



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

LPO.410.14.02.2023

Pani  
Magdalena Rzeczkowska  
Minister Finansów  
Ministerstwo Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12; 00-916 Warszawa <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów <sup>2</sup> od 26 kwietnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mateusz Morawiecki, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r., Minister Finansów od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r., Minister Rozwoju i Finansów od 11 grudnia 2017 r. do 9 stycznia 2018 r. oraz Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. do 11 grudnia 2017 r.; Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. do 9 lutego 2022 r. w tym w okresie od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. także Minister Funduszy i Polityki Regionalnej; Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.; Marian Banaś, Minister Finansów od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.; Teresa Czerwińska, Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.; Paweł Szalamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie kampanii społecznych. 2. Realizacja kampanii społecznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2023 (do 13 września)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Marek Gutraj, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/79/2023 z 15 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2)

<sup>1</sup> Dalej: Ministerstwo albo MF.

<sup>2</sup> Dalej: Minister.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra Finansów w zakresie planowania i realizacji pięciu skontrolowanych kampanii społecznych przeprowadzonych w latach 2016-2023 (I półrocze).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Finansów nierzetelnie przygotował wszystkie skontrolowane przez NIK kampanie społeczne<sup>5</sup>, na które wydatkowano 28 358 tys. zł. Nie określono mierników realizacji celów tych kampanii, co uniemożliwiało ocenę ich skuteczności i naruszało zasady optymalnego gospodarowania środkami publicznymi określone w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>. W kampaniach skoncentrowano się wyłącznie na osiągnięciu parametrów dotarcia do docelowych grup odbiorców<sup>7</sup>. Nie przeprowadzano ewaluacji tych kampanii pod kątem ich efektywności finansowej<sup>8</sup> oraz skuteczności wykorzystywania kanałów i instrumentów komunikacyjnych. W konsekwencji nie sprzyjało to opracowaniu w kolejnych kampaniach informacyjnych 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 3 831,0 tys. zł, podczas gdy w okresie od 15 lutego do 2 maja 2023 r. w podobnym zakresie tematycznym Ministerstwo 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>9</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, wobec przeprowadzonych uprzednio przez MF działań informacyjnych o wpływie wprowadzanych zmian w prawie podatkowym na rozliczenia roczne. Jej przekaz skoncentrowano wyłącznie na utrzymaniu pozytywnego trendu zadowolenia społeczeństwa ze zwrotu podatku oraz promowaniu efektów działań rządu<sup>10</sup>.

Działaniem nierzetelnym było nieopracowanie w trzech kampaniach<sup>11</sup> koncepcji strategii kreatywnej ich prowadzenia, które uzasadniałyby przyjęte działania komunikacyjne. Nie służyło to realizacji zasady optymalnego doboru metod i środków wymaganych do osiągnięcia założonych celów.

Ponadto, z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>12</sup> oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>13</sup> udzielono zamówień publicznych na zakup czasu antenowego w stacjach telewizyjnych i radiowych na łączną kwotę 4 986 tys. zł. Stwierdzono również, w ramach dwóch kampanii społecznych<sup>14</sup>, przypadki zlecenia usług

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

<sup>5</sup> „Narodowa Loteria Paragonowa”; „Twój e-PIT”; „Umów wizytę”; „Zwroty, które cieszą” i „Pracownicze Plany Kapitałowe”.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, ze zm., dalej ufp.

<sup>7</sup> Celem kampanii powinno być zmienianie zastanej rzeczywistości społecznej poprzez zmianę myślenia i zachowania wobec określonego problemu społecznego, a zatem kampania powinna być skoncentrowana na osiągnięciu założonego celu.

<sup>8</sup> Obrazujących osiągnięte wyniki kampanii w kontekście poniesionych nakładów na podejmowane działania.

<sup>9</sup> Prowadzono bezpłatny cykl spotkań online nt. zmian w systemie podatkowym „Niskie Podatki” w formie webinarium wyjaśniającego zmiany w systemie podatkowym.

<sup>10</sup> Przyjęto następujące cele kampanii: *wyjaśnienie obywatelom przyczyn zwrotu podatku jako efektu prac rządu i wprowadzonych rozwiązań oraz utrzymanie pozytywnego trendu zadowolenia ze zwrotu podatku.*

<sup>11</sup> Kampanie: „Umów wizytę”, „Zwroty, które cieszą” i „Pracownicze Plany Kapitałowe”.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: pzp.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, dalej: npzp.

<sup>14</sup> Kampanie: „Zwroty, które cieszą” i „Pracownicze Plany Kapitałowe”.



medialnych na łączną kwotę 5 454 tys. zł z naruszeniem regulacji wewnętrznych dotyczących dokonywania zakupów ze środków publicznych. W trzech kampaniach<sup>15</sup> nie dochowano należytej staranności przy zawieraniu umów na emisję spotów radiowych i telewizyjnych na łączną kwotę 2 432,3 tys. zł, ponieważ nie określono wymaganych wskaźników dotarcia do grup docelowych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>16</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Planowanie kampanii społecznych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MF, za realizację zadań związanych z działalnością edukacyjną, promocyjną i informacyjną Ministra Finansów oraz Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, a także za kształtowanie wizerunku resortu finansów odpowiadało Biuro Komunikacji i Promocji<sup>17</sup>. Biuro prowadziło politykę medialną, tworzyło długofalowe strategie i kampanie informacyjno-edukacyjno-promocyjne, koordynowało komunikację wewnętrzną i zewnętrzną Ministerstwa i jednostek podległych oraz współpracowało z organizacjami pozarządowymi.

(akta kontroli str. 2-13, 84)

W latach 2016-2023 (I półrocze) Ministerstwo zrealizowało 42 kampanie społeczne, głównie o charakterze informacyjnym, na które przeznaczono łącznie 61 705 tys. zł. Źródłem finansowania kampanii były środki z budżetu państwa (budżet centrali Ministerstwa). Ponadto trzy kampanie na łączną kwotę 3 522 tys. zł współfinansowane były ze środków unijnych.

(akta kontroli str. 122-130, 143-145, 209-210)

Badaniem objęto pięć kampanii społecznych realizowanych w latach 2016-2023, na które wydatkowano 28 358 tys. zł, z tego trzy kampanie realizowane przez MF (częściowo we współpracy z jednostkami podległymi) na kwotę 16 759,0 tys. zł<sup>18</sup> oraz dwie kampanie zrealizowane wspólnie z innymi podmiotami na łączną kwotę 11 599,0 tys. zł<sup>19</sup>.

