



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.85.2021.ML

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,
przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec senackiego projektu ustawy

- o Agencji Spójności i Rozwoju (druk nr 1328).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
do senackiego projektu ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju
(druk nr 1328)

Senat Rzeczypospolitej Polskiej uchwałą z dnia 25 marca 2021 r. wniósł do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju. Przedmiotowy projekt ustawy przewiduje powołanie agencji wykonawczej – Agencji Spójności i Rozwoju, zwanej dalej „Agencją”, która ma „pełnić 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 Wizami (...) z uwzględnieniem ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.” Celem przedmiotowej regulacji ma być zapewnienie efektywnego, bezstronnego politycznie i profesjonalnego programowania i zarządzania środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej, między innymi poprzez wykorzystanie, w szerszym niż dotychczas zakresie, doświadczenia i potencjału samorządu terytorialnego. Zdaniem projektodawcy „doświadczenie z ostatnich lat wskazuje na to, że dotychczasowy model instytucjonalny oparty na dominacji administracji rządowej tylko w ograniczonym stopniu spełnia te cele. (...) 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. Wnioskodawcy uważają, że powyższe cele nie mogą być spełnione w ramach obecnie obowiązującego prawa i wymagają utworzenia nowej instytucji – Agencji Spójności i Rozwoju.”

Aktualny stan prawny i propozycje rozwiązań przewidzianych w projekcie

Zgodnie z przedmiotowym projektem zaprojektowane przepisy mają mieć zastosowanie od perspektywy finansowej 2021–2027. Projektowana Agencja ma być instytucją zarządzającą istniejącą obok właściwych ministrów oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, co wywołuje wątpliwości odnośnie do jej funkcji w istniejącym systemie oraz podziału kompetencji między funkcjonującymi już instytucjami, a także budzi obawy o dublowanie zadań już istniejących instytucji. Problematiczne jest umieszczenie w organie Agencji, jako instytucji zarządzającej, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego – samodzielnej instytucji zarządzającej (art. 17 ust. 1 pkt 1 projektu). Powoduje to zachwianie

relacji tych dwóch instytucji oraz wymusza swoistego rodzaju nadzór (choć tylko wewnętrzny, w ramach struktury organizacyjnej) jednej instytucji zarządzającej nad drugą. Nie jest też jasne, dlaczego jako członków Rady wskazuje się ministrów właściwych do spraw: administracji publicznej, finansów publicznych, gospodarki, klimatu oraz środowiska, pozostawiając dowolność wyboru co do pozostałych członków wybieranych spośród innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w administracji rządowej, powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów, ograniczając jednocześnie ich liczbę wraz z ww. ministrami do 9. Niezrozumiałe jest również pominięcie w składzie Rady organów bezpośrednio odpowiedzialnych za wdrażanie projektów współfinansowanych ze środków UE, jak chociażby ministra właściwego do spraw transportu, który odpowiedzialny jest za nadzór nad jednostką będącą największym beneficjentem Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020 – Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad.

Przedmiotowy projekt ustawy nie uwzględnia obowiązujących regulacji prawnych, nie tylko unijnych, ale również krajowych, które przypisują konkretnym podmiotom konkretne działania w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Podkreślić należy, że podstawowymi aktami krajowymi, które regulują kwestie dotyczące funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach okresów programowania Unii Europejskiej są:

- 1) ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, z późn. zm.) – ustawa o działach administracji rządowej;
- 2) ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2021 r. poz. 1057) – uzppr.

Zgodnie z art. 23a pkt 4 ustawy o działach administracji rządowej dział rozwój regionalny obejmuje sprawy wykonywania, o ile ustawa nie stanowi inaczej, zadań państwa członkowskiego określonych w przepisach Unii Europejskiej dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Przepis ten stanowi ogólną normę, niezależną od perspektywy finansowej Unii Europejskiej, która ustanawia ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wykonującym zadania państwa członkowskiego w obszarze funduszy strukturalnych. Na podstawie tego przepisu minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego jest uprawniony do podejmowania działań w zakresie zarządzania, kontroli i audytu, wynikających z przepisów unijnych, w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Szczegółowy zakres zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w obszarze funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach okresów programowania Unii Europejskiej reguluje art. 3a uzppr. Art. 3a pkt 1c uzppr, w ślad za ustawą o działach administracji rządowej, uprawnia ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do wykonywania zadań państwa członkowskiego Unii Europejskiej określonych w przepisach Unii Europejskiej dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz w umowie partnerstwa.

