



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LPO.410.14.03.2023

Pani
Katarzyna Sójka
Minister Zdrowia

Ministerstwo Zdrowia
ul. Miodowa 15
00-952 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
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Ministerstwo Zdrowia w Warszawie ¹ ; ul Miodowa 15, 00-952 Warszawa. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Katarzyna Sójka, Minister Zdrowia, od 10 sierpnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Adam Niedzielski, Minister Zdrowia od 26 sierpnia 2020 r. ² do 9 sierpnia 2023 r. ³ Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów od 21 do 25 sierpnia 2020 r. ⁴ Łukasz Szumowski, Minister Zdrowia od 9 stycznia 2018 r. ⁵ do 20 sierpnia 2020 r. ⁶ Konstanty Radziwiłł, Minister Zdrowia od 16 listopada 2015 r. ⁷ do 9 stycznia 2018 r. ⁸ |
| 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 ⁹ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu |
| Kontroler | Przemysław Grad, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/79/2023 z 15 maja 2023 r. (akta kontroli str. 1-2) |

II. Ocena ogólna¹⁰ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Zdrowia nierzetelnie przygotował trzy spośród pięciu skontrolowanych przez NIK kampanii społecznych¹¹, przeprowadzonych w latach 2016-2023 (I półrocze), na które wydatkowano łącznie 20 078,4 tys. zł. W trzech kampaniach¹² nie określono mierzalnych celów albo mierników ich realizacji, co uniemożliwiało ocenę skuteczności kampanii i naruszało zasady optymalnego gospodarowania środkami publicznymi. W kampaniach skoncentrowano się wyłącznie na osiągnięciu parametrów dotarcia do docelowych grup odbiorców¹³. Nie przeprowadzono ewaluacji pod kątem efektywności finansowej¹⁴ oraz skuteczności wykorzystywania instrumentów i kanałów komunikacyjnych dwóch kampanii sfinansowanych kwotą

¹ Dalej: Ministerstwo, MZ.

² M.P. z 2020 r. poz. 765.

³ M.P. z 2023 r. poz. 837.

⁴ Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1171).

⁵ M.P. z 2018 r. poz. 29.

⁶ M.P. z 2020 r. poz. 763.

⁷ M.P. z 2015 r. poz. 1091.

⁸ M.P. z 2018 r. poz. 28.

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹¹ „Solidarnie dla transplantacji”, „Profilaktyka 40 Plus” i „Powiedz, co czujesz. Zdemaskuj emocje”.

¹² „Powiedz, co czujesz. Zdemaskuj emocje”, „Solidarnie dla transplantacji” oraz „Profilaktyka 40 Plus”

¹³ Tymczasem celem kampanii jest zmienianie zastanej rzeczywistości społecznej poprzez zmianę myślenia i zachowania wobec określonego problemu społecznego, a zatem kampania powinna być skoncentrowana na osiągnięciu założonego celu.

¹⁴ Obrazujących osiągnięte wyniki kampanii w kontekście poniesionych nakładów na podejmowane działania.

16 001,0 tys. zł. Nie sprzyjało to opracowaniu w kolejnych kampaniach optymalnych kanałów komunikacji, ukierunkowanych na edukowanie lub zmianę postaw i zachowań społecznych.

Ministerstwo przed rozpoczęciem badanych kampanii każdorazowo przeprowadzało wstępną analizę problemu i otoczenia społecznego. W ramach kampanii przyjęto kompleksowe koncepcje kreatywne wraz ze strategią wyznaczającą kierunek planowanych działań komunikacyjnych. Nierzetelnym było nieprzeprowadzenie rozeznania w zakresie potrzeb i korzyści oraz stopnia świadomości problemu wśród adresatów jednej z kampanii promującej badania profilaktyczne wśród osób powyżej 40. roku życia, co mogło przyczynić się do jej nieskuteczności. W wyniku tej kampanii tylko 10% uprawnionych osób skorzystało z oferowanych świadczeń i wykonało badania profilaktyczne.

W jednej z kampanii¹⁵ postanowienia umowy co do planowanych rezultatów do osiągnięcia nie odnosiły się do faktycznego zakresu realizacji działań w związku z wyłonieniem dwóch realizatorów kampanii, co spowodowało że rezultaty osiągnięte przez jednego z nich różniły się od pierwotnie zaproponowanych we wniosku, uniemożliwiając ich rzetelną weryfikację.

Zaplanowane działania informacyjne zostały zrealizowane zgodnie z przyjętymi harmonogramami oraz z uwzględnieniem ustalonych narzędzi i instrumentów ich realizacji. W dwóch kampaniach nie uzyskano przewidzianych w umowach parametrów dotarcia do grup docelowych lub określonych wskaźników rezultatu. Pomimo tego zostały one uznane przez Ministerstwo za należycie wykonane.

Niegospodarnie wydatkowano środki w kwocie 1 329,6 tys. zł na realizację działań komunikacyjnych, zlecając emisję spotów społecznych w stacji telewizyjnej o niskiej oglądalności oraz w lokalnych stacjach radiowych o niskiej słuchalności, co nie gwarantowało dotarcia do szerokiego grona odbiorców kampanii.

Wykonawców trzech kampanii społecznych wyłoniono w trybie konkursu ofert, zgodnie z przepisami regulującymi zadania z zakresu zdrowia publicznego i działalności leczniczej. Z kolei, realizatorów dwóch kampanii wyłoniono w trybie art. 46c ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych¹⁶, pozwalającym na wyłączenie stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, przy zachowaniu zasad konkurencyjności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie kampanii społecznych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MZ, za realizację zadań informacyjno-promocyjnych Ministerstwa, w tym wdrażanych programów i projektów pozostających w dyspozycji Ministra Zdrowia, odpowiadało Biuro Komunikacji. Biuro prowadziło politykę medialną oraz kampanie informacyjno-edukacyjno-promocyjne we współpracy z innymi departamentami Ministerstwa.

(akta kontroli str. 5-47)

W latach 2016-2023 (I półrocze) Ministerstwo corocznie przeprowadzało szereg działań o charakterze informacyjno-edukacyjno-promocyjnym w ramach własnych

¹⁵ #StopFejkFriends.

¹⁶ Dz.U. z 2023, poz. 1284.

¹⁷ 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.

projektów lub wynikających z realizacji wieloletnich narodowych programów zdrowotnych i innych projektów prozdrowotnych. W tym okresie, w Ministerstwie zrealizowano 25 kampanii społecznych o charakterze informacyjno-edukacyjnym, na które wydatkowano łącznie 174 068,0 tys. zł, z tego 115 297,0 tys. zł na realizację wieloletniej kampanii "Planuję długie życie", mającej na celu poprawę stanu wiedzy społeczeństwa na temat postaw prozdrowotnych, zwiększenia udziału w badaniach profilaktycznych i zapobieganiu zachorowaniu na nowotwory. Źródłem sfinansowania tych kampanii były środki budżetu państwa, w tym z planu finansowego Ministerstwa i planów finansowych funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Zdrowia oraz środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19¹⁸.

