

téma 4. Teoretické přístupy k reflexi práce s klienty služeb sociální práce:

Zvládání nesourodých pracovních podmínek (Lipsky)

první veřejné uvedení teorie úředníků první linie:

LIPSKY, M.: *Toward Theory of Street-Level Bureaucracy*. (Paper presented on Annual Meeting of American Political Science Association, 1969.)

první publikace teorie úředníků první linie:

LIPSKY, M., HAWLEY, W. (eds.): *Theoretical Perspectives on Urban Politics*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1977, pp. 196–213.

systematické rozpracování teorie úředníků první linie:

LIPSKY, M.: *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York 1980.

podrobné zdůvodnění fenoménu „discretion“:

LIPSKY, M.: *The Paradox of Managing Discretionary Workers in Social Welfare Policy*. In: Adler, M., Colin, B., Clasen, J., Sinfield, A. (eds.), *The Sociology of Social Security*, Edinburgh University Press, Edinburgh 1991, pp. 212–228.

Principy Lipskyho koncepce (5 vět):

1. Pracovní podmínky úředníků první linie (street-level bureaucrats) – mezi nimiž představují sociální pracovníci zvláštní kategorii – jsou nevyhnutelně neurčité.
2. Úředníci první linie jsou soustavně konfrontováni s dilematy, které jsou nevyhnutelným důsledkem práce ve výše zmíněných, neurčitých pracovních podmínkách.
3. Práce, jejímž součástí je soustavná interakce s klienty skýtá úředníkům první linie poměrně vysoký stupeň autonomie.
4. Z vět 1,2 a 3 plyne, že pracovní pozice a role úředníků linie ji umožňuje vytvářet a uplatňovat jejich vlastní strategie interakce s klienty.

5. Účelem těchto strategií je uplatnit a ospravedlnit takové vzory jednání s klientem, které úředníkům první linie umožňují vyhýbat se výše zmíněným dilematům.

První čtyři věty konstatuje Lipsky (1980; 1991: 213–216) explicitně. a jeho následovníci (Hasenfeld, 1983; Billis, 1984; Hill, 1990; Brodtkin, 1997; Baldwin, 2000 a jiní) je po něm různým způsobem výslovně opakují nebo potvrzují.

Na rozdíl od těchto čtyř vět, pátou větu Lipsky nevyřkl výslovně. Myšlenku, že řešení dilemat práce s klientem spočívá v jejich obcházení můžeme vyčíst vždy tam, kde Lipsky (a mnoho jeho následovníků) uvádějí empirický popis způsobů, jimiž úředníci první linie, respektive sociální pracovníci, zvládají svá dilemata. Nevyslovena přímo je pátá věta neodmyslitelnou součástí Lipskyho koncepce.

ad 1) Pracovní podmínky úředníků první linie (street-level bureaucrats) – mezi nimiž představují sociální pracovníci zvláštní kategorii – jsou nevyhnutelně neurčité.

„úředníci první linie“ (street-level bureaucrats)

Jako „úředníky první linie“ (tzv. „street-level bureaucrats“) označuje Lipsky „pracovníky veřejných služeb, které jejich zaměstnání přivádí do přímého kontaktu s občany a kteří při výkonu své práce ve velké míře uplatňují nezávislý úsudek“. (Lipsky, 1980: 3–4)

Termínem „byrokracie první linie“ označuje Lipsky (1991: 3) agentury, které jsou financovány z veřejných (vládních nebo nevládních) rozpočtů a mezi jejichž zaměstnanci je „významný podíl úředníků první linie“.

„Tyto definice [...] se netýkají rolí pracovníků známých oborů, ale vyjadřují charakteristiky specifických pracovních situací. Takže ne každý úředník první linie je zaměstnán v byrokracii první linie (například specialista na vyvlastňování pozemků z důvodů veřejného zájmu, který je typem úředníka první linie, může pracovat na agentuře obnovy měst, jejímiž zaměstnanci jsou hlavně plánovači, stavební inženýři a další

technici). Naopak, ne všichni zaměstnanci byrokracií první linie jsou úředníky první linie (například administrativní úředníci na úřadu sociální pomoci nebo policejní úředníci v administrativních pozicích.)“ (Lipsky, 1980: 213)

- „ne každý úředník první linie je zaměstnán v byrokracii první linie“: sociální pracovník, který je na dobu určitou najat úřadem vlády na práci v experimentálním projektu terénní práce

- „ne všichni zaměstnanci byrokracií první linie jsou úředníky první linie“: účetní probační a mediační služby

sociální pracovníci jako „úředníci první linie“

Do této kategorie řadí vedle učitelů, policejních úředníků, soudců, nekomerčních právníků, zdravotníků a dalších veřejných zaměstnanců také „*sociální pracovníky*“. (Lipsky, 1980: 27.)

