

VI. Do obowiązków sumiennego recenzenta – jakim chciałbym być – należy zwrócenie uwagi także na błędy drukarskie. W recenzowanej książce zauważyłem tylko kilka takich błędów. I tak na s. 82 jest „do w kompetencje” wyraz „do” jest zbędny; na s. 88 jest „pod dniu” zamiast „po dniu”; na s. 163, 164, 165 i 186 występuje „pr. Bank” zamiast „pr. bud.”; na s. 230 jest „wstępowanie licznych patologii” zamiast „występowanie licznych patologii”, a na s. 232 widnieje „stosowana przez organy” zamiast „stosowany przez organy”.

*Eugeniusz Ochendowski*

Andrzej Piekara, *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, ss. 95.

Książka profesora Andrzeja Piekary to zwięzłe, erudycyjne studium, w którym Autor podejmuje bardzo ważny – z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania nowoczesnego, demokratycznego państwa i społeczeństwa – problem jakości administracji publicznej.

Punktem wyjścia opisów i analiz zawartych w pracy jest pojęcie kultury administracji publicznej, którą Autor rozumie jako specyficzną część kultury globalnej danego społeczeństwa (s. 8). Kultura administracji kształtuje się pod wpływem ludzkich potrzeb zarówno pierwotnych, jak i wtórnych. Zdeterminowana jest uwarunkowaniami materialnymi (między innymi historycznymi, geograficznymi), na tle których kształtują się systemy wartości, obyczaje, zwyczaje czy poglądy.

Autor proponuje szersze i węższe rozumienie kultury administracji. W szerszym ujęciu obejmuje ona przestrzeganie prawa, norm etycznych, dyrektyw prakseologicznych, socjologicznych, psychologicznych, a także racjonalną politykę kadrową opartą na kryteriach merytorycznych i etycznych. Kultura administracji pojmowana w węższym znaczeniu to kultura warstwy urzędniczej, jako określonej grupy społeczno-zawodowej, segmentu (subkultury) w ramach kultury danego społeczeństwa.

Według Autora, źródła patologii i dysfunkcji administracji publicznej tkwią między innymi w degradacji w okresie PRL tradycyjnych wartości, takich jak sprawiedliwość, moralność, demokracja. Nie bez znaczenia jest również fakt, że na stanowiska kierownicze w administracji w okresie powojennym powoływano ludzi z tak zwanego awansu społecznego, często nieposiadających odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia, za to wiernie oddanych komunistycznej władzy i ideologii. Tacy ludzie nie mogli budować powagi i autorytetu instytucji, które reprezentowali. W rezultacie wytworzyła się „socjalistyczna” kultura administracji publicznej, która była zaprzeczeniem istniejących w demokratycznych państwach europejskich zasad i cech administracji publicznej (s. 17). Negatywny bagaż postaw i zachowań ukształtowanych w okresie rządów komunistycznych ciągle daje o sobie znać.

Zdaniem Autora, poziom kultury administracji publicznej – determinowany poziomem wiedzy i umiejętności oraz poziomem moralnym pracowników – jest we współczesnej Polsce niski. Ma to związek z negatywnymi zjawiskami zachodzącymi w szerszej społecznej skali. Coraz częściej w życiu publicznym dają o sobie znać poglądy i zachowania społecznie patologiczne i destrukcyjne. Spada poziom autodyscypliny zawodowej i etycznej, zanikają postawy obywatelskie i patriotyczne – powoduje to dezorganizację życia społecznego, osłabienie założonych ról instytucji państwowych, a w rezultacie pojawiają się oznaki atrofii całego państwa (s. 22).