Przed rozpoczęciem czterech badanych kampanii dokonywano analizy wstępnej, obejmującej badanie problemu społecznego i analizę otoczenia społecznego. Przykładowo, w przypadku kampanii „Pracownicze Plany Kapitałowe” na podstawie badań społecznych ustalono, że 57% badanych pracowników nie zna PPK (nie wie na czym polegają). W Ministerstwie przeprowadzono również analizy potrzeb i wymagań, w których dokonywano oceny celowości i zasadności poszczególnych zamówień oraz analizę zasobów i możliwości finansowych Ministerstwa, co pozwalało na określenie możliwości powodzenia realizacji danej kampanii społecznej. W odniesieniu do czterech zbadanych kampanii społecznych dokonano rzetelnego zdefiniowania docelowych grup odbiorców kampanii oraz ich 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

<sup>15</sup> Kampanie: „Twój e-PIT”, „Umów wizytę” oraz „Zwroty, które cieszą”.

<sup>16</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>17</sup> Dalej również: Biuro albo BKiP. W okresie od 1 stycznia do 23 lutego 2016 r. zadania w tym zakresie realizowało Biuro Edukacji Finansowej.

<sup>18</sup> Na realizację tych kampanii przeznaczono środki w kwocie: 8 975 tys. zł - „Narodowa Loteria Paragonowa”; 7 652 tys. zł - „Twój e-PIT” oraz 132 tys. zł - „Umów wizytę”.

<sup>19</sup> Na realizację tych kampanii przeznaczono środki w kwocie: 7 768 tys. zł - „Pracownicze Plany Kapitałowe” oraz 3 831 tys. zł - „Zwroty, które cieszą” (realizowana w 2023 r. wspólnie z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów).



informowania i edukowania podatników w tym zakresie, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 814-823, 955-956)

W ramach przygotowania kampanii „Zwroty, które cieszą” przyjęto dwa cele odnoszące się do: wyjaśnienia obywatelom przyczyn zwrot podatku jako efektu prac rządu i wprowadzonych rozwiązań oraz utrzymania pozytywnego trendu zadowolenia ze zwrotu podatku. Sposób określenia celów nie pozwalał na realną ocenę ich wykonania przy użyciu kryteriów ewaluacji, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W pozostałych trzech kampaniach ich cele odnosiły się do poinformowania odbiorców o danym zagadnieniu społecznym<sup>20</sup> lub zmiany postaw i zachowań społecznych<sup>21</sup>.

We wszystkich badanych kampaniach społecznych nie opracowano założeń dotyczących ich ewaluacji, umożliwiających ocenę skuteczności i efektywności przeprowadzonych działań komunikacyjnych. Nie przyjęto bowiem żadnych wskaźników realizacji celów kampanii, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 215-216, 563, 814-823)

W trzech spośród pięciu zbadanych kampanii nie opracowywano kompleksowej koncepcji kreatywnej kampanii, wraz ze strategią wyznaczającą kierunek planowanych działań komunikacyjnych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W pozostałych kampaniach<sup>22</sup> opracowano dokumenty posiadające cechy takich koncepcji, stanowiące podstawę projektowania szczegółów tych kampanii.

(akta kontroli str. 216-218, 814-823)

Na potrzeby każdej zbadanej kampanii opracowywano jej plan mediowy, w którym ujmowano harmonogram działań zaplanowanych z wykorzystaniem mediów (najczęściej: radia, telewizji, internetu i mediów społecznościowych). W ramach planu mediowego w badanych kampaniach - celem efektywnego dotarcia do wszystkich przedstawicieli grupy odbiorców kampanii - założono wykorzystanie szerokiego połączenia różnorodnych kanałów komunikacji (tzw. media mixu). Miało to przełożyć się na zwiększenie poziomu częstotliwości kontaktu z przekazem informacyjnym. W kampaniach zaplanowano wykorzystanie różnych kanałów i instrumentów komunikacyjnych pozwalających na dotarcie do grup docelowych odbiorców, przy czym w jednej kampanii nie określono wymaganych wskaźników dotarcia do grup docelowych. Zastosowanie różnorodnych kanałów komunikacji miało przełożyć się na skuteczniejszy efekt synergii (m.in. poprzez prowadzenie kampanii w telewizji i radiu, zamieszczanie informacji o prowadzonych kampaniach społecznych na portalach internetowych, w prasie drukowanej, w serwisach społecznościowych).

(akta kontroli str. 814-823)

Ministerstwo nie zlecało agencjom reklamowym kompleksowego przygotowania i przeprowadzenia kampanii społecznych. We wszystkich kampaniach część działań medialnych dotyczących zakupu czasu antenowego w stacjach telewizyjnych lub radiowych i zakupu przestrzeni reklamowej w prasie drukowanej, dokonywano

<sup>20</sup> W przypadku kampanii „Pracownicze Plany Kapitałowe” jej celem było dotarcie do osób zatrudnionych z informacjami o dobrowolnym systemie długoterminowego oszczędzania PPK.

<sup>21</sup> Celem kampanii Narodowa Loteria Paragonowa było uświadomienie Polakom możliwości ich wpływu na kształtowanie uczciwego obrotu gospodarczego poprzez pobieranie paragonu oraz zbudowanie postaw obywatelskich (nawyku brania i wydawania paragonów). W przypadku kampanii Twój e-PIT jej celem było poinformowanie o nowej usłudze i jej korzyściach dla podatnika oraz zachęcenie do skorzystania z tej usługi. Z kolei kampania „Umów wizytę” realizowana była w celu ukazania usługi „umów wizytę” jako elementu uzupełniającego e-Urząd skarbowy i przekonanie osób, które telefonicznie umawiają wizytę w US do skorzystania z internetowego formularza dostępnego na stronie podatki.gov.pl.

<sup>22</sup> Narodowa Loteria Paragonowa i Twój e-PIT.

bezpośrednio u dostawców usług audiowizualnych i radiowych oraz w domach mediowych.