(akta kontroli str. 48-50)

Badaniem objęto pięć kampanii społecznych realizowanych w latach 2016-2022 na które przeznaczono środki w łącznej kwocie 32 307,7 tys. zł. Trzy kampanie na kwotę 16 308,7 tys. zł¹⁹ realizowane były w ramach programów polityki zdrowotnej, a dwie na łączną kwotę 15 999,0 tys. zł²⁰ w ramach projektów prozdrowotnych ukierunkowanych na zwalczanie negatywnych skutków epidemii COVID-19. Ustalono, że Ministerstwo przed rozpoczęciem badanych kampanii każdorazowo przeprowadzało wstępną analizę problemu i otoczenia społecznego. Przykładowo, w przypadku kampanii Profilaktyka 40 PLUS obszarem problemu były niska zgłaszalność do działających programów profilaktycznych oraz niska świadomość dotycząca konieczności dbania o zdrowie prowadząca do wzrostu liczby zachorowań na choroby cywilizacyjne. W przypadku kampanii „Solidarnie dla transplantacji” była to niedostateczna liczba narządów w stosunku do potrzeb społeczeństwa oraz zbyt mała liczba zarejestrowanych potencjalnych dawców komórek krwiotwórczych. We wszystkich kampaniach społecznych analizy problemu społecznego zawierały rozpoznanie przyczyn i konsekwencji problemu społecznego i zostały dokonane w oparciu o zgromadzone wcześniej informacje, stanowiące źródła wiedzy o problemie²¹. Przeprowadzono również analizę zasobów i możliwości finansowych Ministerstwa, co pozwalało na określenie realnych szans i zagrożeń związanych z prowadzeniem kampanii społecznej. W odniesieniu do każdej z badanych kampanii dokonano zdefiniowania docelowych grup odbiorców, przyjmując kryteria: demograficzne, społeczne oraz psychofizyczne. W przypadku jednej z kampanii²², po zdefiniowaniu grupy docelowej odbiorców, tj. osób powyżej 40 roku życia, przed jej rozpoczęciem nie przeprowadzono badania w zakresie stopnia świadomości problemu społecznego oraz postaw i zachowań w kontekście podejścia do wykonywania badań profilaktycznych, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: DVD 2 pliki 71 - 81, 333, 354 - 356, 898 – 901, 987 – 990, DVD 4 pliki 117 - 130)

W ramach przygotowania dwóch kampanii społecznych, "Powiedz, co czujesz. Zdemaskuj emocje" i „Solidarnie dla transplantacji”, przyjęto cele odnoszące się do: upowszechnienia w społeczeństwie wiedzy o wczesnym rozpoznaniu objawów, które

¹⁸ Fundusz pozabudżetowy.

¹⁹ Tj. kampania: „#StopFejkFriends” – realizowana w latach 2019-2020 w ramach Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 – 4 792,7 tys. zł, „Solidarnie dla transplantacji” – realizowana w latach 2018-2020 w ramach Narodowego Programu Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej – 4 077,0 tys. zł oraz "Depresja. Rozumiesz-Pomagasz" – realizowana w latach 2016-2020 w ramach Programu Zapobiegania Depresji w Polsce na lata 2016-2020 - 7 439,0 tys. zł.

²⁰ Tj. kampania „Profilaktyka 40 Plus” – 10 002,4 tys. zł dotycząca realizacji rządowego programu mającego na celu poprawę stanu zdrowia obywateli powyżej 40 lat oraz kampania "Powiedz, co czujesz. Zdemaskuj emocje" dotycząca zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży oraz dorosłych – 5 999,0 tys. zł.

²¹ Dostępne wyniki badań, opinie ekspertów, czy publikacje tematyczne.

²² „Profilaktyka 40 Plus”.

mogą wskazywać na zaburzenie lub chorobę psychiczną u dzieci i młodzieży²³, leczenia poprzez przeszczepianie narządów i promocji idei dawstwa narządów o zasięgu krajowym oraz w województwach o najniższym wskaźniku pobierania. Przyjęte cele skoncentrowano na ograniczeniu problemu społecznego, jednakże przy ich określaniu nie wyznaczono zakładanego poziomu ich realizacji, ani właściwych kryteriów ewaluacji tych celów, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W pozostałych kampaniach społecznych cele kampanii odnosiły do podniesienia świadomości w zakresie zjawisk zagrażających zdrowiu.

(akta kontroli: DVD 2 pliki 87-88, 1056-1061, 1081)

Spośród pozostałych trzech kampanii społecznych w jednej - „Profilaktyka 40 Plus” - nie opracowano założeń ewaluacji umożliwiających ocenę skuteczności i efektywności przeprowadzonych działań komunikacyjnych. Nie przyjęto bowiem żadnych wskaźników realizacji celów kampanii, jakie należało uzyskać pod względem poziomu uświadomienia ogółu społeczeństwa o konieczności i znaczeniu wykonywania badań profilaktycznych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: DVD 2 pliki 333, 354-356, 898-901)

We wszystkich zbadanych kampaniach społecznych w MZ opracowywano kompleksowe koncepcje kreatywne wraz ze strategią działań wyznaczającą kierunek planowanych działań komunikacyjnych. Opracowane na potrzeby kampanii strategie stanowiły podstawę projektowania szczegółów tych kampanii²⁴. Zawarto w nich uzasadnienie każdego z planowanych działań dla grupy docelowej z uwzględnieniem kluczowych elementów służących osiągnięciu założonego celu. Na potrzeby każdej zbadanej kampanii opracowywano plan mediowy, w którym ujmowano harmonogram działań zaplanowanych z wykorzystaniem mediów, tj. radia, telewizji, prasy, internetu, reklamy zewnętrznej, mediów społecznościowych. Opracowany plan mediów każdorazowo poprzedzony był analizą konsumpcji mediów²⁵ w celu dobrania kanałów komunikacji spełniających najlepsze warunki zasięgu i dopasowania²⁶. W kampaniach zaplanowano wykorzystanie różnych kanałów i instrumentów komunikacyjnych pozwalających na dotarcie do docelowych grup 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, w prasie drukowanej, wykorzystanie serwisów społecznościowych i nośników reklamy zewnętrznej.

(akta kontroli: DVD 1 pliki 265-303, DVD 2 pliki 87-88, 1056-1061, 1081, DVD 4 pliki 100-102)

W jednej kampanii społecznej²⁸ realizowanej w ramach programu zdrowotnego nie skorygowano rezultatów zadania oraz opisu sposobu ich monitorowania i ewaluacji zadeklarowanych przez realizatora kampanii, w stosunku do faktycznego zakresu realizacji zadania. W efekcie, osiągnięte rezultaty kampanii różniły się od pierwotnie

²³ W tym upowszechnienie różnych form wsparcia osobom będącym w kryzysie psychicznym albo wymagających pomocy doraźnej w celu ochrony zdrowia psychicznego czy upowszechnienie wiedzy dotyczącej możliwości korzystania z publicznych placówek ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, w tym w szczególności podmiotów nowego modelu ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży.

²⁴ M.in. nazwy, hasła i treści przekazów komunikacyjnych.

²⁵ Pomiar mediów dostarczający wiedzy niezbędną do realizacji potrzeb mediów w zakresie programowania kanałów dystrybucji treści oraz realizacji potrzeb przedstawicieli branży marketingu w kontekście działań reklamowych.

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.

²⁸ „#StopFejkFriends”.

zaproprowanych we wniosku o dofinansowanie, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. DVD 4 pliki 73-78)

Ministerstwo każdorazowo zlecało podmiotom zewnętrznym kompleksowe przygotowanie i przeprowadzenie objętych badaniem kampanii społecznych. W przypadku dwóch z nich, część działań medialnych dotyczących zakupu czasu antenowego w stacjach telewizyjnych i radiowych oraz zakupu przestrzeni reklamowej w prasie drukowanej lub na nośnikach reklamy zewnętrznej, dokonywano bezpośrednio u dostawców usług audiowizualnych, radiowych usług medialnych, w domach mediowych lub u operatorów nośników reklamy zewnętrznej. Wykonawców trzech kampanii społecznych²⁹ wyłoniono na podstawie konkursu ofert, na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym³⁰ lub art. 115 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej³¹. Badanie dwóch postępowań konkursowych wykazało, że konkurs na realizatora kampanii „#StopFejkFriends” przeprowadzono zgodnie z zasadami przewidzianymi w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 31 października 2017 r. w sprawie uzyskania dofinansowania realizacji zadań ze środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych³² oraz wytycznymi określonymi w zasadach powierzania realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego z dnia 26 lipca 2019 r.³³ Konkurs na realizatora kampanii „Solidarnie dla transplantacji” przeprowadzono na zasadach przewidzianych dla programu polityki zdrowotnej „Narodowy Program Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej w latach 2018-2020” oraz zgodnie z regulaminem prac komisji konkursowej powołanej na podstawie § 7 ust. 2 zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie prowadzenia prac nad opracowaniem i realizacją programów polityki zdrowotnej.

