



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KGP.410.4.1.2023

Pan
Krzysztof Hetman
Minister Rozwoju i Technologii
Ministerstwo Rozwoju i Technologii
plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/011 – Efekty działalności systemu instytucji otoczenia biznesu

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju i Technologii ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Hetman - Minister Rozwoju i Technologii ² od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: - od 27 listopada 2023 r. do 12 grudnia 2023 r. Marlena Małag - Minister Rozwoju i Technologii; - od 8 kwietnia 2022 r. do 26 listopada 2023 r. Waldemar Buda Minister Rozwoju i Technologii; - od 26 października 2021 r. do 7 kwietnia 2022 r. Piotr Nowak Minister Rozwoju i Technologii; - od 12 sierpnia 2021 r. do 25 października 2021 Mateusz Morawiecki Prezes Rady Ministrów; - od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r. Jarosław Gowin Wiceprezes Rady Minister, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii; - od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. Jadwiga Emilewicz Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju; - od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r. Jadwiga Emilewicz Minister Przedsiębiorczości i Technologii.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w zakresie tworzenia systemu instytucji otoczenia biznesu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów dotyczących przedmiotu kontroli, wykraczających poza ten okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Joanna Zuba, główny specjalista kp., upoważnienie do przeprowadzania kontroli nr KGP/40/2023 z 7 lipca 2023 r. 1. Igor Strąg doradca ekonomiczny upoważnienie do przeprowadzania kontroli nr KGP/41/2023 z 7 lipca 2023 r. 2. Agnieszka Kowalska-Frączyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/44/2023 z 11 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: Ministerstwo, MRiT.

² Dalej: Minister właściwy do spraw gospodarki, Minister.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister właściwy do spraw gospodarki nie zapewnił warunków skutecznej i rzetelnej realizacji polityki Rady Ministrów określonej w *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju* z 14 lutego 2017 r.⁵ która zakładała podniesienie wydajności i profesjonalizację Instytucji Otoczenia Biznesu⁶ oraz świadczenia przez nie nowych usług w odpowiedzi na popyt zgłaszany przez przedsiębiorców.

Konieczność poprawy skuteczności IOB wspierających innowacyjność została określona przez Radę Ministrów także w *Strategii Produktywności 2030*⁷ z 12 lipca 2022 r. w zadaniu *Zwiększenie skuteczności działań Ośrodków Innowacji*, które do zakończenia działań kontrolnych nie zostało przez Ministra wdrożone do realizacji.

Nieskuteczność realizacji polityki Rady Ministrów w powyższym obszarze potwierdzają dane zawarte w raportach, z których korzystało Ministerstwo w celu oceny funkcjonowania IOB⁸. Od 2016 r. zmniejszyła się działalność IOB jako brokerów innowacji⁹, m.in. spadła o ponad 34% średnia liczba wdrożeń nowych technologii realizowanych przez ośrodki deklarujące działalność w tym obszarze. Ponadto firmy technologiczne stanowiły tylko ok 50% klientów tych ośrodków, co nie pozwalało potwierdzić, iż wypełniały one swoją misję wsparcia innowacyjności. O nieskuteczności realizacji polityki określonej w SOR świadczyło również niepodejmowanie przez IOB nowych inicjatyw oraz stopniowe zamykanie się ośrodków na nowych klientów. W latach 2016-2021 zmniejszyła się istotnie liczba IOB z zapleczem infrastrukturalnym o potwierdzonej jakości świadczonych usług¹⁰, biorąc pod uwagę liczbę IOB posiadających certyfikaty weryfikujące jakość podejmowanych przez nie działań. Ww. raporty wskazywały ponadto, że brak podejścia systemowego skutkowało w wielu przypadkach realizacją jedynie doraźnych celów.

Minister nie podjął wystarczających działań zapobiegających tym niekorzystnym tendencjom. Rozpoczęte na koniec 2018 r. działania Ministra dotyczyły wprowadzenia zmian w systemie akredytacji Ośrodków Innowacji¹¹, funkcjonującym od listopada 2015 r., które nie zostały wdrożone mimo, iż prace nad opracowaniem tych zmian trwały przez pięć lat.

Realizując zadanie *Zwiększenia skuteczności działań Ośrodków Innowacji*, przyjęte w *Strategii Produktywności 2030*, Minister nierzetelnie przygotował określony w tym zadaniu projekt strategiczny dotyczący opracowania nowego systemu akredytacji. Nie przeprowadził on ewaluacji dotychczas funkcjonującego systemu co było niezgodne ze standardem kontroli zarządczej B6, który zaleca przeprowadzenie oceny

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) przyjęta przez Radą Ministrów uchwałą nr 8 z 14 lutego 2017 r. (M.P. z 2017 r., poz. 260). Dalej: SOR.

⁶ Dalej: IOB.

⁷ Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 154 z dnia 12 lipca 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 926).

⁸ Tak szeroki zakres danych przedstawiony był w raporcie „Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport z badania 2021” zrealizowanym przez Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości i opublikowanym na stronie internetowej Stowarzyszenia: <https://www.sooipp.org.pl/>.

⁹ *Brokering innowacji* czyli komercjalizacja i transfer technologii obejmuje działania o kompleksowym charakterze skierowane do przedsiębiorców i innowatorów, wspierające wdrażanie innowacji. Celem tego działania jest m.in. szeroko pojęty transfer technologii pomiędzy różnymi uczestnikami życia gospodarczego. W wyniku tych działań efekty działalności badawczo-rozwojowej mogą się stać przedmiotem obrotu rynkowego.

¹⁰ Certyfikaty takie poza MRiT wydawały takie instytucje jak Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości czy EBN. Z 61% do 41% spadła ilość ośrodków posiadających certyfikat ISO, z 17% do 6% spadła ilość ośrodków posiadających certyfikat SOOIP, z 17% do 6% spadła ilość ośrodków posiadających akredytację MRiT, utrzymała na niezmienionym poziomie ilość certyfikacji wydawanych przez EBN¹⁰ tj. 6%.

¹¹ Dalej: OI, Ośrodki.

skuteczności, efektywności i oszczędności podejmowanych działań. W ocenie NIK ewaluacja umożliwiłaby weryfikację dotychczasowych efektów i w konsekwencji zaprogramowanie zmian adekwatnie do potrzeb.

Minister nie określił również zakresu prac i założeń finansowych dla wyżej przywołanego zadania *Zwiększenie skuteczności działań Ośrodków Innowacji*. Czynności te jak wskazano w *Standardach zarządzania projektami strategicznymi* Rządowego Biura Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów miały przyczyniać się do sprawnej realizacji projektów strategicznych.

Minister dla oceny funkcjonowania IOB korzystał w toku prac nad nowym systemem akredytacji z raportów Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości¹², które monitorowało sytuację IOB od 2005 r., a także z raportów ewaluacyjnych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości¹³ oraz analiz zleczanych przez Ministerstwo. Założenia dla nowego systemu akredytacji w tym kryteria akredytacji dla OI jak i ich konsorcjów były szeroko konsultowane i omawiane na organizowanych w tym celu spotkaniach, tak aby jak najszerzej uwzględnić uwagi zgłaszane przez OI, ich organizacje jak i przedstawicielei urzędów marszałkowskich reprezentujących szczebel regionalny co NIK ocenia jako właściwe.

NIK negatywnie ocenia ograniczenie przez Ministra planowanych działań do OI¹⁴, z pominięciem pozostałych IOB, tj. ośrodków przedsiębiorczości¹⁵ i pozabankowych instytucji finansowych¹⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁷ kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1. Realizowanie i inicjowanie polityki Rady Ministrów w zakresie swojej właściwości jest obowiązkiem każdego z członków Rady Ministrów w świetle § 6 uchwały *Regulamin pracy Rady Ministrów*¹⁸. Rada Ministrów przyjmując *Strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*¹⁹ wyznaczyła jako kierunki działań:

- *dostosowanie usług IOB do świadczenia nowych i precyzyjnie sprofilowanych usług w odpowiedzi na popyt zgłaszany przez przedsiębiorców oraz wypracowanie mechanizmu monitorowania IOB*
- *oraz podniesienie wydajności systemu obsługi innowatora i profesjonalizacji usług dostarczanych przez instytucje otoczenia biznesu (IOB jako realni brokerzy innowacji).*

Działania te miały przekładać się na wzmocnienie koncentracji działań proinnowacyjnych oraz mobilizację kapitału prywatnego na rzecz prowadzenia działalności B+R+I. Z kolei podejmowanie działań sprzyjających wzrostowi innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki leżało w kompetencji

¹² Dalej: SOOiP.

¹³ Dalej: PARP.

¹⁴ Ośrodki Innowacji to Centra Transferu Technologii; Akademickie Inkubatory Przedsiębiorczości; Inkubatory Technologiczne; E-inkubatory; Parki: technologiczne, naukowe, badawcze, przemysłowo-technologiczne oraz techno-parki; Centra Innowacji.

¹⁵ Do Ośrodków Przedsiębiorczości zalicza się ośrodki szkoleniowo-doradcze, preinkubatory oraz inkubatory przedsiębiorczości.

¹⁶ Fundusze Pożyczkowe i Fundusze Poręczeń Kredytowych. Uwzględnienie wszystkich IOB w prowadzonej przez Ministra polityce zostało wskazane w SOR w zadaniu *Dostosowanie usług IOB do świadczenia nowych i precyzyjnie sprofilowanych usług w odpowiedzi na popyt zgłaszany przez przedsiębiorców oraz wypracowanie mechanizmu monitorowania IOB*.

¹⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁸ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2022 r., poz. 348).

¹⁹ Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) przyjęta przez Radą Ministrów 14 lutego 2017 r. Dalej: SOR.

ministra ds. gospodarki²⁰. W regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Rozwoju z 28 grudnia 2017 r.²¹ przyjęto, że jest on właściwy w sprawach instytucji otoczenia biznesu. Minister powierzył prowadzenie spraw związanych ze wspieraniem IOB, w tym przeprowadzeniem akredytacji OI, Departamentowi Innowacji na mocy regulaminu tego departamentu z kwietnia 2016 r. W badanym okresie regulamin ten był pięciokrotnie nowelizowany, w każdym z tych przypadków zapisy dotyczące IOB ulegały zmianie, zakres zadań departamentu był zawężany co opisano w punkcie ósmym wystąpienia.

Wg wyjaśnień Dyrektor Generalnej²² w Ministerstwie posługiwano się definicją IOB w ramach której do tej kategorii należały instytucje, które wspomagały przedsiębiorstwa w rozwoju działalności gospodarczej i pełniące funkcje w otoczeniu przedsiębiorstw. Były to:

- ośrodki przedsiębiorczości świadczące przede wszystkim usługi doradcze, szkoleniowe i informacyjne dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- instytucje finansowe oferujące wsparcie finansowe np. dla nowopowstałych firm,
- ośrodki innowacji świadczące wyspecjalizowane usługi sprzyjające rozwojowi działalności innowacyjnej.

IOB mogły być, wg wyjaśnień Dyrektor Generalnej, organizacjami non-profit świadczącymi usługi nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie lub organizacjami przeznaczającymi zyski na cele statutowe. Mogły to być również ośrodki prowadzące działalność gospodarczą dla zysku i świadczące swoje usługi po cenach rynkowych, w tym podmioty w pełni prywatne. Zdecydowana większość IOB funkcjonujących w Polsce, jak wskazała w przywołanych wyjaśnieniach Dyrektor Generalna, prowadziła działalność o charakterze regionalnym lub lokalnym, ale istniały również IOB o zasięgu krajowym. Większość IOB o charakterze publicznym była nadzorowana przez samorządy lokalne i regionalne, a część IOB funkcjonowała jako podmioty prywatne²³. IOB nie tworzyły jednolitego systemu nadzorowanego przez Ministerstwo lub inny podmiot administracji publicznej. Nadzór nad tego typu instytucjami zależał od formy prawnej danego IOB i jego struktury właścicielskiej.

(akta kontroli str. 19-22 i 71-74)

2. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów w lutym 2017 r. jako jedno z planowanych działań zakładała *Podniesienie wydajności systemu obsługi innowatora i profesjonalizację usług dostarczanych przez instytucje otoczenia biznesu (IOB jako realni brokerzy innowacji)*.

Działanie to miało przełożyć się na zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw na rynku krajowym i rynkach zagranicznych²⁴. Minister ds. gospodarki jako odpowiedzialny za inicjowanie i realizowanie polityki Rady Ministrów w zakresie wzrostu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki odpowiadał za wdrożenie działań, które miały sprzyjać podniesieniu wydajności systemu obsługi innowatora jak i profesjonalizację IOB.

Jako sposób realizacji tych działań, wg wyjaśnień Dyrektor Generalnej²⁵, w Ministerstwie przyjęto wprowadzenie zmian do dotychczas funkcjonującego

²⁰ Art. 9 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512) . Dalej: ustawa o działach.

²¹ Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju z 22 grudnia 2017 r. (Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 262) ze zm.

²² Pismo MRiT z dnia 21 lipca 2023 r.

²³ Pismo Dyrektora Generalnego z 21 lipca 2023 r. nr DKT-IV.0810.6.2023.

²⁴ Dla realizacji celu zwiększenia innowacyjności przedsiębiorstw na rynku krajowym i rynkach zagranicznych poza wskazanym działaniem SOR zakładała realizację również innych działań przyporządkowanych dla pięciu kierunków interwencji. *Podniesienie wydajności systemu obsługi innowatora i profesjonalizację (...)* przyporządkowano dla kierunku interwencji *Mobilizacja kapitału prywatnego na rzecz prowadzenia działalności B+R+I, zwiększenie potencjału rynkowego prowadzonych badań oraz stopnia komercjalizacji wyników prac B+R.*

²⁵ Pismo MRiT z 25 lipca 2023 r. znak: DKT-IV.0810.6.2023 oraz pismo z dnia 25 sierpnia 2023 r.

systemu akredytacji OI²⁶. Działanie miało być również realizowane poprzez zaplanowanie we współpracy z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej²⁷ instrumentów finansowych ze środków Unii Europejskiej w ramach programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki²⁸.