(akta kontroli str. 814-823)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W czterech zbadanych kampaniach społecznych<sup>23</sup> nie opracowano zasad i sposobu ich ewaluacji umożliwiających ocenę efektywności przeprowadzonych działań komunikacyjnych. Nie przyjęto bowiem żadnych wskaźników realizacji celów tych kampanii. Założenia dotyczące realizacji kampanii skoncentrowane były jedynie na osiągnięciu parametrów dotarcia do grup docelowych. Nie określono oczekiwanych efektów kampanii, pomimo że w MF dysponowano narzędziami pozwalającymi na określenie mierzalnych wskaźników, np. w zakresie skali osób które ustaliły wizytę w urzędzie za pośrednictwem internetu („Umów wizytę”), liczby osób uczestniczących w programie PPK („Pracownicze Plany Kapitałowe”), liczby i skali wzrostu deklaracji podatkowych złożonych elektronicznie („Twój e-PIT”), czy liczby osób uczestniczących w loterii („Narodowa Loteria Paragonowa”). W MF gromadzono ww. dane statystyczne co pozwalałoby na weryfikację założonych celów kampanii. Planowanie kampanii bez określenia wskaźników realizacji przyjętych celów i sposobu ich monitorowania było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 174-183, 218-222, 849-854)

Dyrektor BKiP wyjaśnił, że poza Narodową Loterią Paragonową, której celem była też zmiana świadomości i postaw, celem pozostałych kampanii było poinformowanie obywateli o:

- usługach ułatwiających wypełnienie zobowiązań podatkowych („Twój e-PIT”);
- formach kontaktu z urzędem skarbowym („Umów wizytę”) oraz o możliwych formach oszczędzania na emeryturę związanych z obejmowaniem poszczególnych grup podmiotów i osób programem PPK. Dyrektor wskazał, że w tego typu kampaniach o charakterze informacyjnym trudno jest określić kluczowe wskaźniki efektywności, poprzez wskazanie z góry poziomu lub miernika, np. liczby osób, które powzięły dane informacje i w konsekwencji skorzystały z danych rozwiązań i usług. Wpływ na decyzje poszczególnych osób ma wiele czynników oraz indywidualne zmienne (np. preferencje, opinie). Dyrektor BKiP zaznaczył ponadto, że ocena skuteczności działań płatnych w ramach danej kampanii dokonywana była odrębnie dla każdego zakupu w oparciu o mierniki efektywności (głównie zasięgowe), adekwatne do danych kanałów komunikacji i określane w poszczególnych umowach. Dodał, że efektywność ponoszonych wydatków kontrolowana jest zarówno poprzez monitoring realizacji tych wskaźników na etapie realizacji umów, jak i po jej zakończeniu w raportach końcowych i protokołach odbioru.

(akta kontroli str. 218-222)

NIK wskazuje, że celem kampanii społecznych jest zmienianie zastanej rzeczywistości społecznej poprzez zmianę myślenia i zachowania wobec określonego problemu społecznego. Z kolei, celem kampanii stricte informacyjnych jest poinformowanie odbiorców o danym problemie społecznym, etycznym lub środowiskowym. Kampania informacyjna poszerza świadomość istnienia problemu, chce nim zainteresować oraz nagłośnić go w społeczeństwie<sup>24</sup>. Powyższe wiąże się

<sup>23</sup> „Narodowa Loteria paragonowa”, „Twój e-PIT”, „Pracownicze Plany Kapitałowe” oraz „Umów wizytę”.

<sup>24</sup> Takie zdefiniowanie istoty i celu kampanii społecznej wyrażono m.in. w nw. publikacjach: Czubała A., Jonas A., Wojnarowska H., *Marketing społeczny przedsiębiorstw komercyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2017; Tarczyldo B. *Kampania społeczna w teorii i praktyce w: Wykorzystanie nowych mediów w public relations*, red. nauk. Jerzy Gołuchowski, Aldona Frączkiewicz-Wronka, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne nr 157, Katowice 2013,



z koniecznością określenia celów i przewidywanych rezultatów umożliwiających ocenę faktycznej skuteczności oraz efektywności danej kampanii społecznej (informacyjnej). Dodatkowo podkreślić należy, że finansowanie kampanii ze środków publicznych zobowiązuje do dokonywania wydatków z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Brak możliwości oceny społecznego oddziaływania (efektywności) projektu narusza zasady określone w art. 44 ust. 3 ufp. NIK wskazuje również, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych<sup>25</sup> wykonanie celów i zadań należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Ponadto, zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności<sup>26</sup>.

Należy wskazać, że o skuteczności kampanii nie decyduje samo dotarcie z przekazem informacyjnym do zakładanego kręgu odbiorców, lecz faktyczny skutek jaki wywołała kampania w zależności od założonego celu. Efektem przeprowadzonej kampanii powinno być m.in. podniesienie stopnia świadomości istnienia problemu, zakresu wiedzy na temat danego zagadnienia, dostarczenie wiedzy na temat sposobu postępowania.

2. Kampania „Zwroty, które cieszą”, została zaplanowana bez wcześniejszego badania poziomu wiedzy i świadomości społeczeństwa na temat instytucji zwrotu podatku dochodowego. W koncepcji kampanii określono, że 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 MF przeprowadzono kampanię „Niskie Podatki” skierowaną do ogółu społeczeństwa, w której informowano podatników o wprowadzonych zmianach podatkowych<sup>27</sup> mających wpływ na ich rozliczenie i wysokość podatku za 2022 r.<sup>28</sup>, prowadzenie kolejnej kampanii o regulacjach podatkowych było działaniem niecelowym. W konsekwencji, wydatkowanie środków w kwocie 3 831,0 tys. zł na realizację kampanii informacyjnej bez dysponowania analizami uzasadniającymi konieczność przeprowadzenia takiej kampanii, było działaniem niegospodarnym.

