

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Rozdział I. Model teoretyczny służby cywilnej	13
1.1. Geneza i rozwój służby cywilnej	13
1.2. Istota i system wartości służby cywilnej	13
1.3. Modele służby cywilnej	20
1.4. Kierunki zmian w służbie cywilnej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej	25
Rozdział II. Organizacja służby cywilnej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej	30
2.1. Uwarunkowania prawne i instytucjonalne	30
2.2. Organizacja służby cywilnej	37
2.3. Centralne struktury zarządzania	39
Rozdział III. Stosunki pracownicze w służbie cywilnej państw Europy Środkowo-Wschodniej	45
3.1. Zasady naboru	45
3.2. Ocena w służbie cywilnej	54
3.3. Mianowanie	56
3.4. Awans i przeniesienie w służbie cywilnej	58
3.5. Odpowiedzialność dyscyplinarna	59
3.6. Odejście ze służby	63
Rozdział IV. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej	67
4.1. Pojęcie wyższej służby cywilnej	67
4.2. Modele rekrutacji, zatrudnienia i awansu wyższych urzędników służby cywilnej	69
4.3. Zarządzanie wyższą służbą cywilną	76
4.4. Ocena osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej	78

4.5. Szkolenia i podwyższenie kwalifikacji	79
4.6. Wynagrodzenia osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej	81
4.7. Kobiety na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej	82
4.8. Czas pracy	84
Rozdział V. Prawa i obowiązki pracowników i urzędników służby cywilnej	89
5.1. Prawa pracowników i urzędników służby cywilnej	89
5.2. Prawo do wynagrodzeń w służbie cywilnej	93
5.3. Obowiązki pracowników i urzędników służby cywilnej	97
5.4. Szkolenia jako czynnik profesjonalizacji w służbie cywilnej	103
Rozdział VI. Reformy w służbie cywilnej	107
6.1. Wprowadzenie	107
6.2. Typy reform	108
6.3. Specyfika reform w państwach Europy Środkowo-Wschodniej	111
Rozdział VII. Implementacja europejskich wartości służby cywilnej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej	118
7.1. Zasada neutralności politycznej	119
7.2. Standardy etyczne	128
Zakończenie	135
Literatura	141
Tabele	150

CONTENTS

Introduction	7
Chapter I. A Theoretical Model of the Civil Service	13
1.1. The origins and development of the civil service	13
1.2. The essence and value system of the civil service	13
1.3. Models of the civil service	20
1.4. The direction of changes in the civil service in Central and Eastern European Countries	24
Chapter II. The Organisation of Social Services in Central and Eastern Europe	30
2.1. Legal and institutional determinants	30
2.2. Organising the civil service	37
2.3. Central management structures	39
Chapter III. Employment Relationship in the Civil Service in Central and Eastern European Countries	45
3.1. Rules of recruitment	45
3.2. Assessment	53
3.3. Appointment	56
3.4. Promotion and transfer	58
3.5. Disciplinary responsibility	59
3.6. Leaving the service	62
Chapter IV. Top Positions in the Civil Service	67
4.1. The concept of a senior civil servant	67
4.2. Models of recruitment, employment and promotion of senior civil servants	68
4.3. Management of senior civil servants	76
4.4. Performance assessment of senior civil servants	77

4.5. Training and competencies development	79
4.6. Remuneration of senior civil servants	80
4.7. Women in top civil service positions	81
4.8. Working time	84
Chapter V. The Rights and Duties of Civil Service Employees and Officials	88
5.1. The rights of civil service employees and officials	88
5.2. The right to remuneration in the civil service	92
5.3. Duties of civil service employees and officials	96
5.4. Training as an element of greater professionalism in the civil service	101
Chapter VI. Reforming the Civil Service	105
6.1. Introduction	105
6.2. Types of reforms	106
6.3. The unique nature of CEEC reforms	108
Chapter VII. Implementing European Values of the Civil Service in Central and Eastern European States	115
7.1. The principle of political neutrality	116
7.2. Ethical standards	125
Conclusions	131
Tables	136

