

ISO versus „štyri štyri osmička“

(STN EN ISO 9000 a podmienky kvality v zákone o sociálnych službách)

Aktualizovaný text k príležitosti odbornej konferencie
„Kvalita sociálnych služieb a zavádzanie štandardov v Slovenskej republike.“

Dňa 30. novembra 2012

Mgr. Ing. Ondrej Buzala MHA

Abstrakt

Príspevok porovnáva niektoré aspekty normy STN EN ISO 9001:2009 s podmienkami kvality pre sociálne služby, ktoré sú uvedené v zákone č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov. Upozorňuje na problematické prvky pri integrovaní podmienok kvality do systémového prostredia aplikovanej normy ISO v sociálnych službách, ako aj na úskalia hodnotenia dosiahnutej úrovne kvality podľa zákona o sociálnych službách.

Kľúčové slová

Kvalita sociálnych služieb, systémy manažérstva kvality, podmienky kvality, hodnotenie kvality, zákon o sociálnych službách.

Úvod

Kvalita sociálnych služieb je na Slovensku diskutovanou témou už viac ako desaťročie. Z pôvodných teoretických diskurzov sa počas tohto obdobia rozvinula do niektorých praktických aplikácií rôzneho zamerania. V prvých rokoch presadzovania sa tejto témy na Slovensku, bolo veľa písaného a hovoreného najmä o dôvodoch, pre ktoré sa majú sociálne služby skvalitňovať. V tomto období rezonovali ako hlavné oblasti etika, odbornosť, dôstojnosť človeka, ekonomika, konkurencie schopnosť, trvalá udržateľnosť a podobne. V posledných rokoch ustupuje dominancia dôvodov a ich etických alebo odborných východísk a začína sa objavovať logicky nadväzujúca téma - ako zaistiť kvalitu, jej udržateľnosť a opakovateľnosť. Prechod od témy dôvodov ku téme spôsobov a krokov naznačil, že požiadavka na poskytovanie kvalitných sociálnych služieb je odbornou verejnosťou už všeobecne akceptovaná. Potvrdil to aj nový zákon o sociálnych službách, ktorý bol prijatý v roku 2008 a explicitne uviedol požiadavku na zaistovanie kvality sociálnych služieb do legislatívy.

Zákon a kvalita sociálnych služieb

Aplikácia kvality do sociálnych služieb sa rozbehla v niekoľkých smeroch. Tie 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, 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 infraštruktúru konkrétnych typov sociálnych služieb a spôsob ich plnenia.

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

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]:

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. Je ich dvadsať štyri a 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. Avšak tie vo svojej štruktúre v rozličnej podobe pokrývajú tiež aj prvé tri témy.

Norma ISO a zákon o sociálnych službách

Podobne ako pri samotnej téme kvality v sociálnych službách, ustáva taktiež diskusia o tom, či systémy manažérstva kvality (ďalej len SMQ) do sociálnych služieb implementovať alebo nie. Odbornou verejnosťou začína byť akceptovaný názor, že áno. Napomáha tomu aj zjavný fakt, že v rámci štátov Európskej únie nejde o novinku, ale zabehanú a overenú prax. Ani na Slovensku už nie sú výnimkou zariadenia sociálnych služieb, ktoré majú niektorý zo

systémov zavedený. Jedná sa hlavne o STN EN ISO 9001:2000 nn. Predpokladáme, že tento trend bude pokračovať a v nasledujúcej dekáde zo zariadení, ktoré pristúpia k implementácii systémov manažérstva kvality budú v prevahe tie, ktoré sa rozhodnú pre normu ISO (odhadujeme ich na cca tridsať). Už v súčasnosti sú v prevahe oproti veľmi sporadickým implementáciám modelu výnimočnosti EFQM (známe sú nám zatiaľ dve zariadenia sociálnych služieb), alebo ojedinelé a kontroverzné implementácie modelu CAF (známe sú nám tri zariadenia). Diskusia sa v tejto oblasti začína posúvať do polohy ako a ktorý SMQ, alebo či je nevyhnutné zaviesť ucelený SMQ alebo postačí na začiatok aplikovať niektoré ich systémové prvky.

Po objavení sa zákona o sociálnych službách však logicky vyvstala ďalšia diskusia. Otvoril ju manažment zariadení sociálnych služieb, ktoré aplikovali, aplikujú, alebo sa bezprostredne pripravujú na aplikáciu normy ISO do svojho zariadenia. Základná otázka, ktorá ju spustila znie: „Zabezpečí nám plnenie normy ISO taktiež automatické plnenie požiadaviek podmienok kvality, ktoré sú uvedené v zákone o sociálnych službách?“ Inštitút kvality sociálnych služieb k tomu pridal ešte jednu zásadnú otázku: „Zabezpečí plnenie podmienok kvality ktoré sú uvedené v Prílohe č.2 zákona o sociálnych službách splnenie všetkých kvalitatívnych požiadaviek, ktoré sú kladené zákonom na prevádzkovateľa sociálnych služieb?“ Na obe otázky by sme mohli jednoducho odpovedať „nie“ a „nie“ a uzavrieť tak celú diskusiu. Ide však hlavne o aplikačnú prax, ktorá nutne integruje obe platformy kvality do jedného celku. Jednoduché „nie“ nám teda nič nevyrieši, na problém sa treba pozrieť bližšie.