(akta kontroli str. 209-210, 215-216, 562-596, 1032-1062)

Dyrektor BKiP wyjaśnił, że do zadań Ministerstwa należy m.in. prowadzenie polityki informacyjnej, dzięki której obywatele są dobrze informowani o wszystkich najważniejszych tematach związanych z jego działalnością, jak również wsparcie podatników w wypełnianiu przez nich obowiązków podatkowych. Dyrektor wskazał, że badania na temat poziomu wiedzy podatników o zwrotach podatku nie przeprowadzono, gdyż potrzeba informacyjna w tym zakresie wynikała ze szczególnej sytuacji, istotnej z punktu widzenia podatnika, tj. zmiany regulacji dotyczących podatku dochodowego w ciągu roku podatkowego, które odczuwalne były dla większości podatników w rozliczeniu rocznym. Ponadto, Dyrektor podkreślił, że na konieczność przeprowadzania działań informacyjnych wskazywała bieżąca analiza mediów, pokazująca potrzeby informacyjne podatników w tym zakresie,

Daszkiewicz M., *Planowanie kampanii społecznych*, w: Nauki o zarządzaniu 6. Badania rynkowe, red. K. Mazurek-Łopacińska, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 161, Wrocław 2011.

<sup>25</sup> Określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84).

<sup>26</sup> Standardy kontroli zarządczej, Część B – Cele i zarządzanie ryzykiem, pkt 6 - Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji.

<sup>27</sup> Prowadzono bezpłatny cykl spotkań online nt. zmian w systemie podatkowym „Niskie Podatki” w formie webinarium wyjaśniającego zmiany w systemie podatkowym.

<sup>28</sup> Działania informacyjne były prowadzone w okresie od 15 lutego do 2 maja 2023 r. Na kampanię wydatkowano 3 341,0 tys. zł.



w szczególności niepewność co do kwot należnego podatku w stosunku do pobranych zaliczek ujętych w zeznaniu podatkowym. Istotne było również, aby złagodzić szum informacyjny i podać wiarygodne i proste w przekazie informacje. Ponadto, Dyrektor wskazał, że *oprócz wątku informującego o zmianach w podatku dochodowym wpływających na wysokość obciążenia podatkowego Polaków, kampania zawierała przekazy dotyczące samego rozliczenia, w tym także zastosowania hipotetycznego podatku należnego (HPN) w stosunku do osób, dla których zmiany wprowadzone 1 lipca 2022 r. były mniej korzystne.*

(akta kontroli str. 215-216)

NIK wskazuje, że obowiązek informacyjny Ministerstwa nie ma charakteru bezwzględnie i nieograniczonego. Nie znajduje uzasadnienia potrzeba informacji o zmianach regulacji dot. podatku dochodowego, na którą powołuje się Dyrektor BKiP, skoro w MF 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”, wbrew twierdzeniom Dyrektora BKiP nie została skoncentrowana na przekazaniu informacji o zasadach rozliczenia podatku, lecz na ukazaniu zadowolenia podatników i korzyści dla niego wynikających z otrzymanego zwrotu podatku. 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 i bezspornym pozostawał fakt, iż wprowadzone w połowie roku rozwiązania w systemie podatkowym, takie jak obniżenie wysokości stawek i kwoty wolnej od podatku, będą skutkować zwrotem nadpłaconego podatku.

3. Planując kampanie „Umów wizytę”, „Zwroty, które cieszą” i „Pracownicze Plany Kapitałowe” nie opracowano koncepcji ich strategii kreatywnej, z uwzględnieniem poszczególnych narzędzi komunikacji uzasadniających przyjęte działania. Planowanie kampanii bez opracowanych założeń działań komunikacyjnych świadczy o przygotowaniu ich w sposób nierzetelny.

(akta kontroli str. 216-218, 814-823, 834-848)

Dyrektor BKiP wyjaśnił, że co do zasady Biuro nie przygotowuje strategii kreatywnych dla poszczególnych kampanii i działań informacyjno-promocyjnych. Niemniej jednak w uzasadnionych przypadkach tworzone są dokumenty mające cechy strategii, np. w przypadku „Narodowej Loterii Paragonowej”, z uwagi na innowacyjność projektu oraz jego rolę i znaczenie dla podatników. Dyrektor zaznaczył również, powołując się na opinię jednego ze strategów marketingowych, że nie zawsze istnieje potrzeba opracowywania takiego dokumentu. Dyrektor wskazał ponadto, że w obowiązujących regulacjach prawnych oraz wewnętrznych w Ministerstwie nie zawarto wymogu opracowywania strategii kreatywnych.

(akta kontroli str. 216-218)

NIK wskazuje, że strategia kreatywna stanowi punkt wyjścia przy projektowaniu szczegółów kampanii społecznej dotyczących treści przekazów komunikacyjnych<sup>29</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

<sup>29</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.

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

Przy planowaniu jednej spośród pięciu objętych kontrolą kampanii nie przeprowadzono badania poziomu wiedzy i świadomości społeczeństwa na temat kwestii będących przedmiotem kampanii. MF nie dysponowało zatem analizami potwierdzającymi zasadność przeprowadzenia kampanii informacyjno-edukacyjnej wśród podatników. Mając również na względzie, że MF 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 3 831,0 tys. zł środków publicznych na realizację tej kampanii stanowiło działanie niegospodarne.

Brak kryteriów ewaluacji wszystkich 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 trzech kampaniach koncepcji strategii kreatywnej, uzasadniających przyjęte działania zmierzające do osiągnięcia założonego celu.

OBSZAR

## 2. Realizacja kampanii społecznych

Opis stanu faktycznego

Objęte badaniem kampanie społeczne zostały przeprowadzone w zaplanowanym terminie, przy czym trzy z nich<sup>30</sup> realizowano w okresie trzyletnim, a dwie w ramach jednorocznej edycji<sup>31</sup>. Zaplanowane w ramach kampanii działania zostały zrealizowane zgodnie z przyjętymi założeniami i harmonogramem oraz z uwzględnieniem narzędzi ich realizacji, przyczyniając się do uzyskania przewidzianych w umowach parametrów dotarcia do grup docelowych. Stwierdzono jednocześnie, że w dwóch kampaniach, przy dokonywaniu zakupu antenowego w stacjach telewizyjnych lub radiowych, nie określono wskaźników dotarcia do grup docelowych. W trzech kampaniach założono zastosowanie jako głównych działań komunikacyjnych trzech najpopularniejszych kanałów komunikacji, tj. telewizji, radia i internetu, natomiast w dwóch pozostałych kampaniach („Narodowa Loteria Paragonowa” i „Twój e-PIT”) - szeregu różnorodnych działań komunikacyjnych, tj. m.in.: serwisów VOD, kina, ekranów biletomatów i paczkomatów, lokowania usług w słuchowiskach radiowych i serialach telewizyjnych, przeprowadzenia eventu promocyjnego.

