
Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

Inovace požadavků na kvalitu sociálních služeb

Druhý návrh věcného řešení, 14. května 2013

Obsah

Úvod.....	2
Příloha č. 1: Standardy a kritéria kvality sociálních služeb 2013	3
Příloha č. 2: Změna registračních podmínek.....	3
Příloha č. 3: Návrh změny právní úpravy používání opatření omezujících pohyb osob	3
Příprava návrhu.....	3
Příprava práce a analýzy	3
Příprava prvního návrhu změn a konzultace s odbornou veřejností	4
Příprava druhého návrhu změn.....	5
Návrh řešení hlavních problémů.....	5
1. Problém spojený s univerzalitou standardů.....	5
2. Odstranění duplicit: změny v registračních podmínkách	7
3. Nejednotnost výkladů kritérií standardů kvality	9
4. Návrh nového modelu inspekce.....	10
5. Návrh nové úpravy § 89 – Opatření omezující pohyb osob.....	11
Dotčené subjekty, popis dopadů na tyto subjekty a přechodné období.....	11
Poskytovatelé sociálních služeb	12
Registrační orgány.....	13
Úřad práce ČR.....	13
Zdroje.....	14

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

Úvod

Návrh úpravy standardů kvality a povinností poskytovatelů sociálních služeb byl připraven v rámci individuálního projektu MPSV „INOVACE KVALITY“. Při práci byla zohledňována zejména následující východiska:

- Upevnit význam standardů pro rozvoj kvality sociálních služeb¹ a pro aplikaci principu subsidiarity v sociální práci.
- Aktualizovat rámec pro zajištění kvality sociálních služeb v návaznosti na Dobrovolný evropský rámec pro kvalitu sociálních služeb.
- Revidovat provázanosti standardů s dalšími povinnostmi poskytovatele (zejm. §§ 79, 88, 89) a odstranit historicky vzniklé duplicity.
- Zachovat platnost standardů pro všechny druhy sociálních služeb při současném zohlednění jejich specifík včetně provázanosti se zdravotními službami.
- Udržet kontinuitu stávajících standardů, zejména jejich hodnot a zásad vyjádřených v § 2 zákona 108/2006 Sb. – sociální začleňování, důstojnost, ochrana práv, individualizace, samostatnost.
- Zpřehlednit formální stránku standardů, aby se zjednodušila administrativa a zachoval jejich smysl.
- Zaměřit systém nejen na proces, ale také na výsledky poskytování sociálních služeb. Základem práce má být existující koncept sociálního začleňování, odkud vychází prvotní úkol sociálních služeb – začleňování. Za dobrou službu (podporu) se považuje výsledek (začleňování) i doložitelná cesta (začleňování).
- Návrhy změn formulovat ve vazbě na kontrolu.
- Zajistit podmínky pro účinnost aplikace pravidel státní kontroly pro inspekci sociálních služeb.
- Zohlednit výstupy dalších systémových projektů MPSV, zejména materiál Karty služeb. Promítnout do návrhu změny prvky obsažené v návrhu zákona o dlouhodobé péči a nové právní úpravě sociálně-právní ochrany dětí.
- Zajistit provázanost právní úpravy zákonných povinností, standardů, registračních podmínek a správních deliktů. Do registračních podmínek promítnout zejména vstupy, např. personální podmínky pro poskytování služeb.

Předmětem revize původně měly být zejména paragrafy 88 a 89 (Povinnosti poskytovatelů a Opatření omezující pohyb osob) zákona o sociálních službách a Příloha č. 2 prováděcí vyhlášky (Obsah standardů kvality sociálních služeb). Analýza problémů ale ukázala na nutnost provedení změn i v některých dalších ustanoveních – např. § 2 a 3 (Základní zásady a Vymezení některých pojmů), § 79 (Podmínky registrace), § 91 (Smlouva o poskytnutí sociální služby).

¹Pozn. z diskuse: Jestliže standardy popisují, jak vypadá kvalitní a efektivní praxe, pak jejich naplňování ke kvalitní a efektivní praxi vede.

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

Navržené změny jsou stručně popsány v následující kapitole, zatímco detaily řešení jsou obsaženy ve třech samostatných přílohách:

Příloha č. 1: Standardy a kritéria kvality sociálních služeb 2013

Dokument obsahuje přehled, odůvodnění a vysvětlení změn ve standardech kvality (příloha č. 2 vyhlášky MPSV 505/2006 Sb.) a v souvisejících ustanoveních zákona o sociálních službách. Je zde popsáno 9 nově navržených standardů a jejich rozprostření v zákoně o sociálních službách. Na konci přílohy je tabulka srovnávající návrh nových standardů se standardy z roku 2002 a přehled kritérií kvality případové práce jako nástroje inovované inspekce kvality sociálních služeb (nově navržený obsah přílohy č. 2 výše uvedené přihlášky).