Pre orientáciu v uvažovanej problematike je nutné porozumieť tomu, že požiadavky normy ISO „iba“ dopĺňajú požiadavky na produkty, teda v našom prípade na poskytované sociálne služby - a nie ich nahrádzajú. Nie sú teda v „konkurenčnom postavení“, ako je občas ich vzájomný vzťah z neznalosti alebo nepochopenia hodnotený. Tiež kladie dôležitú podmienku, že organizácia musí preukázať plnenie ostatných legislatívnych požiadaviek. Zákon o sociálnych službách je kľúčovým zákonom pre prevádzkovateľov sociálnych služieb, musia teda preukázať plnenie všetkých jeho požiadaviek, nie iba vyšpecifikovaných podmienok kvality! Samotná norma ISO je predovšetkým štruktúrovaným a systémovým nástrojom na zaisťovanie kvality. Práve štruktúrovanosť normy ISO, respektíve jej zavedenie do chodu zariadení sociálnych služieb začalo prekryvať jej požiadavky s niektorými ustanoveniami podmienok kvality v zákone o sociálnych službách. Z tohto prekrytia začali vznikať otázky, či je potrebné spracovať a popísať prevádzku a jej činnosti z pohľadu normy ISO a súčasne spracovať tie isté oblasti jazykom a pohľadom zákona o sociálnych službách. Inak povedané – je nutná duplicita? Alebo ešte inak otočená otázka – bude kontrola na dodržiavanie podmienok kvality podľa zákona o sociálnych službách rozumieť ich

spracovaní jazykom a systémom normy ISO? Bude vedieť toto spracovanie posúdiť, zhodnotiť, akceptovať, alebo bude vyžadovať niečo im bližšie, „sociálnejšie“?

Aby sme mohli odpovedať spôsobom, ktorý je použiteľný pre implementátorskú prax, je potrebné urobiť aspoň základné porovnanie oboch platforiem.

A. Systémovosť

Normu ISO, keďže rieši implementáciu systému manažérstva kvality a má za sebou relatívne dlhú aplikačnú históriu, je možné hodnotiť ako intencionálny systém. Znamená to, že systémovosť normy je jasným a ľahko identifikovateľným zámerom autorov. Odráža sa to aj v štruktúre - nie v tom zmysle že štruktúru má, ale v tom zmysle, že jednotlivé časti jej štruktúry sú vzájomne prepojené. Tento fakt sa dá vyčítať aj zo samotnej normy, no zjavnejší je pri samotnej aplikácii. Pri spracovaní jednej skupiny jej požiadaviek sa vytvárajú predpoklady na dobré spracovanie nadväzujúcej skupiny požiadaviek. To ocení každý implementátor.

Pri podmienkach kvality v zákone o sociálnych službách je situácia kriticky iná. Na jednej strane nemožno poprieť isté súvislosti medzi niektorými podmienkami kvality, na strane druhej len ťažko možno hovoriť o systémovom prepojení. Aj v prípade identifikácie niektorých týchto prepojení, vyznievajú tieto v celkovom kontexte skôr ako prirodzené väzby, než ako intencionalita autorov. Nezámernosť sa prejavuje aj v celkovej štruktúre. Plnením jedných podmienok si teda nie vždy vytvárame priame predpoklady na plnenie ďalších podmienok. Vytvárajú sa skôr uzavreté, autonómne okruhy.

Dôležitá rozdielnosť medzi oboma platformami je ale predovšetkým v tom, že podmienky kvality ako také (až na niektoré výnimky) neobsahujú mechanizmus na prehodnocovanie kvality predpokladov ani výsledkov. Inak povedané, sú statické. Samé o sebe majú síce potenciál zvýšiť kvalitu sociálnych služieb z nejakej štartovacej úrovne na úroveň zamýšľanú zákonom o sociálnych službách, no zároveň ju tam zakonzervujú. Na tento konzervačný efekt si musí dať implementátor pozor a vytvoriť si také postupy, ktoré do podmienok kvality vnesú potrebnú dynamiku.

