

Legislatívne prostredie pre implementáciu kvality do sociálnych služieb na Slovensku

Legislative environment for the implementation of quality in social services in Slovakia

Ondrej Buzala

Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety v Bratislave

Recenzent. PhDr. Pavol Bryndzák, PhD.

Abstrakt

Autor v príspevku identifikuje základný legislatívny rámec pre zabezpečovanie kvality v sociálnych službách na Slovensku. Pohľad neobmedzuje len na zákon o sociálnych službách, ale ukazuje aj na ďalšie oficiálne dokumenty a možnosti. Podpora pre zabezpečovanie kvality v sociálnych službách je rozsiahlejšia. Okrem podmienok kvality je možné použiť aj štandardizované modely, ktoré sú na Slovensku uznané na tej najvyššej úrovni.

Kľúčové slová: Kvalita v sociálnych službách. Národný program kvality. Národná cena kvality. Podmienky kvality.

Abstract

Author of this article identifies basic legislative frame for quality assurance in the area of social services in Slovakia. He doesn't restrict his point of view only to the law concerning the social services, but also points to other official documents and possibilities. Support for quality assurance

in the area of social services is much broader. It is possible to use also standardized models, which are highly accredited in Slovakia.

Key words: Quality assurance in social services, National program of Quality assurance, National price of quality, Condition for quality assurance in social services

Požiadavka na poskytovanie kvalitných sociálnych služieb je odbornou verejnosťou v súčasnosti už všeobecne akceptovaná. Diskusie o potrebe zabezpečovania kvality postupne ustali a vyčerpávajúce zdôvodnenia sa objavujú už len sporadicky. Tento odborný konsenzus, ktorý si osvojili aj politici potvrdil nový zákon o sociálnych službách, ktorý bol prijatý v roku 2008 a explicitne uviedol požiadavku na kvalitu sociálnych služieb do legislatívy. Rozprava sa bezprostredne na to premiestnila do spôsobov a nástrojov pre zaistenie týchto požiadaviek a rozbehla sa aplikačná prax sprevádzaná rozličnými pohľadmi, ale

aj nedorozumeniami na tému kvality služieb.

Aplikácia kvality do sociálnych služieb prebiehala na Slovensku aj pred zákonom 448/2008 Z.z. o sociálnych službách a po jeho prijatí sa niektoré už aplikované postupy iba modifikovali. Oblasti, v ktorých sa aplikuje kvalita do sociálnych služieb by sa dali rozdeliť v podstate na štyri základné:

1. Kvalita a vhodnosť odborných postupov práce s klientmi a s tým súvisiaca kvalita a odborná spôsobilosť personálu. Nosným problémom je zvolenie vhodných odborných postupov, určenie a zber dôkazov o vhodnosti a správnosti ich priebehu a zabezpečenie dostatočnej kompetentnosti personálu, aby tieto postupy mohol identifikovať, riadiť a validovať.

2. Kvalita života klienta, dodržiavania jeho základných ľudských práv a slobôd a subjektívne vnímanie kvality sociálnych služieb klientom. Nosným problémom je tu aplikácia všeobecných požiadaviek v podmienkach konkrétnych zariadení, špecifikácia individuálnych potrieb klienta, aplikácia individuálneho prístupu a zaistenie dôkazov o ich plnení, nastavenie systému na skúmanie subjektívnej spokojnosti klienta a ďalšej práce so zistenými údajmi.

3. Kvalita infraštruktúry a environmentu pre zabezpečenie sociálnej

služby. Nosnou témou sú požiadavky na celkovú infraštruktúru konkrétnych typov sociálnych služieb, prostredia v ktorom sa poskytujú a spôsob ich plnenia.

4. Kvalita riadenia všetkých činností, dokumentovanie výkonov a zaisťovanie kontrolovateľnosti a opakovateľnosti kvality. Nosnou témou je manažment, nástroje a metódy monitorovania a merania, ako aj správne zvolenie kritérií a ich hodnôt.

Dynamika vývoja potrieb klientov, očakávaní klientov aj odborníkov v praxi je nezadržateľná – stúpajú nároky na výkon, odbornosť, prax jasne ukazuje potrebu špecializácií v sociálnej práci, potrebu ďalšej odbornej prípravy na rôzne odborné metódy, na potrebu rôznych inštitucionálnych foriem výkonu sociálnej práce. Prax si zatiaľ pomáha sama – bez určenia toho, kto je sociálny pracovník, bez stanovenia profesijných predpokladov, bez určenia špecializácií, bez systematického celoživotného vzdelávania a tiež bez zodpovedajúceho a najmä zodpovedného formovania profesie samotnej. Slovenská republika nemá doposiaľ právnu úpravu, ktorá by riešila otázku profesijného zabezpečenia sociálnej práce v praxi, preto si návrh nového zákona kladie za cieľ podporiť profesionalizáciu sociálnej práce v praxi utvorením štandardných podmienok pre existenciu profesie (Herdics, 2014 A).

