

# Saopštenje o smernicama za Evropu

## ■ *Poverenje i nepoverenje na praktičnom nivou primene javnih politika*

### **Poboljšanje odnosa poverenja između građana i administracija socijalnih službi**

Poverenje ima veliku vrednost za savremeno demokratsko upravljanje, posebno sada, u kriznim vremenima. Dočim skepsa i nepoverenje imaju svoju ulogu u demokratskim sistemima, prosvetljeni oblici poverenja su od posebnog značaja u procesu obezbeđivanja inkluzivnih, uravnoteženih i miroljubivih oblika upravljanja. Ovo je tačno ne samo za nivo na kome se razmatraju i donose političke odluke, već i za nivo na kome se politike primenjuju i javne službe rade svoj posao. Projekat EnTrust, koji finansira EU, posvetio je deo svog radnog programa proučavanju odnosa između građana i državnih vlasti, usredsređujući se posebno na socijalno ugrožene porodice i administrativne radnike socijalnih službi koji imaju direktan kontakt sa građanstvom na prvoj liniji pružanja usluga u sedam država (Češka republika, Danska, Nemačka, Grčka, Italija, Poljska i Srbija). Takođe je sledstveno istraživačkom radu ustanovljen ekspertski dijalog o politikama u okviru koga se raspravilo o rezultatima istraživanja, utvrdilo koje su im ključne implikacije i iznašle smernice.

Ekspertski i istraživački dijalog o politikama koji je EnTrust organizovao ukazao je na to da su poverenje i nepoverenje od velikog značaja

za pružanje javnih usluga ugroženim porodicama, ali su takođe podložni raznim izazovima i problemima koji zahtevaju korektivne mere i politike. Odnosi građana sa socijalnim radnicima su u stvari obojeni poverenjem, dok su percepcije i mišljenja o socijalnim službama i ustanovama vođeni nedostatkom poverenja, pa i otvorenim nepoverenjem. Na državnom nivou, nepoverenje u institucije povezano je sa manjkavostima u koordinaciji između javnih službi i tela, gde se oni usled prevelike kompleksnosti sistema često nađu izgubljeni u prevodu. Informacije o sistemu, pravima građana i mestima na kojima mogu potražiti pomoć su nedovoljno dostupne, što znači da procesi pružanja usluga nisu u potpunosti transparentni, pošto su često podložni tumačenjima različitih službi. Građani se često suočavaju sa ponovljenim zahtevima da obezbede iste informacije, dok radnici na prvoj liniji nemaju dovoljno vremena da se posvete klijentima, budući da su preopterećeni birokratskim poslom. Potrebno je rekalibrirati dodelu socijalnih radnika korisnicima usluga, s obzirom na to da fluktuacije osoblja utiču na kontinuitet odnosa dok se istodobno korisnici usluga mogu plašiti da će izražavanje želje da promene dodeljenog socijalnog radnika dovesti do negativnih posledica po njih.

U svetlu našeg istraživanja i dijaloga o politikama, pozivamo kreatore politika da

nađu način da poprave odnose između građana i javnih vlasti, posebno radi ugroženih grupa kojima je preko potrebna javna podrška, time što će razviti pomoćne mere i programe na državnom i evropskom nivou. U ovom kontekstu smo izdvojili tri osnovne preporuke zasnovane na dokazima.

### **#1: Garantovati transparentne javne službe ugroženim građanima koje su zasnovane na pravima i usredsređene na korisnike usluga**

Pozivamo vlade i javne vlasti da povećaju transparentnost informacija i poboljšaju komunikaciju sa građanima, posebno onima koji pripadaju osetljivim kategorijama.

Premda su sistemi socijalne pomoći u državama EU veoma kompleksni i uključuju neki nivo diskrecionih mera, kreatori javnih politika i rukovodioci javnih institucija bi trebalo da pruže **razumljive, iscrpne i detaljne informacije građanima o mogućnostima da dobiju javnu pomoć i steknu pravo pristupa javnim službama**. Naša istraživanja ukazuju na to da ove informacije treba da budu dostupne, lišene pravnog žargona, eksplicitne **glede prava građana** i treba da navedu koji se tačno kriterijumi uzimaju u obzir u slučaju diskrecionih mera.