Často uvádí jejich příklady:

- „*sociální pracovníci a psychologové se stali zaměstnanci nemocnic, škol a soudů, aby mohli holisticky reagovat na problémy klientů-občanů* (Lipsky, 1980: 77)“,

- „*od sociálních pracovníků se očekává, že se zaměří na individuální potřeby občanů* (Lipsky, 1980: 77)“,

- „*bylo zjištěno, že pracovníci úřadů sociální pomoci znevýhodňovali klienty, se kterými nešlo provést rozhovor podle předepsaného formuláře. Tyto a podobné příklady rigidního následování procedur ukazují, jaký význam má pro pracovníky sledovat nástroje namísto cílů.* (Lipsky, 1980: 150)“,

- V rejstříku je u hesla „*sociální pracovníci*“ 25 odkazů na 33 stran knihy (Lipsky, 1980: 243).

„neurčitost pracovních podmínek úředníků první linie“

Pro pracovní situaci úředníků první linie je charakteristické, že (Lipsky, 1980: 27–28):

- Poměrně vysoký stupeň nezávislosti úsudku. (Jinak řečeno, že se musí samostatně rozhodovat. Tato charakteristika je podmíněna existencí neurčitosti v rozhodování. Kdyby bylo vše jasné předem, nebylo by nutné se rozhodovat. Nárok práce na samostatné rozhodování může být pracovníky pocíťován jako nedostatečný, přiměřený nebo napřiměrný.)

- Zdroje (čas, služby, které je možno zprostředkovat, kvalifikace) nejsou často přiměřené úkolům. Zlepšení (bezplatně) poskytovaných služeb vyvolává růst poptávky po nich. (Nejistota, zda se podaří úkoly zvládnout.)
- Výkon úředníků první linie je obtížné měřit. (To může být vnímáno jako prostor pro unikání hodnocení, ale také jako příčina toho, že práce není nikdy doceněna. Neurčitost je pak v tom, že úředník první linie neví, kdy a za co bude odměněn.)
- Pracovní cíle bývají nejednoznačné, neurčité, nebo dokonce rozporuplné. (Je těžké zvolit kritéria výběru cílů. Snaha o dosažení každého z cílů je spojena s rizikem kritiky ze strany toho, kdo měl odlišné očekávání. To vyvolává nerozhodnost, pocity bezvýchodnosti – vždy je něco špatně apod.)
- Klienti často nepřicházejí dobrovolně (a není tudíž jisté, že akceptují problém, který má být řešen jako svůj problém, že spolupracovat, a že jejich reakce na jednání pracovníka budou korigovány vědomím, že od úředníka linie něco potřebují.)
- Klienti mnohdy nepatří do společenských vrstev, s nimiž by pracovníci spojovali své osobní aspirace. (Pracovníci nemají jistotu, že jim klient bude rozumět/si s klientem budou rozumět, že klient bude chápat důvody a smysl jejich postupu a doporučení, že oni budou rozumět pohnutkám klienta k jeho jednání, že jim budou schopni vysvětlit, jak se na věc dívají apod.)

Lipsky (1980: 40–48) věnuje největší pozornost důvodům neurčitosti cílů (1980: 40–48):

- Cíle veřejných služeb bývají formulovány způsobem, který vyjadřuje „*spíše vzdálené horizonty než jasné úkoly*” (Lipsky, 1980: 40). Vyjadřují morální vizi, vysněný ideál společnosti. Různí lidé s ideály spojují odlišné představy. Široké přijetí cíle proto vyžaduje, aby jeho veřejná formulace vyjadřovala toliko hrubé kontury ideálu. Cíl bývá vymezen jen rámcově, aby si s ním mohly různé části veřejnosti spojovat vlastní idealizované představy. Pracovníkům, kteří službu poskytují, nezbyvá než udělat totéž a rámcový cíl si konkretizovat po svém.
- Tvůrci programu se snaží vyhnout konfliktům, které provázejí jeho formulaci. Neschopnost otevřeně vyřešit střet odlišných představ vede tvůrce programu k tomu, že nezvládnutý konflikt „*zahalí*” do sice široce akceptovatelné, zato však mlhavé formulace cíle. Konflikt potom řeší (nebo „*soustavně neřeší*”) administrátoři programu – manažeři a pracovníci služeb sociální práce. Průvodním jevem bezradnosti pracovníků první linie bývá za těchto okolností (namnoze marné) čekání