V roku 2008 bol prijatý zákon č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (ďalej len „zákon o sociálnych službách), ktorý poskytovateľom sociálnych služieb stanovil vo vzťahu ku kvalite poskytovanej sociálnej služby tieto povinnosti:

1. Plniť procedurálne podmienky, personálne podmienky a prevádzkové podmienky poskytovania sociálnej služby podľa prílohy č. 2 písm. A. (tzv. Podmienky kvality).

2. Oboznámiť svojich zamestnancov a prijímateľov sociálnej služby s postupmi, pravidlami a podmienkami spracovanými v súlade s prílohou 2 písm. A

3. Umožniť vykonanie hodnotenia podmienok kvality poskytovanej sociálnej služby a poskytnúť súčinnosť pri tomto hodnotení.

Podmienky kvality sú dnes už prevádzkovateľom dobre známe z predmetnej prílohy. Po poslednej novelizácii zákona o sociálnych službách boli zásadne prepracované. Kvalita tohto prepracovania je diskutabilná a podľa nášho názoru nevylepšila terminologický chaos v tejto oblasti, ani systematiku ich spracovania v prílohe zákona. V zásade sa snažia riešiť prvú až tretiu tému kvality, ktorú sme uviedli vyššie. Štvrtej téme, ako

kvalitu zaviesť, riadiť, kontrolovať, vyhodnocovať, zaisťovať jej opakovateľnosť a možnosť porovnávania sa s inými zariadeniami sociálnych služieb, sa venujú systémy riadenia kvality (napríklad STN EN ISO 9001:2009) alebo modely kvality (model CAF, model výnimočnosti EFQM). Avšak tie vo svojej štruktúre v rozličnej podobe pokrývajú tiež aj prvé tri témy. Práve v tomto prekrývaní vznikli podstatné nedorozumenia medzi poskytovateľmi sociálnych služieb, ktorí podmienky kvality v zákone o sociálnych službách dávajú do protikladu voči systémom riadenia kvality alebo modelom kvality a rozhodujú sa „buď – alebo“. Toto rozhodovanie je chybné. Podmienky kvality nestoja v opozícii s ISO, modelom CAF alebo modelom výnimočnosti EFQM a vzájomne si priamo nekonkurujú.

Bez ohľadu na zvolený postup a model, zabezpečovanie kvality v sociálnych službách sa nezaobíde bez interdisciplinárnych tímov. Kľúčovým faktorom je pri tom vzdelanie a kompetentnosť odborných pracovníkov, ktorý zabezpečujú odborné činnosti. Bez ich dostatočnej kompetentnosti je akékoľvek systémové zabezpečovanie kvality čistou ilúziou. Ako uvádza Kovaľová (2013) „Práca v multidisciplinárnom tíme si vyžaduje odbornú zdatnosť, pripravenosť zdieľať svoje vedomosti s druhými a učiť sa od

druhých. Kvalita bude v tímovej práci vzrastať kontinuálne, keď sa všetci účastníci tímu budú snažiť zvyšovať kvalitu svojej práce, ale aj kvalitu spoločných výkonov a výsledkov. Zabezpečovanie kvality výsledkov v sociálnej práci si však vyžaduje neustály rozvoj v poznatkoch. Odporúčame preto zaviesť na vysokých školách sociálnej práce predmety z oblasti riadenia, akými sú znalostný manažment, manažment ľudských a finančných zdrojov, manažment zmien a manažment rizík. Tieto vedomosti môžu potom napomáhať pri neustálom sa zlepšovaní v oblasti kvality a orientácii na klienta.“

Žiadna z profesií, kde sa uplatňuje ľudský vzťah, sa nenachádza v tak naplnenom priestore legislatívnych a procedurálnych vymedzení ako práve profesia sociálnej práce. Podobu sociálnej práce, a to v akých sociálnych sférach pôsobí a aký má v spoločnosti status, determinuje súbor sociálnych zákonov a predpisov, ktoré tvoria právny rámec štátnej sociálnej politiky, rámec vymedzujúci sociálnu prácu ako profesiu a právne predpisy, ktoré upravujú pôsobnosť sociálnych subjektov. Sociálna práca je často na rozhraní medzi výkonom štátnej moci alebo aspoň naplňovaním spoločenských noriem, pomocou konkrétnemu jedincovi sa sociálny pracovník často nachádza medzi dvomi

rôznymi očakávaniami a niekedy i tlakmi a z toho dôvodu je potrebné venovať pozornosť jeho pozícii v spoločnosti a právnej ochrane (Herdics, 2014 B).

