

# Zpráva o evropské politice

## ■ *Důvěra a nedůvěra ve veřejné politice první linie*

### **Zlepšování důvěry ve vztazích mezi občany a správami sociální služeb**

Důvěra má pro moderní demokratickou společnost vysokou hodnotu, obzvláště v současných časech krize. Ačkoliv jsou skepse a nedůvěra v demokratických systémech částečně funkční, uvážlivé podoby důvěry jsou zvláště důležité, aby bylo možné zaručit inkluzivní, vyvážené a mírumilovné formy vlády. To platí nejen pro úroveň politické deliberace a rozhodování, ale také pro úroveň implementace politiky a poskytování veřejných služeb. Evropskou unií financovaný projekt EnTrust věnoval část svého pracovního plánu zkoumání vztahů mezi občany a státními orgány, přičemž se zaměřoval především na znevýhodněné rodiny a pracovníky v první linii v sociálních službách v sedmi zemích (České republice, Dánsku, Německu, Řecku, Itálii, Polsku a Srbsku). Po dokončení výzkumné práce byly navíc ustanoveny expertní politické dialogy za účelem diskutování výzkumných zjištění, identifikování hlavních implikací a doporučení.

Výzkum EnTrust a expertní politický dialog ukázaly, že jsou důvěra a nedůvěra vysoce relevantní s ohledem na poskytování veřejných služeb a dávek zranitelným rodinám, ale že jsou zároveň citlivé vůči různým výzvám a problémům, které vyžadují korektivní opatření a politické kroky.

Zatímco vztahy občanů se sociálními pracovníky se ve skutečnosti často vyznačují důvěrou, vnímání a názory občanů na služby

sociálního zabezpečení a státní instituce, které je poskytují, jsou řízené nedůvěrou, jež je částečně neskrývaná. Na národní úrovni souvisí nedůvěra v instituce s nedostatky v koordinaci mezi službami a státními orgány, které jsou často pomyslně ztraceny v překlada kvůli přílišné komplikovanosti celého systému. Informace o celém systému, právech občanů a možnostech podpory nejsou dostatečně dostupné, což znamená, že proces udělování dávek a podpory není zcela transparentní, jelikož dané informace mohou být různými službami různě interpretovány. Občané jsou tak konfrontováni s opakovanými žádostmi o stejné informace, přičemž pracovníci v první linii nemají dostatek času, aby se mohli klientům věnovat, neboť jsou přetížení byrokratickou prací. Přidělování pracovníků z první linie klientům vyžaduje rekalibraci vzhledem k tomu, že personální změny ovlivňují kontinuitu vztahů a zároveň klienti mohou mít obavy z negativních důsledků, když vyjádří touhu po změně sociálního pracovníka, který jim byl přidělen.

Ve světle našich výzkumných zjištění a politického dialogu nabádáme tvůrce politik, aby našli cesty, jak zlepšit vztahy mezi občany a veřejnými autoritami, zejména kvůli zranitelným skupinám, které zoufale potřebují veřejnou péči, a to pomocí vytváření nápravných opatření a programů na národní i evropské úrovni. V této souvislosti jsme identifikovali výchozí soubor tří na důkazech založených doporučení.

### **#1: Záruka transparentních, na právech založených a na klienta zaměřených veřejných služeb pro zranitelné skupiny obyvatel**

Nabádáme vlády a veřejné autority, aby zvýšily transparentnost informací a zlepšily komunikaci s občany, především pak se zranitelnými skupinami obyvatel.

Ačkoliv jsou systémy sociální pomoci v zemích EU velmi komplexní a nesou s sebou určitý stupeň diskrečních opatření, tvůrci politik a manažeři veřejných institucí by měli usilovat o to, aby **občanům poskytovali srozumitelné, podrobné a specifické informace o jejich možnostech pobírat veřejnou podporu a získat přístup k veřejným službám**. Náš výzkum ukazuje, že by tyto informace měly být dostupné, prosté právníckého žargonu, explicitní **ohledně práv občanů** a že by měly indikovat, jaká konkrétní kritéria jsou zohledňována v případě diskrečních opatření.