W związku z tak negatywną diagnozą sytuacji Autor stawia pytanie, co należy zrobić, aby ją zmienić i aby zapobiegać rozwojowi zjawisk patologicznych. Jako skuteczne remedium proponuje wzmocnienie dyscyplinującej funkcji prawa. Domaga się zatem szybkiej egzekucji prawa, stosowania – jeśli jest taka potrzeba – rychłych i dolegliwych kar. Prawo musi się stać skutecznym

instrumentem wymuszania postaw, działań i zachowań praworządnych i konstruktywnych. „Równocześnie niezbędne są sankcje społeczne i prawne za lekceważenie norm etycznych, zasad współzycia społecznego i dobrych obyczajów” (s. 22). Gdy regulatorem zachowań przestaje być sumienie (które dla Autora jest ważnym psychologiczno-etycznym mechanizmem samoregulacji), musi zadziałać strach przed prawną oraz polityczną i społeczną odpowiedzialnością.

Autor nie ogranicza się jedynie do krytyki i wskazania „ciemnych stron” funkcjonowania administracji publicznej. Zarysowuje (w drugim rozdziale książki) model praworządnej i dobrej administracji, którego praktycznym układem odniesienia są uregulowania prawne dotyczące stosunków urząd–obywatel. Szczegółowo analizuje odpowiednie zapisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz innych aktów prawnych, na podstawie których obywatel może – w uzasadnionych przypadkach – zaskarżyć do sądu administracyjnego akt władzy lokalnej lub regionalnej. Przedstawia również zakres i tryb postępowania Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) jako instytucji prawnej służącej obywatelom i ich organizacjom w ochronie wolności i praw człowieka i obywatela, a także ochronie zasad współzycia i sprawiedliwości społecznej (s. 42). Przy tej okazji Autor, po raz kolejny, podkreśla znaczenie autorytetu osób sprawujących ważne społecznie funkcje i urzędy. Kandydat na stanowisko RPO musi wyróżniać się, poza odpowiednim przygotowaniem merytorycznym, przede wszystkim autorytetem ze względu na swoje walory moralne i wrażliwość społeczną. Jest to niezwykle ważne, ponieważ Rzecznik, oceniając postępowanie organów władzy publicznej wobec obywateli, powinien badać jego zgodność nie tylko z normą prawa, ale także z zasadami współzycia i sprawiedliwości społecznej. Należy zgodzić się z Autorem, że takie „dwutorowe” podejście do rozpatrywania spraw ma fundamentalne znaczenie dla humanizacji i humanitaryzacji stosunków władza–obywatel.

W zakończeniu drugiego rozdziału książki Andrzej Piekara pisze o bardzo szkodliwej praktyce, podyktowanej partyjnym partykularyzmem, polegającej na „czyszkach” w administracji, związanych ze zmianami (w wyniku wyborów) układów politycznych. Zastępowanie „nie swoich” urzędników „swoimi” godzi w profesjonalizm i stabilność administracji. Mogłoby temu skutecznie zaradzić pełne i konsekwentne stosowanie w praktyce regulacji prawnych dotyczących służby cywilnej. Niestety jednak „patologiczna” – jak stwierdza Autor – częstotliwość zmian ustawy o służbie cywilnej świadczy o instrumentalnym traktowaniu prawa przez rządzące koalicje i układy polityczne, nadmiernie skoncentrowane na partyjnej walce o stanowiska publiczne. Ponawiane kilkakrotnie „majstrowanie” przy ustawie jest przejawem patologii procedur legislacyjnych. Trudno nie zgodzić się ze zdecydowanie negatywną oceną tych praktyk przez Autora, wyrażoną w konstatacji, że w ten sposób Konstytucja przegrywa z partykularnymi interesami partii politycznych.

