

NATALIA SORDON

Uniwersytet Rzeszowski

natalia.sordon@interia.pl

ORCID: 0000-0002-7020-4813

Funkcjonowanie agencji wykonawczych finansujących badania naukowe w Unii Europejskiej

Functioning of the executive agencies which finance research in the European Union

Streszczenie. Publikacja obejmuje problematykę funkcjonowania agencji wykonawczych UE powołanych w celu finansowania badań naukowych. W artykule zbadano podstawy prawne powstania oraz finansowania agencji wykonawczych, jak również praktyczne aspekty ich działalności. W wyniku przeprowadzonej na podstawie obowiązujących regulacji prawnych oraz orzecznictwa sądowego analizy wykazano podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu wybranych agencji oraz oceniono ich skuteczne i efektywne funkcjonowanie.

Słowa kluczowe: agencje wykonawcze UE; badania naukowe; Europejska Rada ds. Badań Naukowych; Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych; Europejska Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych.

Abstract. This article covers an issue of a functioning of the EU executive agencies which have been set up to finance research. The Author examines legal basis

for establishment and financing European executive agencies, as well as scrutinises practical aspects of their activity. Based on the analysis focusing on legally binding regulations and court judgements, similarities and differences in the functioning of selected agencies were demonstrated. Moreover, the Author assessed agencies' effectiveness and efficiency.

Keywords: executive agencies; research; the European Research Council; the European Research Council Executive Agency; the European Research Executive Agency.

1. Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie zostało poświęcone analizie funkcjonowania unijnych agencji wykonawczych finansujących badania naukowe. Z uwagi na dość szeroki zakres działalności tego rodzaju agencji działających w Unii Europejskiej (dalej UE) opracowanie odnosi się głównie do agencji, które powstały, aby finansować prowadzenie badań naukowych. Celem rozważań w niniejszym opracowaniu będzie zatem wykazanie, czy działanie agencji wykonawczych realnie finansowo wspiera badania naukowe; a jeśli tak, to na ile skuteczne i efektywne jest ich działanie w tym zakresie.

Uzasadnienie podjęcia wybranej tematyki można rozpatrywać w dwóch aspektach. Po pierwsze w aspekcie tego, że obowiązujące przepisy prawa o szkolnictwie wyższym i nauce w znacznym zakresie przeniosły ciężar finansowania badań naukowych i prac rozwojowych na uczelnie. W ramach aspektu drugiego trzeba mieć na względzie fakt, że problematyka nie była do tej pory przedmiotem kompleksowych rozważań.

W ramach dogmatycznych rozważań skupiono się na rozwiązaniach prawnych, które stanowią podstawę dla funkcjonowania tych agencji wykonawczych, ale w opracowaniu wykorzystana zostanie również literatura przedmiotu oraz orzecznictwo. Nie pozostawiono także bez omówienia kwestii związanych z praktycznym funkcjonowaniem agencji. W wyniku przedstawionej analizy porównawczej podjęta zostanie próba wykazania podobieństw i różnic w funkcjonowaniu wybranych agencji wykonawczych w UE w zakresie finansowania przez nie badań naukowych.

2. Geneza agencji wykonawczych

Analizując genezę agencji wykonawczych, nie sposób pominąć, że ich powstanie wiąże się z koncepcją nowego zarządzania publicznego¹. Jej głównymi założeniami jest przejście z tzw. modelu biurokratycznego na tzw. model menedżerski. W modelu biurokratycznym za najistotniejsze uznaje się administrowanie poprzez wykorzystanie sztywnych procedur i wpływów politycznych, podczas gdy model menadżerski charakteryzuje się zorientowaniem na zwiększenie skuteczności i efektywności funkcjonowania administracji publicznej².

Jako cel powstania agencji wykonawczych można wskazać chęć stworzenia niezależnej instytucji, zorientowanej na realizację konkretnych zadań, których wykonanie miałyby być następnie oceniane w sposób mierzalny. Z uwagi na to dąży się do „odbiurokratyzowania administracji”, oddzielenia polityki od administracji, a także stworzenia lepszego dostępu społeczeństwa do usług publicznych oraz poprawienia jakości tych usług³. Agencje wykonawcze to wyspecjalizowane instytucje, których powstanie miało na celu przekazanie zadań niższemu szczeblom administracji.

Sposób funkcjonowania europejskich agencji wykonawczych wzorowany jest na rozwiązaniach brytyjskich wprowadzonych w latach 80. XX wieku⁴. Agencje te powoływane są na podstawie ujednoczonych przepisów, wykonują określone zadania, są podległe i nadzorowane przez organy centralnej administracji publicznej (o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach), jednak w przeciwieństwie do departamentów w ministerstwach mają dużą niezależność.

¹ K. Marchewka-Bartkowiak, *Agencje wykonawcze*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2011, nr 17 (109), s. 1.

² H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2, s. 193.

³ K. Marchewka-Bartkowiak, *Agencje...*, s. 1.

⁴ K. Marchewka-Bartkowiak, *Agencyjna organizacja zarządzania długiem Skarbu Państwa*, [w:] E. Karpowicz (red.) *Varia: wybrane zagadnienia społeczne i gospodarcze*, Warszawa 2008, s. 120.

3. Funkcjonowanie agencji i agencji wykonawczych w UE

W piśmiennictwie wskazuje się, że agencje UE powstawały w ramach czterech następujących po sobie etapów, zwanych również „falami”⁵, bądź że istnieją cztery „generacje”⁶ agencji. Pierwsze agencje w UE powstały w latach 70. XX wieku, a tworzenie kolejnych związane było z intensyfikacją procesów integracyjnych UE. W związku z tym, że obszar działalności UE jest szeroki, wyspecjalizowane agencje nakierowane są na wspieranie państw członkowskich i ich obywateli w obszernej legislacji i harmonizacji przepisów krajowych z unijnymi⁷. Z uwagi na rozszerzanie się UE o kolejne państwa europejskie, a także zwiększanie zakresu jej działalności, konieczna stała się decentralizacja władzy wykonawczej. Skutkowało to nie tylko stopniowym zwiększeniem się liczby agencji, które związane były ze wszystkimi politykami UE, ale i wzrostem ich znaczenia.

Mnogość agencji unijnych powoduje trudności w ich typologii stworzonej w oparciu o różne kryteria, np. nazewnictwa, celu działalności czy przedmiotu oddziaływania. Wprowadzenie niejednolitej terminologii w nazwach agencji, np. centrum, urząd, fundacja, instytut, może być mylące, tym bardziej że nazewnictwo to stosuje się również w instytucjach niebędących agencjami⁸.

W zależności od struktury organizacyjnej oraz wykonywanych zadań można wyróżnić w praktyce trzy rodzaje agencji UE: agencje zdecentralizowane, agencje wykonawcze oraz inne organy. Pierwsze ze wskazanych,

⁵ M. Chamon, *EU Agencies. Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford 2016, s. 19.

⁶ K.A. Wojtaszczyk, *Agencje w systemie Unii Europejskiej. Typologia oraz podstawy teoretyczno-metodologiczne prowadzenia badań* [w:] M. Witkowska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 11–12.

