

Linioví pracovníci jako klíčoví aktéři zvládnutí migrace z Ukrajiny

Mgr. Magdalena Mouralová, Ph.D.

14. 6. 2022

Shrnutí

Zajištění veřejných služeb pro uprchlíky z Ukrajiny leží na liniových pracovnících, jako jsou sociální pracovníci, učitelé, zdravotníci aj. Zátěž těchto pracovníků je dlouhodobě vysoká, v poslední době pak v důsledku pandemie covidu-19 i uprchlické vlny enormní. Pro hladké fungování společnosti je klíčové nezanedbat péči o tyto pracovníky, kteří potřebují nejen dobré pracovní podmínky, důstojné ohodnocení své práce a zátěž úměrnou svým kapacitám, ale též zvýšení autonomie v rozhodování a podporu pro své učení se a rozvoj, aby byli schopni řešit různorodé problémy svých klientů.

Doporučení

Centrální úroveň – vláda a ministerstva:

- Jasně a explicitně vysvětlovat cíle politik tak, aby byly srozumitelné pro liniové pracovníky, kteří politiky budou reálně vykonávat.
- Zapojit zástupce liniových pracovníků do přípravy politiky, využívat jejich expertízu z první linie.
- Na implementaci opatření vyčleňovat dostatek zdrojů – kvalitní služby vyžadují čas, finance i profesionalitu a linioví pracovníci musí být důstojně odměňováni.

Vedoucí pracovníci na úrovni jednotlivých pracovišť (např. ředitelé škol, vedoucí odborů a oddělení, vedoucí týmů):

- Budovat psychologicky bezpečné prostředí jako nezbytnou podmínku učení se v rámci organizace. Umožnit sdílení a reflexi zkušeností např. za pomoci osvědčených nástrojů typu intervize a supervize.
- Pečovat o duševní pohodu svoji i svých podřízených, být si vědom kapacit týmu a nepřetěžovat jej.
- Důvěřovat svým pracovníkům v první linii, podporovat jejich autonomii a oceňovat jejich práci symbolicky i fakticky.
- Zprostředkovávat zkušenosti z první linie tvůrcům politik.

Linioví pracovníci v soukolí implementace veřejných politik

Za poslední měsíce přišlo do Česka v důsledku ruské agrese na Ukrajině více než 350 tisíc lidí. Tito lidé po příchodu potřebují řadu služeb (zajištění bydlení a hmotného zabezpečení, zdravotní péče, vzdělávání dětí, zapojení na trh práce, psychologickou pomoc atd.), na jejichž poskytování se podílí desítky tisíc lidí. Právě tito pracovníci v první linii (*street-level bureaucracy*) jsou klíčovou součástí uskutečňování (implementace) veřejných politik. Typicky jde o úředníky, sociální pracovníky, učitele, policisty, zdravotníky, pracovníky soudů, koordinátory dobrovolníků a další. Důležitou charakteristikou liniových pracovníků je, že přímo jednají s klienty a pomáhají řešit jejich problémy, přičemž při tomto jednání a s ním spojeném rozhodování mají značnou autonomii.¹

Práce liniových pracovníků je nezastupitelná, a to nejen v souvislosti s řešením současné uprchlické vlny z Ukrajiny. Jsou to totiž linioví pracovníci, kdo aplikuje nastavená pravidla a rozhoduje o přesné podobě služby pro konkrétního klienta. Jejich činnost určuje výslednou podobu politiky a z velké části i její dopady na životy konkrétních lidí. Linioví pracovníci mluví s klienty, posuzují jejich situaci a nabízejí jim různé možnosti řešení, upozorňují je na pravidla a často pro ně tato pravidla vykládají. Tím nejen rozhodují, jaké konkrétní služby budou komu nabídnuty, ale také ovlivňují, co lidé od státu očekávají.² V důsledku tak ustavují vztah mezi státem a příjemci jeho služeb, ať už to jsou občané daného státu, nebo třeba uprchlíci z regionů zasažených válkou.

