
Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

Kdo (ne)potřebuje revizi standardů kvality?

David Kocman

Je možné rozlišit tři různé způsoby, jimiž aktéři světa sociálních služeb reflektují proces, kterému se všeobecně říká „zavádění standardů kvality“. První způsob formulují poskytovatelé a část inspektorů. Říká, že na standardech – nebo lépe na znění kritérií standardů – není nic problematického.¹ Je potřeba jen sjednotit jejich výklad, problém je v inspekcích a v jejich nejednotnosti. Druhý hlas tvoří část inspektorů, ale také mnozí konzultanti a edukátoři. Také tato skupina říká, že na standardech není nic špatného. Hlavní problém zavádění standardů vidí ve službách a v jejich nedostatečném vzdělání odkud pramení nemožnost dostat „duchu standardů“. Pouze třetí, relativně malá skupina spojuje problém současného stavu (nebo alespoň jeho část) se samotnými standardy – hovoří o duplicitách, terminologické nekonzistenci, o nadbytečnostech, i o tom, že standardy vlastně nenabízejí možnost hodnotit práci s klienty jako takovou.²

Dvouletý projekt MPSV s názvem Inovace systému kvality sociálních služeb navrhnul mimo jiné i revizi znění standardů kvality sociálních služeb. V rámci debaty o tom, proč vlastně zavádění standardů nefunguje tak, jak jsme všichni doufali, má revize znění standardů co nabídnout pouze třetí skupině. Prvním dvěma skupinám přijde z definice zbytečná – a mnohým dokonce škodlivá. V tomto eseji se pozorněji věnuji argumentům proti revizi standardů. Zajímá mě zejména to, co říkají poskytovatelé, jaké podněty k tomuto tématu nabízí sociální výzkum, a co říká další vlivná skupina profesionálů – konzultanti, resp. rozvojoví auditoři. Všímám si racionality jednotlivých argumentů, toho z jakých pozic vycházejí, i jaké jsou možné limity jejich přesvědčivosti.

Obecný argument o možné „škodlivosti“ revize standardů vychází ze známého poznatku, že každá změna přináší náklady a rizika. Così jako „skvěle fungující systém“ možná existuje pouze v manažerských učebnicích a pamfletech propagátorů inovací. Od třicátých let, kdy se objevil sociologický koncept „nezamýšlených důsledků“³ platí, že reálně existující systémy jsou pokaždé více či méně problematické. Soudobé výzkumy komplexních systémů v aviatice nebo zdravotnictví na to navazují tvrzením o tom, že nesourodosti jsou vrstevnatým organizacím tak

¹ V tomto textu se budu držet ustáleného úzu a budu hovořit o „standardech“, přestože znění standardů, které spolu s jejich kritérii publikovalo MPSV v roce 2002 (MPSV 2002a) a v tomtéž roce k nim vydalo výkladovou příručku (MPSV 2002b), vypadlo ze systému v roce 2006. Ve vyhlášce 505 zůstaly ze standardů pouze jejich kritéria – oproti původnímu znění z roku 2002 navíc v pozměněné podobě (MPSV 2006). Nehledě na tyto změny se běžně hovoří o kritériích jako o „standardech“. Kriticky tuto změnu reflektuje například publikace „Od paragrafů k lidem“ (Jabůrková a kol. 2007).

² Kocman, Paleček 2012

³ Merton 1936

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

nějak vlastní.⁴ V konzultačních setkáních k revizi standardů opakovaně zaznívalo, že s novými standardy „se přece zas tak moc nezmění“: povinnosti poskytovatelů zůstanou vesměs zachované, a dojde „pouze“ k jejich novému rozmístění v revidovaném znění standardů. Služby tak budou nadále vlastně dělat to samé, jen budou muset „nově papírovat“ a učit se „staro-nové termíny“. Z revize budou nejvíc profitovat konzultanti a vzdělavatelé. Nový systém navíc bude mít zase jiné neočekávané důsledky, které je přitom z jejich podstaty těžké dopředu definovat.⁵ Jeden zástupce poskytovatelů tyto hlasy shrnul takto:

„moje obava je, že my se roky ty věci učíme, máme zkušenost, o kterou se touhle změnou připravíme, budou nové prvky, nové formulace, které se bude potřeba naučit. Standardy nebyly nastavené špatně, co chybělo, byla lepší kritéria. Tady bude třeba se zase učit.“