Vytvoření **jednotného kontaktního místa** představuje osvědčený postup, který by umožnil transparentnost a konzistentnost informací poskytovaných o dávkách a postupech, zlepšil koordinaci a dostupnost různých služeb a který by zajistil větší míru osobní interakce s relevantními institucemi.

Abychom se vyvarovali nadměrnému zatěžování žadatelů o sociální dávky neustálým vyžadováním duplicitních informací předtím, než obdrží podporu, lze stanovit **omezení na počet dokumentů, které musí žadatelé předkládat**, a poskytovat o požadovaných dokumentech předběžné informace. **Podmínky a postupy poskytování dávek a služeb by měly být ucelené v rámci dané instituce**. Zkušenost, že poskytnutí či zamítnutí přístupu k sociálnímu zabezpečení závisí na posouzení daného sociálního

pracovníka a značně se liší v rámci institucí, vede dle našeho výzkumu k tomu, že občané vnímají dostupnost sociálního zabezpečení jako odvislou od toho, zda je jim náhodně přidělen nápomocný sociální pracovník. To pak podryvá důvěru občanů v systémy sociálního zabezpečení.

Ve vysoce fragmentovaných systémech sociální pomoci je navíc obzvláště potřebná **zvýšená koordinace mezi všemi službami**, aby nedocházelo k nekonečnému odkazování žadatelů o pomoc od jedné instituce ke druhé a k pocitům občanů, že jsou „ztraceni v systému“.

V tomto ohledu je třeba brát vážněji **digitalizaci**. Nicméně nabádáme k nuancované implementaci digitalizace, neboť má potenciál, ale také s sebou nese rizika. Digitalizace by měla přispět ke snížení byrokracie, usnadnit pracovní postupy pro sociální pracovníky a zvýšit transparentnost procesů. Také by měla vytvořit důvěryhodnou styčnou plochu s občany zlepšující povědomí a komunikaci. Zároveň by však digitalizace měla být co nejvíc omezena při přímých setkáních mezi sociálními pracovníky a nejzranitelnějšími občany. Silnější digitalizace přímých vztahů by přispěla k dalšímu vyčleňování znevýhodněných rodin – zvýšila by anonymitu a ovlivnila by budování dlouhodobých vztahů se sociálními pracovníky.

Následné otázky na situaci příjemců dávek by se měly omezit na aktualizování či ověřování informací. **Mělo by ustát opakované dotazování se na minulé, traumatické situace**. Ve fragmentovaných systémech sociální pomoci by měly být informace o situaci žadatele s jeho souhlasem sdíleny za účelem vyhnutí se opakovaným dotazům.

Vlády a veřejné autority by měly omezit **strukturální bariéry**, kterým znevýhodněné rodiny čelí **při získávání přístupu ke službám**, například nedostatečnou dostupnost pro osoby s postižením. Měly by být podniknuty kroky za účelem vypořádání se s omezenou znalostí místního jazyka a fungování služeb a institucí, a to skrze poskytování dostupnějších forem **komunikace a informací**.

Zmocňování klientů sociálních služeb a jejich zapojení do revize efektivity a mezer v systému také představuje účinnou cestu, jak dále zvýšit důvěru v systém – například skrze rady uživatelů, na kterých se setkají klienti a zástupci veřejných služeb, aby oslovovali problémy a vytvářeli řešení.

### **#2: Rekalibrace administrativních postupů a podpora a oceňování sociálních pracovníků**

Tvůrci politik a manažeři institucí by měli zlepšit pracovní podmínky sociálních pracovníků. To znamená nezbytně omezit byrokratizaci sociální práce, aby měli **pracovníci v první linii zaručený čas na sociální práci a individuální kontakty s klienty** s ohledem na to, že nedostatek času se ukazuje být jednou z hlavních překážek při budování důvěry ve vztazích mezi sociálními pracovníky a občany. K adresování těchto mechanismů nedůvěry také doporučujeme **oddělit prověřování majetkové situace a kontrolní procedury od poskytování sociální pomoci**. Pracovníci v první linii by se měli soustředit na identifikaci potřeb a řešení a propojovat klienty s relevantními službami. To by také přispělo ke zkvalitnění těchto služeb.