Příloha č. 2: Změna registračních podmínek

Návrh úpravy registračních podmínek v návaznosti odstraňování duplicit mezi standardy kvality sociálních služeb, § 88 a § 79. Dokument obsahuje konkrétní úpravu ustanovení § 79.

Příloha č. 3: Návrh změny právní úpravy používání opatření omezujících pohyb osob

Návrh úpravy používání opatření omezujících pohyb osob v případě incidentů. Dokument obsahuje konkrétní úpravu ustanovení § 89.

Příprava návrhu

Od zahájení projektu v září 2012 se do práce zapojili stovky odborníků z celé ČR. Smyslem širokého zapojení zájmových skupin je připravit pokud možno konsenzuální návrh, který povede k lépe fungujícímu systému.

Příprava práce a analýzy

V průběhu prvních měsíců vznikla **stálá pracovní skupina**, k jejímž funkcím patřilo zejména odborné zastřešení, formulace zadání přípravy koncepčních materiálů, koordinace spolupráce s dalšími odborníky, pracování výstupů, příprava konzultačních seminářů a provazování práce na revizi standardů kvality a dalších povinností s ostatními cíli projektu. Dále byly vytvořeny malé podskupiny se specifickými úkoly: Dále byly vytvořeny malé **podskupiny se specifickými úkoly**: analytické práce (analytická podskupina), úprava § 89 (podskupina pro zákonné povinnosti), vazba sociálních a zdravotních služeb (podskupina pro specifika) a formulace návrhu změn (podskupina pro standardy).

Od října do konce listopadu byly prováděny zejména **analýzy praktických zkušeností poskytovatelů a inspektorů**. Proběhlo dotazníkové šetření u inspektorů Úřadu práce ČR a externích specializovaných odborníků a pět tzv. ohniskových skupin, v jejichž rámci poskytovatelé zastupující všechny druhy sociálních služeb předávali své zkušenosti

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

s fungováním standardů kvality a inspekcí. Výstupy jsou shrnuty ve zprávě Podněty k revizi standardů kvality sociálních služeb. Zpráva z výzkumu (Kocman & Paleček, 2012).

Dále **byly analyzovány vybrané zdravotnické normy, politiky a další materiály**. Výstupem je sada dokumentů: Dopady evropských doporučení ke kvalitě zdravotní péče poskytované v sociálních službách, Porovnání standardů kvality sociálních služeb s minimálními standardy kvality a bezpečí ve zdravotnictví, Porovnání standardů kvality sociálních služeb a ošetrovatelských standardů, Porovnání standardů kvality sociálních služeb s akreditačními standardy zdravotnických zařízení, Principy obsažené ve Věcném záměru zákona o dlouhodobé péči, Zdravotně-sociální péče na příkladu situace lidí po poranění mozku a Analýza dalších problémových oblastí zdravotně-sociální péče. Tyto materiály budou v nejbližší době rovněž zveřejněny na internetu.

Za účelem harmonizace inovovaného rámce pro kvalitu s národními i mezinárodními požadavky byly **analyzovány Dobrovolný evropský rámec pro kvalitu sociálních služeb, Úmluva OSN o právech osob s postižením, národní politiky a vybrané výstupy systémových projektů MPSV**, zejména tzv. karty služeb a některé výstupy projektu Podpora transformace. Byla provedena **rešerše národních výzkumů** na téma kvalita a standardy kvality sociálních služeb.

Příprava prvního návrhu změn a konzultace s odbornou veřejností

V prosinci byla známa některá diskutabilní témata, k jejichž řešení **byli přizváni členové konzultační skupiny**. Skupina se skládá ze zástupců všech důležitých partnerských institucí MPSV pro sociální služby (Asociace krajů, Svaz měst a obcí, Asociace poskytovatelů sociálních služeb, SKOK, Charita, Diakonie, Sociální práce FF UK, Liga lidských práv atd.). Skupina se sešla 5. 12. 2012, program setkání i výstupy jsou dostupné na internetu.

První návrh změn povinností poskytovatelů a standardů kvality sociálních služeb byl připraven k 31. 1. 2013. Materiál se skládal z uvozujícího materiálu a čtyř příloh: Soupis povinností poskytovatelů, Nové standardy kvality, Změny stávajících standardů, Změna opatření omezující pohyb. Vše je dostupné na internetu. **Návrh byl konzultován v rámci sady seminářů s odbornou veřejností i uživateli služeb**. Během února a začátku března proběhlo 9 konzultačních seminářů:

Praha 5. 2. 2013 – pro Prahu a Středočeský kraj

Karlovy Vary 6. 2. 2013 – pro Karlovarský a Plzeňský kraj

Ostrava 8. 2. 2013 – pro Moravsko-slezský a Zlínský kraj

Hradec králové 11. 1. 2013 – pro Královehradecký a Pardubický kraj

České Budějovice 20. 2. 2013 – pro Jihočeský kraj a kraj Vysočina

Brno 22. 2. 2013 – pro Jihomoravský kraj

Liberec 25. 2. 2013 – pro Liberecký a Ústecký kraj

Olomouc 28. 2. 2013 – pro Olomoucký kraj

Tábor 4. 3. 2013 – pro Asociaci poskytovatelů sociálních služeb

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

Na základě zpětné vazby z těchto seminářů byly připraveny další **tři tematické konzultační semináře** zaměřené na problematiku registrací sociálních služeb, nová kritéria standardů kvality a spojené téma zdravotně sociálních služeb. Pro semináře byly připraveny nové materiály. Všechny semináře se konaly v Praze:

Praha 21. 3. 2013 - Registrační podmínky

Praha 2. 4. 2013 – Opatření omezující pohyb

Praha 3. 4. 2013 – Kritéria kvality případového procesu

Mimoto ještě průběžně probíhaly konzultační porady s MPSV.

