NIK o wsparciu projektów zwiększających innowacyjność gospodarki

15.5.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

W 2025 roku, podobnie jak rok wcześniej, zajęliśmy 23. miejsce w Europejskim Rankingu Innowacyjności (EIS), pokonując jedynie Słowację, Łotwę, Bułgarię i Rumunię. To właśnie niska pozycja Polski w klasyfikacjach innowacyjności była jedną z przyczyn podjęcia przez NIK kontroli w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Kontrola pokazała, że NCBR i jego cztery spółki w niewielkim stopniu osiągnęły zaplanowane efekty działalności, mimo wydania w ciągu dziesięciu lat niemal 47 mld złotych na wspieranie projektów mających zwiększyć innowacyjność, a tym samym konkurencyjność polskiej gospodarki:

- do końca 2023 r. w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój Centrum rozdysponowało blisko 23 mld zł. **Liczba wdrożeń i komercjalizacji wyników prac badawczo-rozwojowych została osiągnięta na poziomie od 10% do 40% planu**, **a przychody z komercjalizacji ich wyników wyniosły od 1% do 17%.** Osiągnięcie docelowych wartości wymagałoby wielu sukcesów komercjalizacyjnych w ciągu najbliższych kliku lat, co biorąc pod uwagę ustalenia kontroli jest w ocenie NIK mało prawdopodobne;
- w latach 2022-2024 spółka IDEAS sporządziła około 130 prac naukowych, ale nie doprowadziła do komercjalizacji jakichkolwiek wyników przeprowadzonych badań i prac rozwojowych. Założono, że **przychody z komercjalizacji miały stanowić zaledwie 0,7% nakładów na spółkę zaplanowanych w wysokości 428 mln zł. Tymczasem zgodnie z aktem założycielskim i pierwotnym projektem działalności, jej wynikiem miała być komercjalizacja wyników B+R (Badania+Rozwój);**
- spółka AKCES oprócz pilotażu nie przeprowadziła żadnego programu akceleracyjnego (intensywny, zazwyczaj kilkumiesięczny program wsparcia dla młodych firm, czyli startupów), wskutek czego **koszty przekazania przez nią grantów** (bezzwrotnych środków przeznaczonych na finansowanie określonych działań) **w łącznej kwocie 1,7 mln zł wyniosły 16 mln zł**. **To oznacza, że udzielenie jednego grantu wynoszącego 300 tys. zł wymagało nakładu 2,8 mln zł. Otrzymane środki wykorzystano głównie na bieżącą działalność spółki;**
- łączna wartość inwestycji dokonanych do końca 2024 r. przez spółkę NIF stanowiła tylko 16% pierwotnych planów, **zainwestowano bowiem nieco ponad 75 mln zł z zakładanych 471 mln zł. Wynikło to głównie z kilkakrotnego braku zapewnienia minimalnej wymaganej obsady organów spółki (Zarządu, Rady Nadzorczej i Komitetu Inwestycyjnego) i częstych zmian kadrowych w tych organach i pozostałych pracowników spółki, a także z kryzysu wizerunkowego całej Grupy NCBR, który ograniczał zaufanie potencjalnych inwestorów – spółek portfelowych.**

NCBR podpisując w ostatnich 10 latach ok. 9,5 tys. umów dofinansowania, udzieliło wsparcia finansowego przedsiębiorcom krajowym i środowiskom naukowym. Następowało to głównie **w trybach konkursowych, które nie zawsze przeprowadzano prawidłowo i w zakładanych pierwotnie terminach, nie zawsze też dobór ekspertów oceniających wnioski był w pełni przejrzysty.**

Kontrola przeprowadzona przez NIK pokazała także, że **brak odpowiedniej obsady kadrowej** w kluczowych działach związanych z udzielaniem dofinansowania, kontrolą i prowadzeniem

postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu środków finansowych po rozwiązanych umowach, **nie gwarantował w pełni właściwego i transparentnego funkcjonowania NCBR**. **Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na to, że wykryte nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu Centrum nie miały charakteru incydentalnego, ale dotyczyły kluczowych poziomów działania: wyboru ekspertów, obsługi i zamykania umów, odzyskiwania należności, a także bieżącej działalności i jej kosztów, zapewniania kadry, projektowania wskaźników, nadzoru nad spółkami zależnymi oraz komercjalizacji**.