WSTĘP

Służba cywilna w państwach europejskich jest ważnym elementem budowy państwa demokratycznego oraz otwartej, przejrzystej i modernizującej się administracji publicznej. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej w ramach transformacji społeczno-politycznej zdecydowały się na budowę służby cywilnej jako niezbędnego elementu nowoczesnego demokratycznego państwa prawa. Zmiany modernizacyjne, jakie nastąpiły w poszczególnych krajach tej części Europy nabrały trwałego charakteru, wynikającego zarówno z rekonstrukcji systemu prawnego, polegającego na modernizacji prawa konstytucyjnego, wprowadzenia rozwiązań w postaci decentralizacji władzy i utworzenia nowoczesnego ustroju samorządu terytorialnego, jak i w oparciu o takie wartości, jak subsydiarność i pomocniczość. Charakterystyczną cechą dla badanych państw stały się niestabilne struktury administracji publicznej poddawane wielu próbom reform. Demokracja we wspomnianych państwach ma, zdaniem ekspertów¹, charakter fasadowy – ponieważ, mimo wprowadzonych w nich rozwiązań prawnych, stosowana jest tylko część procedur demokratycznych a wartości nie zawsze są w szanowane.

Koncepcja wprowadzania reform w imię poprawy funkcjonowania państwa stała się popularna i powszechna. Nabrała dynamiki w latach 90. XX wieku. O ile wcześniej reformy miały charakter kompleksowy, a nazwiska ich twórców łatwo zapamiętać, o tyle ich zakres i rozmiar w ciągu ostatnich dwóch dekad ulega ciągłej zmianie, ich uzasadnienie ma charakter mniej wyrazisty, a one same sprawiają wrażenie chaotycznych. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej z jednej strony korzystają z bogatych doświadczeń tzw. starej piętnastki, z drugiej zaś wdrażanie reform z opóźnieniem powoduje niekiedy możliwość ich weryfikacji w oparciu o doświadczenia poprzedników. Badacze krajów Europy Środkowo-Wschodniej (Ch. Demmke, J.H. Meyer-Sahling) podkreślają, że o ile kraje tzw. starej piętnastki dążą do zmiany lub odejścia od uprzywilejowanej sytuacji osób zatrudnionych w służbie cywilnej, o tyle w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

¹ Passim, *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Toruń 2007; R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2003 i in.

następuje umacnianie ich roli². Być może prawidłowość ta wynika z głębokiego procesu transformacji, jakie przeszły lub przechodzą te kraje, bowiem wtedy administracja staje się ostoją ładu i porządku; możliwe też, że stanowi bastion tzw. „starego porządku”.

W sytuacji, w jakiej znalazły się kraje Europy Środkowo-Wschodniej, przechodzące przyspieszoną transformację społeczno-ustrojową, rola służby cywilnej ma szczególne znaczenie. Służba cywilna pełni ważną funkcję w demokratycznym państwie, stojąc na straży prawa oraz zaspakajając różnorodne potrzeby społeczne. Jej obowiązkiem jest pełnić rolę stabilizatora konfliktów społecznych oraz wskazywać na kolejne cele, jakie stoją przed państwem. Służba cywilna może stać się atrapą w dobie rządów pseudodemokratycznych, traktujących ją jako przysłowiowy listek figowy dający m.in. prawo do wejścia do Unii Europejskiej, stanowić potwierdzenie, że kraj jest faktycznie demokratyczny i rządzony zgodnie z oczekiwaniami zwolenników idei demokracji lub też próbę umocnienia pewnej grupy zawodowej, dysponującej przywilejami i wyższym statusem niż inne, czy wreszcie pewien sposób poszukiwania odpowiedzi na pytanie, jak dobrze zarządzać państwem.