Z auditov kvality sociálnych služieb a z priebehu implementácie podmienok kvality alebo niektorého systému manažérstva či modelu kvality nám jasne vyplýva ultimatívna požiadavka na kvalitné vzdelanie a zabezpečenie celoživotného vzdelávania odborných pracovníkov interdisciplinárnych tímov. Jedným z najdôležitejších „hráčov“ tohto tímu je sociálny pracovník.

V roku 2014 predložilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR návrh právnej úpravy sociálnej práce podmienok výkonu sociálnej práce a podmienok výkonu niektorých odborných činností v oblasti sociálnych vecí a rodiny, ktorý má označenie „zákon o sociálnej práci“. Jeho ambíciou je vyriešiť aj jeden z kľúčových problémov a to je status sociálneho pracovníka, jeho špecializácia a požiadavky na celoživotné vzdelávanie a odbornú spôsobilosť. Ako uvádza Herdics (2014) „Návrh zákona je konštruovaný v základnej logike, že sociálnu prácu v praxi môže vykonávať ten, kto ju vyštudoval a ten, kto sociálnu prácu vyštudoval a vykonáva ju v praxi je sociálny pracovník, resp. odborný asistent sociálnej práce v závislosti od odborných

spôsobilostí získaných stupňom štúdia.“ Aj keď konečná verzia zákona nie je ešte známa, táto právna úprava by mohla viesť k poriadku do tak zásadnej profesie akou je z pohľadu kvality sociálnych služieb sociálny pracovník. V praxi sa totiž na neho presúvajú dôležité kompetencie v oblasti zaisťovania kvality sociálnych služieb, ktoré bez príslušnej kompetentnosti nemôže zvládnuť. Momentálne sa tento presun opiera len o predstavu riaditeľov zariadení, čo všetko by mal a nemal sociálny pracovník zvládnuť a tak pri definovaní jeho kompetencií v rámci manažérstva kvality narážame na problémy systematizácie, ktorá sa nevie dostatočne oprieť o právnu úpravu. Herdics (2014) ďalej uvádza, že „Návrh upravuje zároveň aj všetky atribúty, ktoré prináležia etablovanej profesii – odbornú spôsobilosť, profesijné tituly, výkon samostatnej praxe, profesijnú organizáciu a jej úlohy, ďalšie vzdelávanie“, čo by mohlo posunúť riešenie uvedených problémov v praxi.

Zákon o sociálnych službách však nie je jediným formálnym rámcom, ktorý podporuje zavádzanie kvality do sociálnych služieb. Vláda Slovenskej republiky ako jedna z mála asociovaných štátov prijala v roku 1998 uznesenie č. 673/1998, v ktorom vyhlásila Národný program kvality Slovenskej republiky do roku 2003. Tento program bol obnovovaný

aj pre ďalšie obdobia. Národný program kvality SR na roky 2009 - 2012 (ďalej „Národný program“) bol strategický kľúčový dokument, ktorý Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky (ďalej „ÚNMS SR“) predložil vláde Slovenskej republiky na schválenie ako štátnu politiku kvality v Slovenskej republike. Zároveň predstavoval nástroj realizácie cieľov programového vyhlásenia vlády SR v bode 7.4 Verejná správa. Národný program bol vypracovaný v spolupráci s členmi Rady Národného programu kvality SR a predstavuje kľúčový strategický dokument v oblasti kvality.

Cieľom predloženia tohto dokumentu vláde SR bolo umožniť vrcholovému orgánu výkonnej moci rámcovo rozhodnúť o prístupoch a spôsoboch riešenia viacerých dôležitých otázok v oblasti manažérstva kvality v Slovenskej republike a tým určiť základnú obsahovú líniu aktivít pripravovaných v tejto oblasti ako na centrálnej úrovni, tak aj v rámci vertikálnej pôsobnosti jednotlivých rezortov. Národný program rešpektuje relevantné koncepčné materiály prijaté dosiaľ vládou SR - Národný strategický referenčný rámec 2007 – 2013, Strategické usmernenia Spoločenstva, Stratégia trvalo udržateľného rozvoja Európskej únie, Národná stratégia trvalo udržateľného rozvoja Slovenskej republiky/Akčný plán

trvalo udržateľného rozvoja na roky 2005 – 2011 Koncepcia územného rozvoja Slovenska 2001 a programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja samosprávnych krajov.

