



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KSI.410.004.01.2023

**Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/078 – Wykorzystywanie przez administrację publiczną kampanii społecznych jako narzędzi komunikowania

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Klimatu i Środowiska¹, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska² od 26 października 2021 r.

W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej poprzednio pełnili:

- Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., a od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r. – Minister Klimatu;
 - Michał Woś, Minister Środowiska od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r.;
 - Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.;
 - Jan Szyszko, Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.
- (akta kontroli str. 4-11)

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Planowanie kampanii społecznych.
2. Realizacja kampanii społecznych.

Okres objęty kontrolą

Lata 2016-2023 (do 18 października 2023 r.).

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontroler

Dorota Winosławska-Mrówka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/53/2023 z 25 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ W okresie objętym kontrolą kontrolowane działania realizowało kolejno: Ministerstwo Środowiska (do 14 listopada 2019 r.), Ministerstwo Klimatu (od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.), Ministerstwo Klimatu i Środowiska (od 6 października 2020 r.), dalej: „Ministerstwo”.

² Dalej: „Minister”.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Ministerstwo – zgodnie z przyjętymi założeniami i harmonogramami – zrealizowało działania zaplanowane w ramach pięciu badanych kampanii społecznych⁵, przeprowadzonych w latach 2016-2023 (I kwartał). Jednak brak założeń co do kryteriów ewaluacji na etapie ich przygotowania nie pozwalał na ocenę ich faktycznej skuteczności i efektywności. W skontrolowanych kampaniach, na które wydatkowano łącznie 3 905,4 tys. zł, skoncentrowano się wyłącznie na osiągnięciu parametrów dotarcia do docelowych grup odbiorców. Finansowanie takich przedsięwzięć bez mierzalnych wskaźników realizacji celów naruszało zasady optymalnego gospodarowania środkami publicznymi, określone w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Nie przeprowadzono badań skuteczności i efektywności 3 badanych kampanii⁷ umożliwiających dokonanie oceny ich opłacalności. W konsekwencji, nie sprzyjało to opracowaniu w kolejnych optymalnych kanałów komunikacji, ukierunkowanych na edukowanie lub zmianę postaw i zachowań społecznych.

Dla kampanii outdoorowej w Warszawie na temat opłat za odpady nie określono ani problemu, ani celu, a kampanię „Parki narodowe – projekt radiowy” zlecono wykonawcy, który – ze względu na niewielką słuchalność posiadanej stacji radiowej i niski nakład wydawanego czasopisma – nie zapewniał możliwości szerokiego dotarcia do różnych grup demograficznych.

Środki na realizację kampanii były zabezpieczone, a ponoszone wydatki były dokonywane w terminie, zgodnie z planem i zawartymi umowami z wykonawcami kampanii. Zlecenie podmiotom zewnętrznym usługi przygotowania i przeprowadzenia kampanii społecznych dokonywano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁸ (a następnie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁹) oraz z zachowaniem procedur udzielania zamówień publicznych obowiązujących w Ministerstwie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie kampanii społecznych

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2023 (I kwartał) w Ministerstwie przeprowadzono 14 kampanii społecznych, na które poniesiono wydatki w wysokości 29 896,1 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto 5 kampanii społecznych, zrealizowanych na łączną kwotę 3 905,8 tys. zł, tj. 13,1% ogółu wydatków poniesionych na kampanie w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 16-24, 111-118, 1466-1468)

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

⁵ 1) Parki narodowe – radiowy projekt, na którą w 2016 r. wydatkowano 147,6 tys. zł; 2) kampania na temat odnawialnych źródeł energii, na którą w 2020 r. wydatkowano 3 147,5 tys. zł; 3) kampania na temat budownictwa drewnianego, na którą w 2020 r. wydatkowano 420,8 tys. zł; 4) kampania outdoorowa na temat opłat za odpady, na którą w 2021 r. wydatkowano 27,4 tys. zł oraz kampania pocztowa Czyste powietrze, na którą w 2021 r. wydatkowano 162,5 tys. zł.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: „ufp”.

⁷ 1) Parki narodowe – radiowy projekt, 2) kampania na temat odnawialnych źródeł energii i 3) kampania na temat budownictwa drewnianego.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm, dalej: „upzp”.

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm. Dalej: „nupzp”, ustawa obowiązywała od 1 stycznia 2021 r.

¹⁰ 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.

Przed rozpoczęciem 4 kampanii¹¹ dokonano analiz wstępnych, obejmujących analizę problemu i otoczenia społecznego. Przeprowadzono również analizy potrzeb i wymagań, w ramach których dokonano oceny celowości i zasadności poszczególnych zamówień, oraz analizę zasobów i możliwości finansowych, co pozwoliło na określenie możliwości powodzenia realizacji danej kampanii społecznej. W odniesieniu do ww. 4 kampanii społecznych dokonano rzetelnego zdefiniowania grup docelowych odbiorców kampanii oraz ich potrzeb i korzyści, przyjmując demograficzne lub społeczne kryteria charakteryzujące odbiorców. W ramach ich planowania przyjęte cele kampanii odnosiły się do zmiany określonej postawy lub zachowań w sprawach ekologicznych.

