

**PRZETARGOWE MAŁŻEŃSTWA  
ARANŻOWANE:**

RELACJE MIĘDZY ZAMAWIAJĄCYMI I  
WYKONAWCAMI  
W PROCESIE REALIZACJI ZAMÓWIEŃ  
PUBLICZNYCH NA BADANIA SPOŁECZNE



Projekt Na Straży Sondaży

nastrazysondazy@uw.edu.pl

www.nastrazysondazy.uw.edu.pl

Stowarzyszenie Chi Kwadrat

ul. Potażowa 17

00-400 Warszawa

tel, fax |48 22| 863 47 80

Opracowanie redakcyjne: Tomasz Baniak, Justyna Rybicka, Agata Szocińska, Marta Tomaszewska

Projekt graficzny: Paulina Macianis

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

© Copyright by Stowarzyszenie Chi Kwadrat  
Warszawa 2014

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie  
Warszawa 2014

Projekt Na Straży Sondaży – Przetargi Publiczne realizowany jest w ramach programu  
Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG



<b>WSTĘP</b> .....	4
<b>CZĘŚĆ I: ARANŻOWANIE MAŁŻEŃSTWA... CZYLI O TYM JAK PRZEBIEGA PRZETARG NA BADANIE SPOŁECZNE</b> .....	7
Ustawa Prawo Zamówień Publicznych i rola prawników w procesie zamawiania badań ....	7
Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia/Opis Przedmiotu Zamówienia .....	10
Kryteria oceny ofert.....	11
Kompetencje Zamawiających .....	14
Kontrola – strach przed wydatkowaniem środków publicznych .....	16
<b>CZĘŚĆ II: STARAJĄC SIĘ O RAPORT... CZYLI O TYM JAK PRZEBIEGA REALIZACJA SONDAŻU NA PODSTAWIE USTALEŃ PRZETARGOWYCH</b> .....	19
Współpraca na etapie realizacji badania .....	20
Postrzeganie rynku zamówień publicznych na badania .....	25
<b>CZĘŚĆ III: NARODZINY DZIECKA... CZYLI O LOSIE RAPORTU BADAWCZEGO PO WYPEŁNIENIU USTALEŃ PRZETARGOWYCH</b> .....	34
Niegospodarność.....	35
<b>ZAKOŃCZENIE</b> .....	38

Obecność **sondażu** w życiu publicznym staje się widoczna nie tylko za pośrednictwem regularnie prezentowanych w mediach wyników poparcia politycznego dla partii politycznych. Badania opinii, jako jeden ze sposobów prowadzenia badań społecznych, znajdują zastosowanie także w odniesieniu do wielu innych sfer funkcjonowania społeczeństwa. Jednym z obszarów, w którym narzędzie badań sondażowych odgrywa ważną rolę są **zamówienia publiczne na badania społeczne** organizowane przez instytucje państwowe.

Przeprowadzanie badań sondażowych w drodze **przetargów** organizowanych przez instytucje publiczne stanowi główny temat niniejszego raportu. Podstawą do jego napisania było badanie jakościowe przeprowadzone przez Na Straży Sondaży na przełomie 2013 i 2014 roku. Metodologia wywiadu indywidualnego pozwoliła nam na bliższe zapoznanie się z **perspektywami** dwóch głównych uczestników procesu realizacji zamówień publicznych na badania społeczne: **Zamawiających** oraz **Wykonawców**. Podczas czternastu wywiadów z pracownikami instytucji państwowych oraz badaczami posiadającymi bogate doświadczenie w omawianej tu dziedzinie, poszczególni rozmówcy zwracali uwagę na różnego rodzaju bariery i ograniczenia, które ich zdaniem mają przełożenie na jakość zarówno samych postępowań przetargowych, jak i sondaży będących ich rezultatem. Uwzględnienie tych dwóch perspektyw okazało się więc pomocne nie tylko w ocenie kondycji przetargów na badania społeczne, ale również cenne dla głębszego zrozumienia relacji istniejących pomiędzy osobami zlecającymi badanie a jego wykonawcami.

Wnioski wyciągnięte z przeprowadzonego badania składają się w opowieść o zamówieniach publicznych na badania społeczne, której podstawą staje się **metafora małżeństw aranżowanych**. Inspiracją dla takiego ujęcia problemu był jeden z wywiadów, podczas którego rozmówca przyrównał relacje panujące między stroną zamawiającą badanie a wykonawcami właśnie do instytucji małżeństwa. Analiza całego materiału zebranego w toku badania pozwoliła z kolei na dookreślenie jej specyfiki. Przymiotnik „aranżowane” podkreśla bowiem bardzo szczególny rodzaj związku tworzący się między Zlecającymi a Wykonawcami na skutek rozstrzygnięcia konkursu przetargowego.

Podstawą dla zawierania przetargowych małżeństw aranżowanych jest **Ustawa Prawo Zamówień Publicznych** (z dnia 29 stycznia 2004 roku). Dokument ten określa ogólne zasady, zgodnie z którymi powinny się odbywać wszelkiego rodzaju przetargi ogłaszane przez państwo. Zamówienia publiczne na badania społeczne są jednym z wielu rodzajów przedmiotów realizowanych na podstawie postępowań przetargowych. Należy pamiętać o tym, że uregulowania stworzone przez Ustawodawcę są dość ogólne i nie uwzględniają badań jako przedmiotu zamówienia

publicznego. To właśnie w warunkach takiego **niedookreślenia** aranżowane są małżeństwa między Zamawiającymi i Wykonawcami.

Relacje między Zamawiającymi a Wykonawcami nawiązywane są w celu stworzenia **raportu badawczego**, który z założenia ma stać się w przyszłości podstawą dla decyzji podejmowanych przez instytucje państwowe. Trzymając się przyjętej w raporcie metafory, można powiedzieć, że ich związek (aranżowany zgodnie z ogólnymi przepisami Ustawy) zawierany jest z czysto racjonalnych i pragmatycznych pobudek: to **konieczność gospodarnego wydatkowania pieniędzmi publicznymi** rodzi bowiem zapotrzebowanie na wyniki badań społecznych mających ułatwić podjęcie określonej decyzji administracyjnej lub politycznej.

W ramach postępowania przetargowego Zamawiający dysponuje prawem wyboru zwycięskiej oferty badania spośród wszystkich zgłoszonych propozycji. Od momentu rozstrzygnięcia konkursu rozpoczyna się okres współpracy Zamawiającego z konkretnym Wykonawcą. Czas realizacji badania oraz tworzenia finalnego raportu na ogół ujawnia jednak bardzo wiele rozbieżności istniejących pomiędzy wyobrażeniami artykułowanymi przez Zamawiających oraz Wykonawców na temat przebiegu badania. Małżeństwo zaaranżowane z pragmatycznych pobudek okazuje się zatem **spotkaniem dwóch światów**, które odznaczają się różnym stopniem wiedzy i doświadczenia związanego ze sztuką prowadzenia badań społecznych. Porównanie ze sobą perspektyw Zamawiających i Wykonawców pokazało, że pomiędzy stronami biorącymi udział w zamówieniach publicznych na badania społeczne znaczącą rolę odgrywa **brak wzajemnego zaufania**, a czasem nawet i brak wiary w kompetencje „współmałżonka”.

Nieufność obecna w relacjach panujących między Zamawiającymi i Wykonawcami ma swoje źródło również w uwarunkowaniach systemowych. Chodzi o to, że współpraca aranżowana jest tu przede wszystkim w ramach jednego, konkretnego przetargu na badanie. W tym sensie pozostaje ona więc **jednorazowa**, a także **krótkoterminowa**, ponieważ każde kolejne zamówienie publiczne na badanie musi zostać rozstrzygnięte na podstawie nowego konkursu przetargowego.

Problem ograniczonego zaufania wiąże się również z zagadnieniem **gospodarności**. Konieczność wydatkowania pieniędzy publicznych rodzi potrzebę wzajemnej kontroli, która w sytuacji spotkania się dwóch światów (Zamawiających oraz Wykonawców) prowadzi do poczucia braku zrozumienia ze strony „współmałżonka”. Przekonanie, że pierwsza strona nie rozumie specyfiki pracy drugiej strony okazuje się być typowe zarówno dla pracowników instytucji państwowych, jak i przedstawicieli świata badaczy.

Motyacją do napisania niniejszego raportu była chęć zrozumienia tego, w jaki sposób złożone relacje między Zamawiającymi i Wykonawcami przekładają się w przetargowej praktyce na jakość produktu finalnego, czyli raportu z przeprowadzonych badań społecznych.

*„Ten OPZ to jest coś takiego jak małżeństwo – robi się to, co jest tam zapisane. Więc ten wykonawca nie musi robić więcej, a już na pewno nie musi robić inaczej”.*

*(Zamawiający)*

# CZĘŚĆ I:

## ARANŻOWANIE MAŁŻEŃSTWA... CZYLI O TYM, JAK PRZEBIEGA PRZETARG NA BADANIE SPOŁECZNE

**Część Pierwsza** raportu opowiada o tym, jak w praktyce dochodzi do rozstrzygnięcia przetargów w ramach zamówień publicznych na badania. Nawiązywanie współpracy między Zlecającym a konkretnym Wykonawcą badania dokonuje się na podstawie przepisów Ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Uczestnicy postępowań przetargowych oceniają sferę zamówień publicznych z różnych perspektyw (oceniającego lub składającego ofertę). Przybliżenie obu tych punktów widzenia jest celem tej części raportu.

### **Ustawa Prawo Zamówień Publicznych i rola prawników w procesie zamawiania badań**

#### **PERSPEKTYWA ZAMAWIAJĄCYCH**



Zdaniem Zamawiających Ustawa Prawo Zamówień Publicznych jest niedoskonałym narzędziem, ponieważ przewiduje takie same regulacje dla zupełnie odmiennych przedmiotów zamówienia. Te same przepisy stosuje się do zamawiania materiałów budowlanych, jak i badań społecznych.

Ustawa, ze względu na dążenie do przeciwdziałania zachowaniom o charakterze korupcyjnym, stawia przede wszystkim na przejrzystość działań, a nie ich racjonalność i efektywność. Za podstawowe kryterium uznaje cenę, co jest szczególnie problematyczne w przypadku zamawiania badań, których specyfika sprawia, że z punktu widzenia gospodarności wydatkowania pieniędzy publicznych ważniejsze niż cena okazać się mogą kryteria merytoryczne.

Ważnym problemem, a jednocześnie wadą ustawy Prawo Zamówień Publicznych jest konieczność uregulowania przez Zamawiającego wszystkich aspektów przebiegu realizacji badania już na etapie tworzenia Opisu Przedmiotu Zamówienia.

Zamawiający podkreślają, że badanie społeczne to złożony proces, który wymaga pewnej elastyczności, a tej ustawa nie przewiduje. Sytuacja staje się szczególnie trudna, gdy Zamawiającemu zależy na wybraniu najkorzystniejszej pod względem merytorycznym oferty, a jednocześnie na zachowaniu pewnej elastyczności w trakcie realizacji zamówienia przez Wykonawcę. Konieczność całościowego uregulowania przyszłego badania już na tak wczesnym etapie powoduje wydłużanie się procesu tworzenia Opisu Przedmiotu Zamówienia, na który składają się głównie rozwiązania prawne na wypadek przyszłych zmian czy problemów. W konsekwencji następuje konflikt pomiędzy *pracownikami komórek merytorycznych*, którzy nie znają wszystkich instrumentów prawa, bazujących na orzecznictwie i pewnych wypracowanych standardach, a *prawnikami*, którzy nie do końca rozumieją specyfikę przedmiotu zamówienia, jakim jest badanie społeczne.