Na podstawie art. 3a pkt 1a uzppr ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego przyznano kompetencje w zakresie podejmowania inicjatyw, opracowywania, koordynowania

opracowywania i negocjowania dokumentów programowych dotyczących okresów programowania Unii Europejskiej.

Powyższe kompetencje ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie opracowywania i koordynacji dokumentów programowych zostały uszczegółowione w rozdziale 2A. Dokumenty Programowe uzppr. Art. 14e uzppr określa kompetencje ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie sporządzenia umowy partnerstwa (dokument określający uwarunkowania, cele i kierunki wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przygotowany m.in. we współpracy z partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz zatwierdzony przez Komisję Europejską). Projekt umowy partnerstwa opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zgodnie z zasadą partnerstwa. Oznacza to, że sporządzając ten dokument minister powinien współpracować z ministrami właściwymi ze względu na zakres objęty umową partnerstwa, zarządami województw oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Dodatkowo, w celu zagwarantowania udziału samorządu terytorialnego wszystkich szczebli w procesie opracowywania umowy partnerstwa, a tym samym realizacji zasady partnerstwa, projekt umowy partnerstwa podlega opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (art. 14e ust. 1 i 2 uzppr). Jednocześnie właściwi ministrowie oraz zarządy województw powinny współpracować z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego przy opracowywaniu umowy partnerstwa, ponieważ minister ten wykonuje zadania państwa członkowskiego. Wypracowany w powyższym trybie projekt umowy partnerstwa jest przyjmowany przez Radę Ministrów, w drodze uchwały, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Tak przyjęty dokument minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego negocjuje z Komisją Europejską (art. 14e ust. 4 i 5 uzppr).

Art. 14g ust. 1 uzppr daje ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego uprawnienia w zakresie koordynacji przygotowania oraz opracowywania programów służących realizacji umowy partnerstwa. Na podstawie tego przepisu minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego ma prawo do:

- 1) koordynowania przygotowania programów służących realizacji umowy partnerstwa;
- 2) inicjowania programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności i ich zmian, opracowywanych przez zarząd województwa;
- 3) opracowywania programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności;
- 4) opiniowania, co do zgodności z umową partnerstwa, projektów programów służących realizacji umowy partnerstwa oraz ich zmian.

W ramach powyższych koordynacyjnych kompetencji minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego jest uprawniony do:

- 1) reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w kontaktach z Komisją Europejską;

- 2) prowadzenia, we współpracy z właściwymi ministrami i zarządami województw, negocjacji z Komisją Europejską mających na celu uzgodnienie treści programów oraz ich zmian;
- 3) proponowania podmiotów, które mają być odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę tych programów.

Projektowana ustawa w art. 7 wskazuje zadania Agencji jako instytucji zarządzającej w odniesieniu do krajowego programu operacyjnego oraz w odniesieniu do programu „Europejska Współpraca Terytorialna”. Agencja ma w szczególności:

- 1) przygotowywać propozycje kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki określone w przepisach rozporządzenia ogólnego;
- 2) wybierać projekty do dofinansowania;
- 3) zawierać z wnioskodawcami umowy o dofinansowanie projektu lub podejmować decyzje o dofinansowaniu projektu;
- 4) zlecać płatności, o których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, oraz zlecać wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa na rzecz beneficjentów, a w przypadku programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej – dokonywać płatności na rzecz beneficjentów;
- 5) zapewniać aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu operacyjnego;
- 6) pełnić funkcję instytucji certyfikującej, o której mowa w przepisach rozporządzenia ogólnego;
- 7) prowadzić kontrole realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikować prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów;
- 8) nakładać korekty finansowe;
- 9) odzyskiwać kwoty podlegające zwrotowi, w szczególności kwoty związane 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) wydawać decyzje o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzje 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) wydawać decyzje 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) rozpatrywać odwołania od decyzji, o których mowa w lit. a i b, wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję pośredniczącą albo instytucję wdrażającą;

10) dokonywać ewaluacji programu operacyjnego;

11) monitorować postępy realizacji programu operacyjnego;

12) zapewniać informacje o programie operacyjnym i jego promocję.