Przy tworzeniu założeń kampanii outdoorowej na temat opłat za odpady nie określono jej celu, problemu oraz oczekiwanych efektów (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W jednej¹² spośród 5 zbadanych kampanii opracowywano kompleksową koncepcję kreatywną oraz strategię działań, wyznaczającą kierunek planowanych działań komunikacyjnych. Zawarto w niej uzasadnienie każdego z planowanych działań dla grupy docelowej, z uwzględnieniem kluczowych elementów służących osiągnięciu założonego celu kampanii. W pozostałych kampaniach ze względu na ograniczony dobór zastosowanych kanałów komunikacyjnych nie opracowano kompleksowej strategii kampanii. Na potrzeby 4 zbadanych kampanii¹³ opracowywano plan mediowy, w którym ujmowano harmonogram zaplanowanych działań z wykorzystaniem mediów (radio, prasy, Internetu, reklamy zewnętrznej, mediów społecznościowych). W żadnej z 5 zbadanych kampanii nie założono wykorzystania szerokiego połączenia różnorodnych kanałów komunikacji (media mixu). W 2 kampaniach (na temat budownictwa drewnianego oraz „Parki narodowe – radiowy projekt”), wykorzystano różne kanały i instrumenty komunikacyjnych (radio, Internet, prasa czy organizacja eventów). W pozostałych kampaniach ograniczono się do zastosowania 1 kanału komunikacyjnego (radio, reklamy zewnętrznej czy doręczenie drukowanych ulotek). Przykładowo kampania outdoorowa na temat opłat za odpady została przeprowadzona z wykorzystaniem reklamy zewnętrznej na stacjach metra warszawskiego (metroboardów). Z kolei w kampanii zachęcającej użytkowników przestarzałych źródeł ciepła do ich wymiany w celu dotarcia do adresatów kampanii skorzystano z usług operatora pocztowego, doręczając – do domów jednorodzinnych na terenie 51 powiatów o największym zanieczyszczeniu powietrza – druki bezadresowe (ulotki promujące program Czyste Powietrze).

We wszystkich badanych kampaniach społecznych opracowane założenia dotyczące ich ewaluacji skoncentrowane były na osiągnięciu parametrów dotarcia do grup docelowych. Natomiast w żadnej z badanych kampanii nie opracowano założeń ewaluacji umożliwiającej ocenę skuteczności i efektywności, przeprowadzonych działań komunikacyjnych. Nie przyjęto żadnych mierników realizacji celów kampanii odnoszących się do poziomu poinformowania, uświadomienia lub zmiany postaw i zachowań grup docelowych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Finansowanie kampanii było planowane w Ministerstwie ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w ramach rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*. Środki na realizację kampanii były zabezpieczone

¹¹ 1) Parki narodowe – radiowy projekt, 2) kampania na temat odnawialnych źródeł energii, 3) kampania na temat budownictwa drewnianego i 4) kampania pocztowa Czyste powietrze.

¹² Kampania na temat budownictwa drewnianego.

¹³ 1) Parki narodowe – radiowy projekt, 2) kampania na temat odnawialnych źródeł energii, 3) kampania na temat budownictwa drewnianego i 4) kampania pocztowa Czyste powietrze.

w planach finansowych przed ich zleceniem zewnętrznym wykonawcom. Plany te były każdorazowo zmieniane, przed podpisaniem aneksu do umowy zwiększającego zobowiązanie wobec wykonawcy. Wydatki na kampanie ujmowane były w planie finansowym Ministerstwa w paragrafie 4000 – grupa wydatków bieżących jednostki.

W Ministerstwie zlecono kompleksowe przygotowanie i przeprowadzenie 1 kampanii społecznej, która dotyczyła budownictwa drewnianego. Szczegółowe badanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Przygotowanie i realizacja ogólnopolskiej kampanii informacyjno-promocyjnej wraz z budową strony internetowej, przygotowaniem i publikacją artykułów w prasie i w Internecie oraz przygotowaniem, organizacją i promocją dwóch konkursów nt. budownictwa drewnianego” wykazało, że zostało ono przeprowadzone zgodnie z przepisami upzp. W wyniku rozstrzygnięcia postępowania z wybraną agencją marketingową zawarto umowę o wartości 458,5 tys. zł. W pozostałych 4 kampaniach działania komunikacyjne dotyczące zakupu czasu antenowego w stacjach radiowych, zakupu usług pocztowych, działań edukacyjnych w radiu, czasopiśmie i w internecie lub na nośnikach reklamy zewnętrznej, dokonywano u dostawców usług radiowych, operatorów pocztowych lub u operatora nośników reklamy zewnętrznej zgodnie z art. 4 pkt 8 i art. 4 pkt 3 lit. h upzp lub art. 2 ust. 1 pkt 1 nupzp.

Usługi na przeprowadzenie kampanii outdoorowej, pocztowej oraz na realizację projektu „Parki narodowe – radiowy projekt” mogły być świadczone wyłącznie przez 1 wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. Wyboru wykonawców kampanii pocztowej i projektu „Parki narodowe – radiowy projekt”, z uwagi na złożone autorskie oferty, dokonano bez zastosowania trybu konkurencyjnego.