Kolejny rozdział książki poświęcony jest dyrektywom prakseologicznym odnoszącym się do administracji zhumanizowanej, czyli sprawnej i etycznej. Punktem wyjścia analiz i wskazań praktycznych zawartych w rozdziale jest sformułowana przez Tadeusza Kotarbińskiego koncepcja dzielnego działania. Działanie określone przez autora *Medytacji o życiu godziwym* takim przymiotnikiem, jest sprawne i zarazem poprawne etycznie. Cechuje ono człowieka prawnego, kompetentnego, godnego szacunku, któremu można ufać, na którym można polegać. Taką postawę „spolegliwego opiekuna” powinny przejawiać, zdaniem Andrzeja Piekary, osoby sprawujące służbę publiczną. Urzędnicy powinni odpowiadać – jakby to staroświecko brzmiało – wzorcowi porządnego człowieka. Optymizmem napawa fakt, że taki ideał, bliski treściowo pojęciu spolegliwego opiekuna (czy nawet szerzej autorytetu), nadal stanowi dla wielu ludzi, szczególnie na poziomie społeczności lokalnych, pożądaną i cenną wartość. Od osób sprawujących funkcje publiczne oczekuje się zatem, że będą porządne, uczciwe i sprawne w działaniu, posiadające odpowiednią wiedzę i niezbędne umiejętności, aby rzetelnie i uczciwie wykonywać przyjęte na siebie obowiązki i zadania.

Konkluzją rozważań dotyczących administracji sprawnej w działaniu i zarazem poprawnej etycznie jest stwierdzenie Autora, że znajomość prakseologii, pogłębiona i uzupełniona wiedzą z zakresu etyki, socjologii, psychologii, prawa, teorii rozwoju lokalnego i regionalnego decyduje o poziomie intelektualnym kadr w administracji publicznej, a tym samym – o jakości tej administracji (s. 55).

Końcowy rozdział książki służy uzupełnieniu i pogłębieniu rozpoznania uwarunkowań jakości administracji publicznej zawartych w zasadach ustrojowych i organizacyjnych państwa, a w szczególności w podstawowych zasadach organizacyjnych regulujących funkcjonowanie administracji publicznej. Autor skupia swoją uwagę przede wszystkim na analizie zasady decentralizacji, której praktyczna realizacja polega na przekazaniu, w drodze ustaw, kompetencji (uprawnień decyzyjnych)

i zadań oraz odpowiednich środków materialnych z wyższych szczebli władzy publicznej na niższe, do lokalnych włącznie (s. 65).

Decentralizacja występuje najczęściej w postaci ustroju samorządu terytorialnego. Autor poprzedza zatem analizę tej zasady zwięzłą charakterystyką podstawowych elementów konstrukcyjnych (głównie natury prawnej i organizacyjnej) mechanizmu samorządu terytorialnego. Podkreśla zarazem, że z punktu widzenia praktycznego funkcjonowania samorządu, niezwykle istotne jest, jakimi treściami społecznymi są wypełnione te ramy prawne i organizacyjne. Rozwijając ten aspekt zjawiska, przedstawia elementy (wymiary) procesu upodmiotowienia społeczności lokalnej i rozwoju lokalnego będącego rezultatem prawidłowo przeprowadzonej decentralizacji. Podstawowe uwarunkowania, funkcje i atrybuty decentralizacji przez samorząd terytorialny mają głównie charakter socjologiczny i polityczny. Wśród nich najważniejsze jest przekształcanie się zbiorowości ludzkiej w upodmiotowioną – pod względem psychospołecznym, politycznym i majątkowym – społeczność. W tym złożonym i dynamicznym procesie zasadniczą rolę pełni szereg wzajemnie powiązanych elementów i zjawisk, takich jak: więź terytorialna i społeczna (integracja), samoorganizacja lokalnej społeczności, instytucje lokalne, świadomość wspólnego dobra, lokalne autorytety i liderzy (sprawni i godni zaufania), kreatywne i obywatelskie postawy mieszkańców, kapitał społeczny, sprawne i rozbudowane mechanizmy demokracji lokalnej.

Decentralizacja przynosi wielorakie korzyści, między innymi poszerza zakres wolności, podnosi poziom zaangażowania i sprawności zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. Powoduje, że członkowie wspólnot lokalnych lepiej rozumieją rzeczywistość społeczną, mają poczucie wpływu na bieg spraw w swoim otoczeniu, miejsce, w którym żyją, staje się im bliższe, wzmacniają się więzi społeczne; w efekcie ludzkie zbiorowości przekształcają się w kreatywne społeczności lokalne. Dzięki decentralizacji i rzeczywistej demokracji lokalnej mechanizmy samoregulacyjne danego mikrospołeczeństwa mogą działać szybciej (skuteczniej) i w szerszym zakresie niż w systemie administracji scentralizowanej (s. 71).