Linioví pracovníci jsou při výkonu své práce vystaveni řadě tlaků. Nejedná se přitom pouze o obecnou povahu práce, kdy je kontakt s příjemci služeb (např. migranti, žáky, pacienty, klienty sociálních služeb) často vyčerpávající. Chronickým problémem bývá i nedostatek zdrojů a s tím spojená nutnost balancovat mezi poptávkou po službách ze strany klientů a možnostmi, které linioví pracovníci mají reálně k dispozici. Linioví pracovníci tak čelí napětí mezi očekávanými výstupy organizace, kterou zastupují, a zájmy a potřebami klientů. Další výzvu představuje vypořádání se s hodnotovými střety, např. uplatňováním rovného přístupu ke všem příjemcům politiky na straně jedné, a vyjitím vstříc různorodým potřebám konkrétních klientů na straně druhé.³

Náročnost práce liniových pracovníků zvyšuje i nejistota spojená s jejím financováním. Na oblast veřejných služeb totiž pravidelně cílí výzvy k zeštíhlování státu i reálná úsporná opatření. Linioví pracovníci bývají placeni z veřejných zdrojů a jejich platy v úhrnu představují značnou zátěž pro veřejné rozpočty (i když jednotlivé platy jsou často spíše nízké). Liniových pracovníků je mnoho, v Česku máme např. přibližně 11 tisíc referentů na úřadech práce, 170 tisíc učitelů v regionálním školství a přes 100 tisíc

¹ Lipsky 1983; Horák a Horáková 2009.

² Poochareon 2013.

³ Horák a Horáková 2009, Lipsky 1983.

pracovníků v sociálních službách.⁴ S vysokým počtem lidí a jejich územní a organizační roztržitostí, ale také s vysokou mírou autonomie, se zároveň pojí obtížná možnost kontroly a těžko měřitelný výkon konkrétních pracovníků. To je problémem zejména v perspektivě nedostatečných zdrojů, efektivity vynakládaných veřejných prostředků, ale i předpověditelnosti výsledků politiky. Obvyklým, značně byrokratizujícím, řešením tohoto problému, je jasné vymezení pravomocí a postupů. To však nezřídka vede k odcizení pracovníků od vykonávaných politik, což výrazně snižuje jejich spokojenost v práci a ve výsledku i přístup ke klientům a účinnost samotných politik⁵.

Profesionalismus a autonomie liniových pracovníků jako nástroj zlepšování veřejných služeb

Jinou cestu představuje důraz na profesionalismus liniových pracovníků (v tomto kontextu se jim také někdy říká veřejní profesionálové). Tento přístup se nesnaží precizně vymežit postupy v přesně specifikovaných situacích a kontrolovat jejich dodržování, ale spíše jasně pojmenovat cíle politik a zastávané hodnoty. Důraz je kladen na jejich přijetí pracovníky organizace a na posilování jejich odborných kapacit. Základem pak je důvěra v liniové pracovníky samotné, kteří mají moc a možnost sami organizovat svou práci. Kontrola tak neprobíhá ve vertikálním směru (od nadřízených k podřízeným), ale spíše ve směru horizontálním (mezi pracovníky na stejné úrovni) a nemá sloužit k sankcionování, ale spíše k učení se a zlepšování služeb⁶.

Příklady dobré praxe napříč státy, službami a organizacemi⁷ ukazují, že právě důraz na učení se jednotlivců i organizace vede nejen ke zvyšování kvality poskytovaných služeb, ale i ke zvýšení efektivity. K učení se přispívá mimo jiné rozvoj důvěry mezi různými aktéry v systému, posilování uspokojení z práce⁸, které se pojí s pocitem smysluplnosti, autonomie a společenského uznání, a zejména zajištění psychologického bezpečí⁹ pracovníků, což zahrnuje přijetí v rámci týmu, možnost chybovat, ovlivňovat činnost, včetně jejího zpochybnění.¹⁰

