

RÁMEC KVALITY SOCIÁLNÍCH SLUŽEB V EVROPSKÉ UNII

Kristýna Mlejnková

Ministerstvo práce a sociálních věcí

Abstract: *The concept of quality of social services may have different meanings. The paper deals with the meanings in the European Union. The text contains an overview of the activities of European networks and projects and a view into the preparing document Voluntary quality framework for social services. The conclusion assesses the appropriateness of this concept for the Czech Republic.*

Keywords: *Social services, quality principles, quality standards.*

1. Úvod

Sociální služby jsou významným článkem systému sociální ochrany, který v České republice zaznamenal v posledních dvaceti letech překotný spontánní i legislativně řízený vývoj. Nejen u nás, ale i na evropských fórech se neustále specifikuje význam a pravidla těchto služeb. Opakovaně aktuálním tématem je kvalita sociálních služeb. Slovo kvalita je samo o sobě neutrálním pojmem, kterému dává význam až definovaný rámec, ke kterému se vztahuje.

Tato práce se zabývá tím, co je a není kvalita sociálních služeb z pohledu Evropské unie. Nejvýznamnější diskuze mezi členskými státy EU se odehrávají na jednáních Výboru pro sociální ochranu (SPC – Social Protection Committee), kde má každý stát dva zástupce, kteří připravují podklady pro doporučení a stanoviska Evropské komise tématicky patřící pod rámec metod otevřené koordinace (OMC – Open Method of Co-ordination) tj. sociální začleňování, zdravotní a dlouhodobá péče a důchody.¹

Cílem příspěvku je zhodnocení toho, zda sociální služby v České republice mohou vyhovovat vznikajícímu Dobrovolnému rámci kvality sociálních služeb v EU. Rozboru systému ČR - právnímu rámci, standardům kvality a praxi sociálních služeb – nejsou následující kapitoly věnovány. Předpokládá se, že čtenáři jsou odborníci z oblasti sociálních služeb a aktuální situace je jim známa, případně si ji mohou doplnit na základě lehce dostupných materiálů na rozdíl od anglických dokumentů a výstupů z pracovních jednání probíhajících mezi členskými státy EU.

2. Pojetí kvality sociálních služeb v EU

2.1. Definice sociálních služeb

Před tím, než se budeme zabývat více kvalitou sociálních služeb, je dobré si vysvětlit, co se pojmem sociální služby v Evropské unii myslí. Tento termín nemá zdaleka tak jednoznačný význam, jak by se zdálo. Ne všechny členské státy si pod pojmem sociálních služeb představují služby stejné charakteristiky, stejného rozsahu. Nicméně v roce 2006 Evropská komise vydala dokument o sociálních službách v obecném zájmu², který dělí sociální služby do dvou hlavních kategorií:

¹ Informace o SPC včetně výstupů jsou dostupné z www: <http://ec.europa.eu/social>

² *Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union*, COM(2006) 177 final.

- zákonné a doplňkové systémy sociální ochrany pokrývající rizika života v oblastech zdraví, stárnutí, pracovních úrazů, nezaměstnanosti, důchodu, postižení,
- ostatní základní služby poskytované přímo osobě, které 1) hrají preventivní roli v sociální soudržnosti založené na individuální pomoci s cílem sociálního začleňování a ochrany základních práv; 2) zahrnují aktivity zabezpečující osobě znovuzачlenění do společnosti (rehabilitace, učení jazyků imigranty) a na trh práce (odborná příprava a trénink pro opětovný návrat) – jedná se o služby doplňující roli rodiny v péči o nejmladší a nejstarší členy; 3) napomáhají začleňování osob vyžadující dlouhodobou péči nebo mající zdravotní postižení; 4) zahrnují také sociální bydlení a poskytování ubytování pro znevýhodněné občany nebo sociálně slabé skupiny.

Ačkoliv se působnost a organizace těchto služeb značně liší podle historických a kulturních specifik, jsou sociální služby nezbytné pro plnění cílů EU. Jsou klíčovým nástrojem ochrany základních lidských práv a důstojnosti a přispívají k zajištění rovných příležitostí pro všechny, čímž způsobují posílení kapacit jednotlivců pro jejich plnou participaci ve společnosti. V roce 2007 se Komise dále zabývala specifikací cílů a principů sociálních služeb, podle kterých se sociální služby v obecném zájmu identifikují³. Tato široká definice pojatá jako popis účelových aktivit umožňuje členským státům, aby se sami rozhodly, které služby podle jejich historických tradic a právního rámce zařadí a na něž se budou další opatření vztahovat.

