



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.009.01.2022

**Pan
Dariusz Jaworski
Dyrektor
Instytutu Książki w Krakowie
ul. Zygmunta Wróblewskiego 6,
31-148 Kraków**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.54.2023 Komisji Rozstrzygającej
z dnia 21 czerwca 2023 r.

R/22/009/LPO – Kampanie społeczne realizowane przez Instytut Książki w Krakowie w latach 2020-2021

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Instytut Książki w Krakowie ¹ , ul. Zygmunta Wróblewskiego 6, 31-148 Kraków.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Jaworski, Dyrektor Instytutu, od 4 kwietnia 2019 r. ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie kampanii społecznej Realizacja kampanii społecznej
Okres objęty kontrolą	Lata 2020–2022, do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie o ile miały one związek z zakresem niniejszej kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Marcin Marjański, radca Prezesa NIK, upoważnienie do kontroli nr LPO/188/2022 z 22 listopada 2022 r. 2. Przemysław Grad, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/189/2022 z 22 listopada 2022 r. 3. Marek Gutraj, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/187/2022 z 22 listopada 2022 r.

(akta kontroli str.1-6)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Kampanie społeczne „Mała książka – wielki człowiek” zrealizowane przez Instytut w latach 2020-2021 nie zostały rzetelnie przygotowane, ze względu na nieokreślenie mierników realizacji celów kampanii ukierunkowanych na wzrost czytelnictwa w Polsce oraz zachęcenie do czytania generacyjnego. Nie określając pierwotnego i docelowego poziomu tego wzrostu, uniemożliwiono ocenę skuteczności kampanii odnoszącej się do zmiany postaw i zachowań, zważywszy, że była ona nakierowana na systematyczność poruszania problemu czytania generacyjnego i została zapoczątkowana w 2017 r. Mając na względzie finansowanie przedmiotowych kampanii ze środków publicznych, poprzez ograniczenie możliwości oceny społecznej opłacalności ww. projektu naruszono zasady gospodarowania środkami publicznymi, określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ nakazujące uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów. W kampanii skoncentrowano się na osiągnięciu parametrów dotarcia do grup celowych, które zostały zrealizowane w ramach wszystkich zastosowanych kanałów komunikacji. Jednakże NIK wskazuje, że o skuteczności kampanii nie decyduje jej zauważalność, ale przede wszystkim efekt jaki ona wywołała. Z badań sondażowych, przeprowadzonych zarówno na

¹ Dalej: Instytut, IK.

² Powołany przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

³ tj. do dnia 13 marca 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2022 r., poz. 1634, ze zm., dalej ufp.

zlecenie NIK, jak i Instytutu wynikało, że aż 66% badanych respondentów nie słyszało o kampanii „Mała książka – wielki człowiek”, a spośród osób słyszących o akcji blisko 30% nie potrafiło właściwie wskazać przedmiotu kampanii. Zważywszy, że w okresie ostatnich pięciu lat wydatkowano ponad 41 000 tys. zł na promowanie tej akcji, zarówno w formie wyprawek czytelniczych, jak i kampanii społecznej, świadczy to o niskim stopniu jej rozpoznawalności.

Przyjęcie w przeprowadzonej w 2021 r. kampanii społecznej koncepcji kreatywnej zakładającej, oprócz promocji wartości łączących się ze wspólnym czytaniem, wykreowanie również przekazu opierającego się na prezentacji Instytutu jako „instytucji, będącej twórcą ww. projektu, dbającej o jego dalsze istnienie i rozwój”, nie służyło bezpośrednio wzmacnianiu i utrwalaniu korzyści płynących z czytania międzypokoleniowego ze względu na długofalowy charakter tej kampanii. Kontent kampanii⁷ opierał się bowiem częściowo na promowaniu Instytutu jako realizatora tego projektu, a w mniejszym stopniu na ukazaniu korzyści płynących z czytania dzieciom. Takie działanie stoi w sprzeczności z zasadami optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonego celu, którego fundamentem był wzrost czytelnictwa generacyjnego. Z raportów o stanie czytelnictwa za lata 2020 - 2022 wynikało, że trend spadkowy czytelnictwa został trwale powstrzymany, a czytelnictwo w Polsce wróciło do poziomu sprzed epidemii COVID-19, tj. do poziomu 38%. W ocenie NIK, dotychczasowe działania związane z promocją czytelnictwa w ramach kampanii społecznych realizowanych w Instytucie okazały się jednak nieskuteczne w wymiarze ogólnopolskim.

W Instytucie nie przeprowadzano corocznej ewaluacji kampanii społecznej pod kątem efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów i instrumentów komunikacyjnych dotarcia do grup docelowych⁸. Brak takich ewaluacji nie sprzyjał opracowaniu w następnej kampanii optymalnych kanałów komunikacji ukierunkowanych na zmianę postaw lub zachowań odbiorców. Badania sondażowe wykazały, że część kanałów komunikacji wykorzystywanych w kampanii społecznej takich jak nośniki zewnętrzne oraz promocja ze strony znanych osób charakteryzowała się niskim odsetkiem dotarcia do odbiorców z informacją o tej akcji. Tylko blisko 12% respondentów wskazywało na tę formę przekazu jako źródło wiedzy o akcji, pomimo wydatkowania w badanych latach ponad 1 600 tys. zł na ww. formy komunikacji.

Instytut zlecił przeprowadzenie w 2020 r. kampanii outdoorowej (citylight i billboard) w 314 miastach powiatowych, na którą wydatkowano kwotę 186,1 tys. zł, określając jej zakres dotarcia na poziomie 4,4 mln osób w okresie wzmożonej fali zachorowań na Sars-CoV-2. Nie przedłożono badań potwierdzających osiągnięcie zakładanych parametrów dotarcia.. Ponadto, z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych udzielono w 2021 r. zamówienia w trybie z wolnej ręki na usługi przygotowania i przeprowadzenia kampanii promocyjno-edukacyjnych.

Działania realizowane na rzecz czytelnictwa dzieci składające się z trzech „elementów bookstartowych” dotyczących przekazania wyprawek czytelniczych dla trzech grup wiekowych (niemowlaków, przedszkolaków i uczniów we wczesnoszkolnej edukacji) zostały przygotowane i zrealizowane rzetelnie, umożliwiając skuteczne dotarcie do docelowych odbiorców i wywołanie oczekiwanych zmian postaw i zachowań, co potwierdzają przeprowadzane badania jakościowe i ilościowe. Z kolei, działania realizowane na rzecz czytelnictwa dzieci

⁷ Strategia marketingowa polegająca na regularnym tworzeniu oraz dystrybucji atrakcyjnych i przydatnych treści, które mają za zadanie zainteresować i utrzymać ściśle sprecyzowaną grupę odbiorców, tak aby nakłonić ich do działania.

⁸ Obrazujących osiągnięte wyniki kampanii w kontekście poniesionych nakładów na podejmowane działania

w wieku przedszkolnym okazały się mało skuteczne, pomimo podejmowanych różnorodnych form zachęcania przedszkolaków i ich rodziców do odbioru przygotowanych wyprawek czytelniczych. Na koniec I kwartału 2021 r. i I kwartału 2022 r. wydano tylko 23% i 32% ogółu przekazanych wyprawek.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie kampanii społecznej.

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Instytut corocznie występował do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹⁰ o przyznanie środków finansowych na realizację projektu „Mała książka – wielki człowiek”¹¹ (dalej: projekt). Składał się on z trzech tzw. „elementów bookstartowych”, dotyczących przekazania wyprawek czytelniczych dla trzech grup wiekowych (niemowlaków, przedszkolaków i uczniów we wczesnoszkolnej edukacji) oraz kampanii społecznej promującej czytelnictwo wśród najmłodszych i czytelnictwo generacyjne¹². Działania realizowane w ramach projektu miały służyć promowaniu korzyści wynikających ze wspólnego, rodzinnego czytania już od pierwszych miesięcy życia dziecka, co miało przyczynić się do zwiększenia czytelnictwa wśród najmłodszych. Na podstawie ww. wniosków, na realizację tego projektu, w latach 2020-2021, Instytut otrzymał dotacje celowe z budżetu państwa w łącznej wysokości 21 750,0 tys. zł¹³.

(akta kontroli str. 199-332, 1934-1957)

Po przyznaniu dotacji celowych, w Instytucie, w badanym okresie dokonywano każdorazowo aktualizowania planów finansowych na lata 2020 r. i 2021 r. do wysokości otrzymywanych kwot dotacji celowych przeznaczonych na realizację ww. projektu. W planach finansowych ujęto rzetelnie przychody i koszty przewidziane na ten projekt, stosownie do art. 27 ust. 3 i 4 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹⁴.

W ramach umowy dotacji z 8 kwietnia 2020 r. Instytut otrzymał, na realizację projektu w okresie od 2 marca do 31 grudnia 2020 r., środki finansowe w wysokości 8 750,0 tys. zł. W związku z wnioskiem¹⁵ Instytutu wskazującym na zagrożenia związane z przyznaniem niższych środków, zwiększona została wysokość dotacji z budżetu państwa¹⁶ do 10 750,0 tys. zł, z czego na działania związane z wyprawkami i czytelniczymi przeznaczone zostało 7 200,0 tys. zł, a na kampanię społeczną – 3 550,0 tys. zł. Czterokrotnie dokonywano zmian umowy dotacji¹⁷, celem modyfikacji zakresu finansowego poszczególnych pozycji kosztorysowych

⁹ 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.