NIK skontrolowała działalność Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz powołanych przez nie spółek:

- IDEAS NCBR Sp. z o.o. (IDEAS),
- NCBR Investment Fund ASI S.A. (NIF),
- NCBR+ Sp. z o.o. (NCBR+)
- Akces NCBR Sp. z o.o. (AKCES).

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2025 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym terminem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli.

• **komercjalizacja:** działania polegające na wykorzystywaniu i udostępnianiu wyników badań naukowych oraz prac rozwojowych w taki sposób, aby umożliwiało to osiąganie korzyści finansowych na zasadach rynkowych;
• **wdrożenia własne:** sprzedaż produktów lub usług wytworzonych lub świadczonych w oparciu o wyodrębnioną własność intelektualną wytworzoną w instytucie, o ile spełnia ona test klasyfikacji;
• **program akceleracyjny:** intensywny, zazwyczaj kilkumiesięczny program wsparcia dla młodych firm (startupów). Oferuje mentoring, szkolenia, dostęp do inwestorów oraz finansowanie (granty/equity)
w celu szybkiego rozwoju i skalowania biznesu. Programy te pomagają weryfikować pomysły, pozyskiwać klientów i budować fundamenty firmy.

Problemy z transparentnością przyznawania wsparcia

Celem utworzonego w 2007 r. Narodowego Centrum Badań i Rozwoju jest wzmacnianie współpracy między światem nauki a biznesem. Chodzi o większe zaangażowanie przedsiębiorców w finansowanie badań oraz skuteczniejszą komercjalizację ich wyników. Efektem ma być tworzenie nowoczesnych rozwiązań i technologii, które zwiększą innowacyjność polskiej gospodarki, a tym samym jej konkurencyjność. Trzeba tu jednak dodać, że w 2025 r. wydatki na badania i rozwój (GERD) stanowiły w Polsce od ok. 1,4% do blisko 1,5% PKB, czyli były ponad dwukrotnie mniejsze niż u liderów Europejskiego Rankingu Innowacyjności – Szwecji i Belgii, gdzie wyniosły one ok. 3,4% PKB tych krajów. Osiągnięta przez Polskę w tym rankingu 23. pozycja daje nam miejsce wciąż tylko w grupie tzw. „wschodzących innowatorów". Z kolei w ubiegłorocznym Globalnym Indeksie Innowacyjności (GII) zajęliśmy 39. miejsce na 140 branych pod uwagę państw, awansując o jedną pozycję względem 2024 r.

Efekty wsparcia udzielanego przez NCBR powinny być widoczne w postaci wdrożeń, patentów, nowych miejsc pracy i zaawansowanych produktów, a nie tylko w formalnie zrealizowanych projektach. Centrum powinno dbać też o to, by wydawane na prace badawczo-rozwojowe publiczne pieniądze przynosiły jak największe korzyści gospodarce. **Kontrola przeprowadzona przez NIK pokazała tymczasem, że proces udzielania dofinansowania nie zawsze przebiegał prawidłowo.**

Ustalono m.in., że **w ramach programu Infostrateg** do recenzji (omówienia) jednego z projektów wyznaczono osobę powiązaną z uczelnią wyższą uczestniczącą w tym projekcie. Stwierdzono też, że sposób doboru ekspertów przez NCBR do oceny wniosków o dofinansowanie **w programie Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki** nie gwarantował pełnej przejrzystości i rozliczalności tego procesu. Mechanizm losowania ekspertów następował z wykorzystaniem formuły w Excelu i dokumentowaniem tego procesu zrzutem z ekranu. Taki sposób nie zapewniał pełnej przejrzystości, ponieważ w praktyce umożliwiał powtarzanie losowań do uzyskania pożądanego wyniku, a pojedynczy zrzut z ekranu nie dokumentuje historii losowań.

