Operuje się w raporcie, w kilku miejscach, pojęciem „specjalnych szkoleń dla kandydatów", nie podając przy tym konkretnie, o jakie to kursy mogłoby chodzić, przez kogo i gdzie organizowane. Stwierdzenie to w ogóle nie znajduje potwierdzenia w danych. Urząd Służby Cywilnej współuczestniczył w przygotowaniu szkoleń organizowanych dla dyrektorów generalnych, w związku z pełnieniem przez nich tych stanowisk i zadaniami, jakie mieli wykonywać. Było sprawą oczywistą, że osoby, które objęły nowe stanowiska w polskiej administracji otrzymały nowy, znacznie szerszy i bardziej odpowiedzialny zakres zadań związany na dodatek z oczekiwaniem na wprowadzenie nowego stylu zarządzania i podniesieniem sprawności pracy na wyższy poziom, musiały i powinny być szkolone w zakresie wiedzy i umiejętności, które pozwoliłyby im wykonać te ustawowe obowiązki. Takie szkolenia inicjował i wspomagał USC, co łatwo może być potwierdzone w dokumentach znajdujących się w Departamencie Szkolenia Służby Cywilnej. Nie były one planowane i organizowane jako kursy przygotowawcze, tym bardziej, że odbywały się jeszcze przed rozstrzygnięciem przez Komisję Kwalifikacyjną o zakresach postępowania kwalifikacyjnego. Natomiast kursy językowe zostały zorganizowane w rezultacie konieczności przygotowania standardu językowego dla oceny znajomości języka obcego przez osoby aspirujące do kategorii urzędniczej „A", a głównym ich celem było dostarczenie materiału umożliwiającego stworzenie takiego standardu i opracowanie sprawdzonego w praktyce programu szkolenia językowego przygotowującego do jego osiągnięcia. Cel ten został osiągnięty, a USC znajduje się w posiadaniu obydwu wyników zrealizowanego programu naukowego i szkoleniowego. Rekrutacja na kursy organizowane w ramach badania eksperymentalnego odbywała się otwarcie, pisemnie o niej zostały powiadomione wszystkie urzędy administracji rządowej. Na 120 chętnych osób zakwalifikowano ok. połowę i to spośród nich część przystąpiła do egzaminu językowego.

Na koniec należy zwrócić uwagę na to, że raport starannie pomija wszelkie niewygodne dane i informacje. Typowym przykładem jest niezwracanie uwagi na fakt, że wskaźnik osób, które oblały postępowanie kwalifikacyjne jest relatywnie wysoki - ok. 20%. Jest to najlepszy dowód rzetelności pracy Komisji i poprawności przygotowania postępowania. Negatywna weryfikacja nie ominęła nawet jednego z członków Komisji. Tymczasem zarówno w trakcie przedstawiania raportu na konferencji prasowej, 4 marca 1998 r., jak i później w wielu wystąpieniach publicznych, osoby związane z powstaniem raportu upowszechniają jedynie informację o tym, że pisemny sprawdzian wiedzy pozytywnie zaliczyło 306 z 307 osób zdających. Notabene dokonywanie oceny rzetelności, trafności i stopnia trudności narzędzi egzaminacyjnych po przeprowadzeniu nie więcej niż 3,5 % egzaminów nie może być traktowane poważnie. To się nie da uzasadnić z punktu widzenia metodologicznego w żaden sposób.

Nie przytacza się danych o tym, w jakim nakładzie rozeszły się materiały informacyjne i szkoleniowe przygotowane w USC, ponieważ to przeczyłoby tezie o spiskowym charakterze przygotowań i rzekomym ograniczaniu dostępu do postępowania kwalifikacyjnego i wiedzy o nim.

Na zakończenie swojego wystąpienia chciałbym wyrazić zdumienie z powodu wysunięcia postulatu ustawowego ograniczenia dostępu do służby cywilnej wybranej grupie członków Komisji Kwalifikacyjnej i b. pracowników Urzędu Służby Cywilnej. Wypada postawić wprost pytanie o to, czy aby nie jesteśmy świadkami rodzenia się nowej praktyki w zakresie przestrzegania praw człowieka i obywatela? Zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów ma wyrokować o pozbawianiu obywateli, pracowników administracji rządowej ich praw konstytucyjnych. Mam nadzieję, że możliwa będzie w Rzeczypospolitej Polskiej obrona przed tego rodzaju zakusami.

Janusz Gąciarz
b. dyrektor generalny
Urzędu Służby Cywilnej

Przejrzystość w administracji publicznej na tle konfliktu ról społecznych

Maciej Bartkowski

Polska w dobie szybkiej transformacji prawno-instytucjonalnej narażona jest na liczne nieprawidłowości i doświadcza wielu korupcjogennych zjawisk. Wpływają one na nienajlepszy poziom merytoryczny uchwalanego ustawodawstwa, powielanie złego prawa i dużą niekompetencję działania różnych instytucji państwowych, w tym urzędów administracyjnych, sądów, a także przedsiębiorstw państwowych.

Dzisiejsze problemy administracji

Obywatel (jak bohater „Procesu" Kafki) czuje się przytłoczony istniejącą machiną biurokratyczną, z którą chce mieć jak najmniej wspólnego. Nie jest to proste. W dobie licznych koncesji, regulacji, postępującego procesu recentralizacji, związanego ze zwiększeniem liczby urzędników państwowych[1] przysłowiowy Kowalski na każdym kroku spotyka się ze sztywnością aparatu państwowego, marnowaniem publicznego grosza, powolnością załatwianych spraw, opryskliwością i nieuprzejmością urzędników. Istniejąca kultura „sekretności",[2] swoimi źródłami sięgająca do minionej epoki, wpływa na powiększenie liczby utajnianych informacji, które uzyskiwane są po znajomości lub w wyniku przekupstwa. W ten sposób zwiększa się raczej niż redukuje pole potencjalnej korupcjogenności.

