

## 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 ekspertów<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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 roli<sup>2</sup>. 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-

---

<sup>2</sup> 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 specyfice 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 EIPA<sup>3</sup>. 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. Bossaert<sup>4</sup>, S. Horton<sup>5</sup>, P. Heywood<sup>6</sup>, J. Halligan<sup>7</sup>, A. Bekke, F. van de Meer<sup>8</sup>, E. Page<sup>9</sup> i G. Peters<sup>10</sup>, Ch. Demmke, D. Bossaert i J.H. Meyer-Sahling<sup>11</sup>; to autorzy, którzy od wielu lat zajmują się badaniem europejskiej

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

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

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

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

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.