W tym kontekście problematyczną kwestią jest także tworzenie kryteriów merytorycznych oceny ofert. Pracownicy merytoryczni muszą przekonać prawników lub pracowników komórek zamówień publicznych, których specjalizacja dotyczy procesu, a nie przedmiotu zamówienia, do formy poszczególnych kryteriów. Prawnicy kładą nacisk przede wszystkim na przejrzystość i precyzyjność kryteriów oceny. Tymczasem Zamawiający nie jest w stanie określić ich na tyle precyzyjnie, by nie były w pewnym stopniu uznaniowe i wynikały z subiektywnego poczucia poprawności oceny.

Słabość ustawy polega również na tym, że Zamawiający może wymagać, aby wśród członków zespołu realizującego badanie znaleźli się eksperci o określonych kwalifikacjach, ale nie może skontrolować ich rzeczywistego udziału w procesie badawczym. Kwestią problematyczną z punktu widzenia Zamawiających okazuje się także zapis przyznający Wykonawcom, ubiegającym się o udzielenie zamówienia publicznego, prawo do powoływania się na potencjał innych podmiotów w celu wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Wykonawca przedstawia Zamawiającemu zobowiązanie podmiotu trzeciego lub inny dokument zawierający oświadczenie o oddaniu mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonywaniu zamówienia. Ustawodawca nie narzuca przy tym sposobu oddania zasobów przez podmiot trzeci oraz nie stwarza obowiązku osobistego uczestnictwa w realizacji zamówienia. Zamawiający nie ma zatem możliwości ingerencji w kwestie potencjału Wykonawcy, co oznacza jednocześnie, że wszelkie rozwiązania zaproponowane przez wykonawcę muszą być przez niego przyjęte bezwzględnie.

Ponadto zapis o możliwości odrzucenia oferty z rażąco niską ceną jest, w odczuciu badanych, martwy. Dzieje się tak, ponieważ Zamawiający musi przyjąć każde wyjaśnienie Wykonawcy, który ma prawo napisać, że decyduje się na działalność poniżej rentowności finansowej.

Zamawiający podkreślają, że kluczowa rola należy do dyrekcji danej instytucji, która musi wziąć na siebie odpowiedzialność za działania przetargowe. Zdaniem jednego



z nich „to jest w pewnym sensie ryzyko, ale ryzyko, które można skalkulować” - bo najtańsza oferta, to nie zawsze najlepsza oferta.

Zamawiający wskazują też, że wśród pracowników merytorycznych pojawiają się dyskusje dotyczące zasadności stosowania przepisów tej ustawy przy zamawianiu badań. Taka opinia spowodowana jest na ogół otrzymaniem usług, które nie odpowiadają w pełni ich wymaganiom.

*„Ustawa jest ta sama do zamawiania gwoździ i badań. Musimy się posługiwać niedoskonałym narzędziem oczekując naiwnie, że będziemy mieli doskonały rezultat. Wiadomo, że nie mamy (...). Ustawodawca uznał, że ważniejsza jest przejrzystość niż efektywność tego, co się kupuje, bo nie da się podważyć przejrzystości i zasadności wyboru wykonawcy, który był najtańszy, czy tańszy w stosunku do pozostałych. Jest to bezpieczne (...). W związku z tym, że ustawa nie różnicuje tego, że raz zamawiamy wiedzę, informację, a raz komputery to mamy taką sytuację, jaką mamy.”*

(Zamawiający)

## PERSPEKTYWA WYKONAWCÓW



W kwestii oceny Ustawy Prawo Zamówień Publicznych Wykonawcy są zgodni z Zamawiającymi. Ustawa jest regułą ogólną, którą stosuje się do zakupu rzeczy z natury innych.

Ponadto, zdaniem Wykonawców, ustawa miała zmobilizować Zamawiających do postępowania w sposób racjonalny, a w rzeczywistości tę racjonalność ograniczyła. Stosowane przez nich zapisy Opisów Przedmiotów Zamówienia, choć ukierunkowane na efektywny wybór wykonawcy, ostatecznie nie zawsze służą dobrej realizacji badania.

Wykonawcy zwracają też uwagę na wydźwięk Ustawy, zgodnie z którym najważniejszym aspektem jest efektywne gospodarowanie publicznymi pieniędzmi, co w prosty sposób przekłada się na nadmierne przywiązanie urzędników do kryterium ceny. Często wybierana jest najtańsza, ale niskiej jakości oferta. W efekcie środki są marnowane, a gospodarność pozostaje jedynie pozorna. Powoduje to ponadto mnożenie przez Zamawiających form i możliwości skontrolowania przyszłych Wykonawców.

Wykonawcy wskazują także na konieczność uregulowania wszelkich możliwych aspektów badania już na etapie Opisu Przedmiotu Zamówienia. W praktyce dzieje

się bowiem tak, że w sytuacji, gdy Wykonawca uzna, że coś mógłby zrobić lepiej, niż Zamawiający zaplanował na etapie zamówienia, w świetle ustawy nie można wprowadzić zmian, które nie zostały wcześniej przewidziane przez Zamawiającego.

Wykonawcy, podobnie jak Zamawiający, dużą rolę przyznają kwestii interpretacji przepisów prawa przez prawników zatrudnionych w danej instytucji budżetowej. To od nich zależy zastosowanie kryteriów merytorycznych, czy możliwość odrzucenia oferty z rażąco niską ceną.

Wykonawcy biorący udział w badaniu podkreślali także, że przetarg jest rozwiązaniem, które ma na celu doprowadzić do jak najbardziej przejrzystego wyłonienia osoby, która wyświadczy usługę najlepiej. W rzeczywistości tak nie jest. Przepisy prawa są na tyle elastyczne, że w prosty sposób można ograniczyć konkurencję, zawężając liczbę potencjalnych oferentów.

*„Ustawa, która miała zmobilizować urzędników do tego, żeby postępowali racjonalnie, w rzeczywistości doprowadziła do konieczności manipulowania, żeby móc rzeczywiście racjonalnie postępować.”*

(Wykonawca)

## **Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia/Opis Przedmiotu Zamówienia**

---

Zarówno Wykonawcy jak i Zamawiający przyznają, że etap tworzenia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia jest kluczowy w całym procesie zamawiania badań z przetargów publicznych.

Zamawiający podkreślają wagę tego etapu w całym procesie, ale zaznaczają jednocześnie, że jakość raportu końcowego zależy także od Wykonawcy i tego na ile rzetelnie i uczciwie podszedł on do przygotowania oferty przetargowej - czy na przykład eksperci, których udział w badaniu Wykonawca zadeklarował w ofercie, faktycznie brali w nim udział.

Ten etap wymaga dużych nakładów czasu i pracy po stronie Zamawiającego. Niezbędne jest również posiadanie przez Zamawiającego kompetencji w zakresie metodologii badań społecznych. Problem, zdaniem Wykonawców i Zamawiających, pojawia się wtedy gdy mamy do czynienia z Zamawiającym, który tych kompetencji nie posiada. Wówczas liczy się jedynie zgodność z ustawą i jak najbardziej racjonalne wykorzystanie środków publicznych, co rozumiane jest jako wybór najtańszej, ale często pozostawiającej wiele do życzenia pod względem merytorycznym oferty.

Kłopotliwą kwestią na tym poziomie jest przede wszystkim konieczność uregulowania wszystkich problemów, które mogą się pojawić w toku realizacji badania, co ze względu na jego swoistość jest bardzo trudne. Zbyt precyzyjne zapisy w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia mogą prowadzić do obniżenia jakości badania, które będzie musiało zostać zrealizowane w sposób w jaki zostało to uprzednio opisane.

Wśród Zamawiających kwestią sporną jest stopień uszczegółowienia w Opisie Przedmiotu Zamówienia metodologii badania. Są Zamawiający, którzy postulują możliwie najdokładniejszy opis metodologii, argumentując to posiadaną wiedzą i doświadczeniem bezpośrednio związanym z tematem badania. Są również Zamawiający, którzy postulują pozostawienie inwencji po stronie Wykonawcy.

Wykonawcy pozostają w tej kwestii zgodni. Przede wszystkim chcieliby mieć większy wpływ na dobór metod i narzędzi badawczych, a co za tym idzie możliwość wykazania się własną wiedzą i doświadczeniem.

*„Jak zamawiam badanie, które trwa pół roku czy rok, to ja muszę przewidzieć wszystko, co się w tym czasie wydarzy. No to jest właściwie niewykonalne. No więc ten dokument jest potwornie długi. Głównie to są zagadnienia prawne, co zrobić w sytuację, gdy coś się stanie. Więc to zajmuje dużo czasu”*

(Zamawiający)

*„OPZ jest rzeczą świętą, nie można zrobić czegoś, co byłoby teraz bardziej potrzebne, jeśli nie zostało tam zapisane, to też jest wada ustawy, nawet jeśli zamawiający razem z wykonawcą w trakcie realizacji chcieliby zrobić coś inaczej, ta zmiana musi być ewidentnie korzystna dla zamawiającego tzn. mogę powiedzieć, że zrobię jeszcze jeden wywiad, ale jeśli zamiast wywiadu z kimś zrobię wywiad z kimś innym, to nie jest tak łatwo powiedzieć, jaka jest z tego korzyść dla zamawiającego.”*

(Wykonawca)

## Kryteria oceny ofert

### PERSPEKTYWA ZAMAWIAJĄCYCH

Zgodnie z przepisami Ustawy Prawo Zamówień Publicznych najkorzystniejsza jest ta oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu

zamówienia, albo oferta z najniższą ceną. Ustawodawca pozostawia zatem kwestię zastosowania kryteriów merytorycznych w gestii Zamawiającego.

Wśród pozacenowych aspektów (wymogów dotyczących firm składających oferty i kryteriów merytorycznych), które są w praktyce stosowane, uczestnicy badania wymieniali doświadczenie, potencjał techniczny, przedłożenie wstępnego projektu i potencjał osobowy.

Zamawiający podkreślają, że ocena ofert pod względem merytorycznym jest w pewnym sensie subiektywna. Subiektywność tej oceny wynika, ze złożoności zarówno całego procesu badawczego, jak i jego poszczególnych elementów. Zamawiającym bardzo trudno zoperacjonalizować te kryteria.

Co więcej, subiektywność oceny ofert należy pogodzić z wymogiem zgodności z ustawą Prawo Zamówień Publicznych. Tu ważną rolę odgrywają pracownicy komórek zamówień publicznych i prawnicy. Niejednokrotnie dochodzi do konfliktów pomiędzy nimi a pracownikami merytorycznymi. Prawnicy bardzo często dyskutują z merytorycznymi na temat tego, czy w przypadku kontroli lub odwołania się Wykonawcy do Krajowej Izby Odwoławczej, będą umieli stworzone kryteria „obronić”. Kryterium ceny postrzegane jest natomiast jako bezpieczne, mierzalne. Nie budzi ono wątpliwości Wykonawców i kontrolerów.

Stworzenie wyczerpujących i precyzyjnych kryteriów jest szczególnie ważne, a zarazem trudne, jeśli Zamawiający chce rzetelnie ocenić jakość poszczególnych ofert, a z drugiej strony chce mieć także kontrolę nad rezultatami na późniejszym etapie prac.