¹⁰ Dalej: Minister.

¹¹ IV i V edycja tego projektu, który został zapoczątkowany przez Instytut w 2017 r.

¹² Tj. czytanie dzieciom przez dorosłych rodziców i dziadków w środowisku domowym, przedszkolnym, szkolnym i bibliotecznym.

¹³ Na realizację trzech edycji projektu w latach 2017-2019 Instytut otrzymał dotacje celowe w łącznej wysokości 19 359,9 tys. zł, z tego na wyprawki czytelnicze – 8 797,3 tys. zł, a 10 562,6 tys. zł na kampanię społeczną.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.

¹⁵ We wniosku IK z 11 marca 2020 r. wskazano, że niższa niż zakładana kwota dotacji spowoduje: zmniejszenie nakładu książki w grupie 0-3, co może skutkować negatywnym odbiorem akcji w społeczeństwie; znaczące ograniczenie nakładu książki 4-6 obniżenie zakresu zakupu czasu antenowego o ponad 50%, co może przyczynić się do zmniejszenia zasięgu kampanii społecznej.

¹⁶ Na podstawie aneksu nr 1 z 11 maja 2020 r. do umowy zwiększono kwotę dotacji 2 000,0 tys. zł

¹⁷ Aneksy: nr 2 z 27 lipca 2020 r., nr 3 z 22 września 2020 r., nr 4 z 28 października 2020 r. i nr 5 z 28 grudnia 2020 r.

projektu i planowanych do osiągnięcia jego efektów rzeczowych¹⁸. Po zmianach umowy dotacji, na działania związane z wyprawkami czytelnictwymi przewidziano – 5 120,4 tys. zł, a na kampanię społeczną – 5 629,6 tys. zł.

Zgodnie z umową dotacji z 10 lutego 2021 r., na realizację ww. projektu w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 Instytut otrzymał środki finansowe w wysokości 11 000,0 tys. zł, z czego na działania związane z wyprawkami czytelnictwymi – 6 019,0 tys. zł, a na kampanię społeczną – 4 981,0 tys. zł. Trzykrotnie dokonywano zmian¹⁹ zakresu finansowego poszczególnych pozycji kosztorysowych projektu i planowanych do osiągnięcia jego efektów rzeczowych. Po zmianach umowy dotacji, na działania związane z wyprawkami czytelnictwymi przewidziano – 5 753,3 tys. zł, a na kampanię społeczną – 5 246,7 tys. zł.

Na podstawie szczegółowego zakresu rzeczowego i finansowego projektu, określonego w §1 ust. 4 ww. umów dotacji ustalono, że zaplanowano odpowiednie koszty niezbędne do jego realizacji, zarówno w zakresie wyprawek czytelnictwowych, jak i kampanii społecznej. Zakładane przez Instytut działania związane z wydatkowaniem środków na realizację projektu, mające przyczynić się do promocji czytelnictwa międzypokoleniowego, były zgodne z celami statutowymi Instytutu.

(akta kontroli str. 199-344)

1.2. W procesie planowania kampanii społecznej promującej czytelnictwo międzypokoleniowe w Instytucie, w oparciu o badania dotyczące poziomu czytelnictwa (w tym wśród dzieci)²⁰, dokonano analizy problemu społecznego (tj. niskiego odsetka osób czytających) i otoczenia społecznego tego zagadnienia. Wynikało z nich, że istotną rolę w kształtowaniu postaw czytelnictwowych odgrywa pozytywny kontakt z książką od pierwszych lat życia dziecka. Z-ca Dyrektora ds programowych IK wyjaśnił, że Instytut latach 2016-2017 analizował zarówno wyniki badań prowadzonych przez Bibliotekę Narodową jak i przez inne podmioty w zakresie przeprowadzonych projektów proczytelniczych skierowanych do dzieci i ich rodzin. Analiza badań i ewaluacji projektów wskazywała, że tego typu działania mają bardzo pozytywny efekt i przyczyniają się do częstszego rodzinnego czytania, wzrostu różnorodnych kompetencji wśród dzieci. Dodał, że przeprowadzono również szereg rozmów konsultacyjnych z członkami sieci EURead, ekspertami zaangażowanymi w prace badawcze Biblioteki Narodowej oraz innymi ekspertami (literaturoznawcami, pedagogami, bibliotekarzami, psychologami).. Potwierdziły one istotność idei czytania dzieciom przez najbliższych (rodziców, dziadków, rodzeństwo) już od pierwszych tygodni życia dziecka. Dlatego, jak wskazał, czytanie generacyjne było fundamentalnym elementem kampanii „Mała książka - wielki człowiek” dla wszystkich etapów rozwoju dziecka i w każdej części projektu.

Przeprowadzono również analizę zasobów i możliwości finansowych, organizacyjnych Instytutu przy realizacji kampanii społecznej, co pozwalało na określenie realnych szans i zagrożeń związanych z prowadzeniem kampanii społecznej. Zdefiniowano grupy docelowe odbiorców kampanii społecznej, przyjmując kryteria charakteryzujące odbiorców: demograficzne²¹, społeczne²²

¹⁸ Mierników realizacji projektu wskazanych w umowie określających wartości do osiągnięcia.

¹⁹ Aneksy: nr 1 z 20 kwietnia 2021 r., nr 2 z 13 października 2021 r. i nr 3 z 10 grudnia 2021 r.

²⁰ Raporty o stanie czytelnictwa opracowywane corocznie przez Bibliotekę Narodową i raporty z badań Fundacji „ABCXXi - Cała Polska czyta dzieciom” (Zob. Kamila Madej-Bień, Analiza konsekwencji psychologicznych i rozwojowych codziennego czytania dzieciom) a także raporty z badaniach dotyczących czytelnictwa dzieci, m.in. „Badanie efektów czytania dzieciom od urodzenia” czy „Kids & Family Reading Report”.

²¹ Tj. osoby w wieku produkcyjnym i emerytalnym, w tym w 2020 r. - 24 lat i więcej, a w 2021 r. 30 lat i więcej

²² Tj. rodzice i dziadkowie dzieci w wieku 0 do 9 roku życia, osoby oczekujące na narodziny dziecka, osoby sprawujące opiekę nad dziećmi.

oraz behawioralne odnoszące się do postaw i zachowań²³.

(akta kontroli str. 625-636, 355-401, 736-740, 1972-19974)

W ramach przygotowania kampanii społecznej na lata 2020 i 2021 w Instytucie przyjęto jej cele strategiczne ukierunkowane na wzrost czytelnictwa oraz cele operacyjne związane z zachęceniem do czytania generacyjnego: dzieciom, wnukom, rodzeństwu oraz budowanie w młodym pokoleniu nawyku czytania. Dodatkowo, w 2021 r., celem było również promowanie Instytutu jako instytucji „będącej twórcą projektu i dbającej o jego dalsze istnienie oraz rozwój”. Przyjęto cele skoncentrowane na ograniczeniu problemu społecznego jakim jest niski poziom czytelnictwa wśród dzieci, w tym czytania generacyjnego. Przy określeniu celów kampanii społecznej nie wyznaczono zakładanego poziomu ich realizacji ani przyjętych kryteriów ewaluacji tych celów²⁴, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 355-401, 625-636, 957-1039)

W Instytucie, w procesie planowania kampanii społecznej przeprowadzonej w latach 2020-2021, opracowywano corocznie kompleksową koncepcję kreatywną kampanii wraz ze strategią działań wyznaczającą kierunek planowanych działań komunikacyjnych. W przyjętej koncepcji kreatywnej kampanii realizowanej w 2020 r., założono wykreowanie przekazu promowania korzyści płynących z czytania dzieciom od narodzin, czytania generacyjnego, oraz działań bookstartowch realizowanych przez IK (wyprawek czytelniczych dystrybuowanych w szpitalach, przedszkolach oraz w szkołach dla uczniów pierwszej klasy szkoły podstawowej). Z kolei, zgodnie z przyjętą koncepcją kreatywną kampanii realizowanej w 2021 r. zakładano, oprócz promocji wartości łączących się ze wspólnym czytaniem, wykreowanie również przekazu opierającego się na prezentacji osiągnięć i skali działań projektu bookstartowego i prezentacji Instytutu jako „instytucji, będącej twórcą ww. projektu, dbającej o jego dalsze istnienie i rozwój”, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Opracowane na potrzeby kampanii przeprowadzonych w latach 2020-2021 strategie stanowiły podstawę projektowania szczegółów tych kampanii (m.in. nazwy, hasła i treści przekazów komunikacyjnych). Zawarto w nich uzasadnienie każdego z planowanych działań dla grupy docelowej, z uwzględnieniem kluczowych elementów służących osiągnięciu założonego celu kampanii.

W Instytucie, planując kampanie społeczne na lata 2020-2021, opracowywano corocznie plan mediowy kampanii, w którym ujmowano harmonogram działań zaplanowanych z wykorzystaniem mediów (radia, telewizji, prasy, internetu, reklamy zewnętrznej, mediów społecznościowych). W realizowanych kampaniach, w ramach planu mediowego założono wykorzystanie szerokiego połączenia różnorodnych kanałów komunikacji, (media mixu) oferującego precyzyjne i efektywne dotarcie do wszystkich przedstawicieli grupy odbiorców kampanii oraz skoncentrowanie działań medialnych w październiku oraz listopadzie, co miało przełożyć się na wysoką częstotliwość kontaktu z reklamą oraz wysoki wzrost świadomości korzyści jakie płyną z czytania książek najmłodszym. Opracowany plan mediowy każdorazowo poprzedzony był analizą konsumpcji mediów²⁵ w celu doboru

²³ Tj. osoby nieczytające lub mało czytające.

