

# Standardy usług społecznych. Cele, korzyści, przykłady


Krzysztof Cibor

Standardy usług społecznych. Cele, korzyści, przykłady

FISE Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych  
www.fise.org.pl

Autor: Krzysztof Cibor

Korekta: Dąbrówka Mirońska

Opracowanie graficzne i skład: Agencja 

Druk: Chromapress

ISBN 978-83-61979-34-0

Warszawa 2015

Tekst publikacji jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL). Pewne prawa zastrzeżone. Zezwala się na wykorzystanie tekstu zgodnie z licencją pod warunkiem zachowania niniejszej informacji licencyjnej oraz wskazania autorów i FISE jako właścicieli praw do tekstu. Pełna treść licencji: <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/legalcode>.

Publikacja z cyklu „Spółdzielczość socjalna w realizacji usług użyteczności publicznej. ABC spółdzielczości socjalnej” powstała w ramach projektu „System wzmacniania potencjału i kompetencji sektora spółdzielczości socjalnej oraz stworzenie sieci współpracy z instytucjami rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Publikacja bezpłatna.

Publikacja wydrukowana na papierze ekologicznym z certyfikatem FSC.

# Spis treści

Co to są standardy usług? .....	2
Dlaczego standardy są ważne? .....	8
Standardy usług społecznych – dobre przykłady.....	12
Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności.....	14
Standard Usług Opiekuńczych Gdynia.....	17
Standardy współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze spółdzielniami socjalnymi w zakresie realizacji usług społecznych użyteczności publicznej.....	19
Etapy standaryzacji.....	21

# Co to są standardy usług?

Przy głównej ulicy miasteczka stała piekarnia. Bułki w niej były dobre i dość tanie, więc wszyscy mieszkańcy kupowali je właśnie tu (nie tylko dlatego, że była to jedyna piekarnia w okolicy). Obsługa była miła i pomocna, zaś godziny otwarcia – dostosowane do trybu życia mieszkańców. Jednak piekarz w pewnym momencie zorientował się, że to on, a nie klienci, dyktuje warunki, na jakich funkcjonuje jego biznes. Najpierw podniósł więc ceny, później skrócił godziny otwarcia piekarni, wreszcie zaczął stosować gorsze składniki. Na koniec, aby jeszcze bardziej zredukować koszty, obniżył wynagrodzenie swojej załogi, w związku z czym miłe i doświadczone sprzedawczynie zostały zastąpione przez akceptujące niższą pensję, ale za to opryskliwe i nieporadne ekspedientki. Klienci za wyższą cenę zaczęli dostawać produkty gorszej jakości.

W tym miejscu dobrze znanej opowiadki o funkcjonowaniu wolnego rynku pojawia się konkurencja. Obok starej piekarni wyrasta nowa. Początkowo klienci nie są do niej

przekonani, ale stopniowo strumień kupujących zmienia bieg, kiedy okazuje się, że w nowej piekarni można dostać lepsze pieczywo za cenę taką samą jak w starej (albo – z drugiej strony – może niekoniecznie lepsze, ale za to dużo tańsze). Dzięki rosnącym przychodom nowa piekarnia zatrudnia dobrych pracowników. Po kilku miesiącach stary piekarz ma wybór – podnieść jakość wyrobów, obniżyć ceny albo zamknąć biznes. Klienci odzyskują kontrolę nad rynkiem.

Oczywiście wiemy, że opisana wyżej historia w bardzo uproszczony – żeby nie powiedzieć fałszywy – sposób ukazuje zasady funkcjonowania wolnego rynku oraz korzyści płynące z konkurencji. Klienci nie zawsze mają bowiem pełną wiedzę o ofercie, producenci nie pracują w całkowitej izolacji, decyzje nie zawsze są podejmowane w oparciu o racjonalne kalkulacje, konkurencja może być w różny sposób ograniczana.

W moim przekonaniu ograniczenia te – wbrew apologetom wolnego rynku – nie za-

wsze szkodzą klientom. Gdyby piekarze z obydwu piekarni zdecydowali się na konkurowanie ceną, a nie jakością, szybko doszlibyśmy do sytuacji, w której bułki byłyby robione z bardzo złych składników (a załogi obydwu zakładów pracowałyby w bardzo złych warunkach). Obydwaj przedsiębiorcy staraliby się obniżyć koszty produkcji, by utrzymać marżę przy spadającej cenie pieczywa.

Można przekonywać, że w sytuacji niezadowolonych klientów z jakości tanich bułek pojawiłby się trzeci piekarz, który postawiłby na jakość i sprzedawał bułki nieco droższe, ale za to smaczniejsze. Są jednak takie obszary naszego życia – jak edukacja, zdrowie, bezpieczeństwo, opieka nad dziećmi i osobami niesamodzielnymi – w których nie możemy sobie pozwolić nawet na czasową walkę cenową, jeśli wiąże się ona z obniżeniem jakości. Po prostu nie stać nas na to, żeby nasze dzieci były uczone przez półanalfabetów w zagrzybionych, ciasnych salkach, a my sami leczeni przez lekarzy bez specjalizacji, posługujących się zawodnym sprzętem.

Są też takie obszary naszego życia, w których obecność wielu różnych świadczeniodawców jest po prostu bardzo trudna lub wręcz niemożliwa. Choć były (i nadal są) prowadzone doświadczenia dotyczące urynkowania infrastruktury drogowej czy systemu penitencjarnego, zasadniczo zgadzamy się z tym, że pewne usługi powinny być raczej świadczone przez ograniczoną liczbę pod-

miotów i nie podlegać regułom rynkowym. Dzieje się tak, gdy zasoby są mocno ograniczone (na przykład dostęp do wody czy dróg publicznych), trzeba zapewnić nieograniczony dostęp do usługi (takiej jak edukacja) lub gdy cele realizacji usługi stoją w sprzeczności z rynkową zasadą maksymalizacji zysku (tak dzieje się na przykład w przypadku służby zdrowia).

Właśnie tego typu usługom: społecznym lub użyteczności publicznej, poświęcony jest projekt „W sieci dobrych połączeń” i tworzony w jego ramach standard współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze spółdzielniami socjalnymi i innymi podmiotami ekonomii społecznej. Instytucje biorące udział w projekcie zgodnie uważają, że usługi społeczne nie są i nigdy nie powinny być tym samym, co handel bułkami. Aby zabezpieczyć interesy klienta, dla dobra jego i całej społeczności, w tym przypadku nie wystarczy stworzenie możliwości zbudowania konkurencyjnej piekarni. Pojawia się konieczność wypracowania i stosowania standardów rozumianych jako podstawowe wymogi, które musi spełniać dana usługa, by potrzeby społeczności były zabezpieczone i by realizacja usług rzeczywiście służyła zrównoważonemu rozwojowi społecznemu.

Jak wyglądałyby takie standardy? Wyobraźmy sobie, że pracownik opisanej powyżej piekarni ma dziecko, które posyła

do przedszkola w miasteczku. Przedszkole jest jedno, utrzymywane z pieniędzy gminnych, i zaspokaja popyt (a więc jest mało prawdopodobne, że pojawi się prywatna konkurencja). Aby piekarz był pewien bezpieczeństwa swojego dziecka, ono samo mogło w pełni skorzystać z czasu spędzonego w przedszkolu, a interesy pracowników przedszkola i wreszcie gminy były zabezpieczone, przedszkole musi spełniać pewne minimalne wymogi.