Okres do podjęcia badań nad służbą cywilną w państwach Europy Środkowo-Wschodniej wydaje się właściwy. Z jednej strony minęło dwadzieścia lat procesu transformacji, z drugiej zaś strony kolejne lata mogą się okazać kluczowe dla krajów demokratyzujących swój system administracji publicznej, takich jak Rosja, Ukraina czy Mołdawia. Podjęcie tego tematu jest ważne na gruncie polskim, gdyż tematyka służby cywilnej jest bardzo rzadko opisywana przez polskich politologów w ujęciu całościowym, główne publikacje dotyczą służby cywilnej takich państw jak Francja, Wielka Brytania czy Niemcy. Obszar badań dotyczący służby cywilnej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w Polsce praktycznie nie istnieje. Znaczenie tego tematu dostrzegają praktycy – Departament Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów popularyzuje idee służby cywilnej poprzez konferencje, badania i rekomendacje. Niestety istnieje ciągle deficyt dotyczący wiedzy o służbie cywilnej zarówno w teoretycznym jak i praktycznym wymiarze.

Badane państwa, dla potrzeb niniejszego projektu, zostały podzielone na dwie grupy: do pierwszej zaliczono kraje Europy Środkowo-Wschodniej należące do Unii Europejskiej: Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja, Czechy, Polska, Węgry, Rumunia, Bułgaria i Słowenia; do drugiej – kraje budujące system służby cywilnej na wzorcach europejskich, ale cierpiące na niedostatki demokracji – Ukraina, Mołdawia, Rosja.

Próba porównania wzorców i standardów, jakie wprowadzono w państwach Europy Środkowo-Wschodniej z krajami tzw. starej piętnastki może stać się pod-

² D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003; Ch. Demmke, *Are Civil Servants Different Because they are Civil Servants?* EIPA, Maastricht 2006; Ch. Demmke, T. Moilanen, *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, Frankfurt/M i in., 2010.

stawą interesującej refleksji. O ile w kwestii uregulowań prawnych i standardów etycznych można zauważyć wiele podobieństw, o tyle praktyka ich wdrażania jest różna. Brak świadomości i kontroli społecznej powoduje, że politycy, w omawianych państwach, często stosują je instrumentalnie. Z kolei podejmowane próby reform często sprawiają wrażenie chaotycznych, krótkofalowych, bezkrytycznie powielanych. Często ich zaniechanie, traktowane przez tzw. ekspertów jako opóźnienie lub zacofanie pozwoliło na uniknięcie błędów, w innych przypadkach opóźniło proces modernizacji i nie pozwoliło na podniesienie jakości usług administracji. Reformy te zatem są obdarzone wysokim poziomem ryzyka, a ich skuteczność nierzetelnie zmierzona, gdyż następują zbyt szybko po sobie lub też niejednokrotnie wraca się do zarzuconych rozwiązań po latach.

Nie można badać służby cywilnej bez określenia uwarunkowań, w jakiej przyszło jej funkcjonować. Oparcie badania o uwarunkowania prawne jest niewystarczające, ponieważ samo istnienie ustawy o służbie cywilnej nie przesadza o jej funkcjonowaniu w praktyce. Dla zrozumienia istoty służby cywilnej w danym państwie istotne jest zbadanie, w jakich warunkach historycznych, ekonomicznych i politycznych została uchwalona ustawa, jakich dokonano w niej zmian i w jakim celu.

Badając te zmiany można ograniczyć się jedynie do ich konstatacji, wskazać na ich przyczyny i próbować opisać poszczególne trendy, jednakże z punktu widzenia politologa interesująca jest ocena ich efektywności oraz próba nakreślenia możliwych scenariuszy zarówno kierunków zmian, jak i skutków, jakie przyniosą dla państwa i obywatela. Istnieją też głosy twierdzące, że post-biurokratyczne formy organizacji osiągają gorsze wyniki niż tradycyjne modele biurokracji.

Głównym celem niniejszego opracowania jest próba poszukania odpowiedzi na pytanie, jakie rozwiązania wdrożyły państwa Europy Środkowo-Wschodniej w zakresie służby cywilnej wzorując się na dorobku europejskiej służby cywilnej, jakie przyjęły rozwiązania modelowe i instytucjonalno-prawne oraz jakie rozwiązania są specyficzne dla poszczególnych omawianych państw. Przedmiotem analizy jest system służby cywilnej takich państw jak: Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Ukraina, Mołdawia, Czechy, Węgry, Słowacja, Rumunia, Bułgaria i Rosja.

