



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

LPO.410.14.01.2023

Pan Marek Kuchciński  
Minister – członek Rady Ministrów  
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Aleje Ujazdowskie 1/3  
00-583 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 22/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 21 lutego 2024 r.  
oraz treścią pisma LPO.410.14.01.2023 z 1 lutego 2024 r. w sprawie sprostowania oczywistej omyłki  
pisarskiej)

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

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](mailto:nik@nik.gov.pl)

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

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana              | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa <sup>1</sup> .  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Marek Kuchciński, Minister – członek Rady Ministrów Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów od 13 października 2022 r.<br>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:<br>Michał Dworczyk, minister – członek Rady Ministrów, wykonujący zadania Szefa KPRM od 19 grudnia 2017 r. do 12 października 2022 r.<br>Beata Kempa, minister – członek Rady Ministrów, wykonująca zadania Szefa KPRM od 16 listopada 2015 r. do 18 grudnia 2017 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Przygotowanie kampanii społecznych.<br>2. Realizacja kampanii społecznych.   |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2016-2023 (do 13 września 2023 r.)   |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup> .   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Poznaniu  |
| Kontrolerzy                         | 1. Przemysław Grad, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/75/2023 z 15 maja 2023 r.<br>2. Paweł Siuda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/76/2023 z 15 maja 2023 r.<br><p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>   |

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

|                            |   |
|----------------------------|---|
| <b>OCENA OGÓLNA</b>        | Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie planowania i realizacji pięciu skontrolowanych kampanii społecznych przeprowadzonych w latach 2019-2023 (I półrocze) <sup>4</sup> .  |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | Szef KPRM nierzetelnie przygotował wszystkie skontrolowane przez NIK kampanie społeczne <sup>5</sup> , na które wydatkowano 135 116,8 tys. zł. Nie określono mierników realizacji celów tych kampanii, co uniemożliwiało ocenę ich skuteczności. Powyższe naruszało zasadę <sup>6</sup> uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, określoną w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych <sup>7</sup> |

<sup>1</sup> Dalej: Kancelaria, KPRM.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> W objętych kontrolą latach 2016-2018 w KPRM nie przeprowadzano kampanii informacyjno-edukacyjno-promocyjnych.

<sup>5</sup> „Liczy się Polska”, „Zwroty, które cieszą”, „Ostrzeżenie przed fałszywymi SMS-ami”, Aplikacja „STOP COVID - ProteGO Safe” oraz #Szczepimy się (w szczególności trzy jej odsłony: „Ostatnia prosta”, „Żyj normalnie” i „Wybierz mądrze”).

<sup>6</sup> W przypadku kampanii finansowanych ze środków budżetowych.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, ze zm., dalej ufp.

oraz zasadę<sup>8</sup> oszczędnego i wydajnego gospodarowania środkami pieniężnymi<sup>9</sup>.

W kampaniach skoncentrowano się wyłącznie na osiągnięciu parametrów dotarcia do docelowych grup odbiorców<sup>10</sup>. Nie przeprowadzono ewaluacji czterech z pięciu<sup>11</sup> objętych kontrolą kampanii pod kątem ich efektywności finansowej<sup>12</sup> oraz skuteczności wykorzystywania kanałów komunikacyjnych. W konsekwencji nie sprzyjało to opracowaniu w kolejnych kampaniach informacyjnych, o różnym zakresie tematycznym, optymalnych kanałów komunikacji ukierunkowanych na skuteczne edukowanie lub zmianę postaw i zachowań społecznych.

Niecelowym i niegospodarnym było zaplanowanie w 2023 r. kampanii społecznej „Zwroty, które cieszą” za kwotę 3 381,7 zł, podczas gdy w okresie od 15 lutego do 2 maja 2023 r. w podobnym zakresie tematycznym Ministerstwo Finansów realizowało kampanię „Niskie Podatki”, na którą wydatkowano 3 341,0 tys. zł. Była ona skierowana do ogółu społeczeństwa i informowała podatników o wprowadzonych zmianach<sup>13</sup> mających wpływ na rozliczenie i wysokość podatku za 2022 r. Przed rozpoczęciem kampanii „Zwroty, które cieszą” nie przeprowadzono badania poziomu wiedzy i świadomości społeczeństwa o kwestiach będących przedmiotem kampanii, mając na względzie uprzednie działania MF służące informowaniu podatników o wpływie wprowadzanych zmian w prawie podatkowym na rozliczenia roczne. Przyjęte w cele tej kampanii odnosiły się do wyjaśnienia obywatelom przyczyn zwrotu podatku jako efektu prac rządu i wprowadzonych rozwiązań oraz utrzymania pozytywnego trendu zadowolenia ze zwrotu podatku. Działaniem nierzetelnym było nieopracowanie w jednej kampanii<sup>14</sup> koncepcji strategii kreatywnej, która uzasadniałaby przyjęte działania komunikacyjne. Nie służyło to realizacji zasady optymalnego doboru metod i środków wymaganych do osiągnięcia założonych celów.

Niegospodarnie wydatkowano środki w łącznej kwocie 3 414,0 tys. zł na realizację działań komunikacyjnych. Zlecono bowiem emisję spotów społecznych lub audycji na łączną kwotę 626,7 tys. zł w stacjach telewizyjnych o niskiej oglądalności oraz dokonano zakupu czasu antenowego w lokalnym stacjach radiowych publicznych za pośrednictwem podmiotu trzeciego, pozbawiając się możliwości skorzystania ze zwolnienia od podatku VAT w wysokości 326,6 tys. zł w przypadku bezpośredniego zlecenia usług jednostkom publicznej radiofonii. Działaniem niegospodarnym było również wydatkowanie 2 460,7 tys. zł na kontynuowanie jednej z kampanii, pomimo że dotychczasowe działania okazały się nieskuteczne.

Ponadto, z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>15</sup> udzielono zamówień publicznych na zakup czasu antenowego w stacjach telewizyjnych i radiowych na łączną kwotę 8 695,8 tys. zł.

---

<sup>8</sup> W przypadku kampanii sfinansowanych z funduszu pozabudżetowego.

<sup>9</sup> Analiza kontrolowanej działalności pod kątem gospodarności ma wskazać, czy pieniądze wykorzystywane były oszczędnie i wydajnie, a nakłady były proporcjonalne do uzyskanych efektów.

<sup>10</sup> Tymczasem celem kampanii jest zmienianie zastanej rzeczywistości społecznej poprzez zmianę myślenia i zachowania wobec określonego problemu społecznego, a zatem kampania powinna być skoncentrowana na osiągnięciu założonego celu.

<sup>11</sup> Liczy się Polska”, „Zwroty, które cieszą”, Aplikacja STOP COVID - ProteGO Safe oraz trzy odsłony kampanii „Szczepimy się” („Ostatnia prosta”, „Żyj normalnie” i „Wybierz mądrze”).

<sup>12</sup> Obrazujących osiągnięte wyniki kampanii względem nakładów poniesionych na podejmowane działania.

<sup>13</sup> Prowadzono bezpłatny cykl spotkań on-line nt. zmian w systemie podatkowym „Niskie Podatki” w formie webinarium wyjaśniającego zmiany w systemie podatkowym.

<sup>14</sup> „Ostrzeżenie przed fałszywymi SMS-ami”.

<sup>15</sup> Ustawa Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: pzp). oraz ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, dalej: npzp.)

W dwóch kampaniach<sup>16</sup> nie dochowano należytej staranności przy zawieraniu umów na emisję spotów telewizyjnych na łączną kwotę 4 283,4, tys. zł ponieważ nie określono wymaganych wskaźników dotarcia do grup docelowych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>17</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Planowanie kampanii społecznej.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym KPRM, za realizację zadań związanych z prowadzeniem kampanii informacyjnych dotyczących prac Prezesa Rady Ministrów odpowiadało Centrum Informacyjne Rządu<sup>18</sup>. W okresie, w którym zadania Ministra Cyfryzacji realizował Prezes Rady Ministrów, za realizację kampanii na rzecz poszerzania wiedzy i budowania świadomości z zakresu cyberbezpieczeństwa odpowiadał Departament Cyberbezpieczeństwa.

(akta kontroli DVD 8 pliki 1383-1412)

W latach 2016-2018 w KPRM nie przeprowadzano działań o charakterze kampanii informacyjno-edukacyjno-promocyjnych, natomiast w latach 2019-2023 (I półrocze) przeprowadzono szereg różnorodnych działań komunikacyjnych w celu informowania i promowania wśród społeczeństwa polityki rządowej (w tym programów społecznych). W okresie objętym badaniem w KPRM zrealizowano 26 kampanii społecznych o charakterze informacyjno-promocyjno-edukacyjnym, na które wydatkowano łącznie 216 420,7 tys. zł. Z ww. kwoty 115 606,3 tys. zł wydano na realizację kampanii #SzczepimySię, mającej na celu zmianę stosunku społeczeństwa do szczepień przeciwko COVID-19 oraz zachęcenie do szczepienia jak największej liczby osób. Źródłem sfinansowania tych kampanii były zarówno środki z budżetu państwa (w tym z planu finansowego KPRM), funduszy unijnych, jak również środki z funduszy pozabudżetowych (w tym z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19).