Ministerstwo rozpoczęło prace zlecając Stowarzyszeniu Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce²⁹ w grudniu 2018 r. opracowanie raportu „Analiza potencjału Ośrodków Innowacji akredytowanych przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii”. Ministerstwo do zakończenia działań kontrolnych nie opracowało ostatecznej wersji założeń dla nowego systemu akredytacji. Wg wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Innowacji i Przemysłowej³⁰ zakończenie prac nad nowym systemem akredytacji i przedłożenie dokumentacji do zatwierdzenia kierownictwu Ministerstwa przewidziane było na koniec 2023 r.

Tym samym prace nad wdrożeniem nowego systemu akredytacji trwały pięć lat i do zakończenia działań kontrolnych nie zostały wdrożone. Poza kosztami osobowymi (zadania realizowane przez pracowników Ministerstwa) nakłady poniesione do zakończenia czynności kontrolnych na przygotowanie nowego systemu akredytacji wyniosły 574 269,0 zł i zostały sfinansowane z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2014 – 2020 oraz Programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich 2021-2027. Z tych środków Ministerstwo sfinansowało:

- usługi zewnętrzne analityczne - 477 540,0 zł;
- organizację seminarium i zlecenie organizacji cyklu webinarów - 96 730,0 zł.

Zmiany w systemie akredytacji oraz współpraca Ministerstwa z innymi podmiotami przy projektowaniu instrumentów finansowych została opisana w punkcie szóstym wystąpienia.

(akta kontroli str. 7-18, 27-41)

3. Minister ds. gospodarki jako odpowiedzialny za inicjowanie i realizowanie polityki Rady Ministrów w zakresie wzrostu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki odpowiadał również za wdrożenie działania *Dostosowanie usług IOB do świadczenia nowych i precyzyjnie sprofilowanych usług w odpowiedzi na popyt zgłaszany przez przedsiębiorców oraz wypracowanie mechanizmu monitorowania IOB* określonego przez Radę Ministrów w SOR. Realizacja tego zadania miała zakończyć się zgodnie z zapisami SOR w 2020 r.

Zadanie to w ocenie Zastępcy Dyrektora DIP³¹ dotyczyło w głównej mierze samorządów regionalnych, a Ministerstwo uczestniczyło w jego realizacji poprzez zapewnienie możliwości udziału samorządów w nowym systemie akredytacji. Z kolei Dyrektora Generalna podniosła, że Departament Innowacji i Polityki Przemysłowej skoncentrował się przede wszystkim na ośrodkach wspierających innowacyjność pozostawiając władzom na szczeblu lokalnym i regionalnym kwestie wsparcia przez IOB przedsiębiorczości³². Tym samym planowane w Ministerstwie działania ograniczono do OI³³, pomijając pozostałe IOB, tj. ośrodki przedsiębiorczości³⁴ i poza

²⁶ Pismo MRiT z 25 lipca 2023 r. znak: DKT-IV.0810.6.2023.

²⁷ Dalej: MFIPR.

²⁸ Dalej: FENG.

²⁹ Dalej: SOOIP.

³⁰ Dalej: Departament DIP. Pismo MRiT z 23 listopada 2023 r.

³¹ Pismo MRiT z dnia 25 października 2023 r.

³² Pismo MRiT z dnia 25 lipca 2023 r. znak: DKT-IV.0810.6.2023.

³³ Ośrodki Innowacji to Centra Transferu Technologii; Akademickie Inkubatory Przedsiębiorczości; Inkubatory Technologiczne; E-inkubatory; Parki: technologiczne, naukowe, badawcze, przemysłowo-technologiczne oraz techno-parki; Centra Innowacji.

³⁴ Do Ośrodków Przedsiębiorczości zalicza się ośrodki szkoleniowo-doradcze, preinkubatory oraz inkubatory przedsiębiorczości.

bankowe instytucje finansowe³⁵ i nie podjęto działań zapewniających skuteczną i rzetelną realizację polityki określonej przez Radę Ministrów.

(akta kontroli str. 11-18, 27-41, 60-70)

4. W SOR Rada Ministrów przyjęła do realizacji projekt strategiczny *Profesjonalne Instytucje Otoczenia Biznesu (IOB) działające na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i w małych miastach*. Instytucją wskazaną w SOR jako odpowiedzialna za jego realizację było Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi³⁶. Projekt zakładał wsparcie procesu rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i w małych miastach poprzez integrację instytucji otoczenia biznesu posiadających ofertę dla klienta na obszarach wiejskich, ich promocję oraz podwyższenie jakości i efektywności świadczonych usług. Jak wyjaśniła Dyrektor DIP, MRiRW³⁷ nie było zobligowane i nie uzgadniało z Ministerstwem sposobu realizacji tego projektu i wobec powyższego Ministerstwo nie brało udziału w jego realizacji. Dyrektor DIP wskazała ponadto, że zadanie to odnosiło się do IOB działających w mniejszych ośrodkach podczas gdy działania Ministerstwa kierowane były przede wszystkim do tych podmiotów które specjalizowały się we wspieraniu innowacyjności.

(akta kontroli str. 7-18, 23-41)

5. System akredytacji OI, został stworzony na potrzeby realizacji poddziałania 2.3.1 Programu Operacyjnego Innowacyjny Rozwój 2014-2020 i przyjęty do realizacji w listopadzie 2015 r. Przedsiębiorcy zainteresowani usługami akredytowanych przez Ministerstwo OI mogli ubiegać się o dofinansowanie zakupu tych usług w ramach ww. poddziałania.

Akredytacja polegała na przyznaniu danemu podmiotowi certyfikatu potwierdzającego wysoki poziom świadczonych przez niego usług i potwierdzała kompetencje akredytowanych podmiotów do określonych działań. Udzielana była podmiotom które spełniały kryteria formalne takie jak m.in. złożenie kompletnego wniosku o akredytację, działanie nie dla zysku i wsparcie rozwoju innowacyjności. Kryteria merytoryczne które musiały spełnić ubiegające się o akredytację podmioty dotyczyły m. in. wykazania doświadczenia w usługach doradczych, usługach wsparcia innowacji³⁸, wykazania wdrożenia innowacji u przedsiębiorcy oraz poświadczenia realizacji usług opłaconymi fakturami lub zaświadczeniami de minimis. Nabór wniosków o akredytację w dotychczasowej formule został zakończony z dniem 31 grudnia 2021 r.³⁹

Ogólnym celem funkcjonującego w badanym okresie w Ministerstwie systemu akredytacji było podniesienie jakości i kompleksowości świadczonych przez OI usług na rzecz zwiększenia innowacyjności przedsiębiorstw. Szczegółowymi celami systemu akredytacji były:

- rozwój kompetencji OI;
- wypracowanie i stosowanie przez OI standardu świadczenia usług i obsługi klienta;
- pogłębianie specjalizacji funkcyjnej/tematycznej;
- zwiększenie komplementarności i kompleksowości oferty usługowej;
- stymulowanie współpracy i sieciowania OI.

³⁵ Fundusze Pożyczkowe i Fundusze Poręczeń Kredytowych.

³⁶ Dalej: MRiRW.

³⁷ Pismo Dyrektor DIP z dnia 25 sierpnia 2023 r.

³⁸ Usługi doradcze w zakresie innowacji oraz usługi wsparcia innowacji definiowało rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r.

³⁹ Wnioski, złożone po tym terminie, nie miały być rozpatrywane, z wyjątkiem akredytowanych ośrodków, które świadczyły usługi w ramach zawartych już umów o dofinansowanie w ramach poddziałania 2.3.1 POIR i których dwuletni okres akredytacji wygasłaby w trakcie trwania ww. umów.

W ramach funkcjonującego w badanym okresie systemu od rozpoczęcia procesu akredytacji w 2015 r. do 31 marca 2023 r. akredytację otrzymało 147 instytucji, natomiast 196 instytucji złożyło wnioski o akredytację. W 2015 r. złożono 14 wniosków i przyznano 13 akredytacji, w 2016 r. złożono 100 wniosków i przyznano 62 akredytacje, w 2017 r. złożono 10 wniosków i przyznano 9 akredytacji, w 2018 r. złożono 54 wnioski i przyznano 47 akredytacji, w 2019 r. złożono dwa wnioski i przyznano dwie akredytacje, w 2020 r. również złożono dwa wnioski i przyznano dwie akredytacje, w 2021 r. złożono dziesięć wniosków i przyznano osiem akredytacji, a w 2022 r. złożono cztery wnioski i przyznano cztery akredytacje. Należy zauważyć, że w drugiej części ośmioletniego okresu funkcjonowania systemu akredytacji zdecydowanie spadła zarówno liczba składanych wniosków jak i przyznanych akredytacji.⁴⁰ Liczba akredytowanych OI na koniec 2017 r. wynosiła 83, natomiast na koniec września 2023 r. wynosiła cztery (spadek o ponad 95%).

Dyrektor Generalna wyjaśniając przyczyny spadku liczby przyznanych akredytacji, stwierdziła, że celem akredytacji OI nie jest akredytowanie jak największej liczby Ośrodków, ale zapewnienie wysokiej jakości świadczonych dla przedsiębiorców usług o charakterze proinnowacyjnym, które nie są prostymi usługami doradczymi dotyczącymi funkcjonowania przedsiębiorstw, a złożonymi usługami wymagającymi wiedzy technicznej/specjalistycznej, doświadczenia we wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań w firmach, wiedzy na temat ochrony własności intelektualnej i finansowania przedsięwzięć obarczonych wysokim ryzykiem. Według niej, lepszym rozwiązaniem wydaje się akredytowanie mniejszej liczby wyspecjalizowanych podmiotów niż dużej liczby Ośrodków posiadających mniejsze doświadczenie i wiedzę. Planowane zmiany systemu akredytacji OI są ukierunkowane właśnie na podniesienie jakości usług proinnowacyjnych oferowanych przedsiębiorcom⁴¹.

Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej, przyznanie akredytacji nie wiązało się z udzieleniem OI wsparcia finansowego, nie było więc ograniczeń formalnych czy limitów budżetowych ograniczających liczbę akredytacji. Określenie liczby referencyjnej dla przyznawanych akredytacji nie było celowe, gdyż podejmowane w ramach akredytacji działania miały na celu zbadanie potencjału Ośrodków i zainteresowania procesem akredytacji oraz stworzenie rozwiązań korzystnych dla odbiorców usług świadczonych przez Ośrodki. Założenia dla systemu nowej akredytacji konsultowane przez Ministra również nie przewidywały określenia liczby referencyjnej akredytowanych podmiotów⁴². Akredytowane Ośrodki nie były zobowiązane do przedkładania sprawozdań, ponieważ, według wyjaśnień Dyrektor Generalnej, Minister udzielając akredytacji nie przekazywał wsparcia finansowego OI, nie pełnił również wobec nich funkcji właścicielskich czy nadzorczych. Nie było więc podstaw do oceny przez Ministra jakości usług świadczonych przez OI.

Dyrektor Generalna stwierdziła, że mniejsze zainteresowanie akredytacją w latach 2019-2022 było spowodowane brakiem bodźców finansowych dla firm korzystających z usług proinnowacyjnych OI w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014 -2020⁴³ oraz innych programów operacyjnych, a także ograniczenia wynikające z pandemii COVID. Odpowiedzią na zmniejszające się zainteresowanie procesem akredytacji było rozpoczęcie dyskusji na temat zmian zasad akredytacji OI oraz zaplanowanie nowych instrumentów wsparcia OI/usług proinnowacyjnych w programie FENG oraz programach regionalnych na lata 2021-2027⁴⁴.

⁴⁰ Akredytacja była przyznawana na okres dwóch lat, po którym ośrodki zainteresowane utrzymaniem akredytacji składały nowy wniosek, który podlegał ocenie.

⁴¹ Pismo Dyrektora DIP z 25 października 2023 r.

⁴² Pismo Dyrektora Generalnego z 21 lipca 2023 r. nr DKT-IV.0810.6.2023.

⁴³ Dalej: POIR.

⁴⁴ Pismo Dyrektora DIP z 25 października 2023 r.

6. Konieczność podjęcia działań zwiększających skuteczność OI, w tym opracowania nowego systemu akredytacji, nad którym prace od 2018 r. prowadziło Ministerstwo została ujęta i uszczegółowiona w przyjętej przez Radę Ministrów w lipcu 2022 r. *Strategii Produktywności 2030* w ramach działania IV.2.5 *Zwiększenie skuteczności działań ośrodków innowacji*. W działaniu tym, poza wdrożeniem nowego systemu akredytacji, założono realizację jeszcze dwóch instrumentów wsparcia OI:

- wsparcie finansowe ze środków publicznych dla akredytowanych podmiotów,
- dedykowaną dla nowego systemu akredytacji platformę elektroniczną stanowiącą bazę wiedzy o akredytowanych OI.

Nowy system akredytacji oraz platformę elektroniczną określono równocześnie jako projekty strategiczne, za realizację których odpowiadało MRiT.

Projekt strategiczny polegający na wdrożeniu nowego systemu akredytacji miał wg *Strategii Produktywności 2030* zapewnić wysoką jakość proinnowacyjnych usług świadczonych dla przedsiębiorców oraz stymulować specjalizację OI i ich współpracę ze sobą. Równocześnie system miał zapewniać kompleksową pomoc dla przedsiębiorców na każdym etapie rozwoju innowacji.

