

dr hab. Ewa Baranowska-Prokop, prof. SGH
Instytut Międzynarodowego
Zarządzania i Marketingu
Kolegium Gospodarki Światowej
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Warszawa, 30 stycznia 2017 r.

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr. Marcina Marka Kępy
pt. „Kontraktowanie w zamówieniach publicznych jednostek samorządu terytorialnego
w Polsce w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej”
przygotowanej pod kierunkiem naukowym
prof. UE dr hab. Bożeny Borkowskiej

Części recenzji:

- tematyka rozprawy,
- cele pracy i przyjęta hipoteza badawcza,
- metody badawcze,
- struktura i ocena wartości merytorycznej rozprawy,
- wykorzystana literatura i materiały źródłowe,
- rezultaty badawcze,
- ocena strony formalnej i technicznej pracy,
- konkluzja końcowa.

1. Tematyka rozprawy

Mgr M. M. Kępa w przedkładanej rozprawie doktorskiej podjął ważną i aktualną tematykę kontraktowania w zamówieniach publicznych. Przedmiotem badań są zamówienia publiczne jednostek samorządu terytorialnego (JST) zawierane w latach 2004-2014. Niewątpliwie podstawową przesłanką podjęcia tej tematyki badawczej przez Autora było stwierdzenie „dysfunkcja zamówień publicznych w badanym okresie nosiła znamiona patologii, albowiem wystąpił ciąg zjawisk przekraczających ramy społecznej akceptacji” (s. 182). W branży dochodziło do istotnych nadużyć. Stwierdzono występowanie wszystkich znaczących kategorii problemowych rozpatrywanych przez nową ekonomię instytucjonalną (NEI), tj. pokusę nadużycia, oportunizm oraz wysokie koszty transakcyjne zawieranych umów. Brak należytego zabezpieczenia kontraktowania na etapie *ex ante* przyniósł w efekcie

wyraźny przyrost kosztów transakcyjnych w fazie *ex post* i zwiększenie kosztów egzekwowania należności za pomocą wymiaru sprawiedliwości. Obserwowano występowanie zjawiska niekompletności kontraktów, wysokiego ryzyka powstawania zatorów pieniężnych, pogoń za rentą i oportunistyczny obniżający efektywność alokacji środków publicznych. Należy podkreślić, iż działalność inwestycyjna JST w znaczącym stopniu determinuje wartość rynku zamówień publicznych w Polsce, a będące przedmiotem badań roboty budowlane stanowiły aż 40% zawartych kontraktów.

Specyfika przedmiotu zamówień publicznych sprzyja występowaniu asymetrii informacji i rodzi pokusę nadużycia. W badanych przypadkach pokusa ta wywołała cykl powtarzających się zjawisk patologicznych postrzeganych przez społeczeństwo jako wymagające interwencji państwowej. Faktycznie interwencja ta wystąpiła na początku 2014 r. i polegała na wprowadzeniu nowelizacji przepisów o zamówieniach publicznych. Warto zauważyć, iż zagadnienia kosztów transakcyjnych na roboty budowlane w Polsce nie doczekały się dotąd odrębnych badań monograficznych. Być może jedną z przyczyn była złożoność problemu badawczego i konieczność znalezienia odpowiedzi na pytanie o znaczenie instytucji nieformalnych w tych kontraktach. Stąd też w mojej ocenie wybór problematyki prezentowanej w dysertacji przygotowanej przez mgr. M. M. Kępę należy uznać za ważny i aktualny. Na podkreślenie zasługuje też nowatorskie ujęcie tej tematyki w świetle NEI. Tytuł pracy został zredagowany właściwie. W mojej opinii przygotowana rozprawa stanowi próbę wypełnienia istniejącej luki badawczej w zakresie kontraktowania w zamówieniach publicznych JST. Wnosi ona duży ładunek poznawczy i zasługuje w pełni na miano oryginalnej.