W pracy zostanie zweryfikowana hipoteza, iż budowa służby cywilnej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej ma charakter zróżnicowany, a jej proces transformacji nie uległ zakończeniu. Autorka przyjmuje tezę, że w ramach państw Europy Środkowo-Wschodniej istnieją wyraziście określone systemy służby cywilnej, funkcjonujące w stosunkowo stabilnych warunkach prawno-instytucjonalnych (Rumunia, Bułgaria, Estonia), systemy w których budowa służby cywilnej znajduje się w fazie początkowej (Mołdawia, Ukraina, Rosja), oraz systemy ulegające wewnętrznej ewolucji, szukające najbardziej optymalnej drogi rozwoju (Polska, Węgry).

Autorka zakłada, iż implementacja norm, procedur i wartości służby cywilnej Europy Zachodniej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej ma dwojaki charakter. W przyjętych uwarunkowaniach prawnych nie dostrzega się znaczących różnic między państwami, które zdecydowały się stworzyć służbę cywilną, chyba,

że chodzi o zróżnicowanie dotyczące danego modelu. Jednak praktyka dowodzi, że rozwiązania stosowane w odniesieniu do służby cywilnej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej znacząco różnią się od rozwiązań modelowych. Po pierwsze, państwa Europy Środkowo-Wschodniej, wzorując się na modelach kariery lub pozycyjnym poszukują docelowo najlepszych rozwiązań, a okres poszukiwań nie został zakończony, po drugie, wdrażanie pewnych rozwiązań z opóźnieniem powoduje, że z niektórych w ogóle rezygnują, ponieważ ich bezzasadność została udowodniona już w krajach, na których się wzorują, po trzecie, decyzje dotyczące rozwiązań prawnych są nacechowane dużą dawką politycznej ingerencji.

W efekcie – dla przykładu – wdrażane kodeksy etyczne stają się czasami jedynie atrapą, mającą na celu przedstawienie instytucji służby cywilnej, jako kierującej się standardami etycznymi, w praktyce zaś są pustymi hasłami, z którymi nie utożsamiają się członkowie korpusu służby cywilnej.

Przedmiotem rozdziału pierwszego jest analiza genezy, istoty i systemu wartości służby cywilnej. Celem rozdziału jest zdefiniowanie pojęcia służby cywilnej, opisanie modeli służby cywilnej oraz kierunków zmian w służbie cywilnej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Przedmiotem rozdziału drugiego jest charakterystyka organizacji służby cywilnej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym jej uwarunkowań prawnych i instytucjonalnych oraz kierunki zmian w służbie cywilnej. W rozdziale trzecim scharakteryzowane zostały stosunki pracownicze w służbie cywilnej państw Europy Środkowo-Wschodniej: zasady naboru, ocena, mianowanie, awans i przeniesienie, odpowiedzialność dyscyplinarna oraz odejście ze służby cywilnej. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej są przedmiotem analizy rozdziału czwartego. Jego celem jest zdefiniowanie pojęcia wyższej służby cywilnej, przedstawienie modeli rekrutacji, zatrudnienia i awansu wyższych urzędników służby cywilnej oraz problemów związanych z zarządzaniem nią. W rozdziale piątym scharakteryzowano prawa i obowiązki urzędników służby cywilnej oraz szkolenia jako czynnik profesjonalizacji w służbie cywilnej. Rozdział szósty poświęcony jest specyficie reform w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Analiza implementacji europejskich wartości służby cywilnej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, a szczególnie zasady neutralności politycznej, konfliktu interesów oraz bezstronności i profesjonalizmu jest przedmiotem ostatniego rozdziału.