B. Štruktúra a prekrývanie požiadaviek

Keď prekryjeme požiadavky normy ISO počínajúc skupinou „4 Systém manažérstva kvality“ s podmienkami kvality zákona o sociálnych službách, zistíme, že štruktúra je rozdielna. Môžeme síce veľmi ľahko nájsť analógie požiadaviek v jednej aj druhej platforme a spárovať ich, ale keď to urobíme, norma ISO sa nám v štruktúre podmienok kvality rozháďže (a naopak). Isteže, nie je možné kritizovať legislatívnych pracovníkov za tento nesúlad, pretože zámerom podmienok kvality nie je pripodobňovať sa norme ISO. Ale implementačná prax sa na prekrývanie pýta, pretože sa manažéri kvality a manažment

zariadení sociálnych služieb v ktorých je aplikovaná norma ISO prirodzene bránia duplicitnej práci. Bolo teda nutné urobiť prevodové mostíky medzi týmito dvoma platformami a práve toto začalo vyjasňovať odpoveď na vyššie položenú základnú otázku. Nielenže je norma ISO „rozhádzaná“ v podmienkach kvality, ale zároveň norma ISO nerieši niektoré oblasti prevádzkovania sociálnych služieb, ktoré sú podmienkami kvality riešené. Je preto nutné zdefinovať vo všetkých opatreniach týkajúcich sa aplikovania normy ISO prepojenia na príslušné podmienky kvality, aby nedošlo k duplicitě, ale zároveň zväžiť, či je plnenie konkrétnej podmienky kvality naozaj zaistené púhym splnením „párovej“ požiadavky v norme ISO. Je rovnako nutné zaistiť aj plnenie tých podmienok kvality, ktoré norma ISO vôbec nerieši. Keďže v „pároch“ ide často skôr o analógie, na posudzovanie nestačí dobrá znalosť iba litery jednej aj druhej platformy. Je žiadúce aj pochopenie ich „ducha“, teda ich zámerov a poslania. To predpokladá dobrú znalosť nielen normy ISO a zákona o sociálnych službách, ale aj dobrú znalosť teórie a praxe sociálnej práce a ich terminológie. Iba mechanické prekrytie a vyhodnotenie týchto dvoch platforiem môže totiž v praxi spôsobiť protipól duplicity, tzv. biele miesta.

C. Hodnotenie dosiahnutého stavu

Cielový stav je v oboch platformách zadaný ustanoveniami normy ISO aj samotnými podmienkami kvality. Aby bolo možné zvoliť optimálnu cestu na jeho dosiahnutie, je potrebná identifikácia stavu, v akom sa nachádza prevádzkovanie sociálnej služby, teda aktuálna štartovacia pozícia. To nám zaistí diagnostiku, rovnako ako nám zaistuje aj posúdenie zhody medzi dosiahnutým stavom a normou alebo požiadavkami po ukončení implementácie. Pre skúseného implementátora nie je problém spracovať si formu, obsah a metodiku diagnostiky podľa normy ISO. Môže k tomu využiť samotnú normu alebo si vypomôcť normou ISO pre vykonanie auditu.

Iná situácia však nastáva pri posudzovaní miery zhody reality s požiadavkami podmienok kvality v zákone o sociálnych službách. V časti B. a C. je uvedená hodnotiaci škála (od 0 – 5 a od 0 – 3) a v časti C je uvedené samotné hodnotenia podľa dosiahnutého súčtu všetkých bodov. Avšak pre priradenie jednotlivých bodov pre posudzovanú podmienku chýbajú kritériá a hodnoty. Súčasný stav je teda taký, že hodnotiaci škála uvedená v zákone č. 448/2008 Z.z. je nepoužiteľná. Zákon taktiež neurčil kompetencie k tomu, aby tieto doplnkové údaje boli niekým dopracované a autorizované ako záväzné.

Pre implementátora je vždy dôležité, či existuje autorizovaný postup alebo hodnotenie, ktoré by mohol použiť oprávnený orgán verejnej správy a ktoré teda musí zohľadňovať pri svojej praxi aj diagnostike sociálnych služieb. V dnešnej dobe je pri tom zrejmé, že implementácia podmienok kvality do sociálnych služieb sa už rozbehla a formy, obsahy aj metodiky na ich posúdenie sa začínajú rôzniť. V praxi teda nezostáva nič iné, ako si vytvoriť

vlastný postup na úrovni vnútropodnikovej normy, alebo sa prikloniť k existujúcim a riskovať, že jedného dňa sa objaví autorizovaný postup hodnotenia, ktorý bude nekompatibilný s už rozbehnutou implementačnou praxou. Práve túto oblasť je možné považovať za najkritickejšiu, nakoľko logická požiadavka manažmentu ktorý implementuje ISO je, aby poskytovateľ sociálnych služieb „automaticky“ po implementácii normy ISO splnil aj požiadavky podmienok kvality podľa zákona o sociálnych službách. Prvé pokusy o „vnútropodnikovú“ metodiku sú nám známe z Košického a Bratislavského samosprávneho kraja. Musím však konštatovať, že tomuto materiálu sa nepodarilo prekročiť tieň tzv. „minimálnych štandardov“, ktoré sa tu na Slovensku snažia v praxi presadiť takmer dekádu a tak namiesto jasnej metodiky situáciu skôr zahmlili a skomplikovali. Berieme ich ako pracovný materiál, zatiaľ bez záväznej hodnoty. Niektoré požiadavky sú nekompatibilné s platnou legislatívou a ako celok zakladajú podľa nás prehnane vysoké nároky na rozpočet poskytovateľa.