Do Agencji ma należeć 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;
- 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.

Z wyżej przytoczonych przepisów wyraźnie wynika, że w chwili ewentualnego wejścia w życie projektowanej ustawy dojdzie do zdublowania wielu zadań, które zgodnie z prawem są już wykonywane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a które w projekcie przypisuje się Agencji. Wyżej wymienione przepisy pokazują też, że zadania dotyczące programowania i zarządzania środkami UE aktualnie w znacznej mierze prowadzone są we współpracy z samorządem terytorialnym różnego szczebla.

Projektodawca nie uzasadnił w sposób przekonujący, dlaczego zdecydował się na formę prawną Agencji. Należy podkreślić, że zasadą jest wykonywanie działań państwa przez organy, obsługiwane przez jednostki budżetowe. Agencje są wyjątkową formą prawną działalności państwa, stosowaną w sytuacji, kiedy specyfika zadań uzasadnia wykonywanie ich przez jednostkę wyodrębnioną pod względem budżetowym. W przypadku instytucji zarządzającej nie zachodzi taka konieczność, przeciwnie, system finansowania programów operacyjnych jest ustalony w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021, poz. 305) – (ufp) – wprowadzenie do systemu instytucjonalnego formy prawnej Agencji nie wprowadza wartości dodanej w systemie finansowania, co podważa celowość propozycji.

Projekt nie wskazuje także, skąd będą pozyskiwane środki na utrzymanie Agencji, co będzie kosztem agencji, kto osobowo będzie odpowiedzialny za prowadzoną politykę finansową, jakie zasady rachunkowości będą obowiązywać w agencji wykonawczej i kto będzie zatwierdzał sprawozdania agencji. Należy również podkreślić, że brak jest w projekcie przepisów odnoszących się do ewentualnej nadwyżki środków powstałych w Agencji. Zgodnie z art. 22 ufp agencja wykonawcza, co do zasady, jest obowiązana corocznie wpłacać do budżetu państwa, na rachunek bieżący dochodów państwowej jednostki budżetowej obsługującej ministra sprawującego nadzór nad agencją, nadwyżkę środków finansowych ustaloną na koniec roku, pozostającą po uregulowaniu zobowiązań podatkowych.

Projektodawcy nie odnieśli się w sposób dostateczny do wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, co stanowi niezbędną przesłankę umożliwiającą ocenę skutków społeczno-gospodarczych, w głównej mierze finansowych, dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przewidywany sposób pozyskiwania przychodów agencji, jak i specyfikę działalności w projektowanym zakresie należałoby poddać ocenie i szczegółowej analizie, w szczególności w kontekście zaangażowania budżetowych środków finansowych i przewidywanej skali nakładów budżetowych. Zmiany wprowadzone w projekcie ustawy w stosunku do rozwiązań obowiązujących powinny znaleźć odzwierciedlenie w oszacowaniu wszystkich regulacji skutkujących zmniejszeniem dochodów lub zwiększeniem wydatków jednostek sektora finansów publicznych, w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów. Analiza wpływu projektowanego aktu prawnego na dochody i wydatki jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, powinna prowadzić do ustalenia skutków finansowych regulacji poprzez określenie kwot i wskazanie źródeł finansowania, mając na względzie ograniczoną przestrzeń fiskalną dla ewentualnych dodatkowych obciążeń i konieczność utrzymania dyscypliny finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Co do zasady skutki finansowe nowych rozwiązań dla sektora finansów publicznych/budżetu państwa powinny zostać tak skalkulowane, aby były możliwe do sfinansowania w kolejnych latach w ramach limitów właściwych części budżetowych/limitów wydatków ujętych w planach finansowych przez ich dysponentów, bez konieczności angażowania dodatkowych środków budżetowych. Szacunki wskazujące na konieczność ingerencji finansowej powinny być rozpatrywane w kierunku przyjęcia rozwiązań alternatywnych, nie pociągających za sobą wzrostu wydatków budżetowych.