2.2. Definice kvality sociálních služeb v EU

Zainteresovaní aktéři na poli kvality sociálních služeb již podnikli mnohé aktivity, realizovali projekty, zpracovali dokumenty shrnující zkušenosti a naznačující shodu na vývoji či problematická místa a slepé uličky. Shrňme si některé aktivity evropských sítí a projektů pro kvalitu sociálních služeb.

EPR – Evropská platforma pro rehabilitaci (European Platform for Rehabilitation⁴), realizovala v roce 2001 konzultace, jejichž výstupem bylo vytvoření setu devíti principů excelence – základních hodnot pro sociální sektor: vedení, práva, partnerství, etika, partnerství, participace, zaměření na osobu, komplexnost, orientace na výsledky, neustále zlepšování. Na tuto aktivitu navázalo vytvoření dvou způsobů akreditace - systém EQRM z roku 2003, který je výsledkem sebehodnocení a následně systém s názvem EQUASS, který je zaměřen na hodnocení kvality poskytování sociálních služeb podle zaměření na uživatele.

SOLIDAR - Evropská síť NNO organizací (SOLIDAR⁵) v roce 2005 vypracovala poziční dokument, kde byly specifikovány základní principy pro všechny členské státy Evropské unie – solidarita, lidskost, demokracie a participace. Dokument byl vytvořen společně s výzvou Evropské komisi, aby pokračovala v pravidelných konzultacích s poskytovateli na téma kvality v sociálních službách a zapojovala NNO do vytváření rámce pro sociální a zdravotní služby.

³ *Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment*, COM(2007) 725 final.

⁴ EPR je síť vedoucích evropských poskytovatelů rehabilitačních služeb pro osoby se zdravotním postižením i další znevýhodněné skupiny. Informace dostupné z [www: http://www.epr.eu/](http://www.epr.eu/).

⁵ SOLIDAR je evropská síť nevládních organizací k podpoře sociální spravedlnosti v Evropě a ve světě. Informace dostupné z [www: http://www.solidar.org/](http://www.solidar.org/).

ESN – Evropská sociální síť (European Social Network⁶) organizovala v roce 2006 seminář, který se stal základem pro doporučení shrnuté v dokumentu „Přístup ke kvalitním sociálním službám - Strategický materiál“, následně prezentovaný na celé řadě zasedání. Mezi základní požadavky patří: zapojení uživatele, monitorování a hodnocení a sdílení dobré praxe, vytváření vzdělávacích možností pro zaměstnance, koordinace a integrace služeb.

EASPD - Evropská asociace pro poskytovatele služeb pro osoby se zdravotním postižením (The European Association of Service Providers for persons with disabilities⁷) v roce 2006 přijala Memorandum o rámci evropských principů kvality. Bylo identifikováno, že cílem není tvorba evropských standardů, ale evropských principů. Významným se stal pojem kvalita života, kterou systém definuje. A principy by měly být ukotveny v takových elementech, jako jsou: rovnost, začleňování, tvoření příležitostí, nabídka volby, podpora lidí ve zvládnání vlastní situace.

SOCIÁLNÍ PLATFORMA (The Social Platform⁸) v září 2008 vytvořila 9 zlatých principů, jak dosáhnout kvalitu v sociálních a zdravotních službách. Kvalitní sociální služba je, když: respektuje lidskou důstojnost, zajišťuje výsledky výhodné pro uživatele, zajišťuje služby „ušité na míru“, je bezpečná pro všechny uživatele, zapojuje a podporuje uživatele, je holistická, je poskytována v partnerství s komunitou, je zajištěna vzdělaným personálem a je transparentní.

FEANTSA – Evropská federace národních organizací pracujících s lidmi bez přístřeší (FEANTSA⁹) vydala v červnu 2009 politické prohlášení „Kvalita v sociálních službách: Perspektivy sociálních služeb pro osoby bez přístřeší“. Kvalita je zde řešena ve třech základních dimenzích: strukturální aspekty, proces péče a výstupy. Dále je specifikován rozvoj a realizace kvality ve službách.