Po pierwsze, wymogi te odnoszą się do pracowników przedszkola (czyli usługodawcy). Określają one między innymi, kto może opiekować się cudzymi dziećmi, jakie musi mieć kompetencje, jak je weryfikować itd. Po drugie, standardy dotyczą usługoborców – w tym przypadku zarówno dzieci, jak i ich opiekunów. Określają na przykład, w jakim wieku musi być dziecko, aby mogło skorzystać z przedszkola, albo gdzie muszą płacić podatki opiekunowie, by móc zostawić dziecko w finansowanym przez gminę ośrodku. Trzeci obszar dotyczy „treści” usługi, czyli określa, co i na jakich zasadach dzieje się między usługodawcą a usługobiorcą, na czym polega cały kompleks świadczeń, które wychowawcy w przedszkolu oraz reszta załogi są zobowiązani wypełniać wobec dzieci i ich opiekunów. Standardy powinny dotyczyć również celu usługi, wskazywać między innymi, jakie krótko- i długoterminowe rezultaty powinny być zrealizowane. Kolejny element składowy usługi, podle-

gający standaryzacji, to zasoby, z których korzysta usługodawca, by osiągnąć zamierzony cel względem usługobiorcy (tu mieści się choćby cały szereg standardów dotyczących wielkości pomieszczeń, jakości zabawek i pomocy, wyposażenia kuchni itp.). Osobnym punktem będzie sposób wykorzystania tych zasobów przez usługodawcę (w tym przypadku sposób prowadzenia przedszkolnych zajęć czy przyrządzania posiłków). Wreszcie przyjdzie też czas na określenie tego, kiedy i gdzie świadczone będą usługi, jakie relacje łączą usługobiorcę i usługodawcę, czego mogą się od siebie spodziewać, na jakich zasadach, kiedy i jak mogą się komunikować oraz ewentualne inne kwestie wynikające z kontekstu, w jakim świadczona jest usługa.

W skrócie standaryzacja w usługach społecznych ma więc dać odpowiedź na pytania co (ile, przez kogo i na jakim poziomie) powinno zostać wykonane w ramach danej usługi na rzecz określonych osób i/lub grup adekwatnie do rozpoznanych potrzeb usługoborców i zgodnie z wymogami racjonalnego ich zaspokajania (zob. Z. Wejcman, *Tło społeczno-polityczne i podstawy prawne tworzenia standardów usług socjalnych w Polsce*, w: P. Todys [red.], *Jak stworzyć dobry standard*, Warszawa 2006). Oczywiście w zależności od rodzaju usług, ich złożoności, typu usługodawców i usługoborców oraz całego szeregu innych elementów, standardy będą się między sobą bardzo różnić.

Część standardów jest obligatoryjna, wynika z przepisów prawa krajowego (ustawy i rozporządzenia), wytycznych regulujących wykonywanie niektórych zawodów czy dokumentów międzynarodowych (na przykład konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy).

O standardach mówi również ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. W artykule 12 ust. 2 tej ustawy opisana jest procedura rozpatrywania przez władze publiczne oferty na realizację zadania publicznego złożonej przez organizację pozarządową lub inny uprawniony przez ustawę podmiot. Czytamy tu, że w terminie do dwóch miesięcy administracja publiczna „rozpatruje celowość realizacji określonego zadania [...] biorąc pod uwagę stopień, w jakim oferta odpowiada priorytetom zadań publicznych, daje [ona] gwarancję realizacji zadań **zgodnie ze standardami właściwymi dla danego zadania**, środki dostępne na realizację określonych zadań, rodzaje określonych zadań i korzyści wynikające z realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową”.

Ustawa nie wskazuje, skąd administracja publiczna ma czerpać wspomniane standardy i, o ile – jak powiedzieliśmy wyżej – część jest zdefiniowana w innych dokumentach, o tyle pewna część zadań pożytku publicznego wymaga oddzielnej standaryzacji. Czasem standardy zapisywane są bezpośrednio

w warunkach konkursu na powierzenie realizacji zadania publicznego lub w opisie zamówienia. Jednak, aby oszczędzić czas i wdrażać pożądane standardy bardziej efektywnie, warto, aby były one zapisane w oddzielnych dokumentach, stosowane i udoskonalane na podstawie monitoringu.

Oddolne działania na rzecz standaryzacji określonych branż czy aktywności widać również na poziomie samorządów, jak i organizacji pozarządowych. Jako przykład można podać kieleckie standardy świadczenia pomocy osobom bezdomnym w różnego typu placówkach. Z kolei Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności opracowało kilka standardów: pomocy instytucjonalnej, streetworkingu, standard etyczny organizacji, aktywizacji zawodowej itd. W Gdyni bardzo ciekawy projekt standaryzacji usług opiekuńczych został opracowany z inicjatywy urzędu miasta przy współpracy z siecią REVES, zrzeszającą władze europejskich miast i regionów aktywnie działających na rzecz rozwoju ekonomii społecznej. Więcej na temat tych przykładów piszemy w kolejnym rozdziale.

Opracowywane lokalnie standardy mogą być wdrażane szeroko. Na przykład ogólnopolski model pomocy osobom bezdomnym w okresie zimowym został opracowany w ramach projektu wrocławskiego Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta.

Proces tworzenia standardów jest niezbędnym elementem budowania jakże potrzebnej nowej jakości w pomocy społecznej. Standardy te można wyznaczać odgórnie i arbitralnie i tak dzieje się bardzo często ze szkodą dla sprawy. A można też zgoła inaczej, cierpliwie (indukcyjnie) budować je niejako od dołu, uwzględniając realne oczekiwania i możliwości uczestników procesu. Kapitałne znaczenie ma to, że pełnoprawnymi uczestnikami są sami ich odbiorcy – rzecz wydawałoby się oczywista, ale jakże często ignorowana. Szczególnie istotne jest to w przypadku osób starszych, które często traktowane są niezwykle paternalistycznie i przedmiotowo. W Gdyni robią to inaczej i warto czerpać z nich przykład.

Kuba Wygnański, Fundacja „Stocznia”,  
dobrepraktyki.decydujmyrazem.pl

### Kodeks praktyk SSSC (Szkocja)

Zagraniczny przykład standardów usług społecznych to wypracowany przez Szkocką Radę Pracowników Socjalnych (SSSC) kodeks praktyk pracowników socjalnych i ich pracodawców. Kodeks określa standardy pracy pracowników socjalnych, pracowników pomocy społecznej oraz osób pracujących z młodzieżą. Kodeks określa również stan-

dardy zatrudnienia pracowników socjalnych (w Wielkiej Brytanii sektor pracy socjalnej jest w dużej mierze sprywatyzowany).

W założeniu kodeks służy zapewnieniu odpowiedniego zabezpieczenia usługobiorców. Dzięki standardom odbiorcy usług wiedzą dokładnie, czego mają prawo oczekiwać od osób, które się nimi opiekują, a pracodawcy wiedzą, jaka jest ich rola w zapewnieniu wysokiej jakości usług. Jest to szczególnie ważne tam, gdzie usługi świadczone są przez wiele różnych podmiotów.