Strategia Produktywności 2030 zakładała, że akredytacja OI będzie przeprowadzana na dwóch poziomach. W ramach pierwszego poziomu akredytacji Ośrodki miały być oceniane indywidualnie pod względem określonych funkcji, które miały pełnić. Drugi poziom miał dotyczyć konsorcjów tworzonych przez OI i ich zdolności do świadczenia kompleksowych usług proinnowacyjnych w ramach określonych specjalizacji technologicznych. W dotychczas obowiązującym systemie akredytacji weryfikacji podlegały jedynie pojedyncze OI a świadczone przez nie usługi nie były oceniane w kategorii pełnionych funkcji. Ich działalności nie zawężano także do wybranych specjalizacji technologicznych.

W ostatniej wersji projektu nowego systemu akredytacji przygotowanej przez Ministerstwo założono, że pojedyncze OI będą weryfikowane pod względem pełnienia przez nie poniższych funkcji tj.:

- akceleracja/inkubacja
- demonstracja
- wsparcie B+R
- działalność wdrożeniowa
- brokering
- doradztwo innowacyjne
- internacjonalizacja.

Konsorcja OI miały z kolei podlegać weryfikacji pod względem kompleksowości swojej oferty w wyznaczonych specjalizacjach technologicznych tj.:

- transformacji cyfrowej przedsiębiorstw (Digital Innovation Hubs)
- transformacji zielonej przedsiębiorstw (Green Innovation Hubs)
- specjalizacjach technologicznych (Smart Innovation Hubs).

W przeciwieństwie do dotychczasowego systemu akredytacji Ministerstwo założyło, że Ośrodki którym zostanie udzielona akredytacja muszą udokumentować badanie potrzeb i satysfakcji swoich klientów, posiadać strategię rozwoju, dysponować doświadczonym zespołem czy wykazać posiadanie innych certyfikatów potwierdzających standardy świadczonych usług. Uwzględniono również możliwość udziału samorządów terytorialnych w całym procesie poprzez m. in. weryfikację zaangażowania OI w rozwój regionalnych ekosystemów innowacji. Założono również badanie zgodności z Krajowymi Inteligentnymi Specjalizacjami, a w ramach

weryfikacji regionalnej również z Regionalnymi Inteligentnymi Specjalizacjami. Dla konsorcjów założono, że ostatni etap ich oceny to pozytywna opinia panelu ekspertów. Podobnie jak w dotychczas obowiązującym systemie akredytacji zarówno pojedyncze OI jak i ich konsorcja miały potwierdzać swoje doświadczenie w oparciu o faktury i zaświadczenia de minimis.

Dla realizacji przedmiotowego projektu strategicznego Ministerstwo nie oszacowało całościowych kosztów potrzebnych do jego realizacji i niezbędnego zakresu prac. „Standardy zarządzania projektami strategicznymi” przygotowane przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wskazywały, iż oszacowanie kosztów realizacji projektu, jego modelu finansowego oraz dokładnego zakresu prac jest elementem fazy jego planowania a właściwe zarządzanie projektem przyczynia się do sprawniejszej jego realizacji.

Ministerstwo projektując założenia dla projektu strategicznego nowego systemu akredytacji korzystało z dwóch raportów „*Analiza potencjału Ośrodków Innowacji akredytowanych przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii*” oraz „*Analiza obejmująca polityki oraz instrumenty wsparcia wobec instytucji otoczenia biznesu wspierających innowacyjność przedsiębiorstw w wybranych krajach*” oraz publikacji Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości. Szczegółowy opis wniosków zawartych w tych raportach zawarto w punkcie siódmym wystąpienia. Równocześnie Ministerstwo nie dokonało ewaluacji efektów dotychczas funkcjonującego systemu akredytacji. Ewaluacja taka wskazywałaby czy i w jakim stopniu dotychczasowy system akredytacji przyspieszał profesjonalizację IOB, zwiększał rezultaty i podnosił jakość ich działania oraz rozwijał ich kompetencje co było celem dotychczasowej akredytacji. Nie diagnozowano również potencjalnych wad czy nieprawidłowości w jego działaniu.

Uruchomienie instrumentów wsparcia finansowego ze środków publicznych dla akredytowanych podmiotów było drugim z trzech założonych w *Strategii Produktywności 2030* instrumentów dla zwiększenia skuteczności działań ośrodków innowacji. Wsparcie miało z jednej strony wzmocnić akredytowane OI w świadczeniu nowych i ulepszonych usług proinnowacyjnych oraz ich aktywność międzynarodową a z drugiej miało zachęcać przedsiębiorców do podejmowania innowacyjnej działalności. Szczegóły ubiegania się o wsparcie miały określać krajowe i regionalne programy wsparcia innowacji po 2020 r. współfinansowane ze środków Unii Europejskiej.

Instrumenty wsparcia finansowego dla OI zaplanowano w dwóch z 32 działań założonych do realizacji w Prioryecie 02 *Środowisko sprzyjające innowacjom* programu FENG. Ministerstwo, w drodze kontaktów roboczych, współpracowało z instytucjami, które opracowały założenia dla instrumentów wsparcia finansowego kierowanego do akredytowanych OI tj. z MFIPR oraz z PARP. Ministerstwo w ramach przedmiotowych prac nad ww. instrumentami korzystało z rekomendacji wskazanych w raporcie „*Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020*”⁴⁵.

W przedmiotowym raporcie wskazano na zasadność założenia w kolejnej perspektywie finansowej 2021-2027 kontynuacji działania 2.4.1 inno_LAB oraz działania 2.3.1 Proinnowacyjne usługi IOB dla MŚP. Dla działania 2.3.1 w raporcie wskazano, że zasadnym jest przynajmniej częściowe odejście od popytowego modelu wsparcia proinnowacyjnych IOB i skierowanie go bezpośrednio do tych

⁴⁵ <https://www.parp.gov.pl/publications/publication/ewaluacja-pomocy-publicznej-parp-w-ramach-programu-operacyjnego-inteligentny-rozwoj-2014-2020>

podmiotów. Formuła popytowa miała być niewystarczająca dla budowania trwałego systemu otoczenia biznesu.

NIK zauważa, że mimo pozytywnej rekomendacji dla kontynuacji poddziałania 2.3.1 w swojej ewaluacji PARP wskazała na niewielkie zainteresowanie przedsiębiorców samymi usługami proinnowacyjnymi świadczonymi przez OI. Dopiero modyfikacja poddziałania wprowadzająca możliwość sfinansowania równocześnie inwestycji znacząco zwiększyła zainteresowanie przedsiębiorców. Łączna kwota dofinansowania o którą wnioskowali przedsiębiorcy była dwudziestokrotnie większa dla badanych konkursów, w których założono dodatkowo finansowanie inwestycji wobec konkursów, w których finansowano jedynie proinnowacyjne usługi doradcze.

Założenia działania 02.18 FENG pn. *Rozwój oferty OI dla firm* miały zostać opracowane przez PARP – instytucję pośredniczącą dla tego działania. Szczegóły jego realizacji miała określać dokumentacja konkursowa przygotowywana przez PARP.

Działanie FENG.02.18 *Rozwój oferty OI dla firm* zakładało wsparcie w rozszerzeniu oferty OI o nowe lub ulepszone proinnowacyjne usługi dla firm. Dodatkowo pomoc finansowa mogła dotyczyć również testowania nowych usług nieobjętych akredytacją, zwiększenia możliwości współpracy na arenie międzynarodowej, ucyfrowienia usług czy zwiększenia dostępu do informacji o innowacyjnych rozwiązaniach. Zgodnie z rekomendacją zawartą w raporcie „Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020” założono, że beneficjentem tego działania będą bezpośrednio OI, a nie jak w poprzedniej perspektywie przedsiębiorcy korzystający z ich usług. W działaniu zaplanowano do wykorzystania alokację w kwocie 114,0 mln euro a uruchomienie pierwszego konkursu założono na 26 marca 2024 r.

Działanie FENG.02.14 Inno_LAB częściowo miało być kierowane do OI i równocześnie do innych podmiotów jak instytuty badawcze, podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki, organizacje pozarządowe czy przedsiębiorcy. Celem działania miało być pobudzanie innowacji i rozwój krajowego ekosystemu innowacji. Realizowane w jego ramach projekty miały mieć charakter pilotażowy i służyć wypracowaniu nowych narzędzi wspierania innowacyjności. Elementem tych projektów miało być ponadto prowadzenie analiz, badań i testów, uzyskanie dostępu do baz danych, zakup ekspertyz oraz doradztwo, a także przeprowadzanie działań informacyjnych i promocyjnych oraz ewaluacji⁴⁶. W działaniu zaplanowano do wykorzystania alokację w kwocie 58,0 mln euro.

Ministerstwo było równocześnie instytucją uprawnioną do złożenia do Instytucji Zarządzającej wniosku określającego szczegóły uruchomienia poszczególnych projektów pilotażowych. Wniosek w przedmiotowym zakresie można było złożyć do 29 grudnia 2023 r. Przedmiotowy wniosek był do zakończenia działań kontrolnych przygotowywany przez Ministerstwo. Ponieważ projekty w ramach ww. działania miały być kierowane do OI akredytowanych przez MRiT to, jak wskazało Ministerstwo⁴⁷ powinny one zostać uruchomione po uzyskaniu przez OI nowej akredytacji, a ta nie została jeszcze opracowana.

W *Strategii Produktywności 2030* założono, że elektroniczna platforma stanowiąca bazę wiedzy na temat OI będzie wspierała projekt strategiczny nowy system akredytacji i ułatwi wybór odpowiedniego podmiotu do wykonania požądanej przez przedsiębiorcę usługi. Platforma miała ponadto zapewnić bieżący monitoring działalności OI. Stworzenie jednego miejsca, w którym prezentowana byłaby

⁴⁶ Działanie to w swoich założeniach oparto na założeniach poddziałania 2.4.1 z Programu Operacyjnego Innowacyjny Rozwój realizowanego w perspektywie finansowej 2014 – 2020⁴⁶ co było zgodne z rekomendacjami wynikającymi z ewaluacji POIR

⁴⁷ Pismo MRiT z dnia 28 września 2023 r. znak: DKT-IV.0810.62023.

kompleksowa oferta OI było również - poza *Strategią Produktywności 2030* - rekomendowane w opracowanej w 2019 r. na zlecenie Ministerstwa „Analizie potencjału Ośrodków Innowacji akredytowanych przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii”. Jako niezbędne określono w ww. dokumencie uruchomienie strony internetowej/platformy prezentującej kompleksowo usługi proinnowacyjne świadczone przez akredytowane OI z możliwością filtrowania, wyszukiwania, sfinalizowania zakupu czy nawiązania kontaktu pomiędzy przedsiębiorcą a OI. Powyższe miało przełożyć się na upowszechnienie wśród przedsiębiorców wiedzy o możliwości korzystania z proinnowacyjnej oferty OI.

W ramach prac nad wdrożeniem elektronicznej platformy Ministerstwo zleciło wykonanie opracowania „Analiza platform informacyjnych i baz danych dotyczących instytucji otoczenia biznesu wspierających innowacyjność przedsiębiorstw” który przygotowano w grudniu 2019 r.⁴⁸ Prace Ministerstwa nad przedmiotowym projektem do zakończenia czynności kontrolnych znajdowały się w fazie planowania i prac koncepcyjnych i nie zostały wdrożone. Dyrektorka Generalna wyjaśniła, że realizacja ww. projektu strategicznego była uzależniona od uruchomienia nowego systemu akredytacji OI i miała służyć przede wszystkim akredytowanym podmiotom a system ten nie został opracowany i wdrożony.

NIK zauważa, że Ministerstwo dla realizacji wdrażanego działania IV.2.5 *Zwiększenie skuteczności działań ośrodków innowacji* nie przyjęło skwantyfikowanych celów oraz mierników pozwalających na ocenę skuteczności i stopnia jego realizacji. Skwantyfikowane cele oraz mierniki ich realizacji nie zostały przyjęte również dla dwóch projektów strategicznych będących instrumentami realizacji tego działania. NIK zwraca uwagę, że konieczność określania mierników dla oceny skuteczności realizowanych zadań wynika ze standardu B6 kontroli zarządczej⁴⁹. W opracowanej w Ministerstwie wersji roboczej nowego systemu akredytacji założono jedynie monitorowanie działalności poszczególnych OI wg przyjętych przez nie indywidualnych celów rozwojowych. Informacje te miały być wykorzystywane w procesie występowania o odnowienie udzielanej na trzy lata akredytacji. Równocześnie NIK wskazuje, że ewaluacja celów rozwojowych określanych indywidualnie przez pojedyncze OI nie jest wystarczająca dla oceny skuteczności całego systemu akredytacji oraz że ocena taka powinna odnosić się także do działalności podlegających akredytacji konsorcjów tych Ośrodków.

(akta kontroli str. 7-18, 23-41, 60-70)

7. W ramach wprowadzenia zmian w systemie akredytacji Minister zlecił w grudniu 2018 r. wykonanie *Analizy potencjału Ośrodków Innowacji akredytowanych przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii*⁵⁰. Analiza została wykonana przez SOOIP w lutym 2019 r. W Analizie uwzględniono m.in. opracowane już wówczas założenia do nowego instrumentu akredytacji IOB na poziomie krajowym. Z wyników Analizy wynikało, że znaczna część Ośrodków nie posiadała odpowiedniego potencjału do realizacji wyspecjalizowanych usług o charakterze proinnowacyjnym dla przedsiębiorców. Analiza wykazała m.in. konieczność uzupełnienia zaplecza infrastrukturalnego, podniesienia kompetencji zasobów ludzkich czy zwiększenia animacji i współpracy pomiędzy Ośrodkami celem zwiększenia ich kompetencji. W Analizie podano, że Ośrodki akredytowane przez Ministra dysponują „pewnym”

⁴⁸ Opracowanie „Analiza platform informacyjnych i baz danych dotyczących instytucji otoczenia biznesu wspierających innowacyjność przedsiębiorstw” z 11 grudnia 2019 r. zawierał analizę podobnych platform funkcjonujących w innych krajach oraz wskazania co do sposobu prezentacji informacji na platformie, ich zakresu oraz innych funkcjonalności jak np. kalendarz czy aktualności oraz podział platformy na część ogólnodostępną oraz część dostępną tylko dla zalogowanych użytkowników. Koszty poniesione na przedmiotową analizę wyniosły 29 889,00 zł i były sfinansowane ze środków Funduszu Spójności w ramach działania 2.1 Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020.