²⁴ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

²⁵ 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.

kanałów komunikacji spełniających najlepsze warunki zasięgowo i dopasowania²⁶. W kampaniach zaplanowano wykorzystanie różnych kanałów i instrumentów komunikacyjnych pozwalających na dotarcie do grup docelowych odbiorców, co 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 internetowych²⁷ oraz wykorzystanie serwisów społecznościowych, jak również reklamy outdoorowej (na billboardach, citylightach).

Przy planowaniu założeń ewaluacji kampanii ograniczono się wyłącznie do „twardych” wskaźników koncentrujących się m.in na liczbie wyemitowanych spotów, zawieszonych billboardów, wydanych publikacji czy zorganizowanych eventów i konferencji oraz na osiągnięciu określonego zasięgu dotarcia do grup docelowych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 885-956, 957-1039)

1.3. W kontrolowanym okresie, w Instytucie corocznie zlecano podmiotom zewnętrznym (agencjom reklamowym) przygotowanie i przeprowadzenie kompleksowej kampanii społecznej. Badanie dwóch postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego na przygotowanie i przeprowadzenie kampanii społecznej „Mała książka - wielki człowiek” promującej czytelnictwo w 2020 r. i 2021 r., wykazało, że przeprowadzono je zgodnie z procedurami określonymi odpowiednio w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸ i ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁹. Z wyłonionymi wykonawcami zawarto umowy na realizację kampanii społecznej za wynagrodzeniem w kwocie 2 432,8 tys. zł (2020 r.) i 3 190,0 tys. zł (2021 r.). W ogłoszeniach o zamówieniu oraz w specyfikacji istotnych warunków zamówienia³⁰ przewidziano możliwość udzielenia zamówień uzupełniających. Ww. wykonawcom Instytut udzielił zamówienia w trybie z wolnej ręki na przygotowanie i przeprowadzenie kampanii społecznej za wynagrodzeniem w kwocie 1.000,0 tys. zł (2020 r.) i 988,0 tys. zł (2021 r.)³¹. Stwierdzono, że udzielenie zamówienia z wolnej ręki na przygotowanie i przeprowadzenie kampanii promocyjno-edukacyjnych w 2021 r. dokonano z naruszeniem przepisów npzp, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 345-799)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przy opracowaniu założeń dotyczących ewaluacji kampanii społecznej (służącej ocenie skuteczności i efektywności przeprowadzonych działań komunikacyjnych) założono pomiar z uwzględnieniem wyłącznie rzeczowych wskaźników dot. liczby wyemitowanych spotów, zawieszonych billboardów, wydanych publikacji czy zorganizowanych spotkań eventowych itp. oraz zasięgów dotarcia do grup docelowych. Nie zaplanowano i nie mierzono efektów oddziaływań kampanii na zmiany postaw i zachowań wśród docelowej grupy odbiorców. Takie określenie założeń ewaluacyjnych uniemożliwiało ocenę zrealizowanej kampanii, w kontekście jej skuteczności i efektywności. Jednocześnie określone zostały

²⁶ 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.

²⁷ Wraz z odnośnikami do reklam umieszczonych w serwisach Youtube, Facebook, Instagram czy innych otwartych serwisach internetowych umożliwiających prezentację filmów, wideoklipów i innych miniprodukcji

²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: pzp.

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm., dalej: npzp.

³⁰ Dalej: SWZ.

³¹ Na podstawie umów odpowiednio: z 6 listopada 2020 r. i 1 grudnia 2021 r.

cele kampanii społecznej, oparte na ogólnym pojęciu wzrostu czytelnictwa w Polsce oraz cele operacyjne związane z zachęceniem do czytania generacyjnego, bez wyznaczenia poziomu docelowego tych wskaźników, co w ocenie NIK, było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 355-401, 625-636)

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że rzeczowe efekty projektu są mierzalne i można je policzyć. Co więcej, przyznawanie dotacji celowej przez Ministra również wiązało się z koniecznością określenia konkretnych mierników realizacji zadania. W jego opinii, nie istnieją miarodajne narzędzia badawcze i ewaluacyjne, które byłyby w stanie uchwycić zmianę postaw i zachowań w zakresie czytelnictwa szerokiej grupy docelowej przed i po każdej edycji kampanii społecznej. A jeżeli nawet takie narzędzie udałoby się zaprojektować, jego dwukrotne użycie w ciągu roku wymagałoby znacznych nakładów finansowych i czasu na opracowanie wyników, co również mogłoby narażać IK na zarzut niegospodarności.

(akta kontroli str. 1968)

NIK wskazuje, że 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. A zatem, brak możliwości oceny społecznego oddziaływania (efektywności) projektu narusza zasady określone w art. 44 ust. 3 ufp.

2. W ramach w kampanii społecznej przeprowadzonej w 2021 r. przyjęto koncepcję kreatywną, zakładającą oprócz promocji wartości łączących się ze wspólnym czytaniem, wykreowanie również przekazu opierającego się na prezentacji osiągnięć i skali działań projektu bookstartowego oraz prezentacji Instytutu jako „instytucji, będącej twórcą ww. projektu, dbającej o jego dalsze istnienie i rozwój”. Kontent kampanii³² opierał się częściowo na promowaniu Instytutu jako realizatora projektu „Mała książka – wielki człowiek”, a w mniejszym stopniu na ukazaniu korzyści płynących z czytania dzieciom od narodzin, co nie przyczyniało się do wzmocnienia i utrwalania korzyści płynących z czytania międzypokoleniowego – głównego celu projektu skierowanego do dwóch grup: dorośli z dziećmi do lat 9+ dziadkowie oraz do dzieci za pośrednictwem nauczycieli wychowawców (w przedszkolach oraz bibliotekach). W ocenie NIK, finansowanie promocji Instytutu jako realizatora projektu „Mała książka – wielki człowiek” w ramach tej kampanii było sprzeczne z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ufp w zakresie optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonego celu, którym był wzrost czytelnictwa generacyjnego.

(akta kontroli str. 1534-1631)

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że ta koncepcja, jeszcze mocniej niż poprzednie, wpisywała się w jej założenia i realizowała nadrzędny cel kampanii, jakim jest promocja czytelnictwa. Instytut w dokumentach przetargowych wprost deklarował, że podstawowym celem kampanii jest, tak jak w minionych latach, promocja

³² Strategia marketingowa polegająca na regularnym tworzeniu oraz dystrybucji atrakcyjnych i przydatnych treści, które mają za zadanie zainteresować i utrzymać ściśle sprecyzowaną grupę odbiorców, tak aby nakłonić ich do działania.

czytelnictwa. Wprowadzał jedynie dwa istotne z punktu widzenia realizacji tego celu w roku 2021 akcenty: prezentację osiągnięć i skali projektu po kilku latach jego funkcjonowania (i domknięciu w 2020 r. części bookstartowej - Wyprawki przekazywane dzieciom na trzech etapach) oraz prezentację roli Instytutu w tym projekcie, a także ukazanie wartości łączących się ze wspólnym czytaniem i korzyści płynących z czytania dzieciom. Nie stał on w sprzeczności z celem nadrzędnym kampanii, przeciwnie tylko go poszerzał i utrwalał. Należy zaznaczyć, że promocja czytelnictwa jest hasłem, które już od kilkunastu lat przestało być zarezerwowane dla prospołecznych działań instytucji centralnych, samorządowych bibliotek publicznych, szkół czy pojedynczych organizacji pożytku publicznego. Przeciwnie, coraz więcej różnego rodzaju podmiotów, zarówno tych zaliczanych do trzeciego sektora, jak i czysto komercyjnych, prowadzi działania, których deklarowanym celem jest właśnie promocja czytelnictwa, choć tak naprawdę stoją za nimi: promocja reprezentowanej przez siebie ideologii, poprawa wizerunku lub zwiększenie zysków z działalności biznesowej. Dlatego za istotne i zasadne uznano zaakcentowanie roli Instytutu, który - będąc narodową instytucją kultury, wzmacnia wiarygodność i buduje markę kampanii „Mała książka - wielki człowiek”. Dodał, że działania ukierunkowano tak, aby odbiorca działań promocyjnych - oprócz przesłania ważności czytania i wartości jakie ono niesie - otrzymał również informacje, że wyprawki czytelnicze to materiały najwyższej jakości, przygotowane przez ekspertów, bezpieczne i dostosowane do wieku dziecka, a udział w projekcie jest bezpłatny i ma charakter ogólnopolski. Całą tę jakość projektu, gwarantuje Instytut. Podkreślił również, że nawet jeśli ubocznym efektem tych działań było zwiększenie świadomości społeczeństwa na temat Instytutu, to przecież zyskały na tym tylko i wyłącznie nasze inne programy i projekty proczytelnicze, komplementarne wobec kampanii.

(akta kontroli str. 1962-194)

NIK wskazuje, że skoro fundamentem realizacji tego projektu było promowanie czytania generacyjnego poprzez wskazywanie korzyści z tego płynących, to działania powinny być skoncentrowane w głównej mierze na utrwalanie takiej postawy. Trudno uznać działania promocyjne samego Instytutu za równoznaczne z działaniami ukazującymi wartości płynące z czytania i służące utrwalaniu nawyków wspólnego czytania dzieciom. Prezentowanie bowiem m.in. na plakatach (citylight, billboardy) hasła „co można mieć za 3 miliony: bliskość” skorelowane były z wyeksponowaną informacją o podarowaniu przez Instytut dzieciom 3 milionów książek.