Odbiorcy usług są zachęceni do tego, by zwracali uwagę na jakość pracy pracowników socjalnych i – w razie zauważenia niezgodności ze standardami – zgłaszali je radzie, która pełni rolę środowiskowego regulatora.

Kodeks składa się właściwie z dwóch dokumentów: jeden określa obowiązki i standardy pracowników, a drugi – pracodawców. Prezentowane są jednak wspólnie, gdyż – jak podkreśla SSSC – wyraża to wspólną odpowiedzialność pracowników i pracodawców za odpowiednią jakość usług.

Kodeks w założeniu ma być stosowany szeroko. Jest brany pod uwagę przez wszystkie instytucje, które zajmują się działaniami z zakresu pomocy społecznej i pracy socjalnej; stał się także podstawą programów szkoleniowych dla pracowników.



Kodeks zawiera szereg stwierdzeń, które wskazują, jakimi zasadami w pracy muszą kierować się pracownicy socjalni i ich pracodawcy. Zasady te sformułowane są dość ogólnie („jako pracownik socjalny powinien kierować się dobrem usługobiorców”), ale zawierają szczegółowe dookreślenia, co przez daną zasadę należy rozumieć („wspierać prawo usługobiorców do kierowania swoim życiem, szanować ich godność i prywatność, szanować różnorodność kultur i wartości”).

Szkocki kodeks wszedł w życie po szerokich konsultacjach w 2003 roku.

Szczegóły na: <http://www.sssc.uk.com/about-the-sssc/multimedia-library/publications?task=document.viewdoc&id=239>

# Dlaczego standardy są ważne?

Podstawowy powód stosowania standardów w usługach społecznych został już przedstawiony. Tam, gdzie chcemy zagwarantować odpowiedni poziom świadczenia usługi i nie możemy pozwolić sobie na wyłącznie rynkowe regulacje, wprowadzenie standardów chroni usługobiorców. W literaturze przedmiotu ten powód, będący morałem naszej opowieści ze wstępu, opisuje się bardziej precyzyjnie, stwierdzając, że standardy usług społecznych mają co najmniej cztery funkcje: normotwórczą, stymulującą, ekonomiczną i społeczną (na podstawie: J. Boczoń, *Standaryzacja usług społecznych*, Warszawa 2004).

Co zyskujesz dzięki standardom?

- zwiększasz pewność, że potrzeby społeczności zostaną odpowiednio zaspokojone,
- ułatwiasz obsługę konkursów i przetargów na realizację usług – w dokumentach możesz odwołać się do standardów, łatwiej jest zatem rozstrzygać ewentualne wątpliwości przy przetargach,

- lokalna społeczność zyskuje punkt odniesienia, dzięki któremu wie, na co może liczyć przy korzystaniu z poszczególnych usług,
- dzięki partycypacyjnemu tworzeniu standardów zdobywasz wiedzę na temat potrzeb i możliwości poszczególnych uczestników procesu: usługodawców, usługobiorców, urzędników; pozwoli ci to lepiej planować ewentualne reformy funkcjonowania lokalnego rynku w celu zapewnienia jeszcze lepszej jakości życia,
- dzięki jasnemu określeniu wymagań dotyczących poszczególnych usług łatwiej będzie wyliczać ich koszty, co może przyczynić się do racjonalizacji wydatków na cele publiczne,
- tworzenie standardów, szczególnie opartych na porozumieniu poszczególnych aktorów, pozwoli zapewnić trwałą jakość i uniezależnić ją od wykonawcy czy konkretnych osób; w przypadku usług społecznych trwałość jest szczególnie istotna.

**Funkcja normotwórcza** jest uwarunkowana formalnymi i organizacyjnymi ramami świadczenia usługi. Służy temu, by w sposób modelowy uporządkować relacje pomiędzy techniczno-organizacyjnymi i jakościowymi kryteriami świadczenia usługi oraz potrzebami usługobiorców i innych osób, grup i instytucji zaangażowanych w usługę.

**Funkcja stymulująca** oznacza, że standardy świadczenia danych usług społecznych wpływają w ogóle na kształt i zasady funkcjonowania rynku tych usług. Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt, że obywatele powinni mieć zagwarantowany równy dostęp do wybranych usług.

**Funkcja ekonomiczna** standardów świadczenia usług społecznych pozwala ustalić za pomocą kryterium kosztów racjonalność finansową świadczonej usługi. Nie należy bowiem zapominać, że usługi użyteczności publicznej funkcjonują w określonych realiach budżetowych i – choć powinny spełniać określone wymogi – muszą liczyć się również z ograniczeniami finansowymi. Standardy, w ramach funkcji ekonomicznej, pozwalają więc znaleźć najbardziej efektywne kosztowo rozwiązanie przy zachowaniu pożądanej jakości.

I wreszcie **funkcja społeczna** reguluje relacje między sposobem funkcjonowania infrastruktury usług społecznych a poziomem zaspokojenia potrzeb społecznych, przez co – można powiedzieć – działa jako czynnik jakości życia obywateli.

Jak to wszystko należy rozumieć? Aby móc skorzystać z konkretnych usług społecznych i w ten sposób zaspokoić swoje potrzeby oraz poprawić jakość życia (funkcja **społeczna**), mieszkańcy gminy czy powiatu potrzebują informacji dotyczących nie tylko samego faktu świadczenia danej usługi społecznej, lecz także informacji na temat minimalnego, gwarantowanego przez usługodawcę poziomu świadczenia tych usług (funkcja **normotwórcza**). Informacja taka – sformułowana jako standardy świadczenia usług społecznych – zachęca do skorzystania z usługi oraz kształtuje oczekiwania odbiorców wobec samorządu (funkcja **stymulująca**). Z drugiej strony pozwala samorządowi określić optymalny sposób realizacji usługi przy ograniczonych środkach (funkcja **ekonomiczna**).

Inną listę funkcji (czy też celów), jakie spełniają standardy, sporządziła Barbara Szatur-Jaworska w odniesieniu do standardów ewaluacji (co jednak – jak wykazuje Ryszard Szarfenberg – może być uogólnione do każdego rodzaju usługi):

1. Istnienie standardów zwiększa jakość usługi i służy jej promocji w społeczeństwie.
2. Za pomocą standardów dokonuje się ewaluacji, czyli oceny zarówno planowanych, jak i realizowanych usług.
3. Standardy dostarczają początkującym usługodawcom wskazówek, jak powinni planować usługi i co jest w nich istotne.

4. Standardy pomagają usługodawcom i osobom z nimi współpracującym rozstrzygać wątpliwości co do słuszności i etyczności postępowania usługodawcy w trakcie realizacji usługi.
5. Standardy zwiększają wiarygodność środowiska związanego z daną usługą i podnoszą zaufanie do ich pracy ze strony zleceniodawców, obsługiwanych i innych stron zainteresowanych usługą.
6. Standardy chronią osobiste dobra innych niż zamawiający u usługodawcy osób zaangażowanych w udzielanie danej usługi.