na „prováděcí předpisy“ a „metodické vedení“ příslušného programu. Pokud si administrátoři zpřesní nejasné cíle programu podle svého, mohou být oceněni za svou samostatnost. Mohou se však také dočkat kritiky od té části tvůrců programu, pro niž zůstal mlhavou formulací cílů zastřený konflikt nedořešen a která považuje zpřesnění cílů programu zvolené administrátory za nevyhovující.

- V důsledku „neurčitost technologií sociálních služeb“ nebývá vždy jasné, zda a jak je možné očekávání klienta nebo jinak definovaných cílů dosáhnout. Roste pak snaha přizpůsobit cíle technologiím, které slibují úspěch. Snaha měnit přizpůsobit cíle technologii je v tomto případě výrazem bezradnosti či nerozhodnosti při výběru cíle.

- Rozdíly v očekáváních subjektů, které jsou zainteresovány na poskytování veřejných služeb. Lipsky popisuje tři kategorie konfliktů tohoto druhu:

- konflikty mezi cíli zaměřenými na klienta a představami veřejnosti o úloze organizace (např. střet mezi snahou výchovného ústavu o sociální rehabilitaci delikventů a očekáváním veřejnosti, že ústav zajistí především izolaci chovanců a ochranu společnosti před nimi),
- konflikty mezi cíli zaměřenými na klienta a cíli organizace (střet mezi snahou poskytovat individualizované služby velkému počtu klientů, respektive zvládnout velký počet klientů, a malou početností personálu),
- konflikty, které plynou z odlišných očekávání různých skupin – zástupců veřejnosti, pracovníků různých pomáhajících profesí, klientů a dalších. Sociální prostředí organizace „*sestává z mnoha zájmových skupin*“. Každá z nich se pokouší prostřednictvím organizace uskutečňovat své hodnoty a dosahovat své cíle (Hasenfeld, 1983: 9). Četnost a sociální různorodost těchto zájmových skupin zvyšuje pravděpodobnost, že organizace bude usilovat o naplnění těžko slučitelných nebo protichůdných cílů.

„pracovní podmínky“

Co tento pojem podle Lipskyho označuje? Pokud vyjdeme z rozboru důvodů neurčitosti, jsou to:

1. charakteristiky činnosti úředníků první linie, mezi nimi:

- vlastnosti klientů – dobrovolnost/nedobrovolnost, nízký status, odlišná kulturní výbava, což činí práci s nimi obtížnou, (Tento rys pracovních podmínek je zvlášť patrný tehdy, jsou-li klienty např. umírající, těžce nemocní, konzumenti drog, vrazi, problémově

socializované děti. U těchto klientů strádají pracovníci často například pocit bezvýchodnosti ve vztahu k práci, pochybnostmi nad smyslem života apod.)

- neurčitost podmínek rozhodování, která vyplývá z povahy interakce s klienty a z povahy cílů,
- obtížná měřitelnost výkonu,

2. zdroje (čas, služby, které je možno zprostředkovat, kvalifikace, poptávka, podpůrné služby aj.),

3. kultura organizace:

- na tuto dimenzi poukazuje Lipsky zejména rozborem nejednoznačnosti cílů,

ale patří sem též:

- stereotypy, které úředníci první linie přejímají z veřejného mínění nebo z kultury různých členských skupin a které přizpůsobují svým potřebám v organizaci,
- zákony, předpisy a zvykově ustálená pravidla a očekávání, která z nich plynou.