Stvaranje **jedinstvenog šaltera za sve** je dobra praksa koja bi omogućila transparentnost i doslednost informacija po pitanju beneficija i procedura, poboljšala koordinaciju i pristup različitim službama, i obezbedila veću ličnu interakciju sa relevantnim institucijama.

**Ograničavanje broja dokumenata koje treba da dostave** građani u procesu prijave za socijalnu pomoć sprečiće da budu preopterećeni stalnim zahtevima za dupliranim informacijama da bi dobili pomoć. **Zahtevi i procedure pružanja usluga treba da budu usklađeni u okviru svake institucije.**

Iskustva iskazana u okviru naših istraživanja pokazuju da prihvatanje ili odbijanje zahteva za socijalnu pomoć zavisi od odluka pojedinačnih radnika i znatno se razlikuje u okviru institucija, što dovodi do percepcije građana da pristup socijalnoj pomoći zavisi od nasumične „dodele dobrom socijalnom radniku“. Ovo dalje vodi urušavanju poverenja građana u sisteme socijalne zaštite.

Sem toga, u visoko fragmentiranim sistemima socijalne pomoći postoji posebna potreba za **pojačanom koordinacijom među svim službama** da bi se izbeglo beskrajno slanje ljudi koji se prijavljuju za pomoć iz jedne institucije u drugu, kao i posledično osećanje građana da su „izgubljeni u sistemu“.

U okviru ovog pitanja je takođe bitno da se ozbiljnije pozabavi **digitalizacijom**. Pozivamo ipak na iznijansiranu implementaciju digitalizacije, jer nosi sa sobom potencijal, ali i rizik. Digitalizacija bi trebalo da doprinese smanjenju birokratije, olakšavanju posla socijalnim radnicima, i povećanju transparentnosti procesa. Takođe bi trebalo da sa građanima stvori mesto razmene od poverenja, povećavši znanje i komunikaciju. S druge strane, digitalizaciju bi trebalo što više ograničiti u direktnim susretima između socijalnih radnika i ugroženih građana. Pojačana digitalizacija direktnih susreta doprinela bi daljem isključivanju ugroženih porodica; povećala bi anonimnost i uticala na izgradnju dugoročnih odnosa sa socijalnim radnicima.

Dalji upiti u vezi sa situacijama korisnika usluga trebalo bi da se ograniče na ažuriranje ili proveru informacija, a **ponovljeno ispitivanje o traumatičnim situacijama iz prošlosti trebalo bi da prestane**. U fragmentiranim sistemima socijalne zaštite bi uz dopuštenje podnosilaca zahteva trebalo da

se informacije o njihovoj situaciji razmenjuju u okviru sistema da bi se izbegla ponovljena pitanja.

Vlade i javne vlasti bi trebalo da smanje **strukturalne barijere** sa kojima se ugrožene porodice suočavaju prilikom **pristupanja službama**, kao što je nepristupačnost osobama sa invaliditetom. Treba razviti mere koje će rešiti probleme ograničenog poznavanja lokalnog jezika i načina na koji funkcionišu institucije i službe time što će se obezbediti dostupniji oblici **komunikacije i informisanja**.

Još jedan dobar način da se izgradi veće poverenje u sistem jeste osnaživanje korisnika usluga i njihovo uključanje u ocenu efektivnosti i problema u sistemu, recimo kroz savete korisnika, gde bi korisnici usluga i predstavnici javnih službi mogli da se sastaju u cilju prepoznavanja problema i izgradnje rešenja.

### ***#2: Rekalibrirati administrativne procedure i podržati i ceniti socijalne radnike***

Kreatori politika i rukovodioci institucija trebalo bi da rade na poboljšanju uslova za rad socijalnih radnika. Ovo nužno podrazumeva ograničenje birokratizacije socijalnog rada da bi se obezbedilo **radnicima na prvoj liniji dovoljno vremena za rad sa porodicama i pojedincima**, pošto se ispostavlja da je nedostatak vremena jedna od najvećih prepreka razvijanju poverenja u odnosima između socijalnih radnika i građana. Da bi se ovi mehanizmi nepoverenja razmontirali, predlažemo takođe **da se imovinski cenzus i kontrolne procedure razdvoje od rada na socijalnoj pomoći**. Radnici na prvoj liniji treba da se usredsrede na prepoznavanje potreba svojih klijenata i rešenja za njihove probleme, te da ih povežu sa odgovarajućim službama.