Pisząc tę pracę autorka korzystała z opracowań dotyczących europejskiej i polskiej służby cywilnej, a także oparła się na materiałach źródłowych w postaci aktów prawnych, dokumentów, statystycznych oraz oficjalnych stron internetowych. Niekiedy, w celu wiernego oddania specyfiki rozwiązań dotyczących służby cywilnej w poszczególnych państwach, autorka zdecydowała się na zamieszczenie w pracy oryginalnych fragmentów przyjętych dokumentów i opracowań. Zabieg ten był niezbędny, aby rzetelnie scharakteryzować istotę służby cywilnej w badanym obszarze. W przeprowadzonej analizie przydatna była literatura naukowa w języku polskim, języku angielskim i rosyjskim. Angielskojęzyczna literatura była

szczególnie pomocna w analizie europejskich standardów służby cywilnej oraz aksjologicznych podstaw jej funkcjonowania, a także badań prowadzonych nad służbą cywilną w oparciu o EIPA³. Okazało się, że szerokie badania prowadzone przez Ch. Demmke i J.H. Meyer-Sahlinga dotyczące służby cywilnej w państwach UE, w tym Europy Środkowo-Wschodniej są aktualne i wyczerpujące. Dorobek literatury anglojęzycznej jest o wiele bogatszy i bardziej interesujący niż niełatwo dostępna literatura badanych państw.

Z badaczy europejskich na szczególną uwagę zasługują tacy autorzy, jak: Ch. Demmke, D. Bossaert⁴, S. Horton⁵, P. Heywood⁶, J. Halligan⁷, A. Bekke, F. van de Meer⁸, E. Page⁹ i G. Peters¹⁰, Ch. Demmke, D. Bossaert i J.H. Meyer-Sahling¹¹; to autorzy, którzy od wielu lat zajmują się badaniem europejskiej

³ Ch. Demmke, *Civil Services in the Accession States – New Trends and the Impact of the Integration Process*, EIPA, Maastricht 2004; Ch. Demmke, *European Civil Services between Tradition and Reform*, EIPA, Maastricht 2004; Ch. Demmke, *Are Civil Servants Different Because they are Civil Servants?* EIPA, Maastricht 2006; Ch. Demmke, T. Henökl, T. Moilanen, *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the field of Human Resource Management*, Slovenian EU-Presidency, EIPA, 2008 (not published); Ch. Demmke, T. Moilanen, *Efektowność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej: ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego*, EIPA, grudzień 2011.

⁴ Ch. Demmke, *Civil Services Between Tradition and Reform*, Maastricht 2004; D. Bossaert, Ch. Demmke, *Main Challenges in the Field of Ethics and the Integrity in the EU Member States*, Maastricht 2005; D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, *Civil Service in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, Maastricht 2001; D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003; Ch. Demmke, G. Hammerschmid, R. Meyer, *Decentralisation and Accountability as Focus of Public Modernisation Reforms*, Office of Official Publications of the EU, Luxembourg 2006.

⁵ S. Horton, *The Civil Service*, [w:] *Public management in Britain*, ed. S. Horton, D. Farnham, London 1999; tenże, *Zarządzanie zasobami ludzkimi (HRM) w Brytyjskiej Służbie Cywilnej*, [w:] *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2001; tenże, *Evaluation of Leadership Development and Training in the British Senior Civil Service: the Search for the Holy Grail, Paper for the Third Transatlantic Dialogue*, USA 2007.

⁶ P. Heywood, V. Wright, *Executives, bureaucracies and decision-making*, [w:] *Developments in West European Politics*, ed. P. Heywood, M. Rhodes, V. Wright, London 1997; P. Heywood, J.-H. Meyer-Sahling, *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Warszawa 2008.

⁷ J. Halligan, *Civil service systems in Anglo-American countries*, Cheltenham–Northampton 2003.

⁸ A.J.G.M. Bekke, F.M. van de Meer, *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham–Northampton 2000.

⁹ E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Prentice Hall 1992.

¹⁰ B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999; tenże, *The Future of Governing*, Lawrence, KS: University of Kansas Press, 2001; B. Guy Peters, J. Pierre, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge 2004.

¹¹ J.H. Meyer-Sahling, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession, (Reforma służby cywilnej w Europie Środkowo-Wschodniej, pięć lat po przystąpieniu do UE)*, OECD, SIGMA, Paryż, kwiecień 2009.

służby cywilnej, jej ewolucją, standardami i modernizacją zarówno w krajach tzw. starej piętnastki, jak i państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Podjęty przedmiot badań nie jest tematem zamkniętym. Zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne, do których należy przede wszystkim zaliczyć integrację europejską i globalizację oraz pogłębiające się procesy demokratyzacji w państwach Europy Środkowo-Wschodniej niewątpliwie wpłyną na zarządzanie służbą cywilną w przyszłości.