Z prvních devíti seminářů byla připravena souhrnná zpráva **Podněty z konzultací k materiálu „Změny povinností poskytovatelů včetně nového znění standardů kvality sociálních služeb“** (Kocman, 2013). Z tematických seminářů vznikly podrobné zápisy.

MPSV dále zadalo zpracování oponentských posudků:

Porovnání s výstupy projektu Transformace pobytových služeb (2 oponentury 28. 2. 2013)

Obecné stanovisko APSS ČR k inovaci kvality (8. 3. 2013)

Příprava druhého návrhu změn

Na základě souhrnu podnětů z konzultací, oponentur a dalších připomínek byl připraven rámcový návrh vypořádání připomínek. Po jeho projednání s MPSV byl teprve připraven 2. návrh změn. V následující kapitole jsou stručně popsány návrhy řešení klíčových problémů a s tím souvisejících úkolů.

Návrh řešení hlavních problémů

1. Problém spojený s univerzalitou standardů

Analýza praktických zkušeností poskytovatelů sociálních služeb a inspektorů kvality ukázala na potřebu upravit znění a kritéria standardů tak, aby byly použitelné pro všechny druhy služeb (Kocman & Paleček, 2012, stránky 5, 6, 15, 16). Členové konzultační skupiny, která se setkala 5. 12. 2012, také nenavrhli žádné řešení, jak dostát rozporupným požadavkům na univerzalitu a současně flexibilitu standardů.

Pracovní skupina při promýšlení změn stávající právní úpravy a řešení tohoto problému vzala v úvahu tyto principy:

1. Sociální služby upravené zákonem 108/2006 Sb. jsou koncipované jako osobní sociální služby – proto důraz na individualizaci promítající se do zakotvení případového procesu.
2. Sociální služby pomáhají řešit nepříznivou sociální situaci člověka (NSS) prostřednictvím specifického přístupu, kterým je sociální práce. Tím se sociální služby liší od jiných (vzdělávání, bydlení, stravování, zdravotní péče apod.). Sociální služby

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

se musí vyznačovat přítomností sociální práce tak, jak jí aktuálně definuje profesní a akademická komunita sociálních pracovníků.²

S uplatněním uvedených principů pak řešení problémů některých druhů služeb vypadá následovně:

Odlehčovací služby

Principiálně jsou to také služby určené člověku, který potřebuje a využívá pomoc přirozeného sociálního okolí (rodina, přátelé). Přičemž tento zdroj pomoci nestačí. Proto jsou zde profesionální služby, kterými lze doplnit neformální pomoc např. rodiny. Tyto služby rodině ulehčí, ale odlehčení rodině by nemělo být primárně jejich úkolem. S neformálním pečujícím okolím by měla služba vždy spolupracovat v souladu s principem subsidiarity – tam, kde bližší zdroje nestačí na podporu člověka, měla by nastoupit formalizovanější forma pomoci.

Komunitní sociální práce

Práce s komunitou se nevejde do výše uvedené definice sociálních služeb, protože neobsahuje současně zaměření na řešení NSS a sociální práci. Základní pravidla pro fungování těchto služeb je potřeba definovat – v zákonu o obcích a v novém zákonu o sociálních pracovnících.

Služby poskytované komunitě, které současně vykazují znaky uvedené ve 2. principu (přítomnost sociální práce a zaměření na NSS), by mohly mít i registraci sociální služeb. Plnění povinností poskytovatele sociálních služeb by se kontrolovalo jen u klientů, kteří sociální služby skutečně využívají. Např.: Nízkoprahový klub by byl klubem pro místní děti a mládež (v gesci obce) a současně by zde pracoval sociální pracovník, který by se věnoval dětem a rodinám, které projeví zájem o individuální sociální práci. Tím by se jasně oddělil úkol „prevence“ řešící problémy společnosti na daném území (prevence kriminality a zneužívání návykových látek) od úkolu pomoci konkrétní rodině/dítěti.

Orientace na jednotlivce v zákonu o sociálních službách by neměla být měněna. Tento závěr je kompatibilní s výstupy dalších systémových projektů MPSV, které jsou zaměřeny např. na revizi typologie, financování a přípravu zákona o sociální práci. Řešení pro služby, které se do takto koncipované definice služeb nevejdou, je potřeba hledat ve spolupráci s ostatními resorty (MŠMT, MZ, MV). Pro služby s extrémně zhuštěným procesem případové práce (např. poradenství) budou připraveny metodiky, v nichž se ujasní obsah jednotlivých fází případového procesu.