(akta kontroli str. 69-71, DVD 1 pliki 1-15)

Badaniem objęto pięć kampanii społecznych realizowanych w latach 2021-2023 na które przeznaczono środki w łącznej kwocie 135 116,8 tys. zł, z tego:

- trzy kampanie sfinansowano kwotą 16 649,8 tys. zł, w tym dwie realizowano we współpracy z innymi podmiotami<sup>19</sup>,
- dwie kampanie ukierunkowane na zapobieganie i zwalczanie epidemii COVID-19 sfinansowane kwotą 118 467,0 tys. zł<sup>20</sup>.

Przed rozpoczęciem czterech kampanii dokonywano analiz wstępnych, obejmujących analizę problemu i otoczenia społecznego. W KPRM przeprowadzono również analizy potrzeb i wymagań, w których dokonywano oceny celowości i zasadności poszczególnych zamówień oraz analizę zasobów i możliwości finansowych Kancelarii, co pozwalało na określenie możliwości powodzenia realizacji danej kampanii społecznej. W odniesieniu do czterech zbadanych kampanii społecznych dokonano rzetelnego zdefiniowania grup docelowych odbiorców kampanii oraz ich

<sup>16</sup> „Liczy się Polska” i „Ostrzeżenie przed fałszywymi SMS-ami”.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Dalej: CIR.

<sup>19</sup> Na realizację tych kampanii przeznaczono środki w kwocie: 5 962 3 tys. zł – „Liczy się Polska” (a Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Strukturalnej wydatkowały łącznie 3 500,0 tys. zł), 7 305,8 tys. zł – Ostrzeżenie przed fałszywymi SMS-ami oraz 3 381,7 tys. zł – „Zwroty, które cieszą” (a Ministerstwo Finansów wydatkowało 3 871,3 tys. zł).

<sup>20</sup> Na realizację tych kampanii przeznaczono środki w kwocie: 115 606, 3 tys. zł - # Szczepmy się (w tym trzy odsłony tej kampanii „Ostatnia prosta”, „Żyj normalnie” i „Wybierz mądrze” – ok 83 000,0 tys. zł oraz 2 860,7 tys. zł - aplikacja „STOP COVID - ProteGO Safe”.

potrzeb i korzyści, przyjmując demograficzne lub społeczne kryteria charakteryzujące odbiorców. Przed rozpoczęciem kampanii „Zwroty, które cieszą” nie przeprowadzono badań poziomu wiedzy i świadomości społeczeństwa o zasadach i regułach zwrotu podatku dochodowego od osób fizycznych. Nie wykazano tym samym, że istnieje potrzeba informowania i edukowania podatników w tym zakresie, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli DVD 1 pliki 486-487, 534-537)

W ramach planowania trzech kampanii społecznych przyjęte cele kampanii odnosiły się do zmiany określonej postawy lub zachowań w zakresie zagrożeń dla zdrowia wynikających z panującej epidemii COVID-19 bądź zagrożeń w cyberprzestrzeni (fałszywe smsy). Sposób określenia celów w pozostałych dwóch kampaniach<sup>21</sup> nie pozwalał na realną ocenę ich wykonania przy użyciu kryteriów ewaluacji, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Przyjęte w nich cele koncentrowały się na promowaniu wśród społeczeństwa efektów działań rządu celem podtrzymania zadowolenia z prowadzonej polityki.

(akta kontroli DVD 1 pliki 486-487, 534-537)

W trzech badanych kampaniach społecznych opracowane założenia dotyczące ich ewaluacji skoncentrowane były na osiągnięciu parametrów dotarcia do grup docelowych (w dwóch przyjęto parametry rzeczowe – np. liczba emisji spotów). Natomiast w żadnej z badanych kampanii nie opracowano założeń ewaluacji umożliwiającej ocenę skuteczności i efektywności przeprowadzonych działań komunikacyjnych. Nie przyjęto bowiem żadnych wskaźników realizacji celów kampanii odnoszących się do poziomu poinformowania, uświadomienia lub zmiany postaw i zachowań grup docelowych, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: DVD 1 pliki 531-533, DVD 2 pliki 1092-1093, DVD 3 pliki 1-9)

W jednej<sup>22</sup> spośród pięciu zbadanych kampanii nie opracowywano kompleksowej koncepcji kreatywnej oraz strategii działań wyznaczającej kierunek planowanych działań komunikacyjnych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W pozostałych kampaniach opracowane strategie stanowiły podstawę projektowania szczegółów tych kampanii (m.in. treści przekazów komunikacyjnych). Zawarto w nich uzasadnienie każdego z planowanych działań dla grupy docelowej, z uwzględnieniem kluczowych elementów służących osiągnięciu założonego celu kampanii. Na potrzeby każdej zbadanej kampanii opracowywano plan mediowy, w którym ujmowano harmonogram zaplanowanych działań z wykorzystaniem mediów (radio, telewizji, prasy, internetu, reklamy zewnętrznej, mediów społecznościowych). Opracowany plan mediowy w trzech kampaniach<sup>23</sup> nie był poprzedzony analizą konsumpcji mediów<sup>24</sup>, w celu dobrania kanałów komunikacji spełniających najlepsze warunki zasięgowe i dopasowania<sup>25</sup>. W zbadanych kampaniach założono wykorzystanie szerokiego połączenia różnorodnych kanałów komunikacji (media mixu) celem efektywnego dotarcia do wszystkich przedstawicieli grupy odbiorców kampanii, co miało wpłynąć na wysoką częstotliwość kontaktu z przekazem tych kampanii oraz na wzrost świadomości w zakresie prezentowanego zagadnienia społecznego. W szczególności, w kampanii zachęcającej do zaszczepienia się przeciwko COVID-

<sup>21</sup> „Liczy się Polska”, „Zwroty, które cieszą”.

<sup>22</sup> Ostrzeżenie przed fałszywymi SMS-ami.

<sup>23</sup> Kampanie STOP COVID – ProteGO Safe, Ostrzegająca przed fałszywymi SMS-ami, #Liczy się Polska.

<sup>24</sup> Pomiar mediów dostarczający wiedzy niezbędnej do realizacji potrzeb mediów w zakresie programowania kanałów dystrybucji treści oraz realizacji potrzeb przedstawicieli branży marketingu w kontekście działań reklamowych.

<sup>25</sup> Affinity Index – tzw. wskaźnik dopasowania, opisujący stopień dopasowania grupy docelowej do całości populacji danego medium. Wskaźnik pokazuje o ile wartości uzyskiwane dla grupy celowej odbiegają od wartości uzyskiwanych dla innej grupy porównawczej.

19 wykorzystanie różnych kanałów i instrumentów komunikacyjnych miało przełożyć się na bardziej skuteczny efekt synergii, m.in. poprzez: prowadzenie kampanii w telewizji i radiu, zamieszczanie informacji o prowadzonych kampaniach społecznych na portalach internetowych<sup>26</sup>, w prasie drukowanej, wykorzystanie serwisów społecznościowych i reklamy zewnętrznej.

(akta kontroli: DVD 1 pliki 531-533, DVD 2 pliki 1092-1093, DVD 3 pliki 1-9)

W KPRM nie zlecano agencjom reklamowym kompleksowego przygotowania i przeprowadzenia kampanii społecznych. Koncepcje kreatywne i strategie działania we wszystkich pięciu kampaniach (oprócz jednej z odsłon kampanii #SzczepimySię) opracowywane były samodzielnie przez pracowników KPRM (w szczególności CIR). We wszystkich kampaniach część działań medialnych dotyczących zakupu czasu antenowego w stacjach telewizyjnych lub radiowych, zakupu przestrzeni reklamowej w prasie drukowanej lub na nośnikach reklamy zewnętrznej, dokonywano u dostawców usług audiowizualnych, radiowych, medialnych, w domach mediowych lub u operatorów nośników reklamy zewnętrznej. Badanie dwóch postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego wykazało, że przeprowadzono je zgodnie z procedurami określonymi w Pzp lub nPzp. W wyniku tych postępowań zawarto umowy na realizację internetowych działań promocyjnych dwóch kampanii za kwotę 2 460,0 tys. zł.

(akta kontroli DVD 1 pliki 68-414)

Z kolei, w przypadku dwóch kampanii, przy wyborze wykonawcy na przygotowanie i przeprowadzenie kampanii w internecie, skorzystano ze zwolnienia ze stosowania przepisów prawa zamówień publicznych na podstawie art. 46c ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych<sup>27</sup>, lub art. 6a ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>28</sup>. Wyboru tych wykonawców dokonywano z zachowaniem zasad konkurencyjności, kierując zapytania ofertowe do potencjalnych wykonawców.