Stojące przed nami wyzwania, dotyczące przejrzystości działania administracji publicznej, a także struktur i podziału kompetencji urzędniczych są podobne do tych, z jakimi muszą uporać się inne kraje demokratyczne (Wielka Brytania, Francja, Austria). Rozwinięte państwa kapitalistyczne sięgają po rozwiązania sprawdzone w sektorze prywatnym. Stamtąd czerpią wzorce prawidłowego funkcjonowania organizmu urzędniczego, ustalają opierając je na prawidłowych procedurach zarządzania normy wydajności, gospodar-

CIVIL SERVICE BULLETIN, No. 5 (MAY 1998): 20-26

ności i efektywności. W latach 80. i 90. głównie w krajach o kulturze anglosaskiej:[3] Wielkiej Brytanii, USA, Australii, Nowej Zelandii, Kanadzie, a także w Europie kontynentalnej:[4] Francji, Portugalii, Austrii następują systematyczne i zasadnicze zmiany w działaniu administracji państwowej, jako rezultat innego podejścia do relacji istniejących między urzędnikiem a zwykłym obywatelem.

Dzisiaj podkreśla się, iż administracja, tak jak inne podmioty prywatne, spełnia określoną funkcję polegającą na dostarczeniu konkretnych usług do klienta[5] - obywatela. Dążenie do większej efektywności, gospodarności, zaradności i uczciwości urzędników państwowych wymusza nie tylko głębokie zmiany strukturalno-prawne (wprowadzanie do administracji państwowej ogólnych wzorców zarządzania charakterystycznych dla prywatnego sektora[6] tzw. *new menagerial style* - przekazywanie większych kompetencji i większej odpowiedzialności na niższe szczeble urzędnicze, prywatyzowanie i tworzenie agencji rządowych) ale także zmianę filozofii pracy urzędnika, zmianę stosunku do wykonywanej pracy, przewartościowanie postaw i uświadomienie sobie, iż urzędnik w znacznie większym stopniu niż ktokolwiek inny, winien dbać o dobro społeczne.

W obydwu przypadkach: reformach strukturalno-prawnych i zmianach etyczno-moralnych, dążenie do większej przejrzystości odgrywa istotną rolę. Oprócz wartości samej w sobie przejrzystość jest swoistym katalizatorem nowych, następnych reform i udoskonaleń (m.in. prywatyzacji administracji, likwidowania potencjalnych przyczyn konfliktu ról), przyspieszając potrzebne zmiany. Daje ona także możliwość śledzenia zachodzących procesów i wglądu opinii publicznej w ich realizację. To z kolei pozwala zwykłemu obywatelowi zrozumieć zachodzące zjawiska. Przykładem braku takiego zrozumienia (słabej przejrzystości) jest powszechne przekonanie Polaków o wysokim stopniu skorumpowania administracji publicznej, mimo iż większość z nich nie posiada własnego, bezpośredniego doświadczenia związanego z dawaniem łapówek.[7]

W Polsce sektor prywatny dopiero wykształca się, powoli konsolidując swoje fundamenty. Jest to także przyczyną karłowatej etyki menedżerskiej lub jej całkowitego braku („Nasza obecna wersja kapitalizmu to kapitalizm barbarzyński będący zaprzeczeniem jakiejkolwiek etyki"[8]), słabego poczucia odpowiedzialności za swoje produkty, a także pracowników.[9] Polski biznes jest zbyt słaby, aby administracja mogła z niego czerpać siłę i wzory prawidłowego działania, jak ma to miejsce na Zachodzie. Co więc pozostaje?

W latach 90. w naszym kraju nastąpił niespodziewanie silny rozwój instytucji pozarządowych *(non-governmental organizations- NGOs)*: fundacji, komitetów, stowarzyszeń. Naukowcy w nich właśnie widzą wzór dla polskiej administracji państwowej. Organizacje pozarządowe umieją poradzić sobie z problemem przejrzystości finansowej, wydając regularnie raporty (dostępne dla opinii publicznej) i rozliczenia z ich działalności wobec sponsora.

Efektywność, nieliczne przykłady nadużyć finansowych, niska korupcjogenność, przejrzystość struktur, znikoma skala występowania konfliktu między interesem publicznym, a prywatnym poszczególnych pracowników organizacji pozarządowych wpisują się w prawdziwy obraz tych instytucji. Wykształca się swoista etyka tychże organizacji, etyka uświadamianych celów i misji. Tworzone są karty zasad działania oraz karty powinności. NGOs, jako przykład rodzenia się społeczeństwa obywatelskiego, są zarazem zwiastunem nowej formy zarządzania i administrowania, z nastawieniem na uczciwość, szybkość działania, autonomię indywidualnych decyzji (przedsiębiorczość).

Organizacje pozarządowe także stanowią swoistą barierę dla dalszego rozrostu funkcji biurokratycznych, przejmując od administracji państwowej szereg kompetencji. Robią to lepiej i taniej. „Lepiej bo człowiek oddany sprawie zastępuje biurokratę, a taniej bo unikają biurokracji i często korzystają z pomocy woluntariuszy"[10]. Do tego dodać należy, iż ludzie działający w organizacjach pozarządowych bardzo dobrze znają lokalne potrzeby i zaspokajają je we współdziałaniu z mieszkańcami, tworząc w ten sposób poczucie wspólnoty i spoczywającej na niej odpowiedzialności.

Przedstawiwszy pokrótce problemy współczesnej administracji państwowej należałoby wreszcie podjąć próbę zdefiniowania tematu artykułu, jako iż rozumienie poszczególnych słów: przejrzystość, konflikt ról będzie wpływało na sposób argumentacji i prezentowania poglądów autora.

Pojęcie przejrzystości i jej podziały

Przejrzystość w niniejszej publikacji **rozumiana jest jako stan, który cechuje się: dostępnością, zauważalnością - widocznością, jasnością i zrozumiałością.**

Wymienione czynniki są ze sobą ściśle związane. Dostępność umożliwia zbadanie, czyli zobaczenie interesujących nas rzeczy, ten czynnik z kolei wyjaśnia nam wiele spraw, tworzy obraz bardziej klarowny, co pozwala zrozumieć działanie pewnych mechanizmów i struktur.

Obrazowo przedstawiając zagadnienie transparencji można odnieść je do relacji, występującej między pacjentem, a lekarzem. „Przejrzystość" pacjenta dla lekarza polega na tym, iż temu ostatniemu umożliwia się najpierw spotkanie z pacjentem i „wejście-zagłębienie-zbadanie" jego ciała **(dostępność)**. To z kolei pozwoli na „zobaczenie-rozpoznanie" **(zauważalność-widoczność)** przyczyn choroby, a kolejny etap, czyli „zobaczenie-ogarnięcie" **(jasność)**, stanowić będzie podstawę naszej wiedzy o źródłach choroby. W końcu lekarz uświadomi sobie na czym polega zły stan pacjenta, wyciągając zarazem odpowiednie wnioski **(zrozumienie)**. Później z reguły następuje użycie właściwego remedium.