⁷ A. Nitszke, *EU Agencification? A New Framework for the Functioning of Decentralized Agencies of the European Union*, „Athenaeum. Polish Political Science Studies” 2018, nr 59, s. 209.

⁸ A. Dumała, *Agencje w systemie Unii Europejskiej* [w:] A. Dumała (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002, s. 16.

agencje zdecentralizowane, odgrywają największą rolę w realizacji polityki UE w różnych obszarach. Przede wszystkim odpowiadają za realizację zadań o charakterze technicznym, naukowym, operacyjnym czy regulacyjnym⁹. Ich zadaniem jest zacieśnianie współpracy na poziomie europejskim. Wspierają one instytucje UE w podejmowaniu decyzji, ponieważ dysponują wiedzą z różnych tematów¹⁰. W przeciwieństwie do agencji wykonawczych są powoływane na czas nieokreślony¹¹ rozporządzeniem Rady lub Parlamentu Europejskiego i Rady, a ich siedziby mieszczą się w różnych krajach członkowskich.

Z kolei agencje wykonawcze traktowane obecnie jako element struktury organizacyjnej UE początkowo definiowane były jako organy odpowiedzialne za realizację zadań o charakterze *stricte* zarządczym¹², wspierające Komisję Europejską (dalej Komisja) we wdrażaniu programów wsparcia unijnego, a także podlegające jej ścisłemu nadzorowi¹³. Jak wskazuje doktryna¹⁴, podstawy prawne działania agencji wykonawczych zostały po raz pierwszy określone w art. 55 rozporządzenia Rady nr 1605/2002¹⁵. Zgodnie z tym przepisem agencje wykonawcze to osoby prawne, w myśl prawa wspólnotowego, utworzone na mocy decyzji Komisji, którym mogą być przekazywane kompetencje w celu wykonania całości lub części programu lub projektu wspólnotowego w imieniu Komisji i na jej odpowiedzialność zgodnie ze statutem agencji wykonaw-

⁹ A. Nowicka, *Pojęcie agencji Unii Europejskiej i ich rola we współczesnym administrowaniu* [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice 2013, s. 36.

¹⁰ J.E. Kulikowska-Kulesza, M.H. Ziemblicki, *Agencies in the structures of the European Union*, „Global Studies Review” 2020, vol. 1, issue 2, s. 145.

¹¹ M. Zieliński, *Klasyfikacje agencji zdecentralizowanych Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, nr 1, s. 180–181.

¹² M. Greta, J. Otto, *Proces decyzyjny i zarządczy w Unii Europejskiej – znaczenie systemu agencyjnego*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2016, s. 124.

¹³ Commission of the European Communities: *The Operating Framework for the European Regulatory Agencies*, COM (2002) 718 final, Bruksela, 11 grudnia 2002 r., s. 3.

¹⁴ M. Zieliński, *Agencje wykonawcze UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 6, s. 16.

¹⁵ Rozporządzenie Rady (Wspólnot Europejskich, dalej WE, Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, dalej Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, Dz.Urz. WE L 248 z 16 września 2002 r., s. 1.

czych¹⁶. Statut agencji wykonawczych został ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady WE nr 58/2003¹⁷. Podstawą prawną tej regulacji był art. 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁸, który stanowi, że „jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji ze Zgromadzeniem, podejmuje właściwe działania”. Należy zaznaczyć, że rozporządzenie nr 58/2003 stanowi podstawę prawną działania wszystkich agencji wykonawczych. Obowiązujące rozporządzenie w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii¹⁹ nie konstytuuje nowej definicji agencji wykonawczej, a art. 69 ust. 1 rozporządzenia odsyła w tej kwestii do postanowień rozporządzenia nr 58/2003.

W myśl normy prawnej zawartej w art. 4 ww. rozporządzenia nr 58/2003 agencje mają osobowość prawną i są organami Wspólnoty pełniącymi służbę publiczną tworzonymi w celu pomocy Komisji w zarządzaniu określonymi programami unijnymi. Uznano, że skoro programy tworzone są „w szerokim wachlarzu dziedzin”, to aby możliwa była skuteczna realizacja ich celów, niezbędne jest delegowanie części kompetencji do agencji wykonawczych.

¹⁶ M. Wieloński, *Prawny wymiar funkcjonowania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej. Wnioski na przyszłość* [w:] M. Witkowska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 51.

¹⁷ Rozporządzenie Rady WE nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, Dz.Urz. UE L 11 z 16 stycznia 2003 r., s. 235–242, zwane dalej rozporządzenie nr 58/2003.

¹⁸ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C 321 E z 29 grudnia 2006 r., s. 1–331.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające 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 uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz.Urz. L 193 z 30 lipca 2018 r., s. 1–222.

Decyzję o ustanowieniu agencji wykonawczej podejmuje Komisja po uprzednim przeprowadzeniu analizy kosztów i korzyści. Wskazuje ona czas, na jaki agencja została powołana, jednak termin jej funkcjonowania może zostać przedłużony. W przypadku uznania przez Komisję, że dalsza działalność agencji jest niepotrzebna lub „jej istnienie nie jest już dłużej zgodne z zasadami należytego zarządzania finansami”, podejmuje ona decyzję o jej likwidacji²⁰. Zgodnie z przepisem art. 5 rozporządzenia nr 58/2003 siedzibą agencji wykonawczych jest miejsce lokalizacji Komisji i jej służb, a zatem jest to Bruksela.

W obecnej strukturze organizacyjnej UE funkcjonuje sześć agencji wykonawczych²¹, tj.: Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska, Europejska Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych, Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Innowacji i ds. MŚP²², Europejska Agencja Wykonawcza ds. Edukacji i Kultury, Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych, Europejska Agencja Wykonawcza ds. Zdrowia i Cyfryzacji.

Trzecie ze wskazanych instytucji, inne organy, to Europejski Instytut Innowacji i Technologii (dalej EIT), Agencja Dostaw Euratomu (dalej ESA) oraz Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (dalej SRB). Powstały w 2008 r. z siedzibą w Budapeszcie EIT jest niezależnym i zdecentralizowanym organem UE powołanym do wzmocnienia potencjału innowacyjnego Unii. Wspiera on współpracę sektorów przedsiębiorców, szkolnictwa i badań naukowych, dzięki której zwiększa się potencjał w zakresie innowacji oraz zdolności konkurencyjności na rynku światowym. Jednym z celów utworzenia ESA było pokojowe wykorzy-

²⁰ Art. 3 rozporządzenia nr 58/2003.

²¹ Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) nr 2021/173 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiająca Europejską Agencję Wykonawczą ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska, Europejską Agencję Wykonawczą ds. Zdrowia i Cyfryzacji, Europejską Agencję Wykonawczą ds. Badań Naukowych, Europejską Radę ds. Innowacji i Agencję Wykonawczą ds. MŚP, Agencję Wykonawczą Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych i Europejską Agencję Wykonawczą ds. Edukacji i Kultury oraz uchylająca decyzje wykonawcze 2013/801/UE, 2013/771/UE, 2013/778/UE, 2013/779/UE, 2013/776/UE i 2013/770/UE, Dz.Urz. UE L 50 z 15 lutego 2021 r., s. 9–28, dalej decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/173.