(akta kontroli str. 119-189, 211-254, 330-362, 414-421, 464-466, 479-622, 752-821, 827-982, 1265-1347, 1469-1525)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Ministerstwie podczas planowania kampanii outdoorowej na temat opłat za odpady w Warszawie nie określono celu, problemu oraz oczekiwanych efektów kampanii. Z przekazu kampanii, przeprowadzonej z zastosowaniem nośników reklamy zewnętrznej (baneru¹⁴), zamieszczonych na 10 stacjach metra w Warszawie wynikało, że dotyczyła ona wysokich opłat za odpady komunalne w Warszawie, z powodu m. in. braku nowych inwestycji, co skutkowało jednymi z najwyższych opłat za odpady komunalne w Polsce, czym zachęcano do segregowania tych odpadów. Analizy rynku w zakresie możliwości realizacji kampanii dokonał ekspert mediowy, który wskazał wykonawcę kampanii w metrze w Warszawie i opracował część wkładu do zapytania ofertowego. W zleceniu DEK 17/2021 z 26 kwietnia 2021 r. zleceniobiorca został zobowiązany do przygotowania raportu z wykonanego zadania, w którym należało podać m.in. szacowaną liczbę odbiorców reklamy, natomiast nie wskazano mierników realizacji celu dla tej kampanii. Na jej realizację wydatkowano 27,6 tys. zł¹⁵.

¹⁴ Na banerze zawarto następujące słowa: „WYSOKIE OPŁATY ZA ŚMIECI Przez m. in brak nowych inwestycji Warszawa ma jedne z najwyższych opłat za śmieci w Polsce. Pomóżmy środowisku – segregujmy odpady. Sprawdź jak segregować www.naszesmieci.pl. Ministerstwo Klimatu i Środowiska *np. spalarnia, biogazownia, kompostownia.”

¹⁵ W tym 27 429,00 zł za druk i ekspozycję banerów na podstawie umowy oraz 176,15 zł za pracę eksperta mediowego, który wskazał wykonawcę kampanii w metrze w Warszawie i opracował wkład do zapytania ofertowego.

W sprawie przyczyn braku mierników realizacji celu dyrektor DEK wyjaśnił, że „zostały określone mierniki – widownia dobową wyrażona w pasażeropotokach/potokach pasażerskich”.

W sprawie przyczyn nieokreślenia celów kampanii, tj. celu głównego i ewentualnie szczegółowych, dyrektor DEK wyjaśnił, że „w związku z nagłą potrzebą realizacji zadania zwrócono się do eksperta ds. zakupu mediów o dokonanie analizy.” Ponadto wyjaśnił: „Potwierdzeniem słuszności przeprowadzenia kampanii na terenie miasta st. Warszawy były ustalenia kontroli NIK P/20/045 wskazujące, że koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Warszawie były największe w stosunku do innych jednostek kontrolowanych i wynosiły w latach 2016-2020 (...). W kontroli NIK wskazano ponadto, że poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, Warszawa osiągała jako jeden z najniższych od 2017 r., w stosunku do innych skontrolowanych jednostek. Jako przyczynę wskazano duży stopień zabrudzenia odpadów przekazanych do instalacji i wynikające z tego trudności z poddaniem ich odzyskowi.”.

Zdaniem NIK, brak wskazania celu kampanii, jej problemu oraz oczekiwanych efektów uniemożliwił jej prawidłowe zaplanowanie i realizację. Ponadto zaplanowanie pomiaru realizacji kampanii jedynie przy pomocy rzeczowych wskaźników jej realizacji bez ustalenia efektów oddziaływania kampanii na zmiany postaw i zachowań wśród jej odbiorców uniemożliwiło dokonanie oceny skuteczności i efektywności kampanii. Takie postępowanie należy uznać za niecelowe i naruszające zasady optymalnego gospodarowania środkami publicznymi, określone w art. 44 ust. 3 ufp.

(akta kontroli str. 119-210, 1544-1552)

2. Przy opracowaniu założeń dotyczących ewaluacji ⁵¹⁶ badanych kampanii społecznych (służących ocenie skuteczności i efektywności przeprowadzonych działań komunikacyjnych) założono pomiar z uwzględnieniem wyłącznie rzeczowych wskaźników obrazujących parametry kampanii. W przypadku 4 kampanii, dla których ustalono cel ich realizacji¹⁷ nie określono mierników realizacji tych celów, będących miarą skuteczności kampanii. Nie zaplanowano i nie mierzono efektów oddziaływań kampanii na zmiany postaw i zachowań wśród docelowej grupy odbiorców. Takie określenie założeń ewaluacyjnych uniemożliwiało ocenę zrealizowanych kampanii w kontekście ich skuteczności i efektywności.

W sprawie przyczyn nieokreślenia mierników realizacji celów:

- kampanii na temat budownictwa drewnianego zastępca dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej¹⁸ wyjaśnił: „Umowa na realizację kampanii (...) została sfinansowana ze środków NFOŚiGW, w ramach programu priorytetowego ”Edukacja ekologiczna”. W umowie z NFOŚiGW, jednym ze wskaźników osiągnięcia celu projektu wskazano efekt ekologiczny zadania, rozumiany jako zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (wyrażony w l.os) a także liczbę zrealizowanych działań edukacyjnych i promocyjnych w Internecie (wyrażoną m.in. w liczbie unikalnych użytkowników strony internetowej kampanii). Dlatego też zamawiający przygotowując postępowanie

¹⁶ 1) Parki narodowe – radiowy projekt, 2) kampania na temat odnawialnych źródeł energii, 3) kampania na temat budownictwa drewnianego, 4) kampania outdoorowa na temat opłat za odpady oraz 5) kampania pocztowa Czyste powietrze.

¹⁷ W przypadku kampanii outdoorowej na temat opłat za odpady w Warszawie nie określono celu kampanii, a także związanych z tym mierników.