Przejrzystość administracji publicznej nawiązuje w swojej treści do wspomnianych wyżej cech. Łatwa **dostępność** związana z otwartością administracji, możliwość „patrzenia na ręce"- **widoczność** procedur, **jasność** organizacyjna i kompetencyjna oraz **zrozumiałość** działania struktur i istniejących mechanizmów stanowią podstawy biurokratycznej transparencji.

Podane przeze mnie cechy przejrzystości związane są z istniejącymi regulacjami urzędniczymi (pisanymi) oraz sposobami postępowania (niepisanymi), które, jeżeli są przestrzegane lub mądrze zastosowane, stanowią **ideał przejrzystości proceduralnej w działaniu administracji publicznej.** Innymi słowy, **ideał przejrzystości (transparencji) proceduralnej jest to taki sposób działania wszystkich zaangażowanych (urzędników i obywateli), normowany przepisami lub zwyczajami, który eksponuje na plan pierwszy, wspomniane wyżej, cztery wartości (proceduralne): dostępność, widoczność, jasność i zrozumiałość.**

Dojście do definicji transparencji proceduralnej umożliwia nam wyróżnienie **przejrzystości o charakterze wewnętrznym i o charakterze zewnętrznym,** bowiem skutki wprowadzania w życie procedur mogą odnosić się do relacji międzyurzędniczych (wewnątrzadministracyjnych) oraz do relacji urzędniczo-obywa-

telskich (obywatel-urzędnik). Pamiętać należy, iż nadal mamy do czynienia z jedną i tą samą przejrzystością, która jednak występuje w dwóch rolach, postaciach. Z tego również wynika, iż występuje tutaj dostępność wewnętrzna i zewnętrzna, zauważalność wewnętrzna i zewnętrzna, jasność wewnętrzna i zewnętrzna oraz zrozumiałość wewnętrzna i zewnętrzna.

Traktując o przejrzystości wewnętrznej należy założyć także, iż dostępność, zauważalność, jasność, zrozumiałość, czyli elementy, z jakich składa się przejrzystość, posiadają charakter wewnętrzny. Rozpatrzmy po kolei te wartości:

- Dostępność wewnętrzna oznacza m.in. swobodny (co nie znaczy wolny lub nie kontrolowany) przepływ informacji między urzędnikami, a w ujęciu szerszym między ministerstwami. Pozwala to na łatwiejszą koordynację działań i harmonizację pracy urzędniczej.

  Dostępność wewnętrzna to także łatwość i szybkość, z jaką kontrolerzy administracyjni mogą sprawdzać czystość-uczciwość pracy urzędnika i wychwytywać choćby niewielkie niedociągnięcia.
- Gdy porównujemy dostępność wewnętrzną z zauważalnością-widocznością wewnętrzną podkreślić należy, iż podczas gdy w pierwszej z nich chodziło nam o sam fakt przepływu informacji, to w drugiej interesuje nas, jak się to odbywa. Nie interesuje nas, że mechanizm działa, ale to, w jaki sposób funkcjonują jego tryby, a przede wszystkim, czy jest on dla samych urzędników widoczny, tj. zrozumiały.

  Z kolei dla wewnętrznej kontroli administracyjnej widoczność wewnętrzna związana jest z procedurami, na podstawie których urzędnik podejmuje decyzje. W tym procesie istotne są nie tylko klarowne unormowania prawne ale, co może ważniejsze, etyczność pracy urzędnika, która w dużym stopniu zależy od stopnia samouświadomienia i rozumienia swego powołania.
- Jasność znaczy tyle, co uświadamiana w działaniach praktycznych widoczność, stąd także jasność wewnętrzna jest ściśle związana z widocznością. Wzmacnia ją i z niej wynika. Wzmacnia ją, wtedy gdy np. ustawodawca wprowadza jasne rozwiązania administracyjne w sferze kompetencyjnej i organizacyjnej, przyczyniając się tym samym do zwiększenia widoczności pewnych procedur. Wynika, gdy widoczność funkcjonowania pewnych mechanizmów biurokracyjnych, stanowi podstawę do wprowadzenia rozwiązań wzmacniających jasność wewnętrznych działań administracyjnych.
- Zrozumiałość wewnętrzna jest rezultatem istnienia dostępności, widoczności i jasności w administracji publicznej. Bez tych trzech wymienionych czynników nie moglibyśmy mówić o zrozumieniu przez organa kontrolne postępowania urzędników państwowych, mechanizmów działania struktur biurokratycznych, przyczyn podejmowania takich, a nie innych decyzji. Rezultatem zrozumienia problemów istniejących w administracji publicznej jest wprowadzenie wewnętrznych systemów sprawdzania i oceny działalności urzędników, co daje możliwość zastosowania różnych rozwiązań ulepszających. Służą temu m.in. obowiązkowe raporty, liczne programy oceniające, wraz z programami udoskonalania zawodowego. Ustanawianie niezależnego organu tzw. inspektorów generalnych[11)] ma służyć usprawnieniu monitoringu wewnętrznego, a wprowadzenie jawności zarobków wyższych urzędników ma ułatwić wewnętrzną kontrolę „antyłapówkarską".

Stwierdzając ogólnie, należy zauważyć, iż zwiększenie przejrzystości wewnętrznej, oprócz harmonizacji i usprawnienia pracy urzędników, ma istotne znaczenie dla efektywności działań „mechanizmów" kontrolnych. Dlatego też przejrzystość wewnętrzna ma na celu „uzewnętrznienie wewnętrznych" mechanizmów pracy i działania pracowników. W ten sposób przejrzystość wewnętrzna nakierowana jest na łatwiejszy nadzór i łatwiejszą kontrolę. Funkcję tę spełniają nie tylko przeznaczone do tego odpowiednie organa administracyjne, ale także sądownicze oraz struktura zwierzchnictwa personalnego. Podstawą ich działalności jest odpowiedzialność karna i służbowa.