Ovo bi takođe doprinelo povećanju kvaliteta rada tih službi.

Bolji **radni uslovi za socijalne radnike**, uključujući odgovarajuće plate i psihološku podršku, treba da se obezbede u cilju smanjenja rizika od sagorevanja na poslu, visoke fluktuacije i nedovoljnog broja radnika u institucijama socijalne zaštite.

**Poboljšanje slike o radnicima na prvoj liniji** je nužni preduslov da se poveća poverenje javnosti u sistem. Kampanje koje bi upoznale javnost sa značajem koji ima socijalni rad, kao i uzdržavanje medija od podsticanja nepoverenja i pripisivanja odgovornosti za probleme u društvu radnicima na prvoj liniji trebalo bi da se podstiče na lokalnom i državnom nivou.

**Alati za trening i podršku** takođe treba da budu dostupni radnicima na prvoj liniji. Jedan od izazova sa kojima se sreću jeste rad sa ljudima iz različitih društvenih miljea koji se suočavaju sa diskriminacijom. Treninzi koji bi omogućili rešavanje predrasuda i stigme u nošenju sa potrebama korisnika usluga trebalo bi da budu prioritet. U ovom kontekstu, treba pružiti socijalnim radnicima znanje i alate da prevaziđu barijere između kultura, jezika ili dostupnosti u radu sa korisnicima usluga.

### ***#3: Povećati doprinos Evropske unije***

EU se poziva da razvije aktivniju ulogu u razmatranju politika, društvenom dijalogu i merama podrške koje bi pomogle državama članicama da poboljšaju pružanje usluga, posebno među najugroženijim grupama građana. Pre svega, EU bi trebalo da aktivno doprinese poboljšanju javnih službi u okviru država članica što bi poslužilo kao mera za

povećanje poverenja između javnih vlasti i ugroženih porodica na nivou primene javnih politika. **EU treba da podrži reforme koje vode do pojednostavljenja, transparentnosti i potvrde prava građana na socijalnu zaštitu** kroz proces evropskog semestra i njegovih monetarnih instrumenata (ESIF, Paket oporavka).

EU bi takođe trebalo da doprinese tome da se **radnici na prvoj liniji profesionalizuju i da im rad bude društveno priznat** kroz podsticanje **društvenog dijaloga**. Takođe, EU bi trebalo da promoviše **međusobno učenje i razmenu dobrih praksi pri razvoju i proceni reformi da bi se povećao kvalitet usluga zasnovanih na pravima**. Preporuka je da se za dijalog i učenje koriste već postojeće mreže i platforme. Van ovih mreža ipak mora više da se radi na omogućavanju uključenja korisnika, na evropskom nivou, da bi se promovisalo međusobno razumevanje i razmene između javnih vlasti, radnika na prvoj liniji i korisnika usluga.

Najposle, Evropski stub socijalnih prava i njegov Akcioni plan pružaju važne prilike, prevashodno glede implementacije prava povezanih sa društvenom zaštitom i inkluzijom. Predlog da se donese Preporuka Saveta za Minimalne prihode, što se očekuje 2022. godine, takođe je korak u pravom smeru za podršku ugroženim porodicama, kao što je i Evropska garancija za decu čiji je cilj sprečavanje i borba protiv društvene izopštenosti time što će ugroženoj deci garantovati pristup nekim ključnim službama i uslugama: predškolsko vaspitanje i briga, obrazovanje, zdravlje, ishrana, stanovanje. Ipak se čini da je od presudne važnosti **analizirati i oceniti (u daljim istraživanjima) kako se mehanizmi poverenja i nepoverenja rešavaju u Evropskom stubu socijalnih prava**. Tema koja bi z ahtevala

kritičko promišljanje je uključivanje društvenih partnera i građanskih organizacija, kao i partnerstvo sa lokalnim vlastima, što je predviđeno ali ne i sistematski rešeno konkretnim pomenutim alatima.

### **Zaleđe istraživanja: dokazi u prilog**

Preporuke su zasnovane na nalazima komparativnih istraživanja i ekspertskom dijalogu o politikama.