Wyjaśnienie i przeanalizowanie zasadności powołania Agencji powinno także wykazać, czy rozwiązanie takie jest ekonomicznie uzasadnione, jak również, czy spełnia wymogi ufp w zakresie celowości i rzetelności gospodarowania środkami publicznymi. Przede wszystkim należałoby rozważyć, czy dla skutecznej realizacji projektowanych zamierzeń istnieją podstawy do powołania dodatkowej formy organizacyjnej (agencji wykonawczej) tworzonej zgodnie z obowiązującymi przepisami – tzn. czy rozwiązanie takie będzie generowało oszczędności wobec sposobu dotychczasowej realizacji zadań instytucji zarządzającej, o której mowa w przepisach rozporządzenia ogólnego dotyczącego funduszy Unii Europejskiej, oraz powierzanych Agencji niektórych zadań związanych z funduszami UE.

Stosownie do art. 21 ust. 7 ufp agencja wykonawcza może otrzymywać dotacje z budżetu państwa, w zakresie określonym w odrębnych ustawach. Należy wyraźnie podkreślić, że ustalenie w źródłach przychodów wpływów agencji z tego tytułu nie powinno generować obciążeń dla budżetu państwa, jako że agencja wykonawcza prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Okoliczność ta powinna literalnie wynikać z przepisów projektu ustawy, jak również to, że koszty działalności Agencji, w tym wynagrodzenia pracowników, pokrywane są z jej przychodów.

Ufp zobowiązuje agencje wykonawcze do odprowadzania do budżetu państwa nadwyżki środków ustalonej na koniec roku. Pojęcie nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczej nie jest zdefiniowane, natomiast zgodnie z art. 22 ust. 4 ufp sposób jej ustalania – odrębnie dla każdej agencji wykonawczej – określa w drodze rozporządzenia minister sprawujący nadzór nad agencją wykonawczą w porozumieniu z Ministrem Finansów, uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłości finansowania zadań agencji, dokonywania inwestycji niezbędnych do wykonywania zadań państwa oraz mając na względzie źródła finansowania zadań realizowanych przez agencję. W konsekwencji powyższego inicjatywa utworzenia nowej agencji wykonawczej musi przewidywać standardowe odprowadzanie do budżetu państwa nadwyżki środków, o której mowa powyżej.

W przedmiotowym projekcie ustawy nie ujęto kwestii unikania konfliktu interesów przez pracowników i organy zaangażowane (również pośrednio) w wykonywanie, monitorowanie i kontrolowanie budżetu UE, zgodnie z przepisami UE, w celu zapewnienia zgodności przepisów krajowych z przepisami UE obowiązującymi w tym obszarze. W szczególności chodzi o stosowanie art. 61 ust. 2. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz. Urz. UE L 193 z 30.07.2018, str. 1). Zgodnie z unijną interpretacją ww. art. 61 ust. 2. kwestia konieczności zapewnienia unikania konfliktu interesów odnosi się do wszystkich uczestników procesu wykonywania budżetu UE.

Projektodawca przewiduje wejście w życie rozwiązań ustawy po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Zgodnie z ostatnim zdaniem uzasadnienia jej przepisy będą miały "zastosowanie począwszy od rozpoczynającego się okresu rozdziału funduszy europejskich (2021–2027 r.)". Należy zauważyć, że ustawa budżetowa na rok 2021 r., która weszła w życie, nie przewiduje wydatków związanych z ewentualnym powołaniem Agencji Spójności i Rozwoju. Zatem brak jest perspektywy finansowej do wydatkowania środków związanych z powołaniem Agencji.