EURODIACONIA – Evropská federace pro Diakonii (Eurodiaconia¹⁰) se v červnu 2009 sjednotila na „Principech kvality sociálních služeb, které jsou poskytovány Diakonií“. Mezi základní principy jsou řazeny: lidská důstojnost, respekt a podpora lidských zdrojů, respekt k více uživatele, spolupráce poskytovatelů sociálních služeb, flexibilita, interakce s uživatelem, podpora komunitního života. Principy vznikly v rámci projektu Evropské komise „Prométheus“, který i dále rozvíjí témata kvality služeb.

3. Jednotnost kvality sociálních služeb v EU

3.1. Příprava Dobrovolného rámce kvality sociálních služeb

Výstupy z výše jmenovaných aktivit využila v prosinci 2009 Neformální pracovní skupina Výboru pro sociální ochranu (SPC) pro Dobrovolný rámec kvality sociálních služeb v obecném zájmu. Pracovní skupina, ve které jsou zástupci Ministerstva práce a sociálních

⁶ ESN je síť sdružující významné osobnosti, které pracují v rozvoji a humanitární pomoci, sociální politice a poskytování sociálních služeb. Informace dostupné z [www: http://www.esn-eu.org/](http://www.esn-eu.org/).

⁷ EASPD je asociací 8 000 poskytovatelů sociálních služeb pro osoby se zdravotním postižením. Informace dostupné z [www: http://www.easpd.eu/](http://www.easpd.eu/).

⁸ The Social Platform je síť evropských nevládních organizací, skládající se jak z poskytovatelů sociálních služeb, tak z jejich uživatelů. Informace dostupné z [www: http://www.socialplatform.org/](http://www.socialplatform.org/).

⁹ FEANTSA je evropskou federací organizací pracujících s lidmi bez přístřeší. Informace dostupné z [www: http://www.feantsa.org/](http://www.feantsa.org/).

¹⁰ Eurodiaconia je federace organizací, institucí a církví poskytující zdravotní, sociální a vzdělávací služby. Informace dostupné z [www: http://www.eurodiaconia.org/](http://www.eurodiaconia.org/).

věcí (autorka příspěvku), připravuje dokument¹¹, který se z skládá z částí: koncept sociálních služeb, sada principů kvality sociálních služeb napříč EU a prvky metodologie pro zajištění kvality. První část vyjasňuje pojetí sociálních služeb v EU. Druhá část je věnována principům sociálních služeb ve čtyřech kategoriích: 1. charakteristika poskytování sociálních služeb, 2. vztah mezi poskytovatelem a uživatelem, 3. vztah mezi poskytovatelem, veřejnou správou a ostatními zainteresovanými stranami, 4. lidský a fyzický kapitál služeb.

3.2. Principy kvality sociálních služeb v EU

První oblast popisuje charakteristiku poskytování sociálních služeb těmito principy: Místní dostupnost dle potřeb (Available), Veřejná a informační přístupnost (Accessible), Cenová dostupnost (Affordable), Soustředěnost na osobu (Person-centered), Komplexnost (Comprehensive), Kontinuálnost (Continuous), Orientace na výsledek (Outcome oriented).

Druhá oblast, věnující se vztahu mezi poskytovatelem a uživatelem, zahrnuje dva důležité principy, kterými jsou: *respekt k právům uživatele* (Respect for users' right) a *účast uživatele v procesu a posílení jeho rozhodování* (Participation and empowerment). Tyto principy jsou dále rozčleněny do kritérií kvality, které mají být pomocníkem pro mapování a vyhodnocování naplňování principů. Například kritériem kvality respektu k právům uživatele služby je „informování uživatelů a jejich rodin o druzích, rozsahu, dostupnosti a limitech poskytovaných služeb“ dále „nastavení kontrolních mechanismů a regulačního rámce tak, aby se zabránilo fyzickému, psychickému nebo finančnímu zneužívání a zajistilo se dodržování hygienických a bezpečnostních předpisů“ nebo „školení zaměstnanců a dobrovolníků v poskytování služeb orientovaných na člověka, respektující práva a bránící diskriminaci“. Kritériem pro participaci uživatele je např. „zajištění (a poskytnutí podpory pro) zapojení uživatelů a jejich rodin do procesu plánování, rozvoje, poskytování, monitorování a hodnocení služeb“.