¹⁸ Dalej: „DPM”.

przetargowe dołożył wszelkich starań, aby osiągnąć wskaźniki, do których zobowiązywała go umowa z NFOŚiGW. Zamawiający podjął wszystkie możliwe kroki, aby zmierzyć skuteczność swojej kampanii i osiągnąć określone w umowie z NFOŚiGW wskaźniki. Już w postępowaniu przetargowym narzucił na potencjalnych oferentów obowiązek osiągnięcia minimum 95 000 unikalnych użytkowników strony internetowej kampanii. Dodatkowo na etapie składania ofert w postępowaniu przetargowym oferenci musieli zaproponować wskaźnik klikalności (CTR), który osiągną podczas realizacji kampanii. Im wyższy zaproponowany przez oferenta wskaźnik, tym więcej punktów otrzymał on podczas oceny ofert. Strona internetowa kampanii została podpięta pod aplikację Google Analytics, która umożliwia ciągłe monitorowanie odwiedzin. Pragnę podkreślić, że sprawozdanie z realizacji projektu zostało przyjęte przez NFOŚiGW, a zamawiający dzięki przeprowadzeniu kampanii osiągnął nawet wyższe niż określone w umowie z NFOŚiGW wskaźniki.”;

- kampanii pocztowej dyrektor DEK wyjaśnił, że „oceną skuteczności kampanii była liczba doręczonych druków bezadresowych”;
- kampanii Parki narodowe – radiowy projekt dyrektor DEK wyjaśnił, że „zgodnie z zapisami notatki z 31.05.2016 r. wskazano wskaźniki zawarte w umowie DEiK/1/2016 w § 1 ust. 4 pkt 1-5.”.
- kampanii w mediach na temat odnawialnych źródeł energii dyrektor DEK wyjaśnił: „Wskaźniki do zrealizowania przez stacje radiowe zostały wskazane zarówno w zapytaniu ofertowym, stanowiąc jednocześnie jedno z kryteriów wyboru wykonawcy, a także były określone w umowach zawartych z poszczególnymi wykonawcami).”.

Celem kampanii społecznych jest zmienianie zastanej rzeczywistości społecznej poprzez zmianę myślenia i zachowania wobec określonego problemu społecznego, co wiąże się z koniecznością określenia celów i przewidywanych rezultatów umożliwiających ocenę faktycznej skuteczności oraz efektywności kampanii społecznej. Finansowanie kampanii ze środków publicznych wiąże się z koniecznością dokonywania wydatków z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Niezapewnienie w Ministerstwie możliwości oceny zakresu społecznego oddziaływania (efektywności) wszystkich 5 badanych kampanii społecznych, a także niezapewnienie możliwości ustalenia czy uzyskano przy ich realizacji najlepsze efekty z danych nakładów należy uznać za postępowanie naruszające zasady, o których mowa w art. 44 ust. 3 upf.

(akta kontroli str. 119-459a, 483-1563)

OCENA CZĄSTKOWA

Brak wskazania w Ministerstwie założeń co do kryteriów ewaluacji wszystkich 5 badanych kampanii społecznych nie pozwalał na ocenę ich faktycznej skuteczności i efektywności. W przypadku 1 kampanii nie określono celów kampanii, uzasadniających konieczność jej przeprowadzenia mimo to zawarto umowę na realizację kampanii, za którą zapłacono 27,4 tys. zł. Powyższe postępowanie naruszało zasady, o których mowa w art. 44 ust. 3 upf. Plany finansowe w zakresie wydatków związanych z realizacją kampanii społecznych były sporządzane prawidłowo, środki na kampanie były zabezpieczone przed zleceniem ich przeprowadzenia. Zlecenie podmiotom zewnętrznym usług przygotowania lub przeprowadzenia kampanii społecznych dokonywano na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych.

2. Realizacja kampanii społecznych

Zrealizowane w Ministerstwie, w okresie 2016-2023 (I kwartał), wydatki na 14 kampanii społecznych wyniosły 29 896,1 tys. zł¹⁹. Kampanie społeczne były finansowane z budżetu państwa (z części 41-Środowisko w kwocie 10 235,7 tys. zł i z części 51-Klimat w kwocie 19 660,4 tys. zł).

Kampanie były realizowane w 3 departamentach Ministerstwa: DEK, DPM oraz Departamencie Funduszy Europejskich.

(akta kontroli str. 30-110, 1466-1468)

Pięć kampanii społecznych, objętych badaniem szczegółowym, zrealizowano na podstawie 1 zlecenia i 11 umów, z których 7 dotyczyło kampanii w mediach na temat odnawialnych źródeł energii. Wartość umów po zmianach wyniosła 3 905,8 tys. zł. Wydatki w kwocie 3 878,4 tys. zł zostały sfinansowane ze środków NFOŚiGW w ramach rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59. Pozostała kwota 27,4 tys. zł pochodziła ze środków budżetowych Ministerstwa. Zostały one zaklasyfikowane do paragrafu 4300-Zakup usług pozostałych (3 878,8 tys. zł) i 6060-Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (30,0 tys. zł).

W celu realizacji działań komunikacyjnych, w ramach 4 badanych kampanii²⁰, w Ministerstwie zawierano umowy, w których określano zakładane do osiągnięcia parametry kampanii, umożliwiające weryfikację efektywności zastosowanych kanałów komunikacyjnych. W ramach realizacji 2 kampanii dokonano zmian umów, których skutkiem było zmniejszenie wynagrodzenia należnego wykonawcy. Wprowadzona zmiana umowy na przygotowanie i realizację kampanii na temat budownictwa drewnianego wynikała ze zmniejszenia zakresu działań. Przyczyną zmiany umowy na realizację kampanii pocztowej było zmniejszenie kosztów pakietowania druków w związku z ich niższą – niż zakładano – wagą.