Co se týče služeb prevence, jejich úkolem by nemělo být „chránit společnost před vznikem a šířením nežádoucích společenských jevů“, jak je to v dnešním § 53. Úkolem sociálních

² MPSV v rámci přípravy zákona o sociálních pracovnících připravuje návrh sociální práce. Aktuální znění: Sociální práce je součástí systémů sociální ochrany osob, odbornou disciplínou vycházející z teoretických i empirických poznatků s cílem poznat a zlepšit kvalitu života jedinců, sociálních komunit i celé společnosti, zejména pak těch jejich členů, kteří se v důsledku problémových interakcí se sociálním prostředím nebo v důsledku nepříznivých událostí dostali do obtížné životní nebo sociální situace nebo kteří jsou ohroženi sociálním vyloučením. Sociální práci lze v tomto kontextu chápat především jako soubor činností směřujících k vytváření, obnovování, udržování a rozvíjení rovnováhy mezi očekáváním sociálního prostředí, ve kterém jedinec, skupina nebo komunita uspokojuje svoje potřeby, a jejich možnostmi i limity tato očekávání úspěšně zvládat.

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

služeb je prevence sociálního vyloučení konkrétních osob a podpora sociálního začleňování. Úkol chránit společnost leží na jiných veřejných systémech. V tomto duchu by mělo být upraveno také citované ustanovení zákona č. 108/2006 Sb.

2. Odstranění duplicit: změny v registračních podmínkách

Význam registrace sociálních služeb není po posledních novelách zákona o sociálních službách stejný, jako byl v původním záměru, kdy registrace měly sloužit především jako zdroj informací o službě. Dnes má registrace zajistit, že do systému nejsou vpuštěni poskytovatelé bez základních předpokladů pro poskytování kvalitní a odborné služby. Registrační podmínky jsou navíc kontrolovány registrujícím orgánem. Tímto posunem významu registrací byly vytvořeny duplicity komplikující situaci registračním orgánům, poskytovatelům služeb a nakonec i inspektorům³.

V návaznosti na odstranění duplicit s registračními podmínkami se proto předkládají také některé změny registračních podmínek. Analýza požadavků registračních orgánů na registrujících se poskytovatele služeb ukázala poměrně rozsáhlé duplicity, tj. přítomnost stejných nebo velmi podobných požadavků jak v kritériích standardů, tak i v registračních podmínkách. Duplicity vedou ke zdvojení administrativy jak u poskytovatelů, tak i u orgánů veřejné správy. Nekonzistentnost mezi kritérii standardů a registračními podmínkami při všeobecné nejednotnosti výkladu vytváří navíc neúměrný chaos a nejednotnost podmínek pro poskytování sociálních služeb v různých krajích.

Při formulování návrhu se vycházelo z účelu, jaký byl registracím přisouzen účastníky konzultačního semináře⁴. Registr plní následující funkce:

- Pro zájemce o službu je to zdroj informací o službách v regionu – umožňuje zorientovat se a vybrat si mezi poskytovateli.
- Umožňuje plánovat rozvoj služeb v regionu.
- Snižuje riziko poskytování nekvalitních služeb, které ohrožují práva znevýhodněných skupin obyvatel tím, že umožňuje vstoupit do systému jen subjektům splňujícím minimální předpoklady pro poskytování kvalitních a odborných služeb.

Cílem navržených změn je odstranit duplicity, zpřesnit, co je předmětem kontroly registračních podmínek a co je ponecháno na inspekcích, zjednodušit a tím zefektivnit registrace (dokladovat jen to, co je nezbytné pro vstup do systému a co je potřeba zpřístupnit veřejnosti prostřednictvím registru) a ponechat maximum odpovědnosti na poskytovatelích (kontrola některých požadavků bude probíhat jen při místním šetření a nebude je potřeba dokladovat ověřenými kopiemi).

Navrhují se následující úpravy:

- Interní normy nebo veřejně dostupné dokumenty, které mají poskytovatelé připravovat podle stávajících kritérií standardů, nadále zůstanou jen v registracích, tzn., že budou vypuštěny ze souboru kritérií. V rámci této úpravy se do registračních podmínek

³ Poskytovatelé mohou bránit své interní předpisy proti námitkám inspektorů poukazem na to, že metodika byla přijata registračním orgánem.

⁴ 21. 3. 2013, účastníci: poskytovatelé, registrátoři, inspektoři a MPSV

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

přesune i povinnost související s evidencí odmítnutých uchazečů. Dokumenty zpracovávány poskytovateli pro poskytování služeb budou předkládány registrujícímu orgánu, který bude také kontrolovat jejich obsah a použití.