W badanym okresie zrealizowano wszystkie działania medialne wynikające z założeń planu mediów opracowanego na potrzeby każdej z badanych kampanii<sup>32</sup>. Kampania w: telewizji, radiu i internecie oraz innych mediach (m.in. media społecznościowe, prasa, kina, ekrany biletomatów i paczkomatów) zrealizowała zakładane parametry<sup>33</sup>, osiągając kluczowe wskaźniki na zakładanym poziomie.

(akta kontroli str. 824-833)

Każdorazowo, po zakończeniu działań komunikacyjnych, podmioty je realizujące terminowo przedkładały do MF raporty i protokoły 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

<sup>30</sup> „Narodowa Loteria Paragonowa” w latach 2015 – 2017, „Twój e-PIT” w latach 2018 – 2020 oraz „Pracownicze Plany Kapitałowe” w latach 2019 – 2021.

<sup>31</sup> „Umów wizytę” w 2021 r. oraz „Zwroty, które cieszą” w 2023 r.

<sup>32</sup> Z uwzględnieniem pewnych odstępstw przewidzianych w zawartych umowach.

<sup>33</sup> Takie jak: zasięg całkowity, zasięg efektywny dla poszczególnych nośników.



(w GRP<sup>34</sup>) oraz całkowity zasięg efektywnej kampanii w grupie docelowej (w telewizji, radiu), liczbę wyświetleń w internecie, serwisie VOD i telewizji internetowej. Z kolei w raportach z działań z wykorzystaniem innych nośników (wyświetlaczy biletomatów i paczkomatów oraz kin) zawarto m.in. liczbę odsłon; frekwencję widzów w trakcie trwania kampanii w rozbięciu na poszczególne kina, liczbę wyświetleń materiałów. 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 w zależności od zastosowanego kanału komunikacji. Dane wskazane w raportach zostały udokumentowane i potwierdzone 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).

(akta kontroli str. 281, 300-307, 310-318)

Na realizację pięciu ww. kampanii społecznych wydatkowano 28 358,0 tys. zł. Badanie wydatków na łączną kwotę 18 582 tys. zł (tj. 65,5% ogółu wydatków) poniesionych na działania medialne (emisję spotów w telewizji i radiu, publikację w prasie i internecie) oraz na opracowanie kreacji kampanii (tj. spotów, animacji i filmów instruktażowych) wykazało, że dokonywane były one w terminach i wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz z zastosowaniem zasad wydatkowania środków publicznych określonych w ufp. Stosownie do postanowień umów, płatności za wykonanie poszczególnych etapów kampanii dokonywano po spełnieniu warunków do ich otrzymania. Każdorazowo sporządzano protokół potwierdzający realizację usług, uprawniający wykonawcę do wystawienia faktury i otrzymania płatności końcowej.

(akta kontroli str. 122-130, 143-145, 209-210, 824-833)

W celu realizacji działań komunikacyjnych w ramach badanych kampanii, w Ministerstwie każdorazowo wylaniano wykonawców na realizację usług medialnych z zastosowaniem przepisów Prawa zamówień publicznych lub uregulowań wewnętrznych.

Badanie ośmiu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na łączną kwotę 15 384,5 tys. zł wykazało, że zakupu czasu antenowego w stacjach telewizyjnych i radiowych dokonywano korzystając ze zwolnienia ze stosowania przepisów Pzp, wynikającego z art. 4 pkt 3 lit h Pzp (a po 1 stycznia 2021 r. - art. 11 ust. 1 pkt 5 nPzp). Stwierdzono, jednakże przypadki udzielenia takich zamówień na łączną kwotę 4 986 tys. zł z naruszeniem ww. przepisów, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Ponadto w ramach dwóch kampanii społecznych, z naruszeniem regulacji wewnętrznych, udzielono zleceń na emisję spotów telewizyjnych i radiowych na łączną kwotę 5 454 tys. zł. W dwóch kampaniach, bez należytej staranności, zawierano umowy na emisję spotów w telewizji i radiu na łączną kwotę 2 432,3 tys. zł, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 266-539)

W ramach dwóch kampanii zlecono produkcję spotów telewizyjnych i radiowych oraz opracowanie innych materiałów audiowizualnych i graficznych. Stwierdzono, że każdorazowo po odbiorze poszczególnych materiałów audiowizualnych i graficznych dokonywano przeniesienia na rzecz MF autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych do wszelkich utworów lub artystycznego wykonania, będących wynikiem pracy wykonawcy w ramach zawartej umowy. Przeniesienie tych praw nastąpiło bez żadnych ograniczeń, w tym czasowych i terytorialnych, na wszystkich polach

<sup>34</sup> ang. gross rating point - wskaźnik stosowany do pomiaru skali oddziaływania reklamy.



eksploatacji, stosownie do postanowień zawartych umów.

(akta kontroli str. 992-1031)

W żadnej z badanych kampanii nie przeprowadzono ewaluacji kampanii społecznej pod kątem skuteczności i efektywności finansowej<sup>35</sup> wykorzystywanych kanałów i instrumentów komunikacyjnych dotarcia do grup docelowych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 218-222, 824-833)

Z badania ewaluacyjnego kampanii „Narodowa Loteria Paragonowa”<sup>36</sup> w zakresie ustalenia poziomu świadomości społeczeństwa wobec Narodowej Loterii Paragonowej wynikało, że w 2016 r. 23% respondentów deklarowało pobieranie paragonów przy zakupie towarów, a 24% ankietowanych deklarowało pobieranie paragonów przy płaceniu za usługę. W stosunku do roku poprzedniego zmalał odsetek osób deklarujących pobieranie paragonów przy zakupie towarów i usług odpowiednio o 7% i 4%. Przed rozpoczęciem tej kampanii udział osób nieupominających się o paragon za usługi zmalał o 1/3, a udział osób deklarujących pobieranie paragonów wzrósł blisko pięciokrotnie. Z badania wynikało również, że większość respondentów (51%) było przekonanych o pozytywnym wpływie społecznym „Loterii Paragonowej”, a 50% ankietowanych ufało w pozytywny wpływ tej loterii na stan finansów państwa poprzez zmniejszenie „szarej strefy”.

