jedynie z ważnych, uzasadnionych powodów; w przypadku pozostałych członków również bez wniosku prezesa.

**Art. 22.** 1. Zarząd prowadzi sprawy Agencji i reprezentuje Agencję. Do składania oświadczeń woli w imieniu Agencji uprawniony jest prezes jednoosobowo lub dwóch pozostałych członków Zarządu działających łącznie.

2. Do zadań Zarządu należy w szczególności:

- 1) wykonywanie zadań i kompetencji, o których mowa w art. 7;
- 2) sporządzanie projektu rocznego planu finansowego Agencji;
- 3) sporządzanie rocznego sprawozdania z działalności Agencji w roku poprzednim oraz rocznego sprawozdania finansowego Agencji;
- 4) prowadzenie gospodarki finansowej Agencji;
- 5) zarządzanie majątkiem Agencji.

**Art. 23.** 1. Nabór kandydatów do zatrudnienia na stanowiska pracy w Agencji, z wyłączeniem stanowisk w Zarządzie, jest otwarty i konkurencyjny oraz przeprowadzany na zasadach i w trybie określonych w statucie Agencji.

2. Do pracowników Agencji przepisy art. 3–3b, art. 9, art. 11, art. 17 i art. 19 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 537) stosuje się odpowiednio.

**Art. 24.** 1. Szczegółowe zadania organów Agencji i tryb ich wykonywania określa statut.

2. Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu oraz opinii strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, mając na uwadze sprawne i efektywne wykonywanie zadań Agencji, określi w drodze rozporządzenia statut Agencji.

3. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio do zmiany statutu Agencji, z tym że w tej sprawie zasięga się również opinii Rady.

#### Rozdział 4

##### **Przepisy: zmieniający, przejściowe, dostosowujące i końcowy**

**Art. 25.** W ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 5 w pkt 2 po wyrazach „ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego” dodaje się wyrazy „, Agencję Spójności i Rozwoju”.

**Art. 26.** Przepisów ustawy nie stosuje się do środków przyznawanych i wydatkowanych w oparciu o rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz. Urz. UE L 347, z 20.12.2013, str. 884).

**Art. 27.** Celem działania Agencji w rozumieniu art. 4 jest także programowanie i zarządzanie środkami finansowymi z pakietu Unii Europejskiej Odbudowy po COVID-19.

**Art. 28.** Pierwszy skład Zarządu jest powołany na okres 2 lat bez przeprowadzania naboru.

**Art. 29.** Tworzy się Agencję.

**Art. 30.** Pracownicy zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego przy realizacji zadań, które zostają przekazane niniejszą ustawą Agencji, mogą zostać przeniesieni za ich zgodą, w drodze porozumienia pracodawców, do Agencji.

**Art. 31.** 1. Prezes Rady Ministrów określi składniki majątkowe i niemajątkowe stanowiące majątek Agencji w drodze decyzji wydanej nie później niż w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Decyzja, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę do wpisania do ksiąg wieczystych i rejestrów tytułu prawnego Agencji do określonych w decyzji składników majątkowych i niemajątkowych.

3. Agencja przejmuje składniki majątkowe, o których mowa w ust. 1, na utworzenie funduszu statutowego.

**Art. 32.** Plan finansowy Agencji na rok 2021 oraz na rok 2022 ustala minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

**Art. 33.** Do czasu powołania lub wyboru członków Rady przez wszystkie podmioty, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3–10, za ustawową liczbę członków Rady uznaje się liczbę członków powołanych lub wybranych do chwili podejmowania uchwały przez Radę.

**Art. 34.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 17–20, art. 21 ust. 1–3 i 5, art. 22 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 i 5, art. 23, art. 24 oraz art. 28–33, które wchodzi po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

1. Programowanie i zarządzanie środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej jest zadaniem publicznym o szczególnym charakterze ze względu na znaczenie efektywnego wydawania tych środków dla rozwoju gospodarczego kraju, potrzebę zaangażowania wielu instytucji publicznych, konieczność współpracy rządu i samorządu. Pogląd ten zdobywa poparcie nawet w krajach o bardzo silnych tradycjach unitarnych, takich jak Francja gdzie doszło do utworzenia Krajowej Agencji Spójności i Rozwoju Terytoriów Republiki Francuskiej (Popławska, E. 2020. *Krajowa Agencja Spójności Terytoriów Republiki Francuskiej – organizacja i kompetencje*. Warszawa: Kancelaria Senatu).

Zadaniem Senatu i innych instytucji konstytucyjnych odpowiedzialnych za tworzenie prawa jest poszukiwanie najlepszych form instytucjonalnych zapewniających wysokie standardy polityki publicznej w tej dziedzinie. Chodzi o spełnienie celu w postaci zapewnienia efektywnego, bezstronnego politycznie, profesjonalnego programowania i zarządzania środkami finansowymi z budżetu UE. Nie mniej istotne jest umożliwienie lepszej współpracy rządu i administracji rządowej oraz samorządu w realizacji tego zadania, co urzeczywistniałoby wyrażone we wstępie do Konstytucji RP zasady współdziałania władz i pomocniczości.

Zebrane doświadczenie z ostatnich lat wskazuje na to, że dotychczasowy model instytucjonalny oparty na dominacji administracji rządowej tylko w ograniczonym stopniu spełnia te cele. Trzeba podkreślić, że choć samorząd uczestniczy w wykonywaniu tego zadania i ponosi odpowiedzialność za Regionalne Programy Operacyjne, to jego doświadczenie i potencjał wykorzystywany jest jedynie w ograniczonym zakresie. Przedłożony projekt ustawy zakłada, że współdziałanie rządu i samorządu powinno objąć całość tego wyjątkowego zadania publicznego. Dodatkowym argumentem za poszukiwaniem nowych optymalnych form instytucjonalnych jest szczególne wyzwanie agendy budżetowej 2021-2027 jakim jest programowanie i zarządzanie dodatkowymi środkami finansowymi Unii Europejskiej z Pakietu Odbudowy po COVID-19. Doświadczenie walki z pandemią przemawia za synergią rządu i samorządu.

Wnioskodawcy uważają, że powyższe cele nie mogą być spełnione w ramach obecnie obowiązującego prawa i wymagają utworzenia nowej instytucji – Agencji Spójności i Rozwoju.