Przejrzystość zewnętrzna, w odróżnieniu do wewnętrznej związana jest z relacjami między urzędnikiem a obywatelem. Nastawiona jest na odbiór społeczny, na usprawnienie procedur, które zwiększają profesjonalizm urzędnika, przyspieszają terminy załatwianych spraw, zmniejszają korupcję, która powoduje, iż jedni obywatele są uprzywilejowaniu, a drudzy pomijani. Aby lepiej to zrozumieć, tak jak poprzednio, rozpatrzmy wartości przejrzystości odnosząc je tym razem do sfery zewnętrznej.

- Dostępność zewnętrzna oznacza nie tylko, iż obywatel może udać się do urzędu z prośbą o udostępnienie mu interesujących go dokumentów, ale że je otrzyma. Odmowa ze strony urzędnika winna być rzadka, tylko w wyraźnie wymienionych ustawowo przypadkach. A i to, jeżeli się zdarzy winno być obywatelowi dokładnie wytłumaczone, możliwie z jasnymi uzasadnieniami.

  Z drugiej strony dostępność do informacji wiąże się nieodłącznie z uprzejmością i dobrą wolą urzędnika. Niedawno mój znajomy zwrócił się z prośbą do Komitetu Integracji Europejskiej o udostępnienie mu Agendy 2000. Odpowiedź, jaką uzyskał od urzędnika była zwięzła: „Proszę ściągnąć sobie ten dokument z Internetu". Nie było nawet mowy o przyjściu na następny dzień, kopia Agendy 2000 i tak by się nie znalazła. To właśnie brak uprzejmości urzędnika i jego opryskliwość powodują często ograniczenie dostępności do informacji. Wystarczyłby jeden telefon do innego działu lub chociażby wykorzystanie polecanego Internetu, do którego urzędnik ma łatwiejszy dostęp niż przeciętny obywatel, a sprawa zostałaby załatwiona. Innym przykładem utrudniania dostępności są krótkie i mało elastyczne dla zapracowanego obywatela godziny otwarcia niektórych urzędów.
- Widoczność zewnętrzna działań administracyjnych i procesu podejmowania decyzji jest w dużym stopniu zdeterminowana skalą widoczności wewnętrznej. Chodzi tylko (a może aż) o to, aby to, co widoczne jest dla kontrolerów wewnątrzadministracyjnych, mogło być dostępne dla obywatela. Mam tu na myśli m.in. przybliżanie procesów decyzyjnych do obywatela, np. organizowanie otwartych konkursów na stanowiska urzędnicze. Ostatnio dotyczy to kuratorów oświaty, z publicznie znanymi regułami kwalifikacyjnymi, czy chociażby prosty zabieg wprowadzający obowiązkowość noszenia przez urzędników, którzy mają bezpośrednią styczność z obywatelami, czytelnych identyfikatorów ze swoim imieniem i nazwiskiem.
- Widoczność zewnętrzna jest ściśle związana z jasnością zewnętrzną i się z nią pokrywa. Dlatego też środki zwiększające widoczność i jasność są podobne. Wprowadza się np. różne środki kontroli, dające obywatelom możliwość składania zażaleń na złe wykonywanie obowiązków przez urzędnika, otwiera się specjalne linie telefoniczne dla poszkodowanych klientów urzędów. Istotna jest także działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadku wniesionej skargi, czy istnienie i funkcjonowanie niezależnych mediów. W Wielkiej Brytanii

wprowadza się politykę tzw. trzech kroków: jedna osoba w jednym miejscu, w tym samym czasie. Oznacza to, iż klienci urzędu będą indywidualnie spotykać się z tym samym urzędnikiem, a nie z wieloma, którym od nowa trzeba tłumaczyć o co chodzi. Sprawa będzie załatwiana w jednym miejscu, bez odsyłania jej do innych urzędów i co najważniejsze zostanie zakończona pozytywnie już przy pierwszym kontakcie obywatela z urzędem. W ten sposób struktury administracyjne stają się bardziej „przyjazne" obywatelowi, zwiększa się zrozumienie mechanizmów biurokratycznego funkcjonowania, a praca urzędnika staje się bardziej wydajna i efektywna.

- Zrozumienie zewnętrzne tak jak zrozumienie wewnętrzne wynika z poprzednich trzech wartości. Im większy stopień dostępności, widoczności i jasności charakteryzuje działanie administracji publicznej, tym obywatelskie (bo o to chodzi, przy zewnętrznym zrozumieniu) zaufanie jest większe, a działanie biurokracji bardziej efektywne.

Przejrzystość zewnętrzna ma być „uzewnętrznieniem" administracyjnych procesów decyzyjnych. Przejrzystość ta rozwija się dzięki sile opinii publicznej, wzmocnionej rolą mediów. Otwartość, a przede wszystkim uprzejmość, uczciwość, bezstronność oraz szybkość w załatwianiu spraw stanowią dla zwykłego obywatela podstawę oceny działania administracji. Często postępowanie urzędników uzależnione jest nie tyle od norm prawnych i sankcji, jakie przewidziane są za złe wykonywanie obowiązków, ale od własnej subiektywnej oceny urzędnika. Dlatego wiele państw tworzy kodeksy, które pełniąc funkcje wymuszające określone zachowanie lub aspirujące i zachęcające do takiego postępowania, wprowadzają odpowiedzialność moralną i etyczną urzędnika państwowego.

W związku z tym, iż wzmacnianie przejrzystości wewnętrznej prowadzi jednocześnie do zwiększenia przejrzystości zewnętrznej i odwrotnie, często mechanizmy udoskonalające transparencje wewnętrzną i zewnętrzną są jednakowe, a jeżeli nie, to służą tym samym celom, czyli zwiększeniu efektywności pracy urzędnika, przy jednoczesnym ulepszeniu mechanizmów sprawdzenia i oceny wykonanej przez niego pracy.

Kończąc rozdział poświęcony przejrzystości należałoby podkreślić, iż chociaż ideę przejrzystości należy wcielać w życie w jak największym stopniu, ma ona jednak także swoje granice. Zaporą przed nieograniczoną przejrzystością w administracji publicznej jest poszanowanie prawa do prywatności innych osób, a także istnienie dziedzin życia publicznego zastrzeżonych tajemnicą państwową lub zawodową.