Zarówno opracowanie kryteriów, jak i merytoryczna ocena ofert wymagają dużych nakładów pracy ze strony Zamawiających, a także posiadania przez nich kompetencji metodologicznych.

Nasi rozmówcy podkreślali, że jeżeli po stronie Zamawiającego znajduje się osoba kompetentna w zakresie badań społecznych, to jest ona w stanie ocenić, nawet bez użycia zoperacjonalizowanych kryteriów, czy Wykonawca przemyślał koncepcję badania i czy zrozumiał w pełni założenia Zamawiającego.

Ze względu na subiektywność oceny i w części przypadków niewystarczające kompetencje metodologiczne urzędnicy korzystają z pomocy ekspertów, niezależnych od danej instytucji i oferentów, biorących udział w przetargu.

Problem kryteriów pozacenowych polega również na tym, że nawet najsłabsze merytorycznie oferty otrzymują punkty w konkursie przetargowym. W tej sytuacji oferenci, którzy otrzymali mniej punktów za cenę, żeby w ogóle móc konkurować z tymi firmami, muszą uzyskiwać niezwykle wysokie oceny za merytorykę.

Bardzo ważnym kryterium z punktu widzenia naszych rozmówców jest posiadanie przez oferenta certyfikatu Programu Kontroli Jakości Pracy Ankieterów. Podwyższa to próg wejścia, a jednocześnie jakość realizacji badania.

*„Ocena kryteriami jakościowymi jest trudna. Trudno jest je zoperacjonalizować, trudno jest później jeszcze kogoś do tego przekonać, a później jeszcze oceniać te oferty. Wiadomo, że jak jest cena to jest prosto. Wtedy przetarg się rozstrzygnie w ciągu 5 minut. A jak merytoryczne, to ja jedną ofertę oceniam 3 dni.”*

(Zamawiający)

## PERSPEKTYWA WYKONAWCÓW

Zdaniem Wykonawców pozytywnym trendem na rynku zamówień publicznych na badania jest stosowanie przez coraz większą liczbę Zamawiających kryteriów merytorycznych oceny ofert. Podkreślają jednak, że są to udoskonalenia pozorne, które nie likwidują wszystkich problemów.

Nasi rozmówcy uważają, że w większości przypadków waga kryterium ceny jest za duża. Jest to szczególnie kłopotliwe dla dużych agencji, którym trudno jest konkurować z małymi firmami, ponoszącymi niższe koszty realizacji. Sytuacja ta zniechęca dużych graczy do udziału w przetargach. Niechęć pogłębiają Wykonawcy, którzy realizują badania niemalże na granicy rentowności, obniżając tym samym ich jakość.

Wykonawcy wskazują na to, że przygotowanie oferty do przetargu jest bardzo czasochłonne i wymaga dużego wysiłku, często pracy kilku pracowników. Nakłady te są niewspółmierne do ewentualnych zysków, zwłaszcza jeśli wartość przetargu jest niska. Często im się to nie opłaca, bo finalnie wygrywa oferta o niskiej jakości merytorycznej, z rażąco niską ceną. To z kolei powoduje obniżanie cen przez kolejnych oferentów. Obniżają się ceny, obniża się jakość badań i zaufanie Zamawiających do Wykonawców.

Oczywiście Wykonawcy zdają sobie sprawę z tego, że wydawane są publiczne pieniądze i gospodarne wydawanie środków ma tutaj uzasadnienie. Ale ich zdaniem gospodarność powinna się przejawiać w wyborze najtańszej z możliwych dobrych merytorycznie ofert.

Ponadto, zdaniem naszych respondentów stworzenie dobrych kryteriów merytorycznych jest trudne, a ocena i tak w pewnym sensie uznaniowa. Wykonawcy często nie wiedzą, dlaczego ich oferta otrzymała taką, a nie inną liczbę punktów.

Nasi rozmówcy uważają, że kryteria są często tak skonstruowane, że ograniczają konkurencyjność. Na przykład Zamawiający oczekuje udziału w badaniu ekspertów, z którymi współpracują lub których zatrudniają tylko nieliczni potencjalni oferenci.

Błędem, który często popełniają Zamawiający jest przyznawanie punktów za zaproponowanie nowych metod badawczych. Zdarzają się Wykonawcy, którzy wymyślają nawet nieistniejące metody, tylko po to, żeby wygrać przetarg. To zdaniem wielu stanowi już absurd. Kreatywność jest tutaj źle rozumiana: „w końcu iloma metodami (...) można zbadać jakieś konkretne zjawisko?”.

Podsumowując, Wykonawcy postulują nadanie większej rangi kryteriom merytorycznym z jednoczesnym doprecyzowaniem oczekiwań i oceny tego czy dane kryteria zostały spełnione i w jakim stopniu.

*„Postępem jest, że cena przestaje być jedynym kryterium oceny oferty, ale i tak są to udoskonalenia pozorne, które nie likwidują wszystkich problemów”.*

(Wykonawca)

## Kompetencje Zamawiających

### PERSPEKTYWA ZAMAWIAJĄCYCH



Zdaniem uczestników badania Zamawiający powinni posiadać kompetencje w zakresie metodologii badań społecznych. Bez tej wiedzy nie sposób prawidłowo skonstruować OPZ, ocenić pod względem merytorycznym poszczególne oferty, czy czuwać nad przebiegiem realizacji i rezultatami.

Zamawiający podkreślają, że poziom kompetencji wśród Zamawiających, zwłaszcza na poziomie instytucji centralnych jest zadowalający i stale się poprawia.

Pozytywnym aspektem jest, że Zamawiający, którzy tych kompetencji nie posiadają korzystają z usług ekspertów.

Ponadto Zamawiający zdobywają doświadczenie z każdym kolejnym badaniem. Uczą się i wypracowują kulturę organizacji, która jest w tym kontekście szczególnie ważna. Jest to najbardziej widoczne w departamentach wdrażających fundusze unijne.

Oczywiście zdarzają się Zamawiający, którzy nie posiadają wystarczających kompetencji, a jednak realizują badania. Przekłada się to, zdaniem naszych rozmówców na produkty niskiej jakości.

Ponadto niektórzy zamawiający nie mają świadomości, ile pracy należy włożyć w dobre badanie. Zapominają, że potrzebny jest wysiłek przygotowawczy.

*„Jest to bardzo istotne, żeby do składu komisji przetargowej były powoływane osoby kompetentne merytorycznie, ponieważ wiadomo, że my jako komórka zamówień publicznych nie możemy znać się na wszystkim. I im większe wsparcie merytoryczne, tym lepszy efekt końcowy”.*

(Zamawiający)

## PERSPEKTYWA WYKONAWCÓW



Zdaniem Wykonawców inicjator badań, czyli administracja publiczna funkcjonuje według „paradygmatu wypełniania procedur”. Zakłada się, że jest prawo i są regulacje do których należy się stosować. Urzędnicy administrują badaniem w sposób zbiurokratyzowany i formalny, a nie celowy. Lepsza natomiast byłaby administracja, której nie rozlicza się z działań zgodnych z procedurą, tylko z realizacji celów, czy sensu wydatkowania środków. Problem, zdaniem Wykonawców pozostaje zatem zakorzeniony w biurokratycznej strukturze administracji.

Ponadto zdaniem jednego z rozmówców przed przystąpieniem Polski do UE polskiej administracji nie poddano ewaluacji i nie wypracowano kultury organizacji.

Co więcej, zdaniem Wykonawców administracja nie czyni przed ogłoszeniem przetargu wysiłków przygotowawczych. Nie stawia sobie pytania, po co w ogóle chce dane badanie zrealizować.

Wykonawcy zgadzają się co do tego, że kompetencje w zakresie metodologii badań są Zamawiającym niezbędne. W badaniach ewaluacyjnych stopień niezbędnych kwalifikacji jest ich zdaniem jeszcze wyższy.



Wykonawcy podobnie jak Zamawiający zwracają uwagę na to, że poziom kompetencji urzędników zwłaszcza na poziomie centralnym stale się poprawia, a instytucje, które nie zatrudniają specjalistów w zakresie badań społecznych, bardzo często korzystają z pomocy zewnętrznych ekspertów.

Problem pojawia się wtedy, gdy badanie zamawia osoba niekompetentna. Wtedy albo korzysta ona z ogólnodostępnych przetargów ogłaszanych przez inne instytucje, albo skupia się nadmiernie na zgodności działania z przepisami prawa, co w konsekwencji prowadzi do obniżenia jakości badania.

Zdaniem naszych respondentów Zamawiający, przywiązując zbyt dużą uwagę do kontrolowania Wykonawców, zapominają o kodeksach etycznych, obowiązujących badaczy. Absurd, zdaniem Wykonawców polega na tym, że Zamawiający oczekują, żeby respondent podpisał własnoręcznie zgodę na wywiad. W konsekwencji im badacz zrobi lepszy wywiad tym bardziej naraża respondenta. „Sytuacja jest schizofreniczna”. Wykonawcy zwrócili też uwagę na fakt, że ewaluację zleca najczęściej instytucja, która projekt wdrażała. Ewaluacja jest zatem w rzeczywistości autoewaluacją.

*„Na kompetencje zamawiających bym nie narzekała, na to, na co można narzekać, to że niektórzy tak przesiąkają urzędem, że zaczynają administrować badaniem, mówiąc o raporcie w określonym formacie, określoną czcionką, określoną wielkością logotypów, z określoną liczbą stron, na określoną godzinę itd.”*

(Wykonawca)

## Kontrola – strach przed wydatkowaniem środków publicznych

### PERSPEKTYWA ZAMAWIAJĄCYCH

Zamawiający podlegają kontroli wewnętrznej danej instytucji, w dalszej kolejności – ze strony instytucji kontrolnych (Najwyższej Izby Kontroli, Urzędu Zamówień Publicznej, Izby Obrachunkowych) oraz instytucji nadrzędnych wobec siebie. Kontrola dotyczy przede wszystkim racjonalności i gospodarności w wydatkowaniu środków publicznych. Im niższy stopień instytucji zamawiającej i kontrolującej, tym kontrola jest bardziej formalna - dotyczy dat wpływu dokumentów, a nie ich treści.

Formalny charakter kontroli powoduje, że Zamawiający boją się podejmować jakiegokolwiek działania, które mogłyby zostać uznane za nieefektywne. Preferują



rozwiązania formalnie poprawne. Dotyczy to między innymi stosowania kryteriów pozacenowych, czy odrzucania ofert o rażąco niskiej cenie.

Zamawiający zauważają, że nie ma spójności w orzecznictwie na poziomie Krajowej Izby Odwoławczej. Właśnie to powoduje, że urzędnicy boją się działać. Ponadto ich zdaniem, to Urząd Zamówień Publicznych powinien wziąć na siebie pełną odpowiedzialność w kwestii interpretacji przepisów prawa. Orzecznictwo w Polsce nie jest bowiem wiążące - mówi się jedynie o dobrych praktykach. A chodzi o to, żeby prawnicy się nie bali, żeby mieli pewność w kwestii wykładni przepisów prawa.

*„Badania ewaluacyjne są kontrolowane na co dzień, w kluczowych terminach przez instytucje zarządzające programem. Jeżeli badanie jest finansowane ze środków europejskich to reżim wydawania tych środków powoduje, że są instytucje kontrolujące prawidłowość wykonania takiej czynności ze względów formalnych i merytorycznych”.*

(Zamawiający)

## PERSPEKTYWA WYKONAWCÓW

Wykonawcy wskazują na dwa rodzaje kontroli, które mają wpływ na przebieg procesu zamawiania badań z przetargów publicznych.