²² Małe i średnie przedsiębiorstwa.

stanie energii jądrowej oraz zapewnienie wystarczającej ilości energii jądrowej i jej bezpiecznych i równych dostaw. Agencja dostarcza również fachową wiedzę na temat funkcjonowania rynku materiałów i usług jądrowych. Powstanie SRB było konsekwencją stworzenia unii bankowej. To najważniejszy organ w kontekście jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odpowiadający za zarządzanie bankami w stanie upadłości w celu minimalizacji kosztów tego procesu.

3.1. Finansowanie działalności agencji wykonawczych UE

Kwestie związane z finansowaniem agencji wykonawczych UE regulują trzy główne akty prawne. Pierwszym z nich jest rozporządzenie nr 58/2003, drugim jest rozporządzenie Komisji (WE) nr 1653/2004²³, dalej rozporządzenie nr 1653/2004. Rozporządzenie nr 1653/2004 po 4 latach zostało znowelizowane rozporządzeniem Komisji (WE) nr 651/2008 z dnia 9 lipca 2008 roku²⁴. Trzecim aktem prawnym jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046²⁵, (dalej: rozporządzenie 2018/1046). Środki finansowe przeznaczone na finansowanie programów wspólnotowych są, zgodnie z art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁶ (dawniej art. 274 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), częścią budżetu ogólnego, a zatem wszelkie operacje finansowe odnoszące się do programów wspólnotowych obciąża-

²³ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1653/2004 z dnia 21 września 2004 r. w sprawie typowego rozporządzenia finansowego dla agencji wykonawczych, na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 określającego status agencji wykonawczych, odpowiedzialnych za niektóre czynności dotyczące obsługi programów wspólnotowych, Dz.Urz. UE L 297 z 22 września 2004 r., s. 6–16.

²⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 651/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1653/2004 w sprawie typowego rozporządzenia finansowego dla agencji wykonawczych na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 ustanawiającego statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, Dz.Urz. UE L 181 z 10 lipca 2008 r., s. 15–22.

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r.

²⁶ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 47–390.

ją budżet unijny, a nie budżet agencji, i muszą być zgodne z rozporządzeniami 2018/1046 i 1653/2004²⁷.

W myśl art. 12 rozporządzenia nr 58/2003 agencja wykonawcza posiada w swojej dyspozycji budżet operacyjny, który przeznaczona na bieżące funkcjonowanie i pokrywanie wydatków administracyjnych w danym roku budżetowym traktowanym jako rok kalendarzowy. Projekt budżetu corocznie sporządza dyrektor danej agencji. W projekcie zamieszcza się plan etatów wraz z określeniem liczby, stopni i kategorii pracowników zatrudnianych w danym roku budżetowym. Budżet operacyjny obejmuje wszystkie dochody i wydatki agencji wykonawczej, które powinny być zbilansowane. Dyrektor przedkłada projekt budżetu Komitetowi Sterującemu, który uchwała go najpóźniej do 1 marca, ale nie wcześniej niż przed ostatecznym uchwaleniem budżetu ogólnego UE²⁸, a następnie przekazuje Komisji. Komisja, biorąc pod uwagę projekt budżetu oraz programy wspólnotowe, za zarządzanie którymi odpowiedzialna jest agencja, proponuje subwencję na rzecz budżetu operacyjnego agencji wykonawczej. Propozycja Komisji jest zatwierdzana przez władzę budżetową, którą stanowią Parlament Europejski oraz Rada²⁹.

Budżet operacyjny publikowany jest w załączniku do sekcji III ogólnego budżetu UE. Przychód agencji wykonawczej stanowi subwencja przewidziana w budżecie ogólnym UE. W związku z tym, że kwota subwencji nie musi pokrywać się z kwotą wskazaną w projekcie budżetu przedłożonego Komisji, na początku każdego roku Komitet Sterujący, na podstawie przyznanej rocznej subwencji, uchwała budżet operacyjny oraz roczny program pracy agencji wykonawczej.

Za wykonanie budżetu operacyjnego agencji wykonawczej odpowiada jej dyrektor. Co roku dyrektor agencji wykonawczej przedstawia Komitetowi Sterującemu tymczasowe sprawozdanie finansowe za rok ubie-

²⁷ M. Sitek, *Agencje wykonawcze. W poszukiwaniu nowych narzędzi zarządzania (governance) integracją w Unii Europejskiej*, „Journal of Modern Science” 2016, nr 2, vol. 29, s. 102.

²⁸ Art. 13 ust. 5 rozporządzenia 58/2003.

²⁹ Art. 9a ust. 1 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007 r., s. 1–271.

gły zawierające wykaz wszystkich dochodów i wydatków³⁰. Komitet Sterujący przekazuje tymczasowe sprawozdanie finansowe i końcowe sprawozdanie finansowe księgowemu Komisji i Trybunałowi Obrachunkowemu odpowiednio w terminie do 1 marca i do 1 lipca następnego roku. Po zbadaniu sprawozdania przez Trybunał Obrachunkowy i na podstawie zalecenia Rady Parlament udziela agencji wykonawczej absolutorium z wykonania budżetu w terminie do 29 kwietnia roku n+2. Jego udzielenie jest powiązane z absolutorium odnoszącym się do wykonania ogólnego budżetu UE.

Jeśli agencja wykonawcza realizuje zadania związane z programami wspólnotowymi i Komisja przekazała jej zadania związane z wykonaniem budżetu w zakresie środków operacyjnych na programy wspólnotowe, to środki te są zaplanowane w budżecie ogólnym UE i obciążają bezpośrednio ten budżet³¹. Dyrektor agencji wykonawczej działa jako upoważniony przez Komisję intendent i w zakresie wydatkowania środków operacyjnych zobowiązany jest przestrzegać obowiązków zapisanych w rozporządzeniu 2018/1046. Absolutorium z wykonania budżetu ogólnego UE na podstawie zalecenia Rady, która podejmuje decyzje większością kwalifikowaną, udziela dyrektorowi agencji Parlament³². Absolutorium odnoszące się do środków operacyjnych jest udzielane w ramach absolutorium udzielanego do budżetu ogólnego UE i stanowi jego integralną część.

Budżet agencji wykonawczej ustala się i wykonuje zgodnie z zasadami jednolitości, rzetelności budżetowej, jednoroczności, równowagi, jednostki rozliczeniowej, uniwersalności, specyfikacji, należytego zarządzania finansami, obejmującego efektywną i skuteczną kontrolę wewnętrzną, oraz przejrzystości³³.

³⁰ Art. 14 rozporządzenia 58/2003.

³¹ Tamże, art. 16.

³² Art. 66 rozporządzenia 1653/2004.

³³ Zasady budżetowe określa art. 3 rozporządzenia 1653/2004.