Urzędnik o wielu twarzach

Przejrzystość działań administracji publicznej łączy się z konfliktem ról. Intensywność zachodzenia na siebie odmiennych ról, wypełnianych przez urzędnika wpływa na jego pracę i przejrzystość podejmowanych decyzji. Często istnieje niezbyt wyraźna granica między prawidłowym działaniem, a takim, które narusza normy etyczne i moralne. Z taką sytuacją mamy do czynienia przy występowaniu konfliktu ról. Urzędnik nawet nie uświadamia sobie, iż podejmowane przez niego decyzje mogą być niezgodne z bezstronnością i uczciwością, jakie winny charakteryzować jego postępowanie przy rozpatrywaniu danej sprawy. W tym wypadku sąd o tym, co jest etyczne, a co nie pozostawiony jest subiektywnej ocenie urzędnika. Stąd także konflikt interesów jest bardziej prawdopodobny, a działanie urzędnika mniej przejrzyste.

Nim jednak przejdziemy do rozpatrywania zagadnienia konfliktu ról, spróbujmy zdefiniować samą rolę. Pod tym pojęciem należy rozumieć **konkretne zachowanie jakiejś osoby zdeterminowane przez określoną sytuację**. Rola zawsze uzależniona jest od kontekstu sytuacyjnego. To także wpływa na to, iż każdy z nas „gra" jakąś rolę, nie jedną, ale wiele. Np. jestem synem Elżbiety i Jerzego, studentem UW, członkiem Collegium Invisible i w dodatku kolegą Piotrka. Urzędnik państwowy również realizuje jednocześnie kilka ról.

Jest on:

a) urzędnikiem państwowym, którego zachowanie określone jest normami prawnymi i moralnymi. Tutaj jego rola może rozdwoić się. Jest on wtedy: urzędnikiem lojalnym wobec ministrów, parlamentarzystów, radnych lub urzędnikiem lojalnym wobec „dobra publicznego",
b) zwierzchnikiem,
c) podwładnym,
d) profesjonalistą,
e) osobą prywatną.

Wszystkie wymienione role mogą w mniejszym lub większym stopniu pokrywać się i wzajemnie nakładać na siebie. Różnice występujące między rolami opierają się na odmiennych interesach, przeciwstawnych działaniach, różnych ekspektatywach. Stąd wynika również podział konfliktu ról, występujący na dwóch płaszczyznach osobowej i sytuacyjnej.[12)]

Płaszczyzna osobowa - zależna jest od systemu potrzeb tzw. realizatora roli. Ważne są tutaj jego predyspozycje psychiczne, skłonność do ulegania naciskom zewnętrznym, cechy osobowe, system wartości. W tym wypadku wyrazicielem tej roli jest osoba prywatna.

Płaszczyzna sytuacyjna - mamy tu do czynienia z systemem oczekiwań. Składają się na niego konkretne struktury organizacyjne, w których przychodzi realizatorowi roli spełniać określone czynności. Do tego dochodzą różne grupy społeczne z ustalonymi oczekiwaniami względem danej osoby, ich naciski i żądania. Przykładami takiej roli sytuacyjnej są: urzędnik, zwierzchnik, podwładny, profesjonalista.

Linii potencjalnych konfliktów w administracji publicznej, jeżeli odniesiemy je do wymienionych wcześniej ról przypisanych urzędnikom, jest według moich obliczeń szesnaście. Trzeba jednak podkreślić, iż w części przypadków przedmiotem konfliktu jest ten sam problem lub zagadnienie, pomimo występowania odmiennych ról. Pokrótce omówię te konflikty.

1. **Urzędnik państwowy kontra urzędnik lojalny wobec ministra.** Często decyzje ministra (osoby o określonym „kręgosłupie" partyjnym) wydawane jako polecenie, mogą kłócić się z obowiązkami urzędnika jako pracownika organu administracyjnego. (Np. próba wpływania ministra na apolityczność decyzji urzędniczych.)
2. **Urzędnik państwowy kontra urzędnik lojalny wobec „dobra publicznego".** Nieraz ustawodawca wprowadza „irracjonalne" normy prawne, które nie uwzględniając dobra publicznego, nakazują urzędnikowi określone postępowanie. Np. zbędna biurokracja papierkowa, którą obarczony jest zwykły obywatel (wypełnianie przez pewien czas deklaracji celnej w Warszawie, a nie na granicy).
3. **Urzędnik państwowy kontra podwładny.** Podobnie jak w punkcie pierwszym urzędnik może mieć problemy z zaakceptowaniem decyzji zwierzchnika, które są sprzeczne z obowiązkami i wymogami ustawowymi ciążącymi na urzędnikach służby cywilnej.
4. **Urzędnik państwowy kontra profesjonalista.** Do konfliktu może dojść, gdy

urzędnik jako pracownik i zarazem członek związków zawodowych uczestniczy w akcji związkowej, która według jego profesjonalnego stanowiska może przynieść straty urzędowi.[13)]