(akta kontroli DVD 1 pliki 68 - 414)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W kampanii społecznej „Liczy się Polska”, na którą wydatkowano 5 962,3 tys. zł, określono niemierzalne cele kampanii, co nie pozwalało na ocenę ich wykonania. Cele tej kampanii dotyczyły *podtrzymania pozytywnej opinii na temat efektywnego dysponowania środkami unijnymi przez rząd oraz wywołanie poczucia niezwyklej szansy, jaką dają Polsce Fundusze Unijne, w tym Fundusz Odbudowy w wys. 770 mld zł*. Przyjęte założenia dotyczące ewaluacji kampanii skoncentrowane były jedynie na osiągnięciu założonych parametrów dotarcia do grup docelowych. Nie określono oczekiwanych efektów kampanii. Planowanie tej kampanii bez określenia wskaźników realizacji przyjętych celów i sposobu ich monitorowania było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli: DVD 1 pliki 415-487)

Z-ca Dyrektora CIR wyjaśniła, że przy działaniach informacyjnych nie jest możliwe określenie konkretnych mierzalnych celów, a ich skuteczność jest przede wszystkim uwarunkowana przeznaczonym na nie budżetem. Dodała, że mając założony budżet, dopiero na etapie tworzenia media planów istnieje możliwość określania mierzalnych

<sup>26</sup> Wraz z odnośnikami do reklam umieszczonych w serwisach Youtube, Facebook, Instagram i innych otwartych serwisach internetowych umożliwiających prezentację filmów, wideoklipów i innych mini produkcji.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2023, poz. 1284, dalej: uzzz.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2023, poz.1237.

celów, takich jak, np. liczba emisji, publikacji, wielkość grupy dotarcia. Podkreśliła, że realizację media planu można więc uznać za cel mierzalny do osiągnięcia, jednak nie może to być wpisywane do założeń, które powstają przed utworzeniem media planu, a podczas których określone są cele. Wskazała, że drogą do osiągnięcia celów wskazanych w założeniach danych działań przeważnie jest dotarcie z przekazem do jak największego grona odbiorców, dlatego CIR mierzył efekty działań głównie w oparciu o zasięg całkowity jaki osiągnęły te działania.

(akta kontroli str. 320-328)

NIK wskazuje, że celem kampanii informacyjnych jest poinformowanie odbiorców o danym problemie społecznym, etycznym lub środowiskowym. Finansowanie kampanii przez jednostki sektora finansów 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. Dla realizacji tej zasady niezbędne jest określenie celów i przewidywanych rezultatów umożliwiającą ocenę faktycznej skuteczności oraz efektywności danej kampanii społecznej (informacyjnej). Nie jest przy tym wystarczające określenie mierzalnych parametrów zastosowanych kanałów komunikacyjnych, takich jak np. liczba emisji, publikacji, wielkość grupy dotarcia, a konieczne jest określenie wskaźników planowanych rezultatów wynikających z przyjętych celów kampanii.

2. Kampania „Zwroty, które cieszą”, została zaplanowana bez wcześniejszego badania poziomu wiedzy i świadomości społeczeństwa na temat instytucji zwrotu podatku dochodowego. Jej celem było wyjaśnienie obywatelom okoliczności wysokich zwrotów podatku dochodowego wynikających z wprowadzonych zmian podatkowych oraz utrzymanie pozytywnego trendu zadowolenia wynikającego z otrzymanego zwrotu. Zważywszy, że w Ministerstwie Finansów przeprowadzono kampanię „Niskie Podatki” skierowaną do ogółu społeczeństwa, w której informowano podatników o wprowadzonych zmianach podatkowych mających wpływ na ich rozliczenie i wysokość podatku za 2022 r., prowadzenie kolejnej kampanii o regulacjach podatkowych było działaniem niecelowym. W konsekwencji, wydatkowanie środków w kwocie 3 381,7 tys. zł na realizację kampanii informacyjnej, bez dysponowania analizami uzasadniającymi konieczność przeprowadzenia takiej kampanii, było działaniem niegospodarnym i naruszającym zasady określone w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

(akta kontroli: DVD 1 pliki 503-575)

Z-ca Dyrektora CIR wyjaśniła, że założenia działań informacyjnych kampanii zostały oparte m.in. o doniesienia medialne z początku 2023 r., których przekaz wskazywał na podwyższenie podatków, podczas gdy w rzeczywistości sytuacja była odwrotna. Dodała, że w działaniach informacyjnych, zamiast przekazywać zwykłą informację o systemie podatkowym zdecydowano się na przeprowadzenie akcji bardziej przystępnej dla odbiorców, którą oparto bezpośrednio o korzyść obywateli, czyli zwrot podatku. Tego typu działania przyniosły zdecydowanie lepszy rezultat. W odniesieniu do terminu realizacji kampanii wskazała, że zasadne wydawało się przeprowadzić działania informacyjne dot. zwrotów podatku w dwóch ostatnich tygodniach cyklu rozliczeń oraz w dwóch kolejnych następujących po tym cyklu, co gwarantowało dotarcie z przekazem do osób, które już zwroty otrzymały. Dodała również, że przeprowadzenie działań informacyjnych na początku cyklu rozliczeń spowodowałoby, że osoby, które rozliczyły się w ostatnich dwóch tygodniach mogły mieć mniejszą szansę na powiązanie działań informacyjnych z początkiem cyklu z otrzymanym zwrotem.

(akta kontroli str. 320-328)

NIK wskazuje, że obowiązek informacyjny Ministerstwa nie ma charakteru bezwzględny i nieograniczonego. Nie znajduje uzasadnienia potrzeba informacji o zmianach regulacji dot. podatku dochodowego, skoro w Ministerstwie Finansów prowadzono na szeroką skalę kampanię „Niskie Podatki”. W ramach tej kampanii informowano podatników o wprowadzonych zmianach podatkowych, które miały wpływ na rozliczenie i wysokość podatku za 2022 r. Kreacja kampanii „Zwroty, które cieszą” sprowadzała się do budowania pozytywnych nastrojów wynikających z działań rządu w zakresie obniżenia podatków. Ponadto, jak już wcześniej wskazano, finansowanie kampanii informacyjnych ze środków publicznych wiąże się z koniecznością dokonywania wydatków z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wskazać jednocześnie należy, że zwroty podatku dochodowego są instytucją znaną wśród podatników, gdyż występują od wielu lat oraz bezspornym jest, iż wprowadzone w połowie roku rozwiązania w systemie podatkowym takie jak obniżenie wysokości stawek i kwoty wolnej od podatku, będą skutkować zwrotem nadpłaconego podatku. Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora CIR jednoznacznie wynika, że działania komunikacyjne zostały zaplanowane w celu ukazania korzyści ze zwrotu podatku, aby zbudować w społeczeństwie zadowolenie z otrzymanego zwrotu.

3. W kampaniach społecznych: promującej aplikację „STOP COVID - ProteGO Safe” „Ostrzegającej przed SMS-ami” oraz w trzech odsłonach kampanii #SzczepimySię<sup>29</sup> w łącznej kwocie 87 166,4 tys. zł nie opracowano zasad i sposobu ewaluacji celów kampanii umożliwiających ocenę skuteczności i efektywności przeprowadzonych działań komunikacyjnych. Nie przyjęto bowiem żadnych wskaźników realizacji celów kampanii określających np. liczbę osób przekonanych do skorzystania z aplikacji, zgłoszeń o cyberatakach do CERT Polska, liczby osób zaszczepionych przeciwko COVID-19, pomimo że w KPRM dysponowano narzędziami pozwalającymi na określenie mierzalnych wskaźników takich jak: liczba osób, które pobrały aplikację na urządzenia mobilne i udostępniły tzw. klucze informujące o zakażeniu, odsetek osób zaszczepionych. Prowadzono także badania opinii publicznej (miesięcznie) oraz agregowano dane statystyczne dotyczące skali szczepień (codziennie). Dane te pozwalałyby na weryfikację założonych celów kampanii. Planowanie kampanii bez określenia wskaźników realizacji przyjętych celów, było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli DVD 1 pliki 1161-1164, 1169-1173, 1186-1189, DVD 2 pliki 1092-1094, 1205-1208, 1681, 1682, DVD 3 pliki 1-9)

Z-ca Dyrektora Rządowego Centrum Informacji wyjaśniła, że CIR, koordynując kampanię społeczną dot. szczepionki przeciw COVID-19, jako główny wyznacznik skuteczności kampanii przyjęło odsetek osób zaszczepionych. Dane te analizowane były na bieżąco, a kampania była dostosowywana do dostępności szczepionki na rynku oraz wzrostu poziomu zaszczepienia społeczeństwa. Dodatkowym wyznacznikiem były również cykliczne badania opinii publicznej, w których badano nastawienie osób do szczepień przeciw COVID-19. Wskazała, że skuteczność działań informacyjnych w sprawie szczepień na COVID-19 potwierdzają badania opinii społecznej<sup>30</sup>. Dodała, że nie było możliwości przewidzenia jak będą

<sup>29</sup> „Ostatnia prosta”, „Żyj normalnie”, „Wybierz mądrze”.