Nalazi istraživanja su rezultat koordinisanog terenskog rada i analize u sedam zemalja konzorcijuma EnTrust. Radni paket je vodila i koordinisala Maria Theiss sa Univerziteta u Varšavi i njen tim je generisao veliki set podataka koji se sastoji od **115 individualnih dubinskih intervju sa radnicima na prvoj liniji u institucijama socijalne zaštite i 117 intervju sa građanima koji koriste usluge iz sistema socijalne zaštite**. Intervju su obavljani između **marta 2020. i februara 2021. godine** u sedam država (Češka, Danska, Nemačka, Grčka, Italija, Poljska i Srbija), tokom trajanja pandemije virusa Covid19 i mera zatvaranja na državnom nivou.

Istraživači su težili da razumeju subjektivno shvatanje ne/poverenja kod ispitanika, faktore koji u različitim državama doprinose stavovima ne/poverenja kod građana i socijalnih radnika, da utvrde koju ulogu sistemi i kreiranje politika u sferi socijalne zaštite igraju u oblikovanju odnosa ne/poverenja na mikro nivou, kao i da istraže ulogu nacionalnih kultura (ne)poverenja. Kad su u pitanju bili radnici na prvoj liniji, fokus je bio na (ograničenim) resursima koji su im na raspolaganju, odnosima sa supervizorima, pristupu naučnim saznanjima, nivoima autonomije i njihovim sopstvenim vrednostima. U slučaju građana, posmatrali smo ulogu iskustava koje su imali sa radnicima na prvoj liniji, kao i lokalne kulture

ne/poverenja, uključujući kontakte sa populističkim stavovima i individualne crte ličnosti.

Sledstveno završetku istraživanja o mehanizmima izgradnje poverenja i nepoverenja u odnosima između građana i birokratije u direktnom kontaktu sa njima glede podrške ugroženim porodicama, 10. decembra 2021. organizovan je ekspertski dijalog na temu politika radi pregleda nalaza iz perspektive praktikanata na nivoima EU i država. Debata koja je uključivala eksperte koji su predstavnici čitavog niza organizacija korisnika socijalnih usluga (osoba u siromaštvu i porodica), pružaoce javnih usluga, predstavnike opština i jedne NVO koja pruža socijalne usluge, omogućila nam je da suočimo nalaze i preporuke akademskog istraživanja sa stavovima onih koji su uključeni u rad na nivou direktnog pružanja usluga. Takođe nam je pomogla da bolje razumemo mehanizme poverenja i nepoverenja i iskristališemo moguća rešenja ili prepoznamo najbolje prakse da raspletemo ove kompleksne odnose, kao i da razmislimo o tome kako se ovi problemi mogu najbolje rešiti na nivou EU (videti pod #3).

### **Ključni nalazi**

Nalazi istraživanja koja je EnTrust sproveo i ekspertski dijalog o politikama su istakli kompleksnost odnosa poverenja i nepoverenja između korisnika i uprava socijalnih službi. Iako se države u kojima su istraživanja sprovedena značajno razlikuju u pogledu nivoa poverenja između korisnika usluga i radnika na prvoj liniji, kao i u pogledu modela socijalne zaštite, za neke mehanizme se ispostavilo da su široko rasprostranjeni. Jedan od najšokantnijih i najbitnijih nalaza leži

u činjenici da su **lični odnosi** između korisnika socijalne pomoći i radnika na terenu **u principu zasnovani na poverenju**, dočim su korisnički **stavovi prema institucionalnim sistemima socijalne pomoći češće zasnovani na nepoverenju**. I građani i socijalni radnici su se takođe najčešće slagali sa izjavom da su odnosi poverenja na terenu od presudne važnosti za snalaženje socijalnih radnika i građana u nejasnom, nepravednom i neprijateljski nastrojenom sistemu.