2. Cele pracy i przyjęta hipoteza badawcza

Celem dysertacji jest „opis i wyjaśnienie mechanizmu kontraktowania w zamówieniach publicznych” (s. 11) przy wykorzystaniu aparatu pojęciowego i narzędzi NEI. W pełni podzielam zdanie Autora, iż wybór badań na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej pozwala uniknąć odrealnienia związanego w tym przypadku z ekonomią w wariacie neoklasycznym. Przeprowadzenie analizy transakcji na gruncie klasycznego modelu kontraktowania nie pozwoliłoby na określenie kluczowej dla rozpatrywanego zagadnienia struktury kosztów transakcyjnych zawieranych przez JST oraz ustalenie źródeł zachowań oportunistycznych. Założenia teorii ekonomii głównego nurtu o uczciwej rywalizacji uczestników gry rynkowej uniemożliwiłoby zbadanie pokusy nadużycia

wykonawców kontraktów budowlanych oraz identyfikację mechanizmu przechwytywania renty ekonomicznej. Głównemu celowi pracy towarzyszą cele poznawcze i praktyczne. Cele poznawcze obejmują przegląd regulacji zamówień publicznych w Polsce, ich charakterystykę i segmentację. Do celów praktycznych należy zaliczyć próbę identyfikacji źródeł konfliktu interesów uczestników zamówień publicznych w JST oraz wyjaśnienie roli podwykonawców jako grupy interesów w tychże umowach.

Sformułowano następującą hipotezę badawczą: „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 monitorowaniem przepływów finansowych na linii: wykonawca robót budowlanych – podwykonawca robót budowlanych (s. 12).”

Tak postawiona hipoteza koresponduje z głównym celem rozprawy, który jednakże w mojej opinii został zarysowany zbyt szeroko. Należałoby doprecyzować, iż chodzi tu jedynie o JST, a zagadnienia zamówień administracji rządowej nie są brane pod uwagę. Lektura pracy przynosi pewien niedosyt w zakresie hipotez pomocniczych, czy też precyzyjnie postawionych pytań badawczych, które ułatwiłyby śledzenie kolejnych kroków analizy badanych kosztów transakcyjnych zarówno w ujęciu *ex post* jak i *ex ante*. Nie umniejsza to jednak zasadniczo waloru naukowego pracy, a sformułowanie celu i hipotezy można uznać za poprawne.

3. Metoda badawcza

Mgr M. M. Kępa wykorzystał zróżnicowane metody badawcze w celu rozwiązania postawionego problemu. Przede wszystkim dokonał głębokiej i rzetelnej analizy literatury przedmiotu (208 pozycji). Wykorzystał dane zarówno pierwotne, jak i wtórne. Korzystając z doświadczeń ekonomicznej analizy prawa dokonał krytycznego przeglądu aktów prawnych, aktów administracji publicznej i innych dokumentów. Oprócz wykorzystania metody analizy statystycznej, Doktorant zastosował również inne metody empiryczne. Na ich potrzeby wykorzystał dane pierwotne pozyskane za pomocą wywiadów z wykorzystaniem kwestionariusza lub na podstawie dokumentacji przetargowej. Wyodrębniono dwie fazy badań, tj. *ex post* oraz *ex ante*. Dobór próby miał charakter celowy. Badania przeprowadzono w czterech województwach i w każdym z województw operat losowania uwzględnił uprzednio określone kryterium JST. Analizując otrzymane wyniki Autor umiejętnie wykorzystał zróżnicowane metody, tj.: syntezę, porównania, dedukcję i diagnozę. Jest to

szczególnie istotne w przypadku stosowania podejścia NEI, która stara się uwzględnić zjawiska pomijane w ujęciu neoklasycznym.

W mojej opinii Autor mógł ominąć pewne trudności metodologiczne wynikające ze złożoności tematu badawczego, wykorzystując w szerszym zakresie jakościowe metody badań.

4. Struktura i ocena wartości merytorycznej rozprawy

Przedłożona do recenzji rozprawa składa się ze wstępu poprzedzonego spisem treści, czterech rozdziałów i zakończenia. Obejmuje także bibliografię, spis wykresów, spis tabel i załącznik z wzorem kwestionariusza wywiadu. Praca liczy 207 stron, w tym bibliografia 12 stron (s. 188-200). Spis tabel obejmuje 22 pozycje oraz wykazano spis 6 rysunków. Zaprezentowana struktura dysertacji jest prawidłowa i nie budzi zastrzeżeń. Układ treści jest logiczny, spójny wewnętrznie i rozłożony proporcjonalnie w poszczególnych rozdziałach.

Wstęp jest poprawny i zgodnie z wymogami wynikającymi z Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym określa wkład Autora w rozwój dziedziny ekonomii.