<sup>30</sup> Według CBOS, w listopadzie 2020 r. tylko nieco więcej niż co trzeci badany (36%) zaszczepiłby się przeciw COVID-19, gdyby była dostępna szczepionka. Blisko połowa badanych nie wyrażała takiego zamiaru - 47%, w tym 27% w sposób zdecydowany. W czerwcu (po uruchomieniu kampanii #OstatniaProsta), w porównaniu z do maja wyraźnie wzrósł odsetek zaszczepionych przynajmniej jedną dawką (z 36% do 52%). Natomiast badania z września, gdy trwała kampania #ŻyjNormalnie, wskazują, że w stosunku do sierpnia zwiększył się odsetek zaszczepionych przynajmniej jedną dawką (o 5%) i zmniejszył niezamierzających się szczepić (o 3%). Kolejne



zachowywać się obywatele i jaki będzie ich stosunek do szczepień na każdym etapie realizowanych działań. Podkreśliła, że założono, iż każdy przyrost osób chcących się zaszczepić i zaszczepionych jest wystarczającą informacją potwierdzającą skuteczność i efektywność działań informacyjnych.

Dyrektor Biuro Komunikacji Ministerstwa Cyfryzacji<sup>31</sup> wyjaśniła, że celem kampanii było zachęcenie jak największej liczby osób do korzystania z aplikacji. Dodała, że do oceny skuteczności kampanii wystarczające były dane dotyczące liczby pobrań aplikacji i taki monitoring był na bieżąco prowadzony.

(akta kontroli str. 320-328)

NIK podkreśla, że celem kampanii społecznych jest zmienianie zastanej rzeczywistości społecznej poprzez zmianę myślenia i zachowania wobec określonego problemu społecznego. Wiąże się to z koniecznością określenia przewidywanych rezultatów umożliwiających ocenę faktycznej skuteczności oraz efektywności kampanii społecznej. W założeniach koncepcyjnych trzech odsłon kampanii „SzczepimySię” nie przyjęto żadnego docelowego odsetka osób zaszczepionych, wobec czego powyższe wyjaśnienia nie znajdują uzasadnienia w przedłożonej w toku kontroli dokumentacji. Niewyznaczenie docelowego poziomu realizacji wskaźników opisujących cele kampanii nie pozwalało na ocenę ich społecznego oddziaływania oraz efektywności kampanii wynikającej z zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

4. Planując kampanię „Ostrzegającą przed fałszywymi SMS-ami”, nie opracowano koncepcji strategii kreatywnej wraz ze strategią działań z uwzględnieniem poszczególnych narzędzi komunikacji, uzasadniających przyjęte działania. Nie opracowano również opisu zlecenia związanego z zakupem czasu antenowego w telewizji i radiu<sup>32</sup>. Skierowano wyłącznie zapytania ofertowe do nadawców telewizyjnych i radiowych, ze wskazaniem grupy docelowej i planowanego budżetu na kampanię. Planowanie kampanii bez założeń działań komunikacyjnych było nierzetelne. NIK wskazuje, że strategia kreatywna stanowi punkt wyjścia przy projektowaniu szczegółów kampanii społecznej (m.in. treści przekazów komunikacyjnych i doboru kanałów komunikacyjnych). Strategia kampanii powinna zawierać uzasadnienie każdego z planowanych działań wobec grupy docelowej, z uwzględnieniem kluczowych elementów pozwalających na osiągnięcie założonego celu kampanii.

(akta kontroli: DVD 1 pliki 1149-1452)

Dyrektor BK MC wyjaśniła, że potrzeba realizacji kampanii była wynikiem zwiększonej liczby cyberataków wykorzystujących fałszywe SMSy<sup>33</sup>. Podkreśliła, że w celu najszybszego zmniejszenia efektów tych ataków skupiono się na warstwie informacyjnej i edukacyjnej kampanii, a nie na warstwie kreatywnej. Dodała, że na potrzeby kampanii nie opracowano koncepcji kreatywnej, ponieważ kampania składała się z trzech rodzajów materiałów reklamowych: spotu video, spotu radiowego oraz reklam display, które zostały przygotowane przez Państwowy Instytut Badawczy NASK. Podkreśliła, że przy tak małej liczbie kreacji reklamowych o bardzo konkretnej treści nie ma potrzeby tworzenia koncepcji kreatywnych. Wskazała również, że na potrzeby kampanii nie opracowano strategii mediowej, gdyż w ramach dostępnego

---

miesiące wskazywały stały wzrost wskaźnika osób deklarujących zaszczepienie. W grudniu 2021 r. odsetek deklarujących niechętny stosunek do szczepień był najniższy od listopada 2020 r.

<sup>31</sup> Dalej: Dyrektor BK MC.

<sup>32</sup> Tzw. „briefu”. W toku kontroli nie przedłożonego takiego dokumentu.

<sup>33</sup> W 2022 r. zespół CERT Polska zaobserwował ponad 34% wzrost zarejestrowanych incydentów cyberbezpieczeństwa w porównaniu do roku poprzedniego. Ilość wszystkich zgłoszeń wzrosła o blisko 178%, a tych powiązanych z incydentami o ponad 75%.

budżetu zaplanowano i zrealizowano zakup emisji kampanii w zasięgowych stacjach telewizyjnych i radiowych, celem dotarcia do jak największej liczby odbiorców oraz wysokiej częstotliwości kontaktów z kampanią.

(akta kontroli str. 331-439)

Strategia kreatywna stanowi punkt wyjścia przy projektowaniu szczegółów kampanii społecznej dotyczących treści przekazów komunikacyjnych<sup>34</sup>. Strategia kampanii powinna zawierać uzasadnienie każdego z planowanych działań dla grupy docelowej, z uwzględnieniem kluczowych elementów pozwalających na osiągnięcie założonego celu kampanii. Brak takiej koncepcji nie sprzyjał optymalnemu doborowi metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia planowanie objętych kontrolą kampanii społecznych zrealizowanych w KPRM.

Przy planowaniu jednej spośród pięciu objętych kontrolą kampanii nie przeprowadzono badania poziomu wiedzy i świadomości społeczeństwa na temat kwestii będących przedmiotem kampanii. KPRM nie dysponowało zatem analizami potwierdzającymi zasadność przeprowadzenia kampanii informacyjno-edukacyjnej wśród podatników. Mając również na względzie, że Ministerstwo Finansów przeprowadzało szereg działań komunikacyjnych w ramach kampanii informacyjnej „Niskie Podatki”, w której informowano podatników o wprowadzonych zmianach podatkowych mających wpływ na ich rozliczenie i wysokość podatku za 2022 r., zaplanowanie kampanii „Zwroty, które cieszą” było działaniem niecelowym. W rezultacie wydatkowanie 3 381,7 tys. zł środków publicznych na realizację tej kampanii było niegospodarne.

Brak założeń co do kryteriów ewaluacji czterech spośród pięciu badanych kampanii, nie pozwalał na ocenę ich faktycznej skuteczności i efektywności. Finansowanie takich przedsięwzięć bez mierzalnych wskaźników realizacji celów naruszało zasady gospodarowania środkami publicznymi. Działaniem nierzetelnym było nieopracowanie w jednej z badanych kampanii koncepcji strategii kreatywnej uzasadniającej przyjęte działania, które miały służyć osiągnięciu założonego celu.

#### OBSZAR

## 2. Realizacja kampanii społecznej

Opis stanu faktycznego

Kampanie społeczne objęte badaniem zostały przeprowadzone w zaplanowanych terminach, przy czym jedną z nich, dotyczącą zachęcenia do szczepień przeciwko COVID-19 realizowano w okresie trzyletnim, a pozostałe, w ramach jednorocznych edycji. 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. W czterech kampaniach założono zastosowanie szeregu różnorodnych działań komunikacyjnych<sup>35</sup>. Natomiast w jednej kampanii dotyczącej ostrzegania przed fałszywymi sms-ami ograniczono działania komunikacyjne do najpopularniejszych kanałów komunikacji tj. telewizji, radia i internetu.

W badanym okresie zrealizowano wszystkie działania medialne wynikające z założeń planu mediów opracowanego na potrzeby każdej z badanych kampanii<sup>36</sup>. Kampania

<sup>34</sup> M. Daszkiewicz, Planowanie kampanii społecznych, w: Nauki o zarządzaniu 6. Badania rynkowe, red. K. Mazurek-Łopacińska, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 161, Wrocław 2011, s. 132.

<sup>35</sup> Oprócz radia, telewizji i internetu, również m.in.: VOD, kina, ekrany paczkomatów, reklama zewnętrzna.

<sup>36</sup> Z uwzględnieniem pewnych odstępstw przewidzianych w zawartych umowach.

w: telewizji, radiu i internecie oraz innych mediach<sup>37</sup> zrealizowała zakładane parametry<sup>38</sup> osiągając kluczowe wskaźniki na zakładanym poziomie.