Ovaj nalaz pokazuje da uopšteno govoreći postoji solidna osnova za poverenje na ličnom i profesionalnom nivou, iako se ovo poverenje ne preliva nužno i na nivo institucije. Nalazi istraživanja i uvidi stručnjaka, međutim, ukazuju na važnost izgradnje na ovoj solidnoj osnovi. Nalazi pokazuju da i građani i socijalni radnici **razumeju poverenje kao međusobni odnos zasnovan na iskrenosti, mogućnosti da se otvori i otkrije nešto o sebi, kao i pouzdanje u konkretnu osobu**. Socijalni radnici su povezali poverenje sa transparentnim i iskrenim stavom kod korisnika usluga, dok je za građane poverljivost razgovora sa socijalnim radnicima na predmetu bio glavni preduslov, kao i to da se neko prema njima odnosi kao prema ljudskom biću, sa razumevanjem, željom da se pomogne, pouzdanošću (sposobnošću da se održe obećanja) i profesionalizmom kao dodatnim bitnim stavkama.

Nepoverenje nije izostalo iz intervjua, pošto je deo skeptičnog stava koji dele građani i socijalni radnici u situaciji koju obeležavaju institucionalni zahtevi i profesionalni odnosi. U ovom kontekstu, čini se da je nepoverenje povezano sa činjenicom da socijalni radnici nisu odgovorni samo za pružanje pomoći ugroženim porodicama već i za proveru i kontrolu kriterijuma za dobijanje pomoći, pridržavanja propisa i učinaka. Socijalni

radnici su stoga stavljeni u ambivalentnu poziciju poverenja i nepoverenja koja se nameće u susretima sa korisnicima usluga. Dodatni problem je činjenica da su predstavnici ugroženih porodica koje smo intervjuisali naglasili da od socijalnih radnika na svom predmetu često primećuju otvorenije oblike nepoverenja. Ovo je delimično u vezi sa iskustvima diskriminacije na osnovu etniciteta, građanskog i migrantskog statusa. **I za građane i za socijalne radnike, uzajamnost odnosa je ključni činiac koji utiče na poverenje** i takvi odnosi su dinamični, pri čemu se bilans poverenja i nepoverenja razvija tokom vremena na osnovu iskustava obe strane. Sledstveno tome, naši nalazi pružaju dokaze da je socijalnim radnicima potrebno obezbediti radnu sredinu koja im podstiče i omogućava rad i u kojoj se mogu u većoj meri posvetiti ugroženim porodicama (videti pod #2).

U ovom kontekstu bili smo suočeni sa začudjućim paradoksom da je **preovladavajuće poverenje na nivou ličnih susreta** često u kontrastu sa **preovladavajućim nepoverenjem u sistem**. Lično poverenje se tako ne prenosi automatski na poverenje u institucije. Sistem institucija se doživljava kao **previše komplikovan i birokratski**, u nekim državama takođe i kao **previše fragmentiran**, usled postojanja nekoliko institucija socijalne pomoći koje dele odgovornost za ugrožene porodice. Uz to, **niska socijalna davanja, strogi imovinski cenzus i kontrolne procedure** su činioci nepoverenja. Uz dugotrajne, netransparentne ili nedosledne procedure, postoje još neke **prakse koje građani osećaju kao nepravedne** kao što je odbijanje socijalne pomoći jer se marginalno prelazi imovinski cenzus, uključivanje dalje rodbine u procenu resursa, pretnje da će deca biti stavljena u hraniteljske porodice, ili davanje više pomoći nekim

grupama/pojedincima koji zloupotrebljavaju sistem. Poverenje se takođe povezuje sa dobijanjem pomoći. Zbog ovoga je ključno poboljšati komunikaciju o procesu i obavezama i pravima građana (videti pod #1). Fragmentacija i preterana birokratizacija sistema takođe **utiče na socijalne radnike koji navode da su preopterećeni veoma složenim zadacima što dovodi do visoke fluktuacije zaposlenih**. Čini se da je razdvajanje administrativnih procedura provere imovinskog cenzusa od socijalne pomoći u nekim državama pospešilo povećanje poverenja i smanjenje stresa kod socijalnih radnika.

Transparentnost i aktivnija komunikacija su izgleda neophodni i u cilju promene percepcije javnosti u medijima. **Negativna slika socijalnog rada u medijima** se takođe pominje kod radnika na prvoj liniji u nekim državama kao činiac odgovoran za smanjenje poverenja građana u socijalne službe. Neki primeri koji su dati uključuju prikazivanje oduzimanja dece ili ignorisanja slučaja zlostavljanja. Nepoverenje u institucije među ugroženim porodicama je takođe povezano sa činjenicom da **ove porodice vrlo često imaju malo ili nimalo interesovanja za politiku, za koju misle da je udaljena od njihovih svakodnevnih života i da nema mogućnost niti volje da se ispune data obećanja**. S druge strane, građani koje smo intervjuisali su u celosti imali veoma pozitivan stav prema Evropskoj uniji, ali je to možda samo zbog činjenice da je percipiraju kao prilično udaljenu i time nepovezanu sa nedostacima sistema socijalne zaštite.