Oblast třetí zahrnuje širší rámec vztahů poskytovatele s veřejnou správou a dalšími zainteresovanými stranami, který je vyjádřen principy *partnerství* (Partnership) a *dobrou správou věcí veřejných* (Good governance). Kritériem naplnění partnerství je např. to, že „služby jsou poskytovány co nejbližší uživatelům“. Měřítkem dobré správy věcí veřejných je např. kritérium „založení pravidelných nezávislých přezkumů postupů a výsledků, personální výkonnosti a spokojenosti uživatelů a zveřejňování jejich závěrů“ nebo „organizování fóra, kterého se účastní uživatelé a organizace, které je zastupují, orgány veřejné správy, organizace občanské společnosti a další zúčastněné strany při posuzování výkonnosti poskytovatelů služeb“.

Poslední čtvrtou oblastí je lidský a fyzický kapitál při poskytování sociálních služeb. Zmíněn je princip *dobrých pracovních podmínek/ investic do lidských zdrojů* (Good working conditions/Investment in human capital) a princip *adekvátní fyzické infrastruktury* (Adequate physical infrastructure). Mezi kritéria těchto principů patří „zajištění certifikace a trvalého rozvoje zaměstnanců“ nebo „podpora dostupnosti standardu Design for all vyhovující životnímu prostředí“.

¹¹ První návrh *A Voluntary Quality Framework for Social Service* pracovní skupina zpracovala v únoru, druhý v květnu 2010. Předpokládá se, že finální verzi bude představovat SPC v rámci 3. fóra služeb v obecném zájmu na podzim 2010.

3.3. Metodika pro nástroje řízení kvality

V neposlední řadě dokument zahrnuje kapitolu věnující se metodologii nástrojů pro řízení kvality sociálních služeb. Zdůrazněny je nástroje založené na možnosti statistického zjišťování a vykazování za účelem porovnávání naplnění principů na národní i evropské úrovni. Za kvalitní je považován takový nástroj, který jasně postihuje problém a má normativní vyjádření, je statisticky platný, je podkladem pro mezinárodní srovnání, je schopný revize a politických změn.

Dále jsou nástroje kvality (standards a indikátory) popsány v šesti dimenzích. 1. Definice (Definition) - Za nástroje kvality jsou považovány nástroje kvantitativní - objektivní, kvalitativní - objektivní a kvantitativní - subjektivní. 2. Rámec (Scope) - Nástroje měřící vstupy (podmínky poskytování), proces poskytování (hodnocení založené na důkazech) a výstupy (míru řešení potřeb uživatelů a vliv poskytování na jejich život). 3. Platnost (Validity) - Nástroje, které jsou logicky koherentní, měří plnění principů služeb a zachycují prvky vysoké kvality. 4. Srovnatelnost (Cross-country comparability) - Pro mezinárodní srovnání je žádoucí, ab nástroje poskytovaly číselné nebo kategoričké hodnoty konzistentním způsobem. 5. Dostupnost dat (Data availability) - Využitelnost oficiálních statistických dat anebo administrativních dat od lokální po evropskou úroveň a dále i ad hoc dat ze zadaných studií, zprávy apod. 6. Citlivost (Responsiveness) - Kvalitní nástroje jsou citlivé na řešení potřeb uživatelů, na rizika a hrozby poskytování.

4. Závěr

Současný právní rámec v České republice je kompatibilní s dobrovolným rámcem kvality sociálních služeb na úrovni Evropské unie. „Principy kvality“ prezentované v připravovaném dokumentu zle u nás nalézt přímo v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů (zásady služeb, strategické plánování apod.) nebo vyplývají ze standardů kvality sociálních služeb uvedených v prováděcím předpise toho zákona, v příloze č. 2 vyhlášky č. 505/2006 Sb. S evropskými principy sociálních služeb se můžeme jednoznačně ztotožnit, avšak další otázkou je, do jaké míry jsou v našem státě naplňovány. Slabším článkem z výčtu „charakteristik“ se jeví například „orientace na výsledek“, zásada, která u nás není explicitně vyjádřena. Cíl sociálních služeb ve vztahu k působení na uživatele není přesně ohraničen (pojem sociálního začleňování a důstojné kvality života má široké výklady) a efektivnost služeb se zatím celonárodně nezjišťuje a neměří (sběr dat o systému sociálních služeb se v ČR připravuje a benchmarking zavedly jen některé kraje).