Z kolei, w przypadku dwóch kampanii³⁴, przy wyborze wykonawców na przygotowanie i ich przeprowadzenie skorzystano ze zwolnienia od stosowania przepisów prawa zamówień publicznych na podstawie art. 46c ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych³⁵. Wyboru tych wykonawców dokonywano jednak z zachowaniem zasad konkurencyjności, kierując zapytania ofertowe do potencjalnych oferentów.

(akta kontroli str. DVD 1 pliki 869-888, DVD 2 pliki 1062-1091, DVD 4 pliki 79-116)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch kampaniach społecznych określono niemierzalne cele, co nie pozwalało na ocenę ich wykonania. W kampanii "Powiedz, co czujesz. Zdemaskuj emocje" wyznaczono cele odnoszące się do: upowszechnienia w społeczeństwie wiedzy dotyczącej wczesnego rozpoznania objawów, które mogą wskazywać na zaburzenie lub chorobę psychiczną u dzieci i młodzieży³⁶, zwrócenia uwagi na konieczność

²⁹ „Solidarnie dla transplantacji”, „#StopFejkFriends” i „Depresja. Rozumiesz-Pomagasz”.

³⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1608 ze zm.

³¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 991.

³² Dz. U. poz. 2029.

³³ Zasady powierzania realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego z 19 kwietnia 2021 r. są regulowane wytycznymi dotyczącymi pracy komórek organizacyjnych Ministerstwa Zdrowia odpowiedzialnych za proces powierzania zadań z zakresu zdrowia publicznego, w tym w ramach Narodowego Programu Zdrowia oraz stanowią wsparcie dla działania Komisji Konkursowych powoływanych na wybór realizatorów poszczególnych zadań.

³⁴ „Profilaktyka 40 Plus” i „Powiedz, co czujesz. Zdemaskuj emocje”.

³⁵ Dz. U. z 2023, poz. 1284.

³⁶ W tym upowszechnienie różnych form wsparcia osobom będącym w kryzysie psychicznym albo wymagających pomocy doraźnej w celu ochrony zdrowia psychicznego czy upowszechnienie wiedzy dotyczącej możliwości korzystania z publicznych placówek ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, w tym w szczególności podmiotów nowego modelu ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży.

dbania o zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży, przeciwdziałania stygmatyzacji i auto-stygmatyzacji dzieci i młodzieży doświadczającej zaburzeń psychicznych oraz ich rodzin. Z kolei, celem kampanii „Solidarnie dla transplantacji” było upowszechnienie wiedzy w społeczeństwie dotyczącej leczenia przeszczepianiem narządów oraz promocji idei dawstwa narządów o zasięgu krajowym oraz w województwach o najniższym wskaźniku pobierania. Przyjęte założenia dotyczące ewaluacji tej kampanii skoncentrowane były jedynie na osiągnięciu założonych parametrów dotarcia do grup docelowych. Nie określono oczekiwanych jej efektów. Planowanie kampanii bez określenia wskaźników realizacji przyjętych celów i sposobu ich monitorowania było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli: DVD 2 pliki 87-88, 1056-1061, 1081)

Z-ca Dyrektora Biura Komunikacji Społecznej w odniesieniu do kampanii „Powiedz, co czujesz. Zdemaskuj emocje” wyjaśniła, że jej celem było zwrócenie uwagi na problemy psychiczne dzieci i młodzieży, promowanie specjalnej infolinii oferującej doraźne wsparcie psychologiczne dzieciom i młodzieży, a także ich rodzicom i opiekunom oraz upowszechnienie wiedzy na temat ośrodków I stopnia referencyjnego systemu ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży. Dodała, że mając na uwadze znaczenie zdrowia psychicznego, w szczególności w populacji dzieci i młodzieży, realizacja kampanii promujących zdrowie psychiczne i podnoszących świadomość w zakresie zdrowia psychicznego jest jednym z kluczowych elementów całej polityki na rzecz poprawy zdrowia publicznego. Z kolei, w odniesieniu do kampanii „Solidarnie dla transplantacji” wskazała, że jej cele zostały określone zgodnie z celem głównym i celami szczegółowymi Narodowego Programu Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej. Dodała, że tak sformułowane cele pozwoliły realizatorowi na dokonanie fachowej oceny wiedzy jaką posiada społeczeństwo w obszarze medycyny transplantacyjnej w momencie rozpoczęcia akcji promocyjnych oraz po ich zakończeniu. Podkreśliła, że aby określić poziom wiedzy społeczeństwa na temat transplantacji, ich postaw i stanowiska w tej sprawie, jak również znajomość prowadzonych kampanii dotyczących tego obszaru, w grudniu 2018 r. wykonano ww. badanie ilościowe. Do wyników tego badania dostosowano treści i narzędzia kampanii. Ze względu na ograniczony budżet kampanii fakt upowszechnienia w społeczeństwie wiedzy na temat medycyny transplantacyjnej, który był wynikiem kampanii, w ocenie składającej wyjaśnienia, należało uznać za satysfakcjonujący.

(akta kontroli str. 72-74)

NIK nie kwestionuje zasadności prowadzenia kampanii informacyjnych podnoszących świadomość w zakresie zdrowia publicznego i idei dawstwa narządów. Należy jednak wskazać, 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. Tym samym mierzalne cele kampanii charakteryzuje możliwość ich realizacji w wyznaczonym czasie oraz możliwość oceny ich wykonania przy użyciu przyjętych kryteriów ewaluacji.

2. W procesie planowania kampanii „Profilaktyka 40 Plus”, po zdefiniowaniu docelowej grupy odbiorców, tj. osób powyżej 40. roku życia, przed jej rozpoczęciem nie przeprowadzono badań w zakresie stopnia uświadomienia problemu społecznego oraz postaw i zachowań odnoszących się do wykonywania badań profilaktycznych, co było działaniem nierzetelnym. Takie badania, pozwalające zwiększyć wiedzę o odbiorcach, służą opracowaniu skutecznej strategii i koncepcji kreatywnej kampanii. Brak rozeznania co do świadomości społeczeństwa o konieczności wykonywania

badania profilaktycznych oraz potrzeb i korzyści dla odbiorców³⁷, mógł mieć wpływ na niski odsetek osób zgłaszających się do udziału w programie profilaktycznym, zwłaszcza w pierwszej odsłonie kampanii (z programu skorzystało ok. 10% uprawnionych).

(akta kontroli: DVD 2 pliki 333, 354-356, 898-901)

Z-ca Dyrektora Biura Komunikacji Społecznej wyjaśniła, że nie przeprowadzono badań docelowych odbiorców w zakresie uświadomienia problemu oraz ich postaw i zachowań, ze względu na krótki termin realizacji kampanii oraz ograniczone środki finansowe.