3. W ramach postępowania na udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na usługi przygotowania i przeprowadzenia kompleksowej kampanii promującej czytelnictwo będącej kontynuacją kampanii „Mała książka-wielki człowiek” przewidziano w ogłoszeniu o zamówieniu i SWZ możliwość udzielenia zamówienia uzupełniającego. Instytut skorzystał z tego uprawnienia, udzielając zamówienia z wolnej ręki na usługi przygotowania i przeprowadzenia kampanii informacyjno-promocyjnych projektów realizowanych przez Instytut w 2021 r. Na podstawie zawartej umowy z 1 grudnia 2021 zlecono wykonawcy przygotowanie i przeprowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnych projektów realizowanych przez Instytut w 2021 r. za wynagrodzeniem w kwocie 988,0 tys. zł w ramach trzech odrębnych projektów:
 - projektu „Dyskusyjne Kluby Książki”, którego celem była m.in. promocja kultury literackiej i czytelnictwa, ożywienie i integracja środowisk skupionych wokół bibliotek publicznych, zachęcenie nowych użytkowników do korzystania

z bibliotek publicznych, inspirowanie bibliotekarzy do kreowania mody na czytanie – w wysokości do 498,0 tys. zł;

- projektu „New Books from Poland” promującego polską literaturę współczesną za granicą ze szczególnym uwzględnieniem USA, Francji, Izraela i Niemiec, którego celem głównym był wzrost rozpoznawalności Polski jako obszaru kulturowego oferującego światowemu odbiorcy atrakcyjną, inspirującą, różnorodną, unikalną i zarazem uniwersalną literaturę o wysokich walorach artystycznych – w wysokości do 103,0 tys. zł;
- czynności dodatkowych w ramach kampanii „Mała książka-wielki człowiek” promującego czytelnictwo w Polsce – w wysokości do 387,0 tys. zł.

Stosownie do postanowień art. 305 pkt 1, w związku z art. 214 ust. 1 pkt 7 ustawy npzp, zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki m.in. w przypadku udzielenia w okresie 3 lat od dnia udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy usług, zamówienia polegającego na powtórzeniu podobnych usług, jeżeli takie zamówienie było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z jego przedmiotem oraz całkowita wartość tego zamówienia została uwzględniona przy obliczaniu jego wartości.

W ocenie NIK, ww. przesłanka udzielenia zamówienia z wolnej ręki polegająca na zgodności z przedmiotem zamówienia podstawowego, w odniesieniu do dwóch pierwszych z ww. zakresów zamówień uzupełniających, nie została spełniona. Realizacja, w ramach zamówień uzupełniających, usług promujących kampanie „Dyskusyjne Kluby Książki” i „New Books from Poland” nie mieściła się w zakresie odrębnego projektu, jakim jest kampania „Mała książka-wielki człowiek”. Przewidziane powtórzenie danego zamówienia zamieszczone w ogłoszeniu o zamówieniu podstawowym oraz w SWZ do tego zamówienia nie odnosiło się do konkretnie oznaczonego (w szczególności objętego ww. projektami) zakresu, który powinien być znany wykonawcom ubiegającym się o udzielenie zamówienia podstawowego.

(akta kontroli str. 586-799)

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że „przedmiotem zamówienia podstawowego była realizacja szeregu świadczeń częściowych, takich jak opracowanie dokumentów strategicznych, kreacja, w tym tworzenie scenariuszy, tekstów promocyjnych, projektów graficznych, spotów oraz szereg działań zmierzających do publikacji efektów działalności kreacyjnej w mediach (np. telewizja, radio, serwisy internetowe, nośniki reklamy outdoor). Nie hasło przewodnie kampanii stanowiło o jej przedmiocie, ale właśnie zakres określonych szczegółowo w SWZ świadczeń przyszłego wykonawcy. Z tego powodu m.in. dokonano w ogłoszeniu i SWZ stosownego określenia zamówienia kodami CPV. W odniesieniu do tego przedmiotu określone były warunki udziału w postępowaniu czy kryteria oceny ofert. Nie odnosiły się one do tematu czy hasła kampanii, ale musiały być związane z jej przedmiotem i charakterem. Także z perspektywy potencjalnych wykonawców, hasło czy temat przewodni kampanii nie jest elementem decydującym np. o zainteresowaniu realizacją zamówienia czy o zdolności do jego realizacji, ale przedmiot tej kampanii, rozumiany jako kompleks czynności wykonawczych, które musi przedsięwziąć taki wykonawca, aby zrealizować zadania. W tym kontekście nie występowały w zasadzie żadne istotne różnice pomiędzy usługami objętymi postępowaniem w trybie przetargu nieograniczonego a usługami, które były objęte zamówieniem udzielonym w trybie wolnej ręki. Były to usługi tożsame z tymi, które były realizowane w zamówieniu podstawowym, wymagały one identycznych kwalifikacji i zdolności. Wszystkie te działania były

tożsame przedmiotowo i związane ze sobą funkcjonalnie.

(akta kontroli str. 1972-1974)

NIK wskazuje, że ustawodawca użył dwukrotnie w tym samym przepisie (art. 214 ust. 1 pkt 7 ustawy npzp) dwóch różnych sformułowań: raz mówiąc o zamówieniach „polegających na powtórzeniu podobnych usług”, a drugi raz o „zgodności” zamówienia uzupełniającego z przedmiotem zamówienia podstawowego. W tym przypadku, warunki te muszą być spełnione łącznie. Ponadto, udzielenie zamówień z wolnej ręki – w tym również powtarzanie zamówień podobnych – powinno stanowić instytucję o wyjątkowym charakterze, a postanowienia SWZ nie powinny dawać zamawiającemu arbitralnej możliwości udzielania zamówień o znacznej wartości poza procedurą konkurencyjną³³.

OCENA CZĄSTKOWA

Planując kampanie społeczne „Mała książka – wielki człowiek” realizowane przez Instytut w latach 2020-2021 w zakresie ich ewaluacji (służącej ocenie skuteczności i efektywności przeprowadzonych działań komunikacyjnych) przyjęto cele, co do których nie zostały określone mierniki umożliwiające ocenę ich realizacji w kontekście skuteczności i efektywności.. W kampanii przeprowadzonej w 2021 r., część działań ukierunkowano na promowanie Instytutu jako realizatora kampanii polegającej na prezentacji Instytutu jako „instytucji, będącej twórcą ww. projektu, dbającej o jego dalsze istnienie i rozwój”, co nie przyczyniało się do wzmocnienia i utrwalania korzyści płynących z czytania międzypokoleniowego, a finansowanie tej promocji naruszało zasady gospodarowania określone upf. Udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki dokonano z naruszeniem przepisów ustawy npzp.

OBSZAR

2. Realizacja kampanii społecznej

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie na realizację ww. kampanii społecznych w Instytucie wydatkowano środki w łącznej wysokości 21 970,5 tys. zł, z tego na wyprawki czytelnicze dla niemowlaków, przedszkolaków i uczniów - 10 751,8 tys. zł a na kampanię (wizerunkową) z wykorzystaniem różnych narzędzi komunikacji - 11 218,7 tys. zł. W celu przeprowadzenia kompleksowej kampanii promującej czytelnictwo, w Instytucie corocznie wylaniano wykonawców (agencje reklamowe) w trybie przetargu nieograniczonego. Na podstawie umowy o przeprowadzenie kompleksowej kampanii społecznej w 2020 r. ustalono wynagrodzenie wykonawcy na kwotę 2 432,8 tys. zł. W trakcie realizacji kampanii przeprowadzonej w 2020 r. Instytut trzykrotnie dokonywał zmian umowy³⁴ z wykonawcą. Aneks nr 1 do umowy zwiększono przedmiot zamówienia co do rodzaju i ilości realizowanych działań w ramach kampanii³⁵, co wiązało się z proporcjonalnym zwiększonym wynagrodzenia o 4,3% pierwotnej wartości umowy (tj. o kwotę 104,2 tys. zł). Aneks nr 2 do umowy zrezygnowano z organizacji wydarzeń w bibliotekach, przedszkolach i szkołach, ze względu na epidemię COVID-19, przy jednoczesnym wprowadzeniu nowych działań obejmujących: przygotowanie materiałów edukacyjnych dla rodziców, nauczycieli i bibliotekarzy (w formie video), płatną promocję w mediach społecznościowych oraz zaangażowanie dodatkowego influencera. Trzeci aneks wiązał się z brakiem możliwości organizacji konferencji prasowej i rezygnacją z tego działania, co skutkowało adekwatnym obniżeniem

³³ Por. Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 maja 2021 r., KIO 1153/21 LEX nr 3231000

³⁴ Aneksy: nr 1 z 13 października 2020 r., nr 2 z 29 października 2020 r. i nr 3 z 29 grudnia 2020 r.

³⁵ Rozszerzono zakres realizowanych działań o publikację artykułu sponsorowanego w poradniku, reklamę indoor w szpitalach na oddziałach położniczych i noworodkowych, reklamę bannerową w newsletterze eksperckim oraz na stronie dziennika elektronicznego Librus.

wynagrodzenia wykonawcy o 1,4% wartości wynagrodzenia (tj. o 35,8 tys. zł). Zmian dokonano zgodnie z art. 144 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp, ze względu na zamieszczenie w SWZ jednoznacznych postanowień określających zakres ewentualnych modyfikacji (o wartości nieprzekraczającej 15% pierwotnej wartości umowy), ich charakteru oraz sposób realizacji zmian. Ponadto, w ramach zamówienia uzupełniającego w trybie z wolnej ręki zlecono agencji reklamowej realizację dodatkowych działań w ramach kampanii za wynagrodzeniem w wysokości 1 000,0 tys. zł.