Vztahy mezi různými kategoriemi pracovních podmínek je možné reflektovat pomocí pojmu „pracovní komplex“. Dle Gregora (1985) je to celek, ve kterém je více nebo méně účelně propojena jeho funkce (např. poskytování určité služby klientům) s podmínkami, které jsou pro naplňování této funkce potřebné. Tyto podmínky můžeme je rozdělit do pěti kategorií:

- zdroje – personál, informace, finanční zdroje, kulturní, sociální a politický kapitál personálu, dostupnost dalších služeb pro klienty,
- sociální vazby mezi členy personálu (kultura, zejména pojetí funkce organizace a pravidla jednání a sociální kontrola,
- nástroje – metody práce s klienty, ustálené způsoby jednání s klienty,
- dostupnost cílové populace a rysy cílové populace,
- infrastruktura doprovodných služeb - fund-raising, komunikační sítě, účetnictví, právní servis a jiné.

V definici pracovního komplexu je podstatná zmínka o „účelném propojení“ funkce komplexu a podmínek její realizace. Nestačí, aby měla všechny uvedené podmínky k dispozici. Důležité je, aby je dokázala

vzájemně „vyлаđovat“ a aby do sebe „zapadaly“, doplňovaly se a vzájemně podporovaly.

Z toho, co výše tvrdí Lipsky vyplývá, že pracovní podmínky v pracovním komplexu služeb sociální práce nelze dostatečně sladit, integrovat. Nemá tedy smysl ptát se, zda jsou pracovníci vybraného komplexu služeb sociální práce vystaveni nesourodým pracovním podmínkám. Má však smysl klást si otázku: „Které z prvků konkrétního komplexu služeb sociální práce se personálu nedaří sladit a jaká dilemata to u něj vyvolává?“

ad 2) Úředníci první linie jsou soustavně konfrontováni s dilematy, které jsou nevyhnutelným důsledkem práce ve výše zmíněných, neurčitých pracovních podmínkách.

- viz učebnice a předcházející přednáška
- Lipsky obsáhle popisuje to, jak úředníci první linie řeší tři typy dilemat:

- kvalita versus kvantita (učebnice kapitola 5)

„*Past cyklické průměrnosti*“. Tímto termínem Lipsky cyklickou podmíněnost mezi zlepšením služeb, růstem poptávky po bezplatných (veřejných službách) a potřebou tlumit nárůst poptávky omezením kvality služeb.

- komplexní versus zjednodušené cíle (učebnice kapitola 4)

V této souvislosti poukazuje Lipsky na napětí mezi mnohanásobnými očekáváními oprávněujících subjektů a potřebou pracovníků sledovat realizovatelný, vnitřně nekonfliktní cíl. Toto dilema řeší podle Lipskyho úředníci první linie tím, že formulují vlastní pojetí cílů. (Viz text od Lipskyho a věta 4).

- neutralita versus favoritismus (učebnice kapitola 6)

Lipsky ukazuje, že úředníci první linie v zájmu zvládnutí dilemat mezi klienty předsudečně rozlišují, čímž se dostávají do konfliktu s očekáváním neutrality, a tento postup pro sebe ospravedlňují pomocí vlastního pojetí klienta, které je založeno na obecně uznávaných stereotypch.

ad 3) Práce, jejímž součástí je soustavná interakce s klienty skýtá úředníkům první linie poměrně vysoký stupeň autonomie.

Podle Lipskyho přímá práce s klientem vyžaduje, aby „*pracovníci první linie* [...] *posuzovali složité charakteristiky konkrétního klienta a jeho situace*”, dávali je „*do souvislosti se škálou možností, které skýtají programy*” a na základě „*vlastního úsudku*” (discretion) určovali směr své intervence. (Lipsky, 1991: 213–216.)

Čili hlavní příčinou existence prostoru pro vlastní úsudek je podle Lipskyho povaha interakce s klientem, která za všech okolností vyžaduje, aby pracovník reagoval na individuální, nevyzpytatelné okolnosti situace klienta. To podle Lipskyho platí nejen o sociálních pracovnících, ale o všech úřednících první linie.

ad 4) Z věty 1,2 a 3 plyne, že pracovní pozice a role úředníků linie ji umožňuje vytvářet a uplatňovat jejich vlastní strategie interakce s klienty.

V prostoru pro vlastní úsudek, který vzniká v rámci interakce mezi pracovníkem a klientem využívají úředníci první linie „*řešení, která vynalézají pracovníci, aby zvládli problémové klienty, velkou pracovní zátěž a tlaky plynoucí z nutnosti respektovat stovky pravidel a procedur a zodpovědně je přizpůsobit konkrétním klientům.*” (Lipsky, 1991: 213–216; též 1980: 84–86.)

Tato řešení Lipsky (Lipsky, 1991: 213–216.) označuje termínem „*strategie první linie*”.