INTRODUCTION

The civil service in Europe is a key element in the construction of democratic states and open and transparent public administrations undergoing modernisation. In the socio-political transformation the states of Central and Eastern Europe have undertaken, the civil service has also been seen as an essential element of a modern law-governed state they seek to build. The transformation in this part of Europe has taken root and become permanent. This so because, firstly, a reconstruction of the legal system has taken place, consisting in the modernization of constitutional law, secondly, arrangements such as the decentralization of power have been introduced, and thirdly, a modern system of territorial self-management – underpinned by values such as subsidiarity, has been created. Over time, however, with so many new reforms being introduced time and again, their public administration structures have become very unstable to the point of being defined as their typical feature. According to the experts¹, democracy in this part of Europe is only wafer thin, as despite the legal arrangements introduced, only certain democratic procedures are applied, and in terms of values – those are respected only part of the time.

The idea of introducing reforms in order to improve the functioning of the state has become popular and quite common, gaining momentum in the 1990s. In the beginning the reforms were comprehensive and the names of its authors memorable. Over the last twenty years, however, the scope and breadth of these reforms kept changing, the justification for the changes becoming less clear and the reforms themselves more chaotic. Central and Eastern European states have taken advantage of the rich experiences of the old fifteen but at the same time they were able to verify and adjust these reforms having had the chance of seeing how they have fared in practice. Researchers studying Central and Eastern Europe (Charles Demmke and Jan-Hinrik Meyer-Sahling) have noticed that while the old EU member states seek to change or reverse the privileged position of civil service employees the new member states make a point of strengthening their

¹ M. Barański (ed.), *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2007, passim; R. Chrabąszcz, J. Hausner and S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2003.

role². A possible explanation of this fact is that public administration has become the mainstay of law and order in countries undergoing a continuous process of profound transformation; possibly, still, it has become a bastion of the 'old order'.

The role of the civil service becomes particularly important in a situation in which Central and Eastern European states have found themselves, that is immersed in an fast-tracked social and political transformation. The civil service fulfills an important function in a democracy – being a guardian of its laws and satisfying a variety of social needs. It is charged with stabilising social conflicts and indicating new goals for the country. Under a pseudo-democratic government the civil service can become a sham, treated as a fig leaf by the government, a vehicle facilitating the state's accession into the European Union, sending the message the country in question is, indeed, democratic and governed according to the expectations of those who support the idea of democracy. Or the establishment of a civil service can be seen as an attempt at strengthening a certain professional group enjoying privileges and a higher status than others; or it can be a way of finding the answer to the question, 'how to manage a state'?

It seems to be the appropriate time to launch a study of the civil service in Central and Eastern Europe. On the one hand, twenty years of transformation have gone, on the other, the coming years could prove to be crucial for countries undertaking to democratize their public administration systems, countries such as Russia, Ukraine, or Moldova. It is also a significant venture for Polish academia since the issue in its entirety is rarely discussed by Polish political; more often than not, most seminal publications concern civil service in France, Great Britain and Germany. The civil service in Central and Eastern European states as a subject area of research in Poland, for all intents and purposes, does not exist. The subject's significance is recognized by practitioners: the Civil Service Department in the Chancellery of the Prime Minister propagates the idea of the civil service at conferences, in studies and recommendations. All this however, does not do justice to the civil service: there is still a dearth of information about it, both, in the practical and theoretical dimension.

For the purposes of this project the countries under study have been divided into two groups: the first includes those countries of Central and Eastern Europe which belong to the European Union: Latvia, Lithuania, Estonia, Slovakia, the Czech Republic, Poland, Hungary, Romania, Bulgaria and Slovenia; the second includes those which are not EU members, Ukraine, Moldova and Russia, and build their civil service systems following European models while suffering from inadequate democracy.