W pierwszym, wprowadzającym rozdziale Doktorant przedstawił zarys problematyki działalności inwestycyjnej JST. Zaprezentowano zagadnienia aktywności gospodarczej JST w procesie zamówień publicznych. Wskazano istotę i cechy tych wydatków oraz określono problemy związane z ich parametryzacją, a także wpływ na zamówienia publiczne w badanym okresie. Istotnym walorem rozdziału pierwszego jest przywołanie pojęć wykorzystywanych w NEI i uzasadnienie ich wyboru do przeprowadzenia badań w zakresie podejmowanej problematyki.

Drugi rozdział ma zasadniczo charakter deskryptywny. Zawiera opis zamówień publicznych w Polsce. Przyjmując za podstawową definicję w rozumieniu D. Northa uzasadnia, że przepisy ustawodawstwa o zamówieniach publicznych tworzą swoiste reguły gry w rozumieniu NEI. Za najcenniejszą część tego rozdziału uważam porównanie modeli konkurencji doskonałej z przetargiem nieograniczonym w ujęciu ekonomii instytucjonalnej.

Trzeci rozdział pracy ma charakter czysto teoretyczny i poświęcony został objaśnieniu koncepcji kontraktu w świetle teorii kosztów transakcyjnych. Wyjaśniono specyfikę kontraktowania *ex post* i *ex ante* z punktu widzenia NEI. Objasniono kluczowe pojęcia takie jak ograniczona racjonalność, oportunistyczny, niekompletność kontraktu, negatywna selekcja itp. w powiązaniu z rynkiem zamówień publicznych.

W kończącym pracę czwartym rozdziale nastąpiło wyjaśnienie pojęcia grup interesów w zamówieniach publicznych. Dokonano testu hipotezy badawczej oraz opisu uzyskanych wyników. Pracę kończy ocena skuteczności interwencji państwa w eliminacji niedoskonałości rynku zamówień publicznych JST.

Reasumując należy uznać, iż struktura pracy jest przejrzysta. Autor prowadzi rzeczową argumentację i wyprowadza logiczne wnioski, jakkolwiek w wielu miejscach wywody wydają się zbyt obszerne, a szczegółowe wyjaśnianie podstawowych pojęć z dziedziny NEI – wydaje się zbędne. Nie umniejsza to jednak faktu, iż w mojej opinii przedkładana dysertacja stanowi udaną, a także niewątpliwie jedną z nielicznych prób ujęcia istotnego zagadnienia kontraktowania w zamówieniach publicznych w świetle NEI. Jak wcześniej podkreślałam wykorzystanie narzędzi ekonomii instytucjonalnej w przypadku postawionego przez Autora problemu badawczego wydaje się trafne i stanowi istotny walor pracy.

Mgr M. M. Kępa właściwie sformułował i rozwiązał problem badawczy, wyprowadził wartościowe wnioski, sformułował własne opinie i zalecenia. W mojej ocenie, przedkładaną dysertację należy uznać za kompleksową zarówno w warstwie opisowej, jak i statystyczno-analitycznej. Zastosowane metody umożliwiły falsyfikację postawionej hipotezy oraz sformułowanie wniosków istotnych nie tylko w świetle badań naukowych z zakresu NEI, ale także z punktu widzenia możliwości ich wykorzystania w praktyce gospodarczej JST.

5. Wykorzystana literatura i materiały źródłowe

Dysertację przygotowano w oparciu o dorobek literatury przedmiotu. Bibliografia obejmuje 208 pozycji. Uważam, że warto byłoby dokonać jej uporządkowania, np.: podzielić na prace zwarte, materiały źródłowe, akty prawne itp. Można byłoby także w przeglądzie literatury w szerszym zakresie odnieść się do światowego dorobku w dziedzinie zamówień publicznych. Przykładowo brak jest odwołań do kilku ważnych prac, np.: J-J. Laffonta i J. Tirole'a, „A Theory of Incentives in Procurement and Regulation”, MIT Press 1993, czy publikacji na temat teorii kontraktów autorstwa ubiegłorocznych laureatów Nagrody im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii, Olivera Harta i Bengta Holmstroema.