W umowie o przeprowadzenie kompleksowej kampanii społecznej w 2021 r. wynagrodzenie pomiotowi realizującemu kampanię określono na łączną kwotę 3 190,0 tys. zł. Instytut jednokrotnie dokonał zmian tej umowy³⁶, wydłużając termin końcowy realizacji zamówienia ze względu na przesunięcie przez wydawcę³⁷ cyklu wydawniczego jednego z tygodników. Zmiana ta, stosownie do art. 455 ustawy npzp, była dopuszczalna z powodu zamieszczenia jednoznacznych postanowień w SWZ określających zakres ewentualnych modyfikacji oraz sposób realizacji zmian. Ponadto, w ramach zamówienia uzupełniającego w trybie z wolnej ręki zlecono agencji reklamowej dodatkowe działania w ramach kampanii, za dodatkowym wynagrodzeniem wynoszącym 988,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 499-522, 683-697, 1913-1933)

Kampanie społeczne w 2020 r. i 2021 r. zostały przeprowadzone w zaplanowanym terminie³⁸. W szczególności, terminowo przeprowadzono kampanię w telewizji (w zakresie emisji spotów), radio (w zakresie emisji spotów), Internecie i mediach outdoorowych. Realizacja kampanii w tych latach została przeprowadzona na podstawie przyjętych założeń i opracowanej strategii oraz zgodnie z harmonogramem jej realizacji, z uwzględnieniem działań z przypisaniem do nich narzędzi do ich realizacji, przyczyniając się do osiągnięcia założonego zasięgu dotarcia do grup docelowych.

W badanym okresie, w ramach kampanii zrealizowano działania medialne wynikające z założeń planu mediów, opracowanego na potrzeby kampanii. Kampania w telewizji, internecie, radio, prasie oraz reklamy zewnętrznej zrealizowała zakładane parametry (zasięg całkowity, zasięg efektywny dla poszczególnych nośników), osiągając kluczowe wskaźniki powyżej zakładanych poziomów.

W kampanii w telewizji założeniem było osiągnięcie liczby minimum 500 GRP³⁹ oraz osiągnięcie zasięgu: tj. 60% osób z grupy docelowej miało obejrzeć spot reklamowy co najmniej 3 razy (3+/60%) a przynajmniej jeden raz 70% osób z grupy docelowej (1+/70%). Dla działań w telewizji kampania w 2020 r. i 2021 r. została zrealizowana ze wskaźnikami odpowiednio: GRP – 814 i 702,6, zasięg 3+ - 60% i 61%, zasięg 1+ 77,32%, docierając z przekazem odpowiednio do ponad 14,2 mln i 21,0 mln osób z grupy docelowej.

W kampanii w radiu założeniem było osiągnięcie liczby minimum 400 GRP oraz osiągnięcie zasięgu: tj. 50% osób z grupy docelowej miało wysłuchać spot reklamowy co najmniej 3 razy (3+/50%) a przynajmniej jeden raz 60% osób z grupy docelowej (1+/60%). Dla działań w radiu kampania w 2020 r. i 2021 r. została zrealizowana ze wskaźnikami odpowiednio: GRP – 582 i 581, zasięg 3+ 50%

³⁶ Aneks nr 1 z 23 grudnia 2021 r.

³⁷ Przesunięto końcowy termin realizacji umowy z 27 grudnia na 28 grudnia 2021 r. (tj. o jeden dzień później niż pierwotnie zakładano).

³⁸ W okresie na październik - grudzień danego roku.

³⁹ 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. Wskaźnik GRP mierzony jest w reklamie telewizyjnej, zewnętrznej, radiowej i internetowej.

i 48,1% a zasięg 1+/61% i 66,9%, docierając z przekazem odpowiednio do ponad 11,2 mln i 16,0 mln osób z grupy docelowej.

W kampanii w Internecie (płatna promocja w Internecie i mediach społecznościowych, w oparciu o profile kampanii „Mała książka - wielki człowiek” w serwisach YouTube i Facebook oraz platformy VOD) założeniem było osiągnięcie poziomu minimum 2,2 mln unikalnych użytkowników⁴⁰. Dla działań w Internecie kampania w 2020 r. i 2021 r. została zrealizowana ze wskaźnikami wynoszącymi odpowiednio: 2,5 mln i 5,1 mln unikalnych użytkowników, docierając z przekazem odpowiednio do blisko 5 mln i 7,5 mln osób z grupy docelowej. Do ww. działań reklamowych wykorzystano przygotowane materiały (m.in. spoty video, wywiady, infografiki oraz teledysk piosenki „Mała książka - wielki człowiek”, animowane banery).

W kampanii w prasie założeniem było opublikowanie artykułów w jednym dzienniku ogólnopolskim oraz w czterech tygodnikach. W latach 2020 - 2021 opublikowano odpowiednio osiem i pięć artykułów i wywiadów prasowych w weekendowych wydaniach ogólnopolskiego dziennika i w tygodnikach ogólnopolskich.

Dla działań w reklamie zewnętrznej⁴¹ założeniem był zakup minimum 45 nośników w 10 miastach wojewódzkich. Kampania outdoorowa została przeprowadzona w 2020 i 2021 r. na łącznej liczbie odpowiednio 400 i 701 nośników w 10 miastach wojewódzkich, docierając z przekazem do zakładanej liczby odpowiednio 2,8 i 4,4 mln osób. Dodatkowo, w 2020 r., kampania OOH została przeprowadzona również w 314 miastach powiatowych. Z kolei, w 2021 r., zrealizowano dodatkowo kampanię polegającą na zamieszczeniu plakatów reklamujących wyprawki czytelnice na oddziałach położniczych i noworodkowych 200 szpitali w Polsce.

Ponadto, w związku z zamówieniem materiałów telewizyjnych i radiowych w ramach kampanii przeprowadzono cztery wywiady w programach telewizyjnych i radiowych, w których udział wzięli zarówno przedstawiciele Instytutu, jak i ambasadorowie kampanii.

(akta kontroli str. 1040-1631)

W ramach przeprowadzonych kampanii, w latach 2020-2021, zrealizowano wszystkie zaplanowane działania wynikające z opracowanego kontentu kampanii. Dotyczyły one m.in: stworzenia spotu telewizyjnego i radiowego w wersji 15 i 30-sekundowej, stworzenia dziesięciu filmików (virali) 1-2 minutowych oraz 80 grafik zamieszczanych w Internecie (Facebook, Instagram) przedstawiających korzyści z czytania (będących infografikami związanymi z czytelnictwem), stworzenie spójnej identyfikacji wizualnej dla reklamy wewnętrznej i zewnętrznej oraz opracowania materiałów na dedykowaną stronę www (tekstów publicystycznych), które zostały opublikowane na stronie internetowej oraz profilach kampanii w mediach społecznościowych. Przeprowadzono również w 2021 r.⁴² 10 spotkań w przedszkolach/bibliotekach i szkołach w 10 miejscowościach. Polegały one na kreatywnej promocji czytelnictwa dla dzieci w wieku przedszkolnym i wczesnoszkolnym. W 2020 r. zrezygnowano z zadań obejmujących działania eventowe w przedszkolach, bibliotekach i szkołach, ze względu na sytuację sanitarno-epidemiologiczną spowodowaną epidemią COVID-19. W zamian, Instytut

⁴⁰ Unikalny użytkownik (od ang. unique user – UU) – termin określający użytkownika zidentyfikowanego na podstawie używanego przez niego adresu IP komputera albo, częściej, na podstawie danych z ciasteczek zapisanych w jego przeglądarce, identyfikujących użytkownika korzystającego z danej strony internetowej.

⁴¹ Reklama zewnętrzna to wszelkie formy reklamowe eksponowane „na zewnątrz”, poza budynkami. Umieszczana jest na nośnikach reklamowych takich jak tablice reklamowe, bilbordy, słupy reklamowe, citylighty, telebimy, wiaty przystanków, ściany budynków, meble miejskie, nośniki mobilne i niestandardowe nośniki stworzone na potrzeby reklamy. Dalej: OOH, outdoor.

⁴² Zrealizowano również w 2021 r. tzw. ambient marketing pn. „Zaczytany autobus”, – w dniu 28 listopada autobus poruszał się ulicami Warszawy, zabierając chętne dzieci i ich rodziców w podróż do krainy wyobraźni

zlecił agencji reklamowej opracowanie konspektu i produkcję materiałów video o charakterze edukacyjnym, przeznaczonych do emisji w mediach społecznościowych oraz na stronie internetowej kampanii i ich płatną promocję w Internecie⁴³, które dzięki promocji w przestrzeni internetowej, dotarły do ponad 700 tys. unikalnych użytkowników.

Zrealizowano również kontent kampanii w zakresie zaangażowania ambasadorów (celebrytów), którzy wzięli udział w spocie telewizyjnym, włączyli się w działania public relations oraz promowali kampanię, publikując łącznie ponad 30 wpisów na prowadzonych przez siebie kontach w mediach społecznościowych (Facebook, Instagram). Ambasadorzy kampanii w 2021 r. wzięli także udział w grudniowej konferencji prasowej podsumowującej projekt oraz w programach telewizyjnych i radiowych na jej temat, a ich wypowiedzi były cytowane również w artykułach prasowych i internetowych. Wpisy ambasadorów w 2020 r. i 2021 r. wygenerowały odpowiednio ponad 1 500 tys. i 40,0 tys. odsłon (wyświetleń).