(akta kontroli str. 921-925)

Z kolei, z przeprowadzonego w 2019 r. badania ewaluacyjnego kampanii „Twój e-PIT” wynikało, że o usłudze tej słyszało dwie trzecie badanych (67%), z czego 57% respondentów skorzystało z tej usługi przy elektronicznym składaniu deklaracji podatkowych. W grupie osób, które nie miały wiedzy na ten temat najwięcej było osób w wieku 60 i więcej lat (62%), osób z wykształceniem podstawowym (81%) oraz posiadających niskie dochody. Wykorzystanie tej formy rozliczeń rosło wraz z wykształceniem badanych, osiągając w grupie osób z wykształceniem wyższym udział 76%, a malało wraz z wiekiem (spadek z poziomu 79% dla osób w wieku 25-29 lat do poziomu 32% dla osób najstarszych). Usługę „Twój e-PIT” dobrze ocenili 63% osób, które z niej skorzystało w 2019 roku, a negatywnie jedynie 2%. Liczba osób pozytywnie oceniających ten system spadała wraz z wiekiem badanych, z poziomu 84% dla osób w wieku 25-29 lat do poziomu 48% w przypadku najstarszych respondentów. Spadek ten nie przekładał się jednak na przyrost grupy osób niezadowolonych, a jedynie na zwiększenie odsetka respondentów, którzy wskazywali odpowiedź „nie wiem”. Co dziewiąty badany, oceniając usługę „Twój e-PIT”, wskazał odpowiedź neutralną.

(akta kontroli str. 870-875)

Z danych zgromadzonych w Ministerstwie wynikało, że w 2019 r. spośród 16 mln elektronicznych PIT-ów za rok podatkowy 2018 r., blisko 7 mln zostało złożonych dzięki nowej usłudze („Twój e-PIT”) przez osoby rozliczające się na formularzach PIT-37 i PIT-38. Biorąc pod uwagę wspólne rozliczenie małżonków, z usługi skorzystało aż 8,8 miliona osób. W 2020 roku wzrosło zainteresowanie rozliczeniem deklaracji rocznych przez internet, przy czym z ok. 18,3 mln rocznych deklaracji podatkowych za 2019 r. złożonych elektronicznie, blisko połowa została złożona przez usługę „Twój e-PIT” (ok. 8,7 mln). W ocenie NIK, kampania promująca tę usługę okazała się skuteczna.

W ramach „Narodowej Loterii Paragonowej” zarejestrowano ogółem 137,8 mln paragonów. Z raportu „Patriotyzm konsumencki Polaków” przygotowanego przez

<sup>35</sup> Relacja między wynikami (skutecznością), a poniesionymi nakładami na działania.

<sup>36</sup> Przeprowadzonego we wrześniu 2016 r.

Open Research z kwietnia 2017 r. wynikało, że aż 82% badanych Polaków słyszało o loterii, a 45% wzięło w niej udział.

Według stanu na koniec 2021 r. od momentu uruchomienia usługi „Umów wizytę”<sup>37</sup> dokonano ponad 5,3 mln rezerwacji wizyt, w tym ponad 4,6 mln zarejestrowano w 2021 r.

Według danych dot. I półrocza 2021 r., w Pracowniczych Planach Kapitałowych zdecydowało się oszczędzać 2,3 miliona osób, tj. 28,8% uprawnionych. Biorąc pod uwagę również Pracownicze Programy Emerytalne (PPE), których prowadzenie zwalniało z obowiązku wdrażania PPK, co trzeci pracownik zdecydował się na oszczędzanie na przyszłą emeryturę.

(akta kontroli str. 221-222, 849-854)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Po zakończeniu wszystkich pięciu kampanii: „Narodowa Loteria Paragonowa”, „Twój e-PIT”, „Pracownicze Plany Kapitałowe”, „Umów wizytę” oraz „Zwroty, które cieszą”, nie przeprowadzono ich ewaluacji pod kątem efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów i instrumentów komunikacyjnych dotarcia do grup docelowych (np. badań sondażowych). Było to działanie nierzetelne. Badania wskazujące na skuteczność dotarcia do grup docelowych powinny stanowić podstawę przygotowania przez Ministerstwo kolejnych kampanii informacyjno-edukacyjnych, a w szczególności zoptymalizowania metod dotarcia do grup docelowych oraz zmiany ich postaw i zachowań społecznych.

(akta kontroli str. 218-222, 824-833)

Dyrektor BKiP wyjaśnił, że w Ministerstwie oceniane są efekty rzeczowe kampanii przy wykorzystaniu tzw. wskaźników produktu, czyli takich które mierzą bezpośrednio efekty podejmowanych działań. W przypadku działań informacyjno-edukacyjnych są to wskaźniki pomiaru zasięgu adekwatne dla wykorzystywanych kanałów komunikacji. Dostarczają one danych na temat zrealizowanych działań, np. liczby osób do których dotarł przekaz mierzony tzw. zasięgami kampanii.

(akta kontroli str. 218-222)

Brak ewaluacji wskazującej na ile poniesione wydatki przyczyniły się do uzyskania zakładanych rezultatów, uniemożliwił dokonanie oceny społecznej opłacalności projektów, na które przeznaczono środki w łącznej wysokości 28 358 tys. zł.

2. W ramach realizacji trzech kampanii: „Narodowa Loteria Paragonowa”, „Twój e-PIT” oraz „Pracownicze Plany Kapitałowe”, udzielono zamówień na zakup czasu antenowego w stacji telewizyjnej na łączną kwotę 4 986 tys. zł<sup>38</sup>, w trybie art. 4 pkt 3 lit h ustawy Pzp i art. 11 ust. 1 pkt 5 nPzp podmiotowi gospodarczemu, który nie był bezpośrednim dostawcą audiowizualnych usług medialnych ani nie posiadał od nadawcy stosownych pełnomocnictw do jej zawarcia. Skorzystanie z przedmiotowego wyłączenia ze stosowania przepisów Pzp było sprzeczne z regulacjami uprawniającymi do ich zastosowania określonymi w ww. przepisach.