5. **Urzędnik państwowy kontra osoba prywatna.** Obowiązki urzędnika mogą wchodzić w konflikt z jego prywatną moralnością. Np. w sprawie prowadzenia przez państwo kampanii w sprawie prezerwatyw, jako środka zapobiegającego AIDS. Urzędnik jako osoba wierząca nie chce tego zaakceptować.[14)]
6. **Urzędnik lojalny wobec ministra kontra urzędnik lojalny wobec „dobra publicznego".** W punkcie pierwszym i drugim przytoczono przykłady, które równie dobrze można odnieść do wyżej wymienionego konfliktu ról. Innym przykładem może być studium przypadku opracowane przez Pawła Śpiewaka dla KSAP [15)], gdzie urzędnik podejmuje decyzje o lokalizacji dużej inwestycji. Wybiera region nie ze względu na potrzeby społeczności ale dlatego, iż jego zwierzchnik - minister tam kandyduje. Pomoc w zdobyciu mandatu być może umożliwi urzędnikowi szybszy awans i nagrody.
7. **Urzędnik lojalny wobec ministra kontra zwierzchnik.** Konflikt przykładowo występuje wtedy, gdy minister wnioskuje o nałożenie kary dyscyplinarnej na osobę bezpośrednio podlegającą urzędnikowi wyższego szczebla, która według opinii tegoż ostatniego nie była winna żadnemu niedociągnięciu czy nierzetelności.
8. **Urzędnik lojalny wobec ministra kontra profesjonalista.** Lojalność danego urzędnika względem ministra nie oznacza służalczości tegoż pierwszego względem drugiego. Profesjonalizm i spełnianie zawodowej powinności może kłócić się z oczekiwaniami ministra, który poprzez różnorodne naciski chce realizować linię partyjną bądź swoje własne interesy. Z pewnością konflikt pokrywa się (mimo różnicy ról) z przykładem pierwszym.
9. **Urzędnik lojalny wobec ministra kontra osoba prywatna.** Zdarza się, iż wykonując lub spełniając polecenia w pewnym momencie urzędnik zdaje sobie sprawę, iż są one sprzeczne z wyznawanymi przez niego określonymi wartościami etycznymi, religijnymi itp. Dochodzi wtedy do sprzeczności między własnym poczuciem prawdy, sprawiedliwości, przyzwoitości, dobrego smaku, a oczekiwaniami ministra, jego decyzjami, a nawet zachowaniem.
10. **Urzędnik lojalny wobec dobra publicznego kontra podwładny.** Wykonuje decyzje zlecone przez zwierzchnika mimo, iż nie służą one całkowicie celom związanym z dobrem publicznym. Przykładem może być przytoczone w punkcie szóstym studium przypadku opracowane przez Pawła Śpiewaka.
11. **Urzędnik lojalny wobec dobra publicznego kontra profesjonalista.** W interesie społeczności może być utrzymanie bezpłatnych przedszkoli, szkół podstawowych. Z drugiej strony urzędnik- profesjonalista zdaje sobie sprawę, iż jeżeli częściowa odpłatność nie zostanie wprowadzona, takie instytucje wychowawcze w ogóle przestaną funkcjonować.[16)]
12. **Urzędnik lojalny wobec dobra publicznego kontra osoba prywatna.** Oczekiwania i potrzeby danej społeczności mogą wchodzić w konflikt z wartościami i przekonaniami moralnymi, etycznymi urzędnika. Np. wprowadzenie „godziny policyjnej" dla osób małoletnich, które po godzinie dwudziestej drugiej nie mogą przebywać na ulicy lub w innym miejscu publicznym.
13. **Podwładny kontra profesjonalista.** Mimo różnicy ról podobny konflikt odnosi się do punktu pierwszego i trzeciego.
14. **Profesjonalista kontra osoba prywatna.** Ściśle związany jest z konfliktem, występującym w punkcie piątym. Jako profesjonalista urzędnik winien rzetelnie i bezstronnie informować ministra o polityce departamentu. W wyniku osobistych animozji i wrogości urzędnik może niewystarczająco streszczać dokumenty ministra lub z drugiej strony, przeładowywać go pracą, dostarczając stosy dokumentów i raportów.
15. **Osoba prywatna kontra zwierzchnik.** Zwierzchnik zna osobiście osobę mu podlegającą. Jest ona jego dobrym przyjacielem jeszcze z czasów studenckich. W związku z tym urzędnik wyższego szczebla będzie starał się chronić swojego kolegę, nawet jeżeli popełni on rażące błędy w wypełnianiu swoich obowiązków. Osłabia to mechanizm tzw. *whistleblowers*,[17)] który wprowadzany jest w służbach cywilnych państw zachodnich.
16. **Osoba prywatna kontra podwładny.** Podwładny zna dobrze osobę, która jest jego zwierzchnikiem. Nie chcąc narażać na szwank znajomości (z której obaj czerpią korzyści) urzędnik niższego szczebla „przymyka oko" na naganne postępowanie swojego kolegi wyższego stopniem administracyjnym. Tak jak poprzednio, tak i tutaj, osłabia to mechanizm *whistleblowers*.

Przejrzystość administracji na tle konfliktu ról

Zagadnienie przejrzystości życia publicznego prowadzi do problemu konfliktu ról, a konflikt ról w administracji państwowej z powrotem do sprawy przejrzystości działań i podejmowania decyzji przez urzędników. **Nie ulega wątpliwości, iż podatność na konflikt ról związana jest z małą przejrzystością. Zwiększenie lub zmniejszenie przejrzystości odpowiednio zmieni intensywność występowania konfliktu ról, z drugiej strony zredukowanie możliwości konfliktu ról poprawi przejrzystość. Stąd przejrzystość stanowi wypadkową konfliktu ról, a konflikt ról wypadkową przejrzystości.** Silne wzajemne powiązanie sprawia, iż metody ulepszające jeden z wymienionych elementów stają się zarazem lekarstwem na drugą bolączkę i odwrotnie.

W administracji publicznej należy wyróżnić dwa charakterystyczne i odmienne od siebie systemy pracy urzędników państwowych.[18)] Wpływają one zarazem na rodzaj rozwiązań wprowadzanych dla zwiększenia przejrzystości działań administracyjnych i zmniejszenia potencjalnych obszarów kolizji różnych ról spełnianych przez urzędnika. Można więc mówić o systemie podlegania lub dostosowania się do istniejących reguł, procedur i praw. Pozostawia on mało miejsca na osobistą autonomię i indywidualne decyzje. Ważny staje się tutaj przymus i sankcja, kiedy łamane są zasady prawne. Stąd także środki mające rozwiązać problemy z małą przejrzystością sfery administracyjnej i występowaniem konfliktu ról opierają się na regulacjach (normach) ustawodawczych. Drugim systemem jest system niezależności, zwiększający indywidualną autonomię oraz odpowiedzialność, a także zakres kompetencji urzędnika. System oparty jest na uczciwości i wewnętrznym poczuciu dyscypliny poszczególnych urzędników. Uzależniony on jest nie od przymusu czy sankcji, ale od indywidualnego zaangażowania, osobistych pobudek i motywacji, które mają przeciwdziałać naruszaniu zasad

etycznych i moralnych. Ważną rolę odgrywają tutaj regulacje, (procedury, kodeksy wewnątrzorganizacyjne).