Výhody přístupu k liniovým pracovníkům jako k autonomním profesionálům se naplno ukazují právě v případě krizí, jaké zažíváme v posledních letech a měsících v důsledku pandemie covidu-19 či války na Ukrajině. Byrokratický přístup s detailními postupy a přesnými pravidly zde selhává, protože lze jen velmi těžko dohlédnout všech možných situací, které nastanou a bude potřeba řešit. Pokyny a metodiky pak velmi často

⁴ Pro přesná data viz Statistická ročenka školství – zaměstnanci a mzdové prostředky (dostupné na <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/statisticka-rocenka-skolstvi-zamestnanci-a-mzdove-prostredky-12>), Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí (dostupné na https://www.mpsv.cz/documents/20142/975025/Statisticka_rocenka_z_oblasti_prace_a_socialnich_veci_2020+%282%29.pdf/e3f61e52-d276-80c4-2f5b-c6ab8beb16a4).

⁵ Hiekishová 2018, Tummers 2012

⁶ Horák, Horáková 2009, Hiekishová 2018.

⁷ Brogan et al. 2021, s. 233–238

⁸ Viz Deci et al. 2017.

⁹ Viz Clark 2020.

¹⁰ Brogan et al. 2021; Lowe a Plimmer 2019; Knight et al. 2017

nekorespondují se zažívanou praxí liniiových pracovníků a ti buď zažívají bezmoc, nebo jsou nuceni riskovat a pravidla ohýbat a uzpůsobovat. Převládající český model, který nepočítá s autonomně se učícími profesionály, vystavuje liniiové pracovníky enormnímu stresu a tlaku. Liniioví pracovníci jsou nejen přetížení množstvím nových situací a výzev, pro jejichž řešení nemají nástroje, ale zažívají navíc nejistotu, zda nepřekračují své pravomoci, a obavy z případných postihů.

Uprchlická krize jako příležitost k reformě

Systematická data z období „ukrajinské krize“ dosud nemáme, ale evidence z předchozí krize „covidové“ jasně ukazuje vysokou míru emoční zátěže, stresu a přetížení liniiových pracovníků, jako jsou učitelé či zdravotníci¹¹. To má negativní dopady na jejich duševní zdraví, např. v podobě zvýšeného rizika úzkostí, depresí či syndromu vyhoření.¹²

Uprchlickou i covidovou krizi lze ale využít i jako příležitost k posunu směrem k profesionalismu liniiových pracovníků a změnám ve způsobu poskytování veřejných služeb. To neznamena jen zvýšení autonomie liniiových pracovníků, ale zejména vytvoření psychologicky bezpečného prostředí a zajištění příležitostí pro reflexi zkušeností, jejich sdílení s kolegy a učení se z nich. Osvědčenými nástroji, které k tomu lze využít, jsou např. intervize a supervize. Ty navíc pomáhají pracovníkům zvládat náročné situace spojené s výkonem jejich profese a ukazuje se jejich pozitivní vliv na pracovní spokojenost i jejich působení jako obrana proti syndromu vyhoření.¹³ Důležitým aspektem je i důstojná odměna a uznání významu jejich práce.

Liniioví pracovníci jsou zcela nepostradatelnou, ale často opomíjenou součástí moderní společnosti, která se podílí na zajišťování kvality života jejich členů. Právě pandemie covidu-19 ukázala naplno jejich význam, ale i to, že podmínky, ve kterých pracují, jsou extrémně náročné, a péče jim věnovaná nedostatečná. Namísto potřebného vydechnutí po pandemické krizi však řada liniiových pracovníků rovnou spadla do řešení krize uprchlické. K jejich zvládnutí může přispět posun více k učícím se systémům poskytování veřejných služeb, kde budou mít liniioví pracovníci větší prostor a autonomii řešit různorodé problémy svých klientů. Nezbytnou podmínkou k tomuto posunu je však zajištění dobrých pracovních podmínek, což zahrnuje např. péči o jejich duševní pohodu a také o bezpečné prostředí, v němž mohou chybovat, ovlivňovat postupy, případně je odmítnout (a neúčastnit se konkrétních kroků)¹⁴. Liniioví pracovníci jsou klíčoví pro péči státu a společnosti o potřebné, je proto krátkozraké nevěnovat dostatečnou péči i jim.