W ramach kontentu kampanii corocznie angażowano trzech popularnych influencerów posiadających kanały w serwisie YouTube (vlogerzy) i/lub w mediach społecznościowych (Facebook, Instagram). Każdy z nich opublikował dwa wpisy na prowadzonych przez siebie kanałach w mediach społecznościowych, co wygenerowało w 2020 r. i 2021 r. odpowiednio ponad 53 tys. i 233,0 tys. odsłon (wyświetleń).

(akta kontroli str. 1040-1631)

Każdorazowo, po zakończeniu kampanii, podmioty ją realizujące przedkładały terminowo do Instytutu raporty podsumowujące działania przewidziane w harmonogramie kampanii na 2020 i 2021 r., co było zgodne z wymogiem określonym w pkt. 3.11. załącznika nr 6 do SWZ. W raportach zawarto m.in.: dokładny harmonogram emisji w dniach oraz całkowitą liczbę emisji spotów (w telewizji, radiu, Internecie i mediach społecznościowych), rozkład oglądalności i słuchalności reklamy (w GRP) z podziałem na telewizję, radio, Internet i media społecznościowe, dokładny harmonogram oraz liczbę wpisów ambasadorów/influencerów kampanii uzupełnione o liczbę wyświetleń, udostępnień, reakcji, komentarzy do poszczególnych wpisów oraz całkowity zasięg efektywny kampanii w grupie docelowej (z podziałem na telewizję, radio, Internet, outdoor, media społecznościowe). Dane zaprezentowane w ww. raportach umożliwiły weryfikację spełnienia wymagań w zakresie parametrów kampanii w telewizji (w tym w zakresie ilości punktów GRP, wartości procentowej zasięgu 3+ i więcej), w Internecie (w tym, w zakresie liczby UU na Youtube, Facebook, Adwords i innych) oraz outdoor (w tym, w zakresie liczby nośników w wymaganych miastach). Dane wskazane w raportach zostały udokumentowane i potwierdzone danymi przedstawianymi przez dostawców poszczególnych mediów. Do raportów załączano również dokumentację powykonawczą, obejmującą komplet materiałów wyprodukowanych w toku realizacji kampanii (w tym teksty reklamowe, grafiki, zdjęcia, pliki audio i video).

Wraz z raportami podmioty realizujące kampanię (agencje reklamowe) przedkładały Instytutowi jakościową ocenę kampanii wraz z rekomendacjami co do dalszych działań w mediach. Po przeprowadzeniu kampanii w 2020 r. zarekomendowano: realizowanie z wykorzystaniem Facebook Ads podobnych tematycznie publikacji i materiałów reklamowych w formie video w kolejnych działaniach jako atrakcyjnej formy nawiązującej relacje z odbiorcami; ograniczenie liczby lokowań w programach śniadaniowych z uwagi na trudności redakcyjne związane z emisją materiałów o tej samej tematyce w krótkim okresie czasu. Z kolei, rekomendacje po zrealizowanej

⁴³ Powstał cykl webinarów dotyczących m.in. czytania wrażliwego czy skutecznych metod nauki czytania.

kampanii w 2021 r. dotyczyły głównie zwiększenia budżetu kampanii na działania związane z promocją w Internecie, uwzględnienia kanałów tematycznych w przyszłej kampanii telewizyjnej i doboru kanałów pod grupę docelową oraz proporcjonalnej liczby nośników względem liczby mieszkańców w kampanii OOH.

(akta kontroli str. 1040-1631)

2.2. W badanym okresie na kampanię (wizerunkową) z wykorzystaniem różnych narzędzi komunikacji wydatkowano 11 218,7 tys. zł. Badanie wydatków poniesionych na kampanię w telewizji, radiu, prasie i Internecie oraz związane z opracowaniem kontentu kampanii na łączną kwotę 7 251,6 tys. zł wykazało, że dokonywane były one w terminach i wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz z zastosowaniem zasad wydatkowania środków publicznych określonych w ufp. Ustalono, że Instytut wydatkował 186,1 tys. zł na przeprowadzenie kampanii outdoorowej o zasięgu określonym na 4,4 mln osób bez potwierdzenia realizacji zamówienia, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Stosownie do postanowień umów, płatności częściowych 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.

(akta kontroli str. 499-522, 683-697, 1632-1933)

Po dokonaniu odbioru poszczególnych materiałów audiowizualnych i graficznych oraz innych będących wynikiem prac wykonanych przez agencję reklamową w ramach umów na przeprowadzenie kampanii społecznej w 2020 r. i 2021 r. dokonano na rzecz Instytutu przeniesienia 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, o których mowa w §§ 9 ww. umów o przeprowadzenie kampanii społecznej.

(akta kontroli str. 499-522, 683-697, 1913-1933)

W badanym okresie otrzymane przez Instytut dotacje celowe na realizację projektu zostały wykorzystane zgodnie z warunkami umowy o dotację, z czego dotacja przyznana w 2020 zł została wykorzystana w 98,9% a w 2021 r. w 100%. Niewykorzystana dotacja w kwocie 117,2 tys. zł została terminowo zwrócona do budżetu państwa, stosownie do 169 ufp. Terminowo sporządzono sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji projektu i przedkładano je corocznie podmiotowi dotującemu (Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego).

(akta kontroli str. 199-332)

2.3. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano w Instytucie corocznej ewaluacji kampanii społecznej pod kątem efektywności finansowej⁴⁴ wykorzystywanych kanałów i instrumentów komunikacyjnych dotarcia do grup docelowych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Instytut zlecił podmiotom zewnętrznym we wrześniu 2022 r. przeprowadzenie badań ewaluacyjnych służących ocenie skuteczności realizowanych dotychczas ww. kampanii społecznych oraz projektów bookstartowych związanych z wyprawkami czytelnictwem dla niemowlaków, przedszkolaków i uczniów we wczesnej edukacji szkolnej. Z tego tytułu wydatkowano środki w wysokości 98,3 tys. zł.

⁴⁴ Relacja między wynikami (skutecznością) a poniesionymi nakładami na działania.

Z przeprowadzonego badania ilościowego⁴⁵ wśród rodziców dzieci, którzy przy okazji narodzin dziecka otrzymali na oddziale położniczym wyprawkę czytelniczą, składającą się z książki oraz broszury informacyjnej wynikało, że książkę znajdującą się w wyprawce dla noworodka czytała osobiście zdecydowana większość badanych rodziców (94% badanych) a dzieci najczęściej zapoznawały się z otrzymaną lekturą w ciągu pierwszego roku życia (89% badanych)⁴⁶. Z kolei z broszurą zapoznał się osobiście mniejszy odsetek badanych niż z otrzymaną książką (71% badanych), przy czym prawie co piąty badany przyznał, że bez broszury nie czytałby w ogóle dziecku a niemal 40% osób stwierdziło, że robiłoby to rzadziej. Ponadto, 2/3 badanych uznało, że treść broszury zmieniła ich podejście do roli czytania książek w życiu dziecka a większość badanych stwierdziła pozytywny wpływ broszury (poprzez uzupełnienie wiedzy na temat wartości wiążących się z czytaniem - 85%, zachęcenie do zakupu kolejnych książek i korzystania z biblioteki (odpowiednio 85% i 76%). Natomiast 43% badanych słyszała o ww. kampanii, z czego 50% z nich wskazało jej właściwy cel kampanii czyli promowania czytania dzieciom. Niemal wszyscy badani uznali, że takie kampanie są potrzebne (92% badanych). W zakresie rozpoznawalności realizatora kampanii 9 na 10 badanych nie pamiętało instytucji realizującej kampanię promującą czytelnictwo wśród najmłodszych.

(akta kontroli str. 72,131-198)

Przeprowadzone badanie jakościowe⁴⁷ wśród rodziców dzieci, którzy przy okazji narodzin dziecka otrzymali na oddziale położniczym wyprawkę czytelniczą, składającą się z książki oraz broszury informacyjnej oraz rodziców dzieci urodzonych w okresie grudzień 2017 – marzec 2002 wykazało, że respondenci pozytywnie odnieśli się do otrzymanego na oddziałach położniczych prezentu, wskazując, iż zaczęli z książki korzystać albo od razu albo, jeśli korzystali z książeczek kontrastowych, ok 6 miesiąca życia dziecka, Rodzice którzy przy pierwszych dzieciach otrzymali upominek deklarowali również, że tak wcześniej nie kupiliby dziecku książki, zatem akcja znacznie przyspieszyła kontakt dzieci z lekturą. Działalność w ramach ww. kampanii została jednoznacznie pozytywnie oceniona przez rodziców.