(akta kontroli str. 70)

3. W kampanii społecznej „Profilaktyka 40 Plus” nie opracowano założeń ewaluacji celów umożliwiających ocenę skuteczności i efektywności przeprowadzonych działań komunikacyjnych. Nie przyjęto bowiem żadnych wskaźników realizacji celów w zakresie pożądanego poziomu świadomości ogółu społeczeństwa co do konieczności i znaczenia wykonywania badań profilaktycznych, czy też poziomu zgłaszalności na badania profilaktyczne. Przyjęte założenia dotyczące ewaluacji tej kampanii skoncentrowane były jedynie na osiągnięciu założonych parametrów dotarcia do grup docelowych. Nie zaplanowano efektów oddziaływań kampanii na zmiany postaw i zachowań docelowej grupy odbiorców, pomimo że w Ministerstwie dysponowano narzędziami pozwalającymi na określenie mierzalnych wskaźników. Gromadzono bowiem dane statystyczne o liczbie osób zgłaszających się do udziału w programie profilaktycznym³⁸. Nieokreślenie wskaźników realizacji przyjętych celów kampanii oraz sposobu ich monitorowania, było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli: DVD 2 pliki 333-897)

Z-ca Dyrektora Biura Komunikacji Społecznej wyjaśniła, że poprawa świadomości zdrowotnej społeczeństwa w zakresie zagrożeń chorobami nowotworowymi i skutecznej profilaktyki, stanowi długotrwały proces wymagający ciągłych i powtarzalnych działań edukacyjno-informacyjnych zmieniających nastawienie społeczeństwa do konieczności regularnego wykonywania badań profilaktycznych. Podała, że celem działań było ograniczenie zachorowalności na nowotwory przez redukcję czynników ryzyka oraz zwiększenie poziomu zgłaszalności na badania profilaktyczne. Dodała, że zdecydowano się skorzystać z doświadczenia firm realizujących kampanie i na etapie składania ofert wymagano od wykonawców opracowania m.in. wskaźników realizacji kampanii. Wykonawcy zostali zobligowani do przedstawienia szczegółowego opisu kampanii obejmującego dostosowanie działań, kanałów (narzędzi) do potrzeb i możliwości percepcyjnych odbiorców, a także specyfiki informacji. Z-ca Dyrektora Biura Komunikacji Społecznej podała ponadto, że na podstawie złożonych ofert wybrano wykonawcę, który poprzez dobór odpowiednich narzędzi komunikacyjnych miał zapewnić dotarcie do jak najszerszej grupy docelowej. Wszystkie ww. wskaźniki, zgodnie z umową, wykonawca zobligowany był zrealizować.

(akta kontroli str. 69-70)

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 przewidywanych rezultatów umożliwiających ocenę faktycznej skuteczności oraz efektywności kampanii społecznej. Finansowanie kampanii ze środków funduszu pozabudżetowego również wiąże się z koniecznością dokonywania wydatków z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz

³⁷ W tym co do zakresu pożądanego przez odbiorców innych badań diagnostycznych.

³⁸ W zakresie ankiet przyjętych i zrealizowanych.

optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Brak możliwości oceny społecznego oddziaływania projektu, tj. jego efektywności, narusza zasady racjonalnego gospodarowania środkami.

4. Nie dochowano należytej staranności przy zawieraniu umowy z 6 grudnia 2019 r. na realizację kampanii społecznej „#StopFejkFriends” z jednym z realizatorów zadania. W wyniku rozstrzygnięcia konkursu ofert na realizację ww. kampanii wybrano dwóch realizatorów (głównego w zakresie opracowania i prowadzenia działań edukacyjno-informacyjnych i działań PR oraz drugiego w zakresie przygotowania treści od strony merytorycznej, badań opinii publicznej i ewaluacji zadania), mimo iż ogłoszenie konkursowe zakładało wybór jednego realizatora zadania. W efekcie podziału zadania, MF zawierając umowę z realizatorem odpowiedzialnym za przygotowanie treści od strony merytorycznej oraz nadzór nad przebiegiem i merytoryką kampanii, nie dostosowało jej postanowień dotyczących oczekiwanych rezultatów do faktycznego zakresu realizacji zadania przez tego realizatora, który był odmienny od wynikającego z wniosku o dofinansowanie.

W konsekwencji wykazane przez wykonawcę rezultaty osiągnięte w trakcie realizacji zadania różniły się od pierwotnie zaproponowanych we wniosku. W zmienionym planie rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do umowy, przypisano działania wynikające ze zmienionego zakresu zadania lecz jednocześnie nie zaktualizowano oczekiwanych rezultatów do osiągnięcia. Wykonawca dokonał ich określenia w momencie składania rocznych sprawozdań merytorycznych z realizacji zadania.

Stosownie zaś do § 2 ust. 2 ww. umowy, zadanie powinno być realizowane zgodnie z zaakceptowanym wnioskiem realizatora zadania, ogłoszeniem o konkursie oraz postanowieniami umowy wraz z załącznikami, przy czym realizator odpowiadał za realizację zadania, w tym za osiągnięcie wskaźników i efektów określonych we wniosku.

(akta kontroli: DVD 4 pliki 73-78)

Z-ca Dyrektora Biura Komunikacji Społecznej wyjaśniła, że zgodnie z przyjętą ówczesnie praktyką w realizacji postępowań konkursowych nie dokonywano zmian we wniosku (ofercie) składanej na zadanie po wyborze realizatora zadania, jeśli nie były one niezbędne do przygotowania umowy. Dodała, że po zawarciu umowy zmieniono plan rzeczowo-finansowy wraz z harmonogramem bez korygowania zakładanych rezultatów realizacji zadania oraz opisu sposobu ich monitorowania i ewaluacji zadeklarowanych we wniosku. Podkreśliła, że w raportach zadeklarowanych jako produkty zadania, wykazano dane, które były zawarte pierwotnie w rezultatach deklarowanych w ofercie (m.in. liczba młodych osób, które zadeklarowały rzucenie palenia). Dodała, że mając na uwadze zmienione plany rzeczowo-finansowe, zadania oraz nowe produkty zdefiniowane przez obu realizatorów uznano, że rezultaty wskazane w ofercie pozostaną na etapie zawarcia umowy niezmienione, gdyż najważniejsze dane statystyczne mierzące efektywność działań będą wykazywane w raportach z realizacji.

(akta kontroli str. 64-65)

NIK wskazuje, że skoro postępowanie konkursowe wyłoniło dwóch realizatorów zadania, podczas gdy pierwotnie zakładano jednego realizatora, to należało dostosować wskaźniki rezultatu przewidziane we wniosku odpowiednio do faktycznego zakresu rzeczowo wykonywanego przez tego realizatora zadania. Było to niezbędne dla prawidłowej weryfikacji osiągniętych przez niego zadeklarowanych rezultatów.

We wszystkich zbadanych kampaniach społecznych w MZ opracowywano kompleksowe koncepcje kreatywne wraz ze strategią działań wyznaczającą kierunek planowanych działań komunikacyjnych. Brak założeń co do kryteriów ewaluacji zawartych w trzech koncepcjach i określenie niemierzalnych celów trzech badanych kampanii nie pozwalał na ocenę ich faktycznej skuteczności i efektywności. Finansowanie takich przedsięwzięć bez mierzalnych wskaźników realizacji celów naruszało zasady gospodarowania środkami publicznymi. Nierzetelnym działaniem było również niedostosowanie postanowień umowy na realizację kampanii w zakresie planowanych rezultatów do osiągnięcia, do faktycznego zakresu realizacji przez jednego z realizatorów kampanii, co uniemożliwiało ich późniejszą weryfikację. Planując kampanię nie dokonano również rozeznania w zakresie potrzeb i potencjalnych korzyści oraz stopnia świadomości problemu w docelowej grupie odbiorców.