6. Rezultaty badawcze

Uważam, że tematyka podjęta przez Doktoranta dotycząca kontraktowania w zamówieniach publicznych JST jest ważna i aktualna nie tylko z punktu widzenia naukowego,

ale ma także istotny charakter aplikacyjny. Mgr M. M. Kępa wykazał umiejętność prowadzenia badań naukowych przy wykorzystaniu różnorodnych narzędzi badawczych. Przeprowadzona w dysertacji analiza umożliwiła wskazanie obszarów kontraktowania w zamówieniach publicznych JST związanych z występowaniem najwyższych kosztów transakcyjnych. Należy uznać, że główny cel pracy został zrealizowany, a postawiona hipoteza sfalsyfikowana.

Na podkreślenie zasługuje ponadto prawidłowe sformułowanie celu badawczego, umiejętne dostrzeganie i formułowanie problemów kontraktowania oraz przejrzystość prowadzonych wywodów w trudnej i złożonej materii badawczej NEI. Pozytywnie oceniam zarówno poznawcze, jak i praktyczne efekty recenzowanej dysertacji. Pytania badawcze, na które chciałabym usłyszeć odpowiedzi od Doktoranta to:

- 1) Jak ocenia Pan skuteczność innych (pozaregulacyjnych) sposobów ograniczenia niepewności związanej z brakiem płatności za wykonanie prac przy zamówieniach publicznych?
- 2) Proszę wyjaśnić mechanizm pozyskiwania przez grupy interesów renty politycznej kosztem renty ekonomicznej, o których pisze Pan m.in. na stronach 132-133?
- 3) Proszę o wskazanie skutków ekonomicznych przeregulowania branży zamówień publicznych.

7. Ocena strony formalnej i technicznej pracy

Formalna strona pracy nie budzi większych zastrzeżeń. Przypisy są sporządzone w sposób prawidłowy. Autor nie ustrzegł się jednak drobnych błędów językowych, literowych (np. na stronach: 127, 132, 173, 182) i innych, a w szczególności:

- a) Razi niezręczność sformułowania tytułu podrozdziału 1.4. Wpływ wydatków inwestycyjnych JST na wzrost wartości zamówień publicznych w latach 2010-2014. Czy nie lepiej byłoby użyć zwrotu „Wpływ aktywności inwestycyjnej na wzrost ...”?
- b) Występuje błąd zapisu warunku nierówności na stronie 56. Podana w ten sposób nierówność jest wewnętrznie sprzeczna.
- c) Pojawia się nieścisłość sformułowania „zakłócenia konkurencyjności” zamiast „zakłócenia warunków konkurowania” (s. 55).
- d) Niezrozumiałe jest stwierdzenie: „co roku PKB waży coraz mniej, ponieważ coraz większy udział przypada usługom” (s. 63).

- e) Dość nieoczekiwanie pojawia się bardzo ogólne: „... twierdzenie (hipoteza), że ramy instytucjonalne, w których realizowane są zamówienia publiczne nie sprzyjają efektywnemu wykorzystaniu środków publicznych” (s. 90).
- f) Niestaranne pod względem graficznym wykonanie rys. 6 (s. 120).

8. Konkluzja końcowa

Przedstawione uwagi i zastrzeżenia w znacznej części mają charakter dyskusyjny i nie umniejszają wartości przedłożonej rozprawy. Stanowi ona oryginalne rozwiązanie istotnego problemu naukowego i gospodarczego. Do najważniejszych walorów pracy zaliczam:

- poprawne sformułowanie celu i problemu badawczego,
- bardzo dobrą praktyczną znajomość przedmiotu badań w odniesieniu do zamówień publicznych,
- dobrze dobraną i wykorzystaną literaturę, w tym głównie krajową,
- czytelnie opracowany materiał statystyczny.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, iż przedłożona rozprawa doktorska mgr. Marcina Marka Kępy pt. „Kontraktowanie w zamówieniach publicznych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej” odpowiada warunkom określonym w Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 października 2015 r. w sprawie *szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora* (Dz. U. z 2015, poz. 1842) i może stanowić podstawę do ubiegania się o nadanie stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych w dyscyplinie ekonomia. Wnoszę zatem do Rady Naukowej Wydziału Nauk Ekonomicznych UE we Wrocławiu o jej przyjęcie i dopuszczenie do publicznej obrony.

*Andrzej Kwarcianowski -
Prókop*