

Inovácie v sociálnych službách: Prípadová štúdia domovov dôchodcov na Slovensku¹

Katarína Staroňová – Ľudmila Malíková²

Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied UK, Bratislava

Process of Innovations in Social Services: Case Study in Residential Care for Elderly Citizens in Slovakia. The article provides an insight into the concepts of innovativeness in public sector of Slovakia by empirical research conducted in the residential homes for elderly. This case study sets out to map the development of an innovation within the context of the Slovak social service sector. In this example, the innovation in question is quality standards in the provision of the social services. The case study tracks the origins of quality standards and examines the 'critical events' in its development to the current state. Issues such as the pressures, drivers and rationale for its introduction, barriers to its diffusion and uptake and facilitating factors are also considered. The case study is not intended to be evaluative or judgemental of the services and quality standards themselves.

Sociológia 2007, Vol. 39 (No 5: 435-452)

Key words: *Innovations; innovations in public services; organizational innovativeness; innovation process; social service reform; residential care for elderly*

Úvod

Problematicou organizácií, ich pracovnými postupmi a inovačnými možnosťami sa zaoberá niekoľko vedných odborov ako napríklad sociológia, manažment, politológia či ekonómia. Cieľom našej štúdie je prispieť k pochopeniu podstaty inovačného procesu v organizáciách verejného sektora najmä v oblasti sociálnych služieb pre starších občanov, a to z hľadiska vývinu konceptu a stratégie sociálnych služieb na úrovni tvorby verejnej politiky a na úrovni rozvoja administratívnych a organizačných inovácií, ako aj vzájomnou interakciou oboch úrovní. Nami skúmaná inovácia sa týka domovov dôchodcov v Bratislave.

Prechod krajiny od komunizmu k demokracii s trhovou ekonomikou so sebou priniesol posun v celkovom vnímaní spoločnosti a jej štruktúre, ktorá dovtedy spočívala v jednom byrokratickom modeli. Reforma verejnej správy sa okrem iného orientovala na zmenu celkových mechanizmov poskytovania sociálnych služieb a na podporu inovačného zmýšľania. Mnohí jednotlivci a organizácie však odmietajú zmeny, ktoré sa priečia ich kultúre. Nielen kultúrne bariéry predstavujú

problém, ale aj administratívne systémy, ktoré vzhľadom na ich komplikovanú a neflexibilnú organizačnú štruktúru nie sú otvorené transformácii a inováciám.

Jedným z hlavných cieľov reformy verejnej správy bolo pridelenie právomoci aktérom na miestnej úrovni, aby dokázali poskytovať kvalitné služby v rámci efektívne fungujúceho verejného sektora. Podporujú však v praxi tieto zmeny podnikateľské a inovačné prístupy vo verejnej sfére? Považujeme za relevantné klásť si dnes otázku: Kto sú aktéri inovácií vo verejnom sektore transformujúcej sa krajiny a prečo, resp. kedy sa správajú inovačne?

Metodológia

Zvolená metodológia sleduje vývin inovácií v kontexte verejného sektora a skúma faktory, ktoré stimulujú, podporujú a šíria inovácie. Nosná časť výskumu sa opiera o prvky z prípadovej štúdie konkrétneho domova dôchodcov v Bratislave. Tu sa hlavne zameriavame na procesy a zmeny v danom zariadení, čo nám umožňuje lepšie porozumieť inovačnému procesu v rámci systému verejných sociálnych služieb, ako aj rozvoju tvorby verejnej politiky v tomto sektore.

Štúdia sa opiera o empirické materiály zozbierané v semištruktúrovaných rozhovoroch uskutočnených za obdobie 2004-2006 z dvoch zdrojov: a) od top manažérov z oblasti sociálnych služieb – na úrovni verejnej politiky a služieb; b) z prípadovej štúdie zariadenia domova dôchodcov, ktoré priamo poskytuje služby klientom, pričom inováciu tu predstavuje zavedenie štandardov kvality. Tvorcovia verejnej politiky boli vybraní z rôznych inštitúcií, aby čo najlepšie odzrkadľovali uskutočnené reformy; respondenti na úrovni tvorby verejnej politiky z Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, z VÚC a z miestnej samosprávy; respondenti na úrovni služieb boli riaditeľmi domovov dôchodcov v Bratislave. Hĺbkové rozhovory v prípadovej štúdii boli uskutočnené v rámci skúmaného zariadenia sociálnej starostlivosti – Domova dôchodcov sv. Anny na Jakubovom námestí v Bratislave – so zamestnancami zariadenia a vyšším manažmentom.