(akta kontroli str. 282-539)

Dyrektor Biura Administracyjnego wyjaśniła, że udzielenie zamówień na zakup czasu antenowego w ramach trzech projektów, podmiotowi należącemu do nadawcy telewizyjnego, zostało poprzedzone analizą rynku mającą na celu osiągnięcie najlepszych efektów w ramach posiadanych nakładów. W ramach niej ustalone

<sup>37</sup> Tj. od 16 listopada 2020 r.

<sup>38</sup> Umowy nr: C.563.16.BKP.B.248 z 28 października 2016 r., C.50/17/BKP z 12 stycznia 2017 r., C/1027/18/BKP/B/580 z 8 stycznia 2019 r., C/173/19/BKP/B/85 z 13 lutego 2019 r., C/614/19/BKP/B/473-1 z 12 września 2019 r., C/563/20/BKP/B z dnia 2 października 2020 r. oraz C/339/21/BKP/B/267/270/1 z 28 kwietnia 2021 r.



zostało, że w celu uzyskania najlepszych efektów planowanej kampanii, konieczne jest dokonanie zakupu czasu antenowego w wybranych kanałach telewizyjnych.

Dyrektor wskazała również, że dokonanie zakupu czasu antenowego było realizowane przez biuro reklamy telewizyjnej. Biuro reklamy nie było częścią organizacyjną tego podmiotu, ale odrębnym podmiotem w tej samej grupie, którego większościowym udziałowcem był wybrany nadawca telewizyjny. Zarówno telewizja, jak i biuro reklamy, należały do jednej grupy kapitałowej. Podkreśliła także, iż podmiot z którym zawarto umowę działał jako pełnomocnik nadawcy usług medialnych, zatem trudno zgodzić się, aby podmiot ten traktować wyłącznie jako pośrednika, tak jak to jest w przypadku tzw. domów mediowych. W ocenie składającej wyjaśnienia, możliwe było skorzystanie z wyłączenia, o którym mowa w art. 11 pkt 5 nPzp i art. 4 pkt 3 lit. h Pzp

(akta kontroli str. 253-255)

NIK wskazuje, że w niektórych przypadkach podmiot, z którym zawarto umowy działał jako pełnomocnik nadawcy telewizyjnego, jednak było to wyraźnie wskazane w umowie<sup>39</sup>, do której takie pełnomocnictwo było załączone. Wówczas fakturę VAT za wykonaną usługę wystawiał nadawca telewizyjny. Natomiast w zakwestionowanych przez NIK umowach nie zamieszczono postanowień o udzielonym przez nadawcę telewizyjnego pełnomocnictwie na rzecz biura reklamy (pełnomocnictwa takiego również nie załączono do umów). Jednocześnie w ww. przypadkach wystawcą faktury VAT było biuro reklamy, a nie nadawca telewizyjny.

(akta kontroli str. 266-281)

3. Przed dokonaniem zakupu czasu antenowego w telewizji i radiu, w ramach kampanii „Pracownicze Plany Kapitałowe” oraz „Zwroty, które cieszą” na łączną kwotę 5 454 tys. zł odstąpiono, powołując się na rekomendacje eksperta mediowego, od procedury zakupu określonej w Regulaminie dokonywania zakupów ze środków publicznych<sup>40</sup> i dokonano wyboru wykonawców bez rozeznania rynku, co było niezgodne z § 5 ust. 1 tego Regulaminu. Zgodnie z tym przepisem, dokonanie zakupu poprzedza się rozeznaniem rynku potencjalnych wykonawców w celu wyboru oferty najkorzystniejszej, zgodnie z zasadą efektywności, gospodarności i racjonalności wydatków. Stosownie zaś do § 5 ust. 4 Regulaminu, w toku rozeznania rynku należy uzyskać oferty co najmniej trzech potencjalnych wykonawców. NIK wskazuje, że w obu przypadkach nie wystąpiły okoliczności, o których mowa w § 5 ust. 5 pkt 1<sup>41</sup> i 2<sup>42</sup> Regulaminu, które przewidują wyjątki od obowiązku przeprowadzania rozeznania rynku. Wskutek takiego działania uniemożliwiono jednej z trzech stacji telewizyjnych o najwyższej oglądalności oraz jednej z trzech stacji radiowych o wysokiej słuchalności przedstawienie swojej oferty, gdyż w ekspertyzie mediowej stacje te nie zostały rekomendowane.

(akta kontroli str. 117-121, 540-813)

Dyrektor BKiP wyjaśnił, że zakupu czasu antenowego w radiu i telewizji dokonano na podstawie zleconych ekspertowi mediowemu rekomendacji co do wyboru stacji telewizyjnych i radiowych, w oparciu o aktualną sytuację na rynku mediowym oraz doświadczenie w sztuce planowania i zakupu mediów. Rekomendacje eksperta mediowego zapewniły w obu przypadkach wybór wykonawców podyktowany

<sup>39</sup> Np. w umowie nr C/256/19/BKP/B/146 z dnia 8 marca 2019 r.

<sup>40</sup> Stanowiące Załącznik nr 3 do Zarządzenia nr 4/BAD/2021 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 10 lutego 2021 r.

<sup>41</sup> Tj. Rozeznania rynku nie przeprowadza się, gdy ze względu na szczególny charakter przedmiotu zakupu, sposób jego realizacji lub udokumentowany brak zainteresowania wykonawców jest możliwe dokonanie zakupu tylko u jednego wykonawcy; wnioskodawca uzasadnia wybór wykonawcy, wskazując przesłanki faktyczne dokonania zakupu bez przeprowadzenia rozeznania rynku - uzasadnienie jest załącznikiem do wniosku.

<sup>42</sup> Tj. rozeznania rynku nie przeprowadza się gdy wykonawcą będzie jednostka organizacyjna Skarbu Państwa - wnioskodawca wskazuje jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa we wniosku.



obiektywnymi przesłankami, wynikającymi ze szczególnego charakteru zamówienia i możliwości jego efektywnej realizacji jedynie przez wybranych wykonawców, zgodnie z wymaganiami i oczekiwaniem zamawiającego. Dyrektor wskazał również, że w obu przypadkach Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów wyraził zgodę na odstępianie od § 5 ust. 4 Regulaminu, co pozwoliło na udzielenie zakupów zgodnie z nadrzędną zasadą efektywności, o której mowa w Regulaminie.