Co se týká „kritérií kvality“, ty mohou být popisem principu, ale také mohou být měřítkem pro úroveň plnění principů. V tomto bodě by měly být členské státy obezřetné a pečlivě zvážít, zda jim kritéria pro hodnocení kvality sociálních služeb vyhovují a schválí pojetí kritérií ve významu pomůcek pro nastavování standardů a indikátorů kvality. Kritéria jsou zatím formulována značně obecně, neříkají, jak přesně mají být určité požadavky služeb zajištěny, ale jednoznačně poukazují na oblasti, které jsou doporučeny na národní úrovni řešit.

Otázka „metodiky nástrojů kvality“ má zásadní význam. Doporučení v připravovaném dokumentu směřují ke vzniku takových národních standardů, které budou nejen naplňovat principy kvality služeb, ale také budou konstruovány tak, aby poskytovaly validní, dostupná a srovnatelná data napříč státy EU. Rizikem takového přístupu je, aby se národní normy nepřizpůsobovali více dohodnutým indikátorům než naplnění filosofie kvality sociálních služeb. Respekt k národním a lokálním přístupům by měl být zachován i zde například tak, že státům bude ponechána volnost cest pro plnění principů a jejich výsledky budou prezentovány mezi sebou volnou formou.

Ujednocení o směru vývoje poskytování sociálních služeb je prospěšné, vzniká výměnou zkušeností mezi členskými státy a je posílením v jejich snažení. Současně je ale nebezpečné nastavování jednotných pravidel vzhledem k individuálnímu rozměru poskytování sociálních služeb, k jejich podobě podle místních potřeb a historických kořenů.

Použité zdroje:

- [1] HALLORAN, J., CALDERON-VERA, K. *Access to Quality Social Services*. A Strategic Paper. ESN 2006. Dostupný z [www: www.peer-review-social-inclusion.eu/.../paper-on-access-to-quality-social-services/](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/.../paper-on-access-to-quality-social-services/) [cit. dne 27. 5. 2010]
- [2] *Memorandum on a European Quality Principles Framework (EQPF)*. Improving the quality of services to improve the quality of lives of people with disabilities and their families. EASPD 2006. Dostupný z [www: http://www.easpd.eu/LinkClick.aspx?fileticket=hpuHVvczf%2fw%3d&tabid=3531](http://www.easpd.eu/LinkClick.aspx?fileticket=hpuHVvczf%2fw%3d&tabid=3531) [cit. dne 27. 5. 2010]
- [3] *Quality of social and health services Social NGOs' recommendations to EU decision makers*. Adopted by the Social Platform Steering Group, 6 June 2008. Dostupný z [www: http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Policies/Services_of_General_Interest/08-06-26%20Final%20common%20position%20on%20quality%20social%20and%20health%20services.pdf](http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Policies/Services_of_General_Interest/08-06-26%20Final%20common%20position%20on%20quality%20social%20and%20health%20services.pdf) [cit. dne 27. 5. 2010]
- [4] *Quality in social services: The perspective of social services working with homeless people*. FEANTSA June 2009. Dostupný z [www: http://www.feantsa.org/files/freshstart/Working_Groups/Services/quality/statement/quality_socialservices_feantsa.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Working_Groups/Services/quality/statement/quality_socialservices_feantsa.pdf)
- [5] *Standardy kvality sociálních služeb*. Příloha č. 2 vyhlášky 505/2006 Sb.
- [6] *Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách*, ve znění pozdějších předpisů

Kontaktní adresa:

Mgr. Kristýna Mlejnková, Ph.D.
Ministerstvo práce a sociálních věcí
Odbor sociálních služeb a sociálního začleňování
Na poříčním právu 1
128 01 Praha 2
Email: kristyna.mlejnkova@mpsv.cz
telefon: 22192 2471