3.2. Zadania powierzone agencjom wykonawczym UE

Komisja może powierzyć agencjom wykonawczym³⁴ realizację wszystkich zadań, które są konieczne do wykonania programu wspólnotowego, z wyjątkiem tych zadań, które wymagają uprawnień uznaniowych w przedkładaniu decyzji politycznych na działania. Zasada niemożności subdelegowania kompetencji³⁵ wynika z doktryny Meroni ustanowionej wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości (dalej Trybunał) z dnia 13 czerwca 1958 roku³⁶. Zdaniem Trybunału przekazanie uprawnień nie może prowadzić do naruszenia równowagi instytucjonalnej oraz musi być niezbędne w celu wykonywania określonych zadań³⁷.

W tym miejscu, odnosząc się do możliwości powierzania zadań agencjom wykonawczym, warto powołać także orzeczenie w sprawie Romano³⁸. Wyrok ten został wydany w oparciu o przepisy Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą i dotyczy delegowania uprawnień przez Radę na rzecz organu utworzonego na podstawie przepisów prawa wtórnego. Trybunał orzekł, że Rada nie może upoważnić Komisji Administracyjnej Wspólnot Europejskich ds. Zabezpieczenia Społecznego Pracowników Migrujących do przyjmowania aktów mających moc prawną³⁹. Następstwem tego wyroku jest zakaz powierzania organom innym niż Komisja wydawania aktów prawnych. Jest to ważne orzeczenie również ze względu na to, że dotyczy organu ustanowionego na podstawie

³⁴ Art. 6 rozporządzenia nr 58/2003.

³⁵ D. Sobczyński, *Agencje Unii Europejskiej*, „Glosa – Przegląd Prawa Gospodarczego” 2003, nr 6, s. 25.

³⁶ *Judgment of the Court of 13 June 1958. – Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community. – Case 9/56*, European Court reports 1957–1958, s. 135–155.

³⁷ M. Niedźwiedz, *Doktryna Meroni i jej znaczenie dla europejskiego prawa administracyjnego – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13.06.1958 r., 9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 1, s. 53.

³⁸ *Judgment of the Court (First Chamber) of 14 May 1981. – Giuseppe Romano v Institut national d’assurance maladie-invalidité. – Reference for a preliminary ruling: Tribunal du travail de Bruxelles – Belgium. – Social security – Applicable exchange rate. – Case 98/80*, European Court reports 1981, s. 1242–1259.

³⁹ Tamże, s. 1256.

prawa wtórnego, w przeciwieństwie do orzeczenia wydanego w sprawie Meroni, które dotyczyło agencji brukselskich ustanowionych na gruncie prawa prywatnego, a zatem oddaje ono kontekst funkcjonowania działających agencji zdecentralizowanych.

Kolejnym orzeczeniem, w którym Trybunał odniósł się do kwestii powierzania zadań agencjom i określania ich uprawnień, jest wyrok C-270/12⁴⁰ w sprawie przyznania uprawnień Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. Wprawdzie skarga została przez Trybunał oddalona, jednak warto przytoczyć opinię rzecznika generalnego⁴¹, który wskazał na „nowy kontekst prawno-traktatowy funkcjonowania agencji po wejściu w życie traktatu lizbońskiego”⁴². Rzecznik zauważył, że przyjęcie Traktatu z Lizbony „zadośćuczyniło podstawowym obawom”⁴³, które występowały w sprawach Meroni i Romano, a mianowicie brakiem traktatowych kryteriów przyznania i przekazywania uprawnień, które zapewniłyby poszanowanie równowagi instytucjonalnej, a także brakiem kontroli sądowej w zakresie prawnie wiążących aktów agencji. Traktat z Lizbony zrekonfigurował przekazywanie uprawnień ustawodawczych i w świetle postanowień traktatowych Trybunał ma kompetencje do weryfikacji legalności aktów organów lub jednostek organizacyjnych UE, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich⁴⁴. Wobec wskazanych przepisów traktatowych nie ulega wątpliwości, że agencje posiadają uprawnienia do podejmowania decyzji, które wywołają skutki prawne w stosunku do osób trzecich. Inaczej bowiem uregulowanie to byłoby bezcelowe.

⁴⁰ Sprawa C-270/12: Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 stycznia 2014 r. – Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 85 z 22 marca 2014 r., s. 4–4.

⁴¹ *Opinia rzecznika generalnego Niila Jääskinena przedstawiona w dniu 12 września 2013 r.*, Sprawa C-270/12 Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, s. 1–26.

⁴² A. Nitszke, *System agencji Unii Europejskiej*, Kraków 2017, s. 23.

⁴³ *Opinia rzecznika generalnego Niila Jääskinena...*, s. 19.

⁴⁴ Art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

Kwestie zasadności powierzenia realizacji zadań agencjom wykonawczym wziął pod rozwagę również Trybunał Obrachunkowy⁴⁵ który stwierdził, że powstanie agencji wykonawczych spowodowało zmniejszenie nakładów finansowych na ich funkcjonowanie, ponieważ ich budżet administracyjny pochodzi z części środków finansowych przeznaczonych na programy, którymi zarządzają te agencje. Wyliczenie dokładnej kwoty oszczędności jest trudne, ale pomimo wielu niewiadomych margines oszczędności wciąż pozostaje znaczący⁴⁶. Za pozytywny aspekt działalności agencji należy uznać także zwiększenie przejrzystości budżetu UE z uwagi na to, że budżety operacyjne agencji są przedstawiane osobno. Pozwala to na bieżącą weryfikację posiadanych zasobów kadrowych w stosunku do prowadzonych programów, co byłoby utrudnione, gdyby za realizację programów odpowiadała wewnętrznie Komisja.

Jak wskazano wyżej, agencje wykonawcze realizują zadania, które są niezbędne do wykonania programów, którymi zarządzają. W wykonywaniu swoich zadań muszą mieć one na względzie ograniczenia wynikające z omówionych wcześniej orzeczeń Trybunału. Dodatkowo muszą być one zgodne z uregulowaniami zawartymi w art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 58/2003. Stosownie do tego artykułu zadania agencji wykonawczej można podzielić na trzy kategorie. Pierwszą z nich jest zarządzanie niektórymi lub wszystkimi etapami projektu w ramach realizowanych przez agencje programów. W tym celu agencje mogą przeprowadzać kontrole oraz podejmować odpowiednie decyzje w ramach swoich uprawnień. Drugą kategorią jest przyjmowanie instrumentów wykonania budżetu w odniesieniu do dochodów i wydatków, a trzecią zbieranie, analizowanie i przekazywanie Komisji wszystkich informacji potrzebnych do kierowania wykonaniem danego programu.

Agencją wykonawczą zarządza Komitet Sterujący oraz jej dyrektor, który jednocześnie jest zwierzchnikiem pracowników danej agencji. Komitet Sterujący składa się z pięciu członków wskazywanych przez Komisję na 2-letnią kadencję, przy czym ich mandat jest odnawialny. Na po-

⁴⁵ Trybunał Obrachunkowy, *Powierzenie realizacji zadań agencjom wykonawczym: czy jest to właściwe rozwiązanie?*, „Sprawozdanie Specjalne” 2009, nr 13, s. 11.