2. Realizacja kampanii społecznych

Kampanie społeczne objęte badaniem zostały przeprowadzone w zaplanowanym terminie, przy czym cztery w okresach wieloletnich, a jedna w ramach jednorocznej edycji³⁹. Działania zaplanowane w ramach kampanii zostały zrealizowane zgodnie z przyjętymi założeniami i harmonogramami oraz z uwzględnieniem narzędzi ich realizacji. W dwóch kampaniach⁴⁰ nie uzyskano przewidzianych w umowach określonych parametrów dotarcia do grup docelowych lub określonych wskaźników rezultatu, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. We wszystkich kampaniach założono zastosowanie szeregu różnorodnych działań komunikacyjnych. Oprócz radia, telewizji i internetu były to również serwisy VOD, nośniki reklamy zewnętrznej i prasa. W okresie objętym badaniem zrealizowano wszystkie działania medialne wynikające z założeń planu mediów opracowanego na potrzeby każdej z badanych kampanii⁴¹. Kampania w: telewizji, radiu i internecie oraz pozostałych mediach na ogół realizowała zakładane parametry⁴² osiągając, za wyjątkiem dwóch przypadków, kluczowe wskaźniki dotarcia na zakładanym poziomie.

Każdorazowo, po zakończeniu kampanii, Ministerstwo otrzymywało od ich realizatorów raporty podsumowujące działania przewidziane w harmonogramach, zgodnie z postanowieniami umów na realizację poszczególnych działań. W raportach poemisyjnych zawarto m.in.: dokładny harmonogram emisji spotów, rozkład oglądalności i słuchalności spotów (w GRP⁴³), całkowity zasięg efektywny kampanii w grupie docelowej (w telewizji, radiu), liczbę wyświetleń w internecie, serwisie VOD i telewizji internetowej, dokładny harmonogram oraz liczbę wpisów influencerów⁴⁴. W przypadku przestrzeni reklamowej w prasie drukowanej lub na nośnikach reklamy zewnętrznej, rozliczeniu podlegała liczba publikacji w czasopiśmie lub liczba nośników⁴⁵ oraz ich lokalizacja. Dane zaprezentowane w ww. raportach umożliwiały weryfikację spełnienia wymagań umownych 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 lub domów mediowych i agencji reklamowych. Do raportów załączano również dokumentację powykonawczą, obejmującą komplet

³⁹ „Powiedz, co czujesz. Zdemaskuj emocje”.

⁴⁰ „Solidarnie dla transplantacji” i „#StopFejkFriends”.

⁴¹ Z uwzględnieniem pewnych odstępstw przewidzianych w zawartych umowach.

⁴² Takie jak: zasięg całkowity, zasięg efektywny dla poszczególnych nośników.

⁴³ ang. gross rating point - wskaźnik stosowany do pomiaru skali oddziaływania reklamy.

⁴⁴ Uzupelnione o liczbę wyświetleń, udostępnień, reakcji, komentarzy do poszczególnych wpisów oraz całkowity zasięg efektywny kampanii w grupie docelowej.

⁴⁵ Billboard, citylight.

materiałów wyprodukowanych w toku realizacji kampanii, w tym teksty reklamowe, grafiki, zdjęcia, pliki audio.

W jednej z spośród pięciu zbadanych kampanii⁴⁶ nie wymagano od pomiotu realizującego jakościowej oceny kampanii wraz z rekomendacjami co do dalszych działań w mediach. W pozostałych czterech kampaniach ich realizatorzy (agencje reklamowe) przedkładali do Ministerstwa jakościową ocenę kampanii wraz z rekomendacjami co do przyszłych działań medialnych. Rekomendacje po zrealizowanych kampaniach dotyczyły głównie zwiększenia budżetu na działania związane z telewizją jako medium szczególnie efektywnie docierającym do odbiorców w godzinach największej oglądalności⁴⁷ oraz na promocję w internecie.

(akta kontroli: DVD 1 pliki 1-264, DVD 2 pliki 1-17, 319-326, 34 -349, 356-897, 991-1005, DVD 3 pliki 1-78, DVD 4 pliki 1-78)

Na realizację objętych badaniem kampanii społecznych z wykorzystaniem różnych narzędzi komunikacji wydatkowano 32 307,7 tys. zł. Badanie wydatków poniesionych na kampanię w telewizji, radiu, prasie i internecie oraz związanych z opracowaniem kontentu kampanii na łączną kwotę 12 683,0 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 ustawie o finansach publicznych (w odniesieniu do trzech kampanii⁴⁸). Wydatki na emisję spotów społecznych w stacji telewizyjnej i lokalnych stacjach radiowych o znikomej oglądalności lub słuchalności na łączną kwotę 1 329,6 tys. zł, sfinansowane ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, poniesiono z naruszeniem zasad gospodarności, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Stosownie do postanowień umów, płatności częściowych lub końcowych za wykonanie poszczególnych etapów kampanii dokonywano po spełnieniu warunków zapłaty. Każdorazowo sporządzano protokół potwierdzający realizację usług uprawniający wykonawcę do otrzymania płatności częściowych lub płatności końcowej.

(akta kontroli: DVD 2 pliki 1-17, 319-326, 341-349, 356-897, 991-1005, DVD 3 pliki 1-78, DVD 4 pliki 1-78)

Po dokonaniu odbioru poszczególnych materiałów audiowizualnych i graficznych oraz innych będących wynikiem prac wykonanych przez agencję reklamową dokonywano na rzecz Ministerstwa 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, stosownie do postanowień zwartych umów.

(akta kontroli: DVD 2 pliki 49-70, 80-106, 246-253, 341-349, 1049-1055, DVD 3 pliki 74-78, 133-217)

Spośród pięciu badanych kampanii, w dwóch⁴⁹ nie przeprowadzono ewaluacji pod kątem skuteczności i efektywności finansowej⁵⁰ wykorzystywanych kanałów i instrumentów komunikacyjnych dotarcia do grup docelowych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: DVD 2 pliki 49-70, 885-897)

Z badania ewaluacyjnego kampanii⁵¹ „Solidarnie dla transplantacji” wynikało, że co piąty respondent (22%) spotkał się z przekazem ww. kampanii, głównie w telewizji (67%) i internecie (26%). Wśród ankietowanych, do których dotarło z przekazem

⁴⁶ „Powiedz, co czujesz. Zdemaskuj emocje”.

⁴⁷ W czasie nadawania programów informacyjnych.

⁴⁸ „Solidarnie dla transplantacji” i „#StopFejkFriends” i „Depresja. Rozumiesz-Pomagasz”.

⁴⁹ „Profilaktyka 40 Plus” i „Powiedz, co czujesz. Zdemaskuj emocje”.

⁵⁰ Relacja między wynikami (skutecznością), a poniesionymi nakładami na działania.

⁵¹ Przeprowadzonego w listopadzie 2020 r.

kampanii zdecydowana większość respondentów (79%) wyraziła pozytywny stosunek wobec idei dawstwa narządów, z czego 69% przekonała się do ofiarowania własnych narządów. Kampania zachęciła również niemal 2/3 ankietowanych (64%) do rozmów z bliskimi na temat dawstwa narządów. Ponadto, ponad połowa badanych (56%) zgadzała się na pobranie narządów po śmierci, a co piąty badany był w tym aspekcie niezdecydowany. Z badania wynikało również duże przyzwolenie społeczne na pobieranie narządów od zmarłych bliskich osób (66%), a sprzeciw wyraziło zaledwie 13% badanych, przy czym głównym motywem do wyrażenia zgody była chęć uratowania życia innych osób (56%), a główną przyczyną sprzeciwu był szok związany ze śmiercią (35%) oraz brak znajomości woli osoby zmarłej (34%). Odnotowano również nieznaczny trend wzrostowy osób zarejestrowanych w Centralnym Rejestrze Niepokrewnionych Potencjalnych Dawców Szpiku i Krwi Pępowinowej (tj. o 2% w porównaniu do 2016 r.).