(akta kontroli str. 38-71)

W ramach ewaluacji kampanii społecznej przeprowadzono również badanie⁴⁸ rozpoznawalności marki kampanii w odniesieniu do grupy docelowej. Wynikało z niego, że kampanię rozpoznało 38% respondentów, z tej grupy 27% rozpoznało organizatora akcji, a około 50% deklaroowało, że wyprawki czytelnicze otrzymał ktoś z ich bliższej, bądź dalszej rodziny, a co piąty zapytany wskazał, że książki otrzymało jego dziecko lub wnuk. Ponadto, z sondażu wynikało, że jako główne źródło informacji o akcji, respondenci (którzy słyszeli o akcji) wskazywali znajomych i rodzinę (31%), bibliotekę (24%), szkołę/przedszkole (20%), czy szpital położniczy (10%). Zdecydowana większość respondentów, którzy znali akcję zadeklarowała, że zetknęła się z informacjami na jej temat w mediach, z czego 30% w mediach

⁴⁵ Badanie stopnia zadowolenia respondentów z otrzymanych książek dla dzieci oraz z broszur dla rodziców przeprowadzone na podstawie umowy z 14 września 2022 r. zawartej z ABR SESTA Sp. z o.o. w Warszawie za wynagrodzeniem w kwocie 30 627,00 zł. (brutto).

⁴⁶ W tym samym okresie, jak wynika z badania ilościowego, dzieciom zwykle czytane były również inne książki (92% badanych).

⁴⁷ Badanie mające na celu weryfikację dopasowania akcji do potrzeb odbiorców, diagnozę potrzeby korekty działań i odkrycie potencjalnych kierunków, w których akcja może się rozwijać przeprowadzone na podstawie umowy z 12 września 2022 r. zawartej z Grupą CzasDzieci.pl Sp. z o.o. w Krakowie za wynagrodzeniem w kwocie 43 050,00 zł. (brutto).

⁴⁸ Badanie sondażowe wykorzystujące technikę badań kwestionariuszowych internetowych CAWI wykonane na reprezentatywnej próbie osób na podstawie umowy z 7 września 2022 r. zawartej z Fundacją „Instytut Badań Rynkowych i Społecznych” w Warszawie za wynagrodzeniem w kwocie 24 600,00 zł. (brutto).

społecznościowych, a blisko co czwarty w telewizji. Akcja została oceniona pozytywnie przez zdecydowaną większość respondentów (84%.) a akcję „Mała książka – wielki człowiek” zarekomendowałoby swojej rodzinie lub znajomym 76% badanych/ ankietowanych.

(akta kontroli str. 38-71)

Z sondażu przeprowadzonego na zlecenie NIK wynikało, że 33% ankietowanych deklarowało, że zna lub słyszała o kampanii „Mała książka – wielki człowiek”. Osoby uczestniczące w badaniu najczęściej kojarzyły kampanię „Mała książka – wielki człowiek” z zachęcaniem najmłodszych do czytania poprzez wskazanie korzyści z tego płynących (20%). Podobny odsetek badanych (19%) nie potrafił określić, czego może dotyczyć kampania. Respondenci mający styczność z kampanią najczęściej spotykali się z nią w internecie (36%) oraz telewizji (35%) a outdoor lub influencerów/celebrytów wskazywało odpowiednio 12% i 7% badanych. Ponad połowa osób (56%), do których dotarła kampania deklarowała, że zachęciła lub przekonała ją do czytania razem z dzieckiem. Częściej niż co czwarta osoba (27%) nie podzielała tych opinii (8% w ogóle nie zostało zachęconych, 19% badanych jest zdania, że raczej nie zacznie czytać wspólnie z dzieckiem). Zdecydowana większość badanych zaznajomionych z akcją (80%) pozytywnie oceniła kampanię i zastosowane formy dotarcia do odbiorców. Przeciwnie zdanie wyraziło jedynie 3% osób, a 17% nie oceniło jej ani pozytywnie, ani negatywnie. 3 na 4 osoby mające styczność z kampanią uważało, że może ona wpływać na kreatywność i wyobraźnię dziecka. Nieco mniej – ale wciąż zdecydowana większość - respondentów (73%) uznała kampanię za potrzebną i zasadną. Zbliżony odsetek badanych jbył zdania, że kampania może wpłynąć na sposób myślenia i zachowania rodziców. Siedmiu na 10 badanych zgodziło się z opinią, że akcja ma wpływ na zwiększenie czytelnictwa. Pytani o najskuteczniejsze formy przekazu kampanii społecznych respondenci najczęściej wskazywali na telewizję (48%) oraz internet (45%).

(akta kontroli str. 1989-2011)

W ramach projektu bookstartowego realizowanego na rzecz czytelnictwa dzieci w wieku 0-3 r.ż. i ich rodziców w w 2020 r. i 2021 r. na oddziałach położniczych w szpitalach na terenie Polski, rodzice nowo narodzonych dzieci otrzymali odpowiednio 315,8 tys. i 298,6 tys. wyprawek czytelnicznych: książkę „Pierwsze wiersze dla...” zawierającą wiersze dla dzieci oraz broszurę „Książką połączeni, czyli o roli czytania w życiu dziecka Działania promocyjne dotyczące nowej książki dla nowo narodzonych dzieci miały miejsce również podczas imprezy kulturalnej Rabka Festival, „Największe dary jakie możemy dać dzieciom, to korzenie i skrzydła”.

Z kolei projektu bookstartowy na rzecz czytelnictwa dzieci wieku 4-6 i ich rodziców realizowany był we współpracy z bibliotekami publicznymi. Akcja miała zachęcić rodziców do odwiedzania bibliotek i codziennego czytania z dzieckiem. Każde dziecko w wieku przedszkolnym, które przyjdzie do biblioteki biorącej udział w projekcie, miało otrzymać w prezencie specjalną wyprawkę czytelniczną na dobry czytelniczny start. Do edycji projektu w 2020 r. i 2021 r. zgłosiło się odpowiednio 1931 i 2049 bibliotek głównych (awraz z filiami odpowiednio 5861 i 6703 bibliotek posiadających oddziały dziecięce). Z przekazanych do bibliotek wyprawek czytelnicznych dla przedszkolaków wydano dzieciom w wieku przedszkolnym na koniec I kwartału 2021 r. i 2022 r. tylko 23% i 32% ogółu wyprawek, tj. średnio 60,0 i 76,0 tys. wyprawek spośród odpowiednio 270,0 tys. i 280,0 tys.

Trzeci projekt bookstartowy na rzecz czytelnictwa dzieci w wieku 7-9 i ich rodziców został przygotowany z myślą o dzieciach rozpoczynających edukację w szkole

podstawowej i stawiających swoje pierwsze kroki w nauce czytania. W 2020 r. Wyprawki czytelnicze zostały wysłane do 9 103 szkół, tj. do 68 % wszystkich szkół, co spowodowane było trudnościami powstałymi w wyniku nierzetelnej realizacji dystrybucji przez podmiot wyłoniony w postępowaniu przetargowym. W związku z powyższym wykonawcy przekazano wynagrodzenie adekwatnie do zrealizowanej części usługi (umniejszono o 73.1 tys. zł). Złożono pozew do sądu o zapłatę wynagrodzenia w wysokości 93,8 tys. zł. Postępowania sądowe do zakończenia czynności kontrolnych nie zostało zakończone. W 2021 r. na podstawie list przekazanych Instytutowi przez Ministerstwo Edukacji i Nauki (opartych o dane z Systemu Informacji Oświatowej) zrealizowano wysłano do szkół informację o akcji (wrzesień), a następnie przekazano 446,1 tys. zł pakietów wyprawek i kreatywnych alfabetów do 13 389 szkół w całej Polsce.

(akta kontroli str. 1976-1988, 2011-2365)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ramach zamówienia z wolnej ręki w trakcie kampanii realizowanej w 2021 r. zlecono przeprowadzenie kampanii outdoorowej (citylight i billboard) w 314 miastach powiatowych, na którą wydatkowano kwotę 186,1 tys. zł na podstawie umowy z 6 listopada 2020 r., określając zakres zasięgowy przedsięwzięcia na poziomie 4,4 mln osób, pomimo że był to okres wzmożonej fali zachorowań na Sars-CoV-2. Nośniki zostały doraźnie umieszczone przy głównych ciągach komunikacyjnych miast, na sklepach, kościołach, stacjach benzynowych czy innych punktach usługowych. W raporcie podsumowującym nie przedłożono badań potwierdzających osiągnięcie parametru dotarcia do 4,4 mln osób, wskazano jedynie, że parametry dotarcia zostały osiągnięte. Brak danych w tym zakresie narusza zasadę optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ufp.

(akta kontroli str. 1240-1533, 1643-1652)

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że w *poprzednich latach Instytut docierał z reklamą zewnętrzną jedynie do największych ośrodków, często były to te same miasta wojewódzkie, stąd też pomysł rozszerzenia reklamy zewnętrznej również o mniejsze ośrodki miejskie. Jak wynika z badań dotyczących poziomu czytelnictwa, istnieje pewna korelacja między poziomem czytelnictwa a wielkością populacji ośrodka, z którego pochodzą ankietowani⁴⁹. Instytut zdawał sobie sprawę z trwającej epidemii, jednak największe restrykcje epidemiczne zostały wprowadzone wczesną wiosną 2020 r., kiedy to ogłoszono stan epidemii, nakazano ograniczenia w przemieszczaniu się, zamknięto szkoły, przedszkola, hotele, zarządzano obowiązkową pracą zdalną w administracji publicznej itd. Wprowadzone przepisy połączone z powszechnym strachem rzeczywiście spowodowały ograniczenie mobilności mieszkańców naszego kraju, czego efektem były słynne zdjęcia pustych ulic i centrów miast. Wiosną 2020 r. wszelka reklama zewnętrzna nie miała sensu. Restrykcje te jednak były stopniowo znoszone w kolejnych miesiącach, a społeczeństwo wracało do normalnego funkcjonowania. Kolejne obostrzenia dotyczące pandemii były wprowadzane w czasie, gdy Instytut przygotowywał się i prowadził negocjacje związane z zamówieniem uzupełniającym na dodatkowe działania w ramach kampanii, i nie miały już one takiego charakteru, jak te wprowadzane wiosną. Tym samym mobilność społeczna wcale nie zmalała, przeciwnie - wzrosła, co*