Kampanie społeczne objęte badaniem szczegółowym zostały przeprowadzone w zaplanowanych terminach. Pozostałe zaplanowane w ramach kampanii działania zostały zrealizowane zgodnie z przyjętymi założeniami i harmonogramami oraz z uwzględnieniem narzędzi ich realizacji, przyczyniając się do uzyskania przewidzianych w umowach określonych parametrów dotarcia do grup docelowych. Jedynie zlecając kampanię „Parki narodowe – radiowy projekt”, Ministerstwo ograniczyło grupę docelową kampanii do grona słuchaczy konkretnego radia, tj. radia [...]²¹ i czasopisma pt. [...]²¹, które – ze względu na niewielką słuchalność i niski nakład – nie mogły zapewnić szerokiego dotarcia do różnych grup demograficznych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W 3 kampaniach²¹ założono zastosowanie szeregu różnorodnych działań komunikacyjnych (radio, internet, prasa). Natomiast w 2 kampaniach dotyczących opłat za odpady oraz promującej program Czyste Powietrze ograniczono działania komunikacyjne do 1 kanału komunikacji (outdoor lub poczta).

W okresie objętym kontrolą zrealizowano wszystkie działania medialne wynikające z założeń planu mediów opracowanego na potrzeby 3 z badanych kampanii²². Realizacja kampanii w radiu i internecie zapewniła osiągnięcie wskaźników na zakładanym poziomie. W zleceniu²³ na realizację kampanii outdoorowej na temat

¹⁹ z tego: w 2016 r. – 147,6 tys. zł, w 2018 r. – 2 437,4 tys. zł, w 2019 r. – 6 645,7 tys. zł, w 2020 r. – 6 982,4 tys. zł, w 2021 r. – 3 795,0 tys. zł, w 2022 r. – 8 488,0 tys. zł i w I kwartale 2023 r. – 1 400,0 tys. zł.

²⁰ 1) Parki narodowe – radiowy projekt, 2) kampania na temat odnawialnych źródeł energii, 3) kampania na temat budownictwa drewnianego oraz 4) kampania pocztowa Czyste powietrze.

²¹ 1) Parki narodowe – radiowy projekt, 2) kampania na temat odnawialnych źródeł energii, 3) kampania na temat budownictwa drewnianego.

²² 1) „Parki narodowe – radiowy projekt”, 2) kampania na temat odnawialnych źródeł energii, 3) kampania pocztowa Czyste powietrze.

²³ DEK/17/2021 z 26 kwietnia 2021 r.

opłat za odpady Ministerstwo nie określiło wymaganego poziomu wskaźników, natomiast zgodnie ze zleceniem wykonawca podał wysokość osiągniętego wskaźnika w raporcie z wykonanego zadania.

W trakcie realizacji badanych 5 kampanii oraz po ich zakończeniu, Ministerstwo otrzymywało od podmiotów je realizujących raporty częściowe oraz raporty końcowe podsumowujące działania przewidziane w harmonogramach, co było zgodne z postanowieniami umów lub zlecenia. W raportach poemisyjnych zawarto m.in.: dokładny harmonogram emisji spotów, rozkład słuchalności spotów (w GRP²⁴); całkowity zasięg efektywnej kampanii w grupie docelowej (w radiu); liczbę wyświetleń, klikalności w internecie; dokładny harmonogram oraz całkowity zasięg efektywnej kampanii w grupie docelowej. W przypadku przestrzeni reklamowej w prasie drukowanej lub na nośnikach reklamy zewnętrznej, rozliczeniu podlegała liczba publikacji w czasopiśmie lub liczba nośników oraz ich lokalizacja. W przypadku skorzystania z usług operatora pocztowego rozliczeniu podlegała ilość dostarczonych ulotek promocyjnych dotyczących programu Czyste Powietrze. Dane zaprezentowane w raportach (poza jednym przypadkiem²⁵) umożliwiały weryfikację spełnienia wymagań określonych w umowach w zakresie założonych parametrów dotarcia do grup docelowych, w zależności od zastosowanego kanału komunikacji. Dane wskazane w raportach (poza jednym przypadkiem²⁶) zostały udokumentowane i potwierdzone przez dostawców poszczególnych mediów.

W przypadku 2 kampanii (dotyczącej parków narodowych i budownictwa drewnianego) do raportów załączono również dokumentację powykonawczą, obejmującą komplet materiałów wyprodukowanych w toku realizacji kampanii, w tym teksty reklamowe, grafiki, zdjęcia, pliki audio. W pozostałych kampaniach materiały promocyjne (do umieszczenia na metroboardach, spot radiowy czy wydrukowane ulotki promocyjne) zostały przekazane wykonawcom usług przez Ministerstwo.

W 2 kampaniach²⁷ podmioty realizujące przedłożyły do Ministerstwa jakościową ocenę kampanii wraz z rekomendacjami co do przyszłych działań. Rekomendacje po zrealizowanych kampaniach dotyczyły głównie sposobu dalszego prowadzenia działań związanych z projektem dla utwalenia przekazanej wiedzy w zakresie budownictwa drewnianego i dopracowania strony internetowej dedykowanej tej kampanii, a także wyboru tych samych stacji radiowych przy następnym działaniach reklamowych z wykorzystaniem innych wskazanych możliwości.