Z kolei w przypadku projektów finansowanych ze środków Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, wyboru składu ekspertów dokonywał pracownik Działu Zarządzania Ekspertami, przy czym obowiązująca wówczas procedura wewnętrzna nie regulowała ani klucza przydzielenia konkretnych ekspertów do oceny poszczególnych wniosków, ani sposobu dokumentowania tej czynności. **Zdaniem NIK oba procesy były wadliwe pod względem rozliczalności i odporności na manipulację.**

Niewielkie wymagania = znikome efekty realizacji zadań

Działania NCBR wobec trzech z czterech zależnych od niej spółek **zapewniły realizację wyznaczonych im celów tylko w niewielkim stopniu, a zadania które zrealizowano – wykonano ze znacznym opóźnieniem.**

Spółka IDEAS do końca 2024 r. skupiała się na przygotowywaniu prac naukowych (opublikowano ich 130), ale przez ponad cztery lata działalności objętej kontrolą nie doprowadziła do komercjalizacji jakichkolwiek ich wyników, po czym została włączona do spółki AKCES. Łączna wartość inwestycji dokonanych przez **Spółkę NIF** w spółki komercjalizujące wyniki badań naukowych do końca 2024 r. stanowiła tylko 16% pierwotnych planów, zainwestowano bowiem 75,1 mln zł z zakładanych 471 mln zł. Wynikło to w dużej mierze z kryzysu wizerunkowego całej Grupy NCBR trwającego od 2022 r. **Wreszcie spółka AKCES przez cały 2022 rok otrzymywane z NCBR środki – w sumie 2 mln zł – przeznaczała wyłącznie na swoje utrzymanie, nie osiągając żadnych zaplanowanych celów, a do końca I kwartału 2025 r. oprócz pilotażu nie przeprowadziła żadnego programu akceleracyjnego.** W efekcie udzielenie przez nią grantów start-upom w łącznej kwocie 1,7 mln zł odpowiadało kosztom w wysokości 16 mln zł. Spółka m.in. nie zrealizowała w pełni przygotowanego Pierwszego Horyzontalnego Programu Akceleracyjnego, w ramach którego poniesiono nakłady na wyłonienie w 2024 roku najlepszych projektów spośród złożonych 575 wniosków (które – jak się okazało – potencjalni uczestnicy przygotowali niepotrzebnie). Nie miała także żadnych dochodów poza środkami przekazywanymi przez NCBR, chociaż z komercjalizacji badań naukowych planowała uzyskać do końca 2024 r. 24 mln zł.

Jedynie spółka NCBR+ realizowała zadania zgodnie z planem, ale polegały one tylko na wspieraniu Centrum i z uwagi na dodatkowe koszty ponoszone w związku z tym, np. 5% marżę, pracowników spółki, zdaniem NIK, powinno przejąć NCBR.

Trzeba też podkreślić, że Narodowe Centrum Badań i Rozwoju nie wymagało od swoich spółek sukcesów komercjalizacyjnych. Spółka AKCES miała w założeniu odpowiadać za przyspieszenie (akcelerację) innowacji i stać się jej krajowym liderem, co miało się przełożyć na rozwój gospodarki. W październiku 2023 r. przyjęto aktualizację koncepcji funkcjonowania spółki, z której wynikało, że **cele i wskaźniki nie wymagały wdrożeń wyników badań naukowych ani prac rozwojowych. Tym samym spółka mogła osiągnąć w 100% wszystkie wyznaczone jej cele bez dokonania komercjalizacji jakichkolwiek wyników badań.**