- Použití obsahu konkrétních kritérií pro specifikaci obecně formulovaných registračních podmínek posílí právní jistotu jak na straně poskytovatelů, kteří budou moci očekávat stejné podmínky ve všech krajích, tak i na straně registrátorů, kteří se budou moci opřít ve svých rozhodnutích o konkrétnější požadavky stanovené zákonem. Přitom bude odstraněna nežádoucí duplicita.
- Poskyvatelé budou zveřejňovat všechny informace o službě předkládané registračnímu orgánu v registru poskytovatelů sociálních služeb. Výhodou je automatické plnění povinnosti zveřejnit klíčové informace (cíle služby, cílovou skupinu, stížnostní postupy, důvody pro odmítnutí, podmínky poskytování služeb atd.). Odstraní se nedorozumění ohledně dostatečnosti zveřejnění informací při inspekcích a současně se zvýší transparentnost podmínek poskytování služeb. Počítá se přitom se zjednodušením administrativy. Informace budou moci vkládat do registru poskyvatelé sami – odpadne zasílání na krajský úřad.
- Snižuje se počet metodik, které mají poskyvatelé tvořit (a předkládat registračnímu orgánu), např. pravidla pro uzavírání smlouvy, pro plánování a přehodnocení služby. Na druhé straně se v právní úpravě některé požadavky upřesňují – např. na proces poskytování služeb (viz nová kritéria standardů), nově se bude požadovat zveřejnění pravidel pro vedení seznamu zájemců odmítnutých z kapacitních důvodů (snaha o odstranění diskriminačních přístupů k „nepopulárním“ zájemcům o službu).
- V oblasti kritérií personálních standardů se bude registrací kontrolovat organizační struktura spolu s přepočteným počtem úvazků pracovníků v přímé péči a profily pro jednotlivé pozice. Kontrola přiměřenosti personálního zajištění bude ponechána na inspekcích, které budou posuzovat dostatečnost zajištění péče co do objemu a kompetentnosti personálu prostřednictvím analýzy případové práce.
- Zvýšení nároků na registrační orgán plynoucí z mírného rozšíření rozsahu místního šetření (např. se počítá s kontrolou vyřizování stížností a postupů při odmítání zájemců o službu ze zákonných důvodů) bude kompenzováno omezením administrativy spojené s písemným dokladováním odborných kompetencí pracovníků a některých dalších požadavků, které se ukazují jako nadbytečné – číslo platebního účtu, plán finančního zajištění.
- V souladu s požadavky registrátorů i poskytovatelů bude poskytnuto přiměřeně dlouhé přechodné období potřebné k přizpůsobení se nové právní úpravě.

Podstatou změny v registračních podmínkách je zpřesnění (specifikace) stávajících podmínek registrace podle § 79, odst. 5, při současném vypuštění části kritérií z přílohy 2 vyhlášky MPSV č. 505/2006. Sb. To by mělo na jedné straně posílit registrátory při vyžadování relevantních dokladů o registrované službě a na druhé straně sjednotit a ustálit požadavky na poskytovatele. Pro obě strany bude nový systém poskytovat větší právní jistotu.

Paragrafové znění navržených změn včetně analýzy dopadů je obsaženo v samostatném dokumentu.

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

3. Nejednotnost výkladů kritérií standardů kvality

Poskytovatelé sociálních služeb i inspektoři kvality považují za zásadní problém dnešního stavu nejednotnost výkladu jednotlivých kritérií standardů. Ukázaly to konzultační semináře i analýza praktických zkušeností poskytovatelů a inspektorů (Kocman & Paleček, 2012, stránky 8, 14, 17). Tento problém se ukazuje zejména při inspekcích. Semináře pro inspektory v rámci průběžného udržování jednotnosti systému inspekcí a kompetencí inspektorů, které jsou v současné době organizovány, naráží na nezávaznost výstupů těchto akcí.

Dalším problémem je konflikt daný požadavkem na univerzalitu kritérií pro všechny druhy služeb na jedné straně a na jejich flexibilitu na straně druhé: druhy a způsoby poskytování podpory prostřednictvím sociálních služeb by měly pružně reagovat na situaci v terénu.

Stanovit dostatečně podrobné požadavky na kvalitu jednotlivých služeb při současném zajištění flexibility kritérií a jednotném porozumění lze těžko dosáhnout prostřednictvím jednorázového zakotvení požadavků v právním předpise. Jako vhodnější řešení se jeví stanovení mechanismu pro zpracování výkladu požadované dobré praxe a kritérií jejího posuzování s možností průběžné aktualizace tohoto výkladu v reakci na situaci v terénu.

Navrhuje se proto připravit za účelem jednotného porozumění kritériím standardů jednotná vodítka, jejichž autorita by byla budovaná kombinací prvků a procesů jejich vzniku jakými jsou: zapojení zúčastněných stran, veřejná dostupnost, přiměřenost a vyváženost požadavků, zohlednění specifik druhů služeb. Důležité je, aby do vytvoření a aktualizace požadavků na kvalitu byla zapojena široká platforma jejich adresátů a příslušných odborníků. Může jít např. o komisi nebo pracovní skupinu. Každopádně by mělo být umožněno široké zapojení všech dotčených subjektů.