Zbigniew Wejzman jeszcze inaczej streszcza powody formułowania standardów w usługach społecznych. Według niego stosowanie standardów usług społecznych jest niezbędne do wprowadzenia konstytucyjnej zasady pomocniczości. „Oparcie systemu zlecenia i realizacji zadań publicznych przez podmioty wybrane w oparciu o kryterium spełniania obiektywnych norm (standardów) spowoduje docelowo wycofywanie się państwa z funkcji bezpośredniego wykonawcy rozmaitych usług na rzecz podmiotu odpowiedzialnego za diagnozowanie sytuacji różnorodnych grup i jednostek oraz gwarantowanie dostarczania im świadczeń i usług” – pisze Wejzman. Dlatego tak ważne w procesie standaryzacji jest włączanie obywateli – odbiorców usług – w proces diagnozowania i ustalania wytycznych.

Aby zrealizować te funkcje i osiągnąć zakładane cele, standaryzacja musi kierować się pewnymi zasadami, które pozwolą sformułować wytyczne w taki sposób, by określały one wystarczająco dokładnie standaryzowany obszar bez popadania w nadprodukcję reguł trudnych czy wręcz niemożliwych do wdrożenia.

Po pierwsze, standardy powinny dążyć do tego, aby oferowane usługi miały jakość i zakres **adekwatne** do potrzeb osób czy grup, którym mają być świadczone. Po drugie, warto, aby pozwalały w **elastyczny** sposób reagować na zmianę i uwzględniały stosowanie różnych sposobów zaspokajania potrzeb społecznych. Oczywiście nie może to prowadzić do utraty pierwotnego celu danego zadania.

Po trzecie, standardy powinny być tworzone w sposób **ramowy**. Dzięki temu świadczeniodawca będzie miał możliwość skorzystania z określonego wachlarza świadczeń i przez to działać skuteczniej, dopasowując kryteria do konkretnego klienta.

I wreszcie po czwarte, standardy danych usług społecznych powinny być **spójne** z innymi rozwiązaniami przyjętymi i stosowanymi na różnych poziomach zarządzania sferą społeczną w danej gminie czy powiecie (i – co oczywiste – z tym, co obowiązuje na szczeblu krajowym).

Warto zwrócić przy tym uwagę, że każda z tych zasad zostanie zrealizowana lepiej

i skuteczniej, jeśli będzie oparta na partycypacji i dialogu z różnymi interesariuszami.

Aby zobaczyć, jak to wygląda w praktyce, przyjrzyjmy się kilku przykładom różnych standardów usług społecznych oraz temu, w jaki sposób powstawały. Przykłady te nie są w żadnym stopniu gotowym do zastosowania szablonem. Mają raczej zwrócić uwagę na rozmaite aspekty procesów tworzenia, stanowienia, wdrażania i monitorowania standardów. Zawierają również informacje o źródłach, które pozwolą Państwu zajrzeć do omawianych dokumentów i czerpać z nich inspiracje.

Niebawem zostaną przedstawione wytyczne ministra pracy i polityki społecznej odnośnie współpracy samorządów lokalnych ze spółdzielniami socjalnymi w realizacji usług społecznych. Co prawda nie będą one miały wiążącego charakteru prawnego, ale będą niezwykle ważnym dokumentem, wskazującym samorządom, jak powinny wykorzystać potencjał spółdzielczości socjalnej. Wskażą, jak wykorzystać to, że spółdzielnie nie kierują się wyłącznie potrzebą zarobku na utrzymanie miejsc pracy, ale również misją i przekonaniem, że to, co robią, jest działaniem na rzecz obywateli, na rzecz wspólnoty samorządowej.

To właściwy moment, aby budować sieci regionalne i branżowe, tak aby stworzyć nową jakość działania. To właściwy moment, aby powstrzymać dyktat najniższych cen, a tym samym degenerację oferowanych usług. Pamiętajmy, że dzisiejsza mobilizacja może sprawić, że nie tylko nasza praca, ale i nasze społeczności będą wyglądały inaczej.

Cezary Miżejewski, *Batalia o usługi społeczne*, „Jak robić biznes społeczny” 8/2015, s 1.

# Standardy usług społecznych – dobre przykłady

## **Standard jako procedura krok po kroku – przykład**

Standardy usług społecznych mogą być w formie procedur zapisane w dokumentach prawa krajowego. Jednym z przykładów są standardy usług rynku pracy, szczególnie zdefiniowane w Rozporządzeniu ministra pracy i polityki społecznej z dnia 2 marca 2007 roku. Opisany w rozporządzeniu standard pośrednictwa pracy wymienia działania urzędników w ramach pośrednictwa prowadzonego przez powiatowe urzędy pracy. Są to:

- przyjmowanie informacji o wolnym miejscu zatrudnienia,
- przyjmowanie oferty pracy,
- upowszechnianie i realizacja oferty pracy zawierającej dane umożliwiające identyfikację pracodawcy,
- upowszechnianie i realizacja oferty pracy niezawierającej danych umożliwiających identyfikację pracodawcy,

- podejmowanie kontaktu z nowym pracodawcą,
- utrzymywanie kontaktu z pracodawcą,
- podejmowanie kontaktu z bezrobotnym,
- przedstawianie bezrobotnemu lub poszukującemu pracy propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej,
- przedstawianie bezrobotnemu lub poszukującemu pracy możliwości pomocy wobec braku propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej,
- utrzymywanie kontaktu z bezrobotnym lub poszukującym pracy.

Wszystkie wyżej wymienione procesy zostały w rozporządzeniu szczególnie opisane i rozwinięte w podprocesy. Na przykład standard przyjmowania oferty pracy obejmuje takie działania, jak:

1. Przyjęcie oferty pracy.

2. Przeanalizowanie treści oferty pracy w celu uniknięcia wymagań dyskryminujących.
3. Sprawdzenie, czy pracodawca figuruje w rejestrze pracodawców prowadzonym przez powiatowy urząd pracy.
4. Zaktualizowanie informacji w karcie pracodawcy lub odpowiednio: a) założenie karty pracodawcy, w przypadku niewystępowania pracodawcy w rejestrze, b) odnotowanie w karcie pracodawcy zgłoszenia oferty pracy.
5. Udzielenie pracodawcy informacji o:
  - a) możliwości realizacji oferty pracy w formie:
    - zawierającej dane umożliwiające identyfikację pracodawcy,
    - niezawierającej danych umożliwiających identyfikację pracodawcy,
  - b) pozytywnych i negatywnych stronach każdej z wyżej wymienionych form.
6. Ustalenie z pracodawcą formy realizacji oferty pracy z uwzględnieniem:
  - a) wymagań dotyczących kwalifikacji i umiejętności bezrobotnego lub poszukującego pracy kierowanego do pracy i liczby osób, która ma zostać skierowana do pracodawcy, a w przypadku problemów z uszczegółowieniem tych wymagań zaofe-

- rowanie pomocy doradcy zawodowego w określeniu wymagań dotyczących kwalifikacji i umiejętności kandydatów do pracy,
  - b) oferowanych przez pracodawcę warunków pracy i płacy,
  - c) terminu realizacji oferty pracy,
  - d) okresu aktualności oferty pracy,
  - e) częstotliwości kontaktów oraz osoby wskazanej przez pracodawcę do kontaktów z powiatowym urzędem pracy.
7. Poinformowanie pracodawcy o obowiązku związanym z realizacją oferty pracy, o którym mowa w art. 36 ust. 7 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o możliwości zmiany ustaleń w przypadku wystąpienia trudności z realizacją oferty pracy.
  8. Odnotowanie w karcie pracodawcy wyniku ustaleń.
  9. Przekazanie informacji o ofercie pracy do specjalisty do spraw rozwoju zawodowego w celu wykorzystania przy sporządzaniu diagnozy zapotrzebowania na zawody i specjalności na rynku pracy.
  10. Przystąpienie do realizacji oferty pracy zgodnie z ustaleniami dokonanymi z pracodawcą.