Andrzej Piekara podkreśla, że dobrodziejstwa decentralizacji i jej twórcze funkcje, a zwłaszcza funkcje jednostek samorządu terytorialnego, zaistnieją pod warunkiem respektowania dyrektyw naukowych, głównie socjologicznych, prakseologicznych, teorii organizacji i nauki administracji. Wśród tych dyrektyw najważniejsze – zdaniem Autora – są dwie. Pierwsza wskazuje, że decentralizacja powinna być realizowana w środowiskach społecznych, które potrafią uruchomić demokratyczne mechanizmy społecznej inspiracji, uczestnictwa, kontroli, odpowiedzialności i autokorektury. Druga dyrektywa zaleca, aby przeprowadzać proces decentralizacji przede wszystkim w odniesieniu do społeczności lokalnych i ich instytucji funkcjonujących w jednostkach podziału terytorialnego, które wielkością swego obszaru, liczbą ludności i charakterem stosunków społecznych są adekwatne do zadań i ról, które mają spełniać.

Kończąc analizę ukazującą funkcjonalną ważność i zarazem „wielopoziomowość” uwarunkowań skutecznej decentralizacji, Autor zwraca uwagę na zagrożenia, jakie mogą pojawić się w trakcie jej wprowadzania. Po pierwsze, proces decentralizacji w administracji publicznej, któremu równolegle nie towarzyszy proces rozwoju demokracji lokalnej, może spowodować, że przekazana na niższe szczeble władza znajdzie się w rękach nieudolnej, bezkarnej (wolnej od społecznej kontroli i odpowiedzialności) biurokracji, która może być wykorzystywana przez nieformalne grupy (kliki) do realizacji własnych interesów o nielegalnym czy wręcz przestępczym charakterze.

Zagrożeniem dla decentralizacji (które często przybiera postać poważnych uciążliwości w codziennym funkcjonowaniu samorządów) może być także jej pozornosc, swoista „niekompletność”. Polega ona na przykład na tym, że ustawodawca przekazuje „w dół” zadania bez odpowiednich uprawnień decyzyjnych (kompetencji), albo przekazuje zadania i kompetencje, ale bez równoczesnego zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego (j.s.t.) niezbędnych środków finansowych na realizację zdecentralizowanych zadań. Możliwa jest również taka sytuacja, że j.s.t. otrzymała zadania, kompetencje i środki, ale nadzór nad nią ze strony organów administracji rządowej jest tak silny i rozbudowany, że poważnie ogranicza („paraliżuje”) samodzielność jej organów, czyniąc *de facto* decentralizację iluzoryczną. Decentralizacja może nie przynosić oczekiwanych rezultatów także wtedy, gdy przeprowadza się ją bez należytej dbałości o społeczną i etyczną jakość i profesjonalizm kadry urzędniczej. Stosowanie pozamerytorycznych kryteriów rekrutacji, na co Autor z ubolewaniem wielokrotnie wskazuje w swoich rozważaniach, jest objawem nadmiernego upartyjnienia polityki kadrowej, w tym decyzji personalnych.

Książka Andrzeja Piekary jest ważnym głosem w dyskusji na temat jakości administracji publicznej w Polsce. Wskazuje, poprzez krytyczną i wielopoziomową – etyczną, socjologiczną,

prakseologiczną – analizę jej słabości, rozliczne braki i dysfunkcje. Autor nie ogranicza się jednak tylko do krytyki, proponuje konstruktywne rozwiązania w zakresie mechanizmów prawnych i sposobów działania mogących przyczynić się do podniesienia poziomu kultury administracji publicznej, a tym samym jej jakości.