(akta kontroli: DVD 1 408-485, 586-621, 1149-1452, DVD 2 1267-1747)

Każdorazowo, po zakończeniu kampanii, podmioty ją realizujące przedkładały terminowo do KPRM raporty podsumowujące działania przewidziane w harmonogramach kampanii, zgodnie z postanowieniami umów na realizację poszczególnych działań. W raportach poemisyjnych zawarto m.in.: dokładny harmonogram emisji spotów, rozkład oglądalności i słuchalności spotów (w GRP<sup>39</sup>) całkowity zasięg efektywny kampanii w grupie docelowej (w telewizji, radiu), liczbę wyświetleń w internecie, serwisie VOD i telewizji internetowej, dokładny harmonogram oraz liczbę wpisów influencerów<sup>40</sup> oraz całkowity zasięg efektywny kampanii w grupie docelowej. Z kolei, w raportach z działań z wykorzystaniem innych nośników (paczkomatów, kin, billboardów) zawarto m.in. liczbę interakcji, frekwencję widzów w trakcie trwania kampanii w rozbiciu na poszczególne kina, liczbę wyświetleń materiałów, liczbę nośników reklamowych<sup>41</sup>. W przypadku przestrzeni reklamowej w prasie drukowanej, rozliczeniu podlegała liczba publikacji w czasopiśmie. Dane zaprezentowane w ww. raportach umożliwiały weryfikację spełnienia wymagań określonych w umowach w zakresie założonych parametrów dotarcia do grup docelowych. Dane wskazane w raportach zostały udokumentowane i potwierdzone przez dostawców poszczególnych mediów, domów mediowych i agencji reklamowych. Do raportów załączano również dokumentację powykonawczą, obejmującą komplet materiałów wyprodukowanych w toku realizacji kampanii (w tym teksty reklamowe, grafiki, zdjęcia, pliki audio i video).

(akta kontroli DVD 1 pliki 415-484, 503-530, 599-621, 1149-1428, DVD 2 pliki 1259-1716)

Na realizację pięciu ww. kampanii społecznych wydatkowano z wykorzystaniem różnych narzędzi komunikacji 135 116,8 tys. zł. Badanie wydatków poniesionych na działania medialne, tj. emisję spotów w telewizji i radiu, publikację w prasie i internecie oraz związane z opracowaniem kontentu kampanii na łączną kwotę 65 465,0 tys. zł wykazało, że dokonywane były one w terminach i wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Stwierdzono jednak niegospodarne wydatkowanie środków w wys. 3 414,0 tys. zł na realizację działań komunikacyjnych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W celu realizacji działań komunikacyjnych w ramach badanych kampanii, w KPRM każdorazowo wyłaniano wykonawców, przeprowadzając postępowania w trybie przepisów Pzp, bądź w trybie art. 46c uzzz. Badanie 30 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w trybie Pzp o łącznej wartości 35 840,8 tys. zł wykazało, że przy zleceniu usług emisji spotów w stacjach telewizyjnych i radiowych na łączną kwotę 8 695,8 tys. zł wystąpiły przypadki udzielania zamówień z pominięciem Pzp, z uwagi na nieuprawnione skorzystanie ze zwolnienia przedmiotowego, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. 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, uprawniający wykonawcę do otrzymania płatności częściowych lub płatności końcowej. Badanie dziewięciu postępowań na łączną kwotę 7 888,3 tys. zł sfinansowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

<sup>37</sup> M.in. media społecznościowe, prasa, kina, ekrany biletomatów i paczkomatów.

<sup>38</sup> Takie jak: zasięg całkowity, zasięg efektywny dla poszczególnych nośników.

<sup>39</sup> ang. gross rating point - wskaźnik stosowany do pomiaru skali oddziaływania reklamy.

<sup>40</sup> Uzupełnione o liczbę wyświetleń, udostępnień, reakcji, komentarzy do poszczególnych wpisów.

<sup>41</sup> Billboardów, citylightów.

przeprowadzonych z zastosowaniem art. 46 uzzz wykazało, że wyboru tych wykonawców dokonywano z zachowaniem zasad konkurencyjności, kierując zapytania ofertowe do potencjalnych wykonawców.

(akta kontroli DVD 1 pliki 415-484, 503-530, 599-621, 1149-1428)

Po dokonaniu odbioru poszczególnych materiałów audiowizualnych i graficznych oraz innych, będących wynikiem prac wykonanych przez agencję reklamową w ramach umów na przeprowadzenie kampanii społecznej, dokonywano przeniesienia na rzecz Ministerstwa autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych do wszelkich utworów lub artystycznego wykonania. Przeniesienie praw nastąpiło bez żadnych ograniczeń, w tym czasowych i terytorialnych, na wszystkich polach eksploatacji, stosownie do postanowień zwartych umów.

(akta kontroli: DVD 3 pliki 1-108, DVD 4 pliki 1-56)

Po zakończeniu realizacji czterech kampanii objętych badaniem nie przeprowadzono ewaluacji pod kątem skuteczności i efektywności finansowej<sup>42</sup> wykorzystywania kanałów i instrumentów dotarcia do grup docelowych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Z danych o zainstalowaniu i odinstalowaniu aplikacji „STOP COVID - ProteGO Safe”<sup>43</sup> wynikało, że od jej uruchomienia do końca III kwartału 2020 r. dokonano 870 976 pobrań aplikacji, z czego 324 osoby zdecydowały się na udostępnienie kluczy informujących o możliwym kontakcie z osobą zakażoną. Natomiast do końca 2021 r. liczba pobrań aplikacji wzrosła do 2 141 428, przy czym 95 664 osób zdecydowało się na udostępnienie kluczy informujących o możliwym kontakcie z osobą zakażoną. Tym samym do pobrania aplikacji zachęcono jedynie 7% populacji osób dorosłych.

(akta kontroli str. 75-314)

Z danych o akcji szczepień przeciwko COVID-19 wynikało, że do końca I kwartału 2023 r. finalnie zaszczepionych zostało 22 347 421 osób (tj. 58% populacji)<sup>44</sup>. Analiza danych o liczbie zaszczepionych osób w okresie realizacji trzech odsłon kampanii #Szczepimy się<sup>45</sup> wykazała, że w ramach drugiej odsłony kampanii „Ostatnia prosta”<sup>46</sup>, na którą wydatkowano ok. 38 mln zł, nastąpił znaczny wzrost liczby finalnie zaszczepionych<sup>47</sup> (o 74,9%), a pierwszą dawką o 39,2%. Natomiast w kolejnych dwóch odsłonach kampanii „Żyj normalnie” i „Wybierz mądrze”<sup>48</sup>, na które wydatkowano po ok. 22 mln zł, wzrost liczby osób zaszczepionych był niższy i wynosił w odniesieniu do osób zaszczepionych odpowiednio 9,6% i 5,8%, z tego pierwszą dawką odpowiednio 9,3% i 4,1%. Świadczy to o niskim przyroście osób, które w okresie realizacji czwartej odsłony kampanii #Szczepimy się” („Wybierz mądrze”) zdecydowały się na przyjęcie pierwszej lub drugiej dawki szczepionki przeciwko COVID-19.

(akta kontroli: DVD 2 pliki 12-333)

Z badania ewaluacyjnego przeprowadzonego w lipcu 2023 r. w zakresie świadomości o cyberzagrożeniach wynikało, że niemal połowa badanych zadeklarowała, iż widziały w ciągu ostatnich 30 dni kampanię edukacyjno-informacyjną o cyberzagrożeniach. Wśród osób, które widziały kampanię najczęściej zadeklarowało, że ich tematyką były fałszywe SMS-y (30% ankietowanych). Spośród badanych osób 34% deklarowało

<sup>42</sup> Relacja między wynikami (skutecznością) a poniesionymi nakładami na działania.

<sup>43</sup> Aplikacja miała służyć do ostrzegania o potencjalnym kontakcie z COVID-19, a także umożliwiać samokontrolę stanu zdrowia.

<sup>44</sup> Dotyczy szczepień podstawowych, tj. osób, które przyjęły szczepionkę jednodawkową lub dwudawkową.

<sup>45</sup> „Ostatnia prosta”, „Żyj normalnie”, „Wybierz mądrze”.

<sup>46</sup> Realizowana w okresie maj – lipiec 2021 r.

<sup>47</sup> Dotyczy osób, które przyjęły szczepionkę jednodawkową lub dwudawkową.

<sup>48</sup> Realizowanych odpowiednio w okresie sierpień – połowa grudnia 2021 r. oraz w okresie połowa grudnia 2021 r. - marzec 2022 r.

znajomość kampanii z internetu, 23% ze spotów telewizyjnych i 7% z radia. Ponadto, z raportu NASK<sup>49</sup> wynikało, że nastąpił zauważalny wzrost zgłoszeń tych cyberataków, co skutkowało blokowaniem niebezpiecznych stron wyłudzających dane i pieniądze internautów. W okresie od stycznia do kwietnia 2022 r. zgłoszono 60,2 tys. incydentów podczas, gdy w tym samym okresie 2023 r. zgłoszono ich aż 97 tys. – wzrost o 61%.

(akta kontroli str. 75-314)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W ramach realizacji dwóch kampanii<sup>50</sup> KPRM zleciła zakup czasu antenowego na łączną kwotę 1 745,6 tys. zł brutto celem emisji spotów społecznych w lokalnych publicznych rozgłośniach radiowych w podmiocie prowadzącym pośrednictwo w sprzedaży reklam w mediach publicznych<sup>51</sup>, zamiast zakupu czasu antenowego bezpośrednio u nadawców radiofonii publicznej. Skutkowało to koniecznością zapłaty podatku VAT naliczonego od ww. usług w łącznej kwocie 326,6 tys. zł, w sytuacji gdy istniała możliwość skorzystania ze zwolnienia od podatku VAT przy bezpośrednim zleceniu tego typu usług jednostkom publicznej radiofonii.