Standard, podobnie jak ten zapisany w rozporządzeniu, może być niezwykle szczegółową procedurą opisującą krok po kroku działania urzędnika. Jako normatywny dokument pozostawia bardzo niewiele miejsca na elastyczność i ramowość. Nie zawiera również informacji pozwalających jednoznacznie uznać, w jakim stopniu przy ustalaniu standardów kierowano się zasadą adekwatności. Rodzaje usług rynku pracy są w tym przypadku traktowane jako dane – celem standardów jest więc nie tyle osiągnięcie pewnego zamierzonego stanu, zmiany społecznej, ile realizacja poszczególnych działań.

Jak zobaczymy, standardy ustalone oddolnie przez organizacje pozarządowe czy nawet jednostki samorządu terytorialnego mogą mieć zdecydowanie bardziej otwarty i uwzględniający elastyczność charakter.

### **Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności**

Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności został opublikowany po raz pierwszy w 2011 roku jako rezultat projektu partnerskiego, którego liderem jest Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, a partnerami odpowiedzialnymi za merytoryczną stronę realizacji – organizacje zajmujące się tematyką bezdomności: Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Związek Organizacji Sieć Współpracy BARKA, Stowarzy-

szenie MONAR, Caritas Diecezji Kieleckiej oraz Stowarzyszenie Otwarte Drzwi.

Głównym celem modelu, zdefiniowanym na początku dokumentu, jest zwiększenie skuteczności, efektywności i podniesienie jakości systemu rozwiązywania problemu bezdomności poprzez wdrożenie Modelu Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności zawierającego wystandaryzowane usługi skierowane do osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, włączonego do lokalnej strategii i programu rozwiązywania problemu bezdomności.

GSWB był wypracowany w gronie eksperckim. W pracach uczestniczyło około stu specjalistów z całej Polski. Kolejne wersje standardu były poddawane ocenom i konsultacjom środowisk zarówno praktyków, jak i teoretyków z zakresu pomocy i integracji społecznej, reprezentujących sektory rządowy, samorządowy i pozarządowy. Po wprowadzeniu kolejnych poprawek w wyniku tych konsultacji model został przetestowany pilotażowo w dziewiętnastu gminach, w których powstały (lub istniały) partnerstwa lokalne złożone z podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych. Właśnie istnienie takiego instytucjonalnego partnerstwa jest ważnym elementem GSWB, a tworzenie partnerstwa i zarządzanie nim poddane jest standaryzacji.

Model ma służyć rozwiązywaniu problemu bezdomności na poziomie lokalnym. Jest elementem szerszej polityki społecznej i obejmuje działania na trzech poziomach: prewencji, interwen-



cji oraz integracji. Zaproponowane w modelu GSWB rozwiązania nie są zamkniętym katalogiem usług (zasada elastyczności i ramowości). Pakiet wystandaryzowanych usług skierowanych do osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w takich obszarach, jak: partnerstwo lokalne, praca socjalna, mieszkalnictwo i pomoc doraźna, zdrowie, zatrudnienie i edukacja, streetworking zawarty w GSWB, stanowi podstawę do konstruowania gminnych modeli, które będą się zmieniać w zależności od lokalnej diagnozy. Jednocześnie jest wystarczająco kompleksowy i szczegółowy, by stanowić wsparcie dla osób tworzących podobne modele w swoich gminach. Standardy mają służyć dopasowaniu wsparcia do potrzeb, możliwości i barier u osób potrzebujących, mają też sprzyjać upodmiotowieniu, włączeniu i partycypacji w procesie rozwiązywania problemu bezdomności.

GSWB zawiera definicję bezdomności i zagrożenia bezdomnością oraz typologię tych zjawisk (co ma służyć odpowiedniemu diagnozowaniu problemów). Ważnym elementem standardu jest opis monitorowania i ewaluacji podejmowanych działań. Z jednej strony GSWB opisuje optymalny system rozwiązywania problemu bezdomności, z drugiej wyznacza minimalny poziom zakresu i jakości realizowanych usług. Zależnie od lokalnych potrzeb i możliwości gmina może szukać rozwiązań między tymi dwoma zakresami standardu.

Model uwzględnia istniejące usługi społeczne dla osób bezdomnych, reguluje i porząd-

kuje istniejącą rzeczywistość, ale także projektuje nowe usługi społeczne i pokazuje, w jakim kierunku mogłyby się rozwijać.

GSWB opisuje również niezbędną ścieżkę „przygotowania gruntu” i wdrożenia systemu rozwiązywania problemu bezdomności w społeczności lokalnej. Składają się na nią:

- zawiązanie partnerstwa lokalnego,
- diagnoza lokalna,
- przygotowanie strategii i programu,
- wdrażanie strategii i programu,
- monitoring i ewaluacja,
- zaktualizowanie strategii i programu.

Kluczowy i nadrzędny w Modelu GSWB jest standard partnerstwa lokalnego. Właśnie w partnerstwie realizowane są wszystkie usługi społeczne skierowane do osób bezdomnych. Na podstawie partnerstwa warto również przyjrzeć się, jak skonstruowane są standardy w GSWB. Dokument zawiera definicję partnerstwa, spis wartości i zasad, jakimi powinno się ono kierować, a także szczegółową listę przykładów współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi, które nie spełniają kryteriów partnerstwa. Następnie możemy zobaczyć cały wachlarz przykładowych partnerów oraz sprawdzić, jakie formy współpracy z nimi – przy okazji usług społecznych związanych z wychodzeniem z bezdomności – może podejmować administracja publiczna.

W GSWB zawarty jest szereg informacji organizacyjnych, zaś modele graficzne przedstawiają tworzenie i funkcjonowanie partnerstwa lokalnego, model partnerstwa w małej gminie oraz model partnerstwa w dużym mieście.

Następnie możemy przeczytać właściwą część standardu, opisaną – podobnie jak inne usługi w GSWB – według schematu, na który składają się:

#### I. Tytuł usługi

1. Nazwa. Opis. Definicja usługi

#### II. Cel usługi

1. Cele: główny, szczegółowe, jednostkowe, systemowe itp.

#### III. Zakres usługi

1. Podmiotowy

Odbiorca usługi

2. Przedmiotowy

Krótki opis usługi

3. Przestrzenny

IV. Organizacja usługi (procedury postępowania, sposoby postępowania, rodzaj i kolejność czynności)

- procedury postępowania
- sposoby postępowania
- rodzaj i kolejność czynności
- dokumentacja

– monitoring i ewaluacja

– superwizja

V. Zasoby (określenie kwalifikacji, czasu, liczby klientów, lokalu, wyposażenia, budżetu)

1. Personalne

- realizatorzy usługi
- podmioty realizujące usługę
- zespół osób realizujących usługę (w tym ich kompetencje/kwalifikacje)

2. Materialne

– pomieszczenia, ich wyposażenie itp.