Recenzowana książka ma głęboko humanistyczną wymowę, jest dowodem społecznej wrażliwości i autentycznej troski Autora o właściwe funkcjonowanie społeczno-prawnych mechanizmów życia publicznego. Bardzo cenne i praktycznie użyteczne jest wyeksponowanie przez Autora komplementarności profesjonalnego (wiedza) i etycznego wymiaru funkcjonowania administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że warunkiem podnoszenia sprawności, powagi i autorytetu władzy i administracji publicznej każdego szczebla jest wiedza (kompetencje merytoryczne, kwalifikacje, doświadczenie) oraz walory moralne.

Dodatkową zaletą książki jest jasny, zwięzły tok wyводу. Niezwykle pomocne dla czytelnika są także rozbudowane przypisy, z licznymi odwołaniami do literatury przedmiotu, aktów prawnych oraz tekstów o charakterze publicystycznym. Zarówno przypisy, jak i uzupełniające książkę aneksy (zawierające Kodeks etyki służby cywilnej i Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej) pozwalają odbiorcy głębiej wniknąć w problematykę będącą przedmiotem zawartych w pracy rozważań i analiz.

Bożena Tuziak

Wiesława Przybylska-Kapuścińska, Marek Mozalewski, *Kapitał wysokiego ryzyka*, PWE, Warszawa 2011, ss. 288.

Rynek kapitału wysokiego ryzyka w Polsce ma stosunkowo krótką historię, a stan jego rozwoju i kompletność struktury pozostają ciągle dość daleko w tyle w stosunku do szeregu krajów europejskich. Tymczasem ten segment rynku kapitałowego może odgrywać – jak wskazują doświadczenia innych gospodarek – istotną rolę w finansowaniu przedsięwzięć o dużym potencjale wzrostu, ale obarczonych relatywnie wysokim ryzykiem. Przykład Stanów Zjednoczonych, które są uważane za ojczyznę *venture capital*, stanowi ciągle niedościgły wzorzec dla większości krajów europejskich w zakresie wykorzystania tego typu środków do finansowania szeroko rozumianych innowacji.

Utworzenie jednolitego obszaru gospodarczego w ramach Wspólnoty Europejskiej w wyniku usunięcia szeregu barier związanych z przepływem kapitału daje szansę na lepsze wykorzystanie możliwości finansowania procesów innowacyjnych za pomocą *venture capital*. W tym kontekście książka W. Przybylskiej-Kapuścińskiej i M. Mozalewskiego *Kapitał wysokiego ryzyka* wyróżnia się aktualnością i znaczeniem podjętej problematyki. W Polsce liczba kompleksowych opracowań dotyczących finansowania inwestycji za pomocą *venture capital* jest ciągle niewielka, co znajduje swoje odbicie w niedostatecznym stanie wiedzy w tym zakresie. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że specyfiką rynku *venture capital* są ciągle zmiany strukturalne obejmujące w zasadzie wszystkie aspekty jego funkcjonowania – prawne, instytucjonalne, procesowe, instrumentalne. Każde nowe opracowanie naukowo-badawcze dotyczące tej tematyki poszerza wiedzę o tym ważnym segmencie rynku finansowego, co jest również bezsprzecznym walorem recenzowanej książki.

Publikacja ma przejrzysty i spójny układ, a szeroki zakres przedmiotowy zawartych w niej rozważań sprawia, że stanowi wartościowe kompendium wiedzy na temat kapitału wysokiego ryzyka, wsparte licznymi analizami statystycznymi i przykładami. Opracowanie składa się z pięciu rozdziałów, w których przedstawiono *venture capital* na tle alternatywnych sposobów finansowania działalności inwestycyjnej, wyjaśniono istotę tej kategorii ekonomicznej, omówiono proces inwestowania kapitału, przedstawiono rynek *venture capital* w Wielkiej Brytanii oraz dokonano analizy uwarunkowań powstałych dla tego typu inwestycji po utworzeniu Unii Europejskiej.

Rozdział I: *Przegląd dostępnych form pozyskiwania kapitału przez wzrostowe spółki*, zawiera klasyfikację oraz krótkie omówienie 26 potencjalnych źródeł finansowania przedsiębiorstw znajdujących się w fazie wzrostu. Przedstawiono w tym miejscu nie tylko istotę poszczególnych form