2. Agencja Spójności i Rozwoju ma być agencją wykonawczą. Będzie ona pełnić, poprzez swoje organy, zadania instytucji zarządzającej, o której mowa w przepisach rozporządzenia ogólnego dotyczącego funduszy Unii Europejskiej, w zakresie krajowego programu operacyjnego. Regionalne programy operacyjne będą zarządzane na dotychczasowych zasadach. Ponadto, Agencja będzie wykonywać kilka innych zadań związanych z funduszami UE, polegających głównie na opiniowaniu lub współpracy z innymi podmiotami (art. 7 ust. 3).

Organami Agencji będą Rada i Zarząd. Skład Rady, liczącej 23 członków, będzie zapewniał równowagę przedstawicieli rządu i samorządu terytorialnego:

- 1) 9 członków to niektórzy ministrowie „działowi”, a także inne osoby wskazane przez premiera (liczba innych osób wskazywanych przez premiera musi pozostać ruchoma ze względu na elastyczną liczbę ministrów kierujących działami),
- 2) 9 członków będzie wyłanianych przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- 3) po 1 osobie wskaże Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezydent RP, strona pracowników w Radzie Dialogu Społecznego i strona pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego (w sumie 5 osób).

Rada będzie mieć dwóch współprzewodniczących: jednym będzie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, drugim osoba wskazana przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Najistotniejszymi kompetencjami Rady będą: określanie kierunków działania Agencji oraz powoływanie i odwoływanie Zarządu.

Liczący kilka osób zarząd będzie powoływany przez Radę, spośród kandydatów wyłonionych w konkursie. W konkursie zostaną wyłonione 3 osoby na stanowisko prezesa, spośród których Rada powoła prezesa. Podobnie pozostali członkowie zarządu będą powoływani przez Radę spośród wyłonionych w konkursie osób w liczbie stanowiącej trzykrotność obsadzanych stanowisk członków Zarządu.

Do zadań i kompetencji Zarządu będą należały wszystkie zadania i kompetencje przypisane Agencji. Jedną z kluczowych kompetencji Zarządu będzie, w przypadku krajowego programu operacyjnego, wybór projektów do dofinansowania.

Przepisy ustawy znajdą zastosowanie począwszy od rozpoczynającego się okresu rozdziału funduszy europejskich (lata 2021-2027).

Ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, jednak przepisy ustrojowe oraz przejściowe i dostosowujące mające na celu obsadzenie składu organów Rady oraz rozpoczęcie procesu naboru pracowników Agencji wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

3. Projekt odnosi się do obecnie obowiązujących przepisów prawa europejskiego i krajowego. Należy jednak zwrócić uwagę, że wkrótce wejdą w życie nowe przepisy europejskie dotyczące rozpoczynającego się okresu rozdziału funduszy europejskich. W konsekwencji też ustawodawca krajowy przygotowuje nowe przepisy dotyczące tych zagadnień. Wówczas wymagana będzie w niezbędnym zakresie nowelizacja projektowanej ustawy. W szczególności konieczne będzie uzupełnienie tytułu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, o którym mowa w art. 6 ust. 1 o datę jego wydania, co ma nastąpić wkrótce.

4. Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

<b>Tytuł projektu:</b> <i>ustawa o Agencji Spójności i Rozwoju</i>	<b>Data sporządzenia:</b> 10 marca 2021 r.
<b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b> Senator Kazimierz Michał Ujazdowski	<b>Źródło:</b> inicjatywa ustawodawcza senatorów
<b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Marek Jarentowski, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9338 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082	<b>Nr druku:</b> 320, 320 S

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Programowanie i zarządzanie środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej jest zadaniem publicznym o szczególnym charakterze ze względu na znaczenie efektywnego wydawania tych środków dla rozwoju gospodarczego kraju, potrzebę zaangażowania wielu instytucji publicznych, konieczność współpracy rządu i samorządu.

Jednostki sektora finansów publicznych są tworzone w celu realizacji tego typu zadań publicznych i mogą funkcjonować wyłącznie w formach określonych w *ustawie o finansach publicznych*. Katalog form, w jakich działa sektor finansów publicznych, obejmuje podmioty zróżnicowane pod względem formy prawnej i organizacyjnej.

Zdaniem wnioskodawców inicjatywy ustawodawczej, doświadczenia z ostatnich lat wskazują na to, że dotychczasowy model instytucjonalny, oparty na dominacji administracji rządowej w realizacji programów unijnych, sprawdza się w ograniczonym stopniu. Choć samorząd uczestniczy w wykonywaniu i ponosi odpowiedzialność za Regionalne Programy Operacyjne, to jego doświadczenie i potencjał wykorzystywany jest jedynie w ograniczonym zakresie. Dodatkowym argumentem za poszukiwaniem nowych, optymalnych form instytucjonalnych, jest szczególne wyzwanie agendy budżetowej 2021–2027, jakim jest programowanie i zarządzanie dodatkowymi, znacznymi środkami finansowymi Unii Europejskiej z Pakietu Odbudowy po COVID-19.

Zadaniem Senatu i innych instytucji konstytucyjnych odpowiedzialnych za tworzenie prawa jest poszukiwanie najlepszych form instytucjonalnych zapewniających wysokie standardy polityki publicznej w tej dziedzinie, aby zapewnić efektywne, bezstronne politycznie, profesjonalne programowanie i zarządzanie środkami z budżetu Unii Europejskiej. W opinii wnioskodawców takie cele nie mogą być spełnione w ramach obecnie obowiązującego prawa i wymagają utworzenia nowej instytucji – niezależnej Agencji Spójności i Rozwoju.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt *ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju*, w którym proponuje się utworzenie nowej instytucji – Agencji Spójności i Rozwoju, która ma pełnić funkcję instytucji zarządzającej, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz.

Celem działania Agencji Spójności i Rozwoju ma być także programowanie i zarządzanie środkami finansowymi Unii Europejskiej z Pakietu Odbudowy po COVID-19. Z zakresu zarządzania wyłączone będą natomiast Europejski Fundusz Rolny, Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Morski i Rybacki, Fundusz Azylu i Migracji, Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Agencja Spójności i Rozwoju ma być agencją wykonawczą. Nie będzie podejmować działań, których celem byłoby osiągnięcie zysku.

Agencja będzie prowadzić samodzielną gospodarkę finansową; jej roczne sprawozdanie finansowe będzie podlegać badaniu przez firmę audytorską, wyboru której dokona Prezes Rady Ministrów.