Było to działanie niegospodarne. Zgodnie bowiem z art. 43 ust. 1 pkt 34 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>52</sup> oraz w świetle regulacji ustawy o radiofonii i telewizji<sup>53</sup>, usługi świadczone przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji związane z realizacją zadań radiofonii i telewizji (w tym związane z dostarczaniem informacji i edukacji obywatelskiej) korzystają ze zwolnienia z podatku od towarów i usług.

(akta kontroli: DVD 7 pliki 123-164, 848-888)

Z-ca Dyrektora CIR, w odniesieniu do kampanii #SzczepimySię (odslony „Żyj normalnie”, „Wybierz mądrze”) wyjaśniła, że zwolnienie z podatku VAT związane z realizacją zadań radiofonii i telewizji świadczone przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji nie jest „automatyczne” i nie wszystkie rozgłośnie regionalne Polskiego Radia uzyskały taką możliwość z Ministerstwa Finansów. Realizacja w lokalnych rozgłośniach radiowych działań informacyjnych przez zewnętrzny podmiot wynikała przede wszystkim z niewystarczającego stanu kadrowego Wydziału Promocji Programów Rządowych (trzyosobowego). Podkreśliła, że miesięcznie w ramach kampanii „#SzczepimySię”, trzech pracowników dokonywało przygotowania, zawarcia i rozliczenia ponad 30 umów.

Dyrektor BK MC w odniesieniu do kampanii ostrzegającej przed fałszywymi SMS-ami, wyjaśniła, że zawarto umowę na zakup czasu antenowego za pośrednictwem spółki z uwagi na konieczność terminowej realizacji zadań wynikających z potrzeby uruchomienia pod koniec grudnia 2022 r. kampanii radiowej w pełnym zestawie rozgłośni radiowych przewidzianych w tej kampanii. Ponadto zarówno Z-cy Dyrektora CIR i Dyrektor BK MC wskazali, że zawarcie jednej umowy z podmiotem prywatnym, zamiast 17 umów z każdą z rozgłośni radiowych umożliwiło utrzymanie pracy wydziału w normach określonych regulaminem pracy i gwarantowało terminową realizację pozostałych działań oraz uruchomienie całej kampanii w terminie na nią

<sup>49</sup> Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy jest państwowym instytutem badawczym, którego misją jest poszukiwanie i wdrażanie rozwiązań, służących rozwojowi sieci teleinformatycznych w Polsce.

<sup>50</sup> #SzczepimySię – „Żyj normalnie”, „Wybierz mądrze” i Ostrzegająca przed fałszywymi smsami.

<sup>51</sup> Tj. umowy nr: 0594/CIR/2021 z 17 maja 2021 r., 1063/CIR/2021/4 z 30 lipca 2021 r., 1223/CIR/2021 z 2 września 2021 r., 1416/CIR/2021 z 2 listopada 2021 r., 0028/CIR/2022 z 3 lutego 2022 r. oraz nr 2452/BPRC/22/2 z 29 grudnia 2022 r. 533/CIR/21/4 z 30 kwietnia 2021 r. oraz nr 528/CIR/2021/3 z 29 kwietnia 2021 r.

<sup>52</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 1570.

<sup>53</sup> Wskazującej na zadania stawiane telewizji i radiu publicznym. – Dz. U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.

przewidzianym. Z-ca Dyrektora CIR dodała, że wybrana spółka została utworzona przez rozgłośnie regionalne Polskiego Radia w celu kompleksowej obsługi reklam w tych rozgłoszeniach, dlatego zakup czasu antenowego w spółce dokonany przez CIR nie budził żadnych zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 320-328, 331-341)

NIK wskazuje, że z danych prezentowanych przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji<sup>54</sup> wynika, iż wszystkie 17 stacji lokalnych, posiadało status nadawcy publicznego. Tym samym, w ich przypadku możliwe było uzyskanie zwolnienia z podatku VAT, przy zleceniu im usług emisji spotów społecznych. Należy wskazać również, że nie było konieczności zawierania odrębnych 17 umów, lecz możliwe było wykorzystanie instytucji pełnomocnictwa udzielonego tej spółce przez stacje radiowe, co pozwoliłoby na wystawienie faktur przez poszczególne jednostki radiofonii publicznej, umożliwiając tym samym skorzystanie ze zwolnienia podatkowego.

2. W ramach realizacji dwóch kampanii<sup>55</sup> udzielono zamówień na zakup czasu antenowego i emisji audycji w stacji telewizyjnej lub stacjach radiowych na łączną kwotę 8 695,8 tys. zł<sup>56</sup>, w trybie art. 4 pkt 3 lit. h ustawy Pzp i art. 11 ust. 1 pkt 5 nPzp podmiotom gospodarczym, które nie były bezpośrednim dostawcą audiowizualnych lub radiowych usług medialnych, ani nie posiadały od nadawcy stosownych pełnomocnictw do jej zawarcia. Skorzystanie z przedmiotowego wyłączenia ze stosowania przepisów Pzp było sprzeczne z regułami uprawniającymi do ich zastosowania określonymi w ww. przepisach.

(akta kontroli: DVD 1, pliki 415-418 i 468-471, DVD 4 pliki 91-94, 115-119, DVD 7 pliki 170-174 i 1504-1510, DVD 8 pliki 888-895)

Z-ca Dyrektora CIR wyjaśniła, że *zawierano umowy z jedynym wykonawcą który mógł dokonać sprzedaży czasu antenowego, a wnioski o zamówienie i umowy były weryfikowane przez Wydział Zamówień Publicznych oraz opiniowane pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego i nie zostały one zakwestionowane. Wskazała, że dopiero podczas realizacji następných umów z tymi wykonawcami kwestia wskazywania w komparycji umów właściwych podmiotów oraz ich upoważnień została dostrzeżona i poprawiona, a obecne umowy zawierane są już ze wskazaniem stosownych pełnomocnictw. Podmioty posiadały pełnomocnictwa do sprzedawania czasu antenowego w stacjach telewizyjnej i radiowych.*

(akta kontroli str. 320-328)

NIK wskazuje, że w niektórych przypadkach podmiot, z którym zawarto umowy działał jako pełnomocnik nadawcy telewizyjnego, jednak było to wyraźnie wskazane w umowie, do której takie pełnomocnictwo było załączone. Wówczas fakturę VAT za wykonaną usługę wystawiał nadawca telewizyjny lub radiowy. Natomiast w zakwestionowanych przez NIK umowach nie zamieszczono postanowień o ewentualnym pełnomocnictwie udzielonym spółce przez nadawcę telewizyjnego. Pełnomocnictwa takiego również nie załączono do umów. Jednocześnie w ww. przypadkach wystawcą faktury VAT była spółka, a nie nadawca telewizyjny.

<sup>54</sup> <https://www.gov.pl/web/krrit/uchwaly-w-sprawie-sprawozdan-za-2020-rok>.

<sup>55</sup> Dwie odsłony „#SzczepimySię - Żyj normalnie”, „Wybierz mądrze” oraz „#Liczy się Polska”.

<sup>56</sup> Umowy nr: 476/CIR/2021/3 z 30 kwietnia 2021 r., 696/CIR/2021/5 z 1 czerwca 2021 r., 1064/CIR/2021/2 z 30 lipca 2021 r., 1230/CIR/2021/2 z 31 sierpnia 2021 r., 483/CIR/21/3 z 12 maja 2021 r., 1221/CIR/2021/2 z 13 września 2021 r., 1438/CIR/2021/ z 22 listopada 2021 r., 15/CIR/2022/2 z 7 lutego 2022 r., 533/CIR/21/3 z 12 maja 2021 r., 528/CIR/21/3 z 12 maja 2021 r.

3. W trzech kampaniach społecznych<sup>57</sup> zlecono dodatkowo emisję spotów społecznych lub audycji na łączną kwotę 626,7 tys. zł<sup>58</sup> w stacjach telewizyjnych o znikomej, nieprzekraczającej 1% udziału w widowni telewizyjnej<sup>59</sup>, pomimo że emisję spotów społecznych na łączną kwotę 7 340,6 tys. zł zlecono w trzech stacjach telewizyjnych o największym udziale w rynku telewizyjnym, co gwarantowało dotarcie do szerokiego grona odbiorców. W ocenie NIK, zlecenie dodatkowych emisji w stacjach telewizyjnych o średniej oglądalności, nieprzekraczającej 50,0 tys. widzów dziennie, było działaniem niegospodarnym i nie przyczyniało się do maksymalizacji celu mediowego i efektywności finansowej prowadzonej kampanii. Świadczy o tym również odstąpienie od określenia w zawartych umowach wymaganych parametrów dotarcia do grupy docelowej (wskaźnik GRP) służących do oceny efektywności kampanii. W media planie nie określono żadnych parametrów dotarcia do potencjalnych odbiorców, za wyjątkiem określenia emisji poszczególnych spotów, co było podstawą rozliczenia usługi emisji telewizyjnej.