3. Finansowe

- koszty bezpośrednie, takie jak koszty realizacji poszczególnych zadań określonych odpowiednio do zakresu merytorycznego usługi
- koszty pośrednie, takie jak koszty administracyjne związane z funkcjonowaniem jednostki nadzorującej realizację usługi
- potencjalne źródła finansowania

4. Instytucjonalne

5. Współpraca przy realizacji usługi

- partnerzy kluczowi
- inni potencjalni partnerzy

Model Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności (GSWB) jest też ciekawym

przykładem standardu, który – mimo że wypracowany oddolnie – w gronie organizacji zajmujących się pracą z osobami bezdomnymi może stać się częścią polskiego prawa, w wyniku nowelizacji ustawy o pomocy społecznej.

Szczegóły: [http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2014/07/pfwb\\_standardy-w-praktyce\\_www.pdf](http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2014/07/pfwb_standardy-w-praktyce_www.pdf)

## Standard Usług Opiekuńczych Gdynia

Należy wreszcie zwrócić uwagę na modelowy przykład procesu standaryzacji, którego integralną częścią od samego początku była zasada dialogu z różnymi grupami interesariuszy danej usługi. Proces standaryzacji usług opiekuńczych świadczonych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni rozpoczął się w 2008 roku, gdy europejska organizacja REVES (Europejska Sieć Miast i Regionów na rzecz Ekonomii Społecznej) zaproponowała ośrodkowi udział w projekcie finansowanym z funduszy unijnych, mającym na celu wypracowanie mechanizmów ustalania standardów jakości usług pomocy społecznej.

Odbiorcami usług świadczonych przez gdyński MOPS są przede wszystkim niepełnosprawni i osoby starsze. Usługi te pochłaniają bardzo dużą część środków przeznaczonych na pomoc społeczną w mieście i z roku na rok kosztują coraz więcej, ze względu na postępujące starzenie się społeczności

Gdyni. Z tego powodu miasto zdecydowało się zoptymalizować koszty usług, jednocześnie jednak chciało zadbać o zachowanie odpowiedniej ich jakości.

W procesie standaryzacji przyjęto założenie, że podejmowane działania będą uwzględniać perspektywę wszystkich stron zaangażowanych w usługi opiekuńcze. MOPS i partnerzy REVES uznali, że aby standardy były wdrożone skutecznie, muszą być satysfakcjonujące dla wszystkich interesariuszy.

Partycypacja została wkomponowana w proces od samego początku – przy pracach przygotowawczych, ustalaniu kryteriów i diagnozowaniu. Najwyraźniej udział innych niż MOPS interesariuszy był widoczny na etapie wyznaczania priorytetów. Przeprowadzono wówczas wiele spotkań konsultacyjnych dla osób zaangażowanych w usługi opiekuńcze: odbiorców tych usług, ich rodzin, opiekunów i opiekunek.

Proces ustalania kryteriów jakości usług opiekuńczych odbywał się w sześcioposobnym zespole, w skład którego wchodził przedstawiciel MOPS Gdynia, niezależny ekspert ds. rozwoju lokalnego oraz reprezentant organizacji pozarządowej. Zespół rozpoczął od omawiania znaczenia pojęcia „jakość” i ze spotkania na spotkanie coraz bardziej konkretyzował zagadnienia. Ujednolicił i ustalił definicje pojęć związanych z jakością usług społecznych oraz określił wszystkie grupy, które powinny zostać uwzględnione

w procesie i które – co jeszcze ważniejsze – powinny mieć możliwość wypowiedzenia się na temat tworzonych standardów.

Po spotkaniach eksperckich ruszył cykl konsultacji, które miały umożliwić szeroki dialog przedstawicieli wszystkich zainteresowanych grup (beneficjentów MOPS zapraszał na te spotkania sam prezydent Gdyni we własnoręcznie podpisanym liście). Organizatorzy procesu chcieli w wyniku spotkań uzyskać spójny pogląd na jakość usług, z którym zgadzałyby się liczne grupy o różnych, często sprzecznych interesach.

Organizatorzy i uczestnicy procesu zgodzili się co do wyznawanych wartości, które miały być respektowane w czasie jego przeprowadzania. Wartościami tymi były podmiotowość (przeświadczenie, że osoby i zbiorowości społeczne zdolne są do wyrażania swoich opinii, współuczestniczenia w życiu społecznym i wywierania wpływu na gdyńską strukturę społeczną), szacunek (uznanie godności osoby ludzkiej), wolność wyboru (uznanie, że każda osoba posiada swobodę przy podejmowaniu decyzji), solidarność społeczna, czyli współodpowiedzialność w działaniu poddyktowana wspólnotą interesów, zorientowana na budowanie wspólnego dobra.

Podczas spotkań sformułowano wnioski, które stanowiły listę kryteriów jakości wraz z licznymi przykładami i propozycjami zmian, mogących te standardy zapewnić. Główne

obszary, w odniesieniu do których sformułowano kryteria jakości usług opiekuńczych, to zakres i organizacja usług, cechy i przygotowanie opiekuna, warunki i środowisko świadczenia usług, stabilność świadczenia usług, przepływ informacji, finanse.

Przez kolejne cztery miesiące mała grupa robocza złożona z przedstawicieli różnych stron zajmowała się przekuciem wypracowanych kryteriów na standardy usług opiekuńczych. Katalog kryteriów jakości uwzględniał dostępność, bezpieczeństwo, efektywność, współdziałanie. Na podstawie zebranych w procesie konsultacji informacji tworzono dokument zawierający szczegółowe, precyzyjne procedury, przepisy i standardy działania, które po wdrożeniu miały zapewnić odpowiednią jakość usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania.

Standardy gotowe były w 2011 roku. W maju tego roku prezydent Gdyni zatwierdził standardy i przygotowany dokument nabrał mocy prawnej.

Od momentu zatwierdzenia nowy standard jakości obowiązywał przy przetargach na świadczenie usług opiekuńczych, a nowe rozwiązania i procedury zaczęły wchodzić w życie. Proces partycypacji umożliwił między innymi ustanowienie skutecznych ścieżek komunikacji pomiędzy pracownikami różnych instytucji zaangażowanych w usługi opiekuńcze (opiekunów, osób odpowiedzialnych

za koordynację projektów i innych zatrudnionych w MOPS oraz zaangażowanych organizacji (zarządowych i domów opieki), ale przysłużył się też lepszemu komunikacji między pracownikami a odbiorcami usług.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez gdyńskich urzędników, w trakcie wdrażania standardów strony procesu często kontaktowały się ze sobą. Mimo że nie były to regularne i sformalizowane kontakty, umożliwiały one pracownikom MOPS skuteczne zbieranie informacji na temat wprowadzania standardów jakości. Przykład ten pokazuje, że możliwe jest jak najbardziej partycypacyjne stanowienie i wdrażanie standardów, i że działają one nie tylko na mocy swoich zapisów, lecz także poprzez uruchomienie dialogu między różnymi uczestnikami procesu.