Badanie wydatków na kwotę 3 905,8 tys. zł poniesionych na realizację 5 badanych kampanii społecznych, w których wykorzystywano różne kanały komunikacji wykazało, że dokonywane były one w terminach i wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Stosownie do postanowień umów, płatności częściowych lub końcowych za wykonanie poszczególnych etapów kampanii, dokonywano po spełnieniu warunków do ich otrzymania. Każdorazowo sporządzano protokół potwierdzający realizację usług, będący podstawą do wystawienia faktury i otrzymania zapłaty za wykonanie części lub całości umowy.

Badanie 6 zamówień wykazało, że zostały udzielone wykonawcom wybranym na podstawie właściwych ze względu na rodzaj i wartość zamówienia postanowień obowiązujących procedur udzielania zamówień publicznych. Zamówienie na druk ulotek doręczanych w ramach kampanii pocztowej oraz 2 zamówienia na radiowy czas antenowy na potrzeby emisji spotu radiowego zostały udzielone po

²⁴ GRP (gross rating point) to wskaźnik stosowany w marketingu do pomiaru skali oddziaływania reklamy. GRP mierzy, ile razy komunikat reklamowy pojawił się w różnych mediach i jaka część grupy docelowej go zobaczyła.

²⁵ „Parki narodowe – radiowy projekt”.

²⁶ „Parki narodowe – radiowy projekt”.

²⁷ 1) kampania na temat odnawialnych źródeł energii i 2) kampania na temat budownictwa drewnianego.

przeprowadzeniu rozeznania rynku właściwego dla danego przedmiotu zamówienia poprzez rozesłanie zapytania ofertowego do co najmniej 4 wykonawców. Usługi na przeprowadzenie kampanii outdoorowej, pocztowej oraz na realizację projektu „Parki narodowe – radiowy projekt” mogły być świadczone wyłącznie przez 1 wykonawcę zarówno z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze jak i z uwagi na złożone autorskie oferty.

W ramach udzielonego zamówienia wykonawcy projektu „Parki narodowe – radiowy projekt” zlecono przygotowanie, produkcję i emisję 7 audycji radiowych i 2 spotów radiowych w Radiu [...]¹⁾, przygotowanie i publikację reportażu o parkach narodowych w czasopiśmie pt. [...]²⁾ opracowania projektów znaków graficznych oraz przeprowadzenie działań promocyjnych obejmujących przeprowadzenie akcji mailingowej, przeprowadzenie emisji banerów reklamowych, zapewnienie promocji w mediach społecznościowych oraz zapewnienie treści informacyjno-promocyjnych. Zakres działań wynikał ze złożonej oferty przez Radio [...]³⁾.

Oferta [...]⁴⁾ na doręczenie druków bezadresowych do domów jednorodzinnych na terenie województwa śląskiego, promujących program Czyste Powietrze została zaktualizowana na prośbę Ministerstwa, które zaakceptowało ofertę na doręczenie ulotek do domów jednorodzinnych na terenie 51 powiatów o największym zanieczyszczeniu powietrza – w celu poszerzenia obszarów dla działań informacyjno-edukacyjnych.

Po dokonaniu przez Ministerstwo odbioru poszczególnych materiałów audiowizualnych i graficznych oraz innych, powstałych w wyniku realizacji 2 umów (z 11), ich wykonawcy dokonali przeniesienia na rzecz Ministerstwa autorskich praw majątkowych oraz udzielili zezwolenia na wykonywanie zależnych praw autorskich do wszelkich utworów w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych²⁸. Przeniesienie majątkowych praw autorskich na zamawiającego następowało z chwilą akceptacji przez niego utworu bez żadnych ograniczeń, w tym czasowych i terytorialnych, na wszystkich polach eksploatacji, stosownie do postanowień zawartych umów.

Przykładowo w ramach kampanii dotyczącej budownictwa drewnianego, po odbiorze opracowanej na jej potrzeby dedykowanej strony internetowej, wykonawca nabył i przeniósł na Ministerstwo wszelkie niezbędne licencje do oprogramowania i systemu CMS strony internetowej kampanii (w tym kodu źródłowego tego systemu CMS) oraz oprogramowania pomocniczego, wykorzystywanych przez wykonawcę przy realizacji umowy i niezbędnych do prawidłowego działania strony internetowej kampanii.

Po zakończeniu realizacji 3 kampanii²⁹ nie przeprowadzono ewaluacji pod kątem skuteczności i efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów i instrumentów dotarcia do grup docelowych (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). W przypadku pozostałych 2 kampanii³⁰, ze względu na niskie wydatki poniesione na ich przeprowadzenie, koszt takich ewaluacji byłby niewspółmierny do osiągniętych korzyści.

(akta kontroli str. 119-1525)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ministerstwo zlecając kampanię „Parki narodowe – radiowy projekt” ograniczyło grupę docelową kampanii do grona słuchaczy konkretnego radia, tj. radia [...] i czytelników czasopisma pt. [...]³⁾, które – ze względu na niewielką słuchalność

²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1231, ze zm.

²⁹ 1) Parki narodowe – radiowy projekt, 2) kampania na temat odnawialnych źródeł energii, 3) kampania na temat budownictwa drewnianego.