⁴⁹ Statystycznie rzecz biorąc, w największych miastach ankietowani częściej deklarują przeczytanie choć jednej książki w ciągu roku niż ma to miejsce w miasteczkach i wsiach.

rząd przyznawał w oficjalnych komunikatach wprowadzających kolejne obostrzenia 4 listopada 2020 r. Jednak i ten pakiet obostrzeń nie wprowadzał rozwiązań, które mogłyby wyraźnie zahamować społeczną mobilność, tak jak miało to miejsce wiosną 2020 r. Po miesiącach życia w strachu nastąpiło wyraźne społeczne odreagowanie i apele nie przynosiły już oczekiwanych efektów. W związku z tym nie było więc przeciwwskazań do przeprowadzenia kampanii w tej formie. Biorąc pod uwagę ten fakt oraz zapowiedzi ekspertów dotyczące bliskiego szczytu zachorowań jesiennej fali, zdecydowaliśmy się podpisać umowę, której częścią była reklama zewnętrzna w miastach powiatowych. Zasięg reklamy szacowany na poziomie 4,4 mln osób został określony w strategii działań przez konsorcjum firm na etapie negocjacji. Instytut zakłada, że konsorcjum jako profesjonalny dom mediowy i agencja kreatywna były w stanie określić przybliżony poziom dotarcia takiej reklamy.

(akta kontroli str. 1694-1965)

2. Po zakończeniu realizacji kampanii w latach 2020-2021 r. nie przeprowadzono corocznej ewaluacji kampanii społecznej pod kątem efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów i instrumentów komunikacyjnych dotarcia do grup docelowych, celem umożliwienia opracowania w następnej kampanii celowych działań ukierunkowanych na zmianę postaw lub zachowań. Brak takiej ewaluacji uniemożliwił dokonanie oceny społecznej opłacalności projektu, wskazującej na ile poniesione wydatki przyczyniły się do uzyskania zakładanych rezultatów, co było działaniem nierzetelnym. Badania sondażowe (przeprowadzone zarówno na zlecenie NIK jak i przez Instytut) wykazały, że część kanałów komunikacji wykorzystywanych w kampanii społecznej charakteryzowało się niskim odsetkiem dotarcia (outdoor i influencerzy/celebryci), tj. 12 i 7% badanych wskazywało na tę formę przekazu (jako źródło wiedzy o akcji) pomimo wydatkowania w badanych latach na te formy dotarcia do obiorcy ponad 1 600 tys. zł.

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że zwracał uwagę na efektywność prowadzonych działań, również w zakresie wykorzystywania kanałów i instrumentów komunikacyjnych pod kątem dotarcia do grupy docelowej. Dowodem tego są coroczne modyfikacje budżetu i opisu przedmiotu zamówienia postępowania na przygotowanie i przeprowadzenie kampanii promującej czytelnictwo, w tym m.in. rozszerzenie emisji spotów telewizyjnych od 2020 r. o kanały tematyczne, rezygnacja z prowadzenia działań outdoorowych począwszy od roku 2022, właśnie ze względu na stosunek wypracowanego zasięgu do poniesionych kosztów, systematyczne zwiększanie środków na promocję w Internecie i mediach społecznościowych, określenie oczekiwanych skutków działań promocyjnych w Internecie i mediach społecznościowych w postaci konkretnych liczb do osiągnięcia przez agencję/dom mediowy. Od samego początku założono, że w działalności Instytutu będzie się korzystać z różnorodnych kanałów dotarcia, tym bardziej, że przekaz jest kierowany do bardzo szerokiej grupy docelowej. Nie każdy widz telewizji korzysta z Internetu, nie każdy internauta czyta dzienniki i tygodniki opinii. We wspomnianych badaniach ilościowych dotyczących rozpoznawalności marki 14% respondentów wskazało influencerów/celebrytów jako źródło wiedzy o akcji. Na ambasadorków kampanii należy patrzeć jednak nie tylko przez pryzmat zasięgów ich mediów społecznościowych, ale również zwracać uwagę, że występują w roli autorytetów i wzorów do naśladowania w programach telewizyjnych, radiowych, podcastach, czy uczestniczą w wydarzeniach (np. konferencjach prasowych). Swoim wizerunkiem potwierdzają wiarygodność i wartość kampanii. Influencerzy

natomiast docierają głównie do osób młodszych, spędzających dużo czasu w mediach społecznościowych, co też nie jest bez znaczenia”.

(akta kontroli str. 1966-1968, 1989-2011)

3. Działania promująco-informacyjne skierowane do przedszkoli celem zachęcenia rodziców/opiekunów dzieci do odwiedzenia biblioteki gminnej okazały się nieskuteczne, skoro niski odsetek rodziców i przedszkolaków otrzymał wyprawki czytelnicze. Z przekazanych do rozdania w bibliotekach dzieciom w wieku przedszkolnym wyprawek czytelniczych dla przedszkolaków na koniec I kwartału 2021 i 2022 wydano tylko 23% i 32% , tj. średnio 60,0 tys. z 270,0 tys. i 76,0 tys. z 280,0 tys. wyprawek, nie osiągając założonego celu. Poniesione nakłady w kwocie 239,7 tys. zł nie doprowadziły do uzyskania oczekiwanych efektów.

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że zarówno w 2020 r. i 2021 r. - po pierwszym kwartale zanotowano niższy wskaźnik wydanych wyprawek czytelniczych, co było oczywistą konsekwencją trwającej pandemii. Wówczas, przez długi czas, biblioteki były całkowicie zamknięte, a gdy stały się ponownie częściowo dostępne dla czytelników musiały przestrzegać licznych obostrzeń sanitarnych. Biblioteki w trakcie pandemii same wskazywały na znaczny spadek odwiedzin i w konsekwencji, wynikające z tego trudności w realizacji projektu. Przy czym sytuacja kształtowała się na bieżąco i nie była do przewidzenia m.in. ze względu, że formy i stopień dostępności poszczególnych placówek bibliotecznych różnił się w poszczególnych regionach Polski. Każda biblioteka, podpisując porozumienie z Instytutem o współpracy przy projekcie, zobowiązuje się prowadzić kampanię promocyjno-informacyjną w środowisku lokalnym poprzez m.in. przekazywanie informacji i odwiedzin w przedszkolach i klubach malucha, lekcje biblioteczne, osobiste zapraszanie dzieci i rodziców, rozwieszenie plakatów akcji w różnych, szeroko dostępnych miejscach (np. przychodniach lekarskich), informowanie o kampanii w lokalnych mediach. Aby im w tym pomóc, Instytut przygotowuje i dostarcza do bibliotekarzy specjalne materiały promocyjne: plakaty i zakładki z zaproszeniem do odwiedzenia biblioteki. Przed pandemią bibliotekarze z ww. obowiązków wywiązywali się doskonale, w czasie jej trwania sygnalizowali jednak wielokrotnie niemożność realizacji dużej części z tych zobowiązań i bardzo martwili się gorszymi wynikami niż dotychczas. W ciągu tych dwóch lat Instytut prowadził działania promocyjne kierowane do rodziców i opiekunów na rzecz zwiększenia procentu rozdanych wyprawek.

(akta kontroli str. 1976-1988)

OCENA CZĄSTKOWA

W Instytucie nie przeprowadzano również corocznej ewaluacji kampanii społecznej pod kątem efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów i instrumentów komunikacyjnych dotarcia do grup docelowych. W ocenie NIK, dotychczasowe działania związane z promocją czytelnictwa, w ramach kampanii społecznych realizowanych w Instytucie okazały się nieskuteczne w wymiarze ogólnopolskim, skoro 66% badanych respondentów nie słyszało o ww. kampanii. Część kanałów komunikacji (outdoor i influencerzy/celebryci) charakteryzowało się niskim odsetkiem dotarcia z informacją o akcji. Tylko 12% respondentów wskazywało na tą formę przekazu jako źródło wiedzy o akcji. Przy dokonywaniu wydatków ze środków publicznych na realizację działań promocyjno-edukacyjnych w ramach kampanii społecznej stwierdzono przypadek wydatkowania 186,1 tys. zł na przeprowadzenie kampanii outdoorowej o zasięgu określonym na 4,4 mln osób bez potwierdzenia realizacji zamówienia. Działania realizowane na rzecz czytelnictwa dzieci w wieku przedszkolnym okazały się mało skuteczne, skoro na koniec I kwartału 2021 r. i 2022 r. wydano tylko 23% i 32% ogółu przekazanych wyprawek, co nie przyczyniało się na zmiany postaw i zachowań.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski	<p>W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:</p> <ol style="list-style-type: none">1) opracowanie mierzalnych kryteriów oceny realizacji celów kampanii,2) dokonywanie ewaluacji efektywności finansowej kampanii,3) zapewnienie wykonania usług w zakresie przeprowadzania kampanii społecznych zgodnie z przepisami pzp,4) dokonywanie wydatków zgodnie z zasadami gospodarowania określonymi w ufp.
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 dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Poznań, 16 marca 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

p.o. Dyrektor

/-/ Marcin Marjański
radca Prezesa

/-/ Karolina Wirszyc-Sitkowska

/-/ Przemysław Grad
doradca ekonomiczny

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu Karolina Wirszyc - Sitkowska.