Je potřeba stanovit instituci, která bude pověřena péčí o aktuální znění a jednotný výklad požadavků na kvalitu sociálních služeb a kritérií jejího posuzování. v úvahu přichází např. úroveň ministra práce a sociálních věcí nebo ředitele odboru sociálních služeb MPSV. Nabízí se také možnost vytvoření nezávislé odborné autority, např. komora hodnotitelů kvality sociálních služeb, kde by byli sdružení inspektoři i další nezávislí hodnotitelé kvality (a možná i registrátoři). Je potřeba určit nejen mechanismus vzniku, postavení, fungování, účast na její práci ale také způsob úhrady aktivit spojených se vznikem vodítek.

Vodítka by neměla představovat výčet všech situací v rozmanitých druzích služeb. Spíš o návod pro porozumění: na co zaměřit pozornost, na co se ptát při zjišťování, zda byla kritéria naplněna resp. jak je naplnit.

Vodítka by nebyla obsažena v zákoně. V úvahu přichází:

- Vyhláška, jejíž výhodou by byla závaznost pro všechny relevantní subjekty. Nevýhodou je poměrně velké riziko obsahového posunu při převádění věcného záměru do paragrafového znění.
- Metodika v podobě tzv. normativní instrukce, která je vnitřním aktem řízení MPSV a je závazná pro inspektory; přičemž dosavadní zkušenosti ukazují, že výkladem by se v tomto případě řídili také poskytovatelé, kteří mají zájem projít úspěšně inspekcí.

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

Otázkou je, jak při výběru této varianty zavázat registrující orgány, kde by měly výklady rovněž existovat.

Dopracování podrobností bude následovat po schválení tohoto rámcového návrhu ze strany MPSV. Revize výkladu standardů přesahuje zadání práce a vyžaduje dostatek času na analýzu a přípravu variant.

4. Návrh nového modelu inspekce

Kritéria kontrolována prostřednictvím inspekcí budou v důsledku odstranění duplicit s registračními podmínkami redukována o řadu požadavků zaměřených na technicko-administrativní podmínky poskytování služeb.

Další důležitou změnou v nových standardech je vypuštění klíčového požadavku řady existujících kritérií, podle nichž „poskytovatel má metodiku a postupuje podle ní“. Důvodem této změny jsou praktické důsledky uvedené formulace. Při inspekcích i při přípravě na ně se totiž kvůli ní orientuje pozornost poskytovatelů i inspektorů především na písemné metodické materiály služby, místo na samotnou praxi služeb⁵. Přednost metodiky před praxí vyjádřený touto formulací vede k tomu, že inspekce často vytýkají poskytovatelům místo nedostatků v praxi nedostatky v metodice a následně požadují i úpravy metodických materiálů. Dokonce i v případě, že inspekce chce službě vytknout nějaké nedostatky v její praxi, logika kritéria („má metodiku a podle ní postupuje“) nutí inspekci požadovat změnu metodických materiálů, nikoli přímo změnu praxe. To zvyšuje míru formalismu při uplatňování standardů i pocit poskytovatelů, že nároky inspekce jsou odtržené od jejich každodenní praxe. V tomto schématu může dokonce dojít k tomu, že právě proto, že praxe služby je shledána lepší než psaný postup, je služba v příslušném kritériu ohodnocena hůře (Kocman & Paleček, 2012). Proto bylo rozhodnuto využít alternativních návrhů, které volají po tom, aby se kontrola neorientovala na psané postupy, nýbrž na praxi.

Kritéria revidovaných standardů se k praxi sociálních služeb se vztahují přímočařeji. Místo hodnocení toho, zda jsou postupy realizovány v praxi, stanoví minimální kritéria, která postihují práci s uživateli služeb. Kritéria se soustředí na práci s uživatelem, tj. současně na proces a hodnoty otisknuté v této práci. Stanoví tak jádro kvalitní služby. Přímé sledování práce s uživateli má zajistit hodnocení kvality, které omezí formalismus příznačný pro existující systém kvality. Základní hodnotící dotaz by měl znít: Vytvořila služba podmínky pro to, aby člověk mohl využít vlastního potenciálu pro řešení své nepříznivé sociální situace?

Takto koncipovaná kritéria dávají prostor pro zavedením nového modelu inspekce zaměřené na případový proces práce s vylosovanými uživateli služeb. Nová přístup by měl krom přímočařejšího zaměření na kvalitu služeb přinést také ulehčení poskytovatelům v oblasti

⁵Inspektoři k potřebě mít při hodnocení metodiky uvádí, že „bez postupů nedostanete komplexní pohled, máte o 50 % menší šanci, že na něco přijdete“. Takový argument ale vlastně mluví o přístupu k informacím o službě, nikoliv o tom, že by nešlo hodnotit sociální služby jinak. Metodiky slouží inspekci primárně jako datový zdroj. Pro inspekci, která by ale chtěla hodnotit práci s konkrétními uživateli (kvalitu případového procesu) nejsou metodiky vhodný zdroj informací. Pro hodnocení práce s uživateli je daleko vhodnější využívat záznamy o službě.