(akta kontroli: DVD 2 plik 100)

Z przeprowadzonego badania ewaluacyjnego kampanii "Depresja. Rozumiesz-Pomagasz"⁵² na temat rozpoznawalności i postrzegania kampanii społecznej wynikało, że 26% respondentów słyszało o ww. kampanii (wzrost o 1% w porównaniu do poprzedniego roku), z czego 26% deklaroowało znajomość kampanii z internetu, 24% ze spotów telewizyjnych i 17% z radia⁵³. W ramach kanału komunikacji brak było istotnych różnic w rozpoznawalności między poszczególnymi rodzajami depresji⁵⁴. Ponadto, z badań w zakresie znajomości materiałów kampanii wynikało, że 34% badanych widziało którykolwiek z trzech spotów telewizyjnych (wzrost o 5 pp.), 28% kojarzyło grafikę kampanii z internetu oraz 26% kojarzyło treści ze słyszenia w radiu. Blisko połowa badanych (48%) miała wcześniej styczność z przynajmniej jednym elementem kampanii. Z kolei, wyniki badania świadomości społecznej na temat zaburzeń depresyjnych wykazały, że zdecydowana większość badanych (90%) deklaroowało, że orientuje się na czym polega depresja i utożsamia ją z poważną chorobą, którą należy leczyć. Zdecydowana większość badanych (81%) zetknęła się z tematyką depresji, z czego 58% znało kogoś z depresją, a 51% słyszała o depresji w mediach, zaś 36% kojarzyła kampanie społeczne. 65% Polaków podejrzewało depresję u kogoś z rodziny, znajomych lub u siebie, przy czym według badanych, najbardziej charakterystycznymi objawami depresji są: brak energii (71%), unikanie ludzi (66%) obojętność na własny los (65%) smutek (64%) i myśli samobójcze (63%). Ponadto, połowa badanych wyraziła chęć poszerzenia wiedzy w zakresie depresji (50%), a co czwarty respondent deklaroował dysponowanie wystarczającą wiedzą (26%). Wyniki wykazały również, że co drugi respondent kojarzył terminy depresji młodzieńczej (51%) i wieku podeszłego (55%), natomiast zdecydowana większość kojarzyła termin depresji poporodowej (86%).

Kampania okazała się skuteczna i efektywna ze względu na istotny wzrost świadomości społecznej na temat zaburzeń depresyjnych, w tym wiedzy na temat objawów oraz sposobów wsparcia osób chorych. Kampania przybliżyła społeczeństwu problem depresji i postrzegania jej jako choroby wymagającej leczenia.

(akta kontroli: DVD 1 plik 250)

⁵² Badanie ilościowe i jakościowe przeprowadzane corocznie w latach 2017-2020. Zaprezentowano ostatnie badania końcowe.

⁵³ Każdy z kanałów komunikacji zanotował wzrost dotarcia do odbiorców, a szczególnie istotny wzrost dotyczył kampanii w Internecie (wzrost o 7% w porównaniu do roku ubiegłego).

⁵⁴ Depresja młodzieńcza, wieku podeszłego, poporodowa.

Przeprowadzone badanie ewaluacyjne kampanii społecznej „#StopFejkFriends”⁵⁵ wśród osób w wieku 15 – 18 lat wykazało, że: 25% badanych zetknęło się z hasłem kampanii, 29% badanych zetknęło się z przekazem kampanii za pośrednictwem filmu reklamowego, co czwarty ankietowany zetknął się z przekazem kampanii za pośrednictwem kampanii sportowej w postaci „bumperów”⁵⁶, 15% respondentów zetknęło się z przekazem kampanii za pośrednictwem kampanii billboardowej. Wyniki badania wskazywały, że ponad połowa badanych sięgała po wyroby tytoniowe, w tym po papierosy (52%) i e-papierosy (51%), przy czym 42% z nich podejmowało próby rozstania się z nałogiem palenia papierosów, a 27% podejmowało próby rozstania z e-papierosami.

(akta kontroli: DVD 4 pliki 117-130)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ramach realizacji kampanii „Profilaktyka 40 PLUS” zlecono dodatkowo emisję:

– spotów społecznych oraz produkcję i emisję wątku w audycji telewizyjnej na łączną kwotę 430,5 tys. zł⁵⁷ w stacji telewizyjnej o znikomej oglądalności (0,5% udziału w rynku), pomimo że emisję spotów społecznych zlecono na łączną kwotę 2 840,0 tys. zł w trzech stacjach telewizyjnych o największym udziale widowni, co gwarantowało dotarcie do najszerszego grona odbiorców,

– spotów społecznych na łączną kwotę 899,1 tys. zł w lokalnych rozgłoszeniach radiowych o niskiej słuchalności (0,2-2% słuchalności poszczególnych województwach), pomimo że emisję spotów społecznych zlecono na łączną kwotę 280,0 tys. zł w dwóch ogólnopolskich stacjach radiowych o wysokiej słuchalności, co gwarantowało dotarcie do najszerszego grona odbiorców.

Zlecenie dodatkowych emisji w telewizji o średniej oglądalności wynoszącej 32 tys. widzów dziennie oraz w rozgłoszeniach o niskiej słuchalności na lokalnych rynkach radiowych, było działaniem niegospodarnym i nie przyczyniało się do maksymalizacji celu mediowego i efektywności finansowej ww. kampanii. Świadczy o tym również odstępnie w zawartych umowach od wymogów osiągnięcia określonych parametrów kampanii wyrażonych wskaźnikiem GRP, służącym do oceny ich efektywności. W media planie nie określono żadnych parametrów dotarcia za wyjątkiem określenia emisji poszczególnych spotów, co było podstawą rozliczenia usługi emisji telewizyjnej lub radiowej.

(akta kontroli str. 49-620, DVD 2 pliki 369-737)

Z-ca Dyrektora Biura Komunikacji Społecznej wyjaśniła, że MZ podejmuje współpracę z fundacjami i innymi podmiotami, jeżeli jest to w interesie polskich pacjentów i polskiego systemu ochrony zdrowia. Kampania społeczna „Profilaktyka 40 PLUS” prowadzona była w stacjach o zasięgu ogólnopolskim przy wsparciu ze strony stacji regionalnych oraz tematycznych. Podkreśliła, że dodatkowy wybór stacji telewizyjnej o niskiej oglądalności i lokalnych rozgłoszeń radiowych wynikał z faktu, iż mają one duży zasięg w grupie odbiorców kampanii, która jest najbardziej sceptycznie i niechętnie nastawiona do wykonywania regularnych badań profilaktycznych. Dodała, że w głównej mierze widzami i słuchaczami wybranych stacji są osoby ze średniego i starszego pokolenia, które mają znaczący wpływ na kształtowanie i rozwój młodego pokolenia. Podkreśliła, że działania promocyjne i edukacyjne właśnie w tej

⁵⁵ W ramach badania efektywności kampanii społecznej przeprowadzono trzy pomiary: pierwszy w okresie 5 - 12 listopada 2020 r., drugi w okresie 22 - 26 kwietnia 2020 r. a trzeci w terminie 17 – 28 grudnia 2020 r.