(akta kontroli str. 222-223)

NIK podkreśla, iż w Regulaminie, w § 5 ust. 1 wskazano, że dokonanie zakupu poprzedza się rozeznaniem rynku potencjalnych wykonawców w celu wyboru oferty najkorzystniejszej, zgodnie z zasadą efektywności, gospodarności i racjonalności wydatków. Zachowanie zasady efektywności stanowiło rozeznanie rynku, nie jak wskazano, eksperckie rekomendacje mediowe. Z kolei, odstępstwa od obowiązku przeprowadzenia rozeznania rynku uregulowane zostały w przepisach § 5 ust. 5 pkt 1 i 2 Regulaminu i stanowią one katalog zamknięty. Wskazać również należy, że NIK nie neguje potrzeby korzystania przez Ministerstwo z pomocy eksperta mediowego, Tymczasem wybór wykonawców, przed przeprowadzeniem takiego rozeznania, stanowi naruszenie regulacji wewnętrznych w tym zakresie.

4. Przy zawieraniu umów na emisję spotów telewizyjnych z trzema nadawcami telewizyjnymi, w ramach kampanii „Zwroty, które cieszą” na łączną kwotę 2 375,4 tys. zł oraz z jednym nadawcą radiowym na łączną kwotę 56,9 tys. zł w ramach kampanii „Twój e-PIT” i „Umów wizytę”, nie określono podstawowych parametrów dotarcia kampanii do grup docelowych, tj. wskaźników GRP<sup>43</sup> i CPP<sup>44</sup> oraz oczekiwanego zasięgu kampanii. Określono jedynie plan emisji zawierający liczbę spotów i termin ich wyemitowania. Takie określenie parametrów kampanii uniemożliwiało weryfikację efektywności zastosowanych kanałów komunikacyjnych, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 597-667, 926-954)

Dyrektor BKiP wyjaśnił, że Ministerstwo realizuje zakup czasu antenowego w telewizji dwoma sposobami: z cennika i w pakiecie (GRP). Zwykle, o ile to możliwe, Biuro Komunikacji i Promocji dokonywało zakupów w oparciu o sposób pakietowy (pakiety GRP). W kwietniu i maju tego roku, na rynku był olbrzymi popyt na zakup czasu antenowego. Należy przy tym dodać, że zakup cennikowy, ma pierwszeństwo w rezerwacji czasu antenowego przed realizacją pakietową. W okresie planowania i podjęcia działań dotyczących zakupu czasu antenowego do kampanii „Zwroty, które cieszą”, otrzymano informację od eksperta mediowego współpracującego z biurem w zakresie planowania tego typu kampanii, sygnalizującą brak możliwości zakupu czasu antenowego w zaplanowanym okresie trwania kampanii w oparciu o pakiety GRP. Potwierdzono to również bezpośrednio u przedstawicieli emitentów. Wobec powyższego, ww. ekspert mediowy przygotował rekomendację mediową na potrzeby tej kampanii w oparciu o zakup cennikowy.

*Odnośnie kampanii realizowanej w radiu, Dyrektor wskazał, że współpraca polegała na umieszczeniu w scenariuszach dwóch słuchowisk odpowiednich treści opisujących usługi resortu finansów, w wybranych odcinkach, przygotowanych wspólnie z nadawcą. Według składającego wyjaśnienie, powyższe słuchowiska, to jedyne tego typu audycje o zasięgu ogólnopolskim. Słuchaczami tych audycji były przede*

<sup>43</sup> Zadaniem tego wskaźnika jest określenie całkowitej liczby kontaktów z przekazem w przeliczeniu na jeden procent grupy docelowej, do której dotarł przekaz. Im GRP jest większy, tym większe prawdopodobieństwo zetknięcia się jednostek z grupy docelowej z przekazem. Wskaźnik ten oparty jest na badaniach medialnych o wysokim stopniu dokładności (np. badania telemetryczne, badania słuchalności radia). Wskaźniki marketingowe. R. Kozielski (red.), Wskaźniki marketingowe, Kraków 2006, s. 340.

<sup>44</sup> Z ang. Cost per Point - wskaźnik wykorzystywany do szacowania średniego kosztu dotarcia emitowanej reklamy do 1 procenta telewizorów.

wszystkim osoby starsze. W ponad 80% były to osoby z grupy wiekowej 40-75, czyli grupy, do której skierowany był przekaz Ministerstwa. W przypadku zakupu tego rodzaju usługi, bierze się pod uwagę inne parametry niż przy zakupie emisji spotów. Zakupuje się bowiem wątek w wybranej pozycji programowej, o określonej strukturze widzów i oglądalności. Ważna jest tu przede wszystkim grupa docelowa ze wskaźnikiem wiekowym. Wybór tego rodzaju narzędzia komunikacji, podyktowany był w przypadku ww. kampanii preferencjami grupy odbiorców, którym za pomocą umieszczenia wątków można w prosty sposób przekazać dedykowane treści.

(akta kontroli str. 597-667, 926-954)

NIK wskazuje, że zakup pakietowy (GRP) umożliwia osiągnięcie założonych wskaźników mediowych, co przekłada się na większą efektywność dotarcia do grupy docelowej. Z kolei, jak wynika z rekomendacji mediowej, będącej w dyspozycji Ministerstwa, konieczność dokonania zakupu cennikowego wynikała jedynie z faktu zbyt późnego podjęcia decyzji o realizacji kampanii. Oznacza to, że w przypadku podjęcia decyzji o realizacji kampanii z odpowiednim wyprzedzeniem możliwe było zakupienie czasu antenowego w sposób gwarantujący dotarcie do określonej grupy odbiorców.

(akta kontroli str. 244-246)

#### OCENA CZĄSTKOWA

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

W MF nie przeprowadzono ewaluacji kampanii społecznych, na które wydatkowano 28 358 tys. zł, pod kątem skuteczności oraz efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów komunikacyjnych i instrumentów 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 4 986 tys. zł oraz z naruszeniem regulacji wewnętrznych w łącznej kwocie 5 454 tys. zł. W dwóch kampaniach, bez należytej staranności, zawierano umowy na emisję spotów w telewizji i radiu w łącznej wysokości 2 432,3 tys. zł.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

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

#### 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, 25. 10. 2023 r.

Prezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marian Banaś



.....  
podpis