⁴⁶ Tamże, s. 18–19.

czątku każdego roku przyjmuje on roczny program pracy agencji wykonawczej przedłożony przez dyrektora i zaakceptowany przez Komisję. Uchwala on budżet administracyjny, decyduje o strukturze organizacyjnej departamentów agencji, przyjmuje reguły konieczne do wykonania prawa dostępu do dokumentów agencji, uzyskuje zgodę Komisji przed podjęciem decyzji o przyjęciu darowizn, zapisów i dotacji ze źródeł innych niż budżet UE, przyjmuje i przedkłada Komisji roczne sprawozdanie z działalności agencji oraz przyjmuje i stosuje środki mające na celu zwalczanie nadużyć finansowych i nieprawidłowości.

Dyrektor agencji wykonawczej jest wyznaczany przez Komisję zasadniczo na 4-letnią kadencję, ale jak zauważa doktryna⁴⁷, w przypadku niektórych agencji, jak np. Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska, kadencja jest 5-letnia. Komisja na wniosek Komitetu Sterującego może odwołać dyrektora z pełnionej funkcji przed upływem kadencji. Mandat dyrektora jest odnawialny. Dyrektor zarządza agencją oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Do jego głównych zadań należy m.in. przygotowanie prac Komitetu Sterującego, zapewnienie wykonania rocznego programu pracy, opracowanie tymczasowych sprawozdań dotyczących dochodów i wydatków, wykonanie budżetu administracyjnego, przygotowanie i publikacja sprawozdań, które następnie są przedstawiane Komisji, oraz ustanawianie systemów kontroli zarządzania i kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia realizacji działań skutecznie, a także zgodnie z prawem i zgodnie z regułami. Dyrektor ponadto ma kompetencje do zawierania umów o pracę z personelem agencji, a także odpowiada za zarządzanie zasobami ludzkimi.

⁴⁷ M. Zieliński, *Agencje wykonawcze...*, s. 18.

4. Charakterystyka agencji wykonawczych UE działających w obszarze nauki

4.1. Europejska Rada ds. Badań Naukowych i Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych

Europejska Rada ds. Badań Naukowych (dalej ERBN) powstała w efekcie ustanowienia programu szczegółowego „Pomysły”, który miał na celu wdrażanie siódmego programu ramowego⁴⁸. ERBN zostało utworzone, po wielu latach rozważań, w lutym 2007 roku⁴⁹. Celem utworzenia agencji było wsparcie prowadzenia pionierskich badań naukowych inspirowanych przez naukowców z różnych dziedzin nauki i inżynierii w zakresie wybranych przez nich zagadnień. W przeciwieństwie do innych programów UE, w których uwagę zwraca się nie tylko na poziom planowanych do przeprowadzenia badań, ale też fakt wykonania ich w międzynarodowym konsorcjum, tutaj przy przyznawaniu finansowania ERBN kieruje się jedynie kryterium doskonałości naukowej⁵⁰. W ocenie wniosku eksperci ERBN biorą pod uwagę również jego interdyscyplinarność, a także wysoki poziom ryzyka i pionierski charakter. Aby osiągnąć zamierzone cele, utworzona została agencja o dość nietypowej strukturze. W jej skład wchodzi rada naukowa oraz specjalna jednostka ds. realizacji, która została ustanowiona w formie agencji wykonawczej⁵¹. Rada naukowa składa się z przewodniczącego ERBN oraz 21 pozostałych członków będących

⁴⁸ Decyzja Rady 2006/972/WE z dnia 19 grudnia 2006 r. dotycząca programu szczegółowego Pomysły, wdrażającego siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013), Dz.Urz. UE L 400 z 30 grudnia 2006 r., s. 224–251.

⁴⁹ Decyzja Komisji (2007/134/WE) z dnia 2 lutego 2007 r. ustanawiająca Europejską Radę ds. Badań Naukowych, Dz.Urz. UE L 57 z 24 lutego 2007 r., s. 14–19.

⁵⁰ H. Hofmann, *The European Research Council as Case Study for Agency Design in the EU*, „European Public Law” 2012, Vol. 18, nr 1, s. 175–176.

⁵¹ Art. 8 ust. 2 Decyzji Rady (UE) 2021/764 z dnia 10 maja 2021 r. ustanawiającej program szczegółowy służący realizacji programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” oraz uchylającej decyzję 2013/743/UE, Dz.Urz. UE L 1671 z 12 maja 2021 r., s. 1–80.

wybitnymi naukowcami. Członkowie mianowani są przez Komisję na czteroletnią kadencję, z możliwością jej jednokrotnego przedłużenia. W swojej pracy powinni być niezależni od wpływów zewnętrznych. Do zadań rady naukowej należy m.in. ustalanie ogólnej strategii działania ERBN, ustanawianie corocznego programu prac ERBN oraz ustalanie metod i procedur oceny wniosków, na podstawie których wybrane zostaną wnioski, którym przyznane zostanie finansowanie⁵². Specjalna jednostka ds. realizacji została utworzona na podstawie odrębnego aktu prawnego w formie agencji wykonawczej. Obecnie Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (dalej AWERBN) funkcjonuje na podstawie decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2021/173, jest następcą prawnym agencji powołanej na podstawie decyzji wykonawczej Komisji 2013/779/UE⁵³ i ją zastępuje. AWERBN została ustanowiona na kadencję trwającą od 1 kwietnia 2021 r. do 31 grudnia 2028 r.

W swojej działalności AWERBN odpowiedzialna jest za realizację pierwszego filaru programu Horyzont Europa – doskonała baza naukowa i jej celu szczegółowego – ERBN. Pierwszy filar tego programu nakierowany jest na wzmocnienie jakości bazy naukowej UE i podniesienie konkurencyjności badań naukowych i innowacji UE w skali globalnej.

W związku z niezrealizowaniem części działań wynikających z zobowiązań podjętych w ramach programu Horyzont 2020 i siódmego programu ramowego AWERBN odpowiedzialna jest również za realizację części pierwszej programu Horyzont 2020: wzmocnienie badań pionierskich poprzez działalność ERBN oraz programu szczegółowego „Pomyśły” w ramach siódmego programu ramowego.

Działalność AWERBN podlega zewnętrznej ocenie zlecanej przez Komisję co trzy lata⁵⁴. Ostatnie dwie oceny obejmowały lata 2012–2015 oraz 2015–2018. Ocena działalności za lata 2012–2015 została sporzą-

⁵² Tamże, art. 9.

⁵³ Decyzja wykonawcza Komisji 2013/779/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Agencji Wykonawczej Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych i uchylenia decyzji 2008/37/WE, Dz.Urz. UE L 346 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 58–60.

⁵⁴ Art. 25 Rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003.

dzona przez Public Policy and Management Institute⁵⁵. Ocena udowodniła, że AWERBN skutecznie i wysoce efektywnie realizowała wyznaczone cele i zadania, a 93% beneficjentów i 95% niezależnych ekspertów było bardzo zadowolonych lub zadowolonych z usług świadczonych przez agencję. Analiza kosztów i korzyści wykazała, że rzeczywiste koszty działania AWERBN były o ok. 20 mln euro niższe, niż pierwotnie szacowano, natomiast koszty związane z personelem były wyższe niż zakładano. Raport dowiódł, iż działalność agencji zapewniła oszczędności w wysokości ok. 23% w porównaniu do sytuacji, w której to Komisja realizowałaby te zadania wewnętrznie. Rzeczywiste oszczędności były zbliżone do zakładanych scenariuszy i wynosiły 46,5 mln euro. Wyniknęły one przede wszystkim z niższych kosztów personelu i mniejszej liczby zatrudnionego personelu. W raporcie zaznaczono jednak, że w kolejnych latach oszczędności mogą być mniejsze z uwagi na wyższy poziom zatrudnienia i wyższe koszty personelu.