Po pierwsze mówią o kontroli, której podlegają Zamawiający. Zdaniem naszych rozmówców, w Polsce kładzie się ogromny nacisk na kontrolowanie wydawania środków publicznych. Powoduje to strach urzędników przed podejmowaniem jakichkolwiek działań, które z punktu widzenia kontrolerów mogą być uznane za niegospodarne. Prowadzi to w konsekwencji do jeszcze większej niegospodarności. W tym kontekście warto podkreślić, że strach Zamawiających przekłada się na nadmierne przywiązanie do przepisów prawa i zapisów Opisu Przedmiotu Zamówienia. Powoduje to zwiększanie liczby biurokratycznych procedur i sformalizowanie procesu badawczego. Urzędnicy zapominają o celach i jakości badania, a skupiają się na tym, „żeby kontrola nie miała się do czego przyczepić”.

Tu pojawia się również problem zastosowania kryterium ceny i kryteriów merytorycznych. Urzędnicy boją się kryteriów merytorycznych, bo kontrolujący może je podważyć i posądzić danego urzędnika o nieracjonalne wydawanie środków publicznych. Cena jest natomiast bezpieczna i kwantyfikowalna.

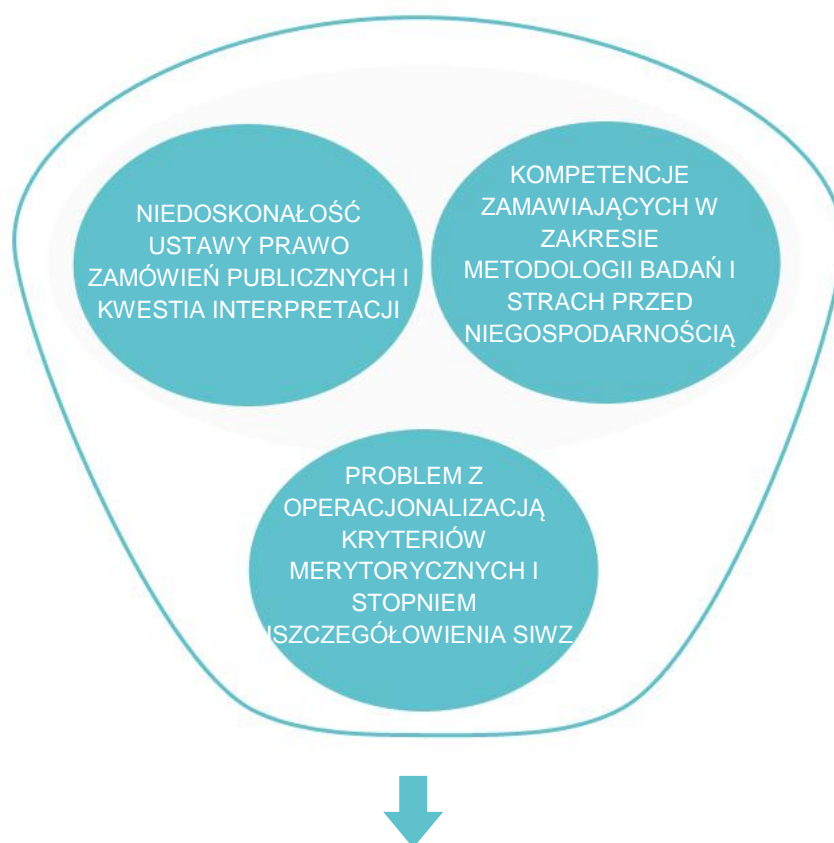
To wszystko przekłada się na drugi rodzaj kontroli, której podlegają sami Wykonawcy. Według nich Zamawiający darzą ich bardzo niskim stopniem zaufania.

Mówią wręcz o obsesji kontroli wszystkich elementów procesu realizacji, które Zamawiający starają się za wszelką cenę uregulować prawnie już na etapie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

Oczywiście, zdaniem Wykonawców kontrola jest potrzebna, bo chodzi przecież o publiczne środki, ale w Polsce sięga ona „granic absurdu”. Brak zaufania, uniemożliwia tworzenie się rynku Wykonawców, na którym można by bazować na etyce profesjonalnej.

*„Kryterium ceny to jest kryterium obowiązujące, żeby mieć czyste sumienie przed przełożonymi i przed NIK-iem i przed wszystkimi innymi ministerstwami i takimi innymi. I często ma poważne zastrzeżenia, co do jakości realizowanych badań, ale... są czyste ręce? Są, więc się je realizuje”.*

(Wykonawca)



**OGŁOSZENIE PRZETARGU  
NA BADANIE SPOŁECZNE**

Wypowiedzi Zamawiających i Wykonawców pokazują, że przygotowanie przetargu to z jednej strony kluczowy, a z drugiej bardzo trudny etap w całym procesie zamawiania badania. Od tego jak badanie zostanie zaplanowane w dużej mierze zależą jego rezultaty. Zanim przetarg zostanie ogłoszony musi powstać Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, na który wpływ mają kompetencje Zamawiających, strach przed kontrolną i posądzeniem o niegospodarność, zapisy Ustawy Prawo Zamówień Publicznych i ich interpretacja przez prawników i pracowników komórek zamówień publicznych. Problematiczne są także same zapisy Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia – stopień uszczegółowienia pod względem merytorycznym i formalnym, a także operacjonalizacja kryteriów merytorycznych.

Powyższa analiza pokazuje zatem, że proces ten jest skomplikowany i podlega wpływom uwarunkowań strukturalnych i czynnika ludzkiego.

## CZĘŚĆ II:

*STARAJĄC SIĘ O RAPORT...*

CZYLI O TYM JAK PRZEBIEGA REALIZACJA SONDAŻU NA  
PODSTAWIE USTALEŃ PRZETARGOWYCH

**Część druga** raportu przedstawia praktyczną stronę realizacji badań finansowanych w ramach zamówień publicznych. Płaszczyzną, na której możliwy staje się opis i analiza tego zjawiska jest współpraca między Zamawiającymi i Wykonawcami. Jakość badania w dużej mierze zależy właśnie od tego, w jaki sposób komunikują się ze sobą pracownicy instytucji zamawiających badanie oraz pracownicy firm badawczych. Warto zatem bliżej przyjrzeć się temu jak w polskich realiach układa się współpraca między dwiema stronami uczestniczącymi w przetargach na badania społeczne.

### Współpraca na etapie realizacji badania

---

#### PERSPEKTYWA ZAMAWIAJĄCYCH

Dla Zamawiających realizacja badania jest w zasadzie pochodną wcześniejszego etapu, a więc omówionych dotychczas procesów i problemów. Zwracają oni uwagę na to, że w trakcie przygotowania przetargu muszą zaplanować, jak będzie przebiegało badanie, wskazać rozwiązania potencjalnych ryzyk i przewidzieć możliwe trudności w realizacji. W kontekście planowania badania mówią oni też o konieczności zabezpieczenia się przed potencjalnymi manipulacjami ze strony Wykonawcy. Im precyzyjniej Zamawiający określi swoje oczekiwania, tym większa szansa, że zostaną one spełnione. Umowa z Wykonawcą, wyłonionym jako zwycięzca przetargu, jest porównywana do intercyzy, która łączy małżonków nie mających do siebie zbyt dużego zaufania. W ten sposób Zamawiający zapewnia sobie realizację badania zgodnie z pożądanymi standardami, choć

nadal istnieje ryzyko odmiennych interpretacji zapisów, na które już nie ma rozwiązań.

Z tego względu Zamawiający twierdzą, że zdecydowana większość ich pracy przypada na etap przygotowania przetargu, to jest dokumentacji i planu badania. Sama realizacja jest głęboko osadzona w zapisach OPZ, SIWZ i podpisanej umowy. Zdaniem Zamawiających, w procesie badawczym, który jak wiadomo jest zjawiskiem dynamicznym i zmiennym, niewiele można zmienić w stosunku do zaplanowanych działań. Zmiana wymaga bowiem aneksowania umowy, co z kolei musi być podparte solidnym uzasadnieniem (na użytek ewentualnej kontroli), więc w rezultacie jest rzadko stosowane. Praktyczny brak możliwości zmian w stosunku do pierwotnych zapisów powoduje, że realizacja badania staje się prostą konsekwencją opisanych dotychczas etapów. Z punktu widzenia Zamawiających doprowadzenie do rozstrzygnięcia przetargu jest jak „wystrzelenie w kosmos rakiety, nad którą nie ma kontroli”. Wszystko bowiem, co nie zostało uprzednio zaplanowane zależy już od Wykonawcy, a udział strony Zlecającej ogranicza się do kontroli (w granicach określonych umową).

Postawy Zamawiających na etapie realizacji badania mogą być bardzo różne – nie wszyscy się w niego angażują, ale o tym więcej można usłyszeć od Wykonawców. Rozmówcy po stronie instytucji Zlecających deklarowali raczej dążenie do sprawowania pieczy nad badaniem. Niekoniecznie ma to źródło w braku zaufania do Wykonawców, choć takie sytuacje też są częste. Niektórzy Zlecający czują się silnie związani z projektem, który przygotowali do realizacji, część z nich bardzo dobrze zna np. program, który podlegał będzie ewaluacji i z tego względu chce uczestniczyć również w procesie badawczym. Angażowanie się na tym etapie wynika też z przekonania, że to Zamawiający posiada wiedzę o badanych (szczególnie jeśli byli uczestnikami podejmowanych przez niego działań), którą może się podzielić z Wykonawcą. Może to dotyczyć tak znajomości np. sposobów funkcjonowania pracowników pewnego typu instytucji, jak i udostępnienia bazy stanowiącej operat losowania w badaniu. W takich przypadkach Zamawiający chcieliby wiedzieć o ewentualnych trudnościach w dotarciu do respondentów, problemach w zrealizowaniu zakładanej próby itp., aby wesprzeć Wykonawcę w ich rozwiązaniu. Jeśli firma realizująca badanie nie ujawnia przed Zlecającym tego rodzaju ograniczeń, traci on poczucie bycia partnerem w realizacji wspólnego przedsięwzięcia i zaczyna tracić zaufanie do Wykonawcy. Taki brak informowania o postępach w procesie badawczym niekoniecznie wynika zaś ze złej woli agencji, ale ma swoje źródło w różnych doświadczeniach współpracy, o czym szerzej w dalszych częściach. Partnerstwo w realizacji badania, którego zwolennikami jest część Zamawiających, wymaga więc otwartości i chęci współpracy obu stron. Wówczas możliwe jest wzajemne wsparcie, radzenie sobie z ograniczeniami i satysfakcjonujące doprowadzenie do finalizacji procesu.