(akta kontroli str. 597-665, DVD 1 pliki 442-485,1345-1428, DVD 2 pliki 1694-1740)

Z-ca Dyrektora CIR wyjaśniła, że realizując działania informacyjne starano się dotrzeć z informacją nie tylko do jak największego grona odbiorców, ale w szczególności do grupy osób, u których wątpliwości mogła budzić kwestia ratyfikowania Funduszu Odbudowy. Dodała, że oprócz dużych stacji zdecydowano się na emisję również w stacjach o niskiej oglądalności, ponieważ odbiorcy tych stacji często nie oglądają innych telewizji i nie korzystają z internetu. Emisja w tych stacjach była więc jedyną możliwością dotarcia z informacją do tych osób.

Dyrektor BK MC wskazała, że emisja kampanii „STOP COVID - ProteGO Safe” na antenie stacji o niskiej oglądalności miała charakter uzupełniający, a odstąpiono od określenia w umowie zasięgów i GRP, ponieważ kampanię kupiono w modelu zakupu cennikowego. Natomiast w odniesieniu do emisji spotów w kampanii „Ostrzegającej przed fałszywymi SMS-ami” na antenach stacji o niskiej oglądalności - miała ona charakter uzupełniający ze względu na profil widzów w tych stacjach. Były to głównie osoby starsze, z mniejszych miejscowości, o niskiej świadomości cyberzagrożeń, a stacje te cieszą się dużym zaufaniem u swoich widzów, więc emisja spotów na jej antenie wzmacniała i uwiarygadniała przekaz kampanii. Z kolei zlecenia w innej stacji dokonano ze względu na profil widza (kadra zarządzająca wyższego i średniego szczebla), co uzupełniało dotarcie kampanii do zróżnicowanych grup odbiorców.

(akta kontroli str. 320-328, 331-341)

NIK wskazuje, że finansowanie kampanii informacyjnych przez jednostki sektora finansów publicznych wiąże się z koniecznością dokonywania wydatków z zachowaniem zasady racjonalnego gospodarowania, tj. osiągnięcia jak najlepszych efektów przy użyciu dostępnych środków i minimalizacji nakładów. Wykorzystanie kanałów komunikacji o niskim zasięgu dotarcia do odbiorców kampanii naruszało ww. zasadę. Co istotne, przytoczona argumentacja o konieczności dotarcia do widzów tych stacji jako szczególnej grupy docelowej nie znajduje odzwierciedlenia w opracowanych materiałach koncepcyjnych tych kampanii.

4. W kampanii „STOP COVID - ProteGO Safe”, zlecono emisję kreacji kampanii na 150 wybranych paczkomatach zlokalizowanych na terenie całego kraju za łączną kwotę 159,9 tys. zł<sup>60</sup>, bez określenia w umowie żadnych oczekiwanych parametrów

<sup>57</sup> „STOP COVID - ProteGO Safe”, Ostrzegająca przed fałszywymi SMS-ami, „#Liczy się Polska”.

<sup>58</sup> Dot. umów nr 533/CIR/21/7 z 30 kwietnia 2021 r., 533/CIR/21/6 z 30 kwietnia 2021 r., 667/DPM/20 z 20 listopada 2020 r., 157/BPC/23/1 z 1 lutego 2023 r. oraz nr 303/BPC/23 z 1 lutego 2023 r.

<sup>59</sup> W oparciu o wskaźnik SHR% (ang. audience share) - udział w widowni telewizyjnej obrazujący odsetek widzów, którzy oglądali audycję bądź program w stosunku do wszystkich widzów oglądających w tym czasie telewizję.

<sup>60</sup> Dotyczy umowy nr 697/BDG/20 z 4 grudnia 2020 r.

dotarcia do grupy docelowej. Było to działanie nierzetelne, gdyż uniemożliwiało weryfikację efektywności zastosowanego kanału komunikacji. Z przedłożonego raportu wynikało, że w ramach bezpośrednich interakcji z paczkomatami dotarto z przekazem informacyjnym bezpośrednio do 75 700 osób. W ocenie NIK zastosowanie tego kanału komunikacji, przy uwzględnieniu osiągniętych ww. parametrów dotarcia do grup docelowych, naruszało zasady racjonalnego gospodarowania polegającego na dążeniu do osiągnięcia jak najlepszych efektów przy użyciu dostępnych środków.

(akta kontroli DVD 2 pliki 1341-1677)

Dyrektor BK MC wyjaśniła, że w umowie nie określono parametrów dotarcia rozumianych jako liczba osób odbierających paczki w paczkomatach, ponieważ jest to wskaźnik trudny do przewidzenia i niezależny od wykonawcy. Dodała, że wykonawca przed zawarciem umowy uzgodnił z zamawiającym listę paczkomatów celem doboru lokalizacji, na których oklejona została reklama. Wskazała ponadto, że dodatkowo odbiorcami reklam były osoby, które widziały reklamy mimo niekorzystania z paczkomatów, a przebywały w ich pobliżu. Podkreśliła, że podobnie jak w każdym rodzaju reklam zewnętrznych nie jest możliwe dokładne oszacowanie liczby tej kategorii odbiorców kampanii.

(akta kontroli str. 75-80, 331-341)

5. W KPRM kontynuowano kampanię „STOP COVID - ProteGO Safe” w listopadzie i grudniu 2020 r., pomimo że dotychczasowe działania przeprowadzone od lipca do października 2020 r. przez Ministerstwo Cyfryzacji, na które wydatkowano 3 242,0 tys. zł w celu zachęcenia do korzystania z ww. aplikacji, okazały się nieskuteczne. Od uruchomienia aplikacji, do końca III kwartału 2020 r. dokonano tylko 870 976 pobrań aplikacji na urządzenia mobilne<sup>61</sup>, przy czym w aplikacji udostępniono 324 klucze informujące o możliwym kontakcie z osobą zakażoną<sup>62</sup>. Świadczyło to o niskim odsetku użytkowników, którzy pobrali aplikację oraz o znikomym odsetku powiadomień w aplikacji o pozytywnym wyniku testu na koronawirusa. Przed rozpoczęciem kontynuacji kampanii nie przeprowadzono dodatkowych badań dotyczących czynników wpływających na niski odsetek powiadomień w aplikacji o pozytywnym wyniku testu na obecność wirusa SARS-CoV-2 dokonanych przez użytkowników aplikacji, gdyż jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora CIR, obawy związane z korzystaniem przez użytkowników z aplikacji zostały zidentyfikowane w badaniu z sierpnia 2020 r. Wydatkowanie środków w kwocie 2 460,7 tys. zł na dalsze promowanie tej aplikacji, przy dotychczasowej niskiej liczbie osób zachęconych do skorzystania z niej, bez dokonania ewaluacji dotychczasowo wykorzystanych kanałów komunikacji, było działaniem niegospodarnym.

(akta kontroli: DVD 2 pliki 1259-1740)

Dyrektor BK MC wyjaśniła, że w okresie jesienno-zimowym w 2020 r. miała miejsce druga fala zarażeń koronawirusem, a aplikacja „STOP COVID ProteGO Safe” była jednym z narzędzi przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się tej epidemii. Dodała, że aplikacja była dopracowywana i rozwijana od czasu jej wprowadzenia i we wrześniu 2020 r. wprowadzono dwie wersje językowe (angielską i ukraińską), a na początku listopada 2020 r. wprowadzono w aplikacji możliwość zapisania się na test, bez

<sup>61</sup> Aplikacja „STOP COVID ProteGo Safe” została zbudowana przy zachowaniu naczelną zasady, jaką jest zapewnienie możliwie największej prywatności użytkowników. Z tego względu, iż aplikacja nie zbierała i nie udostępniała żadnej informacji o użytkowniku, o jego aktywności można jedynie estymować na podstawie informacji udostępnionych w sklepach Google i Apple.

<sup>62</sup> Statystyki bazują technicznie na liczbie osób, które zdecydowały się na udostępnienie kluczy informujących o możliwym kontakcie z osobą zakażoną.



konieczności kontaktu z lekarzem podstawowej opieki zdrowotnej<sup>63</sup>. Ponadto dodała, że ze względu na uruchomienie na przełomie 2020/2021 r. systemu szczepień przeciw COVID-19, zrezygnowano z promowania aplikacji, a KPRM rozpoczął kampanie zachęcające do szczepień.

(akta kontroli str. 75-90, 331-341)

NIK wskazuje, że zasady gospodarowania środkami publicznymi nakazują uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów oraz wymagają optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp). Skoro dotychczasowe działania promocyjne z zastosowaniem kanałów komunikacji nie przyniosły zamierzonego rezultatu to należało dokonać analizy zasadności kontynuowania tych działań, tym bardziej, że po dwóch miesiącach zrezygnowano z dalszych działań komunikacyjnych. Ponadto, z badań ewaluacyjnych przeprowadzonych w sierpniu 2020 r. wynikało, że 72% ankietowanych słyszało o aplikacji ProteGoSafe, a przeważająca część badanych znała korzyści jakie daje użytkownikowi i społeczeństwu ta aplikacja. Niewielki odsetek badanych (tj. 7%) korzystało z aplikacji ProteGoSafe, a niemal połowa deklarowała, że chciałaby ją zainstalować na swoim telefonie w najbliższym czasie.