W aktualizacji aktu założycielskiego spółki IDEAS wprowadzonej w lipcu 2023 r. w dalece niewystarczający sposób uwzględniono cel dotyczący komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych. **Spółka miała dokonać tylko trzech dowolnych wdrożeń w dziedzinie AI i cyfrowej ekonomii, a jej przychody z komercjalizacji wyników badań miały stanowić jedynie 0,7% planowanej do zainwestowania w spółkę środków publicznych w kwocie 428 mln zł.** Pozostałe 26 celów spółki dotyczyło rozmaitych innych działań, w tym przygotowywania ogólnodostępnych prac naukowych. Tymczasem **badania bez określenia perspektywy ich wdrożeń są realizowane przez wszystkie polskie uczelnie wyższe, z których każda jest wspierana środkami publicznymi, w tym z Unii Europejskiej, w nieporównywalnie mniejszym stopniu niż NCBR.**

W związku z wynikami kontroli NIK oceniła negatywnie realizację działań właścicielskich Centrum, w tym nadzorczych nad jego spółkami zależnymi.

Niecelowe wydatki, nieodzyskane pieniądze po rozwiązaniu umów

NIK przyjrzała się także wydatkom NCBR niezwiązanym z prowadzeniem prac badawczo-rozwojowych. Niemal pół miliona złotych (451 tys. zł) Centrum zapłaciło w sumie za usługi doradcze i eksperckie wspierające ówczesnego dyrektora NCBR w realizacji jego zadań oraz za wsparcie procesowe i finansowe dla byłego zastępcy dyrektora Centrum w związku z toczącymi się przeciwko niemu sprawami karnymi.

Dyrektor Centrum nie potwierdzał raportów z realizacji zleconych prac, mimo że miało to dawać podstawę do wystawienia rachunków i było obowiązkiem wynikającym z zapisów umów.
Co więcej żadna z pięciu umów nie określała zabezpieczenia NCBR przed stratami, które mogły wyniknąć z niewykonania lub nienależytego wykonania zlecenia. Centrum zawarło także dwie umowy z kancelarią prawną i jedną o refundację kosztów postępowań sądowych poniesionych przez byłego zastępcę dyrektora Centrum. Zdaniem NIK było to niecelowe i niegospodarne ponieważ **podejmowane przez niego działania będące przedmiotem spraw karnych, nie wynikały z powierzonych mu obowiązków służbowych i nie wiązały się również z zadaniami ustawowymi Centrum.**

Jeśli chodzi o umowy dofinansowania zawierane w latach 2014-2024, to ok. 7% z nich zostało rozwiązanych. Mimo to NCBR miało problem z odzyskiwaniem wypłaconych w ich ramach środków finansowych. Co prawda wezwania do zapłaty były wystawiane, ale liczba przypadków zakończonych skuteczną egzekucją, była relatywnie niewielka w stosunku do skali zaległości. Centrum odzyskało zaledwie około 30% należności, a pozostająca do zwrotu kwota na koniec 2024 roku wynosiła blisko 0,5 mld zł. Powodem były m.in. opóźnienia we wszczynaniu postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu środków finansowych.

Zdecydowana większość przypadków, w których NCBR nie odzyskało pieniędzy, dotyczyła umów rozwiązanych z inicjatywy samego Centrum. Wezwania do zapłaty były wystawiane, ale liczba przypadków zakończonych skuteczną egzekucją, była relatywnie niewielka w stosunku do skali zaległości, a znaczna część spraw pozostawała bez skutecznego zakończenia. **W praktyce oznacza to, że Centrum wykrywało problem z realizacją umowy, rozwiązywało ją, ale nieskuteczny był proces odzyskiwania wypłaconych środków finansowych. Zdaniem NIK może to oznaczać realne ryzyko utraty części wypłacanych środków.**