Część Zlecających ma za sobą złe doświadczenia z firmami realizującymi badania i wynikające z tego ograniczone zaufanie do Wykonawców. Obawiają się z ich strony

manipulacji i dążenia do maksymalizacji własnych zysków kosztem jakości badania. Niektórym zdarzyło się, że podmiot, określany jako „dość sprytny, inteligentny” działając w granicach prawa o zamówieniach publicznych złożył ofertę idealnie spełniającą oczekiwania Zlecających i po wygraniu przetargu nie przykładał się należycie do realizacji badania. Może to być odebrane jako wyrachowane działanie, ale równie dobrze może wynikać z normalnego dla podmiotów prywatnych dążenia do pomnażania zysków firmy. Zamawiający narzekają wówczas na minimalizm Wykonawcy, który ogranicza się do tego, co zostało określone w umowie i nawet, gdy pojawia się oczywista dla zewnętrznego obserwatora (a tym bardziej dla Zamawiającego i każdego dobrego badacza) potrzeba, nie realizuje jej. Może to dotyczyć np. ponownej wizyty u respondenta, czy wykonania dodatkowych analiz pogłębiających jakiś wątek. Zlecający skarżą się, że niektórzy Wykonawcy zasłaniając się w takiej sytuacji umową, odmawiają jakichkolwiek nadplanowych działań. Obiektywnie mogłyby one podnieść jakość usługi i ostatecznego produktu, jednak prawdopodobnie wymagałyby większego nakładu finansowego i pracy ze strony Wykonawcy. W konsekwencji Zlecający nabierają uprzedzeń do całej branży badawczej i w kolejnych przetargach starają się przewidzieć podobne sytuacje i określić w umowie więcej warunków. Prowadzi to do intensyfikacji kontroli strony realizującej badanie (z powodu braku zaufania do jakości wykonywanych prac), a to negatywnie oddziałuje na współpracę podmiotów.

Niektórzy Zlecający narzekają także na korzystanie z podwykonawców przez firmę, która wygrała przetarg. Najgorszy wariant tego zjawiska polega na takim stosowaniu prawa przez Wykonawcę (różnego rodzaju umów i relacji między firmami), że Zamawiający na etapie rozstrzygnięcia przetargu nie ma nawet świadomości skomplikowanych powiązań. Bywało, że instytucja zamawiająca dowiadywała się o tym, że ostatecznie w terenie realizatorem badania jest inna agencja od samych respondentów, którzy chcieli upewnić się, czy zleciła badanie, o którym zostali poinformowani. W zasadzie nie ma możliwości ustrzec się przed podobną sytuacją, jeśli Wykonawcy działają w granicach prawa, ale nadweręża to zaufanie Zamawiających do firm badawczych. Mają oni słuszne przekonanie, że zlecenie poszczególnych elementów procesu badawczego różnym podmiotom często obniża koszty badania, ale może też prowadzić do większej liczby uchybień, wywołanych chociażby brakiem kontroli głównego Wykonawcy nad całym procesem. Realizowanie badania możliwie niskim kosztem grozi niską jakością jego efektów.

Ostatni problem, jaki Zamawiający widzą na etapie realizacji badania, to brak rzeczywistego zaangażowania ze strony eksperta, którego udział w badaniu był wymagany. Zjawisko to bywa określane mianem „papierowych ekspertów”, czyli widniejących tylko w dokumentacji. Nie odnosząc się do tego na ile oczekiwanie, że Wykonawca będzie korzystał ze wsparcia eksperta jest zasadne (wypowiadają się na ten temat przedstawiciele drugiej strony), należy powiedzieć, że Zamawiający nie ma wystarczających instrumentów, by ocenić rzeczywisty udział eksperta. Jego zaangażowanie jest deklarowane przez Wykonawców, czasem określona jest

również jego obecność na spotkaniach z Zamawiającym, jednak w skrajnych przypadkach może się zdarzyć, że ekspert podpisuje swoim nazwiskiem raport przygotowany przez kogoś innego. Zlecający mają obawy, że takie sytuacje się zdarzają i w związku z tym niektórzy przewidują w zamówieniach także kontrolę pracy eksperta np. poprzez zapis o możliwości kontaktu z ekspertem, dzięki któremu oceniają poziom jego aktywności przy realizacji projektu. Takie doświadczenia nie budują wzajemnego zaufania i negatywnie oddziałują na atmosferę współpracy.

*„Czasami się zdarza, że mimo iż inne oferty są lepsze jakościowo i metodologicznie to musimy brać ofertę słabą, bo jest tańsza i nie mamy wyboru. Tyle, że taka oferta nie rokuje. Często jest tak, że my się męczymy z wykonawcą, wykonawca się męczy z nami, nie rozumiemy się w ogóle, no i produkt końcowy nie jest satysfakcjonujący”.*

(Zamawiający)

## PERSPEKTYWA WYKONAWCÓW

Zastrzeżenia dotyczące współpracy na etapie realizacji badania zgłaszane przez Wykonawców dotyczą Zamawiających, ale także innych Wykonawców, którzy konkurują z nimi na rynku zamówień publicznych na badania sondażowe, jak również kształtują wizerunek branży badawczej w oczach Zlecających.

Firmy realizujące badania w ramach przetargów publicznych mają doświadczenia tak z kompetentnymi przedstawicielami instytucji Zlecających, jak i z mniej wyspecjalizowanymi w zakresie zamawiania badań sondażowych. W związku z tym, że każdy nowy przetarg jest niejako ponownym rozdaniem kart, nie wiadomo, kto stoi po drugiej stronie, jeśli podmioty nie mają za sobą doświadczenia współpracy. W takiej sytuacji część Wykonawców decyduje się na postawę zachowawczą i nie ujawnianie ewentualnych problemów w realizacji badania. Wychodzą oni bowiem z założenia, że strona Zlecająca nie ma wystarczającej wiedzy i możliwości, aby wpływać na proces badawczy. Niektórzy wyrażają też wątpliwości, co do dobrej woli Zamawiających, uważając, że ich celem jest wykrycie błędu po stronie firmy badawczej, który pozwoli im na nałożenie kary i pozyskanie w ten sposób dodatkowych środków finansowych, które będą mogli przeznaczyć na inny cel niż na badanie społeczne. Mówiąc wprost, zrażeni nieprzyjemną współpracą Wykonawcy twierdzą, że niektórzy Zlecający „tylko czyhają” na możliwość oskarżenia strony



realizującej badanie o naruszenie umowy i odebrania mu wynagrodzenia lub chociaż nałożenia kary.

Inni skarżą się bardziej na niskie kompetencje przedstawicieli strony Zamawiającej. Wykonawcy relacjonują, że zdarza im się spotkać z nierealnymi do wykonania zadaniami (np. odpowiedzenie w jednym sondażu na 54 pytania badawcze) i fetyszyzacją badań przez Zamawiających. Chodzi tu przede wszystkim o postawę Zamawiających wyrażającą się w przekonaniu, że badanie jest w stanie uchwycić zjawiska także nieuchwytnie (jak wpływ akcji promocyjnej na społeczeństwo) i za dużo od niego oczekują. Wykonawca, któremu zależy na dobrej jakości badaniu stara się w takiej sytuacji wytłumaczyć ograniczone możliwości narzędzi badawczych i wskazać rozsądne rozwiązania. Konflikty między stronami zdarzają się też wtedy, gdy Zamawiający nie zgadza się z wynikami raportu albo już na wstępie oczekuje pozytywnych opinii, ponieważ musi je przedstawić instytucji nadrzędnej, a od wyników ewaluacji zależy jego dalsza praca, powodzenie programu lub inne kwestie, które co do zasady nie powinny być uzależnione od wniosków płynących z badania. W tym kontekście Wykonawcy narzekają także na niekomfortową w badaniach ewaluacyjnych konieczność oceny odbiorcy raportu. Zdarza się bowiem, że przedmiot badania dotyczy funkcjonowania instytucji Zlecającej i Wykonawca na podstawie zbieranego materiału empirycznego dokonuje oceny pracy Zamawiającego. Badacze, którzy znaleźli się w takiej sytuacji uważają, że była dla nich niełatwa i stanowi ona przejaw pewnej słabości całego systemu, skoro wymaga on auto-ewaluacji. Niektórzy Zamawiający nie mają należytego dystansu do wyników badań i traktują je z nadmierną osobistością, choć badacze starają się ich przed tym ustrzec także podczas realizacji badania.

Przed dylematem etycznym stają też Wykonawcy, od których wymaga się udostępniania nagrań z wywiadów, transkrypcji czy własnoręcznie podpisanych potwierdzeń udziału w badaniu, co zaprzecza anonimowości badanych i poufności danych. Zlecający tłumaczą, że stoi za tym potrzeba pewności, że ważne z punktu widzenia badania osoby rzeczywiście wzięły w nim udział i nie ma obaw o fałszowanie wyników (z czym niektórzy się w przeszłości spotykali). Jednak praca w atmosferze podejrzeń nie sprzyja realizacji badania i zdaniem Wykonawców, takie warunki zniechęcają respondentów do udziału w rozmowach czy ankietach. Problem ten staje się tym bardziej realny jeśli przedmiot analiz jest wąski, dotyczy konkretnego obszaru (np. powiatu) i w założeniach badania przewidziane są rozmowy z konkretnymi osobami (np. zajmującymi stanowiska w urzędzie). Wówczas anonimizacja źródeł informacji bywa niewykonalna. Badacze muszą dokonać wyboru między spełnieniem oczekiwań Zamawiającego a dochowaniem standardów prowadzenia badań, które przekłada się na ich wizerunek jako firmy. Bywa jednak, że od udostępnienia nagrań lub transkrypcji Zamawiający uzależnia przyjęcie wykonanej usługi i jest to wysoce niekomfortowe dla Wykonawcy, którzy są zmuszeni do postępowania niezgodnie ze sztuką.



Nadmiar kontroli powoduje, że Wykonawcy czują się rzemieślnikami, do których nie ma się zaufania. Narzekają na sytuacje, w których tak dokładnie zostały wyspecyfikowane warunki realizacji badania, że rolą agencji badawczej jest jedynie przeprowadzenie sondażu według określonych przez Zlecającego zasad. Umniejsza to rangę badaczy, którzy zazwyczaj chcą kształtować proces badawczy. Gdy sprowadza się ich do roli wykonawcy poleceń, mają poczucie podważania ich kompetencji, co dodatkowo Zamawiający potęgują kontrolami, u podłoża których leży obawa o manipulacje w procesie realizacji. Taka współpraca nie układa się zbyt pomyślnie, choćby obie strony miały czyste intencje i dobro badania na względzie. Niechęć do realizowania badań, w których wszystko zostało zaplanowane przez Zamawiającego wynika często z poczucia, że badacz jest twórcą, któremu należy dać się wykazać. Pracownicy agencji nie chcą być traktowani jak rzemieślnicy, którzy mają do wykonania konkretną pracę (badanie zgodnie z określonymi wymogami). Uważają bowiem, że ich doświadczenie w branży i wiedza jest źródłem wyższych kwalifikacji niż mają osoby po stronie Zamawiających.

Część Wykonawców uważa, że zapis o zasiadaniu profesora w zespole badawczym jest bezzasadny, gdyż agencja jest w stanie zrealizować badanie bardzo dobrze także bez jego pomocy. W niektórych przypadkach badacze mają poczucie, że wymagania dotyczące kompetencji eksperta służą wyłonieniu w drodze przetargu konkretnego Wykonawcy, który w gronie swoich współpracowników ma jedną z niewielu w Polsce osób spełniających podane kryteria. Gdyby udowodnić taki przypadek można by mówić o „ustawieniu” przetargu, jednak nikt nie podejmuje wysiłku, aby takie sytuacje trafiały na drogę sądową. Mimo wszystko wymagania dotyczące kwalifikacji (w szczególności listy publikacji naukowych) budzą wątpliwości Wykonawców i rzadko kiedy czują oni potrzebę angażowania przedstawiciela świata nauki w badanie, które realizują. Niechętnie patrzą więc też na kontrolowanie udziału eksperta w procesie badawczym, jeśli takowe jest planowane już podczas przygotowania umowy.