Raport z działalności AWERBN za lata 2015–2018 został przygotowany wspólnie przez Public Policy and Management Institute oraz Centre for Strategy & Evaluation Services⁵⁶. W raporcie wykazano, że pomimo wielu wyzwań wynikających głównie z realizacji dwóch programów operacyjnych, tj. siódmego programu ramowego oraz Horyzontu 2020, agencja skutecznie wdrożyła systemy i procesy w wyborze „doskonałych” projektów badawczych i ich zarządzania. Współpraca pomiędzy AWERBN a radą naukową była na wysokim poziomie pod względem technicznym i naukowym. Podobną opinię wyrazili członkowie rady naukowej, którzy byli zadowoleni w wysokiej jakości udzielonego wsparcia. W raporcie wskazano możliwość poprawienia działalności komunikacyjnej i informacyjnej z uwagi na to, że ponad połowa ankietowanych nie

⁵⁵ *Evaluation of the Operation of ERCEA (2012–2015). Executive summary*, Directorate General for Research and Innovation, Bruksela 2016, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c434cd66-e849-11e6-ad7c-01aa75ed71a1>, (dostęp: 17.05.2021 r.).

⁵⁶ *Study supporting the evaluation of the European Research Council Executive Agency (2015-2018). Final report*, Directorate General for Research and Innovation, Bruksela 2020, <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/98e7bc5f-a154-11ea-9d2d-01aa75ed71a1>, (dostęp: 17.05.2021 r.).

wiedziała o obecności ERBN w mediach społecznościowych, a 64% beneficjentów i 44% instytucji goszczących nie wiedziało o organizowanych dla nich warsztatach i wydarzeniach. Procedurę wyboru ekspertów oceniających wnioski oceniono na solidną, a wybranych ekspertów na osoby reprezentujące wysoki poziom naukowy. W raporcie stwierdzono, że ERBN należy do jednych z najlepiej funkcjonujących systemów grantowych na świecie pod względem wyników w zakresie cytowalności. Budżet administracyjny Agencji mieścił się w przedziale 2,2–2,4% budżetu operacyjnego w oparciu o środki na zobowiązania oraz w przedziale 2,9–3,2% w oparciu o środki na płatności w latach 2015–2017. Jest to znacznie poniżej ogólnego limitu 5% ustalonego dla programu szczegółowego „Pomysły” i Horyzont 2020, co wskazuje na wysoki poziom skuteczności i opłacalność działań AWERBN. Beneficjenci grantów i instytucje goszczące wyrazili wysoki poziom zadowolenia z funkcjonowania agencji. Podobnie jak w ocenie działalności za lata 2012–2015 również w latach 2015–2018 zaobserwowano znaczące korzyści wynikające z faktu, że programami zarządza agencja wykonawcza, a nie wewnętrznie Komisja. Oszczędności wynosiły niemal 77 mln euro i wynikały głównie z większego udziału tańszego personelu zewnętrznego zatrudnionego w AWERBN i ogólnie mniejszej liczby personelu.

4.2. Europejska Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych

Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (od 1 kwietnia 2021 r. Europejska Agencja ds. Badań Naukowych, dalej EAWBN) powstała na mocy decyzji Komisji 2008/46/WE z dnia 14 grudnia 2007 roku⁵⁷ w celu zarządzania działaniami w ramach 7. Programu Ramowego na rzecz ba-

⁵⁷ Decyzja Komisji 2008/46/WE z dnia 14 grudnia 2007 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą ds. Badań Naukowych w celu zarządzania niektórymi obszarami szczegółowych programów wspólnotowych Ludzie, Możliwości i Współpraca w dziedzinie badań na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003, Dz.Urz. UE L 11 z dnia 15 stycznia 2008 r., s. 9–11.

dań, rozwoju technologicznego i demonstracji⁵⁸. W związku z tym, że umowy na realizację grantów mogą obowiązywać przez kilka lat po zakończeniu 7. Programu Ramowego, początkowo Komisja ustanowiła EAWBN na okres do końca 2017 r. Obecnie mandat agencji został wydłużony do końca 2028 r., co oznacza, że Komisja uznała jej funkcjonowanie za potrzebne i zasadne.

Wobec zmian dokonanych w wieloletnim programie finansowania na lata 2021–2027 zmianie uległ również zakres działalności agencji. EAWBN odpowiedzialna jest za realizację programów unijnych lub ich części, tj. działania „Marie Skłodowska-Curie Actions” oraz infrastruktury badawcze w ramach filaru I programu Horyzont Europa, działania w ramach klastra 2, 3 oraz 6⁵⁹ filaru II programu Horyzont Europa oraz część „Rozszerzanie uczestnictwa i wzmacnianie europejskiej przestrzeni badawczej”, „Upowszechnianie doskonałości i zapewnianie szerszego uczestnictwa”, „Zreformowanie i usprawnienie europejskiego systemu badań naukowych i innowacji” programu Horyzont Europa. Dodatkowo agencja jest odpowiedzialna za prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących programów rolnych oraz realizację programu badawczego Funduszu Badawczego Węgla i Stali. Jednocześnie agencja odpowiada za świadczenie ogólnych usług wsparcia administracyjnego i logistycznego. W związku ze zmianami legislacyjnymi wprowadzonymi decyzją wykonawczą Komisji 2021/173 EAWBN jest następcą prawnym Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych, co skutkowało przejściem jej dotychczasowych obowiązków.

Zgodnie z obowiązkiem okresowej oceny działalności agencji wykonawczych agencja została poddana ewaluacji m.in. za lata 2012–2015 oraz 2015–2018. Raport za działalność agencji w latach 2012–2015 został przygotowany przez Public Policy and Management Institute⁶⁰.

⁵⁸ A. Nitszke, *System agencji...*, s. 174.

⁵⁹ Klaster 2: „Kultura, kreatywność i społeczeństwo integracyjne”, klaster 3: „Bezpieczeństwo cywilne na rzecz społeczeństwa”, klaster 6: „Żywność, biogospodarka, zasoby naturalne, rolnictwo i środowisko”.

⁶⁰ *Evaluation of the operation of REA (2012–2015). Final report*, Directorate General for Research and Innovation, Bruksela 2016, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3c6cc3ce-137d-11e7-808e-01aa75ed71a1>, (dostęp: 16.05.2021 r.).

W raporcie wykazano, że EAWBN działała zgodnie i w ramach prawa, a co więcej jej działalność była na tyle elastyczna, że skutecznie dostosowywała się do istotnych zmian i reagowała na wyzwania związane z realizowanym programem. Początkowo w misji EAWBN wskazano, że powinna ona wspierać Komisję w zakresie badań naukowych oraz strategii UE na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego. Zdaniem oceniających agencja była bardzo efektywna w tym zakresie, ponieważ udział projektów zakończonych pomyślnie wynosił 96% a zatem był o 6% wyższy niż zakładano.