V tomto citátu se jako nejpalcivější problém revize standardů objevuje obava z toho, že změna připraví poskytovatele o „zkušenost“. Mluvčí tím myslel nabyté dovednosti, jak ve stávajícím systému fungovat relativně úspěšně. Pracuje ve velké organizaci, jejíž služby byly inspekcemi opakovaně dobře hodnocené. Poskytovatelé sociálních služeb mají s problémy stávajícího systému letitou zkušenost a relativní úspěšnost jednotlivých služeb je možné chápat také jako schopnost pracovat se stávajícím systémem *se všemi jeho problémy* – tedy jako schopnost si takový systém do určité míry „ochočit“. Takové úspěšné poskytovatele je potom možné nahlížet jako *experty na nedokonalosti* systému. Jsou to ti, kdo mají při neformálních setkáních s jinými poskytovateli pokaždé po ruce návod, jak přijatelně vyřešit nějakou systémovou nedokonalost nebo absurditu. Takoví poskytovatelé se obávají plánované revize existujícího systému, protože očekávají, že ani nový systém nebude bez problémů, absurdit a nezamýšlených důsledků. Relativně úspěšný poskytovatel si cení nabytých dovedností a ví, že každý další (nedokonalý) systém, který přijde, bude jistě znamenat jedno: nutnost si jej nově osvojit a pracně se učit zacházet s novými napětími a nesourodostmi, které přijdou – nově si jej „ochočovat“.

Podíváme-li se v odpovědi na otázku zda revidovat nebo nerevidovat standardy kvality na existující sociologický výzkum, zjistíme, že k tomuto problému nenabízí téměř žádné podněty. Většina dostupných analýz se totiž zaměřuje na problém *zavádění* standardů kvality do praxe poskytování sociálních služeb.⁶ Jejich hlavním výzkumným problémem je implementace. V této optice standardy kvality samy o sobě zůstávají neproblematické, jakoby „před závorkou“. Analytická pozornost se soustřeďuje na procesy při zavádění standardů, tedy na procesy uvnitř organizací, případně na širší kontext poskytování sociálních služeb a jeho vlivy na zavádění standardů. S tím také souvisí závěry a doporučení takového výzkumu, které jsou orientované

⁴Woods a kol. 2010, Dekker 2011

⁵Kocman, Paleček 2013; Kocman 2013

⁶Havlíková, Hubíková, 2011, 2007; Hubíková, Musil, Kubalčíková, 2003; Kubalčíková, Hubíková, Havlíková, 2006; Musil, Kubalčíková, Havlíková, Hubíková, 2009; Musil, Hubíková, Kubalčíková, Havlíková 2007; Musil 2004; Kubalčíková, 2011; Kostečka, Furmaníková, Štývarová, 2010.

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

směrem k organizacím (nebo k širšímu kontextu fungování služeb). Neříkají nic o standardech kvality a jejich znění. Výzkumníci opakovaně navrhuji zlepšení v oblastech, jako jsou zapojení pracovníků do procesů implementace (změny) nebo jejich vzdělávání. Tyto výzkumy totiž pracují v režimu *epistemologické asymetrie*, která souvisí s tím, jak je tvorba politik a jejich zavádění pojmána jako lineární proces: politiky a jejich nástroje, v tomto případě standardy kvality, jsou chápány jako jednoduše dobré a potřebné. Jsou nositeli pozitivních hodnot, o které přeci jde. Takový výzkum je možné označit jako „asymetrický“ proto, že úspěch je dopředu těsně spjatý s dobrem politiky, kterou legitimizuje, neúspěch je naopak spojený s nejrůznějšími „vlivy prostředí“, které je možné a potřebné identifikovat pro následnou intervenci. To znamená, že pozitivní dopady zaznamenané na rovině praxe jsou připisované vlivu politiky. Proces zavádění je pak označený jako efektivní. Negativní nebo nejisté efekty zaznamenané na rovině praxe jsou naopak připisované rušivým vlivům při zavádění, kde je potom také možné identifikovat tzv. bariéry, které stojí v cestě dobru obsaženém v inovaci.

Sociologický výzkum, který pracuje v naznačeném modelu analýzy tedy namísto otázky, zda je potřeba revidovat a zlepšit standardy, většinou řeší otázku jak existující standardy lépe zavádět. Podobným způsobem se k tématu revize standardů staví i další z aktérů systému kvality v sociálních službách – konzultanti (nebo také rozvojoví auditoři). Postoj konzultantů přitom souvisí především s povahou jejich práce, jíž je ukázat službám jak na to. Při sledování toho, jak služby standardy interpretují a aplikují, konzultanti většinou trvají na tom, že standardy *je možné* zavést v jejich existující podobě a dokonce v souladu s jejich původním „duchem“. Také konzultanti tedy možné nešvary, s nimiž se při své práci setkávají, dopředu spojují se zaváděním standardů, nikoliv se standardy jako takovými. Spolu s mlčením sociologického výzkumu tato pozice posiluje argument, podle kterého jsou kritéria standardů „průhledným“ a neproblematickým nástrojem, a jejich revize pozitivní změnu neovlivní. Ani jeden z těchto odmítavých hlasů si přitom vlastně nikdy soustavně nekladl otázku, co by na standardech *jako takových* mohlo být problematické.