---



## Parametri istraživanja i informacije o projektu

Projekat EnTrust finansira EU u kontekstu programa Horizon2020 Research and Innovation (Ugovor o finansiranju br. 870572). Preporuke i nalazi predstavljeni u ovom obaveštenju zasnovane su na [Integrisanom izveštaju o poverenju i nepoverenju na praktičnom nivou javnih politika](#) kao i na ekspertskom dijalogu o politikama između istraživačkog tima i sledećih stručnjaka: Leonardo Ebner, Savet evropskih opština i Regiona, Camille Roux, COFACE Porodice Evrope, Sian Jones, Evropska mreža protiv siromaštva, Erich Hulman, Caritas Slovačka, Tomasz Pactwa, Opština Varšava.

Konzorcijum projekta EnTrust sastoji se iz osam partnerskih timova koji sprovode aktivnosti istraživanja i diseminacije rezultata u sedam država (Češka, Danska, Grčka, Italija, Nemačka, Poljska i Srbija) i na nivou EU. Njegov radni plan sadrži sedam radnih paketa posvećenih sistematskoj analizi i refleksiji različitih aspekata svake teme:

1. Teorijski i normativni temelji poverenja i nepoverenja
2. Poverenje i nepoverenje na lokalnom nivou javnih politika
3. Uloga demokratskih društvenih pokreta u stvaranju poverenja i nepoverenja
4. Uloga medija u izgradnji poverenja i nepoverenja: Informacija ili polarizacija?
5. Uvid razvojne psihologije u poverenje i nepoverenje
6. Procena poverenja i nepoverenja građana u strukture upravljanja: forme, determinante, efekti i lekovi
7. Civilizovanje poverenja i nepoverenja: uzori i preporuke

## Konzorcijum:

[Civilno društvo Evrope](#) (Brisel, Belgija)

[Masarikov univerzitet](#) (Brno, Češka)

[Univerzitet društvenih i političkih nauka Pantejon](#) (Atina, Grčka)

[Univerzitet u Beogradu, Institut za filozofiju i društvenu teoriju](#) (Srbija)

[Univerzitet u Kopenhagenu](#) (Danska)

[Univerzitet u Zigenu](#) (Nemačka)

[Univerzitet u Sijeni](#) (Italija)

[Univerzitet u Varšavi](#) (Poljska)

Više informacija o projektu EnTrust možete naći na <https://entrust-project.eu/>

## Kontakt

Prof. dr Christian Lahusen  
Kordinator projekta  
Univerzitet u Zigenu  
Katedra za društvene nauke  
Adolf-Reichwein-Str. 2  
57068 Siegen – Germany

e-mail: [entrust@uni-siegen.de](mailto:entrust@uni-siegen.de)

Carlotta Besozzi  
Partnerka na projektu  
Civilno društvo Evrope  
Rue du Congrès 13,  
1000 Brussels – Belgium

e-mail: [contact@civilsocietyeurope.eu](mailto:contact@civilsocietyeurope.eu)

## Linkovi ka nalozima na društvenim mrežama



---

### Informacije o projektu

Tip projekta: Kolaborativni projekat  
Poziv: H2020 SC6 GOVERNANCE-01-2019: Trust in Governance  
Početak realizacije: Februar 2020  
Trajanje: 48 meseci  
Kordinator: Prof. dr Christian Lahusen, Univerzitet u Zigenu  
Ugovor o finansiranju br.: 870572  
Budžet projekta iz fonda EU: € 2.978.151,25



Ovaj projekat se finansira iz programa istraživanja i inovacija Evropske unije Horizon 2020 pod ugovorom o finansiranju br. 870572. Za sadržaj ove publikacije odgovorni su isključivo autori i on ne odražava nužno stavove Evropske unije.

[www.entrust-project.eu](http://www.entrust-project.eu)

---