⁴⁹ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie *standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*. Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84.

⁵⁰ Koszt 71 tys. zł.

potencjałem infrastrukturalnym i kadrowym do realizacji usług w ramach projektowanego systemu akredytacji, jednak należy zwrócić uwagę na szereg niedostatków i ograniczeń, które mogą wpłynąć na słabość nowego systemu. Autorzy raportu wskazali m.in. na brak polityki wykorzystania potencjału OI wpisanej w działania dla sektora MSP i skoordynowanej z innymi działaniami w gospodarce. W raporcie podano, że „Ośrodki nie wiedzą czy, kiedy i do czego będzie potrzebna ich aktywność. Dryfują więc czekając na sygnały płynące od decydentów.” Realizacja celów statutowych przez OI była dodatkowo obciążana nowymi zobowiązaniami podatkowymi (np. VAT od usług szkoleniowych/doradczych czy podatek od powierzchni pod wynajem), które powodowały, że Ośrodki coraz mniej były zainteresowane realizacją usług dla sektora MSP, ponieważ skutkowały one dodatkowymi obciążeniami finansowymi.

W rekomendacjach zawartych w Analizie zwrócono się m.in. o:

- opracowanie i wdrożenie systemowego rozwiązania dotyczącego miejsca i roli Ośrodków w Narodowym Systemie Innowacji⁵¹;
- przeprowadzenie badań i analiz występowania zjawiska słabego zaangażowania Ośrodków w realizację usług proinnowacyjnych finansowanych z krajowych i regionalnych Programów Operacyjnych;
- dokonanie korekt w programach, które zwiększą aktywności Ośrodków w ww. obszarze;
- opracowanie i uruchomienie zintegrowanych, cyklicznych ogólnokrajowych badań na temat potrzeb przedsiębiorstw w zakresie usług proinnowacyjnych i barier w sięganiu po nie;
- organizację cyklicznych spotkań Ośrodków akredytowanych przy Ministerstwie;
- umieszczenia w jednym miejscu wcześniej zinwentaryzowanych zasobów i ofert Ośrodków akredytowanych;
- uruchomienie strony/platformy zawierającej potencjał zarówno infrastrukturalny i ludzki do świadczenia usług proinnowacyjnych z możliwością filtrowania, wyszukiwania, sfinalizowania zakupu czy nawiązania kontaktu w celu usprawnienia komunikacji przedsiębiorców z Ośrodkami.

Odnosnie działań jakie podjął Minister w celu realizacji ogólnokrajowej akcji promocyjnej postulowanej w Analizie, Dyktor Generalna wyjaśniła m.in., że dla prezentacji kompleksowej oferty istnieje potrzeba umieszczenia w jednym miejscu wcześniej zinwentaryzowanych zasobów i ofert akredytowanych Ośrodków. Natomiast działania tego typu dotyczące akredytowanych OI będą mogły być realizowane po przeprowadzeniu akredytacji, zgodnie z opracowywanymi obecnie założeniami.

Wnioski z ww. Analizy zostały przedstawione na zorganizowanym przez Ministerstwo oraz SOOiP spotkaniu, które odbyło się w dniach 4 - 5 lipca 2019 r. z udziałem przedstawicieli Ośrodków, podczas którego dyskutowano nad sposobami wsparcia rozwoju tych podmiotów oraz nad założeniami koncepcji systemu akredytacji OI. Wynikiem tego spotkania był opracowany w lipcu 2019 r. przez SOOiP, we współpracy z ośrodkami innowacji, raport *Propozycja kształtu systemu i kryteriów akredytacji oraz funkcjonowania instrumentów wsparcia*. W raporcie wskazano również na bariery w funkcjonowaniu i rozwijaniu kompetencji badanych podmiotów takie jak:

- brak ustawowej definicji OI „zabezpieczającej przed nadużyciami zaobserwowanymi w pierwszym systemie akredytacji”;

⁵¹ Narodowy System Innowacji, dalej NSI, zbiór instytucji, które wspólnie bądź indywidualnie działają dla rozwoju i rozprzestrzeniania się nowych technologii. Dzięki licznym sprzężeniom zwrotnym, które między nimi występują możliwe jest sprawne tworzenie, selekcjonowanie, absorpcja i dystrybucja innowacji.

- problemy wynikające z zawiązania konsorcjum bez wiedzy co do zakresu i skali instrumentów finansowych do obsługi;
- niską kulturę współpracy partnerskiej;
- problemy wynikające z posiadania przez OI statusu dużego przedsiębiorstwa;
- problemy wynikające z obciążenia IOB podatkiem VAT od usług doradczych.

W raporcie zawarto również propozycje ośmiu nowych instrumentów wsparcia ośrodków innowacji dla zapewnienia efektywnej i wysokiej jakościowo realizacji usług oraz dziewięciu nowych narzędzi wzmocnienia potencjału istniejących ośrodków innowacji i przedsiębiorczości do świadczenia usług dla MSP.

Przedmiotem finansowania miały być m. in:

- uzupełnienie/odtworzenie wyposażenia, uzyskanie certyfikatu usług badawczych, spełniania standardów, akredytacji laboratoriów itp.,
- podnoszenie kwalifikacji personelu,
- promocja oferty konsorcjów.

Celem pogłębienia wiedzy na temat funkcjonujących w różnych krajach rozwiązań dotyczących ośrodków innowacji Ministerstwo zleciło wykonanie raportów:

- *Analiza obejmująca polityki oraz instrumenty wsparcia wobec instytucji otoczenia biznesu wspierających innowacyjność przedsiębiorstw w wybranych krajach (listopad 2019 r.)*⁵²;
- *Przegląd platform informatycznych wspierających funkcjonowanie IOB w wybranych krajach*⁵³ (grudzień 2020).

W raporcie *Analiza obejmująca polityki oraz instrumenty wsparcia wobec instytucji otoczenia biznesu wspierających innowacyjność przedsiębiorstw w wybranych krajach* podano, że wsparcie proinnowacyjne jest realizowane w badanych krajach na poziomach centralnym, regionalnym i lokalnym. Cechą wspólną było to, że to władze centralne koordynowały politykę innowacyjną. Decyzje o kierunkach rozwoju innowacyjności, strategiach, sposobach finansowania zapadały na szczeblu centralnym – na poziomie administracji rządowej. IOB były uwzględniane w poszczególnych narodowych systemach innowacji jako składowe systemów o określonych zadaniach i funkcjach. IOB objęte były wsparciem publicznym skierowanym na system innowacji jako na całość. Doświadczenia większości analizowanych krajów (m.in. kraje skandynawskie, Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Korea Południowa, USA) wskazywały na konieczność koordynacji systemu innowacji na poziomie centralnym, z równoległym budowaniem innowacyjności od poziomu regionalnego.

We wnioskach zawartych w raporcie podano, że:

- zaleca się szczegółową analizę regionalnych warunków, w których ma funkcjonować IOB w celu zdefiniowania, jaka specjalizacja będzie dla niego najbardziej korzystna);
- potrzebne było uregulowanie ustawowe instytucji otoczenia biznesu dla zapewnienia jednolitej interpretacji tego pojęcia i ustalenia stawianych przed nimi zadań oraz stworzenie takich reguł finansowania ich działań zarówno w systemie popytowym jak i podaźowym, aby nie były one barierą do angażowania się ośrodków w powierzane im zadania. Dlatego potrzebne było opracowanie ustawowej definicji OI pozwalającej na ich wyodrębnieniu jako podmiotów pełniących istotną rolę w polityce gospodarczej i posiadających umocowanie do korzystania z warunków ubiegania się o finansowanie projektów ze środków budżetowych i UE;

⁵² Koszt 220,8 tys. zł.

⁵³ Koszt 29,9 tys. zł.

- istnieje konieczność realizacji prac włączenia i określenia roli IOB w narodowym systemie innowacji. Wsparcie IOB powinno być bezpośrednio powiązane z obszarami ich zaangażowania w realizację polityki państwa, odpowiadające skali i zakresowi stawianych przed nimi zadań i obligujące ośrodki do podejmowania w tych obszarach aktywności w postaci zaangażowania w realizację zadań (projektów/usług);
- rekomenduje się zapewnienie systemowego zintegrowania działań agend rządowych z ośrodkami w regionach dla wzmocnienia oddziaływania realizowanych przez nie działań w sektorze MSP;
- rekomenduje się utworzenie stabilnego i długoterminowego programu wsparcia klastrów połączonego z systematycznym monitoringiem i ewaluacją osiągnięć klastra oraz premiującego skuteczną realizację strategii rozwoju klastra.

Jednocześnie zarekomendowano dokonanie ograniczenia dokumentacji niezbędnej w momencie ubiegania się o akredytację.

Odnosnie postulatu zapewnienia systemowego zintegrowania działań agend rządowych z Ośrodkami w regionach dla wzmocnienia oddziaływania realizowanych przez nie działań w sektorze MSP Dyrektorka Generalna wyjaśniła, że Departament podejmuje inicjatywy zmierzające do koordynacji działań realizowanych w odniesieniu do OI na szczeblu krajowym i regionalnym, np. poprzez zaangażowanie samorządów regionalnych w krajowy system akredytacji OI czy prowadzenie uzgodnień mających na celu stworzenie komplementarnych instrumentów wsparcia rozwoju OI na poziomie krajowym i regionalnym. Według wyjaśnień zadanie polegające na zapewnieniu systemowego zintegrowania działań agend rządowych z Ośrodkami w regionach wykracza poza kompetencje Ministra.

Po przygotowaniu ww. raportów, SOOiP we współpracy z MRiT w dniach 8 i 29 października 2020 r. przeprowadził dodatkowo konsultacje w sprawie przygotowywanej koncepcji akredytacji z udziałem przedstawicieli Instytucji Zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi z sześciu regionów i ok. 30 OI. Przeprowadzone konsultacje wskazywały, iż nowy system wymaga dopracowania i uwzględnienia roli regionów w weryfikacji potencjału Ośrodków.

Ponieważ opracowane wstępnie dokumenty dotyczące nowego systemu akredytacji wymagały dalszych prac koncepcyjnych oraz konsultacji, na przełomie października i listopada 2020 r. na zlecenie MRiT przeprowadzono serię pięciu webinarium dla ośrodków innowacji. W trakcie webinarium omówiono problemy w systemie świadczenia usług proinnowacyjnych oraz założenia nowego systemu akredytacji. Średnio w webinarium brało udział 150 uczestników. Webinarium, oprócz uczestników na żywo, wyświetliło łącznie blisko 850 osób. W wyniku przeprowadzenia webinarium opracowano raport obejmujący informację zwrotną od jego uczestników nt. wyzwań oraz założeń opracowywanego nowego systemu akredytacji.

Na podstawie przeprowadzonych wcześniej konsultacji i pozyskanych informacji opracowano w 2021 r. kolejną wersję założeń nowego systemu akredytacji, które przedstawiono podczas spotkania 23 kwietnia 2021 r. z udziałem przedstawicieli samorządów wojewódzkich oraz 29 kwietnia 2021 r. z udziałem przedstawicieli ośrodków innowacji. Uszczegółowioną wersję kryteriów akredytacji celem zgłaszania uwag wysłano przedstawicielom samorządów regionalnych w maju 2021 r., a ośrodkom innowacji w czerwcu 2021 r. Zgłoszone uwagi zostały zebrane i przeanalizowane przez MRiT i częściowo uwzględnione.

Na tej podstawie MRiT opracowało kolejne założenia nowego systemu akredytacji wraz z dokumentacją akredytacyjną. Rozpoczęcie przez MFIPR procesu opracowywania nowych programów finansowanych ze środków UE na lata 2021-2027 obejmujących instrumenty wsparcia ośrodków innowacji (Program FENG został

przyjęty decyzją Komisji Europejskiej 27 września 2022 r.) przyczyniło się do zwiększenia zainteresowania opracowywanym nowym systemem akredytacji wśród przedstawicieli regionów oraz ośrodków innowacji. W celu wyjścia naprzeciw temu zainteresowaniu MRiT wziął 22 lutego 2022 r. udział w spotkaniu Regionalnego Forum Inteligentnych Specjalizacji z udziałem przedstawicielami regionów, w trakcie którego omówiono założenia systemowe akredytacji. Podczas przedmiotowych rozmów zgłoszone zostały kolejne uwagi do zaproponowanych kryteriów akredytacji, m.in. w zakresie wzmocnienia udziału regionów w ocenie potencjału OI, co spowodowało konieczność wprowadzenia korekt w założeniach systemowych oraz opracowanie nowych kryteriów akredytacji, co miało miejsce w 2022 r.

Z początkiem 2023 r. zmodyfikowane, w związku z ww. ustaleniami dokumenty zostały skierowane do ponownych konsultacji. W dniu 8 lutego 2023 r. została wysłana wiadomość do przedstawicieli samorządów terytorialnych oraz ośrodków innowacji ze zmienioną wersją dokumentacji konkursowej (ocena kryterium do akredytacji indywidualnej i konsorcjalnej, wraz z formularzami wniosków oraz opisem założeń systemu akredytacji OI) z prośbą o zgłoszenie komentarzy i uwag do ww. dokumentów. Do końca lutego br. wpłynęło ponad 300 komentarzy i propozycji zmian do akredytacji indywidualnej i konsorcjalnej. Uwagi zgłosiło dziewięć urzędów marszałkowskich. Uwagi przesłał również SOOiP oraz 17 ośrodków innowacji.