Agencja była niezwykle skuteczna w szybkości zawierania umów o dotację, a czas oczekiwania na przyznanie dotacji regularnie się skracał. Co więcej, w raporcie wskazano, że dobre wyniki utrzymywały się również w odniesieniu do czasu oczekiwania na zapłatę i w 2014 r. 97% płatności związanych z projektami dokonano w terminie. Jakość świadczonych przez agencję usług przez 82% beneficjentów została oceniona wysoko. Ponad 84% ankietowanych stwierdziło, że personel agencji był bardzo pomocny zarówno na etapie składania wniosków, jak i na etapie realizacji projektu. 31% beneficjentów uznało, że programy zarządzane przez agencję nie były w wystarczającym stopniu reklamowane, jednak jak zauważył podmiot oceniający, za działania komunikacyjne odpowiedzialna jest Komisja.

W badanym okresie EAWBN w pełni wykorzystywała swój budżet operacyjny, a także coraz lepiej wykonywała budżet administracyjny. W raporcie oceniono, że agencja działała skutecznie i efektywnie pod względem kosztów struktury zarządzania, a jej budżet administracyjny mieścił się w przedziale 2,1–2,7% budżetu operacyjnego, z wyłączeniem kosztów centralnych służb wsparcia.

W raporcie wskazano, że Komisja powinna zbadać możliwości poprawy perspektyw rozwoju zawodowego pracowników agencji oraz dokonać przeglądu przepisów pracowniczych w aspekcie usunięcia ograniczeń mobilności pomiędzy agencjami wykonawczymi. Instytucja oceniająca wykazała, że rzeczywiste koszty działalności agencji były niższe o ok. 35 mln euro niż pierwotnie zakładano. Oszczędności wyniknęły z mniejszych wydatków na personel oraz infrastrukturę. W raporcie zwró-

cono uwagę, że budżety operacyjne niektórych programów są wyższe, a niektórych niższe, niż zakładano, stąd też zwrócono uwagę na konieczność weryfikacji obciążenia pracą niektórych działów, by w razie potrzeby dokonać redystrybucji zasobów administracyjnych.

Wyniki ankietyzacji wśród ekspertów wykazały, że pomimo opóźnień w zapłatach są oni bardzo zadowoleni z jakości świadczonych przez agencję usług i zdecydowana większość z nich wyraziła chęć współpracy z agencją w przyszłości. Instytucja oceniająca wskazała, że mimo iż średni czas oczekiwania na płatność był niższy niż poziom docelowy, to jednak znaczna liczba płatności nie została zrealizowana w terminie. Wyniki te uległy poprawie w 2015 r. 84% ekspertów pozytywnie oceniło czas, w jakim agencja rozpatrywała wnioski o płatność i dokonywała płatności, a 90% było zadowolonych ze sposobu, w jaki rozpatrywano ich płatności.

92% badanych ekspertów z pewnością chciałoby ponownie pracować z agencją, a kolejne 7% prawdopodobnie chciałoby z nią współpracować. Eksperti mniej przychylnie odnieśli się do kwestii związanych z pozyskaniem informacji na temat tego, jak zostać niezależnym ekspertem, jednak agencja oceniająca zwróciła uwagę, że zagadnienia te dotyczą raczej Komisji, a nie agencji. 44% ekspertów uważało, że wynagrodzenie za wykonaną pracę zdalną nie odpowiadało wysiłkowi, jaki włożyli w realizację powierzonych im zadań. Nie zmieniło to jednak ogólnego zadowolenia i chęci współpracy z agencją w przyszłości.

Beneficjenci programów zarządzanych przez agencję pozytywnie wypowiadali się o jakości świadczonych usług, jednak aż 44% z nich nie wiedziało o możliwości skorzystania z usług działu ds. zapytań badawczych, dlatego też w raporcie wskazano konieczność poprawienia praktyk w zakresie komunikacji zewnętrznej.

Trzeci w historii EABN raport z oceny jej działalności został sporządzony za lata 2015–2018 przez Public Policy and Management Institute, Centre for Strategy & Evaluation Services oraz Idea Consult⁶¹. W raporcie

⁶¹ *Study supporting the evaluation of the Research Executive Agency (2015–2018). Final report*, Directorate-General for Research and Innovation, Bruksela 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fec27436-a155-11ea-9d2d-01aa75ed71a1> (dostęp: 16.05.2021 r.).

wskazano, że agencja zgodnie i w granicach prawa, a także elastycznie i skutecznie reagowała na istotne zmiany. Wskazano, że mandat agencji został znacząco rozszerzony w 2014 oraz 2017 r., ale agencja dostosowała się do zaistniałych modyfikacji poprzez wprowadzenie zmian organizacyjnych, strategii w zakresie personelu i wprowadzenia zdalnych ocen. Zdaniem instytucji oceniających reakcja agencji była właściwa i umożliwiła jej skuteczne przekazanie nowych zadań i poradzenie sobie z rozszerzonym mandatem. W raporcie została zwrócona uwaga na konieczność usprawnienia kilku procesów operacyjnych, tj. procedury wyboru i zatwierdzania ekspertów, oraz umożliwienie urzędnikom Komisji udziału w działaniach związanych z monitorowaniem projektów.

W raporcie wskazano, że agencja skutecznie realizowała swoje cele określone w rocznych programach prac i stale usprawniała swoje działania. Znaczne zwiększenie zakresu działalności agencji wymusiło na niej zmiany w zakresie procesów i narzędzi biznesowych, struktury organizacyjnej, zarządzania zasobami ludzkimi oraz systemów kontroli wewnętrznej. Dzięki tym działaniom agencja bez trudu poradziła sobie z większym obciążeniem pracą bez zwiększania liczby pracowników ponad to, co pierwotnie planowano. W swojej działalności agencja odpowiada za realizację kilku znaczących z punktu widzenia polityki Komisji programów. Realizacja takich działań wymaga, zdaniem oceniających, ściślejszej współpracy pomiędzy agencją a Komisją, tak by ta druga mogła być zaangażowana w monitorowanie projektów.

W ocenie ewaluatora agencja skutecznie zarządzała przekazanymi programami i coraz szybciej wywiązywała się z terminowego zawierania umów o udzielenie dotacji. W badanym okresie czas na podpisanie umowy skrócił się o 29 dni i ostatecznie był o 52 dni krótszy niż wartość przewidywana w strategii Horyzont 2020 wynosząca 245 dni. Beneficjenci programów byli zadowoleni z działalności agencji na różnych etapach realizacji projektów, natomiast główny obszar, który miał niższy poziom satysfakcji, był związany z przyjaznymi dla użytkownika narzędziami informatycznymi. W związku z tym instytucja oceniająca postuluje, aby dokonać poprawy narzędzi informatycznych pod kątem łatwości obsługi.