Lepší **pracovní podmínky sociálních pracovníků** včetně přiměřených platů a psychologické podpory by měly být poskytovány za účelem snížení rizika vyhoření, fluktuace a nedostatečného počtu

zaměstnanců v institucích zajišťujících sociální pomoc.

**Zlepšení toho, jak jsou vnímáni pracovníci v první linii**, je nezbytným předpokladem zvýšení důvěry veřejnosti v systém. Na lokální a na národní úrovni by měly být podporovány jak sociální kampaně zaměřené na zvednutí významu sociální práce široké veřejnosti, tak zdrženlivost médií při pěstování nedůvěry a přisuzování odpovědnosti za sociální problémy pracovníkům v první linii.

Pracovníkům v první linii by také měly být poskytovány **školení a podpůrné nástroje**. Jednou z výzev, se kterými se vypořádávají, je jednání s lidmi s odlišnými sociálními zázemími, kteří čelí diskriminaci. Za prioritu by mělo být považováno proškolení, jak řešit předpojatost a stigma při zabývání se potřebami klientů.

### **#3: Zvýšení přínosu Evropské unie**

EU je vyzvána, aby rozvíjela produktivnější stanovisko k deliberaci veřejných politik, sociálnímu dialogu a podpůrným nástrojům, které by mohly členským státům pomoci zlepšit poskytování veřejných služeb, a to především nejzranitelnějším skupinám občanů. EU by se měla v první řadě aktivně podílet na zlepšování veřejných služeb v rámci svých členských států. Jde o opatření podporující nárůst důvěrných vztahů na nejvyšší úrovni veřejných politik, tedy mezi veřejnými autoritami a znevýhodněnými rodinami. EU by měla **podpořit reformy vedoucí ke zjednodušení, transparentnosti a opětovnému potvrzení práv občanů na sociální služby** skrze semestrální proces a jeho finanční nástroje (ESIF, balíček pro obnovu).

EU by se také měla podílet na **profesionalizaci pracovníků v první linii a uznání jejich práce** skrze podporu **sociálního dialogu**. Obdobně by EU měla podporovat **vzájemné učení a výměnu osvědčených postupů, které se týkají vývoje a posouzení reforem zlepšujících kvalitu na právech založených služeb**. Je doporučováno, aby dialog a učení využívaly existujících sítí a platforem. Nad rámec těchto sítí je však na evropské úrovni potřeba udělat více pro to, aby bylo zajištěno zapojení uživatelů za účelem podpory vzájemného porozumění a názorových výměn mezi veřejnými autoritami, pracovníky v první linii a klienty.

Závěrem Evropský pilíř sociálních práv a s ním spojený akční plán poskytují důležité příležitosti, a to především co se týče implementace práv souvisejících se sociální ochranou a inkluzí. Návrh na doporučení Rady k minimálnímu příjmu očekávaný v roce 2022 je také pozitivním krokem vpřed z hlediska podpory znevýhodněných rodin. Pozitivní krok představuje také Záruka pro děti, která usiluje o prevenci a boj proti sociálnímu vyloučení pomocí toho, že dětem v nouzi zaručuje přístup k souboru klíčových služeb: ranému vzdělávání a péči, vzdělání, zdravotní péči, výživě, bydlení. Nicméně se jeví zásadní **analyzovat a vyhodnotit (v dalších výzkumech), jak jsou mechanismy důvěry a nedůvěry řešeny v Evropském pilíři sociálních práv**. Téma, které by vyžadovalo kritické prozkoumání, je zapojení sociálních partnerů a organizací občanské společnosti a také partnerská spolupráce s místními úřady. Ačkoliv je téma v rámci pilíře předjímané, není systematicky řešené konkrétními nástroji.