Zgłoszone uwagi zostały przanalizowane, a następnie DIP zorganizował kilka spotkań w celu ich omówienia i wypracowania ostatecznych zapisów. W dniu 12 kwietnia 2023 r. odbyło się pierwsze spotkanie konsultacyjne z przedstawicielami urzędów marszałkowskich, na którym DIP MRiT przedstawił i omówił uwagi i propozycje zgłoszone do oceny akredytacji indywidualnej. W dniu 10 maja 2023 r. odbyło się drugie spotkanie konsultacyjne z urzędami marszałkowskimi, na którym zostały przedstawione i omówione komentarze do oceny akredytacji konsorcjalnej.

W dniu 24 maja 2023 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami OI. Podczas spotkania została zgłoszona propozycja włączenia do systemu akredytacji uczelnianych Centrów Transferu Technologii⁵⁴, dla których spełnienie zaproponowanych kryteriów byłoby trudne lub niemożliwe z uwagi na swoistą sytuację organizacyjno-prawną. W odpowiedzi na propozycję środowiska DIP MRiT zorganizował 6 czerwca spotkanie z przedstawicielami CTT. Na spotkaniu zaprezentowano i omówiono nową wersję dokumentów, zmodyfikowaną i uzupełnioną po odbytych wcześniej spotkaniach konsultacyjnych. Podczas spotkania nie udało się wypracować satysfakcjonującego rozwiązania, stąd po spotkaniu kontynuowano dialog ze środowiskiem CTT.

Kompletna dokumentacja dotycząca nowego systemu akredytacji, miała zostać przekazana do ponownej konsultacji przedstawicielom ośrodków innowacji we wrześniu. Po dokonaniu ostatecznych uzgodnień ostateczny projekt dokumentacji miał zostać przekazany do zatwierdzenia kierownictwu MRiT.

Działania Ministerstwa w zakresie realizacji wniosków z „*Analizy potencjału ...*” oraz analizy instrumentów wsparcia instytucji otoczenia biznesu w wybranych państwach miały przede wszystkim charakter badawczo-konsultacyjny, natomiast wdrożenie poszczególnych rekomendacji warunkowano opracowaniem nowego systemu akredytacji.

(akta kontroli str. 11-18, 27-41, 46-54, 57-59, 71-74)

8. W badanym okresie zakres zadań Departamentu właściwego ws. IOB zmieniał się w sposób następujący:

⁵⁴ Dalej CTT.

- 1) Regulamin Departamentu Innowacji z kwietnia 2016 r. zakładał prowadzenie spraw związanych ze wspieraniem IOB, w tym przeprowadzeniem akredytacji OI.
- 2) Regulamin Departamentu Innowacji Ministerstwa z 26 lipca 2018 r.:
 - a) prowadzenie spraw związanych z akredytacją IOB w kontekście prawidłowej realizacji poddziałania 2.3.1 PO IR;
 - b) realizacja polityki wobec IOB;
 - c) przygotowywanie projektów aktów prawnych oraz prowadzenie procesu legislacyjnego z zakresu funkcjonowania IOB;
 - d) prowadzenie spraw z zakresu IOB.
- 3) Regulamin Departamentu Innowacji Ministerstwa z 18 września 2020 r.:
 - a) prowadzenie spraw z zakresu Instytucji Otoczenia Biznesu, w zakresie polityki innowacyjności, w tym akredytacji Ośrodków Innowacji,
 - b) opracowywanie, realizacja i monitorowanie wdrażania programów i instrumentów wsparcia innowacyjności wynikających z zapisów dokumentów strategicznych, w tym w szczególności instrumentów wsparcia w zakresie IOB,
 - c) prowadzenie spraw dotyczących rozwoju systemu świadczenia usług proinnowacyjnych oraz rozwoju IOB w zakresie polityki innowacyjności,
 - d) prowadzenie spraw z zakresu IOB.
- 4) Regulamin Departamentu Innowacji i Polityki Przemysłowej Ministerstwa z 16 kwietnia 2021 r.:
 - a) prowadzenia spraw z zakresu wspierania Instytucji Otoczenia Biznesu (IOB), w zakresie polityki innowacyjności, w tym akredytacji Ośrodków Innowacji;
 - b) prowadzenie spraw związanych z akredytacją IOB, w kontekście prawidłowej realizacji poddziałania 2.3.1 PO IR;
 - c) realizacja projektów pozakonkursowych w ramach PO PT na lata 2014-2020 oraz ich kontynuacja w ramach programów na lata 2021–2027, w szczególności w odniesieniu do zadań dotyczących IOB;
- 5) Regulamin Departamentu Innowacji i Polityki Przemysłowej Ministerstwa z 4 kwietnia 2022 r.:
 - a) prowadzenie spraw z zakresu instytucji otoczenia biznesu w obszarze polityki innowacyjności, w tym akredytacji ośrodków innowacji,
 - b) prowadzenie spraw dotyczących rozwoju ośrodków innowacji;
 - c) realizacja projektów pozakonkursowych w ramach PO PT na lata 2014-2020 oraz ich kontynuacja; w ramach programów na lata 2021–2027, w szczególności w odniesieniu do zadań dotyczących ośrodków innowacji;
- 6) Regulamin Departamentu Innowacji i Polityki Przemysłowej z 2 lutego 2023 r.:
 - a) prowadzenie spraw z zakresu wspierania rozwoju ośrodków innowacji (OI), w tym akredytacji ośrodków innowacji,
 - b) prowadzenie spraw z zakresu akredytacji, wspierania rozwoju i sieciowania ośrodków innowacji, w tym ośrodków innowacji cyfrowych i zielonych,
 - wyznaczanie kierunków rozwoju ośrodków innowacji,
 - współpraca z władzami regionalnymi w tym zakresie,
 - organizacja konkursu o akredytację ośrodków innowacji, w tym opracowanie dokumentacji konkursowej, obsługa generatora obsługi wniosków, ocena wniosków we współpracy z ekspertami zewnętrznymi,
 - monitorowanie rozwoju OI i ewaluacja składanych sprawozdań;
 - c) współpraca z europejskimi ośrodkami innowacji cyfrowych i ich koordynatorem tj. Fundacją Platforma Przemysłu Przyszłości;
 - d) realizacja zadań związanych projektowaniem polityki spójności UE, w tym prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem programów wsparcia ośrodków innowacji i cyfryzacji przedsiębiorstw, w tym w ramach PO IR i PO

PT na lata 2014-2020 oraz ich kontynuację w ramach programów na lata 2021-2027.

Odnosnie ograniczenia w badanym okresie zakresu działania departamentu do ośrodków innowacji, Dyrektor DIP wyjaśniła, że zarówno Departament Innowacji, jak i następnie Departament Innowacji i Polityki Przemysłowej, prowadził sprawy z zakresu instytucji otoczenia biznesu w kontekście koordynacji polityki innowacyjności, polityki technologicznej i polityki przemysłowej. W opisie szczegółowego zakresu zadań Wydziału Polityki Innowacyjności Departamentu Innowacji doprecyzowano, że do zadań realizowanych w ww. wydziale należy prowadzenie spraw dotyczących „rozwoju systemu świadczenia usług proinnowacyjnych oraz rozwoju IOB w zakresie polityki innowacyjności”. Zapisy w aktualnie obowiązującym Regulaminie Departamentu Innowacji i Polityki Przemysłowej zostały w tym zakresie przedstawione w sposób bardziej szczegółowy i precyzyjny (wskazano, że Departament jest odpowiedzialny za prowadzenie spraw z zakresu akredytacji, wspierania rozwoju i sieciowania ośrodków innowacji, w tym ośrodków innowacji cyfrowych i zielonych), niemniej nie nastąpiła w tym obszarze zmiana zakresu działania Ministra⁵⁵. Dyrektor DIP nie wskazała kto i na jakiej podstawie przejął zadania z zakresu pozostałych IOB, tj. ośrodków przedsiębiorczości i instytucji finansowych.

Zmiany regulaminu skutkowały wyłączeniem z podmiotowego obszaru działań administracji rządowej większości IOB. Częste zmiany zakresu działania ograniczały działania Ministra wobec OI: liczba udzielonych akredytacji zmalała znacząco w tym czasie, a pozostałe działania wskazywane w regulaminach nie zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 27-14, 71-74)

9. Minister nie oceniał efektów wszystkich IOB jak również nie dokonywał oceny efektywności OI, ponieważ nie pełnił funkcji nadzorczych nad tymi ośrodkami i nie przekazywał im środków publicznych. Minister nie sporządzał i nie zlecał sporządzenia raportów zawierających dane o efektach funkcjonowania systemu IOB. Minister zlecał natomiast sporządzenie raportów na temat OI. W 2019 r. Minister zlecił wykonawcom zewnętrznym wykonanie następujących raportów dotyczących ośrodków innowacji:

- Analiza obejmująca polityki oraz instrumenty wsparcia wobec instytucji otoczenia biznesu wspierających innowacyjność przedsiębiorstw w wybranych krajach, *Wykonawca - Evalu Sp. z o.o., 2019 r.*
- Analiza potencjału Ośrodków Innowacji akredytowanych przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Wykonawca - Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce, 2019 r.*

Ww. raporty zostały omówione w pkt. siódmym wystąpienia.

Ponadto, w 2021 r. Minister wspólnie z PARP opracował raport pn. „Gotowość ośrodków innowacji do wspierania inteligentnej specjalizacji gospodarki”, w którym analizowano potencjał ośrodków innowacji w priorytetowych dla polskiej gospodarki dziedzinach inwestycji w badania, rozwój i innowacje.

Minister nie gromadził danych o efektach funkcjonowania wszystkich IOB, analizował natomiast zakres i wyniki działalności ośrodków innowacji. Minister gromadził dane o efektach funkcjonowania korzystając z:

- raportów i bazy wiedzy SOOiP, które monitorowało rozwój ośrodków innowacji w Polsce;

⁵⁵ Pismo Dyrektor DIP z 25 sierpnia 2023 r.

- raportów ewaluacyjnych opracowanych na zlecenie PARP w związku z realizacją przez Agencję programów finansowanych ze środków UE dotyczących ośrodków innowacji.

Minister nie dysponował danymi na temat sposobu wykorzystania infrastruktury IOB, dofinansowanej ze środków UE, ponieważ według wyjaśnień nie pełnił roli instytucji zarządzającej bądź instytucji pośredniczącej we wdrażaniu programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka⁵⁶ był programem wdrażanym w perspektywie finansowej UE 2007-2013. Zamknięcie tego programu nastąpiło 28 grudnia 2018 r. Na dzień jego zamknięcia rolę Instytucji Wdrażającej i Instytucji Pośredniczącej II Stopnia dla działania 5.3 pełniła PARP, a zadania realizowane uprzednio przez Instytucję Pośredniczącą I Stopnia dla Priorytetu V, w ramach którego realizowano działanie 5.3 pełniło ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju pełniące jednocześnie funkcję Instytucji Zarządzającej tym programem. W wyniku zmian instytucjonalnych związanych ze zmianami kompetencji Ministerstw, zadania w przedmiotowym zakresie realizuje MFIPR, a minister właściwy do spraw gospodarki nie pełni roli Instytucji Pośredniczącej dla POIG i kolejnych programów będących następcami POIG.

W raporcie SOOiP Ośrodki Innowacyjności i Przedsiębiorczości w Polsce z 2018 r.⁵⁷ podano, że brak systemowego podejścia, określenia strategicznych celów ośrodków połączonego z monitorowaniem ich realizacji oraz brak wprężenia tej grupy podmiotów w strategiczne działania Państwa skutkowało podejmowaniem przez właścicieli ośrodków działalności często odbiegającej od działalności podstawowej, charakterystycznej dla danego typu ośrodka i jego misji. Obserwowany był zanik usług proinnowacyjnych doradczych i szkoleniowych, a także inkubacyjnych. Mały rezultaty związane z komercjalizacją i transferem technologii. W sytuacji słabnącej misji widać było niedostosowanie wielu ośrodków do pozyskiwania środków na działalność z rynku mimo, że środowisko biznesowe było największym beneficjentem usług. Powodem była niska profesjonalizacja i jakość oferowanych usług często nie dopasowanych do potrzeb firm. W konsekwencji niektóre ośrodki kończyły swoją aktywność a inne ją stopniowo modyfikowały dostosowując do oczekiwań rynku i odchodząc od realizacji celów dla jakich zostały powołane.

W raporcie SOOiP z 2018 r., podano również, że okres wielomilionowych inwestycji i intensywnego wsparcia projektowego nie zapewnił trwałości i stabilności w działaniu wielu ośrodkom a ich liczba od roku 2012, kiedy osiągnęła maksimum, systematycznie spadała. W roku 2017 funkcjonowało 560 ośrodków co oznaczało spadek o ponad 30% w stosunku do roku 2012. Ośrodki były dobrze wyposażone technicznie i właściwie wykorzystywały posiadaną infrastrukturę. Badanie wykazało rosnące wykorzystanie infrastruktury laboratoryjnej, znaczącą liczbę świadczonych usług badawczo-rozwojowych i rozszerzającą się skalę działania w tym zakresie. Rosła liczba najemców wykorzystujących infrastrukturę ośrodków. Dotyczyło to zwłaszcza tych ośrodków, które umiały wykorzystać dostępne środki finansowe i czas dla wypracowania właściwego modelu funkcjonowania, wprowadzeniu standardów działalności i zapewnieniu trwałości realizowanym celom.