Badanie ankietowe wśród pracowników agencji dowiodło, że są oni zaangażowani oraz zadowoleni z pracy, a agencja postrzegana jest przez nich jako atrakcyjne i nowoczesne miejsce pracy. Agencja skutecznie obsadzała wolne stanowiska, a wskaźnik wakatów utrzymywał się na niskim, 2-procentowym poziomie. Nieco mniej pozytywnie oceniono możliwości rozwoju kariery zawodowej, mobilności i komunikacji wewnętrznej.

W raporcie zwrócono uwagę na liczbę dyrekcji generalnych, pod które podlega agencja, są to: Dyrekcja Generalna ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury, Dyrekcja Generalna ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii, Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP, Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych⁶². Agencja musi zatem sprostać oczekiwaniom wielu dyrekcji, które są odpowiedzialne za różnorodne obszary polityki. Zdaniem instytucji oceniającej konieczne jest zapewnienie i utrzymanie dalszego, regularnego i zorganizowanego dialogu z dyrekcjami generalnymi, który służyłby opracowaniu strategii i planu działania w zakresie informacji zwrotnych dotyczących polityki.

W raporcie wykazano, że w latach 2015–2018 rzeczywiste oszczędności wynikające z różnicy kosztów pomiędzy utworzeniem agencji wykonawczej a kosztami realizowania programów wewnątrznie w Komisji wynosiły 105 mln euro. Obciążenie pracą było wyższe niż szacowano w 2013 r., natomiast regularne monitorowanie rzeczywistego poziomu obciążenia pracą umożliwiło alokację zasobów ludzkich w możliwie najodpowiedniejszy sposób.

⁶² *Memorandum of Understanding between the Research Executive Agency and DG Research and Innovation, DG Education and Culture, DG Communication Networks, Content and Technology, DG Agriculture and Rural Development, DG Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, DG Migration and Home Affairs. Modalities and Procedures of Interaction*, 2015, s. 2, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mou_20160208.pdf, (dostęp: 26.04.2021 r.).

5. Zakończenie

Podsumowując przedstawioną w niniejszym opracowaniu analizę, należy stwierdzić, że decyzja o utworzeniu agencji wykonawczych była słuszna i okazała się skutecznym oraz wydajnym instrumentem wykonywania budżetu UE. Za wnioski *de lege lata* należy uznać, że uzyskane w wyniku stworzenia agencji korzyści miały wielowymiarowe aspekty. Jednym z nich była oszczędność finansowa, która wynikała jednak głównie z faktu zatrudniania w agencjach gorzej opłacanych pracowników kontraktowych. W tym aspekcie należy także wspomnieć o poprawieniu przejrzystości budżetu ogólnego UE z uwagi na to, że budżety operacyjne agencji są przedstawiane osobno. Prowadzi to do możliwości weryfikacji zasobów kadrowych w stosunku do prowadzonych programów, co byłoby znacząco utrudnione gdyby za ich realizację odpowiadała wewnętrznie Komisja.

Kolejnym aspektem są kwestie efektywnej działalności. Agencje są wyspecjalizowane w celu realizacji konkretnych i określonych zadań, a zatem realizują usługi lepszej jakości. Ich wyspecjalizowanie prowadzi do skrócenia czasu na zawarcie umowy, szybszej procedury zatwierdzenia sprawozdań i zmniejszenia opóźnień w dokonywaniu płatności. Wysoka jakość usług świadczonych przez agencje przejawia się również w uproszczeniu procedur, poprawie komunikacji zewnętrznej oraz upowszechnianiu wyników projektów, które prowadzą do wzmocnienia wizerunku UE.

Za trzeci aspekt można uznać wydajność personelu poprzez zwiększenie elastyczności w zatrudnianiu pracowników. Wyspecjalizowane agencje wykonawcze mają większe możliwości pozyskania wysoko wykwalifikowanych pracowników, oferując im stabilne zatrudnienie, a rekrutacja można być dopasowana do aktualnych potrzeb agencji. W przeciwieństwie do zatrudnienia w Komisji pracownikom kontraktowym zatrudnionym w agencjach można odnowić umowę o pracę, co prowadzi do tego, że jest w nich zatrudniony doświadczony i stały personel.

Za zasadne natomiast w ramach postulatów *de lege ferenda* wydaje się ponowne przeanalizowanie przez Komisję potencjału agencji wyko-

nawczych w kontekście przekazania im kolejnych zadań. Komisja powinna również zadbać o to, by nadzór nad agencjami wykonawczymi nie opierał się jedynie na zatwierdzaniu rocznych programów prac. Modyfikacji ulec powinny również sprawozdania, które ograniczają się jedynie do finansów i pomijają pomiar postępów w perspektywie wieloletniej. Nie obejmują one również wskazania ewentualnych działań naprawczych.

Bibliografia:

- Chamon M., *EU Agencies. Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford 2016.
- Dumała A., *Agencje w systemie Unii Europejskiej* [w:] A. Dumała (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.
- Greta M., Otto J., *Proces decyzyjny i zarządczy w Unii Europejskiej – znaczenie systemu agencyjnego*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2016.
- Hofmann H., *The European Research Council as Case Study for Agency Design in the EU*, „European Public Law” 2012, Vol. 18, nr 1, s. 175–190.
- Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2, s. 193–202.
- Kulikowska-Kulesza J.E., Ziemblicki M.H., *Agencies in the structures of the European Union*, „Global Studies Review” 2020, vol. 1, issue 2, s. 144–152.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Agencje wykonawcze*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2011, nr 17(109), s. 1–4.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Agencyjna organizacja zarządzania długiem Skarbu Państwa* [w:] E. Karpowicz (red.), *Varia: wybrane zagadnienia społeczne i gospodarcze*, Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa 2008.
- Niedźwiedz M., *Doktryna Meroni i jej znaczenie dla europejskiego prawa administracyjnego – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13.06.1958 r., 9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 1, s. 51–57.
- Nitszke A., *System agencji Unii Europejskiej*, Krakowska Oficyna Naukowa Tekst, Kraków 2017.
- Nitszke A., *EU Agencification? A New Framework for the Functioning of Decentralized Agencies of the European Union*, „Athenaeum. Polish Political Science Studies” 2018, nr 59, s. 205–223.

- Nowicka A., *Pojęcie agencji Unii Europejskiej i ich rola we współczesnym administrowaniu* [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Forma Studio, Wydział Prawa i Administracji UŚ, Katowice 2013.
- Sitek M., *Agencje wykonawcze. W poszukiwaniu nowych narzędzi zarządzania (governance) integracją w Unii Europejskiej*, „Journal of Modern Science” 2016, nr 2, vol. 29, s. 95–108.
- Sobczyński D., *Agencje Unii Europejskiej*, „Glosa – Przegląd Prawa Gospodarczego” 2003, nr 6, s. 24–31.
- Wieloński M., *Prawny wymiar funkcjonowania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej. Wnioski na przyszłość* [w:] M. Witkowska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2015.
- Wojtaszczyk K.A., *Agencje w systemie Unii Europejskiej. Typologia oraz podstawy teoretyczno-metodologiczne prowadzenia badań* [w:] M. Witkowska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2015.
- Zieliński M., *Agencje wykonawcze UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 6, s. 15–19.
- Zieliński M., *Klasyfikacje agencji zdecentralizowanych Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, nr 1, s. 179–200.