² D. Bossaert and Ch. Demmke, *Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process*, EIPA, Maastricht 2003; Ch. Demmke, *Are Civil Servants Different Because they are Civil Servants?* EIPA, Maastricht 2006; Ch. Demmke and T. Moilanen, *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Peter Lang, Frankfurt/M 2010.

A comparison of the patterns and standards of civil service introduced in CEESs with those in the so-called old fifteen lead to very interesting conclusions. In terms of legal regulations and ethical standards we see many similarities, the difference is evident in the implementation process. The lack of social awareness and control prompt politicians to treat these standards instrumentally. Attempts at reforming the system often appear to be chaotic, short term, and copied from Western European models – unquestioningly. At times, forsaking a reform, treated by the experts as delay or backwardness, allowed a country to avoid making a mistake; in other cases, it led to delaying modernization and precluding prospects for improving the quality of administration services. Thus, it seems that reforming the civil service carries a high degree of risk; the effectiveness of reforms is measured in an unreliable fashion as the reforms follow in succession at too high a pace to allow for the effects to set in; or when some are abandoned altogether, at times they are reintroduced into the system just a few years later.

The civil service cannot be studied without defining the context in which it must operate. The mere existence of a civil service law does not determine its functioning in practice. To understand the essence of civil service in a given country we must find out what historical, economic and political factors were at play when it was passed, what amendments were made and for what reason.

In the study of these reforms we can limit our brief to include the acknowledgement of these reforms, point to the causes and try to explain the trends; however, from the point of view of a political scientist what becomes interesting is the effectiveness of reforms, the potential course of change and effects they might bring for the country and its citizens. Claims are also made that the post-bureaucratic forms of organisation can bring worse results than the traditional models of bureaucracy.

The main purpose of this project is to try to establish what civil service arrangements have the states of Central and Eastern Europe implemented patterned on the long-established European civil service model, what institutional and legal set-ups they have transposed and which solutions are typical of each individual country.

This work will verify the hypothesis that the construction of a civil service in Central and Eastern Europe varies from country to country and its transformation has still not run its course. The author has adopted a thesis that clearly defined systems of civil service function in a three-fold manner: under relatively stable legal and institutional conditions (Romania, Bulgaria and Estonia), the civil service is in its initial stage (Moldova, Ukraine and Russia) and there are systems where the internal evolution is still underway – in its search for the optimal way to develop (Poland and Hungary).

The author has made the assumption that the implementation of norms, procedures and values of the Western European civil service in the states of Central and Eastern Europe is twofold. In terms of legislation there are no substantial

differences across countries bent on building a civil service, with the exception of differences within the given model adopted. In practice, however, it has been revealed that the arrangements in regard to the civil service adopted in the CEESs differ considerably from their models. Firstly, seeking to model their civil service on a career or position model they are after the best possible arrangements – and this stage is not over yet; secondly, the delayed implementation of certain arrangements makes it possible to ascertain that they have been found to be unjustified in the countries they are emulating, so they are forfeited altogether; thirdly, decisions involving the introduction of legal measures often carry the hallmarks of political interference.

In effect, for instance, the ethical codes adopted become a mere dummy designed to present the institution of the civil service as being driven by ethical standards; in practice these are just empty slogans with which the members of the civil service corps do not identify.

The first chapter of this study analyses the origins of the civil service, its essence and system of values. It also has a theoretical focus when it seeks to define the civil service, examine civil service models and changes the CEESs introduce into their civil services. The second chapter provides a characterization of the organisation of the civil service in the CEESs, including the legal and institutional context and changes introduced into the service. The focus of the third chapter are employment relations in the civil service, and in particular: recruitment principles, assessment, appointments, promotion and transfers of senior civil servants and departure from the civil service. Senior positions in the civil service are the focus of the fourth chapter, which in addition to this, aims to define the concept of the civil service, provide recruitment models, and discuss the employment and promotion of senior officials; it is also concerned with the problems encountered in the management thereof. Chapter five looks at the rights and responsibilities of civil servants and dwells on training as means to professionalising the civil service. Chapter six provides an overview of the specific nature of reforms in Central and Eastern European states. The final, seventh, chapter explores the implementation of European values of the civil service in the CEESs, chiefly, the principle of political neutrality, conflict of interest, impartiality and professionalism.