We wnioskach zawartych w raporcie SOOiP z 2018 r. podano, że analizując zmiany w stanie i strukturze OI na przestrzeni ostatnich dwóch okresów finansowania (2007–2013 i 2014–2020) należy stwierdzić, że były one bezpośrednio związane z prowadzoną przez Unię Europejską i Polskę polityką stosowania bodźców stymulujących zmiany w gospodarce kraju. Polityka ta nie była ukierunkowana na

⁵⁶ Dalej: POIG.

⁵⁷ Dalej raport SOOiP z 2018 r.

budowę trwałej sieci dobrze wyspecjalizowanych ośrodków, a jedynie na realizację krótkookresowych doraźnych celów. Inwestowanie w OI było rodzajem „krótkookresowego eksperymentu”, który ze względu na brak konsekwencji, strategicznego planowania i podejścia systemowego prowadził w wielu przypadkach do niezgodnego z pierwotnym przeznaczeniem wykorzystania środków zainwestowanych w wytworzenie potencjału instytucji wsparcia rozwoju innowacji.

W kolejnym raporcie SOOiP Ośrodki Innowacyjności i Przedsiębiorczości w Polsce z 2021 r. podano, że dotychczasowy okres życia ośrodków innowacji można podzielić na dwa etapy: intensywnego rozwoju, który trwał od momentu ich powstania aż do lat 2010–2012 oraz „większej lub mniejszej zapaści”, który pojawił się po roku 2012. Analizując liczbę komponentów realizowanych przez IOB na uwagę zasługiwała ich malejąca liczba. Od roku 2012 liczba ta zmniejszyła się z poziomu 821 do 382 w roku 2021 (spadek o 53,5%). Wraz z upływem czasu wyrównała się struktura komponentów realizowanych przez IOB. W roku 2020 dominującą pozycją były ośrodki przedsiębiorczości, które posiadały prawie 70% udział w ogólnej sumie komponentów. W roku 2021 udziały ośrodków innowacji i ośrodków przedsiębiorczości są do siebie zbliżone i wahają się w przedziale od 36 do 40%.

Badanie wykazało, że 47% ośrodków z zapleczem infrastrukturalnym w 2020 roku poniosło stratę w związku z prowadzoną działalnością. W ośrodkach z zapleczem infrastrukturalnym główną barierą był brak instrumentów finansowych dla sektora MSP w ramach, których ośrodki mogłyby świadczyć usługi dla firm. Drugim istotnym problemem był brak zasobów finansowych na wkład własny do projektów co jest powiązane ze statusem non profit ośrodków⁵⁸. Ta bariera istotnie wpływała na niskie zainteresowanie ośrodków konkursami ogłaszanymi na poziomie krajowym i regionalnym. Ponadto pojawiła się bariera w postaci braku odpowiednio przygotowanego personelu. W dalszej kolejności pojawiły się problemy z biurokracją projektową oraz niemożność wykorzystania zasobów rzeczowych jako wkładu własnego do projektów.

Ośrodki bez zaplecza infrastrukturalnego jako główny problem wskazały brak zasobów finansowych na wkład własny do projektu oraz brak instrumentów finansowych dla sektora MSP, w których realizacji mogłyby uczestniczyć również ośrodki jako realizatorzy usług. W ośrodkach tych jednak nie stwierdzono bariery w postaci braku dobrze przygotowanego personelu do realizacji usług.

W raporcie podano, że zdiagnozowane bariery w działaniu i rozwoju ośrodków w dużej części efektem zastosowania w ostatniej perspektywie finansowej tak zwanego popytowego podejścia do finansowania działalności ośrodków, bez wdrożenia żadnych instrumentów wspierających tą nieudaną jak się okazało transformację. Na przykład poprzez wzmocnienie jej silną kampanią promującą ośrodki innowacji w skali całego kraju.

W raporcie podano, że wśród barier wskazanych jako główne, ośrodki wymieniają brak instrumentów finansowych dla MSP w ramach, których ośrodki mogłyby świadczyć usługi. Podjęte w 2015 roku przez PARP działania uruchomienia takiego instrumentu nie przyniosły oczekiwanych, pozytywnych rezultatów. Poza jednym działaniem 2.3.1. PO IR nie wdrożono żadnych tego typu mechanizmów na poziomie krajowym. Próbę zaradzenia tej sytuacji podjął samorząd województwa mazowieckiego tworząc instrument dedykowany do realizacji przez akredytowane przezeń ośrodki, co uznano za działanie z pozytywnym efektem wartym implementacji na poziomie krajowym. Drugą bardzo istotną barierą w obu grupach badanych

58 Rudawska, J. (2020). Bariery rozwoju proinnowacyjnych usług z perspektywy ośrodków innowacji w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 64(5), 166-177.

ośrodków był brak zasobów finansowych na wkład własny. Biorąc pod uwagę bardzo trudny dochodowo okres ostatnich siedmiu lat wskazane byłoby uwzględnienie w kryteriach przyznawania finansowania rzeczowy lub merytoryczny wkład własny ośrodków. Trzecim ważnym obszarem w obu grupach była uciążliwa biurokracja, na co wskazywała również duża liczba pracowników administracyjnych w obu grupach ośrodków.

W raporcie z 2021 r. podano, że większość ośrodków posiadających zaplecze infrastrukturalne prowadzi monitoring i ewaluację, a 2/3 z nich ma wdrożone systemy monitorowania i systematycznie bada potrzeby swoich klientów i ich zadowolenie ze świadczonych usług.

Równocześnie w ww. raporcie wskazano na odchodzenie od badania zapotrzebowania rynku i analizy informacji ekonomicznej i statystycznej. Aktywność w tym zakresie istotnie spadła w porównaniu lat 2021 i 2016 tj.

- w roku 2016 obserwację zapotrzebowania rynku podejmowało 81% ankietowanych ośrodków podczas gdy w roku 2021 już tylko 8%,
- w roku 2016 analizę informacji ekonomicznej i statystycznej prowadziło 55% ankietowanych ośrodków podczas gdy w roku 2021 już tylko 11%.

Ograniczenie ewaluacji głównie do ankietowania swoich lokatorów i maksymalizacji ich zadowolenia świadczy o niepodejmowaniu przez IOB nowych inicjatyw oraz stopniowe zamykanie się ośrodków na nowych klientów.

Ośrodki te łącznie wykazały 1037 lokatorów na koniec 2020 roku. Wśród nich zdecydowaną większość, bo ponad 75% stanowili mikroprzedsiębiorcy.

Wdrożone systemy monitorowania i systematycznego badania potrzeb swoich klientów oraz ich zadowolenie z usług, na potrzeby własne posiadało 60% ośrodków bez zaplecza infrastrukturalnego. W ośrodkach tych, świadczących głównie usługi miękkie, wsparcie w powstaniu otrzymywało średnio mniej ok. 5 firm rocznie, w tym generalnie nie było wśród nich firm technologicznych (0,13 średnia na 1 ośrodek), a z oferty korzystali przede wszystkim menedżerowie firm. Łącznie ośrodki te zrealizowały 18 projektów komercjalizacyjnych, ponadto udzieliły wsparcia 15 projektom inwestycyjnym. Niektóre ośrodki prowadziły również działania przedsiębiorcze angażując się w różnego typu inicjatywy promocyjno-informacyjne na temat innowacji.

We wnioskach zawartych w raporcie SOOiP z 2021 r. podano, że w ostatnich trzech latach liczba ośrodków innowacji i ośrodków przedsiębiorczości zmniejsza się a ich struktura ulega zmianie. Nastąpił spadek liczby wszystkich rodzajów ośrodków innowacji poza CTT (generowanych regulacją ustawową). W najbliższych latach spodziewano się kolejnych zmian w liczbie IO w związku z ograniczeniem zewnętrznego finansowania ze środków unijnych oraz poszukiwaniem przedsięwzięć, które generują przychody, ale niekoniecznie wpisują się w definicję IO. Skutkować to miało dalszym zanikiem działalności misyjnej ośrodków i podejmowaniem przez ich właścicieli aktywności często odbiegającej od działalności podstawowej, charakterystycznej dla danego typu ośrodka. Przejawem tych procesów był obserwowany zanik oferty usług szkoleniowych, doradczych, usług inkubacyjnych i usług związanych z komercjalizacją.

W wyniku analizy zmian w stanie i strukturze IO na przestrzeni ostatnich dwóch okresów finansowania (2007-2013 i 2014-2020) stwierdzono, że są one bezpośrednio związane z prowadzoną przez Unię Europejską i Polskę polityką stosowania bodźców stymulujących zmiany w gospodarce kraju. Polityka ta nie była ukierunkowana na budowę trwałej sieci dobrze wyspecjalizowanych ośrodków, a jedynie realizację krótkookresowych doraźnych celów. Inwestowanie w IO było rodzajem „krótkookresowego eksperymentu”, który ze względu na brak konsekwencji,

strategicznego planowania i podejścia systemowego prowadził w wielu przypadkach do niezgodnego z pierwotnym przeznaczeniem wykorzystania środków zainwestowanych w wytworzenie potencjału instytucji wsparcia rozwoju innowacji.

W ośrodkach dominowała działalność oparta na projektach - w większości dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej - przy malejącej aktywności w zakresie świadczenia usług doradczych i szkoleniowych. Projekty i granty zewnętrzne (regionalne, krajowe i zagraniczne) stanowiły, po opłatach z najmu, największe źródło wpływów ośrodków. Ogólna liczba świadczonych przez ośrodki usług specjalistycznych oraz ich beneficjentów była mała. Dotyczyło to w szczególności organizacji, które posiadały infrastrukturę pod wynajem. Załamaniu uległ także, widoczny w badaniu 2018 r., pozytywny trend wzrostowy w osiąganych rezultatach w transferze technologii.

W raporcie SOOiP z 2021 r. podano, że zidentyfikowane w raporcie z 2018 r. zagrożenia w działalności ośrodków pogłębiły się. Brak było określenia strategicznych celów działania ośrodków połączonego z monitorowaniem ich realizacji oraz brak włączenia tej grupy podmiotów w strategiczne działania Państwa. Niewiele ośrodków prowadziło całościowy monitoring swoich działań i ich skuteczności. Było to widoczne szczególnie w obszarze świadczenia usług wsparcia. Gromadzone były głównie te dane, których wymagają wyłącznie instytucje zarządzające programami finansującymi wsparcie i inne kontrolujące ośrodek.

W raporcie podano, że prawie 72% ośrodków deklaruowało posiadanie certyfikatów potwierdzających standardy działania i jakość usług. Posiadane certyfikaty nie przekładały się na wzrastającą liczbę świadczonych przez ośrodki usług.

Ww. raport wskazywał ponadto, że w okresie od 2016 r. do 2021 r. istotnie zmniejszyła się ilość IOB z zapleczem infrastrukturalnym posiadających ww. certyfikaty jakości usług. I tak

z 61% do 41% spadła ilość ośrodków posiadających certyfikat ISO;

z 17% do 6% spadła ilość ośrodków posiadających certyfikat SOOIP;

z 17% do 6% spadła ilość ośrodków posiadających akredytację MRiT;

i utrzymała na niezmiennym poziomie ilość certyfikacji wydawanych przez EBN⁵⁹ tj. 6%.

W porównaniu do roku 2016, wg danych przytoczonych w przedmiotowym raporcie, zmniejszyła się działalność IOB jako brokerów innowacji (tj. podmiotów świadczących usługi komercjalizacji i transferu technologii). Raport wykazał w tym zakresie spadek aktywności IOB w porównaniu do roku 2016. M.in. spadła średnia liczba wdrożeń nowych technologii realizowanych przez ośrodki deklarujące działalność w tym obszarze. W 2020 r. średnia liczba wdrożeń wyniosła 2,9 na ośrodek podczas gdy w roku 2016 była ona wyższa i wyniosła 8,4 wdrożeń na ośrodek.

Raport wskazywał ilość firm technologicznych będących klientami ośrodków z zapleczem infrastrukturalnym (tj. ośrodków, wśród których dominują parki technologiczne ukierunkowane na wspieranie podmiotów o innowacyjnym charakterze). Firmy technologiczne stanowiły jedynie ok 50% klientów tych ośrodków, mimo że ich misją było wsparcie innowacyjności.

W rekomendacjach zawartych w raporcie SOOiP z 2021 r. zwrócono się o:

- 1) rozważenie objęcia IOB w Polsce odrębną regulacją wprowadzającą jednolitą ich definicję, zakres działania, jak również wyłączającą je spod działania

⁵⁹ EBN (European Business and Innovation Centre Network) to międzynarodowa sieć instytucji otoczenia biznesu. Należy do niej ponad 260 członków: parki technologiczne, inkubatory i akceleratorzy przedsiębiorczości, uczelnie, organizacje rządowe, duże przedsiębiorstwa i inwestorzy. EBN przyznaje certyfikat EU|BIC (którego pomysłodawcą była Komisja Europejska) który rygorystycznie sprawdza i potwierdza jakość i skuteczność wspierania przedsiębiorców.

przepisów istotnie ograniczających możliwość efektywnego ich działania (m.in. status dużego przedsiębiorstwa ograniczający możliwość pozyskiwania środków z UE, obciążenie ośrodków z zapleczem infrastrukturalnym podatkiem od budynków oddanych w dzierżawę i najem, zwiększona podstawa opodatkowania na usługi doradcze świadczone przez ośrodki w ramach uzyskanych dotacji, ograniczenia dotyczące braku elastyczności i konkurencyjności wynagrodzeń wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych wśród ośrodków JST, obciążenia biurokracją i procedurami związanymi z prawem zamówień publicznych w stosunku do wyboru podwykonawców, w tym ekspertów zmuszających do wyboru niekoniecznie najlepszej merytorycznie ale najtańszej oferty),

- 2) prowadzenie konsekwentnej polityki w stosunku do IOB w zakresie weryfikacji ich kompetencji i efektywności działania poprzez wdrożenie nowego systemu akredytacji przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii połączonego z elektronicznym systemem monitorowania akredytowanych ośrodków, wobec non profit-owego statusu IOB stworzenie instrumentów wspierających je w rozwoju już świadczonych i wdrażaniu nowych usług dla rozwoju sektora MSP z uwzględnieniem ich ograniczeń w możliwościach współfinansowania realizowanych projektów,
- 3) zaprojektowanie i wdrożenie na poziomie krajowym wsparcia personelu IOB w zakresie podnoszenia poziomu wiedzy, kompetencji i doświadczenia dla świadczenia specjalistycznych usług doradczych i szkoleniowych, głównie poprzez specjalistyczne szkolenia, warsztaty i wizyty studialne. Powinno ono przyjąć formułę kompleksowego, specjalistycznego ekosystemu wsparcia zorganizowanego przez praktyków dla praktyków z udziałem przedstawicieli IOB w roli trenerów. Takie rozwiązanie wzmocniłoby jednocześnie poziom współpracy oraz sieciowania (networkingu) pomiędzy IOB w Polsce,
- 4) zaprojektowanie i wdrożenie na poziomie krajowym instrumentu wspierającego sieciowanie, współpracę projektową na poziomie krajowym i europejskim. Wymianę doświadczeń, prezentowanie na szerokim forum IOB/ MSP/administracji publicznej dobrych praktyk w działaniu IOB,
- 5) zorganizowanie na poziomie krajowym akcji promującej usługi akredytowanych IOB skierowanej do sektora MSP, dla zapewnienia efektywniejszego wykorzystania środków wsparcia rozwoju firm.