Práce konzultantů přitom dobře ukazuje, jak málo se konzultanti musí starat o to, co stojí ve standardech, a naopak jak moc je *znění* standardů důležité v inspekcích. Srovnání s prací inspektorů je důležité, protože se ukazuje, že tzv. „problém standardů“ je těžké oddělovat od „problému inspekcí“. ⁷ Konzultanti pracují ve světě, kde velká část slov, z nichž se skládají kritéria, nemá *tíhu*. Jejich přístup je založený na práci s „duchem standardů“. „Duch standardů“, který takto formálně označili sociologové z Brna, ⁸ začali měřit jejich kolegové z Prahy, ⁹ a poskytovatelský sektor na něj někdy nostalgicky vzpomíná, není nic jiného, než idea obsažená v jednotlivých standardech. Dostat se k této ideji od konzultantů často vyžaduje, aby při své návštěvě v organizaci celý text kritérií standardů na chvíli odsunuli stranou a spolu

⁷Kocman, Paleček 2012

⁸Musil, Kubalčíková, Havlíková, Hubíková, 2009; Musil, Kubalčíková, Havlíková, 2009, 2008, 2007

⁹Štegmanová a kol. 2009, 2011

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

s poskytovatelem se zamysleli, o co v daném souboru kritérií vlastně jde. Práce s ideou obsaženou v každém ze standardů – tuto ideu identifikovat, vyložit, a přemýšlet, jak ji co nejlépe aplikovat – se děje mimo vztah kontrolovaný a kontrolující. Práce inspektorů je naproti tomu těsně svázaná s každým slůvkem v kritériích a spolu s tím je také pozorná k mnoha dalším dílčím věcem, o kterých kritéria standardů hovoří. Inspektory a znění kritérií spolu svazuje zákon, metodické pokyny, riziko odvolání se proti inspekční zprávě, i koncepce „měření“, vtělená do standardů. Konzultant si naopak díky své pozici mimo tento rámec může dovolit pro ostatní neuvěřitelnou lehkost výkladu kritérií standardů kvality. Může se také mnohem lépe zaměřit na praktické budování dohody s poskytovateli o tom, jestli organizace standardy naplňují nebo ne, a jakým směrem by se jejich práce měla dál posouvat. Aby zavádění standardů mohlo fungovat tak, jak o něm mluví a jak jej prakticky realizují konzultanti, musel by celý systém pracovat ve stejném režimu jako oni. Inspekce by v takovém režimu neexistovaly, jen cosi jako „rozvojové audity“. Nemusela by vlastně existovat ani kritéria standardů, která slouží inspekcím jako „nástroj měření“. V prostředí, kde by šlo o to, uchopit „ideu“ standardů by komplikovaná kritéria nebyla potřeba. V takovém prostředí by poskytovatelé spolu s konzultanty implementovali ideje standardů bez externí kontroly. Systém by stál na důvěře. A až by obě strany byly spokojené, jejich spolupráce by (na čas) skončila.

Paradoxně je to tedy odstup konzultantů, který nastavuje zrcadlo tomu, do jaké míry je inspekce těsně spjatá se zněním kritérií standardů kvality. Podtrhuje současně, nakolik by byla kritéria ve svém plném znění „zbytečná“ a zatěžující, pokud by šlo pouze o to, implementovat „ducha“ standardů. Kritéria standardů ale pocházejí ze světa auditu a řízení kvality. Kritéria neexistují kvůli tomu, aby mohli poskytovatelé lépe pochopit, o čem jde v jednotlivých standardech, ale aby měly inspekce podle čeho postupovat při kontrole. Kritéria existují zejména kvůli novým způsobům řízení, které je řízením „pomocí čísel“ a řízením „na dálku“.¹⁰ Znění kritérií standardů má ve světě inspekce sociálních služeb tíhu. Tato tíha se ještě zvýraznila propojením standardů se zákonem o státní kontrole. Jak reflektují mnozí aktéři, v tomto kontextu mohou dokonce slova kritérií nastolovat požadavky, pro které je těžké se k onomu „duchu standardů“ dostat. Právě proto má cenu se revizi kritérií věnovat, a věnovat se jí pozorně. Prosté tvrzení, že standardy jsou nedotknutelnou schránkou „ducha“ kvality a problém je v jejich naplňování odvádí pozornost od reality existujícího uspořádání světa sociálních služeb, ve kterém je *znění* kritérií důležitý aktér.