Więcej na temat gdyńskich standardów: [http://dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/files/dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/public/DR\\_pliki/GdyniaMOPS/Karta\\_jakosci.pdf](http://dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/files/dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/public/DR_pliki/GdyniaMOPS/Karta_jakosci.pdf)

### **Standardy współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze spółdzielniami socjalnymi w zakresie realizacji usług społecznych użyteczności publicznej**

Specyficznym standardem jest wypracowywany w ramach projektu „W sieci dobrych połączeń” standard współpracy administra-

cji publicznej ze spółdzielniami socjalnymi. Nie jest to właściwie standard świadczenia usług społecznych, ale dokument tworzący ramy do takiej współpracy samorządu z przedsiębiorstwami społecznymi, którego celem jest **jak najbardziej korzystne i rzetelne dostarczanie usług obywatelom przy wykorzystaniu własnych zasobów społecznych i umożliwieniu lepszemu i racjonalnemu zarządzaniu środkami będącymi w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego.**

Standard zaczyna się od przedstawienia ram formalno-prawnych zlecenia usług podmiotom ekonomii społecznej w kontekście krajowym i europejskim oraz zarysowania korzyści, jakie samorząd może czerpać z faktu zlecenia usług.

Zasadniczą część standardów określa kolejne kroki zmierzające do celu, identyfikuje aktorów i kluczowe zadania. Droga ta podzielona jest na kolejne fazy. Po zainicjowaniu działania (którego powinien dokonać samorząd) następują:

- **Faza diagnozy społecznej** – służy ona zdefiniowaniu kwestii do rozwiązania i osiągnięciu poziomu wiedzy, który umożliwi realizację dalszych kroków na podstawie dowodów opartych na informacjach pochodzących zarówno od podmiotów i instytucji, jak i samych obywateli.
- **Faza programu rozwoju usług społecznych** – obejmuje ona rozpoczęcie prac nad insty-

tucjonalizacją rozwiązywania kwestii związanych z realizacją usług, tworząc spójną koncepcję działań publicznych i partnerstwa publiczno-społecznego w jej realizacji.

- **Faza wsparcia obywateli i działań samorządu na rzecz rozwoju usług** – podczas której tworzy się zintegrowana „wiązka” podmiotów i instytucji, w tym poprzez wsparcie istniejących i tworzenie nowych podmiotów o charakterze kooperatywnym, umożliwiając realizację przyjętych w poprzedniej fazie koncepcji.
- **Faza realizacyjna** – mającą na celu proces wdrażania przyjętych działań opartych na diagnozie, koncepcji, odpowiedzialnych podmiotach i instytucjach. Ta faza obejmuje procedury i standardy usprawniające działania, dokonywanie celowych zakupów usług lub ich zlecenie w różnych formułach, tworząc spójną sieć usługodawców.

W ramach każdej fazy standard określa:

- cele do osiągnięcia,
- uczestników i ich role,
- kluczowe działania,
- sposób wykonania,
- rezultaty.

W opisie kolejnych faz standard nie zawiera bardzo szczegółowych wytycznych i nadaje się dzięki temu do dość elastycznego działa-

nia. Bardzo dużo miejsca poświęcono kwestiom partycypacyjnego współtworzenia modelu współpracy, wzajemnego rozumienia potrzeb i możliwości, partnerstwa.

Źródło: [http://wartowiedziec.org/attachments/article/24422/Standardy%20wsp%C3%B3lpracy%20JST\\_SpS1\\_ve%20prop%204%2002%202015.docx](http://wartowiedziec.org/attachments/article/24422/Standardy%20wsp%C3%B3lpracy%20JST_SpS1_ve%20prop%204%2002%202015.docx) (wersja z lutego 2015)

Pozytywny wpływ standardów na reputację profesji usługowej może mieć miejsce w szczególności wtedy, gdy mamy do czynienia z autostandaryzacją. Samo środowisko wypracowuje standardy, a następnie pokazuje, że traktuje je poważnie i poddaje ostracyzmowi tych przedstawicieli zawodu, którzy ich nie przestrzegają. Standardy odgórne mogą też świadczyć o tym, że środowisko nie było w stanie wypracować własnych standardów, a poziom świadczonych usług był na tyle niski, że zdecydowano się na standaryzację odgórną.

Ryszard Szarfenberg, *Standaryzacja usług społecznych*, Warszawa 2011

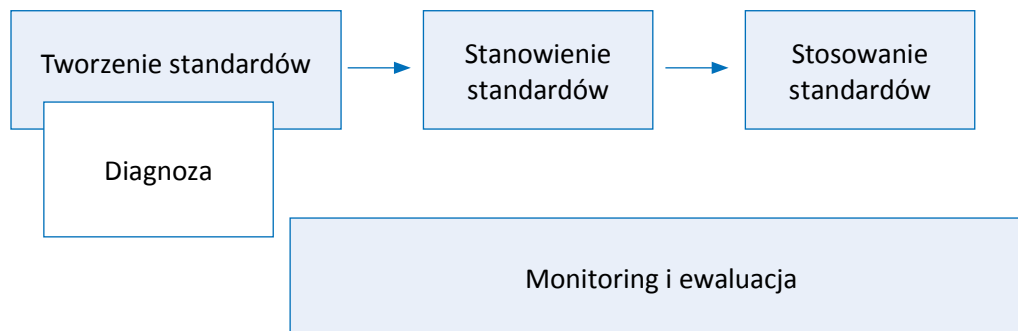
# Etapy standaryzacji

Jak widać na powyższych przykładach, standardy przyjmują bardzo różne formy w zależności od zakresu usług społecznych, rodzaju grup interesariuszy, statusu standardu, głównego celu, jaki standard ma realizować, itd. Różnie też będzie przebiegał proces ich pisania i stanowienia. Zasadniczo można go jednak podzielić na co najmniej cztery etapy.

Pierwszy etap standaryzacji to **tworzenie standardów**. W jego zakres wchodzi również diagnoza, która pozwala ustalić zakres potrzeb, dostępne zasoby i ograniczenia. Etap tworzenia standardów, jak to zostało już kilkakrotnie

powiedziane, powinien w jak największym stopniu być partycypacyjny, by sprostać zasadzie adekwatności oraz – jak w przykładzie gdyńskim – zwiększyć prawdopodobieństwo, że standardy będą rzeczywiście stosowane.

Na tym etapie można odwoływać się do dobrych praktyk i korzystać ze sprawdzonych rozwiązań, ale trzeba przy tym pamiętać, że sposób, w jaki zostaną napisane standardy, powinien gwarantować ich praktyczność. Dlatego upewnijmy się, że proponowane rozwiązania są zrozumiane przez wszystkich i nie odwołują się do metod i zasobów, któ-



Rysunek 1. Etapy standaryzacji

rych nie da się zastosować. Z drugiej strony tworzenie standardów może służyć przełamaniu istniejących nawyków, więc każde „nie da się” powinno być raczej punktem wyjścia do wspólnego szukania optymalnych rozwiązań niż usprawiedliwieniem zachowania status quo. Uczestnicy procesu powinni również wiedzieć, do czego on prowadzi, a także mieć świadomość, że jego celem nie jest kolejny zestaw przepisów i regulacji, ale poprawa funkcjonowania systemu – zarówno z punktu widzenia odbiorców, jak i usługodawców.

Gdyby ktoś mnie zapytał, co było sukcesem tego projektu [...] powiedziałbym, że [...] doprowadzenie do zaistnienia wszystkich możliwych interakcji w konkretnym temacie [...].