## **Východiska výzkumu: podporující zjištění**

Doporučení obsažená v této zprávě jsou založena na výsledcích srovnávacího výzkumu a na expertním politickém dialogu.

Výzkumná zjištění jsou produktem koordinované práce v terénu a analýzy v sedmi zemích konsorcia EnTrust. Pracovní balíček, který vedli a koordinovali Maria Theiss a její tým z Univeristy of Warsaw, vytvořil bohatou datovou sadu sestávající ze **115 individuálních hloubkových rozhovorů s pracovníky v první linii v institucích sociálního zabezpečení a 117 rozhovorů s občany, kteří jsou příjemci sociální pomoci**. Rozhovory se uskutečnily mezi **březnem 2020 a únorem 2021** v 7 zemích (České republice, Dánsku, Německu, Řecku, Itálii, Polsku a Srbsku) během pandemie covidu-19 a celostátních uzávěr.

Výzkumníci se snažili porozumět tomu, jak dotazovaní subjektivně chápou (ne)důvěru, a faktorům, které přispívají k (ne)důvěřivým postojům občanů a pracovníků v první linii napříč zeměmi, aby identifikovali roli systémů sociálního zabezpečení a návrhu politiky v utváření (ne)důvěrných vztahů na mikroúrovni, přičemž zároveň zkoumali úlohu kultur (ne)důvěry na národní úrovni. Co se týče pracovníků v první linii, zaměření spočívalo v dostupných (omezených) zdrojích, vztazích s přímými nadřízenými, přístupu k vědeckým zjištěním, úrovních autonomie a jejich vlastních hodnotách. V případě občanů jsme sledovali roli zkušeností s pracovníky v první linii a místních kultur (ne)důvěry, a to včetně kontaktu s populistickými postoji a včetně individuálních rysů.

V návaznosti na dokončení výzkumu mechanismů budování důvěry a nedůvěry ve vztazích mezi občany a byrokraty v první linii (*street-level* byrokraty) ohledně podpory znevýhodněných rodin se 10. prosince 2021 konal expertní politický dialog, aby byla zjištění posouzena perspektivou osob z praxe na úrovni EU a na národních úrovních. Debata s experty zastupujícími řadu organizací příjemců sociálních služeb (lidí a rodin zažívajících chudobu), poskytovateli veřejných služeb, zástupci samospráv a jednou neziskovou organizací poskytující sociální služby přinesla důležitou příležitost konfrontovat zjištění a doporučení založená na vědeckém výzkumu s pohledem lidí, kteří jsou zapojeni do terénní práce. Debata navíc napomohla ještě hlubšímu porozumění mechanismům důvěry a nedůvěry, vylepšení možných řešení a identifikaci nejlepších postupů pro rozpletení těchto komplexních vztahů a reflexi toho, jak je nejlépe řešit na úrovni EU (viz #3).

### Hlavní zjištění

Výzkumná zjištění projektu a expertní politický dialog poukázaly na komplexitu vztahů důvěry a nedůvěry mezi příjemci a orgány sociálních služeb. Ačkoliv se zkoumané země významně liší z hlediska úrovně důvěry mezi lidmi pobírajícími sociální dávky a pracovníky v první linii i z hlediska modelů sociální pomoci, některé mechanismy se ukázaly být široce rozšířené. Jedno z největších a závažných zjištění spočívá ve skutečnosti, že **osobní vztahy** mezi klienty sociální pomoci a sociálními pracovníky v terénu **jsou obecně založené na důvěře**, zatímco **postoje příjemců k institucionálním systémům sociální pomoci jsou spíše**

**založené na nedůvěře**. Občané i sociální pracovníci se také měli tendenci shodovat na tom, že jsou důvěrné vztahy v terénu zásadní pro to, aby sociálním pracovníkům a občanům pomáhaly nalézt cestu v nepřívětivém, nesrozumitelném a nespravedlivém systému.