W Polsce po 1989 roku zostało przyjętych kilka aktów prawnych regulujących działanie administracji państwowej w zmienionych warunkach polityczno-gospodarczych. 22 marca 1990 roku została uchwalona ustawa o pracownikach samorządowych nakreślająca obowiązki urzędników szczebla lokalnego oraz regulujące procedury porządkowe i dyscyplinarne. W styczniu 1997 roku weszła w życie ustawa z 5 lipca 1996 o służbie cywilnej, która jest początkiem tworzenia apolitycznego, profesjonalnego i kompetentnego korpusu administracji publicznej. W akcie najwyższego rzędu, w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku zapisano artykuły związane z zagadnieniami antykorupcyjnymi, apolitycznością służby cywilnej oraz z zakazem łączenia określonych stanowisk państwowych. Niedawno, tj. 21 sierpnia 1997 roku przyjęto nową ustawę (pierwsza z 1992 roku ujawniła liczne mankamenty, m.in. słabość mechanizmów egzekwowania nałożonych obowiązków[19]) o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Dotyczy ona nie tylko polityków na wysokich stanowiskach państwowych, sędziów, ale także wyższych urzędników państwowych. Ustawa wprowadziła przepisy zakazujące posiadania w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% jej akcji lub więcej niż 10% kapitału zakładowego. Urzędnicy mają prawo zajmować stanowiska we władzach spółek prawa handlowego (nie więcej niż dwóch), jeżeli zostali tam wyznaczeni do reprezentowania mienia państwowego.

Ustawa także nakłada obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym przez urzędników zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Zostały uregulowane zasady i tryb przyznawania odrębnego wynagrodzenia urzędnikom państwowym za pracę we władzach spółek. Wprowadzono istotne novum znane w regulacjach ustawodawczych krajów zachodnich, a mianowicie zakaz podejmowania przez daną osobę pracy w firmie (przed upływem roku), której sprawy rozstrzygała będąc jeszcze urzędnikiem. W Wielkiej Brytanii okres ten jest dłuższy i wynosi dwa lata.

Mimo wymienionych rozwiązań prawnych nadal pozostaje wiele do zrobienia. Przede wszystkim należałoby wspomnieć o oczekiwanym uchwaleniu ustawy o prawie dostępu obywateli do informacji.

Polska dopiero tworzy apolityczną i kompetentną administrację państwową. Ustawa o służbie cywilnej została uchwalona w 1996 roku, dlatego też regulacje wewnątrzorganizacyjne polskiej administracji są raczej skromne, w szczególności, jeżeli porównamy z istniejącmi w rozwiniętych demokracjach. Należy jednak spodziewać się, iż z biegiem czasu, kiedy ustawa o służbie cywilnej będzie wprowadzana w życie (jej całkowita implementacja zakończy się w 2008 roku), podobne rozwiązania zostaną wprowadzone także w naszym kraju. Najdalej w kodyfikacji i regulacji wewnętrznej działalności służby cywilnej zaszły kraje anglosaskie. W Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych powoływano liczne komisje, które badały działanie administracji, efektywność pracy urzędników, sposób wydawania funduszy państwowych. Przedstawiano liczne raporty, wraz z propozycjami doskonalenia i zwiększania efektywności pracy urzędnika jednocześnie proponując zwiększenie jego niezależności i spoczywających na nim obowiązków, a przede wszystkim podkreślano (jest to charakterystyczne dla początków lat 90., kiedy rozpoczęto tworzenie agencji rządowych, pracujących na podobnych zasadach jak firmy prywatne) istotę i wagę regulacji określających moralną i etyczną stronę zachowania urzędników państwowych.

W Wielkiej Brytanii została powołana w 1994 roku Komisja do Spraw Norm Życia Publicznego (komisja Nolana, od nazwiska jej przewodniczącego). Efektem jej prac było sprawozdanie, zawierające zasady, które winny obowiązywać w życiu publicznym.[20] Stanowiły one podstawę opracowania kodeksu administracji państwowej, który wszedł w życie 1 stycznia 1996 roku.

Oprócz regulacji mających na celu podniesienie wartości etycznych podejmowanych decyzji i działań urzędniczych, tworzone są także inne kodeksy, chociażby Kodeks Praktyki Dostępu do Informacji.[21]

Zwiększenie „intensywności" elementów przejrzystości działania administracji publicznej (tj. dostępności, zauważalności, jasności, zrozumiałości) wymaga dwutorowych rozwiązań. Z jednej strony regulacje prawne, ustawodawcze winny być wspierane zdecydowanymi rozwiązaniami wewnątrzorganizacyjnymi. Z drugiej należałoby podjąć badania, zmierzające do częściowej prywatyzacji administracji państwowej, która z powodzeniem wcielana jest w życie w Wielkiej Brytanii i USA. Należy zbadać, które „gałęzie" administracji publicznej mogłyby z powodzeniem zostać zastąpione przez prywatny sektor usług, a które byłyby przekształcone w agencje rządowe (posiadające własny budżet i plan realizowanych przedsięwzięć, bez narzucanego z góry sposobu realizacji zadań, ale z określonymi procedurami zwierzchniej kontroli), pracujące w podobnych do sfery prywatnej warunkach konkurencji.

Maciej Bartkowski, student II roku Instytutu Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie Warszawskim.

Artykuł jest pracą semestralną przygotowaną dla Collegium Invisibile, gdzie autor, z pomocą merytoryczną Pani prof. Ewy Łętowskiej, realizuje program „Legitymizująca rola przejrzystości w działaniach administracji publicznej".

Przypisy:

1) W latach 1994-1997 zanotowaliśmy 100-procentowy wzrost liczby zatrudnionych urzędników w administracji centralnej, przy jednoczesnym 30-procentowym wzroście zatrudnienia na szczeblach lokalnych.

2) Przykładem kultury „sekretności" jest sprawa nieudostępnienia redakcji biuletynu studentów Politechniki Wrocławskiej „Studentka" wyników kontroli NIK-owskiej, przeprowadzonej nas Politechnice Wrocławskiej. Izabela Lewandowska, Odmowa udzielenia informacji, „Rzeczpospolita" 6.03.1998

3) Służba cywilna w wybranych krajach Europy, Konferencja międzynarodowa, Warszawa 8-9 lutego 1995

4) Tamże, oraz Służba cywilna, a etyka, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 1996

5) Ronald C.Moe, Ethics administration confronts the „new public management", biuletyn OECD PUMA/ETH (97) 8

6) Managing the public sector. Gurus in government, w: „The Economist" 20th May 1995

7) O społecznym przestrzeganiu korupcji, komunikat Centrum Badań Opinii Społecznej, 11-15 kwietnia 1997

8) Prof. J. Mizińska, za: Tomaszem Gruszeckim, Etyka w biznesie jako warunek i gwarant ładu rynkowego, Duch polskiego kapitalizmu, Grupa Windsor, Warszawa 1998