## **Postrzeganie rynku zamówień publicznych na badania**

---

Z odmiennych doświadczeń współpracy wynikają zróżnicowane obrazy podmiotów obecnych po obu stronach badania realizowanego w ramach przetargu publicznego. Zarówno rynek agencji badawczych (w tym ewaluacyjnych, consultingowych itp.) jak i instytucji Zamawiających badania jest zdywersyfikowany i wiedzą o tym przedstawiciele obu środowisk.

**ŚWIAT WYKONAWCÓW** przez obie strony jest dzielony na następujące segmenty:

1. Duże agencje badawcze – realizują zwykle tylko duże badania (o wysokiej wartości), do których mają obszerne zaplecze techniczne. Zdaniem

Wykonawców największe agencje w Polsce angażują się w badania dla sektora publicznego tylko wtedy, gdy opłaca im się to biznesowo tzn. w badaniach o wysokiej wartości mają szansę na wygraną przetargu mimo wysokich kosztów (w tym marży nakładanej przez korporację). Przedstawiciele tych firm zwracają uwagę, że udział w postępowaniu przetargowym wymaga od nich wiele trudu i pracy związanej z przygotowaniem oferty, której mogą nie wygrać. W ten sposób agencje, które mają z góry nałożone marże tłumaczą niechęć do uczestniczenia w przetargu wymagającym od nich dużej pracy, w tym szczególnie przygotowania propozycji narzędzia badawczego itp. Można więc powiedzieć, że duże znaczenie przy rozstrzyganiu przetargu mają kryteria zaproponowane w OPZ – im niższy udział ceny, tym większa gotowość do wzięcia udziału w postępowaniu także firm o wysokich kosztach realizacji badań.

2. Mniejsze firmy, których koszty realizacji nie są tak wysokie, ale również możliwości realizatorskie (sieć ankierska itp.) mniejsze. Część z tych firm wyspecjalizowała się w ewaluacji, badaniach przez Internet, lub badaniach określonych polityk np. instrumentów finansowych. Wówczas ich przewagą staje się duże doświadczenie w badaniach z danego obszaru i nierzadko posiadanie ekspertów w danym zakresie wśród członków swojego zespołu. Ścisła specjalizacja – w czym zgodni są Wykonawcy i Zamawiający – nie jest w Polsce możliwa, bo utrzymanie się z badań wąskiego obszaru byłoby bardzo trudne (przy konieczności konkurencji za każdym razem z wieloma innymi, niewyspecjalizowanymi w konkretnym obszarze firmami). Z tego względu firmy tego segmentu podchodzą do zamówień różnego rodzaju badań i część z nich jest wysoko ceniona przez Zamawiających.
3. Wykonawcy, którzy biorą udział niemal w każdym przetargu, a przynajmniej takie pozostawiają wrażenie na Zamawiających, jak i na Wykonawcach. Zdaniem tych ostatnich, często są to firmy jednoosobowe lub firmy „doradcze”, inaczej mówi się też o nich „łowcy różnych zleceń, łowcy zysku”. Przedstawiciele obu środowisk mają nienajlepsze zdanie o tego typu firmach: Zamawiający skarżą się na niską jakość oferowanych przez nich usług, niektórzy twierdzą, że widać to już po złożonej ofercie, która zawiera braki, błędy, niedociągnięcia. Z kolei Wykonawcom najbardziej przeszkadza stosowanie wyjątkowo niskich cen, z którymi trudno konkurować. Często rozmówcy dostrzegają, że tego typu firm powstaje coraz więcej, nie ma jednak wyraźnego postrzegania ich dalszych losów. Jeden z Zamawiających zwrócił uwagę, że po nieudanym badaniu – gdy poniesione wydatki przewyższyły planowane koszty, albo po nałożeniu kary przez instytucję Zlecającą, takie firmy upadają. Inny dostrzega, że część z firm stosujących niegdyś najniższe ceny stara się budować swoją markę i potencjał podnosząc jakość badań, a tym samym i koszty. Niektórzy Wykonawcy są zaś zdania, że tego typu „małe firemki są zmorą; powstają rokrocznie z młodym, niedoświadczonym zespołem, ich głównym celem jest zarobienie pieniędzy poprzez stosowanie dumpingowych cen - i to co roku wykwita”.

4. Konsorcja – podmiotów, które mają np. dostęp do szczególnych ekspertów lub prawników przygotowujących wyjątkowo dobre oferty, z firmami tanio oferującymi usługi realizatorskie. Część Zamawiających ma do nich duży dystans ze względu na obawy związane z podwykonawstwem, które zostały omówione wcześniej. Inni nie mają wykrystalizowanego zdania o tego typu Wykonawcach. Przedstawiciele tego środowiska skarżą się na konieczność rywalizowania i współpracy jednocześnie – zdarza się bowiem, że w jednym przetargu dane dwie firmy stanowią konsorcjum i wspólnymi siłami dążą do zwycięstwa, a następnie realizacji badania, a w drugim składają konkurencyjne wobec siebie oferty.
5. Specjaliści z uczelni wyższych – o których mówią w zasadzie wyłącznie Wykonawcy. Zdaniem niektórych z nich ci realizatorzy mają wiedzę nie z praktyki badawczej, a wyłącznie teorii naukowej. Ich przewagą jest znajomość metodologii i możliwość przygotowania oferty odpowiadającej potrzebom Zamawiającego, a jednocześnie – na co bardzo narzekają przedstawiciele innych firm badawczych – możliwości realizacyjne dzięki studentom, do których mają dostęp. Wykonawcy są przekonani, że jakość usług badawczych świadczonych przed tego typu podmioty są niskiej jakości, choć żaden z Zamawiających nie miał podobnych doświadczeń. Niektórzy Wykonawcy są zdania, że właśnie te podmioty szczególnie „psują rynek”.

Zamawiający potrafią krótko scharakteryzować Wykonawców: małe firmy działają bardziej sprawnie, są w stanie szybciej zgromadzić zespół, napisać ofertę, duże agencje robią to wolniej, ale bardziej skrupulatnie, co ma przełożenie na jakość ofert – zdaniem Zamawiających złożone przez duże firmy są przemyślane i uporządkowane, a tych przygotowanych przez małe firmy widoczna jest niska jakość. Niewątpliwie podział na „małe” i „duże” firmy realizujące badania jest dużym uproszczeniem, ale oddaje problem, z którym mierzą się tak Zamawiający badania, jak i agencje konkurujące ze sobą na rynku badawczym.

*„Małe zamówienia – małe firmy, sporadycznie większe firmy, ale sporadycznie... tak mi się wydaje. Ale jednak duże ciastka są dla dużych graczy. To jest kwestia jakości, po prostu. Jakość kosztuje”.*

(Wykonawca)

**ŚWIAT ZAMAWIAJĄCYCH** również jest postrzegany przez obie strony w podobny sposób, choć generalnie można powiedzieć, że Zlecający mają nieco lepsze zdanie o przedstawicielach swojej i pokrewnych instytucji niż jest to sugerowane przez Świat Wykonawców.

1. Duże instytucje, agendy rządowe, dysponujące wysokimi środkami na badania; w których pracują badacze, osoby o wysokich kompetencjach i wiedzy na temat tego, co i w jaki sposób chcą badać. Ich przedstawiciele zwracają uwagę na to, że dla Zamawiających przygotowanie przetargu to również koszty i ryzyko, proces ten trwa bowiem długo i w dużej mierze koncentruje się na tym, aby Wykonawcy rozumieli zapisy OPZ i SWIZ zgodnie z intencją ich autorów. Jak zauważają przedstawiciele instytucji „może się z tego zrobić milion stron”, a i tak nie ma pewności, czy badanie będzie przynosiło satysfakcjonujące efekty, ponieważ w dużej mierze zależy to od Wykonawcy. Zamawiający przygotowując dokumentację, często długo określają kryteria, które zaakceptują działy prawne, umowę, która przewidzi potencjalne ryzyka, a na koniec dużo czasu zajmuje im ocena ofert według kryteriów zapisanych w SIWZ.
2. Instytucje związane z funduszami Unii Europejskiej: zarządzające, wdrażające programy i je realizujące, które zlecają głównie ewaluacje swoich programów, wydatkowania środków unijnych na różnych poziomach (od centralnego do regionalnych). Korzystanie ze środków Unii Europejskiej często, a przynajmniej w percepcji Wykonawców, wiąże się z koniecznością poddania się ewaluacji. Sytuacja, w której dana instytucja sama określa cele, metody i grupę badawczą, dzięki czemu badanie jest „skazane na sukces”, była krytykowana, choć tylko przez jednego rozmówcę.
3. Administracja publiczna na szczeblu centralnym – silnie zbiurokratyzowana i zdaniem niektórych uwikłana w procesy polityczne, ale zdająca sobie sprawę z istoty badań społecznych i posiadająca wyspecjalizowane komórki do ich zamawiania.
4. Instytucje na poziomie regionalnym, które pewne badania muszą realizować w wyniku wymogów prawnych, choć często zamawiają badania za niższe kwoty i poza procedurą przetargową. Wykonawcy opisują współpracę z tego typu Zamawiającymi jako zupełnie bezproblemową, ponieważ wykazują oni najmniejsze zaangażowanie w proces badawczy. Z relacji Wykonawców ogranicza się ono do przygotowania przetargu i wyłonienia wykonawcy, a następnie powierzając mu wszystko, niejako zapomina o tym przedsięwzięciu do momentu odbioru jego rezultatu końcowego.
5. NGOs – czasem zamawiają badania, w tym ewaluacyjne, ale rzadko w ramach przetargu publicznego (ze względu na mniejsze kwoty zamówień); badania te często, zdaniem Wykonawców, realizowane przez NGOs zajmujące się m.in. badaniami. Wśród rozmówców pojawił się problem, że świat organizacji pozarządowych jest zamknięty na inne instytucje i niechętnie poddaje się ewaluacji zewnętrznej, ale realizuje badania na własny użytek za pomocą innych organizacji tego samego typu.

Poza powyższą segmentacją Wykonawcy często dzielą Zamawiających na tych, którzy posiadają wysoką wiedzę i kompetencje w zakresie badań oraz takich, którzy mają niewielką wiedzę. Do drugiej grupy zaliczają pracowników tych instytucji, które mają instytucjonalny obowiązek realizacji badań a jednocześnie nie przywiązują do tego większej wagi. Zdarza się, że osoba zamawiająca badania jest odpowiedzialna za szereg innych zadań i nie rozwija swoich kompetencji w zakresie metodologii, także ze względu na ograniczone możliwości. Wśród Zamawiających występują tacy, których zdaniem relacja kompetentnych do słabszych badaczy w instytucjach Zlecających nie różni się istotnie od tej na rynku badawczym (po stronie Wykonawcy).

## CZĘŚĆ III:

### NARODZINY DZIECKA...

### CZYLI O LOSIE RAPORTU BADAWCZEGO PO WYPEŁNIENIU USTALEŃ PRZETARGOWYCH

**Część trzecia** raportu odnosi się do rezultatów współpracy między Zlecającymi i Wykonawcami, która została zaaranżowana na podstawie przepisów Ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Każdorazowo jej namacalnym efektem jest raport badawczy i to właśnie z tej perspektywy warto również przyjrzeć się kondycji zamówień publicznych na badania społeczne w Polsce.

#### **Czy raport to „półkownik” z wyboru?**

---

Jaki jest cel realizacji badań z przetargów publicznych? Czy realizuje się je jedynie ze względu na wymóg instytucjonalny, po to żeby wydać pieniądze? A być może z powodów poznawczych, aby społeczeństwo mogło wiedzieć o sobie więcej i stać się bardziej przejrzyste? Między innymi na te pytania chcieliśmy poznać odpowiedzi przystępując do niniejszego badania.

W obszarze „przydatności” badań realizowanych w ramach przetargów publicznych należy odróżnić te badania, które zlecane są przez instytucje, które swoją główną działalność skupiają właśnie w obszarze badań (np. nad edukacją czy przedsiębiorczością) oraz te realizowane na zlecenie różnych urzędów w różnych częściach Polski, gdzie działalność stricte badawcza jest tylko małym fragmentem wszystkich obowiązków. Specyfika tych instytucji bardzo różni się od siebie głównie ze względu na częstotliwość zamówień, ale także ze względu na stopień wiedzy pracowników i ich doświadczenia w tym zakresie. Należy też pamiętać o tym, że poszczególne badania mocno różnią się od siebie - szczególnie te będące badaniami ewaluacyjnymi oraz te, które dotyczą szerokiej tematyki społecznej. Różne pozostaje również spojrzenie na temat, w zależności od tego, czy jest to perspektywa Wykonawców czy Zamawiających, choć między tymi dwoma światami i tak zdarzają się punkty wspólne.



Na podstawie naszych badań obejmujących kilkanaście wywiadów z Wykonawcami i Zamawiającymi ciężko jest wyrokować i stawiać tezy odnośnie całego rynku zamówień publicznych. Można jednak zauważyć pewną tendencję, zgodnie z którą, zarówno wśród Wykonawców jak i Zamawiających, badania realizowane z szerokiej tematyki społecznej są częściej uznawane jako te, które przeprowadzane są po to, żeby się czegoś dowiedzieć, coś odkryć i zmierzyć, aby później wdrażać w życie konkretne rozwiązania. Krótko mówiąc, częściej przypisuje się im cel poznawczy. Być może jest tak, ponieważ badania te są postrzegane jako te mniej uwikłane w procesy biurokratyczne, ponieważ po stronie Zamawiającego są osoby, które z badaniami mają do czynienia na co dzień i jest to ich główna działalność. Inaczej jest chociażby w przypadku administracji publicznej, gdzie osoby zamawiające badania często nie są obeznane w tej tematyce. Co ciekawe, jeden z przedstawicieli instytucji zamawiającej badania społeczne przyznał, że nigdy nie wymaga od firmy badawczej tworzenia konkretnych rekomendacji. Raport ma być diagnozą pewnych problemów, opisem sytuacji na podstawie których można wyciągnąć konkretne wnioski. Jednak zespół badawczy stykający się z danym problemem jedynie przez jakiś czas, nigdy nie wypracuje tak złożonych i biorących pod uwagę inne uwarunkowania rekomendacji, jak osoba pracująca w konkretnym temacie od lat. Rzadko spotykaliśmy się z taką postawą, niemniej jednak ma to zapewne również związek z wyspecjalizowaniem danej instytucji. Zarzuty odnośnie celowości i przydatności badań pojawiają się głównie w kontekście projektów ewaluacyjnych o małym, regionalnym zasięgu - to ich wyniki były najczęściej oceniane jako te, które zazwyczaj zdobią półki lokalnych urzędów nie będąc wykorzystywanymi. Jeden z naszych rozmówców takie raporty nazwał „półkownikami” i tym terminem będziemy się posługiwać w niniejszym podrozdziale. Chodzi tu o raporty, które tuż po oddaniu trafiają na półki urzędów i nie są wykorzystywane pod względem merytorycznym.

Badani często twierdzili, że opisane powyżej badania ewaluacyjne robi się tylko i wyłącznie dlatego, że taki jest wymóg instytucjonalny, przez to zdarza się, że są wykonywane bezrefleksyjnie i nie korzysta się z ich wyników. Trudno nie zgodzić się z faktem realizacji badań ewaluacyjnych z konieczności instytucjonalnej, jednak sam w sobie nie jest to powód, aby raporty z takich badań trafiały na półki i były bezużyteczne. Na podstawie rozmów z uczestnikami badania dało się wyróżnić kilka, według nas kluczowych powodów, dlaczego gros opracowań badawczych trafia na urzędowe półki bez ich specjalnego wykorzystywania.

Jako, że naszymi rozmówcami byli Zamawiający z większych instytucji, często zajmujący się badaniami w ramach swoich codziennych, pracowniczych obowiązków, w ocenie zjawiska „półkowników” często byli zgodni z Wykonawcami. Prawdopodobnie wynika to z faktu, iż traktowali tego rodzaju badania jako coś odrębnego od polityki i historii firm, w których sami pracują i w ramach których sami zamawiają badania. Pytani o badania zamawiane z powodów instytucjonalno-finansowych, prawdopodobnie brali pod uwagę te, którymi zajmują się niewyspecjalizowane w tym jednostki (np. mniejsze urzędy).

Zdaniem **obydwu** grup badanych powody odkładania raportów na półki bez ich wykorzystywania są następujące:

### TRUDNOŚĆ MATERIAŁU

Raporty, które urzędnicy dostają na koniec projektu są często napisane trudnym, niecodziennym dla zamawiającego językiem. Osoby nie mające wykształcenia socjologicznego zostały więc postawione przed koniecznością czytania badań i rozumienia ich wyników, co wbrew pozorom nie jest takie proste. Część rozmówców zauważa nawet, że język raportów konkretnie z badań ewaluacyjnych jest szczególnie trudny i wymagający (zwłaszcza biorąc pod uwagę kryteria i wskaźniki w badaniach ewaluacyjnych).

*Idealnie by było, gdyby wszyscy się rzucili na to badanie (...), natomiast czasami tak jest, że to jest ciężko strawna forma. Według naszych badań, które przeprowadziliśmy z wykonawcami z UW, badania ewaluacyjne mają jeden z największych poziomów skomplikowania jakie są (...). Więc to jest skomplikowana działka i to jest tak, że jeżeli ktoś nie musi tego przeczytać to tego nie robi, bo to jest po prostu niestrawne.*

(Zamawiający)

### ODGÓRNA KONIECZNOŚĆ

Badania zamawia się z konieczności instytucjonalnej, ważny jest więc cel, czyli uzyskanie raportu, a nie to jak się go później wykorzystuje. Istnieje poczucie, że decydują rezultaty (powstanie samego raportu) i zadowolenie danej instytucji. Chodzi o wykonanie odgórnie narzuconego obowiązku, a nie realne z niego skorzystanie.

*Jeżeli wykonawca robi to badanie to niech robi. Wystarczy jakiś raport. Mniej lub bardziej udany. A czy on jest jakoś faktycznie dyskutowany, czy jest on analizowany, czy się wykorzystuje te wyniki, czy te potrzeby informacyjne zostały dobrze zdefiniowane, czy źle, a w związku z tym nikt nie zwraca uwagi na to co w tym raporcie jest, bo nie jest to potrzebne do życia, do prasy, no to tak to można by było nazwać. To jest oczywiście uproszczone widzenie rzeczywistości.*

(Zamawiający)



Jeśli chodzi natomiast o **perspektywę samych Zamawiających** to znamienne jest to, że zazwyczaj zaprzeczają oni, jakoby badania robiło się jedynie z powodu konieczności wydatkowania pieniędzy, twierdzą, że rzadko jest to cel sam w sobie. Przyznają jednak, że inną kwestią jest użyteczność tych badań i zgromadzonych w jego ramach danych, tworzy się po prostu wiedzę ciekawą, aczkolwiek umiarkowanie potrzebną. Jaka jest przyczyna powstawania „półkowników” według Zamawiających?

### **MASOWOŚĆ BADAŃ EWALUACYJNYCH**

Tworzy się dużo badań na podobne tematy, dodatkowo zdarza się, że badania te są skumulowane w jednym czasie (np. różne urzędy muszą przeprowadzić badanie ewaluacyjnego jednego lub nawet kilku projektów jednocześnie). Dodatkowo badanie te realizuje się w krótkim przedziale czasowym przez co prawdziwy cel, czyli wiedza staje się już mniej ważny. Sprzyja to również wyspecjalizowaniu się firm gorszej jakości w danym temacie, przez co produkt końcowy nie jest wartościowy.

*„Coraz więcej się zamawia, coraz więcej się bada, ale to nie przekłada się na to, że coraz więcej się z tych badań korzysta”.*

(Zamawiający)

**Wykonawcy** zwracają natomiast uwagę na jeszcze inne aspekty opisywanego przez nas zjawiska:

### **BRAK DOŚWIADCZEŃ ADMINISTRACJI**

Przed ogromnym napływem gotówki wynikającej z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i brania udziału w projektach przez nią finansowanych, nikt nie pomyślał o przygotowaniu administracji do nadchodzącej sytuacji. Urzędnicy nie mieli wiedzy na temat badań przez co traktowali je jako standardowe wypełnianie procedur, jako „dodatkowy” obowiązek. Nikt nie pomyślał o uświadomieniu pracowników państwowych, wytłumaczeniu im czym są badania społeczne i czego można się za ich pomocą dowiedzieć.

*Nikomu nie przyszło do głowy przed przystąpieniem Polski do UE, że potrzebny jest wysiłek przygotowawczy. Administracji nie poddano ewaluacji.*

(Wykonawca)

## WŁASNE STANDARDY

To, że przetarg realizowany jest z powodów instytucjonalnych, nie znaczy z automatu tego, że urzędnicy nie chcą go przeprowadzić jak najlepiej. Problemem jest jednak ponownie brak doświadczenia w zakresie badań i inna kultura organizacji niż ta panująca w firmach badawczych. Urzędnicy traktują ten temat zgodnie z własnymi standardami włączając badanie w zbiurokratyzowany schemat, gdzie konferencję prezentującą wyniki badania planuje się wraz z rozpoczęciem przetargu. Wykonawcy zwracają uwagę na zbytnie przywiązanie urzędników do przepisów prawa i OPZ oraz na administrowanie badaniem w sposób nadmiernie sformalizowany. Zjawisko jest szczególnie widoczne w końcowym etapie badania, Wykonawcy skarżą się na uciążliwe uwagi dotyczące formalnego wyglądu raportu – koloru tabel czy wielkości czcionki. Trzeba jednak wziąć pod uwagę to, że Zamawiający oceniają go według własnych kryteriów poznawczych. Być może fakt, że Wykonawcy i Zamawiający pochodzą niejako z dwóch światów również przyczynia się do tego, że wyniku badania powstają „półkowniki”.

## PROBLEM AUTOEWALUACJI

To kolejny aspekt procesu zamawiania badań publicznych, który powoduje opisywaną w niniejszym podrozdziale sytuację. Często bywa tak, że Wykonawca podczas zleconego mu badania ocenia de facto działania i pracę swojego klienta. Zdarza się, że w związku z tym zadowolenie z produktu końcowego jest uzależnione od konkretnych wyników. Bywa również tak, że oczekuje się tak skonstruowanych narzędzi, aby wyniki były korzystne dla zamawiającego, który na podstawie badania rozliczany jest ze swojej pacy. Raport z takiego badania jest tak naprawdę jedynie formalnością i potwierdzeniem założeń klienta.

## DLACZEGO WYNIKI BADAŃ Z PRZETAGRÓW PUBLICZNYCH NIE SĄ WYKORZYSTYWANE?



## Niegospodarność

Realizacja badań głównie z powodów i wymogów instytucjonalnych, brak wyedukowania części osób zamawiających badania czy skupienie się na kryterium cenowym zamawianego badania prowadzą de facto do problemu, który można określić jako niegospodarność wydatkowania pieniędzy na badania publiczne. Naszym zdaniem da się wyróżnić kilka czynników sprawiających, że mamy do czynienia z błędnym kołem powodującym sytuację, w której nadmierna dbałość o wydatkowanie publicznych pieniędzy kończy się paradoksalnie ich marnotrawstwem. Ale zacznijmy od początku – co składa się na efekt niegospodarności.



Urzędnik dostaje więc finalnie produkt który tylko utwierdza go w przekonaniu, że badania nie wnoszą żadnej wartości dodanej do jego pracy. Nie dostarczają wiedzy ani podstaw do wydania rekomendacji na przyszłość. Przy następnym przetargu na realizację badania schemat się więc powtarza. Efekt jest taki, że Zamawiający, którzy chcieli zadbać o finanse publiczne tak naprawdę spowodowali, że zostały one wydane na produkt zwany w tym raporcie „półkownikiem”. Oczywiście zdarza się – i na to

uwagę zwracają Wykonawcy – że przekonanie o nieprzydatności wyników badania nie jest efektem niskich standardów firmy badawczej a podejścia urzędników, którzy zamiast wyników badań, wolą ufać własnym przekonaniom i doświadczeniu – o tym szerzej pisaliśmy w wątkach odnoszących się do autoewaluacji.

*Chodzi o to, żeby zwiększyć moc rażenia takiego badania, bo to jest podstawowy produkt - po co robić badanie, jeżeli ono nie prowadzi do konkretnych zmian. To są wtedy zmarnowane pieniądze.*

(Zamawiający)

*Przychodzi pani Krysia i mówi, tak nie jest, ja znam swoich pracowników i wiem, że jest inaczej. My tłumaczymy, że tu zbadaliśmy reprezentatywną próbę, ale to w ogóle nie dociera, pani wie lepiej i koniec kropka. Więc to jest tylko przemilenie publicznych pieniędzy.*

(Wykonawca)

Ważnym czynnikiem w przedstawionym wyżej schemacie jest strach urzędników, obawa o posądzenie o nienależyte wydanie pieniędzy publicznych. W poprzednich rozdziałach pisaliśmy już, że Wykonawcy zwracają w tym kontekście uwagę na nadmierne przywiązanie urzędników do przepisów, ale też do samej ustawy, w której mowa jest o tym, jak ważne jest efektywne gospodarowanie publicznymi pieniędzmi. Urzędnicy więc – podążając za tym, co im znane - a więc za ustawą, zwracają zbyt dużą uwagę na cenę. Wygrywa więc, co prawda najtańsza, ale często słaba merytorycznie oferta. Paradoksalnie mamy więc do czynienia z sytuacją, w której urzędnicy chcąc być postrzegani jako osoby racjonalnie zarządzające budżetem, są tylko pozornie gospodarni.

*Z drugiej strony, fajne jest to, że ta ustawa dopuszcza wykorzystywanie innych kryteriów niż cena, ale urzędnicy tego nie chcą, bo może przyjść kontrola i powiedzieć: Pani Krysio, czym się Pani kierowała wybierając tą i tą agencję badawczą? – No, tym, że mają doświadczenie. – Dobrze. A jakie było kryterium? – Referencje.*

(Wykonawca)

Jednak ze strony Zamawiających pojawiają się z kolei głosy, że podejście Wykonawców do badań z przetargów publicznych jest na tyle specyficzne, że również mają oni swój udział w opisywanym procederze. Część Zamawiających twierdzi, że Wykonawcy mają poczucie, że pieniądze pochodzące od administracji publicznej to

wspólne pieniądze obywateli, więc „nie ma po co o nie dbać”. Być może takie podejście również przyczynia się do badań słabych merytorycznie.

Zdarza się oczywiście, że przetarg – nawet ten w którym najważniejszym kryterium jest cena – wygra firma, która zrelizuje – w miarę ograniczonego budżetu - badanie na podstawie, którego da się wysnuć wnioski i sformułować przydatne rekomendacje. Są również przetargi, w których cena nie jest jedynym wyznacznikiem wyboru firmy badawczej. Jednak i w tym wypadku mamy do czynienia z niegospodarnością, w nieco innym tego słowa znaczeniu. Chodzi w tym kontekście o kwestie związane ze złym rozporządzeniem samym procesem badawczym. Wielu Wykonawców wspominało, że główną barierą i trudnością w realizacji badania jest czas. Konieczność szybkiego napisania oferty badawczej, na którą zazwyczaj jest jedynie kilka dni czy szybkiej realizacji badania, a później napisania raportu powoduje, że badanie, które miało potencjał traci na wartości. Być może ta kwestia również wynika z braku wyedukowania Zamawiających w tym zakresie, braku wiedzy na temat czasu realizacji poszczególnych etapów badania. Jeden z rozmówców wspominał sytuację, kiedy na realizację około 400 wywiadów pogłębionych jego kilk osobowa firma miała zaledwie trzy miesiące. Presja czasu, będąca symbolem badań komercyjnych, niepotrzebnie ma również odzwierciedlenie w przetargach publicznych. Niegospodarność w obszarze zarządzania harmonogramem przetargu publicznego na badania społeczne również może prowadzić do obniżenia standardu projektu końcowego, jakim są raport i rekomendacje.

*Często w zamówieniach jest presja czasu, a ona wynika z tego, że w finansach publicznych nie ma płynności, np. trzech – czterech lat. Są sezony ogórkowe i maj, czerwiec – gdzie tych przetargów jest mnóstwo. Trzeba próbować te budżety spinać. Bo jak nie ma presji czasu, to jest też czas na zastanowienie i czas na poprawianie błędów. A ludzie nie poprawiają błędów, bo już muszą coś mieć.*

(Zamawiający)

*Bardzo rzadko mi się zdarzało startować w przetargu, w którym miałem więcej niż pięć dni roboczych na złożenie oferty. I to jest też zaskakujące, bo... ja nie wiem z czego to się bierze?*

(Wykonawca)

Niniejszy raport stanowi nie tyle krytykę, co przede wszystkim próbę zdiagnozowania najważniejszych problemów, z którymi Zamawiający oraz Wykonawcy mają do czynienia w sferze zamówień publicznych na badania społeczne. Wywiady indywidualne poprzedzające napisanie tego tekstu utwierdziły nas w przekonaniu, że tego typu diagnoza nie tylko odzwierciedla w pewnym stopniu kondycję tej sfery, ale również odpowiada na sygnalizowaną przez naszych rozmówców potrzebę jej usprawnienia tak, by produkty finalne przetargów w postaci raportów badawczych stawały się coraz lepsze pod względem merytorycznym.

Na Straży Sondaży w rozmowach z organizatorami i uczestnikami przetargów na badania społeczne bardzo często spotykało się z opinią twierdzącą, iż poziom badań i raportów realizowanych na podstawie postępowań przetargowych wciąż pozostaje niezadowalający. Raport jako główną przyczynę tego stanu rzeczy wskazuje relacje panujące między Zamawiającymi i Wykonawcami. W kontekście tego wniosku należy również pamiętać o tym, że relacje te są niejako pochodną zbyt ogólnych przepisów (nieuwzględniających specyfiki badań społecznych jako przedmiotu zamówienia publicznego) pochodzących z Ustawy Prawo Zamówień Publicznych.

Współpraca między Zamawiającymi i Wykonawcami nawiązuje się niejako z dwóch powodów: poznawczych oraz w skutek nakazów systemowych. Z jednej strony, to właśnie konieczność podpierania decyzji politycznych i administracyjnych wynikami badań oraz w konsekwencji konieczność wydatkowania pieniędzy publicznych na badania prowadzi do nawiązywania współpracy przez Zamawiających i Wykonawców. Z drugiej strony, nie należy jednak zapominać o tym, że u podstaw systemowego nakazu konfrontowania decyzji politycznych z wynikami badań leży potrzeba bliższego zapoznania się ze specyfiką tego obszaru życia społecznego, na które będą one miały wpływ.

Przyjęta w raporcie metafora małżeństw aranżowanych jest adekwatna do przypadku relacji istniejących między Zamawiającymi a Wykonawcami badań zleczanych w ramach zamówień publicznych, ponieważ pozostają one w dużej mierze oparte na zasadzie konieczności wynikającej z nakazów systemowych oraz z pobudek poznawczych. O ile samo zapotrzebowanie na badania społeczne zgłaszane przez instytucje państwowe należy postrzegać jako pozytywne zjawisko, to już stopień niezadowolenia uczestników tej sfery zamówień publicznych warto traktować jako niepokojący symptom. Analizując to, w jaki sposób badani rekonstruowali swój udział oraz udział drugiej strony w procesie realizacji sondażu, można było odnieść wrażenie braku chęci wzajemnej współpracy.

W sferze zamówień publicznych na badania społeczne, tak jak to zostało opisane we wcześniejszych częściach raportu, biorą udział podmioty o różnej wielkości, samodzielnie bądź w ramach konsorcjum. Pewien stopień zróżnicowania występuje zarówno po stronie Zlecających, jak i po stronie Wykonawców. Poszukując jednak uogólnionego modelu współpracy między tymi dwoma światami docieramy ponownie do metafory małżeństwa aranżowanego. Współpraca nawiązywana z konieczności, aranżowana w oparciu o potrzebę zrodzoną przez Ustawę Prawo Zamówień Publicznych, naznaczona jest dodatkowo sporą dozą nieufności. Aby usprawnić proces realizowania badań na podstawie zamówień publicznych należy w pierwszej kolejności dążyć do zredukowania właśnie braku zaufania między Zamawiającymi i Wykonawcami.

Fakt, iż większość wysiłków uczestników zamówienia publicznego koncentruje się na tworzeniu Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia oraz Opisu Przedmiotu Zamówienia nie jest przypadkowy. Porównanie tego etapu współpracy między Zamawiającymi i Wykonawcami do spisywania intercyzy przez niedarzących się zbyt dużym zaufaniem małżonków można uznać więc za trafne. Czynnikiem zapalnym przede wszystkim pozostaje kwestia oceny i wyboru ofert składanych przez firmy badawcze. To na tej płaszczyźnie Wykonawcy definiowani są jako *rzemieślnicy, do których nie można mieć pełnego zaufania*, a Zlecający postrzegani są jako *ignoranci metodologiczni*, którzy dysponują zbyt małą wiedzą z zakresu realizacji badań społecznych.

Zarzuty artykułowane przez obie strony można jednak sprowadzić do wspólnego mianownika – jakości badań realizowanych na podstawie przetargów publicznych. Aby nie dochodziło do sytuacji, w której raport zrealizowany na podstawie badań fundowanych ze środków publicznych trafia niewykorzystany na półkę, należy zarówno zadbać o wyższe kompetencje urzędników w korzystaniu z wyników badań, jak i również troszczyć się o to, by badania prowadzone były w sposób jak najbardziej zgodny z duchem metodologii. Nie ulega wątpliwości także to, że samo myślenie w kategoriach niskiej ceny na dłuższą metę okazuje się niewystarczające. Opaczne rozumienie gospodarności jako taniości i oszczędności w wydatkowaniu środkami publicznymi na badania prowadzi finalnie do efektu niegospodarności. Badania dobrej jakości wymagają i wymagać będą adekwatnych nakładów finansowych.