Toto obecné zjištění ukazuje, že existuje solidní základ pro důvěru na osobní a profesionální úrovni, přestože se tato důvěra nutně nepřelévá do úrovně institucionální. Výzkumná zjištění a vhledy expertů nicméně zdůrazňují, že je důležité tento solidní základ zúročit. Výsledky ukazují, že občané i sociální pracovníci **chápejí důvěru jako vzájemný vztah, který se zakládá na pravdomluvnosti, možnosti se odkrýt a otevřít a na důvěře v konkrétní osobu**. Sociální pracovníci dávali důvěru do souvislosti s transparentním a upřímným postojem ze strany klientů, zatímco pro občany byly nezbytným předpokladem důvěrnost konverzací se sociálními pracovníky, lidský přístup a dále porozumění, nápomocnost, spolehlivost (schopnost dodržet sliby) a profesionalita.

Nedůvěra z rozhovorů neabsentovala vzhledem k tomu, že je nedůvěra součástí skeptického postoje, který občané a sociální pracovníci sdílí v situaci poznamenané institucionálními požadavky a profesními vztahy. V tomto kontextu důvěra souvisí s faktem, že jsou sociální pracovníci zodpovědní nejen za pomoc zranitelným rodinám, ale také za zjišťování a kontrolování jejich oprávněnosti, compliance a plnění závazků. Sociální pracovníci jsou tudíž stavěni do ambivalentní situace důvěry a nedůvěry, která se vtírá do interakcí s klienty. Dalším problémem je, že zástupci znevýhodněných rodin zdůrazňovali, že často vnímají přímočařejší formy nedůvěry ze strany sociálních pracovníků. Tato nedůvěřivost

částečně souvisí se zkušenostmi s diskriminací na základě etnicity, státní příslušnosti a migračního statusu. **Jak pro občany, tak pro sociální pracovníky je klíčovým faktorem ovlivňujícím důvěru vzájemnost vztahů** a jejich dynamičnost, přičemž rovnováha důvěry a nedůvěry se vyvíjí v čase na základě zkušeností obou stran. Naše zjištění tudíž předkládají důkazy pro nutnost poskytovat sociálním pracovníkům příznivější pracovní prostředí, ve kterém se budou moct více věnovat ohroženým rodinám (viz #2).

Na tomto pozadí jsme byli konfrontováni s udivujícím paradoxem, že je **prevalence důvěry na úrovni osobních setkání** často kontrastována s **prevalencí nedůvěry v systém**. Osobní důvěra tudíž není automaticky přenositelná na důvěru institucionální. Institucionální systém je vnímán jako **příliš složitý a byrokratický**, v některých zemích také jako **příliš fragmentovaný** v důsledku existence několika institucí sociální pomoci, které sdílí zodpovědnost za zranitelné rodiny. Dalším faktorem nedůvěry jsou **nízká úroveň dávek, přísné prověřování majetkové situace a kontrolní postupy**. Nad rámec časově náročných postupů, nedostatečné transparentnosti a nekonzistentnosti procedur existuje také řada **praktik, které občané vnímají jako neférové a nespravedlivé**, a to například zamítnutí nároku na dávku kvůli nepatrnému překročení hranic pro udělení dávky, zahrnování vzdálených příbuzných do posuzování sociálních a majetkových poměrů, vyhrožování odebráním dětí do pěstounské péče nebo přílišná podpora pro některé lidi či skupiny osob, které systém využívají. Důvěra také souvisí se získáním dávek. Zlepšení komunikace procesu a povinností a práv občanů je tudíž zásadní (viz #1). Fragmentace a nadměrná byrokratizace systému také

**ovlivňují sociální pracovníky, kteří uvedli, že jsou přetížení komplexními úkoly, což vede k vysokým mírám fluktuace zaměstnanců.**

V některých zemích zafungovalo oddělení administrativních postupů prověřování majetkové situace od poskytování sociální pomoci – zvýšilo důvěru a ulevilo sociálním pracovníkům od stresu.