Przychody Agencji Spójności i Rozwoju mają stanowić dotacje podmiotowe z budżetu państwa przeznaczone na finansowanie bieżącej działalności, dotacje celowe na finansowanie kosztów inwestycji dotyczących obsługi realizacji zadań Agencji oraz przychody z innych tytułów.

Agencja będzie miała siedzibę w Warszawie.

Oczekuje się, że projektowana ustawa pozwoli na wdrożenie instytucjonalnego modelu programowania i zarządzania środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej, cechującego się efektywnością, polityczną bezstronnością, profesjonalizmem, a zarazem stwarzającym ramy dla współdziałania administracji rządowej z samorządem terytorialnym, jak również dla dialogu z partnerami społecznymi i gospodarczymi.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Zmiany cywilizacyjne wymuszają konieczność wprowadzania form organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, które służą zintensyfikowaniu integracji europejskiej. Jedną z form większej integracji poprzez decentralizację administracji publicznej są agencje wykonawcze. W Unii Europejskiej zasady działania agencji wykonawczych zostały określone w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiającym statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania z zakresu zarządzania programami wspólnotowymi.

We Francji ustawą nr 2019-753 z dnia 22 lipca 2019 r. ustanowiono Krajową Agencję Spójności Terytoriów. Celem działania tej państwowej instytucji jest realizacja idei wcielenia w życie zasady decentralizacji Republiki Francuskiej oraz zapewnienia prawdziwej równości między terytoriami i ich mieszkańcami. Zadaniem wymienionej Agencji jest koordynacja wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz współpraca z ministrem właściwym do spraw zagospodarowania przestrzennego w określeniu i wprowadzaniu polityk krajowych i europejskich w zakresie spójności gospodarczej, społecznej oraz terytorialnej<sup>1</sup>.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego			<ul style="list-style-type: none"><li>współprzewodniczący Rady Agencji Spójności i Rozwoju</li><li>obowiązek sprawowania nadzoru nad Agencją Spójności i Rozwoju</li></ul>
minister właściwy do spraw administracji publicznej			członkowie Rady Agencji Spójności i Rozwoju
minister właściwy do spraw finansów publicznych			
minister właściwy do spraw gospodarki			
minister właściwy do spraw klimatu			
minister właściwy do spraw środowiska			
członkowie strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego			<ul style="list-style-type: none"><li>obowiązek wyrażenia opinii nt. projektu rozporządzenia określającego statut Agencji Spójności i Rozwoju</li><li>obowiązek wyboru do składu Rady Agencji Spójności i Rozwoju osoby, która będzie pełnić funkcję współprzewodniczącego Rady Agencji Spójności i Rozwoju</li><li>obowiązek wyboru 8 członków Rady Agencji Spójności i Rozwoju</li></ul>
Marszałek Sejmu			<ul style="list-style-type: none"><li>obowiązek wyrażenia opinii nt. projektu rozporządzenia określającego/zmieniającego statut Agencji Spójności i Rozwoju</li><li>obowiązek powołania członka Rady Agencji Spójności i Rozwoju</li></ul>
Marszałek Senatu			<ul style="list-style-type: none"><li>obowiązek wyrażenia opinii nt. projektu rozporządzenia określającego/zmieniającego statut Agencji Spójności i Rozwoju</li></ul>

<sup>1</sup> Źródło: „Krajowa Agencja Spójności Terytoriów Republiki Francuskiej – organizacja i kompetencje”; s.7; dr hab. E. Popławska; Kancelaria Senatu; Opinie i ekspertyzy OE-318 Warszawa 2020.



			<ul style="list-style-type: none"> <li>• obowiązek powołania członka Rady Agencji Spójności i Rozwoju</li> </ul>
Prezes Rady Ministrów			<ul style="list-style-type: none"> <li>• obowiązek określenia, w drodze decyzji, składników majątkowych i niemajątkowych stanowiących majątek Agencji Spójności i Rozwoju</li> <li>• obowiązek wyboru firmy audytorskiej, która zbada roczne sprawozdanie finansowe Agencji Spójności i Rozwoju</li> </ul>
Prezydent Rzeczypospolitej			<ul style="list-style-type: none"> <li>• obowiązek określenia/zmiany, w drodze rozporządzenia, statutu Agencji Spójności i Rozwoju</li> <li>• obowiązek powołania członka Rady Agencji Spójności i Rozwoju</li> </ul>
Rada Ministrów			kompetencja w zakresie wnioskowania do Prezydenta Rzeczypospolitej o określenie/zmianę, w drodze rozporządzenia, statutu Agencji Spójności i Rozwoju
osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe w administracji rządowej, powoływane i odwoływane przez Prezesa Rady Ministrów			członkowie Rady Agencji Spójności i Rozwoju
strona pracowników oraz strona pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego			wybór po jednym członku Rady Agencji Spójności i Rozwoju
pracownicy zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego przy realizacji zadań, które zostaną przekazane Agencji Spójności i Rozwoju			możliwość wyrażenia zgody na przeniesienie, w drodze porozumienia pracodawców, do Agencji Spójności i Rozwoju

## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

W dniu 8 lutego 2021 r. projekt *ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju* został przesłany w ramach konsultacji następującym podmiotom: Prezesowi Rady Ministrów; Wiceprezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii, Przewodniczącemu Rady Dialogu Społecznego; Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej; Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji; Ministrowi Klimatu i Środowiska; Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli; Związkowi Województw Rzeczypospolitej Polskiej; Związkowi Gmin Wiejskich RP; Związkowi Miast Polskich; Związkowi Powiatów Polskich; Unii Metropolii Polskich; Śląskiemu Związkowi Gmin i Powiatów; Unii Miasteczek Polskich; Rzecznikowi Finansowemu; Kancelarii Prezydenta RP; Fundacji Batorego; Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego. Termin nadsyłania opinii wyznaczono na dzień 26 lutego 2021 r.

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wyraził opinię, że wobec właściwie funkcjonującego systemu instytucji wdrażania funduszy UE, pozytywnie ocenianego przez Komisję Europejską i jednocześnie zapewniającego pełną absorpcję środków unijnych oraz współpracę z samorządami, partnerami społecznymi i gospodarczymi, projektowana regulacja jest zbędna. Dodatkowo Minister wskazał, że z uwagi na liczne wątpliwości wynikające z analizy przepisów projektu ustawy, nie spełni ona zamierzonego przez projektodawcę celu i może wręcz doprowadzić do zachwiania obowiązującego systemu programowania, wdrażania i zarządzania środkami z funduszy UE.