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

vykazování poskytnutých služeb. Nový model inspekce bude dobře slučitelný i s připravovanými změnami v oblasti typologie.

Požadavek na dodržování určitých pravidel z právního rámce nevymizí. Pro některé oblasti dnes upravované interními metodikami budou v nově navrženém systému existovat specifická pravidla stanovená zákonem. To budou ta, která mají přímý vliv na ochranu práv uživatelů služeb, např. požadavky na postup při uzavírání smlouvy, stanovování podmínek poskytování služeb, vedení osobní dokumentace. Tvorba ostatních pravidel a pracovních postupů bude ponechána na poskytovatelích s tím, že jsou důležité pro organizaci, nikoli pro vnější kontrolu.

Návrh úpravy standardů kvality je obsažen v samostatné příloze Standardy kvality 2013.

5. Návrh nové úpravy § 89 – Opatření omezující pohyb osob

Současná úprava přináší v praxi některé potíže a je problematická i s přihlédnutím k vývoji standardů mezinárodního práva. Je třeba důsledně dbát na dodržení použití těchto opatření jen za situace bezprostředního ohrožení zdraví a života osob a předcházet možnostem jeho zneužití.

Zvláštní právní úprava opatření omezujících pohyb v oblasti sociálních služeb musí oproti úpravě obecné představovat přínos z hlediska jejich účelu – tedy zejména podporovat sociální začlenění uživatele, respektive předcházet sociálnímu vyloučení. Revize ustanovení by proto měla směřovat k vyloučení používání omezujících prostředků, které je v rozporu se smyslem a cíli sociálních služeb.

Ustanovení § 89 je v praxi často aplikováno i v situacích, které nemají charakter přímého ohrožení života a zdraví osoby (tedy nejen na případy incidentu – náhlé agrese osoby vůči sobě nebo jiným osobám). Zároveň je při současné úpravě obtížná možnost kontroly uplatňování OOP jednotlivými poskytovateli.

Cílem navržených změn je zdůraznění incidentního charakteru opatření, vyjasnění pravidel používání opatření omezujících pohyb a zabránění rozšíření používání OOP jako preventivních opatření.

Pro zlepšení možností kontroly jejich uplatňování upravuje některé náležitosti zaznamenávání a vykazování jejich použití. Cílem je zpřístupnit data pro kvalitní přípravu inspekcí. Návrh reaguje na potřebu systematické práce se zjištěními údaji v rámci procesu plánování tak, aby bylo možno potřebě jejich používání v budoucnu co nejlépe předcházet.

Podrobnosti týkající se vymezení problému a návrhu změn jsou uvedeny v příloze Návrh úpravy § 89.

Dotčené subjekty, popis dopadů na tyto subjekty a přechodné období

Implementace navržených změn se dotkne registrujících orgánů, tj. krajských úřadů, Úřadu práce ČR odpovědného za inspekci a poskytovatelů sociálních služeb. Přestože cílem změn je zlepšit systém např. prostřednictvím odstranění duplicitní práce, vypuštěním nefunkčních

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

ustanovení nebo zpřesněním nejednoznačných povinností, přinese všem jmenovaným subjektům přechodně práci navíc. Změna bude pro služby představovat zátěž v několika ohledech, zejména bude potřeba revidovat pravidla pro fungování služeb a zajistit, aby pracovníci získali nové kompetence potřebné pro úspěšné fungování v nových podmínkách.

Poskytovatelé sociálních služeb

Po obsahové stránce se pro poskytování sociálních služeb mnoho nemění – revidované povinnosti a kritéria standardů nepožadují v zásadě jinou kvalitu, než stávající systém. (Což je také argument proti jakékoli změně.) Přesto se s některými změnami bude třeba vypořádat.

Školení personálu

Některým poskytovatelům může působit potíže „nové chápání starých povinností“. Příkladem může být dnešní kritérium 1b, které požaduje, aby poskytovatelé vytvářeli pro uživatele služeb takové podmínky, které jim umožní uplatnit vlastní vůli při řešení nepříznivé sociální situace. Reflexe poskytovatelů a inspektorů ukázala na to, že kritérium je pro některé poskytovatele a inspektory nesrozumitelné (Kocman & Paleček, 2012). V revidované verzi se objevuje toto kritérium v konkrétnější podobě jako povinnost poskytnout uživateli služby podporu při rozhodování a povinnost komunikovat ve formátu, který si uživatel zvolí, tj. např. chováním. Pro poskytovatele, který dříve nerozuměl kritériu 1b, bude tento požadavek nový. Pokud takový poskytovatel navíc pracuje s cílovou skupinou, pro kterou je třeba poskytovat podporu při rozhodování, pak lze očekávat, že bude potřebovat finanční prostředky na vyškolení personálu. Pokud poskytovatel již dnes zajišťuje podmínky pro uplatnění vlastní vůle, nebude pro něj revize standardů v tomto ohledu znamenat žádnou změnu.