Stanowisko Rządu

Rada Ministrów nie rekomenduje prowadzenia dalszych prac nad projektem ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju. Projektowana ustawa wprowadza rozwiązania, które przekreśliłyby dotychczasowy dorobek w zakresie zarządzania środkami z funduszy unijnych. Na przestrzeni wielu lat (obejmujących perspektywę finansową 2007–2013 oraz 2014–2020) usankcjonowany został system zakładający wyodrębnienie dla każdego krajowego bądź regionalnego programu operacyjnego instytucji zarządzającej na poziomie administracji rządowej lub samorządowej. Ustanowiony system zapewnia również udział we wdrażaniu funduszy europejskich różnych interesariuszy, w tym przedstawicieli samorządu, jak również szerokiej reprezentacji partnerów społecznych, których przedstawiciele reprezentowani są we właściwych Komitetach Monitorujących, zgodnie z wynikającą z rozporządzeń unijnych zasadą partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania. Zauważyć należy, że projektowana ustawa nie uwzględnia udziału partnerów społecznych w podejmowaniu decyzji w zakresie wdrażania programów operacyjnych. Podkreślenia wymaga także, że zarówno ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020, poz. 818), jak i projekt ustawy na nową perspektywę finansową, który jest już przygotowywany w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, zapewniają szeroki udział i wpływ na kierunki programowania i dystrybucji środków funduszy przez przedstawicieli strony samorządowej. Obecnie skład każdego Komitetu Monitorującego dopasowany jest do zadań realizowanych w danym programie operacyjnym (PO). Uczestniczą w nich przedstawiciele wszystkich instytucji zaangażowanych w realizację określonego PO – w tym zdecydowanie liczniejsza reprezentacja interesariuszy niż w projektowanych przepisach dotyczących składu Rady Agencji – przedstawiciele instytucji pośredniczących, jednostek samorządu terytorialnego, związków pracodawców, organizacji pozarządowych, Komisji Europejskiej (KE) oraz w roli obserwatorów – przedstawiciele NIK czy instytucji audytowej. Tym samym podnoszony w uzasadnieniu do projektu omawianej ustawy argument o potrzebie zwiększenia roli i zakresu partycypacji różnych podmiotów należy uznać za niezasadny.

Podkreślenia wymaga fakt, że tworzenie nowego systemu zarządzania i kontroli (powołanie nowej instytucji pełniącej funkcję instytucji zarządzającej) jest wbrew intencjom KE, aby w nowej perspektywie 2021–2027 utrzymać obowiązujące obecnie podstawowe zasady systemu zarządzania i kontroli oraz zasady zarządzania finansami wprowadzone dla okresu programowania 2014–2020. KE zrezygnowała w perspektywie finansowej 2021–2027 z procedury desygnacji, stoi bowiem na stanowisku, że przepisy krajowe mają wspierać przeniesienie istniejących i sprawdzonych systemów. Dodatkowo zadania planowane do wykonywania przez Agencje Spójności i Rozwoju pokrywają się z zadaniami wykonywanymi obecnie przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, którego potencjał jest od lat budowany i wzmacniany za pomocą środków pomocy technicznej. Utworzenie nowej instytucji poddawałoby w wątpliwość zasadność inwestowania środków pomocy technicznej przez ostatnie lata oraz stanowiłoby groźbę naruszenia zasady trwałości tych środków. Powołanie nowej instytucji nie jest zasadne również dlatego, że Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej bardzo dobrze spełnia swoją rolę o czym świadczą jedne

z najwyższych wśród Państw Członkowskich wskaźniki absorpcji funduszy polityki spójności. Należy podkreślić, że Polska jest niekwestionowanym liderem pod tym względem, zarówno uwzględniając kwoty płatności okresowych otrzymanych od KE (46,4 mld euro – co czwarte euro przekazane z budżetu UE w ramach polityki spójności trafiło do Polski), jak i procent zrefundowanej przez KE alokacji (ponad 60%). Jest to znakomity wynik, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że na Polskę przypada najwyższa alokacja – ponad 77 mld euro, czyli ponad 20% środków przeznaczonych w UE na politykę spójności. Pomimo tak dużej alokacji, a także liczby programów i projektów, Polska nie utraciła dotąd ani jednego euro z tytułu zasady automatycznego anulowania zobowiązań – a taka sytuacja stała się udziałem już 10 państw członkowskich, które bezpowrotnie utraciły część alokacji ze względu na opóźnienia we wdrażaniu polityki spójności. Do tego grona należy m.in. Francja, wskazywana przez autorów projektu jako przykład państwa, które utworzyło Krajową Agencję Spójności i Rozwoju. Nota bene Francja dotychczas pozyskała od KE refundacje na poziomie 42% alokacji polityki spójności – co, biorąc pod uwagę poziom osiągnięty przez Polskę (ponad 60%), pozwala skutecznie zakwestionować zasadność wprowadzania w polskim systemie wdrażania rozwiązań analogicznych do systemu francuskiego.