Ty se podle něj „*někdy stávají součástí strategie služeb celé agentury, přestože nejsou oficiálně uznány*“ (Lipsky, 1980: 146).

ad 5) Účelem těchto strategií je uplatnit a ospravedlnit takové vzory jednání s klientem, které úředníkům první linie umožňují vyhýbat se výše zmíněným dilematům.

Úředníci první linie jsou vystaveni dilematu mezi:

- „*ideálem služby a službami, které poskytují*“ (s. 140)
- „*aspiracemi a [...] možnostmi*“ (s. 144),
- „*dosažitelným a záměry*“ (s. 145).
- snahou „*vyhnout se pohledu na svou práci jako na celek*“ a skutečností, že „*nadřizení a veřejnost stále očekávají oddanost složitější soustavě cílů*“ (s. 145–147).

Toto dilema zvládají třemi způsoby:

- „[...] uznávají, že se nemohou rozdat všem, a **některým klientům poskytují mimořádné služby**. Tento přístup někdy vede k favorizování některých sociálních skupin, ale může být také uplatněn bez skupinových předsudků.“ (s. 145.)

- „[...] mají **sklon vnímat klienty a jejich problémy z hlediska metodologie a předem ustanovených kategorií přístupu**, které jim diktuje jejich kvalifikace [...]“ (s. 147)

- „[...] svou práci někdy zvládají tím, že sami za sebe **upravují rozsah své autority** [...] Pracovníci se snaží popírat, že mají vliv [...] Striktní sledování pravidel a odmítání činit výjimku i tehdy, když je to možné, skýtá pracovníkům ochranu proti možnosti, že by jednali [...] tak, jak si přejí klienti. ‚Tak se věci mají, ‚ Takový je zákon ‚ a podobné racionalizace chrání pracovníky nejen před nátlakem klienta, ale také před konfrontací s vlastními nedostatky“ (s. 149.)

„Dvoznačnosti a protiklady cílů racionalizují tím, že si vytvářejí svoje vlastní pojetí veřejné služby (které mohou sdílet s ostatními pracovníky) [...] a dosahují tak pracovní uspokojení a soulad mezi aspiracemi a možnostmi.“ (s. 144)

To co popisuje Lipsky je vyhýbání se dilematům. Například tím, že úředníci první linie říkají: „Tak se věci mají,“ současně odmítají širší cíle, které by museli sledovat, kdyby přistoupili na očekávání klienta a současně sami před sebou i před klientem ospravedlňují tento postup. K volbě mezi širšími a užšími cíli se nestaví čelem. Volí užší cíle, ale současně sami sebe i klienta přesvědčují, že to tak je správné, že tato volba vlastně ani nemohla nastat, protože oni ani nemohli postupovat jinak – varianta širších cílů by byla za daných podmínek nereálná.

Způsoby vyhýbání jsou v zásadě dva: 1. volbou jednání, které umožňuje volbu alternativ zrušit modifikací interakce a 2. racionalizací, která umožňuje volbu alternativ zrušit interpretací.

ad 1) Některým klientům poskytují mimořádné služby, tzn. že přim práci s nimi vycházejí ze širšího pojetí cílů. K jiným přistupují z užšího hlediska. Klienty tedy rozdělí a interakce s jejich kategoriemi probíhá odlišně. Dilema pro pracovníka „zmizí“ proto, že dojde jak k zúžení, tak k zachování širšího pojetí.

ad 2) Konstatováním, že zákon nic jiného než užší pojetí nedovoluje, se pracovník utvrdí v tom, že širší varianta nepřipadá v úvahu, nebo že dokonce není legitimní. Dilema zmizí proto, že pracovník zapudí širší variantu cílů v myšlenkách.

Jak ukazuje výše uvedený příklad (... tím, že úředníci první linie říkají: „Tak se věci mají,“ současně odmítají širší cíle, které by museli sledovat, kdyby přistoupili na očekávání klienta a současně sami před sebou i před klientem ospravedlňují tento postup. K volbě mezi širšími a užšími cíli se nestaví čelem. Volí užší cíle, ale současně sami sebe i klienta přesvědčují, že to tak je správné, že tato volba vlastně ani nemohla nastat, protože oni ani nemohli postupovat jinak – varianta širších cílů by byla za daných podmínek nereálná.), že oba postupy lze kombinovat.