Minister Klimatu i Środowiska poinformował jedynie, że opiniowanie projektu ustawy koordynuje Ministerstwo Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli stwierdził, że z punktu widzenia wykonywania przez NIK zadań kontrolnych poważne wątpliwości budzi rozwiązanie przewidujące udział w składzie Rady Agencji Spójności i Rozwoju osoby powoływanej przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Ponadto w przesłanej opinii podniesiono, że ustawa powinna bardziej precyzyjnie regulować materię gospodarki finansowej Agencji.

Śląski Związek Gmin i Powiatów ideę przedstawioną w projekcie ustawy ocenił jako cenną i bezsprzecznie ważną w świetle interesów samorządów terytorialnych. Niemniej zwrócił też uwagę to, że ze względu na moment przedłożenia projektu i czas niezbędny do zakończenia procesu legislacyjnego, powstają pewne wątpliwości związane z aktualnym etapem przygotowań do kolejnego okresu programowania (kwestia potrzeby jak najszybszego wdrożenia środków pochodzących z UE na realizację Polityki Spójności po roku 2020). Według Śląskiego Związku Gmin i Powiatów,

wprowadzenie tak istotnych zmian, jak te przedstawione w projekcie ustawy, wywołuje obawę o możliwość wystąpienia znaczących opóźnień we wdrażaniu Polityki Spójności. Śląski Związek Gmin i Powiatów uznał także za istotne przejrzanie i uzgodnienie podziału kompetencji między nowo powołaną Agencją a ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego oraz rewizji zadań instytucji zarządzającej, gdyż projekt wydaje się nie uwzględniać zarządów województw jako instytucji zarządzających. Ponadto zasugerowano, że uregulowania wymaga również kwestia gospodarki finansowej Agencji.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyraził opinię, że projekt wymaga uzupełnienia w zakresie kosztów wprowadzenia w życie proponowanych rozwiązań prawnych i sposobu ich finansowania, w szczególności w kontekście prawdopodobnych skutków dla budżetu państwa.

Zastępca Prezydenta Miasta Gliwice, zgadzając się co do zasady z celem zgłoszonej inicjatywy, zastrzegł, że z uwagi na konsekwencje, jakie niesie ze sobą powołanie nowej instytucji, projektowana ustawa wymaga doprecyzowania, ponieważ:

- dość pobieżnie odnosi się do istniejącego systemu instytucjonalnego oraz uwarunkowań prawnych,
- wymaga całościowego przejrzania i wprowadzenia nowego podziału kompetencji między nowo powołaną Agencją a ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego,
- pozbawi zarządy województw kompetencji na wielu polach,
- brakuje w niej regulacji dotyczących gospodarki finansowej Agencji,
- powinna regulować także kwestię utworzenia urzędu obsługującego Agencję.

Związek Województw RP przedstawił szereg uwag szczegółowych do projektu ustawy.

Związek Powiatów Polskich ocenił pozytywnie kierunek rozwiązań zaproponowanych w projekcie i przekazał uwagi legislacyjne.

Rzecznik Finansowy nie zgłosił uwag.

W dniu 4 marca 2021 r. na wspólnym posiedzeniu Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisja Ustawodawcza przyjęły projekt ustawy z poprawkami.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2021 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródła finansowania	budżet państwa
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Wejście w życie przepisów projektowanej ustawy umożliwi utworzenie nowej instytucji – Agencji Spójności i Rozwoju, która będzie pełnić funkcję instytucji zarządzającej. Podmiot ten będzie zaliczany do sektora finansów publicznych i będzie funkcjonował w formie organizacyjno-prawnej jako agencja wykonawcza. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, dla Agencji będzie corocznie opracowywany plan finansowy, który będzie publikowany w załączniku do ustawy budżetowej. W związku z tym funkcjonowanie Agencji Spójności i Rozwoju będzie wpływało zarówno na dochody i wydatki, jak i saldo sektora finansów publicznych.</p> <p>Z przeprowadzonych analiz wynika, że utworzenie Agencji Spójności i Rozwoju będzie wiązało się z koniecznością wyposażenia tego podmiotu w <b>aktywa trwałe</b> o wartości <b>ok. 7 mln zł</b>. Rzeczywiste wydatki, jakie zostaną poniesione na realizację tego celu prawdopodobnie będą jednak niższe, gdyż utworzenie Agencji Spójności i Rozwoju będzie wiązało się z reorganizacją funkcjonującej aktualnie struktury realizującej zadania instytucji zarządzającej środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej.</p> <p>Jednostka ta będzie otrzymywała dotację z budżetu państwa na pokrywanie kosztów funkcjonowania, których wysokość będzie uzależniona od liczby pracowników. Kalkulacja wysokości kapitału obrotowego została sporządzona przy założeniu, że w jednostce tej będzie zatrudnionych ok. 700 osób. Założenie odnośnie do wielkości zatrudnienia przyjęto po dokonaniu analizy struktury organizacyjnej Ministerstwa Funduszy i Rozwoju.</p>

Agencja Spójności i Rozwoju będzie obowiązana do sporządzania sprawozdań finansowych.

Poniżej przedstawiono prognozę wysokości aktywów ogółem (aktywa trwałe i kapitał obrotowy) Agencji Spójności i Rozwoju na koniec pierwszego roku działalności.

Tabela nr 1: Oszacowanie aktywów Agencji Spójności i Rozwoju dla pierwszego roku działalności.

	jedn.	wartość
Aktywa trwałe	mln zł	7
Aktywa obrotowe		19
<b>Aktywa ogółem</b>		<b>26</b>

Zródło: Obliczenia własne.

W Polsce funkcjonuje obecnie 10 podmiotów, które – w ramach statystyki prowadzonej dla sektora finansów publicznych – ujęte są jako agencje wykonawcze.