Obecnie działający system instytucjonalny nie był nigdy podważany ani przez Instytucję Audytową, ani przez służby audytowe KE/Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. KE zwraca uwagę na większą rolę partnerów społecznych w perspektywie 2021–2027, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w zapisach Umowy Partnerstwa, jak i projektach programów operacyjnych. Nie ma zatem potrzeby tworzenia instytucji zarządzającej od podstaw na tym etapie członkostwa RP w UE i wdrażania polityki spójności. Wprowadzenie tak rewolucyjnej zmiany w zakresie instytucji zarządzającej będzie pociągać za sobą ryzyko utraty pamięci instytucjonalnej (w związku z odpływem wykwalifikowanej kadry), co przełoży się negatywnie na pozycję negocjacyjną RP z KE w sytuacjach spornych, w tym np. zawieszenia płatności na rzecz programów operacyjnych.

W przypadku powołania Agencji problematyczne będzie rozdzielenie zasobów kadrowych i materialnych dostępnych dla wykonywania funkcji instytucji zarządzającej, które obecnie zaangażowane są także w realizację krajowych programów dla perspektywy finansowej 2014–2020. Programy te będą wchodziły w fazę zamykania, jednakże jeszcze przez parę lat będą realizowane zadania związane z zamykaniem projektów, rozliczaniem programu, a przez kolejne kilka lat będą prowadzone jeszcze kontrole i obsługa nieprawidłowości w ramach projektów. Rozdzielenie ww. zasobów rodzi ryzyka dla prawidłowości realizacji programów w obu perspektywach finansowych ze względu na częściowy odpływ kadr z dużym doświadczeniem. W sytuacji rozdzielenia niemożliwe będzie przekazanie do Agencji zasobów materialnych zakupionych ze środków pomocy technicznej z przeznaczeniem na realizację programów w perspektywie finansowej 2014–2020.

Powoływanie się w uzasadnieniu projektu na argument poszukiwania nowych optymalnych form instytucjonalnych wobec szczególnego wyzwania agendy budżetowej 2021–2027, jakim jest programowanie i zarządzanie dodatkowymi środkami finansowymi Unii Europejskiej z Pakietu Odbudowy po COVID-19, jest na tym etapie chybione i spóźnione. Środki

z programów polityki spójności 2021–2027 oraz środki na realizację Krajowego Planu Odbudowy (KPO) zostały już zaprogramowane. Projekty programów i KPO zostały już przygotowane i są na etapie ostatecznych uzgodnień z KE. Kompleksowa przebudowa struktury instytucjonalnej wdrażania tych obu instrumentów zablokuje szybki dostęp do środków europejskich stronie polskiej i uniemożliwi szybkie ich wykorzystanie do odbudowy gospodarki po kryzysie spowodowanym pandemią COVID-19.

Na marginesie należy dodać, że nie wiadomo, jaki akt prawny miałby uregulować kwestie pominięte w projekcie (szeroki zakres spraw związanych z wdrażaniem polityki spójności, nieuregulowanych w projekcie), co – w przypadku ewentualnego wejścia w życie ustawy – spowodowałoby paraliż proceduralny i organizacyjny w procesie wydatkowania środków polityki spójności 2021–2027.

Reasumując, w projekcie nie podano racjonalnych przesłanek do zmiany aktualnego stanu prawnego. Jako argument wskazano, że doświadczenie i potencjał samorządu terytorialnego jest wykorzystywany w ograniczonym zakresie. Argument ten nie został poparty konkretnymi przykładami. Należy zauważyć, że projektowane przepisy prowadzą niejako do przeniesienia zadań wykonywanych przez administrację rządową i samorządową na agencję wykonawczą. Brak jest uzasadnienia dla zasadności i celowości takiego działania, w szczególności w kontekście ekonomicznych korzyści z punktu widzenia finansów Państwa. Dodatkowo należy także zaznaczyć że rząd i samorządy posiadają określone prawem kompetencje w sferze prowadzenia polityki rozwoju. W pewnym zakresie podział tych kompetencji jest odzwierciedlony podziałem programów operacyjnych na krajowe i regionalne. Podział zadań realizowanych w ramach tych programów jest zgodny z zasadą pomocniczości.

Mając na uwadze powyższe, Rząd negatywnie ocenia senacki projekt ustawy o Agencji Spójności i Rozwoju i stoi na stanowisku, że dalsze prace nad przedmiotowym projektem nie powinny być kontynuowane.