6. Przy zawieraniu umów na emisję spotów telewizyjnych z dwoma nadawcami telewizyjnymi o największym udziale w rynku telewizyjnym, w ramach dwóch kampanii „Liczy się Polska” i „Ostrzegającej przed SMS-ami”, na łączną kwotę 4 283,4 tys. zł odstąpiono od określenia parametrów kampanii, tj. wskaźników GRP, CPP i oczekiwanego zasięgu kampanii. Określono jedynie plan emisji zawierający liczbę spotów i termin ich wyemitowania. Takie określenie parametrów kampanii uniemożliwiało weryfikację efektywności kanałów komunikacyjnych, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli DVD 1 pliki 442-485, 514-517)

Z-ca Dyrektora CIR wyjaśniła, że *stacje telewizyjne mają dwie formy sprzedaży czasów antenowych (tzw. „cennikowa” oraz „pakietowo-zasięgowa”), przy czym zakupy cennikowe zawsze mają pierwszeństwo przed zakupami pakietowymi i są preferowane przez stacje telewizyjne, dając gwarancję emisji w zamówionym czasie. Zakupy pakietowe nie dają takiej możliwości, ponieważ często dochodzi w nich do zmian media planów i są one w krótkich terminach nie do zrealizowania. Zdecydowanie lepszym zakupem przy działaniach informacyjnych prowadzonych w administracji rządowej jest zakup cennikowy, gwarantujący emisję w wybranych czasach antenowych i możliwość odpowiedniej weryfikacji media planów, a także daje takie same efekty i zasięgi (GRP) jak zakup pakietowy.*

Dyrektor BK MC wyjaśniła także, że *w kampaniach informacyjnych zakup cennikowy daje gwarancję emisji w wybranych czasach antenowych, przy konkretnych pozycjach ramówkowych oraz możliwość odpowiedniej weryfikacji media planów, a także daje takie same efekty i zasięgi jak zakup pakietowy. Przy takim modelu zakupu czasu antenowego stacje telewizyjne nie przedstawiają w ofercie zasięgów i mocy kampanii, a jedynie listę spotów i taka oferta jest częścią umowy z nadawcą. Dokładny zasięg i moc kampanii jest możliwy do przedstawienia przez nadawcę po zakończeniu emisji spotów wg. spotlisty.*

(akta kontroli str. 320-328, 331-341)

NIK wskazuje, że tylko sprzedaż pakietów daje gwarancję oceny skuteczności dotarcia do grup docelowych, gdyż wycena usług emisji spotów dokonywana jest na podstawie osiągniętego poziomu oglądalności, poprzez określenie wymaganego

<sup>63</sup> Mogły z niej skorzystać wszystkie osoby, które aplikacja powiadomiła o kontakcie z koronawirusem i których wynik dostępnego w aplikacji testu oceny ryzyka był niepokojący.

wskaźnika GRP. Rozliczenie zlecenia pakietowego następuje na podstawie danych telemetrycznych dostarczanych przez niezależny instytut badawczy. Niezagwarantowanie przez KPRM wymaganego poziomu dotarcia do adresatów kampanii pozbawiło KPRM narzędzi pozwalających na ocenę skuteczności przekazu informacyjnego, a tym samym uniemożliwiło przeprowadzenie ich ewaluacji.

7. W czterech z pięciu kampanii społecznych<sup>64</sup> na kwotę 89 204,7 tys. zł objętych badaniem nie przeprowadzono ewaluacji pod kątem skuteczności i efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów komunikacyjnych i instrumentów dotarcia do grup docelowych (np. badań sondażowych), co było działaniem nierzetelnym. Brak ewaluacji kampanii uniemożliwił bowiem dokonanie oceny ich społecznej opłacalności, wskazującej na ile poniesione wydatki przyczyniły się do uzyskania zakładanych rezultatów, co pozwoliłoby na optymalizację budżetową w ramach przyszłych działań.

(akta kontroli str. 315-319)

Z-ca Dyrektora CIR wyjaśniła, że przeprowadzenie rzetelnych badań ewaluacyjnych kampanii „Zwroty, które cieszą” dotyczących skuteczności działań informacyjnych to znaczny koszt, który jest niewspółmierny do osiągniętych rezultatów. Dodała, że mając na uwadze racjonalne i celowe gospodarowanie środkami publicznymi nie zlecono tego typu badań po zakończeniu działań, lecz przygotowano raport zawierający szczegółowe podsumowanie wykonanych działań. W odniesieniu do trzech odsłon kampanii „#Szczepimy się” wskazała, że działań informacyjnych w administracji rządowej nie można utożsamiać z kampaniami reklamowymi dotyczącymi sprzedaży produktu. Podkreśliła, że działania informacyjne CIR miały na celu wzrost pozytywnego stosunku do szczepień w społeczeństwie i tym samym zaszczepienie się jak największej liczby osób przeciwko COVID-19. Podkreśliła, że w sytuacji, gdy każdego dnia walczono z pandemią, a jedną z głównych szans na pokonanie koronawirusa była szczepionka, nie zdecydowano się na dokonywanie oceny efektywności finansowej kampanii i kosztu jednostkowego dodając, że każda osoba zaszczepiona zbliżała do końca pandemii, a działania podejmowane przez CIR zdecydowanie przyczyniały się każdego dnia do zmniejszenia liczby osób zarażonych.

(akta kontroli str. 320-328)

W sprawie kampanii dotyczącej aplikacji „STOP COVID ProteGO Safe” Dyrektor BK MC wyjaśniła, że nie ma narzędzi pozwalających na dokładny monitoring liczby osób, które zainstalowały aplikację w wyniku obejrzenia reklamy telewizyjnej lub radiowej. Wskazała, że taki monitoring jest możliwy w przypadku wybranych rodzajów kampanii internetowych. Dodała, że kampania telewizyjna została poddana analizie. GRP kampanii w grupie mediowej 18+ osiągnął 1 068,42, w związku z czym koszt CPP w grupie mediowej 18+ wyniósł ok. 1 367 zł.

(akta kontroli str. 331-341)

NIK wskazuje, że prawidłowe i optymalne zaplanowanie kampanii powinno przynosić spodziewane rezultaty w zakresie podniesienia poziomu wiedzy, zmiany zachowań czy postaw. Biorąc pod uwagę, skalę poniesionych wydatków na realizację działań w ramach poszczególnych kampanii społecznych, finansowanie tego typu przedsięwzięć powinno zakładać konieczność rozliczenia rezultatów kampanii. NIK wskazuje, że oceny skuteczności i efektywności kampanii można dokonywać analizując zmianę wiedzy, postaw oraz zachowań pod jej wpływem, jak również oceniając zauważalność, znajomość bohaterów kampanii i jej elementów, co pozwala na wskazanie związków przyczynowych między elementami kampanii

<sup>64</sup> „Liczy się Polska”, „Zwroty, które cieszą”, Aplikacja STOP COVID - ProteGO Safe oraz trzy odsłony kampanii „Szczepimy się” („Ostatnia prosta”, „Żyj normalnie” i „Wybierz mądrze”).

i poszczególnymi osiągnięciami jej celów. Wnioski z takiej ewaluacji powinny być wykorzystane do planowania strategii kolejnych kampanii społecznych.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez KPRM objętych kontrolą kampanii społecznych.

W KPRM nie przeprowadzono ewaluacji kampanii społecznych, na które przeznaczono środki w łącznej wysokości 89 204,7 tys. zł, pod kątem efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów i instrumentów komunikacyjnych dotarcia do grup docelowych. Przy dokonywaniu wydatków ze środków publicznych na realizację działań informacyjno-edukacyjnych stwierdzono przypadki udzielania zamówień z pominięciem ustawy Pzp na łączną kwotę 8 695,8 tys. zł oraz niegospodarnego ich wydatkowania na kwotę 3 414,0 tys. zł. W dwóch kampaniach, bez należytej staranności, zawierano umowy na emisję spotów w telewizji i umieszczanie reklam na paczkomatach na łączną kwotę 4 283,4 tys. zł.

## IV. Uwagi i wnioski

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

- 1) opracowywanie koncepcji kreatywnej wraz ze strategią działań oraz mierzalnych kryteriów oceny realizacji celów kampanii społecznych,
- 2) przeprowadzanie na etapie planowania kampanii społecznych analizy grup docelowych pod kątem wiedzy i świadomości o zagadnieniu stanowiącym przedmiot kampanii,
- 3) dokonywanie ewaluacji skuteczności i efektywności finansowej kampanii społecznych,
- 4) dokonywanie wydatków, w szczególności dotyczących zakupu czasu antenowego, zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz zasadami racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi,
- 5) określanie w umowach na prowadzenie działań komunikacyjnych podstawowych parametrów dotarcia do docelowych grup odbiorców umożliwiającą weryfikację efektywności finansowej realizowanych działań.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## 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 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, dnia

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

/-/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał p.o. wicedyrektor Delegatury NIK w Poznaniu Artur Pięgas.

/-/

.....  
*podpis*