Najwyższa Izba Kontroli sporządza analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. W opublikowanym dokumencie NIK zaprezentowała m.in. wykonanie wydatków publicznych po konsolidacji, ujętych w planach finansowych stanowiących treść ustaw budżetowych na lata 2015–2019 oraz nieujętych w tych ustawach. Wydatki zostały przedstawione w ujęciu wartościowym oraz według ich struktury. Klasyfikacja ta zawiera także informacje zbiorczą o funkcjonujących w sektorze finansów publicznych agencjach wykonawczych. Na podstawie tych informacji można wyciągnąć następujące wnioski:

- udział wydatków agencji wykonawczych w wydatkach sektora finansów publicznych jest nieduży ok. 0,7%,
- udział wydatków agencji wykonawczych w wydatkach sektora finansów publicznych jest stabilny – w 2015 r. kształtował się na poziomie 0,8%, a następnie w latach 2016–2019 wynosił ok. 0,7%.

Zważywszy na skutki funkcjonowania 10 podmiotów klasyfikowanych jako agencje wykonawcze, można postawić tezę, że wpływ realizacji zadań publicznych związanych z wypełnianiem zadań instytucji zarządzającej przez Agencję Spójności i Rozwoju na sektor finansów publicznych, w długim okresie, będzie marginalny.

Jednostki sektora finansów publicznych są tworzone w celu realizacji zadań publicznych i mogą funkcjonować wyłącznie w formach określonych w *ustawie o finansach publicznych*. Katalog form, w jakich działa sektor finansów publicznych, obejmuje podmioty zróżnicowane pod względem prawnym i organizacyjnym. Katalog form jest zamknięty i obejmuje również agencje wykonawcze, które zostały wprowadzone do systemu prawnego, jak napisano w uzasadnieniu do projektu *ustawy o finansach publicznych*<sup>2</sup>, z uwzględnieniem doświadczenia Unii Europejskiej („Rozwiązania zaproponowane dla agencji wykonawczej są wzorowane na przyjętych w Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej”<sup>3</sup>).

Mając na względzie wydatki na utworzenie Agencji Spójności i Rozwoju, jej prawdopodobnie marginalny wpływ na sektor finansów publicznych w długim okresie oraz wielkość środków pochodzących z Unii Europejskiej, którymi ma gospodarować ta instytucja zarządzająca, można przyjąć, że kluczową kwestią jest odpowiedź na pytanie co do efektywności projektowanego rozwiązania organizacyjnego w zakresie wypełniania zadań publicznych. Chodzi w istocie o to, w jakim stopniu proponowana forma organizacyjna wypełni funkcję instytucji zarządzającej w odniesieniu do środków pochodzących z Unii Europejskiej i czy w porównaniu z obecną strukturą organizacyjną zadania publiczne będą realizowane bardziej efektywnie.

W celu postawienia diagnozy co do tak określonej problematyki poniżej przedstawiono zestawienie prezentujące porównanie tradycyjnej formy i nowego zarządzania publicznego.

<sup>2</sup> Zródło: Druk Sejmowy nr 1912; 2007 r.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (WE) Nr 58/2003 z dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. UE L z dnia 16 stycznia 2003 r.).

Tabela nr 2: Tradycyjne a nowe zarządzanie publiczne.

Element wyróżniający	Tradycyjne zarządzanie w sektorze publicznym	Nowe zarządzanie publiczne
Struktura organizacyjna	Scentralizowane	Podzielone pomiędzy jednostki zorganizowane wokół poszczególnych usług
Relacje pomiędzy jednostkami administracji i wewnątrz nich	Niekoreślone, bezterminowe	Bazujące na kontraktach
Sposób działania	Nacisk na etykę rządzenia bez zmian organizacyjnych	Adopcja sposobów zarządzania z sektora prywatnego
Sposób finansowania	Stały lub rosnący budżet	Cięcia w używaniu zasobów
Styl zarządzania	Ważna rola umiejętności politycznych i znajomości przepisów	Przejrzyste zarządzanie
Orientacja na wyniki	Używanie domniemanych i niejawnych standardów	Potrzeba jasno określonych celów
Sposób kontroli	Kontrolowanie tylko procedur i reguł związanych z wydawaniem pieniędzy	Kontrola wyników i rezultatów

Źródło: Biuro Analiz Sejmowych nr 17(109) „Agencje wykonawcze”; Kamila Marchewka – Bartkowiak;

J.G. Van Helden, Is Financial Stress an Incentive for the Adoption of Business like Planning and Control in Local Government? A Comparative Study of Eight Dutch Municipalities, Financial Accountability & Management, 16 (1), February 2000, s. 84, cyt. [za:] K. Opolski, P. Modzelewski, „Zarządzanie jakością w usługach publicznych”, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2004, s 35.

### 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2021 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak bezpośredniego wpływu. W długim okresie efektywne wydatkowanie środków unijnych ma istotny wpływ na rozwój gospodarczy kraju.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak bezpośredniego wpływu.						

### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Marginalny wzrost obciążeń regulacyjnych. Działalność Agencji Spójności i Rozwoju wiązała się będzie z obowiązkiem sporządzania rocznych sprawozdań, które będą podlegać badaniu przez audytora.

### 9. Wpływ na rynek pracy.

Brak bezpośredniego wpływu.

### 10. Wpływ na pozostałe obszary.

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne	<input type="checkbox"/> demografia	<input type="checkbox"/> informatyzacja
<input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny	<input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> zdrowie
<input type="checkbox"/> inne:		

W projektowanym systemie zarządzania i wydatkowania środków europejskich doświadczenie i potencjał samorządu terytorialnego będą wykorzystywane w szerszym niż dotychczas zakresie.

### 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem kilkunastu przepisów, które wejdą w życie po upływie 14 dni.

### 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektowa ustawa, z uwagi na jej fundamentalne znaczenie dla procesu zarządzania środkami z budżetu UE, powinna

podlegać ewaluacji po 2027 r. Ocena *ex-post* powinna wykazać, w jakim stopniu zostały osiągnięte cele przyświecające projektowanej ustawie, tj. czy zostało zapewnione efektywne, politycznie bezstronne, profesjonalne, oparte na współdziałaniu rządu i administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, w dialogu z partnerami społecznymi i gospodarczymi, programowanie i zarządzanie środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej 2021–2027.

### **13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).**

Oszacowanie wysokości aktywów Agencji Spójności i Rozwoju na koniec pierwszego roku działalności.

Wpływ Agencji Spójności i Rozwoju na sektora finansów publicznych w długim okresie.