Niedobory kadrowe

Przyjęte w okresie objętym kontrolą rozwiązania, a także struktura organizacyjna Narodowego Centrum Badań i Rozwoju umożliwiały, zdaniem NIK, prawidłową realizację zadań, ale nie sprzyjały temu wakaty w składzie Rady Centrum oraz częste zmiany na stanowisku dyrektora NCBR. **Tylko jeden z dziewięciu konkursów na to stanowisko był następstwem kończącej się kadencji.**

Właściwego funkcjonowania instytucji nie gwarantował też brak odpowiedniej obsady kadrowej w kluczowych działach związanych z udzielaniem dofinansowania i kontrolą, a także prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu środków finansowych po rozwiązaniu umów. Obciążenia pracowników i trudności w zapewnieniu sprawności procesów wymagających ciągłości, konsekwencji i wiedzy proceduralnej pokazały, że jeśli instytucja nie ma odpowiedniej zdolności operacyjnej, to nawet prawidłowo opisane procedury, w praktyce będą działały niewłaściwie.

NIK ma również zastrzeżenia do nadzoru sprawowanego przez Centrum nad spółką IDEAS. Nie zapewniło bowiem kontynuacji prowadzonych przez nią prac badawczych. W efekcie nieskutecznych działań, w 2024 r. spółka straciła liderów tych prac, w tym dotychczasowego prezesa, a także obsadę Rady Naukowej – chociaż, zdaniem NIK, w obu przypadkach można było temu zapobiec. Skutek był taki, że IDEAS utraciła zdolność prowadzenia prac badawczych i została połączona ze spółką AKCES, chociaż koszty funkcjonowania IDEAS do końca I kwartału 2025 r. wyniosły 83 mln zł.

NCBR okresowo nie zapewniło także właściwego funkcjonowania Rad Nadzorczych i Zarządów spółek IDEAS, AKCES i NIF oraz Komitetu Inwestycyjnego NIF w minimalnym wymaganym składzie. Wpływało to niekorzystnie nie tylko na sprawowanie przez Centrum nadzoru nad działalnością tych spółek, ale także na ich zdolność podejmowania decyzji niezbędnych do płynnej realizacji zadań.

Wnioski

W związku z wynikami kontroli NIK skierowała do Dyrektora NCBR 11 wniosków pokontrolnych, a wśród nich dotyczące m.in.:

- przeprowadzenia przeglądu umów związanych z organizacją NCBR zawartych przez Centrum z podmiotami zewnętrznymi pod kątem celowości i gospodarności ponoszonych wydatków,
- zmiany wewnętrznych procedur NCBR w części dotyczącej metod doboru ekspertów do oceny wniosków o dofinansowanie w sposób gwarantujący pełną przejrzystość i rozliczalność tego procesu,
- podjęcia skutecznych działań organizacyjnych zmierzających do niezwłocznego wszczynania postępowań administracyjnych dotyczących zwrotu należności z tytułu rozwiązanych umów o dofinansowanie,
- powiązania celów strategicznych i operacyjnych oraz właściwych wskaźników realizacji zadań przez spółki IDEAS i AKCES (lub podmiotu powstałego w wyniku ich połączenia) z zadaniami ustawowymi NCBR i ujęcie w nich wskaźników mierzących poziom komercjalizacji wyników badań naukowych, z wartością docelową odpowiednią do nakładów ze środków publicznych oraz podejmowanie odpowiednich działań właścicielskich, w tym nadzorczych na rzecz osiągniecia tych celów i wskaźników,
- zapewnienia ciągłego funkcjonowania organów spółek zależnych NCBR w co najmniej minimalnym wymaganym składzie i dbanie o zasoby kadrowe spółek, w szczególności podczas wyboru członków ich Zarządów, a także przestrzeganie obowiązujących w tym zakresie procedur.

Dyrektor NCBR zadeklarował, że zrealizuje wszystkie wnioski pokontrolne NIK.

https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-wsparciu-projektow-zwiekszajacych-innowacyjnosc-gospodarki.html