Přechodné období pro vzdělávání personálu

Pro aplikaci změn právní úpravy do praxe v oblasti přípravy vzdělávání by poskytovatelům měl stačit jeden rok, jeden až dva roky tam, kde bude potřeba větší objem vzdělávání z výše uvedených důvodů.

Revize interních i veřejně dostupných dokumentů

Dalším problémem bude nutnost upravit interní předpisy a dokumenty, které jsou požadovány pro registraci i pro proces poskytování služeb. v těchto dokumentech půjde většinou o redukci informací i počtu dokumentů. Některé metodiky se přestanou požadovat - např. 1c, 3a, 4a, 6a atd. Místo toho dojde ke specifikaci postupů přímo v právní úpravě – např. proces případové práce, postup při uzavírání smlouvy, vedení osobní dokumentace. Interní předpisy i dokumenty určené pro zveřejnění bude potřeba revidovat, což poskytovatelé stejně musí dělat. Větší problém budou mít poskytovatelé, kteří používali současné standardy jako metodiku, nikoli jako měřítko pro posuzování kvality⁶. v návrhu nových standardů se v maximální míře zohlednilo dnešní uspořádání v konečném pořadí standardů. Zvýšené nároky na přechod do nového systému by měly být vyváženy redukcí

⁶ Jak konstatovala jedna inspektorka na konzultačním semináři v Královéhradeckém kraji: *Lidi jedou podle 15 standardů – většinou to tak mají. Absolvovali školení, kde je to tak školili. Jak se změni počet, tak to bude znamenat ... takže já musím přepsat všechny pravidla.*

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

administrativy spojené s fungováním služby: nadále by se již nepožadovalo zasílání ověřených kopií dokladů o bezúhonnosti a vzdělání, počítá se s úplným vypuštěním některých registračních podmínek (např. finanční plán) i některých kritérií standardů.

Přechodné období pro úpravu interních a veřejných dokumentů o službě

Pro aplikaci změn právní úpravy do praxe by poskytovatelům měl stačit jeden až dva roky.

Oddělení uzavírání smlouvy o péči a o bydlení, pokud bydlení přesáhne jeden rok. Některé požadavky jsou v návrhu koncipovány nově: např. oddělení uzavírání smlouvy o péči a o bydlení, pokud bydlení přesáhne jeden rok. Zde je třeba analyzovat rizika. Jedním z nich je možnost, že uživatelé služeb odmítnou využívat služby péče, ale nebudou chtít ukončit i smlouvu o bydlení, což by mohlo ohrozit ekonomickou situaci daného poskytovatele. Negativní dopady na poskytovatele je třeba odpovědně zvažovat v kontextu s Úmluvou o právech osob s postižením, zejm. s článkem 19 Nezávislý život.

Přechodné období pro oddělení smluv za péči a za bydlení

Pro aplikaci změn právní úpravy do praxe se navrhuje období 5 let.

Registrační orgány

Krajské úřady budou muset přizpůsobit administrativně technické podmínky a vyškolit úředníky. Vyškolení registrujících úředníků bude patrně potřeba věnovat pozornost i proto, že dosud neměli žádnou příležitost vzdělávat se v rámci systémového projektu a pracovat s jednotnou metodikou, jako je tomu u inspektorů.

Přechodné období

Podle konzultací se zástupci registračních úředníků by pro tento účel měly stačit jeden až dva roky.

Úřad práce ČR

Bude třeba vytvořit metodiku inspekcí, včetně veškeré potřebné dokumentace.

Nový koncept inspekce přinese nárok zejména na vyškolení inspektorů. Vzhledem k tomu, že aktuálně probíhá už druhý individuální projekt zaměřený na vzdělávání této skupiny úředníků, doporučuje se v maximální možné míře přizpůsobit již dnešní aktivity předpokládaným změnám. Konkrétně jde o zvýšení důrazu na kontrolu stávajících kritérií, která se zaměřují na proces případové práce, výklad dnešních kritérií s vědomím jejich specifikace (viz např. jmenované kritérium 1b) atd.

Přechodné období

V případě, že se podaří již v rámci běžícího projektu předat některé nové kompetence, mohlo by to zkrátit dobu nutnou pro aplikace změn v právní úpravě na 1 rok.

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

Zdroje

Kocman, D. (2013). *Podněty z konzultací k materiálu „Změny povinností poskytovatelů včetně nového znění standardů kvality sociálních služeb“*. Praha: MPSV.

Kocman, D., & Paleček, J. (2012). *Formalismus a inspekce kvality sociálních služeb. Zpráva z kvalitativního šetření*. Praha: SKOK, CUISS.

Kocman, D., & Paleček, J. (2012). *Podněty k revizi standardů kvality sociálních služeb*. Praha: MPSV.