⁵⁶ Reklamy w przerywniku (Bumper ads) – krótki format reklam wideo dostępny poprzez wyświetlanie krótkiego i łatwego do zapamiętania przekazu, umożliwiając dotarcie do większej liczby potencjalnych klientów i promowanie marki.

⁵⁷ Dot. umów nr ADR.252.15.2021/F.L.V.i nr ADR.252.15.2021/F.L.V.

grupie społecznej miały na celu nie tylko zwiększenie zasięgów kampanii, dotarcie do zróżnicowanych odbiorców, ale przede wszystkim kształtowanie postaw prozdrowotnych wśród populacji, która jest najbardziej zagrożona rozwojem chorób cywilizacyjnych.

(akta kontroli str. 67-68)

NIK wskazuje, że finansowanie kampanii informacyjnych 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, wykorzystanie kanałów komunikacji o niskim efektywnym zasięgu dotarcia do potencjalnych odbiorców naruszało zasady racjonalnego gospodarowania, zwłaszcza, że dokonano zakupu w trzech stacjach telewizyjnych i radiowych o największej oglądalności i słuchalności, posiadających odbiorców wśród możliwie szerokiego przekroju społeczeństwa (w tym osób starszych).

2. W ramach realizacji kampanii „#StopFejkFriends” nie dochowano należytej staranności akceptując osiągnięte rezultaty wykazane przez realizatora w sprawozdaniu, pomimo że część z nich oraz sposób monitorowania ich osiągnięcia istotnie odbiegały bądź różniły się od pierwotnie zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie. Z przedłożonego przez realizatora raportu końcowego wynikało, że wykonano wszystkie określone we wniosku rezultaty. Faktycznie zaś wykazano osiągnięcie innych wskaźników niż wynikające ze złożonego wniosku o dofinansowanie. Przykładowo:

- w ramach kampanii reklamowej zakładany do osiągnięcia wskaźnik rezultatu dotyczył 64 000 000 emisji spotów (wyświetleń), a wykazano dotarcie do 45 964 640 użytkowników, w tym 35 750 000 użytkowników w mediach społecznościowych i serwisach prezentujących media strumieniowe,
- w ramach wykazania dotarcia z przekazem kampanii do 90% młodzieży przytoczono badania ewaluacyjne wskazujące, że: 25% badanych miało kontakt z hasłem kampanii, 29% badanych widziało film reklamowy kampanii społecznej, 56% badanych widziało przynajmniej jeden film reklamowy kampanii w mediach społecznościowych, 67% badanych widziało przynajmniej jeden film reklamowy kampanii społecznej w internecie. Z ww. badań ewaluacyjnych wynikało, dodatkowo że 56% respondentów nie natknęło się na żadne materiały dotyczące tej kampanii,
- w ramach wykazania dotarcia z przekazem do 50% rodziców przytoczono wyniki badań ewaluacyjnych wskazujących, że kontakt z kampanią miało: 32,2% wszystkich badanych w wieku powyżej 18-tu lat, 44,7% rodziców dzieci w wieku szkolnym, 49,2% rodziców nastolatków wieku 16-18 lat,
- w ramach objęcia zasięgiem materiałów na temat kampanii 4000 podmiotów medialnych wykazano dotarcie za pośrednictwem kanałów influencerów w serwisach społecznościowych do 7 847 908 odbiorców kampanii, a w ramach działań PR dotarcie do 10 214 640 użytkowników.

(akta kontroli str. DVD 4 pliki 27-34, 100-102, 105-114)

Z-ca Dyrektora Biura Komunikacji Społecznej wyjaśniła, że po przedstawieniu przez realizatora danych dotyczących osiągniętych efektów i rezultatów działań, pomimo iż różniły się od pierwotnie planowanych, możliwe było monitorowanie działań oraz pozytywna ocena ich efektywności potwierdzona akceptacją sprawozdania z realizacji zadania. Wskazała, że przy zmianie założeń działań medialnych kampanii zmianie uległ sposób pomiaru wskaźnika rezultatu - z liczby emisji na liczbę użytkowników, do których dotarło z przekazem. Wobec tego, osiągnięte wskaźniki w internecie świadczą o szerokim dotarciu z przekazem kampanii i zainteresowaniem jej treściami, pomimo wartości niższych niż założona liczba emisji wyświetleń. Dodała,

że mając na uwadze sposób monitorowania działań na jednej z platform społecznościowych niemożliwe było ówczesnie pozyskanie danych dot. liczby indywidualnych wejść. W odniesieniu do zaproponowanego pierwotnie rezultatu dotarcia z przekazem kampanii do 90% młodych osób wskazała, że nie został on uznany na etapie oceny za merytorycznie prawdopodobny, aczkolwiek osiągnięte rezultaty dotarcia (ok. 3/5 osób w wieku od 15 do 18 lat) należy uznać za spełniające cele i potwierdzające jednoznacznie efektywność działań. Wskazała, że mając na uwadze metodologię badania oraz jego grupę docelową niemożliwe było porównanie rezultatu osiągniętego z rezultatem proponowanym pierwotnie we wniosku⁵⁸. W kontekście objęcia zasięgiem 4000 podmiotów medialnych wyjaśniła, że mając na uwadze sposób pomiaru ww. wskaźnika, niemożliwe było wyodrębnienie grupy podmiotów medialnych, które zostały objęte zasięgiem kampanii, co zaproponowano w pierwotnych rezultatach zadania we wniosku konkursowym, aczkolwiek w wyniku działań medialnych dotarto z przekazem kampanii do 35 750 000 odbiorców, w tym 14 686 257 z grupy docelowej. Dodała także, że wykazany poziom dotarcia z przekazem kampanii do 44,7% rodziców dzieci w wieku szkolnym i nastolatków był bliski zadeklarowanemu pierwotnie rezultatowi dotarcia, co wraz z pozostałymi wynikami badań ewaluacyjnych potwierdza zrealizowanie celów i efektów zadania.

(akta kontroli str. 65-67)

NIK wskazuje, że w myśl § 2 ust. 2 umowy nr 6/2/4/NPZ/FRPH/2019/2795/902 zawartej z agencją reklamową, zadanie powinno być realizowane zgodnie z zaakceptowanym wnioskiem realizatora, ogłoszeniem o konkursie wniosków oraz postanowieniami umowy, a realizator odpowiadał za realizację zadania, w tym za osiągnięcie wskaźników i efektów określonych we wniosku. Należy również zauważyć, że wymienione w ofercie wskaźniki oczekiwanych rezultatów były jednym z kryteriów oceny wniosków o dofinansowanie. A zatem, akceptowanie innych wskaźników niż określone we wniosku o dofinansowanie, w sytuacji gdy przy wyborze konkretnego realizatora kierowano się m.in. kryteriami zastosowania różnorodnych sposobów dotarcia do odbiorców kampanii, stoi w sprzeczności z zasadami konkurencyjności.

3. W ramach jednej kampanii⁵⁹ nie zrealizowano zakładanych parametrów dotarcia do grup docelowych z wykorzystaniem kanałów komunikacji (telewizji i radia) zadeklarowanych przez realizatora zadania we wniosku o dofinansowanie. Pomimo tego, w MZ zaakceptowano raport podsumowujący zrealizowane działania komunikacyjne złożony przez realizatora kampanii. Z ww. raportu wynikało, że kampania telewizyjna i radiowa została w pełni zrealizowana i wygenerowano zakładaną ilość GRP, wynoszącą odpowiednio 207 i 237. W ofercie realizatora zadeklarowano w ramach emisji spotów telewizyjnych i radiowych uzyskanie wskaźnika GRP na poziomie odpowiednio 510 i 300. Nie uzyskano zatem zakładanej efektywności finansowej tych działań komunikacyjnych, uznając umowę za należycie wykonaną. Takie postępowanie, było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli DVD 2 pliki 1049-1061, 1101)

Z-ca Dyrektora Biura Komunikacji Społecznej wyjaśniła, że oferta była sporządzona w 2018 r., natomiast kampania telewizyjna i radiowa odbywała się w latach 2018-2020. Na przestrzeni tych lat koszt emisji spotów uległ zmianie, dlatego ich wykonanie było uzależnione od budżetu programu.