**Oszacowanie wysokości aktywów  
Agencji Spójności i Rozwoju na koniec pierwszego roku działalności**

**1. Szacunek wysokości aktywów trwałych Agencji Spójności i Rozwoju.** Z dokonanych obliczeń wynika, że wysokość aktywów trwałych Agencji Spójności i Rozwoju na koniec pierwszego roku działalności powinna wynosić **ok. 7 mln zł**. Kalkulacja wysokości tych aktywów została sporządzona przy następujących założeniach:

- przeciętna wartość aktywów trwałych przypadająca na 1 etat - ok. 10 tys. zł;
- liczba etatów – 700.

Tabela nr 3: Oszacowanie wysokości aktywów trwałych Agencji Spójności i Rozwoju w pierwszym roku działalności.

	jedn.	parametr	uwaga
<b>założenia</b>			
przeciętna wartość aktywów trwałych przypadająca na 1 etat	[zł/etat]	9 897	
przeciętna liczba zatrudnionych	etaty	700	
<b>obliczenia</b>			
<b>Aktywa trwałe</b>	[mln zł]	<b>7</b>	<b>oszacowana wartość aktywów trwałych Agencji Spójności i Rozwoju</b>

Źródło: Obliczenia własne.

Uzasadnienie przyjętych założeń:

- **przeciętna wartość aktywów trwałych przypadająca na 1 etat.** Założenie odnośnie do przeciętnej wartości aktywów trwałych przypadających na 1 etat przyjęto po dokonaniu analizy funkcjonowania agencji wykonawczej Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Podmiot ten został utworzony w 2017 r., przy czym w sprawozdaniu bilansowym prezentującym stan na koniec tego roku nie wykazano jeszcze żadnych składników majątkowych. Dopiero sprawozdania bilansowe przedstawiające stan aktywów na koniec 2018 r. oraz 2019 r., w połączeniu z danymi o liczbie etatów, pozwoliły oszacować przeciętną wartość aktywów trwałych przypadającą na 1 etat, która wynosi 9 897 zł.

Tabela nr 4: Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

	jedn.	2018	2019	przeciętna w latach 2018-2019
<b>dane</b>				
Aktywa trwałe	[zł]	285 004,96	485 028,24	
Aktywa obrotowe		2 390 666,46	2 988 133,59	
Aktywa ogółem		2 675 671,42	3 473 161,83	
przeciętna liczba zatrudnionych (etaty)	etaty	27,0	52,5	
<b>szacowanie wartości parametru</b>				
<b>Wartość aktywów trwałych przypadająca na 1 etat</b>	[zł/etat]	<b>10 556</b>	<b>9 239</b>	<b>9 897</b>

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań Narodowego Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

- **liczbę etatów** Agencji Spójności i Rozwoju przyjęto na poziomie 700 po dokonaniu analizy statutu Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz schematu organizacyjnego.

2. **Szacunek wysokości kapitału obrotowego Agencji Spójności i Rozwoju.** Z dokonanych obliczeń wynika, że wysokości kapitału obrotowego projektowanej Agencji Spójności i Rozwoju na koniec pierwszego roku jej działalności powinna wynosić **ok. 19 mln zł.**

**Metodologia.** W celu oszacowania wysokości kapitału obrotowego projektowanej Agencji Spójności i Rozwoju na koniec pierwszego roku jej działalności dokonano analizy kształtowania się kosztów funkcjonowania agencji wykonawczych w zależności od liczby zatrudnionych.

Tabela nr 5: Koszty funkcjonowania agencji wykonawczych i zatrudnienie.

	koszty funkcjonowania	zatrudnienie
	[tys. zł]	[liczba etatów]
Polska Agencja Kosmiczna	27 501	67
Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	23 557	60
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	121 937	600
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	212 048	542
Narodowe Centrum Nauki	50 674	167
Agencja Mienia Wojskowego	439 917	1 247
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1 390 245	11 302
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	374 706	2 110
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	56 433	630
Agencja Rezerw Materiałowych	102 933	710

Źródło: Projekt ustawy budżetowej na rok 2021. Senat RP druk nr 294.

Zastosowanie zmiennej liczby zatrudnionych w analizie regresji w celu uzyskania funkcji analitycznej uzasadnia struktura kosztów funkcjonowania agencji wykonawczych. Z analizy struktury kosztów funkcjonowania Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego wynika, że koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi przeciętnie w latach 2018-2019 stanowiły ok. 59% kosztów funkcjonowania podmiotu.