Odnośnie zorganizowania na poziomie krajowym akcji promującej usługi akredytowanych IOB skierowanej do sektora MSP, dla zapewnienia efektywniejszego wykorzystania środków wsparcia rozwoju firm Dyrektor Generalna wyjaśniła, że MRiT planuje wdrożenie projektu pilotażowego obejmującego rozwój współpracy i sieciowanie OI oraz działania szkoleniowe, doradcze i wymianę dobrych praktyk z partnerami zagranicznymi. Planowano wdrożenie tego projektu po uruchomieniu nowego systemu akredytacji OI i przeprowadzeniu procesu akredytacji. Według wyjaśnień projekt ten może również obejmować akcję promującą usługi akredytowanych OI, o ile w toku dalszych prac nad projektem przeprowadzenie takiego zadania zostanie uznane za zasadne.

Dyrektor Generalna wyjaśniła również, że aczkolwiek opisane raporty są ważnym wsparciem merytorycznym do planowania działań ich dotyczących, to są to analizy opracowane przez podmioty zewnętrzne, które nie stanowią wiążących dla administracji publicznej wytycznych dot. planowanych działań. MRiT uwzględni w swoich działaniach wobec OI wnioski wynikające z tych analiz w możliwie szerokim zakresie, ale opracowywane rozwiązania wynikają jednak przede wszystkim z celów rozwojowych określonych w krajowych dokumentach strategicznych i zebranych

doświadczeń dot. funkcjonowania OI. NIK zauważa, że raporty opisane w wystąpieniu, były podstawowymi źródłami informacji o sytuacji IOB, gdyż Minister nie pozyskiwał danych w inny sposób.

(akta kontroli str. 19-22, 46-54, 71-74)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister nie zapewnił warunków skutecznej i rzetelnej realizacji polityki Rady Ministrów w zakresie *dostosowania usług IOB do świadczenia nowych i precyzyjnie sprofilowanych usług w odpowiedzi na popyt zgłaszany przez przedsiębiorców oraz wypracowanie mechanizmu monitorowania IOB oraz w zakresie podniesienia wydajności systemu obsługi innowatora i profesjonalizacji usług dostarczanych przez instytucje otoczenia biznesu (IOB jako realni brokerzy innowacji).*

Realizowanie i inicjowanie polityki Rady Ministrów w zakresie swojej właściwości jest obowiązkiem każdego z członków Rady Ministrów w świetle § 6 uchwały *Regulamin pracy Rady Ministrów*⁶⁰. Oba ww. działania zostały określone w przyjętej przez Radę Ministrów w lutym 2017 r. *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*⁶¹. Działania te miały przekładać się na wzmocnienie koncentracji działań proinnowacyjnych oraz mobilizację kapitału prywatnego na rzecz prowadzenia działalności B+R+I. Z kolei podejmowanie działań sprzyjających wzrostowi innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki leżało w kompetencji ministra ds. gospodarki⁶². Wobec powyższego realizacja wskazanych działań leżała w kompetencjach tego ministra.

Wg wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIP⁶³ *Dostosowanie usług (...) leżało w głównej mierze w kompetencji samorządów regionalnych, a Ministerstwo miało jedynie współpracować przy jego realizacji poprzez zapewnienie samorządom udziału w nowym systemie akredytacji i wobec powyższego Ministerstwo nie podjęło działań w celu zapewnienia warunków jego skutecznej realizacji.*

NIK nie podziela argumentacji Ministerstwa. SOR jako program rządowy nie mógł określać zadań organów administracji samorządowej. Realizowanie i inicjowanie polityki Rady Ministrów jest, jak wyżej wskazano, zadaniem nałożonym na Ministra zgodnie z jego właściwością określoną w ustawie o działach. Jednocześnie NIK podziela opinię, że dla jego realizacji niezbędna jest współpraca z władzami samorządowymi. W ocenie NIK niepodjęcie realizacji tego działania nie pozwala na rzetelną i skuteczną realizację polityki Rady Ministrów określonej w SOR.

O nieskuteczności realizacji polityki określonej w SOR dla tego zadania świadczy niepodjęcie przez IOB nowych inicjatyw oraz stopniowe zamykanie się ośrodków na nowych klientów, na co wskazuje przeprowadzona w 2021 r. analiza SOOIP. Wykazała ona, że ośrodki ograniczają monitoring i ewaluację głównie do ankietowania swoich lokatorów starając się zmaksymalizować ich zadowolenie, natomiast odchodzą od badania zapotrzebowania rynku i analizy informacji ekonomicznej i statystycznej. Aktywność w tym zakresie istotnie spadła w porównaniu lat 2021 i 2016 tj.:

⁶⁰ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów*.

⁶¹ Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) przyjęta przez Radą Ministrów 14 lutego 2017 r. Dalej: SOR.

⁶² Art. 9 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512).

⁶³ Pismo MRiT z 25 października 2023 r.

- w roku 2016 obserwację zapotrzebowania rynku podejmowało 81% ankietowanych ośrodków podczas gdy w roku 2021 już tylko 8%,
- w roku 2016 analizę informacji ekonomicznej i statystycznej prowadziło 55% ankietowanych ośrodków podczas gdy w roku 2021 już tylko 11%.

Dla *podniesienia wydajności (...)* Ministerstwo założyło wprowadzenie zmiany do dotychczas funkcjonującego systemu akredytacji oraz współpracy z MRiF przy uruchomieniu wsparcia finansowego w ramach środków unijnych założonych na lata 2021-2027, przy czym do zakończenia działań kontrolnych żadne z powyższych działań nie zostało wdrożone.

W ocenie NIK ograniczenie działania do prac nad powyższymi czynnościami było działaniem nierzetelnym i nie pozwalającym skutecznie realizować polityki Rady Ministrów.

Przywołana strategia rządowa zakładała podniesienie profesjonalizacji usług IOB podczas gdy przeprowadzona w 2021 r. analiza SOOIP wskazywała, że w okresie od 2016 r. do 2021 r. zmniejszyła się istotnie ilość IOB z zapleczem infrastrukturalnym o potwierdzonej jakości świadczonych usług. Powyższe oceniano w oparciu o dane o ilości IOB posiadających certyfikaty weryfikujące jakość podejmowanych przez nie działań i tak:

z 61% do 41% spadła ilość ośrodków posiadających certyfikat ISO;

z 17% do 6% spadła ilość ośrodków posiadających certyfikat SOOIP;

z 17% do 6% spadła ilość ośrodków posiadających akredytację MRiT;

i utrzymała na niezmiennym poziomie ilość certyfikacji wydawanych przez EBN tj. 6%.

Wobec powyższego dla przedsiębiorców zmniejszyła się liczba ośrodków o potwierdzonej/gwarantowanej skuteczności działania.

W porównaniu do roku 2016 zmniejszyła się działalność IOB jako brokerów innowacji (tj. podmiotów świadczących usługi komercjalizacji i transferu technologii). Raport SOOIP z 2021 r. wykazał w tym zakresie spadek aktywności IOB w porównaniu do roku 2016. M.in. spadła średnia liczba wdrożeń nowych technologii realizowanych przez ośrodki deklarujące działalność w tym obszarze. W 2020 r. liczba wdrożeń wyniosła 2,9 na ośrodek podczas gdy w roku 2016 była ona wyższa i wyniosła 8,4 wdrożeń na ośrodek. Powyższe dane wskazują na nieskuteczną realizację działań Ministra mających podnieść wydajność IOB jako brokerów innowacji.

O nieskuteczności podejmowanych działań w badanym okresie świadczyła również ilość firm technologicznych będących klientami ośrodków z zapleczem infrastrukturalnym (tj. ośrodków, wśród których dominują parki technologiczne ukierunkowane na wspieranie podmiotów o innowacyjnym charakterze). Firmy technologiczne stanowiły ok 50% klientów tych ośrodków, co nie pozwalało potwierdzić, iż wypełniały one swoją misję wsparcia innowacyjności.

Za nierealizowanie przedmiotowych działań odpowiedzialne było kierownictwo Departamentu DIP, któremu Minister na mocy regulaminów powierzył wykonywanie zadań związanych z funkcjonowaniem IOB.

Akredytacja udzielana przez MRiT potwierdzała kompetencje akredytowanych podmiotów do określonych działań. Aby uzyskać akredytację podmioty te musiały wykazać się skutecznością podejmowanych działań oraz dysponować odpowiednim personelem oraz dysponować spisanyymi standardami dla świadczonych usług oraz procedurą ochrony własności intelektualnej.

Akredytacja MRiT nie odpowiadała natomiast na wskazywane przez IOB bariery w ich funkcjonowaniu i rozwoju.

Wobec powyższego w ocenie NIK Minister nie zapewnił stworzenia systemowego podejścia do funkcjonowania IOB nie podejmując działań, które rekomendowali autorzy raportów analizujących działanie takich systemów w krajach wysokorozwiniętych, autorzy raportów analizujących sytuację IOB w Polsce, a także działań zawartych w regulaminach organizacyjnych Ministerstwa. W szczególności:

- a) Minister nie dokonał analizy regionalnych warunków, w których ma funkcjonować IOB. Celem analizy miało być zdefiniowanie, jaka specjalizacja będzie dla niego najbardziej korzystna, pomimo iż zgodnie z regulaminami organizacyjnymi obowiązującymi w badanym okresie, był właściwy do prowadzenia spraw z zakresu IOB, a następnie OI. NIK ocenia powyższe zaniechanie za nierzetelność. Na potrzebę takich działań wskazywali autorzy raportu (firma EVALU przy udziale ekspertów Politechniki Warszawskiej) zleconego przez Ministra, za kwotę 220,8 tys. zł raportu *Analiza obejmująca polityki oraz instrumenty wsparcia wobec instytucji otoczenia biznesu wspierających innowacyjność przedsiębiorstw w wybranych krajach z 2019 r.* W raporcie przeanalizowano systemy IOB w Czechach, Hiszpanii, Finlandii, Francji, Izraelu, Korei Południowej Niemczech, Norwegii, Singapurze, Szwecji, USA i Wielkiej Brytanii,

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że wniosek ten należy uznać za zasadny biorąc pod uwagę fakt, że OI specjalizujące się w świadczeniu usług proinnowacyjnych dla firm z danej branży czy obszaru technologicznego mogą zapewniać wyższą jakość usług i cieszyć się większym zainteresowaniem ze strony przedsiębiorstw. Zdaniem Dyrektora Generalnej adresatem tej rekomendacji powinny być jednak przede wszystkim podmioty zarządzające OI, które lepiej znają lokalne uwarunkowania, regionalne specjalizacje gospodarcze i są odpowiedzialne za wyznaczanie celów rozwojowych OI. Według Dyrektora Generalnej Minister nie pełni funkcji właścicielskich czy nadzorczych wobec wszystkich OI, nie był więc podmiotem właściwym do definiowania ich specjalizacji. Niemniej w DIP MRiT prowadzone były prace analityczne i zlecane były badania dotyczące tzw. Krajowych Inteligentnych Specjalizacji, które mogą zostać wykorzystane przy określaniu specjalizacji Ośrodków.⁶⁴

NIK podziela pogląd, że przy określaniu specjalizacji powinny uczestniczyć IOB. Jednakże, jak wynika z ww. raportu, niezbędna jest przy tym również koordynacja tych działań przez administrację centralną m.in. poprzez tworzenie mechanizmów wspierających i promujących te zadania, a w tych sprawach właściwy jest Minister. NIK zauważa, że scedowanie określania specjalizacji na IOB jest sprzeczne z rozwiązaniami stosowanymi przez ww. kraje, które stworzyły skuteczne systemy wspierania przedsiębiorców poprzez działania IOB. Należy też zwrócić uwagę, że od sformułowania ww. rekomendacji minęły cztery lata.

- b) Minister nie podjął działań mających na celu przyjęcie aktu prawnego określającego zasady funkcjonowania systemu IOB w Polsce. NIK ocenia zaniechanie w tym zakresie za działanie nierzetelne. Dyrektor DIP wyjaśniła, że prowadzone przez Departament działania odnoszące się do ośrodków innowacji nie wymagały dotychczas przygotowania projektów aktów prawnych regulujących tę sferę⁶⁵. NIK nie podziela tej argumentacji. Potrzeba przygotowania regulacji wynikała z analiz rozwiązań w krajach w których działały efektywne systemy IOB, raportu dotyczącego sytuacji IOB w Polsce, a także regulaminu organizacyjnego Departamentu Innowacji Ministerstwa z 26 lipca 2018 r.