Jarosław Józefczyk, zastępca dyrektora MOPS w Gdyni

Drugi etap, znacznie bardziej formalny, to **stanowienie standardów**. Polega on na nadaniu utworzonym standardom formalnego kształtu, możliwego do zastosowania w różnych elementach infrastruktury społecznej. W tym etapie zachodzi również proces legislacyjny czy inny, którego efektem winno być stworzenie formalnych podstaw stosowania standardów. Wreszcie stanowienie standardów nie może się obejść bez ich promocji i upowszechnienia wśród interesariuszy.

Na tym etapie należy pamiętać, że nawet najlepsze standardy nie zadziałają, jeśli nie będą miały odpowiedniego umocowania w otoczeniu. Z jednej strony umocowanie to oznacza formalno-prawny mandat. Z drugiej – nawet wprowadzenie standardów jakimś aktem prawa lokalnego nie rozwiązuje kwestii upowszechnienia standardów wśród osób, które będą je wdrażać, jak również tych, które będą z nich korzystać. Dla administracji publicznej dobrze jest, aby zagadnienie standardów poznali jak najdokładniej również odbiorcy usług społecznych. Dzięki temu będą wiedzieli, czego się mogą spodziewać oraz czego mogą wymagać, co z kolei powinno pozytywnie odbić się na jakości usług. Dobrym przykładem jest tu Gdynia, gdzie wszyscy klienci usług opiekuńczych otrzymali list z podpisem prezydenta miasta.

Etap trzeci to właściwe **stosowanie standardów**. Rozpoczyna się on od przygotowania instytucji do realizacji usług zgodnie z zapisanymi w standardach zasadami. W wielu przypadkach jest to krytyczny moment, który może zaważyć na powodzeniu całego procesu. Następnie instytucje – publiczne czy niepubliczne (na przykład w ramach zlecenia i powierzania zadań pożytku publicznego, zamówień publicznych, partnerstw itp.) realizują usługi społeczne zgodnie z określonymi standardami.

Na tym etapie warto przypomnieć o zasadzie mówiącej, że siła łańcucha zależy od siły jego



najsłabszego ogniwa. Standardy najczęściej dotyczą mniej lub bardziej złożonych systemów, które powinny w całości zostać w ten standard włączone. Jeżeli chcemy, aby nasze standardy rzeczywiście działały, musimy przygotować elementy systemu do rzeczywistego stosowania standardów i rozumienia ich celu.

I wreszcie czwarty, bardzo istotny etap **monitoringu i ewaluacji**. Na podstawie zawartych w standardach wskaźników i metod monitoringu przeprowadzane jest badanie efektywności procedur i stopnia realizacji zadań, którym miały służyć dane usługi.

Bardziej szczegółowe informacje na temat zasad i celów ewaluacji oraz monitoringu zostały opisane w ostatnim rozdziale naszego podręcznika *W sieci dobrych połączeń*. Jedną z istotniejszych zasad tam podanych głosi, że ewaluacja oraz monitoring procesu nie mogą być skupione jedynie na ostatecznych celach, muszą rozpocząć się wraz z zainicjowaniem procesu. Ewaluacja wymaga zebrania danych i informacji różnymi kanałami, co oznacza, że musimy określić wcześniej, czego i jak chcemy się dowiedzieć, a także, jakie kryteria oceny będziemy stosować.

Przed rozpoczęciem ewaluacji musimy precyzyjnie zdefiniować, czego konkretnie ma ona dotyczyć, a następnie określić, jakie aspekty procesu chcemy poddać ocenie, jakimi kryteriami będziemy się posługiwać i z jakiej meto-

dologii skorzystamy (w czym mieści się również kwestia, kto będzie ewaluację przeprowadzał).

Najważniejszym zadaniem związanym z ewaluacją jest odpowiednie ustalenie kryteriów oceny, gdyż to one będą kształtowały ostateczny obraz procesu. Podczas układania listy kryteriów warto zwrócić uwagę na to, aby były one:

- Proste. Uwzględnijmy wszystkie kryteria potrzebne do tego, by ewaluacja wyglądała tak, jak sobie życzymy, ale tylko wówczas, jeśli są one niezbędne. Ocenianie na podstawie zbyt obszernego zestawu kryteriów może oznaczać dużo męczącej, a przy tym zbędnej pracy. Lepiej pozostać przy krótkiej liście jasnych, precyzyjnie określonych warunków.
- Zgodne ze specyfiką. Kryteria muszą odpowiadać konkretnym cechom ocenianego procesu, być łatwe do zaobserwowania i zmierzenia.
- Dostosowane do potrzeb różnych stron zaangażowanych w proces.

Na podstawie listy kryteriów tworzymy adekwatne pytania i zdobywamy wiedzę pozwalającą nam zweryfikować założenia procesu. Proces monitoringu i ewaluacji powinien w jak największym stopniu przechodzić w sposób ciągły. Nie skupiać się jedynie na ocenie wykonania jakiegoś zadania, ale na tym, czy dane zadanie jest realizowa-

ne w sposób optymalny, czy standardy mu służą. W wyniku monitoringu powinniśmy otrzymywać uwagi do istniejących standardów, pozwalające te standardy weryfikować i – w razie potrzeby – zmieniać.

Chodzi tu nie tylko o sytuacje, gdy dane standardy nie są wystarczająco adekwatne i – w wyniku ich stosowania w praktyce – wymagają rewizji. Może zajść również taka sytuacja, że dobrze i efektywnie stosowana usługa społeczna – w wyniku wdrożenia standardów – zaspokaja daną potrzebę społeczności na tyle efektywnie, że zakres tej usługi może zacząć się zmieniać. Warto bowiem pamiętać, że standaryzacja nie jest celem samym w sobie i – w tym sensie jest procesem, który nie ma formalnego zakończenia. Wspomiana wcześniej zasada elastyczności wymaga od władzy publicznej stałego obserwowania rzeczywistości społecznej. I tu znów z pomocą przyjść może partycypacja obywateli.

Standardy usług społecznych to narzędzie, dzięki któremu samorząd może mieć pewność, że ważne dla lokalnej społeczności zadania zostaną wykonane w taki sposób, aby jej potrzeby zostały odpowiednio zaspokojone. Ponadto mieszkańcy będą wiedzieli, czego dokładnie mogą oczekiwać od usługodawcy, a usługodawcy będą mieć świadomość, w jaki sposób powinni przygotować swoją ofertę. Aby jednak te korzyści zostały osiągnięte, standardy muszą być odpowiednio przygotowane i spełniać pewne warunki. W tej publikacji znajdą Państwo podstawowe informacje na temat standardów usług społecznych, celów, dla których się je tworzy, oraz potencjalnych korzyści z tego płynących. Tekst zilustrowano zróżnicowanymi przykładami zastosowania tych standardów.

*Krzysztof Cibor*



w sieci  
dobrych połączeń

Sfinansowano z projektu „System wzmacniania potencjału i kompetencji sektora spółdzielczości socjalnej oraz stworzenie sieci współpracy z instytucjami rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej” (nr umowy UDA-POKL.01.02.00-00-047/13-00). Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna, Działanie 1.2. Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Centrum  
Rozwoju  
Zasobów  
Ludzkich

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY

