

Dr hab. Jerzy Boehlke
Uniwersytet Mikołaja Kopernika
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania
Katedra Ekonomii

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Marcina Kępy

na temat

„Kontraktowanie w zamówieniach publicznych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej”

1. Uwagi ogólne o przedmiocie, celu i treści pracy

Problematyka zamówień publicznych jest obecna w nauce i praktyce gospodarczej od wielu lat. Jej praktyczne aspekty rodzą zarówno w Polsce, jak i w innych krajach wiele kontrowersji natury prawnej, organizacyjnej i ekonomicznej i politycznej. Jednym ze spektakularnych przykładów wagi, złożoności i konsekwencji stosowania określonych regulacji w tym zakresie była budowa autostrad w Polsce przed mistrzostwami Europy w piłce nożnej w 2012 roku. Odniesienie problematyki zamówień publicznych do skali samorządu terytorialnego w przypadku Polski jest z pewnością uzasadnione nie tylko bardzo wysokim udziałem administracji samorządowej w ogólnej liczbie zamawiających, ale również wysoką wartością samorządowych wydatków inwestycyjnych wpływających w decydującym stopniu na wartość zamówień publicznych. Jest to z pewnością sytuacja dość standardowa dla krajów Unii Europejskiej, w której polityka regionalna jest ważnym elementem polityki społeczno-gospodarczej. Jak dotąd, w literaturze przedmiotu dominuje prawne podejście do zagadnień zamówień publicznych. W przypadku Unii Europejskiej mieści się ona w koncepcji prawa konkurencji i polityki konkurencji. Podstawą aktów prawnych dotyczących zamówień publicznych w Unii Europejskiej jest Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności artykuły 53, 62 oraz 114, które lokują problematykę zamówień publicznych w obszarze gospodarczych swobód traktatowych, a więc w ramach problematyki dotyczącej regulacji rynku wewnętrznego, którego funkcjonowanie nie powinno w żadnym stopniu utrudniać swobodnego przepływu towarów i usług. W ujęciu podmiotowym unijne regulacje

zamówień publicznych dotyczą zamawiania dóbr i usług przez podmioty podlegające prawu publicznemu. Do takich podmiotów zaliczane są samorządy terytorialne, W Polsce kwestie zamówień publicznych reguluje ustawa Prawo Zamówień Publicznych. W przeciwieństwie do relatywnie dużej liczby prawnych analiz zagadnień dotyczących zamówień publicznych, prace z tego zakresu odwołujące się do teorii ekonomii, w szczególności do nowej ekonomii instytucjonalnej należą w Polsce ciągle do rzadkości. Utrudnia to z pewnością zrozumienie istoty i przebiegu procesów będących konsekwencją zamówień publicznych, co niewątpliwie wpływa na jakość tworzonego i funkcjonującego w tym obszarze prawa. Poruszona przez Autora problematyka jest zatem bardzo aktualna nie tylko z praktycznego punktu widzenia, ale również z punktu widzenia oceny możliwości wykorzystania dorobku badawczego nowej ekonomii instytucjonalnej. Dotychczasowa skala prowadzonych badań empirycznych na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej, w szczególności odnoszących się do określonych sektorów gospodarki oraz wybranych typów podmiotów gospodarczych nie jest w Polsce zbyt imponująca, chociaż obserwacja publikacji pomieszczonych w literaturze światowej, między innymi w czasopiśmie *Journal of Economic Issues* wyraźnie wskazuje na jej wzrost. Rozprawa doktorska p. Marcina Kępy wpisuje się więc w najbardziej aktualny nurt badań nad procesem regulacji rynków wykorzystując do tego aparat pojęciowy i koncepcje teoretyczne rozwijającej się bardzo dynamicznie w ostatnich latach nowej ekonomii instytucjonalnej.

Roblem badawczy poruszony w ramach przedłożonej przez Autora rozprawy doktorskiej dotyczy pytania, czy interwencja ustawodawcy usunęła dysfunkcje zamówień publicznych, które powodowały powstawanie straty finansowej po stronie podwykonawców robót budowlanych wskutek działań oportunistycznych lub pokusy nadużycia wykonawców kontraktów publicznych. Tak postawiony problem badawczy lokuje pracę jako ważną próbę udzielenia odpowiedzi na gruncie teoretycznym na pilne wyzwania praktyki gospodarczej. Celem rozprawy jest, zgodnie z deklaracją jej Autora, opis i wyjaśnienie kontraktowania w zamówieniach publicznych przy użyciu pojęć i narzędzi nowej instytucjonalnej ekonomii. Powyższy cel Autor zamierza zrealizować badając zagadnienia kontraktowania robót budowlanych w zamówieniach publicznych dotyczących realizacji zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. W badaniu tym uwzględniono stan prawny sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy *Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw*. Celowi temu towarzyszy hipoteza badawcza, głosząca, że interwencja ustawodawcy przyniosła skutek w postaci usunięcia dysfunkcji zamówień publicznych, powodującej zatory płatnicze, ale stworzyła po stronie podmiotów zamawiających dodatkowe koszty transakcyjne typu *ex post* związane z monitoringiem

przepływów finansowych na linii: wykonawca robót budowlanych – podwykonawca robót budowlanych. Tematyka pracy jednoznacznie plasuje ją w obszarze zastosowań nowej ekonomii instytucjonalnej, co jest niewątpliwie jednym z jej walorów. Reasumując, rozprawa doktorska mgr Marcina Kępy odnosi się do tematyki aktualnej, ważnej zarówno dla teorii, jak i praktyki gospodarczej, a cel pracy i postawiona hipoteza badawcza mają charakter naukowy. Na podstawie sformułowanej powyżej oceny ogólnej przedmiotu, celu i treści pracy stwierdzam, że temat rozprawy doktorskiej został sformułowany prawidłowo, przedmiot badań uważam za istotny dla nauki i polityki gospodarczej, a ujęcie problemu stanowi wyodrębnione zadanie badawcze, całkowicie odpowiadające wymogom rozprawy doktorskiej.

Ocena zawartości rozprawy

Recenzowana rozprawa jest opracowaniem zawierającym 207 stron maszynopisu. Treść rozprawy składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia, bibliografii, spisów wykresów, tabel i rysunków oraz załącznika zawierającego wzór kwestionariusza wywiadu. Rozprawę przeczytałem z dużym zainteresowaniem. Struktura pracy jest spójna i logiczna. Bibliografia pracy obejmuje 208 pozycji opublikowanych w języku polskim i angielskim, pochodzących w większości z ostatnich 20. lat. Zakres cytowanej literatury należy uznać za właściwy i całkowicie odpowiadający zagadnieniom prezentowanym w pracy.

We wstępie Autor trafnie uzasadnia zarówno wybór tematu, jak i cel rozprawy oraz hipotezę badawczą i podporządkowaną jej procedurę przeprowadzenia analizy teoretycznej i badań empirycznych, a ponadto zasygnalizował zawartość poszczególnych rozdziałów.

Przedmiotem rozdziału pierwszego jest charakterystyka aktywności jednostek samorządu terytorialnego w zamówieniach publicznych, omówienie źródeł finansowania i parametryzacji ich wydatków inwestycyjnych oraz wprowadzenie pojęć i narzędzi analitycznych nowej ekonomii instytucjonalnej istotnych dla realizacji celu pracy.

Rozdział drugi zawiera kwestie dotyczące regulacji zamówień publicznych w Polsce, w szczególności charakterystykę ewolucji ustawodawstwa o zamówieniach publicznych. Przyjmując definicje instytucji podaną przez D. Northa, Autor dokonał interesującej prezentacji i interpretacji instytucji przetargu nieograniczonego w świetle modelu konkurencji doskonałej. Należy przyznać, że z punktu widzenia teoretycznych podstaw teorii regulacji gospodarczej związanych z ekonomią dobrobytu i koncepcją zawodności rynków jest to zabieg celowy i uzasadniony. W rozdziale tym podjęto również próbę segmentacji zamówień publicznych związanych z wydatkami inwestycyjnymi jednostek samorządu terytorialnego, ważną dla zawartości następnych rozdziałów dysertacji.

Rozdział trzeci dotyczy opisu i analizy zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego na roboty budowlane przy pomocy pojęć i narzędzi badawczych nowej ekonomii instytucjonalnej, takich jak: kontrakt, niekompletny kontrakt, kontraktowanie ex ante, kontraktowanie ex post, ograniczona racjonalność, asymetria informacji, oportunizm czy negatywna selekcja. W kontekście tematu i celu pracy na szczególną uwagę zasługują fragmenty rozdziału dotyczące opisu pojęć robót budowlanych i kontraktu na roboty budowlane. Poruszono tu także ważną kwestię jakości zamówień publicznych jednostek samorządowych. Rozważania te stanowią niewątpliwie wkład doktoranta w badania nad praktycznymi zastosowaniami pojęć i koncepcji powstałych w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej.

W rozdziale czwartym, na przykładzie funkcjonowania podwykonawców robót budowlanych jako ważnej grupy interesów w zamówieniach publicznych, Autor podjął się zadania przetestowania hipotezy badawczej. W tym celu wykorzystał koncepcję mechanizmu pogoni za rentą polityczną. Oznacza to koncentrację Autora na ocenie obowiązujących w Polsce rozwiązań regulacyjnych w zamówieniach publicznych jednostek samorządu terytorialnego na roboty budowlane z punktu widzenia nurtu w teorii regulacji gospodarczej odwołującego się do koncepcji funkcjonowania grup interesu, będącego przedmiotem badań teorii wyboru publicznego, o czym w polskiej literaturze ekonomicznej pisała m.in. promotorka przygotowanej przez Autora rozprawy doktorskiej. Przeprowadzone w tym rozdziale na celowo dobranej próbie badanie empiryczne kosztów transakcyjnych dotyczących kontraktów jednostek samorządu terytorialnego na roboty budowlane przed i po interwencji ustawodawcy, a więc przed i po 2013 roku, stało się, oprócz teoretycznej analizy tych kontraktów, podstawą dla weryfikacji postawionej przez Autora hipotezy. Badanie to jest niewątpliwie oryginalnym wkładem Autora w analizę kontraktowania w sferze zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego na roboty budowlane. Jego zaletą jest z pewnością celowy dobór próby oraz ocena skali i kierunków zmian kosztów transakcyjnych po stronie podaży i popytu na rynku robót budowlanych w Polsce w latach 2012-2014. Autor wykazał się tu dużą znajomością praktyczną badanych zagadnień oraz niezłym przygotowaniem teoretycznym i metodologicznym. Przeprowadzone badanie empiryczne należy również traktować jako potwierdzenie aplikacyjnego charakteru koncepcji teoretycznych powstałych na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej. Przeprowadzone badania nie potwierdziły przyjętej na wstępie hipotezy, że interwencja ustawodawcy w 2013 r. usunęła dysfunkcje zamówień publicznych, powodującą zatory płatnicze, ale stworzyła po stronie podmiotów zamawiających dodatkowe koszty transakcyjne typu ex post związane z

monitoringiem przepływów finansowych na linii: wykonawca robót budowlanych – podwykonawca robot budowlanych. Jak stwierdza Autor (s.185), analiza kontraktów i wywiady przeprowadzone w środowisku administracji samorządowej nie wykazały występowania takiej dysfunkcji systemowej. Z pewnością wynik przeprowadzonych badań wydaje się dość zaskakujący w kontekście obiegowych opinii na ten temat, dość intensywnie rozpowszechnianych przez media i niektóre grupy interesów (politycznych i ekonomicznych). Jednakże Autor dobitnie podkreśla (s.183), że wniosek ten dotyczy zamówień publicznych na roboty budowlane jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w zamówieniach publicznych udzielanych przez GDDKiA pokusa nadużycia i oportunistyczny generalny wykonawców był przyczyną nadużywania przez nich pozycji dominującej na rynku. Rozdział czwarty jest zwieńczeniem przygotowanej przez Autora dysertacji. Wykorzystano tu w sposób właściwy i konsekwentny omówione wcześniej pojęcia i podstawowe koncepcje teoretyczne nowej ekonomii instytucjonalnej, takie jak: niekompletny kontrakt, koszty transakcyjne, asymetria informacji, oportunistyczny, pogoń za rentą, grupy interesu itp., dowodząc tym samym aplikacyjnego charakteru.

Zakończenie jest, jak zwykle, podsumowaniem wyników pracy. Jednakże w tym przypadku zawiera ono także informacje na temat trudności pozyskania wiarygodnych informacji do przeprowadzonego badania, wstępną ocenę celowości wprowadzenia przepisów naprawczych w zakresie zamówień publicznych oraz wskazuje praktyczne znaczenie instytucji nieformalnych oraz siły wzajemnego oddziaływania instytucji formalnych i nieformalnych w procesie kontraktowania robot budowlanych w ramach zamówień publicznych. Reasumując, z punktu widzenia realizacji założonych przez Autora celów badawczych, zastosowane w rozdziale czwartym metody analizy oraz prezentacja przebiegu dyskusji na temat uzyskanych wyników należy uznać za istotne elementy recenzowanej rozprawy doktorskiej.

Stwierdzam, że postawiony i zrealizowany w pracy problem oceny skutków interwencji ustawodawcy w odniesieniu do kształtu obowiązującego w Polsce prawa zamówień publicznych został rozwiązany w sposób oryginalny, zarówno na gruncie koncepcyjnym, testowym jak i aplikacyjnym. Autor wykazał się rzetelnym warsztatem badawczym, a ponadto dobrą znajomością literatury przedmiotu oraz umiejętnością stawiania, uzasadniania i rozwiązywania problemów naukowych. Pod względem edytorskim recenzowana praca doktorska została przygotowana starannie, zarówno w sensie językowym, jak i formalnym. Pewne niedomogi, związane głównie z interpunkcją „zdarzającymi się „błędami literowymi” (np. na stronach 12 i 13) nie obniżają w istotnym stopniu tej oceny.

Podsumowując, do głównych zalet recenzowanej rozprawy należy zaliczyć:

- wybór ważnej z ekonomicznego, społecznego i politycznego punktu widzenia tematyki;
- zdefiniowanie oraz zbadanie mechanizmu kontraktowania ex ante i ex post w sferze zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego na roboty budowlane w Polsce;
- interpretację uzyskanych wyników z punktu widzenia nowej ekonomii instytucjonalnej, a w szczególności wskazanie, że niedoskonałości kontraktowania w zamówieniach publicznych na roboty budowlane w badanym okresie, tj. w latach 2004 – 2014, są w dużej mierze konsekwencją ograniczonej racjonalności, oportunistycznego i asymetrii informacji;
- dokonanie oceny funkcjonującego w Polsce prawa zamówień publicznych oraz skutków jego zmian przejawiających się w zmianach kosztów transakcyjnych, w szczególności w obszarze robót budowlanych;
- aplikacyjny charakter przedłożonej rozprawy doktorskiej – prezentacja i analiza kontraktowania robót budowlanych daje podstawy do podjęcia działań na rzecz redukcji kosztów transakcyjnych.

Z recenzenckiego obowiązku wynika jednak także postawienie pewnych pytań i sformułowanie uwag krytycznych.

- Przyjęty w pracy cel oraz sformułowana hipoteza badawcza odnoszą się do kontraktowania robót budowlanych w zamówieniach publicznych. Jednakże realizacja celu dysertacji, jak i testowanie hipotezy dotyczą zamówień publicznych na roboty budowlane jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem Autora jest to uzasadnione ich wysokim udziałem w ogólnej liczbie zamówień publicznych w Polsce. Przeprowadzone w pracy badania doprowadziły do falsyfikacji przyjętej hipotezy w odniesieniu do podmiotów, które są jednostkami samorządu terytorialnego, natomiast przytoczony w rozdziale czwartym przykład funkcjonowania GDDKiA nie daje już podstaw do jej odrzucenia. Powstaje zatem pytanie o zakres podmiotowy pracy. Jeśli, podążając za Autorem, cel i hipoteza odnoszą się do zamówień publicznych na roboty budowlane w Polsce niezależnie od rodzaju podmiotów gospodarczych, których one dotyczą, to warto zastanowić się nad przyczynami różnic i skutków ich kontraktowania między różnymi typami podmiotów gospodarczych. W pracy nie podjęto tej kwestii, choć byłaby to naturalna konsekwencja uwzględnienia uzyskanych wyników przeprowadzonego badania. Wydaje się, że kwestia ta jest bardzo interesująca, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu. Jednakże z drugiej strony należy przyznać, że w świetle przyjętego

przez Autora zakresu przedmiotowego pracy poszukiwanie odpowiedzi na wyżej sformułowane pytanie nie było konieczne.

- W procesie analizy kontraktów na gruncie nowej instytucjonalnej ekonomii instytucjonalnej ważną rolę odgrywa kategoria specyficzności zasobów. W przypadku przedłożonej rozprawy nie była ona w jakiś specjalny sposób i często wykorzystywana. Być może właśnie przy jej szerszym wykorzystaniu dałoby się znaleźć odpowiedź na pytanie o przyczyny różnic w kontraktowaniu robót budowlanych w ramach systemu zamówień publicznych przez różne typy podmiotów gospodarczych. Specyficzność zasobów wpływa także na skalę zjawiska asymetrii informacji, a tym samym na poziom ryzyka. To samo dotyczy kolejnego atrybutu transakcji, tj. częstotliwości. Doświadczenia zdobyte w procesie częstego kontraktowania robót budowlanych w ramach systemu zamówień publicznych obniżają nie tylko poziom asymetrii informacji, ale wpływają na inne elementy procesu kontraktowania, np. ułatwiają budowę nieformalnych koalicji lub nieformalnych relacji między zleceniodawcą a zleceniobiorcą.

- Przeprowadzone w rozdziale czwartym badanie empiryczne dotyczyło jednostek samorządu terytorialnego czterech województw. Powstaje pytanie, na ile dobór tych województw, mimo celowego doboru próby jednostek samorządu terytorialnego, jest odzwierciedleniem sytuacji w całej Polsce, w szczególności, gdy weźmiemy pod uwagę różnice w wartości robót budowlanych finansowanych w badanym okresie w różnych regionach ze środków Unii Europejskiej. Niewątpliwie ważnym argumentem na rzecz wyboru województw śląskiego, dolnośląskiego, opolskiego i łódzkiego był planowany przebieg budowanych autostrad. Nie jest to jednak sytuacja typowa dla wszystkich województw. Autor nie podniósł tej kwestii w przedłożonej rozprawie.

- Wydaje się, że warto było porównać osiągnięte wyniki badań z doświadczeniami, różnicami i skutkami kontraktowania robót budowlanych, w szczególności związanych z budową autostrad i innych dróg w Polsce poza systemem zamówień publicznych.

- Na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej ważnym postulatem metodologicznym i praktycznym jest dążenie do minimalizacji kosztów transakcyjnych. Co prawda, w świetle przeprowadzonego badania trudno wyznaczyć minimum tych kosztów, ale można było się spodziewać bardziej odważnego wskazania możliwości, sposobów i obszarów redukcji zidentyfikowanych w przeprowadzonym badaniu kosztów transakcyjnych. Autor wykazał się w tym zakresie chyba nadmierną skromnością, Dysponując tak bogatym materiałem empirycznym, Autor wykazał się w tym zakresie chyba nadmierną powściągliwością. Wzmocniłoby to z pewnością aplikacyjny charakter pracy.

Reasumując, należy podkreślić, że recenzowana praca doktorska ma istotne walory poznawcze, analityczne oraz aplikacyjne, a powyższe komentarze i uwagi w żadnym wypadku nie umniejszają rangi dokonań jej Autora. Nie znam innych tego typu opracowań w polskiej literaturze ekonomicznej. Wysokie kompetencje merytoryczne i metodologiczne oraz doświadczenie praktyczne Autora stały się niewątpliwie źródłem sukcesu realizacji rozpatrywanego problemu badawczego.

Ocena końcowa

Rozprawa doktorska Pana mgr Marcina Kępy jest wartościowym studium potwierdzającym wiedzę i warsztat badawczy Doktoranta oraz jego dobre przygotowanie, zarówno teoretyczne, jak i praktyczne, do rozwiązywania problemów badawczych w dziedzinie nauk ekonomicznych w dyscyplinie *ekonomia*. Praca w całej rozciągłości spełnia wymagania stawiane rozprawom doktorskim w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. W związku z tym wnoszę do Rady Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu o przyjęcie pracy doktorskiej i dopuszczenie mgr Marcina Kępy do jej publicznej obrony.

Toruń, 6 marca 2017 r.