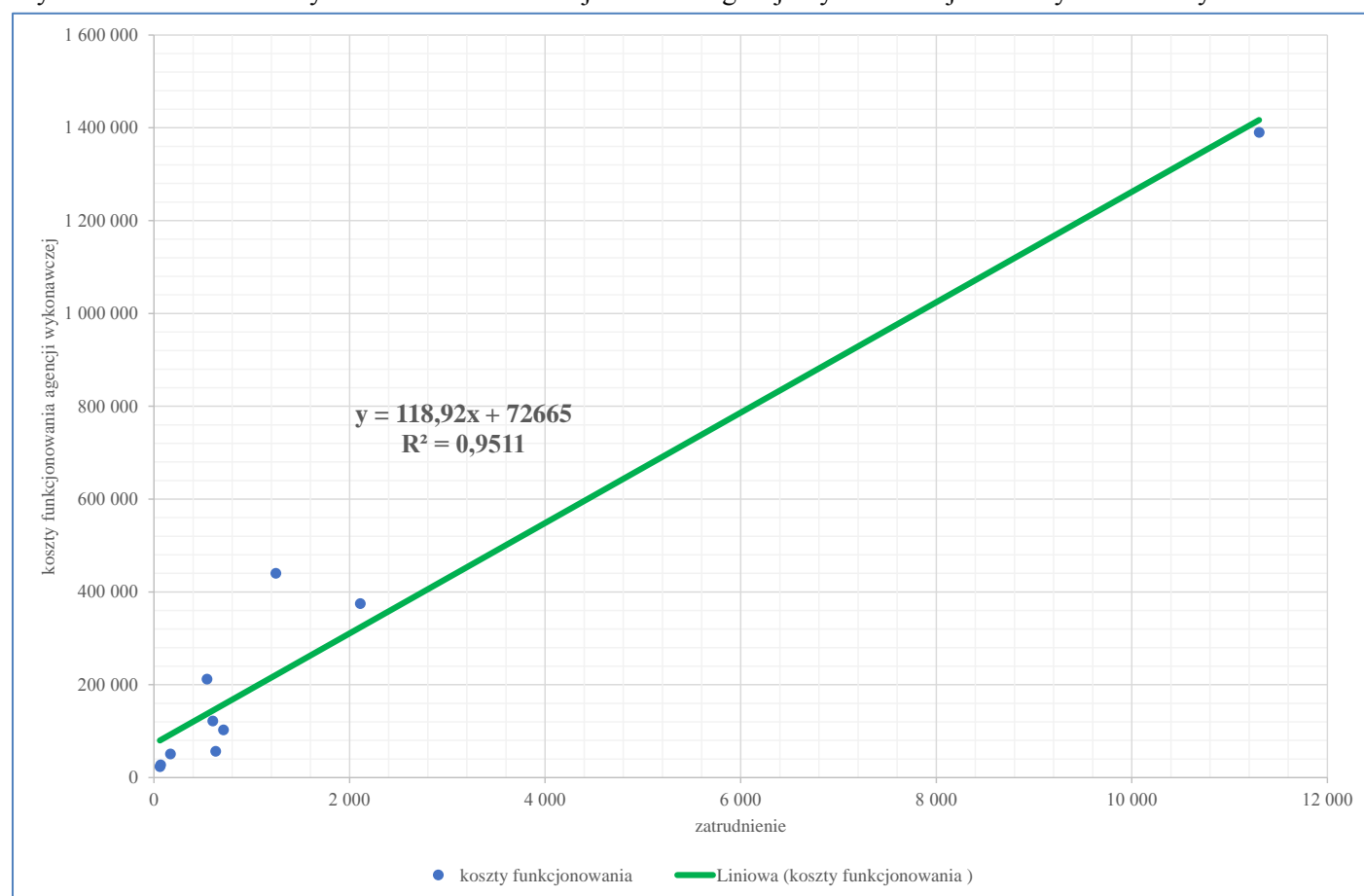
Tabela nr 6: Koszty funkcjonowania Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

	jedn.	2018	2019	przeciętna w latach	struktura kosztów
				2018-2019	
				[zł]	[%]
<b>dane</b>				<b>obliczenia</b>	
Koszty działalności		8 237 859,60	15 519 392,17	11 878 626	100%
Amortyzacja		12 446,58	151 737,00	82 092	1%
Zużycie materiałów i energii		1 025 363,96	444 535,45	734 950	6%
Usługi obce		2 320 002,04	5 377 583,50	3 848 793	32%
Podatki i opłaty		32 111,00	51 514,34	41 813	0%
Wynagrodzenia		4 016 591,40	7 806 606,54	5 911 599	50%
Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia na rzecz pracownika		711 597,99	1 395 105,89	1 053 352	9%
Pozostałe koszty rodzajowe		119 746,63	292 309,45	206 028	2%
Wartość sprzedanych towarów i materiałów		0,00	0,00	0	0%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań Narodowego Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Na podstawie danych prezentujących plany finansowe agencji wykonawczych, zamieszczonych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021, dokonano analizy regresji wysokości tych kosztów od liczby zatrudnionych. Uzyskana postać analityczna funkcji wyrażająca zależność liniową cechuje się wysoką dokładnością ( $R^2$  wynosi 0,9511).

Wykres nr 1: Zależność wysokości kosztów funkcjonowania agencji wykonawczej od liczby zatrudnionych.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021. Senat RP druk nr 294.

W związku z tym istnieją podstawy, aby zastosować tą zależność do oszacowania kosztów funkcjonowania projektowanej Agencji Spójności i Rozwoju w okresie roku oraz w ujęciu miesięcznym, przy założeniu, że liczba etatów projektowanej agencji wykonawczej będzie kształtować się na poziomie 700. Kapitał obrotowy powinien umożliwiać pokryć także nieprzewidywane wydatki. Projektowana agencja wykonawcza ma być dotowana z budżetu państwa. Uwzględniając wysoką pewność źródła finansowania wydaje się, że można przyjąć założenie odnośnie do rezerwy na nieprzewidziane wydatki w wysokości 50% kosztów w skali miesiąca. Na tej podstawie kapitał obrotowy został obliczony w wysokość 150% kosztów działalności w okresie 1 miesiąca, co daje kwotę **ok. 19 mln zł**.

3. **Szacunek wysokości aktywów ogółem Agencji Spójności i Rozwoju.** Uwzględniając wysokość oszacowanych aktywów trwałych oraz kapitału obrotowego projektowany podmiot na koniec pierwszego roku działalności powinien dysponować aktywami ogółem wykazanymi w sprawozdaniu bilansowym na kwotę **ok. 26 mln zł**.

Tabela nr 7: Oszacowanie aktywa Agencji Spójności i Rozwoju dla pierwszego roku działalności.

	jedn.	wartość
Aktywa trwałe	mln zł	7
Aktywa obrotowe		19
<b>Aktywa ogółem</b>		<b>26</b>

Źródło: Obliczenia własne.



## Wpływ Agencji Spójności i Rozwoju na sektora finansów publicznych w długim okresie.

**Informacja nt. podmiotów sektora finansów publicznych klasyfikowanych jako agencje wykonawcze.** Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2021, w art. 30 wymienione są podmioty które funkcjonują jako agencje wykonawcze. Aktualnie w tej formie organizacyjno – prawnej funkcjonuje 10 podmiotów zaklasyfikowanych do sektora finansów publicznych. W Załączniku nr 11 do ustawy budżetowej przedstawione są ich plany finansowe. Jednym z podmiotów działających jako agencja wykonawcza jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

**Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa**<sup>4</sup> (ARiMR) powstała w 1994 r. w celu wspierania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. ARiMR została wyznaczona przez Rząd RP do pełnienia roli akredytowanej agencji płatniczej. Zajmuje się wdrażaniem instrumentów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz udziela pomocy ze środków krajowych. ARiMR w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa na lata 2014-2020 jest podmiotem wdrażającym instrumenty pomocy finansowanej z następujących funduszy unijnych:

- Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (EFRG), w ramach którego Agencja realizuje instrumenty pomocy z I filara WPR: płatności bezpośrednie, wspólna organizacja rynków owoców i warzyw.
- Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), z którego finansowane są wszystkie działania dotyczące rozwoju i wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa, przetwórstwa żywności i obszarów wiejskich (II filar WPR).
- Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), w ramach którego wspierane są przedsięwzięcia na rzecz tworzenia zrównoważonego i konkurencyjnego rybołówstwa i akwakultury, społecznego rozwoju terytorialnego obszarów rybackich.