³⁰ 1) kampania outdoorowa na temat opłat za odpady i 2) kampania pocztowa Czyste powietrze.

stacji radiowej i niski nakład wydawanego czasopisma – nie zapewniały możliwości szerokiego dotarcia do różnych grup demograficznych. Było to następstwem wyboru autorskiego projektu zgłoszonego do Ministerstwa przez podmiot zewnętrzny (Radio [...]*), w którym zaproponowano przeprowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących środowiska naturalnego, z zastosowaniem kanałów komunikacyjnych (radia naziemnego i internetowego oraz prasy drukowanej i internetu). W ofercie zadeklarowano szersze dotarcie do różnych grup demograficznych określanych jako tzw. liderów opinii – osób, którzy poprzez swoje działania kształtują postawy swojego otoczenia, co w konsekwencji miało zwiększyć dotarcie z komunikatem do szerokiego grona odbiorców. W ofercie założono dotarcie do słuchaczy Radia [...]*) i Radia [...]*), które nadawały na terenie województwa mazowieckiego, a ich zasięg określono na poziomie odpowiednio 3 mln osób i 520 tys. zł. Słuchalność Radia [...]*) – według oferty – kształtowała się na poziomie 1,4%, a zasięg dzienny Radia [...]*) średnio na poziomie 15 000 osób. Zlecenie emisji w rozgłośni o niskiej słuchalności na lokalnym rynku radiowym nie przyczyniało się do maksymalizacji celu kampanii. Wprawdzie w umowie nr DEiK/1/2016 z 6 czerwca 2016 r. określono parametry dotarcia za pośrednictwem różnych kanałów komunikacyjnych (np. liczba odbiorców audycji i spotów radiowych – 400 000 osób, nakład czasopisma z opublikowanym reportażem – 10 670 egzemplarzy czy liczba odbiorców akcji mailingowej i kampanii banerowej – odpowiednio: 18 000 i 282 352 osób), lecz nie przedstawiono sposobu pomiaru tych parametrów. Przykładowo w raporcie końcowym z realizacji projektu (brak daty) wskazano zasięg audycji i spotów radiowych w liczbie 400 000 osób, co było zgodne z założeniami oferty, jednakże nie przedstawiono dokumentów umożliwiających weryfikację spełnienia ww. założonych parametrów dotarcia. Tym bardziej, że z badań słuchalności (Radio TRack³¹) w tym okresie wynikało, że słuchalność lokalnych stacji radiowych (naziemnych) nie przekraczała 1% udziału słuchaczy w województwie mazowieckim, stąd dane zaprezentowane w raporcie odbiegają od faktycznej słuchalności tych audycji radiowych. Wykonawca kampanii nie przedłożył Ministerstwu również danych potwierdzających osiągnięcie założonych parametrów dotarcia w internecie (akcja mailingowa, banerowa), będących następstwem przeprowadzonych działań na stronie internetowej rozgłośni.

Na pytania: 1) Jeśli projekt edukacyjny na temat parków narodowych nie był wcześniej planowany — to z jakich powodów podjęto nagłą decyzję o ich realizacji oraz 2) Jakie dane statystyczne (lub inne — jakie?) lub analizy uzasadniały potrzebę przeprowadzenia działań w ramach kampanii i jakie były źródła tych danych – dyrektor DEK wyjaśnił: „Art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.) jako jeden z celów ochrony przyrody określa kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody poprzez edukację, informowanie oraz promocję w tym zakresie tematycznym. Jak wskazano w notatce z 31.05.2016 r., tematyka i zakres projektu edukacyjnego pn. „Parki narodowe – radiowy projekt”, wpisowały się w cele MŚ w zakresie edukacji ekologicznej, w szczególności w zakresie dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego Polski. Należy podkreślić, że Parki narodowe stanowią bardzo istotny element systemu ochrony dziedzictwa przyrodniczego w Polsce. Zostały utworzone na obszarach wyróżniających się szczególnymi wartościami przyrodniczymi i kulturowymi. Jednocześnie obszary objęte najwyższą formą ochrony są, w znacznej części, udostępnione ludziom. Jednocześnie, jak wskazano w notatce, analizując ofertę brano pod wyniki *Badań świadomości*

³¹ Informacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji za IV kwartał 2016 r. - na podstawie badania radia *Radio Track* firmy [...] przeprowadzonego w IV kwartale 2016 r. na terenie województwa mazowieckiego. Radio Track to pomiar audytorium radia w Polsce.

ekologicznej mieszkańców Polski, przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Środowiska w 2014 r.”.

Na pytania: 1) Dlaczego projekt ten został skierowany tylko do mieszkańców Warszawy i niektórych powiatów województwa mazowieckiego i 2) Dlaczego zdecydowano się na zlecenie kampanii społecznej o charakterze edukacyjnym na temat parków narodowych w stacji radiowej o tak niskiej słuchalności – dyrektor DEK wyjaśnił m.in.: „[...] zgodnie z zapisami notatki z 31.05.2016 r., zarówno Radio [...]³²⁾, jak i [...]³²⁾ adresowane są do wymagającego odbiorcy, poszukującego rzetelnej wiedzy merytorycznej. Dlatego grupę odbiorców, proponowanych działań, została scharakteryzowana jako tzw. liderzy opinii – osoby, które poprzez swoje działania kształtują postawy swojego otoczenia, co w konsekwencji zwiększa dotarcie z komunikatem do szerokiego grona odbiorców. Podkreślenia wymaga fakt, że dziennikarze Radia [...]³²⁾ mają bardzo duże doświadczenie w realizacji takich projektów antenowych. W swoich audycjach bardzo często poruszają tematykę związaną z ochroną przyrody, często również współpracują z jednostkami podległymi MKiŚ przez udział w konferencjach prasowych, wyjazdach studyjnych itp. Radio [...]³²⁾ jest radiem nowoczesnym i współopiniotwórczym, a jego przekaz skierowany jest do ludzi interesujących się zarówno światem współczesnym, jak i życiem lokalnych społeczności. Radio to włącza się w akcje zbieżne z misją Ministerstwa.”.