Záver

Doterajšie porovnanie normy ISO a požiadaviek zákona o sociálnych službách, ako aj implementačná prax ukazujú, že schematickým splnením požiadaviek normy ISO nie je možné splniť všetky podmienky kvality, ktoré sú definované v Prílohe č.2 v zákone o sociálnych službách. A to aj napriek tomu, že sa cca 85% z nich dá medzi sebou vypárovať. Mechanické vzájomné prekrytie oboch platforiem nesie v sebe značné riziko vytvorenia tzv. bielych miest v prevádzke z pohľadu zákona o sociálnych službách. Je potrebné tiež pochopiť, že norma ISO a podmienky kvality nie sú v konkurenčnom postoji, nejedná sa o holé „buď – alebo“. Tiež treba ale jasne povedať, že spoločná implementácia normy ISO a predmetných podmienok kvality, zabezpečí úplné splnenie všetkých kvalitatívnych požiadaviek, ktoré kladie zákon o sociálnych službách na prevádzkovateľa len vtedy, ak dobre porozumie zámeru jednej aj druhej normy. Norma ISO je schopná plne integrovať podmienky kvality do svojho systému a navyše je schopná dať im dynamiku vývoja tým, že ich vtiahne do cyklu zlepšovania. Toto podmienky kvality neobsahujú a a tak samé o sebe nedávajú žiadnu perspektívnu záruku svojho vlastného vývoja v organizácii smerom ku skvalitňovaniu už raz dosiahnutého stavu. Obe platformy je nutné chápať nielen v ich litere, ale aj v ich duchu, pričom táto spojená implementácia oboch platforiem do zariadení sociálnych služieb je nutne podmienená aj znalosťou teórie a praxe sociálnych služieb, predovšetkým ich terminológiou. Keďže dnes nie je možné vyhodnotiť kvalitu sociálnych služieb podľa hodnotiacej škály uvedenej v zákone o sociálnych službách, implementátor si musí vytvoriť obdobnú diagnostiku úrovne kvality sociálnych služieb, ako v prípade posudzovania prvkov systémov manažérstva kvality pri aplikácii normy ISO a vlastnú metodiku implementácie podmienok kvality – alebo sa prikloniť k už existujúcej

metodiky. Nie je možné kritizovať zákon o sociálnych službách za to, že sa v ňom definované podmienky kvality sociálnych služieb tak výrazne odlišujú od systému ISO. Ich vzájomná podobnosť nebola úmyslom tejto legislatívy. Žiada sa však ich zosystematizovanie, pridanie dynamizujúcich prvkov a hlavne ujasnenie si kritérií a hodnôt pre vyhodnotenie dosiahnutého stavu. Je možné argumentovať, že splniť podmienky kvality tak ako sú uvedené v zákone, bez dodatočných vnútropodnikových metódik a cyklu zlepšovania je relatívne ľahké, lacné a rýchle. S tým je možné súhlasiť, no našou prvou aj poslednou otázkou zostáva, či takto poňatý systém je aj dobrý.

Na základe našich skúseností z praxe tvrdíme, že splniť podmienky kvality je možné už v tejto dobe a to aj bez mimoriadnej finančnej záťaže poskytovateľa sociálnych služieb, snáď s výnimkou plnenia podmienok kvality o supervízii a zabezpečení prevádzkových podmienok s dôrazom na bezbariérovosť, ak sa jedná o staršiu infraštruktúru. Dôkazom sú zariadenia, ktoré nečakali na metodiku „zhora“, ale proste to urobili a na dnešné pomery a stav znalostí, to urobili dobre. Kvalita spracovania, systémovosť a dynamika podmienok kvality sú však nutne otvorené a očakávame ich zmysluplnejšie spracovanie v legislatíve. Rovnako je otvorené aj hodnotenie plnenia podmienok kvality. Avšak neexistencia autorizovaného postupu pri hodnotení, nemôže brániť prevádzkovateľom sociálnych služieb k ich realizácii už dnes.

Kontakt.

Ing. Ondrej Buzala,

Tabita s.r.o. – Inštitút kvality sociálnych služieb

www.tabitasro.sk, tabitasro@tabitasro.sk