⁶⁴ Pismo Dyrektora Generalnej z 28 września 2023 r. nr DKT-IV.0810.6.2023.

⁶⁵ Pismo Dyrektora Generalnej z 28 września 2023 r. nr DKT-IV.0810.6.2023.

- c) Minister nie realizował zadania wspierania rozwoju i sieciowania OI, określonego w §9 pkt 4 lit. c regulaminu Departamentu Innowacji i Polityki Przemysłowej z 2 lutego 2023 r. W celu realizacji zadania Departament planował przygotowanie projektu pilotażowego obejmującego rozwój współpracy i sieciowanie funkcjonujących w Polsce ośrodków innowacji, w tym zwłaszcza ośrodków innowacji akredytowanych przez MRiT. Planowane były również działania szkoleniowe i doradcze dla ośrodków innowacji oraz wymiana dobrych praktyk z partnerami zagranicznymi. W trakcie kontroli nie był znany harmonogram realizacji tego projektu. Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej szczegółowy harmonogram będzie mógł być opracowany po przeprowadzeniu procesu akredytacji OI, zgodnie z założeniami nowego systemu oraz po zapewnieniu źródła jego finansowania⁶⁶. Zdaniem NIK planowania działań, bez określenia terminów ich realizacji, służących realizacji obowiązków nałożonych w regulaminie organizacyjnym, nie można uznać za wystarczającą realizację tych obowiązków. Ponadto NIK zauważa, że zapisy określające zadania DIP w regulaminie z 2 lutego 2023 r. były doprecyzowaniem⁶⁷, a nie rozszerzeniem zadań Departamentu, które powinny być wykonywane co najmniej od 2018 r.
- d) Nie zostało wykonane zadanie wyznaczania kierunków rozwoju OI określone w §13 pkt 2 lit. a ww. regulaminu z 2 lutego 2023 r. NIK zwraca uwagę, że w świetle ustaleń kontroli⁶⁸ zapisy określające zadania DIP w regulaminie z 2 lutego 2023 r. były doprecyzowaniem, a nie rozszerzeniem zadań Departamentu, które powinny być wykonywane co najmniej od 2018 r. Dyrektor DIP wyjaśniła, że wyznaczanie kierunków rozwoju ośrodków innowacji nastąpi poprzez ustalenie założeń systemu akredytacji OI oraz szczegółowych kryteriów oceny wniosków o akredytację odzwierciedlających te założenia. Ponadto DIP nie pełni funkcji właścicielskich czy nadzorczych nad ośrodkami innowacji, w związku z czym nie opracowuje dokumentu wyznaczającego kierunki ich działalności i rozwoju. Minister zachęcał jednak same OI do wyznaczania sobie celów rozwojowych wpisujących się w obszary uznane za priorytetowe, co znajdowało odzwierciedlenie w nowo zaprojektowanych kryteriach oceny wniosków o akredytację.

NIK zwraca uwagę, że o określenie kierunków rozwoju zwracały się IOB. W raporcie SOOiP *Ośrodki Innowacyjności i Przedsiębiorczości w Polsce z 2018 r.* podano, że „brak systemowego podejścia, określenia strategicznych celów ośrodków połączonego z monitorowaniem ich realizacji oraz brak wprężenia tej grupy podmiotów w strategiczne działania Państwa skutkowało podejmowaniem przez właścicieli ośrodków działalności często odbiegającej od działalności podstawowej, obserwowany był zanik usług proinnowacyjnych doradczych i szkoleniowych, a także inkubacyjnych. Mały rezultat związany z komercjalizacją i transferem technologii”.

W konsekwencji nieskutecznych i ograniczonych działań nie podniesiono jakości, wydajności działania IOB na rzecz innowacji oraz nie podjęto działań na rzecz nowych aktywności tych instytucji.

(akta kontroli str. 46-54, 63-70, 71-74)

⁶⁶ Realizacja projektu została zaplanowana w ramach działania 02.14 Inno_LAB Programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027.

⁶⁷ Do Ośrodków Przedsiębiorczości zalicza się ośrodki szkoleniowo-doradcze, preinkubatory, inkubatory przedsiębiorczości.

⁶⁸ Pismo Dyrektor DIP z 25 sierpnia 2023 r.

2. Nierzetelne przygotowanie projektu strategicznego *Nowy system akredytacji instytucji otoczenia biznesu wspierających innowacyjność przedsiębiorstw* przyjętego w Strategii Produktywności.

- a) Nieprzeprowadzenie oceny efektów i skuteczności realizacji celów dotychczas funkcjonującego systemu akredytacji co stało w sprzeczności ze standardem kontroli zarządczej B6.

Standard ten zaleca przeprowadzenie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium skuteczności, efektywności i oszczędności. Ministerstwo nie przeprowadziło analizy czy i w jakim stopniu dotychczasowy system akredytacji przyspieszał profesjonalizację IOB, zwiększał rezultaty i podnosił jakość ich działania oraz rozwijał ich kompetencje co było celem dotychczasowej akredytacji. Nie zdiagnozowało równocześnie potencjalnych nieprawidłowości w jego działaniu. W sytuacji podjęcia prac nad zmianami założeń systemu akredytacji taka ocena była szczególnie pożądana, ponieważ umożliwiłaby weryfikację dotychczasowych efektów, a w konsekwencji zaprogramowanie zmian adekwatnie do zidentyfikowanych potrzeb.

Wg wyjaśnień Dyrektor Generalnej Ministerstwo zleciło wykonanie „*Analizy potencjału Ośrodków Innowacji akredytowanych przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii*” i w oparciu o nią oraz o analizę „*Analiza obejmująca polityki oraz instrumenty wsparcia wobec instytucji otoczenia biznesu wspierających innowacyjność przedsiębiorstw w wybranych krajach*” oceniało dotychczasowe funkcjonowanie OI.

W ocenie NIK brak było we wskazanych dokumentach oceny w jakim stopniu system akredytacji wpływa na podnoszenie jakości świadczonych usług jak i realizację pozostałych wyżej przywołanych celów które miał on realizować. Ww. raporty wskazują szereg barier w funkcjonowaniu OI ale nie zawierają informacji o nieprawidłowościach w dotychczasowym działaniu systemu akredytacji w oparciu o które można było dokonać zmian samego systemu akredytacji OI. Wobec powyższego brak wskazanych analiz jest w ocenie NIK działaniem nierzetelnym i sprzecznym ze standardem kontroli zarządczej B6.

- b) Nieopracowanie założeń finansowych i zakresu prac dla realizacji zadania *Zwiększenie skuteczności działań Ośrodków Innowacji*, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Ministerstwo przystępując do realizacji zadania nie określiło dokładnego zakresu prac jakie były niezbędne dla jego realizacji i nie oszacowało niezbędnych kosztów. Na zasadność takiego planowania działań wskazują „*Standardy zarządzania projektami strategicznymi*” przygotowane przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. „*Standardy zarządzania projektami strategicznymi*” przygotowane przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wskazywały, iż oszacowanie kosztów realizacji projektu oraz opracowanie jego modelu finansowego jest elementem fazy jego planowania.

Zastępca Dyrektor DIP⁶⁹ wyjaśniła, że ramy finansowe dla realizacji tego zadania wynikają z kwoty alokacji przeznaczonych na działanie 2.18 w ramach programu FENG. Zakres prac z kolei obejmuje zmianę systemu akredytacji OI.

W ocenie NIK założenia finansowe powinny uwzględniać również prace przygotowawcze dla realizacji zadania zmiany systemu akredytacji. W tym przypadku dotyczy to określenia w pierwszej kolejności jakie prace/analizy zewnętrzne będą potrzebne oraz oszacowania niezbędnych na ich realizację

⁶⁹ Pismo MRiT z dnia 23 listopada 2023 r.

środków. Pomimo wydatkowania kwoty 574,3 tys. zł Ministerstwo nie przeprowadziło wcześniej analizy jakie prace są niezbędne i powinny zostać sfinansowane z dostępnych środków co wg ww. standardów zarządzania projektami strategicznymi powinno mieć miejsce. Równocześnie NIK wskazuje, że dla realizacji uruchomienia instrumentów wsparcia finansowego dla akredytowanych podmiotów, Ministerstwo również nie udokumentowało analiz wskazujących, że założone w ramach alokacji kwoty są adekwatne dla skutecznej realizacji działania 2.18.

W ocenie NIK brak założeń finansowych i oszacowania niezbędnych środków jest działaniem nierzetelnym.

Za nierealizowanie przedmiotowych działań odpowiedzialne było kierownictwo Departamentu DIP któremu Minister na mocy regulaminów powierzył wykonywanie zadań związanych z funkcjonowaniem IOB.

3. Nieuwzględnienie przez Ministra w kolejnych regulaminach organizacyjnych Ministerstwa i Departamentu zadań odnoszących się do IOB i skupienie się jedynie na ośrodkach innowacji było działaniem nierzetelnym. Powodowało bowiem wyłączenie z zakresu działań Ministra ośrodków przedsiębiorczości i pozabankowych instytucji finansowych.

Potrzeba poprawy usług świadczonych przez IOB i ich uwzględnienia w prowadzonej przez Ministerstwo polityce została wskazana w SOR w zadaniu *Dostosowanie usług IOB do świadczenia nowych i precyzyjnie sprofilowanych usług w odpowiedzi na popyt zgłaszany przez przedsiębiorców*.

Równocześnie w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa oraz w regulaminie organizacyjnym Departamentu, obowiązujących na początku badanego okresu, założono prowadzenie spraw Instytucji Otoczenia Biznesu. W wyniku kolejnych nowelizacji ww. regulaminów podmiotowy zakres zadań Ministerstwa ograniczono do OI⁷⁰.

Odnośnie ograniczenia zakresu działania Ministra do ośrodków innowacji, Dyrektor DIP wyjaśniła, że w badanym okresie prowadzone były sprawy z zakresu instytucji otoczenia biznesu w kontekście koordynacji polityki innowacyjności, polityki technologicznej i polityki przemysłowej. Według wyjaśnień zapisy w aktualnie obowiązującym Regulaminie DIP zostały w tym zakresie przedstawione w sposób bardziej szczegółowy i precyzyjny. Wskazano, że Departament jest odpowiedzialny za prowadzenie spraw z zakresu akredytacji, wspierania rozwoju i sieciowania ośrodków innowacji, w tym ośrodków innowacji cyfrowych i zielonych), niemniej nie nastąpiła w tym obszarze zmiana zakresu działania Ministra.

NIK zauważa, że zmiana zakresu działania Ministra ze wspierania IOB na wspieranie OI oznacza wyłączenie z zakresu wsparcia innych niż OI IOB, tj. ośrodków przedsiębiorczości i instytucji finansowych. Dyrektor DIP nie wskazała kto i na jakiej podstawie przejął zadania z tego zakresu. W wyjaśnieniach podano, że Minister właściwy ds. gospodarki nie przekazał zadań związanych ze wsparciem przedsiębiorczości na szczebel regionalny, ponieważ kompetencje w obszarze rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności są więc przewidziane zarówno na poziomie administracji rządowej, jak i samorządowej⁷¹. NIK zauważa, że zawężenie podmiotowego zakresu działań

⁷⁰ W badanym okresie regulamin nowelizowany był pięciokrotnie. W obowiązującym w toku czynności kontrolnych regulaminie z 2 lutego 2023 r. przyjęto, że do zadań Departamentu należy prowadzenie spraw z zakresu wspierania rozwoju OI, w tym ich akredytacji.

⁷¹ Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm.) - samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, a także wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji (art. 11 ust. 2 pkt 1 i 6). Z kolei na podstawie art. 9 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach

w zakresie wspierania IOB nie było związane ze zmianą zakresu ustawowych kompetencji ww. organów, a także że zgodnie z SOR przedmiotem działań Ministra miały być wszystkie IOB.

Zastępca Dyrektora DIP podniosła również, że wskazane w SOR przedmiotowe zadanie dotyczy w głównej mierze samorządów regionalnych, a Ministerstwo będzie współpracowało przy jego realizacji poprzez możliwość udziału samorządów w nowym systemie akredytacji. NIK nie podziela tej argumentacji. SOR jest programem rządowym i nie może określać zadań organów administracji samorządowej. Przedmiotowe zadanie jest zadaniem nałożonym na Ministra zgodnie z jego właściwością określoną w ustawie o działach, natomiast dla jego realizacji niezbędna jest współpraca z władzami samorządowymi. Ponadto ze zleconej przez Ministra analizy polityk wsparcia IOB w wybranych krajach wynika, że wsparcie dla wszystkich IOB wymaga koordynacji na szczeblu centralnym.

Za nierealizowanie przedmiotowych działań odpowiedzialne było kierownictwo Departamentu DIP któremu Minister na mocy regulaminów powierzył wykonywanie zadań związanych z funkcjonowaniem IOB.

(akta kontroli str. 46-54, 63-70, 71-74)

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia skutecznej i rzetelnej realizacji polityki Rady Ministrów określonej wobec Instytucji Otoczenia Biznesu.
2. Przeprowadzenie ewaluacji dotychczas funkcjonującego systemu akredytacji OI oraz uwzględnienie jej wyników w projektowanym nowym systemie akredytacji.
3. Prowadzenie prac nad realizacją działań wskazanych w Strategii Produktywności 2030 z uwzględnieniem „Standardów zarządzania projektami strategicznymi” Rządowego Biura Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
4. Uwzględnienie w regulaminach organizacyjnych Ministerstwa działań wobec IOB.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 18 grudnia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Prezes
Marian Banaś

/ - /

.....
podpis