Transparentnost a proaktivnější komunikace se také ukazují nezbytné pro řešení vnímání veřejnosti v médiích. **Negativní mediální obraz sociální pomoci** byl pracovníky v první linii v některých zemích uváděn jako faktor zodpovědný za snižující se důvěru občanů v sociální zabezpečení. Zmíněné příklady zahrnovaly odebrání dětí od rodin či zanedbání případů domácího násilí. Institucionální nedůvěra mezi ohroženými rodinami také souvisí s faktem, že se **tyto rodiny velmi často o politiku zajímají jen málo nebo vůbec, neboť politiku vnímají jako odtrženou od svých každodenních životů a neschopnou nebo neochotnou dostát slibům**. Občani, se kterými byly vedeny rozhovory, byli nepřímo poměrně pozitivní ohledně Evropské unie, což však může být zapříčiněné tím, že ji vnímají jako relativně vzdálenou, a tudíž nesouvisející se selháním systému sociálního zabezpečení.

---

## Parametry výzkumu a informace o projektu

Projekt EnTrust je financován Evropskou unií v rámci programu Horizont 2020 – Výzkum a inovace (grant č. 870572). Doporučení a zjištění obsažená v této zprávě jsou založená na [Integrated Report on Trust and Distrust at the Street Level of Public Policy](#) a na expertním politickém dialogu mezi

výzkumným týmem a následujícími experty: Leonardo Ebner, Rada evropských obcí a regionů, Camille Roux, COFACE Families Europe, Sian Jones, Evropská síť proti chudobě, Erich Hulman, Slovenská katolícka charita, Tomasz Pactwa, Varšavský magistrát.

Konsorciium EnTrust sestává z osmi partnerských týmů provádějících výzkum a osvětovou činnost v sedmi státech (České republice, Dánsku, Itálii, Německu, Polsku, Řecku a Srbsku) a na úrovni Evropské unie. Pracovní plán zahrnuje sedm pracovních balíčků věnovaných systematické analýze a reflexi různých aspektů tématu:

1. Teoretické a normativní základy důvěry a nedůvěry
2. Důvěra a nedůvěra v každodenní veřejné politice
3. Role demokratických sociálních hnutí v utváření důvěry a nedůvěry
4. Role médií v budování důvěry a nedůvěry: informace nebo polarizace?
5. Důvěra a nedůvěra pohledem vývojové psychologie
6. Důvěra a nedůvěra občanů ve veřejnou správu: formy, determinanty, efekty a řešení
7. Kultivace důvěry a nedůvěry: příklady a doporučení

Další pracovní balíčky se věnují šíření, využití a komunikaci výzkumných zjištění, managementu a etickým problémům.

### **Konsorciium:**

[Civil Society Europe](#) (Brusel, Belgie)

[Masaryk University](#) (Brno, Česká republika)

[Panteion University of Social and Political Sciences](#) (Atény, Řecko)

[University of Belgrade, Institute of Philosophy and Social Theory](#) (Srbsko)

[University of Copenhagen](#) (Dánsko)

[University of Siegen](#) (Německo)

[University of Siena](#) (Itálie)

[University of Warsaw](#) (Polsko)

**Další informace o projektu EnTrust jsou dostupné na [www.entrust-project.eu](http://www.entrust-project.eu).**

## Kontakt

Prof Dr Christian Lahusen  
Project coordinator  
University of Siegen  
Department of Social Sciences  
Adolf-Reichwein-Str. 2  
57068 Siegen – Germany

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

Carlotta Besozzi  
Project partner  
Civil Society Europe  
Rue du Congrès 13,  
1000 Brussels – Belgium

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

## Odkazy na sociální sítě



---

### Informace o projektu

Typ projektu: Collaborative Project  
Výzva: H2020 SC6 GOVERNANCE-01-2019: Trust in Governance  
Začátek: February 2020  
Trvání: 48 měsíců  
Koordínátor: Prof. Dr. Christian Lahusen, University of Siegen  
Číslo grantu: 870572  
Rozpočet projektu financovaný EU: € 2,978,151.25



Tento projekt je financován z projektu Evropské unie Horizont 2020 – výzkum a inovace grant č. 870572. Odpovědnost za obsah této publikace nesou pouze její autoři, obsah nutně nemusí odrážet názory Evropské unie.

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

---