In the writing of this work the author drew upon books which deal with the European and Polish civil service, as well as primary sources: documents, legal acts, statistical analyses and official websites. At times in order to accurately convey the peculiarity of certain arrangements in the civil service in different countries, the author decided to include in her work fragments of the original surveys and documents adopted. This tactic was deemed necessary in order to reliably describe the arrangements existing in the countries studied. To this end the author found as extremely useful literature in Polish, English and Russian. English language literature was especially useful in the analysis of European standards of the civil service and axiological foundations of its operation, and in the research

of the civil service based on EIPA³. It turned out that the extensive research carried out by Charles Demmke and Jan-Hinrik Meyer-Sahling on the civil service in European Union states, including its Central and Eastern European members, were topical and comprehensive. The output of English language literature is richer and more interesting than the, not that easily-available, literature on the subject produced in the countries under examination.

Of European authors, who merit our particular attention are experts such as: Ch. Demmke, D. Bossaert⁴, S. Horton⁵, P. Heywood⁶, J. Halligan⁷, A. Bekke, F. van de Meer⁸, E. Page⁹ i G. Peters¹⁰, D. Bossaert and J.H. Meyer-Sahling¹¹. These are authors who have been studying the European civil service for many years, analysing in detail its evolution, standards and modernization in the states of the so-called fifteen and those of Central and Eastern Europe.

³ Ch. Demmke, *Civil Services in the Accession States – New Trends and the Impact of the Integration Process*, EIPA, Maastricht 2004; Ch. Demmke, *European Civil Services between Tradition and Reform*, EIPA, Maastricht 2004; Ch. Demmke, *Are Civil Servants Different Because they are Civil Servants?* EIPA, Maastricht 2006; Ch. Demmke, T. Henökl, and T. Moilanen, *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the field of Human Resource Management*, Slovenian EU-Presidency, EIPA, 2008 (not published); Ch. Demmke and T. Moilanen, *Efektowność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej: ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego*, EIPA, December 2011.

⁴ Ch. Demmke, *Civil Services Between Tradition and Reform*, Maastricht 2004; D. Bossaert and Ch. Demmke, *Main Challenges in the Field of Ethics and the Integrity in the EU Member States*, Maastricht 2005; D. Bossaert et al, *Civil Service in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, Maastricht 2001; D. Bossaert and Ch. Demmke, *Slużba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003; Ch. Demmke, G. Hammerschmid and R. Meyer, *Decentralisation and Accountability as Focus of Public Modernisation Reforms*, Office of Official Publications of the EU, Luxembourg, 2006.

⁵ S. Horton, 'The Civil Service', in S. Horton and D. Farnham (eds), in *Public management in Britain*, London 1999; id., *Zarządzanie zasobami ludzkimi (HRM) w Brytyjskiej Slużbie Cywilnej*, in *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2001; id., *Evaluation of Leadership Development and Training in the British Senior Civil Service: the Search for the Holy Grail*, Paper for the Third Transatlantic Dialogue, USA, 2007.

⁶ P. Heywood and V. Wright, 'Executives, bureaucracies and decision-making', in P. Heywood, M. Rhodes and V. Wright (eds.), *Developments in West European Politics*, London 1997; P. Heywood and J.-H. Meyer-Sahling, *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Warszawa 2008.

⁷ J. Halligan, *Civil service systems in Anglo-American countries*, Cheltenham–Northampton 2003.

⁸ A.J.G.M. Bekke and F.M. van de Meer, *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham–Northampton, 2000.

⁹ E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Prentice Hall 1992.

¹⁰ B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999; id., *The Future of Governing*, Lawrence, KS: University of Kansas Press, 2001; B. Guy Peters and J. Pierre, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge 2004.

¹¹ J.H. Meyer-Sahling, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession*, OECD, SIGMA, Paris, April 2009.

This research area is by no means a finite subject. The changing external context, primarily consisting in European integration, globalization and intensive democratization in this part of the world will indubitably impact the management of the civil service in the future.