¹¹ Např. Klapproth et al. 2020.

¹² Např. Ozamiz-Etxebarria et al. 2021

¹³ Farmer 2011; Maroon 2012.

¹⁴ Clark 2020.

Použitá literatura

- BROGAN, Andy, Gabriel EICHSTELLER, Melissa HAWKINS, Hannah HESSELGREAVES, Bridget NURRE JENNIONS, Toby LOWE, Dawn PLIMMER, Vita TERRY a Guy WILLIAMS, 2021. Human Learning Systems: Public Service for the Real World [online]. ISBN ISBN: 978-1-9161315-2-1. Dostupné z: <https://realworld.report>
- CLARK, Timothy R., 2020. *The 4 stages of psychological safety: Defining the path to inclusion and innovation*. Berrett-Koehler Publishers.
- DECI, Edward L.; OLAFSEN, Anja H.; RYAN, Richard M., 2017. Self-determination theory in work organizations: The state of a science. *Annual review of organizational psychology and organizational behavior*, 4: 19-43.
- FARMER, D., 2011: Increasing Job Satisfaction Among Social Workers. *International Journal of Humanities and Social Science* 1, č. 18, s. 1-8.
- HORÁK, Pavel, HORÁKOVÁ, Markéta, 2009. Role liniových pracovníků ve veřejné politice. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 45.2: 369-395.
- KLAPPROTH, F., FEDERKEIL, L., HEINSCHKE, F., JUNGSMANN, T., 2020. „Teachers' Experiences of Stress and Their Coping Strategies during COVID-19 Induced Distance Teaching.“ *Journal of Pedagogical Research*, 4(4), 444-452.
- KNIGHT, Annabel Davidson, Toby LOWE, Marion BROSSARD a Julie WILSON, 2017. A Whole New World: Funding and Commissioning in Complexity [online]. London: Collaborate and Newcastle University [vid. 2020-10-13]. Dostupné z: <https://www.humanlearning.systems/uploads/A%20Whole%20New%20World%20C%20Funding%20and%20Commissioning%20in%20Complexity.pdf>
- LIPSKY, Michael, 1983. *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*. B.m.: Russell Sage Foundation. ISBN 978-1-61044-362-3.
- LOWE, Toby a Dawn PLIMMER, 2019. Exploring the new world: Practical insights for funding, commissioning and managing in complexity [online]. London: Collaborate for social change, Northumbria University [vid. 2020-06-27]. Dostupné z: <http://wordpress.collaboratei.com/wp-content/uploads/1.-Exploring-the-New-World-Report-MAIN-FINAL.pdf>
- MAROON, I., 2012: Syndrom vyhoření u sociálních pracovníků. Praha: Portál.
- OZAMIZ-ETXEBARRIA, N., N. IDOAGA MONDRAGON, J. BUENO-NOTIVOL, M. PÉREZ-MORENO, J. SANTABÁRBARA. 2021. „Prevalence of anxiety, depression, and stress among teachers during the CoViD-19 pandemic: a rapid systematic review with meta-analysis“. *Brain sciences*, 11(9), 1172. <https://doi.org/10.3390/brainsci11091172>
- POOCHAREON, Ora Orn, 2013. Bureaucracy and the policy process. In: Eduardo ARARAL, Scott FRITZEN, Michael HOWLETT, M. RAMESH a Xun WU, ed. *Routledge Handbook of Public Policy*. B.m.: Routledge. ISBN 978-1-136-22324-2.
- TUMMERS, L., 2012: Policy Alienation of Public Professionals: The Construct and its Measurement. *Public Administration Review* 72, č. 4, s. 516-525.