Wybór stacji o niskiej słuchalności (poniżej 1% na nadawanym obszarze), działającej na terenie tylko jednego województwa jak również wydającym wydawnictwo o niskim nakładzie z założenia nie zapewniał dotarcia do szerokiego grona odbiorców z informacją o sprawach dotyczących parków narodowych w Polsce. Wybór ten mając na uwadze przedmiot kampanii nie stwarzał możliwości realizacji jej celu, jakim było podnoszenie świadomości ekologicznej, w szczególności w zakresie promocji dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego Polski. Powierzenie Radiu [...]³²⁾ realizacji kampanii na temat parków narodowych w Polsce należy uznać za postępowanie niecelowe, a poniesienie wydatku na ten cel w kwocie 147,6 tys. – za postępowanie niegospodarne.

(akta kontroli str. 414-505, 1553-1563)

2. W 3³²⁾ z 5 kampanii społecznych objętych badaniem nie przeprowadzono ewaluacji pod kątem skuteczności i efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów i instrumentów komunikacyjnych dotarcia do grup docelowych (np. badań sondażowych). Brak ewaluacji uniemożliwił dokonanie oceny społecznej opłacalności projektu, wskazującej na ile poniesione wydatki przyczyniły się do uzyskania zakładanych rezultatów.

W sprawie przyczyn nieprzeprowadzenia badań skuteczności i efektywności zrealizowanych działań informacyjno-edukacyjnych umożliwiających ocenę jakościową kampanii na temat budownictwa zastępca dyrektora DPM wyjaśnił, że „zamawiający zdaje sobie sprawę, że wzrost świadomości społeczeństwa jest procesem ciągłym i długotrwałym i zmierzenie efektywności jednej kampanii może nie dać satysfakcjonujących efektów. MKiŚ ma pełną świadomość, że działania edukacyjne powinny być prowadzone przez dłuższy czas, aby przyniosły zamierzony cel, dlatego część działań o charakterze informacyjnym rozpoczętych w 2020 roku jest nadal kontynuowana. Strona internetowa kampanii Dom z klimatem jest nadal na bieżąco aktualizowana o nowe interesujące treści. Pragnę także dodać, że przed rozpoczęciem kampanii przeprowadzono badanie świadomości ekologicznej mieszkańców Polski w zakresie budownictwa

³²⁾ 1) Parki narodowe – radiowy projekt, 2) kampania na temat odnawialnych źródeł energii, 3) kampania na temat budownictwa drewnianego.

drewnianego. (...) MKiŚ rozważa możliwość przeprowadzenia badań trekkingowych na temat budownictwa ekologicznego, po zakończeniu realizowanego obecnie projektu „Dom z klimatem”. W ocenie zamawiającego skuteczność kampania była oceniana na podstawie wskaźników klikalności i zasięgów działań promocyjnych. Zamawiający osiągnął wskaźniki, do których zobowiązywała go umowa z NFOŚiGW. Za pomocą badań trekkingowych nie jest możliwa ocena efektywności jednej kampanii.”.

Dyrektor DEK w wyjaśnieniu nie odniósł się do przyczyn nieprzeprowadzenia badań skuteczności i efektywności zrealizowanych działań informacyjno-edukacyjnych umożliwiających ocenę jakościową kampanii na temat „Parki narodowe – radiowy projekt” oraz kampanii w mediach na temat odnawialnych źródeł energii.

Finansowanie tego typu przedsięwzięć zakładać powinno konieczność rozliczenia rezultatów kampanii. Tylko wtedy można ocenić czy kampania była skuteczna i zmieniła coś w postawie i zachowaniach danej grupy społeczeństwa. Dlatego po zakończeniu realizacji kampanii należy badać jej skuteczność i efektywność. Brak organizowania badań skuteczności i efektywności kampanii należy uznać za postępowanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 119-407b, 414-459, 506-799, 800-1543)

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja 4 kampanii przebiegała zgodnie z postanowieniami umów, a parametry kampanii określone w umowach zostały zrealizowane. Wydatkowanie środków na realizację kampanii społecznych było dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z zawartych umów. Nie przeprowadzono badań skuteczności i efektywności zrealizowanych kampanii umożliwiających dokonanie rzetelnej oceny ich opłacalności. Stwierdzono 1 przypadek zlecenia kampanii, który – ze względu na niewielką słuchalność posiadanej stacji radiowej i niski nakład wydawanego czasopisma – nie zapewniał możliwości szerokiego dotarcia do różnych grup demograficznych.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Opracowanie mierzalnych kryteriów oceny realizacji celów kampanii społecznych.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia ewaluacji każdej z realizowanych przez Ministerstwo kampanii społecznych.

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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 26 października 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.