Národný program takisto čerpá z Európskej charty kvality a zo zdrojov štúdií a analýz, ktoré vydal Európsky inštitút pre verejnú správu (European Institute of Public Administration – EIPA) a zo zdrojov Európskej spolupráce v oblasti verejnej správy (od roku 2002 nazývaná European Public Administration Network – EUPAN). Európska spolupráca v oblasti verejnej správy je spoluprácou Európskej komisie a generálnych riaditeľov zodpovedných za štátnu a verejnú službu v krajinách Európskej únie, v rámci ktorej sa na neformálnej báze stretávajú úradníci a odborníci pracujúci na rôznych úrovniach verejnej správy členských krajín Európskej únie, Európskej komisie a Európskeho inštitútu pre verejnú správu už viac ako 20 rokov. Záverečná správa popisuje súčasný stav v manažérstve kvality v Slovenskej republike.

Vo vízii Národného programu sa stretávame s nasledovnými cieľmi:

- dosiahnuť, aby sa kvalita stala trvalou a prirodzenou hodnotou a súčasťou života občanov v Slovenskej republike,

- zabezpečiť kvalitu života občanov Slovenskej republiky na úroveň priemernej kvality života členských štátov Európskej únie.

Poslaním Národného programu ako strategického rámca štátnej politiky kvality, je podporovať stratégie rozvoja kvality výroby a služieb, kvality verejnej správy a trvalo udržateľného rozvoja celej spoločnosti, ako aj motivovať zainteresované strany k napĺňaniu tohto poslania. Nájdeme v ňom tiež strategické vízie kvality pre sociálnu oblasť v bode 3) „Globálnym cieľom v tejto oblasti je zlepšenie rastu zamestnanosti, pokles nezamestnanosti, sociálna inklúzia, podpora rozvoja ľudských zdrojov, zlepšenie kvality služieb poskytovaných neziskovými organizáciami, získavanie, šírenie a rozvoj poznatkov o zamestnanosti, sociálnom vylúčení, chudobe a sociálnych službách v priamej spojitosti s praktickým využitím poznatkov, kvalitná environmentálna infraštruktúra, ktorá je kľúčovým aspektom a predpokladom zabezpečenia trvalo udržateľného hospodárskeho a sociálneho rozvoja a podpora rozvoja ľudských zdrojov a zlepšenia kvality služieb poskytovaných verejnou správou. Vytýčil nasledovné strategické ciele:

- vypracovať a implementovať odborné štandardy pre kvalitu

štruktúry služby, procesov a výsledkov sociálnych služieb,

- podporovať vzdelávanie manažmentu sociálnych služieb v systémoch manažérstva kvality,
- skvalitňovať dostupnosť a transparentnosť sociálnych služieb (udržanie a zvýšenie možnosti výberu sociálnych služieb, podporovať zosúladenie rodinného a pracovného života),
- zvyšovať preukázateľnosť dodržiavania základných ľudských práv a špecifických práv klienta sociálnych služieb,
- posilňovať sociálne istoty občanov,
- zvyšovať kvalitu práce a pracovných podmienok zamestnancov,
- zavádzať a podporovať efektívne systémy kvality riadenia bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci.“

Súčasťou tohto programu bolo zavedenie súťaže Národná cena SR za kvalitu ako jednej z hlavných priorít programu. Metodicky a organizačne zabezpečuje súťaž Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR. Súťaže sa môžu zúčastniť organizácie s právnou

subjektivitou, registrované v Slovenskej republike a je určená pre všetky organizácie zaoberajúce sa výrobou alebo poskytovaním služieb. Prebieha v troch hlavných etapách a to v prípravnej etape, základnej časti súťaže a vo finále súťaže. V prvej etape záujemcovia získajú informácie spojené so vzdelávaním o obsahu a spôsobe prípravy súťažných podkladov včítane výcviku. Hodnotiacu správu posúdi tím posudzovateľov podľa pravidiel, ktoré objektivizujú výsledné bodové hodnotenie. To sa predkladá hodnotiacej komisii, ktorá podľa prijatých kritérií určí, ktorí uchádzači splnili podmienky postupu do finále súťaže. Vo finále súťaže pokračujú uchádzači, ktorí súhlasili s postupom na základe osobitnej dohody. V dohode sa okrem iného zavazujú, že hodnotenie vypracované organizáciou preverí na mieste skupina posudzovateľov. Na základe jej správy hodnotiaca komisia rozhodne o udelení Národnej ceny v príslušných súťažných kategóriách. Národná cena SR za kvalitu vychádza z Európskej ceny za kvalitu, ktorá je postavená na princípoch Modelu výnimočnosti EFQM.