9) Tamże, str. 63

10) Zbigniew Lasocik, Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym, „Bordo", Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych, s.7

11) Kathryn G.Delaware, Responding to ethical challenges: opportunities and solutions, biuletyn OECD, PUMA/ETH (97) 9

12) Henryk Białyszewski, Teoretyczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych, Warszawa 1983, s. 151-192
13) Barbara Kudrycka, Dylematy urzędników administracji publicznej, Białystok 1995, s. 58
14) Tamże, s. 59
15) Konferencja: Neutralność polityczna w administracji, KSAP, Warszawa 10 grudnia 1997
16) Barbara Kudrycka, Dylematy urzędników administracji publicznej, wyd. cyt., s.58
17) Whistleblowers - metoda, którą chociaż trudno nazwać „donosicielstwem" jednak posiadająca pewne jej cechy, polegające na tym, iż urzędnicy informują osoby odpowiedzialne za sprawy etyczne, dyscyplinarne o sprzeniewierzeniu się przez innych urzędników (kolegów z pracy) idei apolityczności, uczciwości, rzetelności lub złamaniu przez nich obowiązującego kodeksu etycznego bądź prawa.
18) Stuart Gilman, Realignment and public sector ethics: the neglected management problem in the new public administration, biuletyn OECD, PUMA/ETH (97) 11
19) Maciej Lewandowski, Komentarz do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, „Komentarze do Dziennika Ustaw", nr. 106 z 11 września 1997
20) Etyka w życiu publicznym, Biuletyn Służby Cywilnej, listopad-grudzień, nr. 5-6/97
21) Służba cywilna a etyka, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, wyd. cyt. s.. 66

Praca i podstawowe potrzeby człowieka

dr Aleksandra Woźnicka

Okres transformacji ustrojowej wpływa w istotny sposób na zmianę systemu wartości w społeczeństwie. Często deprecjonowana wcześniej wartość pracy musi i powinna zyskać nowy status. Nie wnikając w to, czym była dotychczas praca jest oczywiste, że obecnie nabiera ona zupełnie innego znaczenia.

Zmiany w strukturze zarządzania przedsiębiorstw i administracji sprawiły, że np. bezrobocie stało się zjawiskiem społecznym i jako takie jest przedmiotem programów społecznych i fragmentem polityki społecznej państwa. Bezrobocie przed transformacją ustrojową było ukryte. Obecnie przybrało formę jawną. Wiele grup społecznych oczekując od państwa wsparcia finansowego liczy także na zmianę organizacji ich życia. Oznacza to kreowanie nowych postaw w nowych dla naszego kraju warunkach. Kreowanie nowego stosunku do pracy wśród pracujących, pracodawców, bezrobotnych, korzystających z pomocy społecznej, a przede wszystkim absolwentów szkół średniego i wyższego szczebla jest trudne i przybiera często drastyczną formę.

Praca odzyskuje niejako swoją naturalną wartość. Jest jedyną właściwą, akceptowaną społecznie, drogą do osiągnięcia zarówno dóbr materialnych, jak i satysfakcji z jej wykonywania.

Znaczenia pracy dla każdego człowieka, dla społeczeństwa, wreszcie dla państwa nie sposób przecenić. Aktywność zawodowa przeciętnego obywatela wynosi 30-40 lat życia kobiety i 40-50 lat życia mężczyzny. Godziny naszego życia dzielimy pomiędzy pracę, wypoczynek, obowiązki domowe, wychowanie dzieci, dojazdy do pracy. W codziennym zabieganiu człowiek rzadko zastanawia się nad tym, czym jest dla niego praca. Zwykle narzeka na nią i traktuje jako zło konieczne. Często bywa źródłem niezadowolenia i braku satysfakcji z całego życia.

Dlaczego ludzie pracują. Jaki jest ich stosunek do wykonywanej pracy. Dlaczego jedni wykonują ją dobrze - a inni źle. Odpowiedzi można szukać w przyjętych celach instytucji, metodach i sposobach organizacji pracy, środkach pracy. To wszystko znacząco wpływa na postawy i stosunek do wykonywanej pracy. Na zgodność interesów grup pracowniczych i poszczególnych osób przejawiających się w stopniu ich identyfikacji z zakładem pracy. Inny stosunek do swojej pracy ma rolnik, robotnik, nauczyciel, urzędnik. Inny młody człowiek, inny pracownik tuż przed emeryturą. Pomimo to, można się w ich zachowaniu doszukiwać pewnych cech wspólnych. Różne ich pragnienia zależą nie tylko od środowiska, w jakim się znajdują i jaki zawód wykonują, ale i od wartości, jakie uznają. Te wartości określają sposób zaspokajania potrzeb, rodzaj motywacji do pracy i pełnią funkcję kontrolną nad zachowaniem w miejscu pracy. Uznawane wspólne wartości przez grupę pracowników jednej instytucji mogą spełniać także rolę kontrolną wobec zachowań innych. Ta społeczna kontrola w środowisku zawodowym, w pracy ogranicza swobodę w realizacji potrzeb związanych z wykonywaną pracą.

Młody człowiek podejmuje pracę po to, aby zdobyć środki na założenie rodziny. Potem pragnie utrzymać rodzinę, zdobyć niezależność materialną.

Koncepcji podstawowych potrzeb człowieka jest bardzo dużo. Dla potrzeb cyklu posłużę się teorią hierarchii potrzeb A. Maslowa (w: J. Reykowski red.: Zagadnienie osobowości i motywacji w psychologii amerykańskiej. PWN. Warszawa 1964). Uniwersalizm tej teorii jest wyjątkowo inspirujący w tłumaczeniu zachowań ludzkich w różnych formach jego aktywności. Spróbujmy przeanalizować możliwości zaspokojenia tych potrzeb w miejscu pracy pod kątem dążeń człowieka do ich zaspokojenia w miejscu pracy i .stosunku pracodawcy do nich.

A. Maslow wymienia siedem podstawowych grup potrzeb, które są uniwersalne, ogólne i pozostające względem siebie w porządku hierarchicznym. Potrzeby te występują u wszystkich ludzi bez względu na czas i miejsce zamieszkania w sensie czasowym, geograficznym, kulturowym. Możliwość zaspokojenia, choćby w pewnym stopniu, potrzeb pierwszych w hierarchii rodzi dążenie do zaspokojenia potrzeb będących wyżej.