Odkazy

Dekker, S. 2011. *Drift into failure: From hunting broken components to understanding complex systems*. Farnham: Ashgate

¹⁰ Power 1997, Strathern 2000, Ozga a kol 2011



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

Havlíková J., Hubíková, O. 2007. Rovnoprávný uživatel: Nový trend v sociálních službách na bedrech pracovníků pobytového zařízení. *Biograf: časopis nejen pro biografickou a reflexivní sociologii*, 42, 33-60.

Havlíková J., Hubíková, O. 2011. Implementation of Active User Principle: Learning from the Czech Social Services Reform, *Journal of Social Services Research*, 37, 2, 180-196.

Hubíková O., Musil, L., Kubalčíková, K. 2003. *Standardy kvality a kultura sociálních služeb. Jaká napětí mezi politikou sociálních služeb a kulturou práce s klientem v domech na půl cesty mohou vzniknout z hlediska kvality sociálních služeb? (závěrečná zpráva z případové studie)*. Brno: VÚPSV.

Jabůrková, M. a kol. 2007. *Od paragrafů k lidem. Analýza situace v oblasti sociálních služeb po přijetí nového zákona o sociálních službách*. Praha: SKOK.

Kocman, D. 2013. *Quality matters: re-formatting the boundaries of care in Czech social care reform. PhD Thesis*. Canterbury: University of Kent.

Kocman, D., Paleček, J. 2012. *Podněty k revizi standardů kvality sociálních služeb. Zpráva z výzkumu*. Praha: MPSV.

Kocman, D., Paleček, J. 2013. *Formalismus a inspekce kvality sociálních služeb: zpráva z kvalitativního šetření*. Praha: SKOK a cviss.

Kostečka, J., Furmaníková, L., a Štývarová, D. 2010. Management změny v transformujících se zařízeních sociálních služeb. *Ekonomie a Management*, 3, 45-61.

Kubalčíková K., Hubíková, O., Havlíková, J. 2006. Provázanost standardů kvality a komunitního plánování na lokální úrovni. In: *Kvalita sociálních služeb a komunitní plánování*. Brno: Občanská poradna, 22 – 24.

Kubalčíková, K. 2011. The Standards for quality as the way to apply the active aging principles to the social services practice. An example of community care service. [Standardy kvality jako cesta k uplatnění principu aktivního stárnutí v praxi sociálních služeb. Příklad pečovatelské služby.]. *Journal of Gerontological Social Work*, 3, 3, 8-16.

Merton, R.K. 1936. The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1, 6, 894-904.

MPSV 2002a. *Standardy kvality sociálních služeb*. Praha: MPSV.

MPSV 2002b. *Zavádění standardů kvality sociálních služeb do praxe: Průvodce poskytovatele*. Praha: MPSV.



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb

MPSV. 2006. *Vyhláška č. 505/2006 k zákonu č. 108 Sb., o sociálních službách*. Praha: MPSV

Musil L., Hubíková, O., Kubalčíková, K., Havlíková, J. 2007. *Působení politiky sociálních služeb na kulturu poskytování osobních sociálních služeb ve vybrané organizaci. Závěrečná zpráva z výzkumu*. Praha: VÚPSV - výzkumné centrum Brno.

Musil L., Kubalčíková, K., Havlíková, J. 2008. *Využití Standardů kvality v politice poskytování sociálních služeb vybraného nestátního neziskového subjektu*. Praha: VÚPSV - výzkumné centrum Brno.

Musil L., Kubalčíková, K., Havlíková, J., Hubíková, O. 2009. Kvalita v sociálních službách: implementace nástroje řízení kvality na úrovni poskytovatelů sociálních služeb, *FÓRUM sociální politiky*, 3, 1, 14-19.

Musil, L. 2004. Standardy kvality a sociální práce v sociálních službách. *Sociální práce/Sociální práce*, 1, 53-74.

Ozga, J. et al. (eds.) 2011. *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe*. London: Routledge.

Power, M. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford UP.

Štegmanová, I. a Havrdová, Z. 2010. Individualizace péče jako lakmusový papírek "nového" přístupu v pobytových zařízeních sociálních služeb pro seniory. In Havrdová a kol. *Hodnoty v prostředí sociálních a zdravotních služeb*. Praha: FHS UK .

Štegmanová, I., Šafr, J. a Havrdová, Z. 2011. Organizační kultura a kvalita péče. In. Havrdová a kol. *Organizační kultura v sociálních službách jako předmět výzkumu*. Praha: FHS UK.

Strathern, M. 2000. The Tyranny of Transparency. *British Educational Research Journal*, 26, 3, 309-321.

Woods, D. et al. 2011. *Behind the Human Error* [2nded.]. Farnham: Ashgate.