Národný program kvality Slovenskej republiky bol vypracovaný aj na roky 2013-2016. Jeho víziou je „Dosiahnúť, aby sa kvalita práce, produkcie a života stala trvalou hodnotou občanov Slovenska“ (NPK 2013-2016, s.

3). Sociálna oblasť a zamestnanosť je prioritnou oblasťou č. 2 a jej cieľovou skupinou sú záujmové organizácie, školy, organizácie poskytujúce sociálnu starostlivosť, prijímatelia sociálnej pomoci, mimovládne organizácie a občania vo všeobecnosti. Za strategické zámery v oblasti sociálnych služieb si vytýčil:

- zvyšovať kvalitu sociálnych služieb,
- vytvoriť programy aktívneho starnutia s cieľom zlepšiť kvalitu života a primeranú ochranu starých ľudí,
- zabezpečovať a podporovať efektívnu ochranu detí, vrátane vykonávania opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately,
- venovať zvýšenú pozornosť budovaniu siete sociálnych bytov a sociálnych služieb a zabezpečiť prechodné núdzové bývanie na podporu žien a detí ako obetí násillia,
- podporovať zvyšovanie právneho povedomia zamestnancov v problematike násillia na pracovisku,
- vypracovať politiky zamerané na ochranu ľudí so zdravotným postihnutím pred všetkými formami zlého zaobchádzania a

násillia a zabezpečiť náležitú podporu pre obeť zlého zaobchádzania a násillia, vytvárať podmienky pre integráciu osôb so zdravotným postihnutím do spoločnosti a na trh práce,

- vytvoriť podmienky pre implementáciu Stratégie deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v Slovenskej republike,
- zabezpečiť profesionálny výkon sociálnej práce.

Celkovo pre sociálnu oblasť a zamestnanosť vytýčil 18 priorit a kľúčovým garantom ich realizácie sa stalo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Rozmanitosť a početnosť priorit nedávajú dobrú záruku, že budú dôsledne uskutočňované a je namieste obava, že sklznú iba do formálnych postupov rozličných komisií a výborov. V každom prípade celkové legislatívne zázemie pre implementáciu kvality do sociálnych služieb na Slovensku je k dispozícii a aj cez jeho nedokonalosť, je dostatočné na to, aby zodpovední pracovníci na úrovni prevádzkovateľov sociálnych služieb mohli v tejto veci slobodne konať.

Zoznam bibliografických odkazov:

1. Dobrovoľný európsky rámec pre kvalitu sociálnych služieb. 2010. Brusel: Rada Európskej únie, 2010. 21 s. No. 16319/10. [online, cit. 2014-05-28]Dostupné na: <http://register.consilium.europa.eu>
2. HERDICS, G. 2014 A Význam pripravovaného zákona o sociálnej práci. Sociálno-zdravotnícke spektrum, ISSN 1339-2379, 2014
3. HERDICS, G. 2014 B Nevyhnutosť práva v sociálnej práci. Sociálno-zdravotnícke spektrum, ISSN 1339-2379, 2014
4. KOVALOVÁ, M. – MÁTEL, A. 2013. Riadenie odborných procesov v zariadeniach sociálnych služieb so zabezpečením individuálneho prístupu. In: Sociálne služby ako pilier Európskej spoločnosti. Zborník z vedeckej konferencie. Nitra: Katedra sociálnej práce a sociálnych vied UKF v Nitre, 2013. 616 s.
5. Národný program kvality SR 2009-2012. Bratislava: Vláda SR, 2009. 16 s. [online, cit. 2014-05-28]. Dostupné na: www.unms.sk
6. Národný program kvality SR 2013-2016. Bratislava: Vláda SR, 2013. 22 s. [online, cit. 2014-05-28]. Dostupné na: www.unms.sk
7. Národný strategický referenčný rámec 2007-2013. Bratislava: Vláda SR, 2007.

136 s. [online, cit. 2014-05-28]. Dostupné na: www.unms.sk

8. Zákon č. 448/2007 Z.z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

Kontakt na autora:

Ing. Mgr. Ondrej Buzala, MHA