Tabela nr 8: Plany finansowe agencji wykonawczych na 2021 rok, przedstawione w załączniku nr 11 do projektu ustawy budżetowej na rok 2021.

	Przychody ogółem	Zatrudnienie
	[mln zł]	[w przeliczeniu na pełne etaty]
Polska Agencja Kosmiczna	27,5	67
Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	188,1	60
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	268,4	600
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	1 470,8	542
Narodowe Centrum Nauki	1 317,1	167
Agencja Mienia Wojskowego	1 392,0	1 247
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1 886,9	11 302
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	617,7	2 110
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	117,0	630
Agencja Rezerw Materiałowych	322,8	710

Źródło: Projekt ustawy budżetowej na rok 2021. Senat RP druk nr 294.

Jednostki sektora finansów publicznych są tworzone w celu realizacji zadań publicznych i mogą funkcjonować wyłącznie w formach określonych w *ustawie o finansach publicznych*. Katalog form, w jakich działa sektor finansów publicznych obejmuje podmioty zróżnicowane pod względem formy prawnej i organizacyjnej. Katalog form jest zamknięty, obejmuje także agencje wykonawcze, które zostały wprowadzone do systemu prawnego, jak napisano w uzasadnieniu do projektu *ustawy o finansach publicznych*<sup>5</sup> wykorzystując doświadczenia Unii Europejskiej „...Rozwiązania zaproponowane dla agencji wykonawczej są wzorowane na przyjętych w Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Źródło: Sporządzono na podstawie informacji zamieszczonej na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

<https://www.arimr.gov.pl/o-arimr/informacje-o-agencji.html>

<sup>5</sup> Źródło: Druk Sejmowy nr 1912; 2007 r.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady (WE) Nr 58/2003 z dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. UE L z dnia 16 stycznia 2003 r.).

W Unii Europejskiej, w tej formie organizacyjnej, funkcjonuje szereg instytucji, które sprawnie wypełniają powierzone im przez Komisję Europejską zadania. Z przeprowadzonych audytów tych podmiotów wynika, że kluczowym elementem dla osiągnięcia zakładanych korzyści z wprowadzenia tego rozwiązania jest sposób reorganizacji systemu oraz oszczędności wynikające z ponoszenia niższych kosztów osobowych.

W Polsce Najwyższa Izba Kontroli sporządza analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. NIK w publikowanym dokumencie prezentuje m. in. wykonanie wydatków publicznych po konsolidacji, ujętych w planach finansowych stanowiących treść ustaw budżetowych na lata 2015-2019 oraz nieujętych w tych ustawach. Wydatki przedstawione są w ujęciu wartościowym oraz ich struktura. Klasyfikacja ta zawiera także informacje zbiorczą o funkcjonujących w sektorze finansów publicznych agencjach wykonawczych. Na podstawie tych informacji można wyciągnąć następujące wnioski:

- udział wydatków agencji wykonawczych w wydatkach sektora finansów publicznych jest nieduży ok. 0,7%,
- udział wydatków agencji wykonawczych w wydatkach sektora finansów publicznych jest stabilny. W 2015 roku kształtował się na poziomie 0,8%, po czym w latach 2016-2019 wynosił ok. 0,7%.

Tabela nr 9: Wykonanie wydatków publicznych po konsolidacji, ujętych w planach finansowych stanowiących treść ustaw budżetowych na lata 2015-2019 oraz nieujętych w tych ustawach.

	2015	2016	2017	2018	2019
Sektor finansów publicznych	731,8	747,9	790,3	860,8	923,7
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	446,7	454,6	466,1	499,3	527,4
Budżet państwa	154,2	161,7	169,2	175,4	171,4
Budżet środków europejskich	50,1	44,1	38,3	50,0	51,7
Państwowe fundusze celowe	229,6	236,4	246,3	260,6	286,8
Agencje wykonawcze	6,0	5,4	5,4	5,9	6,7
Instytucje gospodarki budżetowej	1,0	0,9	0,8	0,9	1,0
Pozostałe państwowe osoby prawne	5,8	6,0	6,0	6,5	9,7
Wydatki niezawarte w ustawie budżetowej	285,1	293,3	324,2	361,5	396,3
Jednostki samorządu terytorialnego	168,7	178,5	201,6	228,3	246,9
Łącznie NFZ i SPZOZ-y	75,1	77,4	83,8	90,1	100,5
Uczelnie publiczne	23,2	20,1	20,8	22,5	24,3
Pozostałe jednostki	18,0	17,3	17,9	20,5	24,6

Wydatki publiczne ogółem = 100

	2015	2016	2017	2018	2019
Wydatki zawarte w ustawie budżetowej	61,0	60,8	59,0	58,0	57,1
Budżet państwa	21,1	21,6	21,4	20,4	18,6
Budżet środków europejskich	6,8	5,9	4,8	5,8	5,6
Państwowe fundusze celowe	31,4	31,6	31,2	30,3	31,0
Agencje wykonawcze	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Instytucje gospodarki budżetowej	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pozostałe państwowe osoby prawne	0,8	0,8	0,8	0,8	1,1
Wydatki niezawarte w ustawie budżetowej	39,0	39,2	41,0	42,0	42,9
Jednostki samorządu terytorialnego	23,1	23,9	25,5	26,5	26,7
Łącznie NFZ i SPZOZ-y	10,3	10,3	10,6	10,5	10,9
Uczelnie publiczne	3,2	2,7	2,6	2,6	2,6
Pozostałe jednostki	2,5	2,3	2,3	2,4	2,7

Źródło: Najwyższa Izba Kontroli; „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019”. Dane dla roku 2015 podano z raportu NIK sporządzonego dla roku 2018.

**Wnioski.** Uwzględniając wnioski z funkcjonowania w sektorze finansów publicznych 10 podmiotów klasyfikowanych jako agencje wykonawcze można postawić zasadne jest sądzić, że wpływ realizacji zadań publicznych związanych z wypełnianiem zadań instytucji zarządzającej przez Agencję Spójności i Rozwoju na sektor finansów publicznych, w długim okresie, będzie marginalny.

.....  
T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u  
.....