(akta kontroli str. 73)

⁵⁸ Badanie obrazujące rezultat osiągnięty dotyczyło grupy docelowej młodzieży starszej w wieku 15 - 18 lat podczas gdy rezultat 90% dotyczył ogółem młodych osób.

⁵⁹ „Solidarnie dla transplantacji”.

NIK wskazuje, że zgodnie z § 1 ust. 3 umowy nr 6/10/1/2018/2795/328 z 12 września 2018 r. realizator zobowiązany był do bieżącego informowania Ministra o wszelkich zaistniałych trudnościach, problemach lub innych sytuacjach, które mogłyby skutkować zagrożeniem realizacji umowy wraz z przedstawieniem propozycji ich rozwiązania. Realizator, w toku realizacji zadania, nie wskazywał na trudności w prowadzeniu działań komunikacyjnych i osiągnięciu założonych parametrów dotarcia do grup docelowych.

Ponadto, w umowie nie zawarto szczegółowych postanowień o karach umownych za niezrealizowanie zadeklarowanych rezultatów (parametrów dotarcia). Zgodnie z § 6 ust. 1 umowy, w sytuacji nienależytego jej wykonania, Minister był uprawniony do dochodzenia od realizatora kary umownej w wysokości 3% łącznej kwoty środków publicznych, przy czym pojęcie nienależytego wykonania umowy zdefiniowano jako „nienależyte wykonanie jednego z działań objętych umową”. Nie sprecyzowano zatem konkretnych zdarzeń uznanych za nienależyte wykonanie. W ocenie NIK, tak skonstruowane postanowienia umów nie zabezpieczały prawidłowo interesów prawnych zlecniodawcy, co skutkuje trudnościami w sprecyzowaniu roszczeń w sytuacji nieosiągnięcia zakładanych rezultatów.

4. W dwóch kampaniach społecznych „Powiedz, co czujesz. Zdemaskuj emocje” i „Profilaktyka 40 Plus” nie przeprowadzono ewaluacji pod kątem skuteczności wykorzystywanych kanałów komunikacyjnych i instrumentów dotarcia do grup docelowych (np. badań sondażowych). Brak takiej ewaluacji uniemożliwił dokonanie oceny społecznej opłacalności projektu, wskazującej na ile poniesione wydatki przyczyniły się do uzyskania zakładanych rezultatów, co było działaniem nierzetelnym. Tego rodzaju badania, wskazujące na skuteczność dotarcia do grup docelowych, powinny służyć w następnej kampanii optymalizowaniu wyboru działań ukierunkowanych na skuteczne dotarcie do grup docelowych i realnie przyczyniać się do zmiany postaw i zachowań.

(akta kontroli str. DVD 2 pliki 49-70, 885-897)

Z-ca Dyrektora Biura Komunikacji Społecznej w odniesieniu do kampanii „Powiedz, co czujesz. Zdemaskuj emocje” wyjaśniła, że badania ewaluacyjne (np. badania opinii publicznej) pomagają dostosować kanały i instrumenty komunikacyjne danej kampanii do grup docelowych, jednakże ich rzetelne przeprowadzenie jest czasochłonne i kosztowne. Dodała, że koszt badań jest niewspółmierny do osiągniętych rezultatów, dlatego nie zlecono przeprowadzenia tego typu badań. Z kolei, w odniesieniu do kampanii „Profilaktyka 40 PLUS” wyjaśniła, że wskaźnikiem jej skuteczności była faktyczna liczba osób korzystających z badań, zaś efekt kampanii był wyraźnie widoczny m.in. po natężeniu promocji losowania nagród w loterii, kiedy to nastąpiło zwiększenie liczby osób wypełniających ankietę o stanie zdrowie w Indywidualnym Koncie Pacjenta.

(akta kontroli str. 60, 70)

NIK wskazuje, że prawidłowe i optymalne zaplanowanie kampanii powinno przynosić spodziewane rezultaty w zakresie podniesienia poziomu wiedzy, zmiany zachowań czy postaw. Biorąc pod uwagę, skalę poniesionych wydatków na realizację działań w ramach poszczególnych kampanii społecznych, finansowanie tego typu przedsięwzięć powinno zakładać konieczność rozliczenia rezultatów kampanii. NIK wskazuje, że oceny skuteczności i efektywności kampanii można dokonywać analizując zmianę poziomu wiedzy, postaw oraz zachowań pod jej wpływem, jak również oceniając zauważalność, rozpoznawalność bohaterów kampanii i jej elementów. Pozwala to na wskazanie związków przyczynowych między elementami kampanii i poszczególnymi osiągniętymi celami. Wnioski z takiej ewaluacji powinny być wykorzystane do planowania strategii kolejnych kampanii społecznych. Ponadto

należy wskazać, że dotychczas tylko 10% uprawnionych osób wykonało badania profilaktyczne w ramach tego programu, co świadczy o niskim stopniu oddziaływania efektów kampanii na zmianę postaw i nawyków społeczeństwa.

OCENA CZĄSTKOWA

W MZ nie przeprowadzono ewaluacji dwóch kampanii społecznych, na które przeznaczono środki w łącznej wysokości 16 001,0 tys. zł, pod kątem skuteczności i efektywności finansowej wykorzystywanych kanałów komunikacyjnych i instrumentów dotarcia do grup docelowych. Przy dokonywaniu wydatków ze środków publicznych na realizację działań informacyjno-edukacyjnych wystąpiły przypadki niegospodarności na łączną kwotę 1 329,6 tys. zł. W dwóch kampaniach, akceptowano sprawozdania z realizacji, pomimo nieosiągnięcia założonych wskaźników rezultatu lub parametrów dotarcia. Działania komunikacyjne w ramach kampanii promującej medycynę transplantacyjną okazały się nieskuteczne z uwagi na niski odsetek osób, które zetknęły się z jej przekazem w wymiarze ogólnopolskim (22% respondentów). Podobnie, kampania promująca badania profilaktyczne wśród osób powyżej 40. roku życia była nieskuteczna, z uwagi na to, że tylko 10% uprawnionych skorzystało z promowanej możliwości i wykonało badania profilaktyczne.

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 mierzalnych kryteriów oceny realizacji celów kampanii społecznych,
 - 2) dokonywanie ewaluacji skuteczności i efektywności finansowej kampanii,
 - 3) zawieranie umów w sposób zabezpieczający interes prawny Ministerstwa w zakresie dochodzenia kar za nierealizowanie zakładanych parametrów kampanii,
 - 4) dokonywanie wydatków zgodnie z 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, 25.10.2023r

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś



podpis

Na podstawie art. 35c ust. 3 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej polegającej na wskazaniu niewłaściwego skrótu jednostki kontrolowanej. Sprostowanie zostało wprowadzone na str. 9 wystąpienia pokontrolnego w wierszu 11 od góry strony i polegało na zastąpieniu skrótu „MF” skrótem „MZ”.

1 grudnia 2023 r.

Dyrektor
z up. Artur Piętas
p.o. wicedyrektor Delegatury NIK w Poznaniu
/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623