Zoznam respondentov:

- Úroveň tvorby verejnej politiky (9)
 - Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (4)
 - Vyšší územný celok (2)
 - Miestna samospráva (3)
- Úroveň poskytovania verejných služieb (9)
 - Riaditelia domovov dôchodcov (9)
- Zástupcovia mimovládnych organizácií (3)
- Prípadová štúdia domova dôchodcov (7)
 - Manažment (3)
 - Zamestnanci zariadenia (4)

¹ Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského v Bratislave. Výskum bol realizovaný v rámci 5. rámcového výskumného projektu EU pre vedu, výskum a technológiu – PUBLIN na základe metodológie Den Hertog (2003). Koordinátorka čiastkového projektu *Inovácie v sociálnych službách*. Ľ. Malíková.

² Korešpondencia: Mgr. Katarína Staroňová, PhD., Prof. PhDr. Ľudmila Malíková, PhD., Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied UK, Odbojárov 10/A, P.O.BOX 129, 820 05 Bratislava 25, Slovenská republika. E-mail: katarina.staronova@fses.uniba.sk; ludmila.malikova@fses.uniba.sk

Definícia inovácie a inovačný proces

Inovácie a vzdelávanie sú nosnými pojmami pre rozvoj každej organizácie. Väčšina definícií pojmu inovácia sa však zameriava najmä na súkromný (ziskový) sektor a nie na sektor verejný. Až príchod teórie New Public Management znamenal zvýšenie vplyvu nových myšlienok a metód z oblasti súkromného sektora na verejný sektor, vďaka čomu sa inovácie a inovačné postupy vo verejnej sfére stali ich prirodzenou a podstatnou súčasťou. Green, Howells, Miles vo svojej štúdii o inováciách v oblasti služieb v krajinách EÚ prezentovali vhodnú definíciu termínu inovácia, ktorú chápu ako „*proces, v ktorom organizácie robia niečo nové, uvádzajú do života nové postupy, vytvárajú nové tovary alebo služby, zavádzajú nový spôsob vnútroorganizačných vzťahov*“. (Green – Howells – Miles 2001: 9) Z ich definície nám vyplýva, že kladú dôraz na *novosť*. Uvádzajú však, že nemožno zamieňať inováciu s pojmom zmena vzhľadom na to, že zmena je typická pre väčšinu organizácií, no inovácie sa týkajú implementácie nových vedomostí alebo vykonávania nových úloh.

Prevedenie kreatívneho nápadu do hmatateľnej organizačnej zmeny sa zvyčajne nazýva *inovačným procesom* alebo *inovačnou cestou* ako v prípade Minnesotského inovačného vedeckého programu (Green – Howells – Miles), v ktorom sa autori detailne zaoberali príčinami vzniku inovácií, ich rozvojom, ale aj ich zánikom postupom času. Inovačný proces sa vzťahuje na celkový proces inovácie, ktorý sleduje jej vznik, implementáciu a následné šírenie. Naša štúdia sa pridrižiava uvedených definícií, v ktorých dochádza k zmene v spôsobe vykonávania činnosti na organizačnej úrovni; ide o úmyselnú zmenu v správaní, ktorá vedie k novým a lepším službám, postupom, technológiám či spôsobom organizovania činností na všetkých úrovniach organizácie počas celého procesu, t.j. od vzniku inovácie po jej zavedenie a rozšírenie.

V štúdii sa zaoberáme konkrétne inováciou služieb, keďže prípadová štúdia predpokladá výskyt nových prvkov *v službách, nových alebo zmenených spôsobov interakcie s klientom, nových spôsobov interakcie s ostatnými organizáciami, ako aj zmeny v prístupoch a presvedčeníach* – to sú takmer všetky inovačné prvky, ktorými sa vo svojej štúdii zaoberajú Green, Howells a Miles (2001).

Treba pripomenúť, že pojem *inovácia* sa v kontexte verejného sektora na Slovensku používa pomerne zriedkavo. Aktéri na úrovni poskytovania služieb vnímali inováciu ako zmenu v sociálnych službách a zmenu v rámci ich organizácie, zatiaľ čo aktéri na úrovni tvorby verejnej politiky považovali inovácie za celkové štrukturálne reformy v sektore. Inovácie sú teda spájané s „reformami“ či „zmenami“, napriek tomu sa respondenti zhodli, že nie všetky zmeny a reformy sú automaticky inovačné. Za najpodstatnejšie inovácie, ktoré majú priamy vplyv na ich prácu, považovali výrazné reformy na úrovni tvorby verejnej politiky ako

napr. spôsob poskytovania sociálnych služieb, reforma verejnej správy, decentralizácia či reforma financovania. Aktéri na úrovni tvorby verejnej politiky definovali inovácie ako napríklad „...zmeny *v parametroch systému* (zdôraznené autorkami) a jeho vyššia výkonnosť, tak kvalitatívna, ako aj kvantitatívna, hoci niekedy nie je možné sledovať vplyv inovácií“ (rozhovor so štátnym tajomníkom MPSVR, dňa 16. júla 2004). Podľa ich názoru za inovácie možno považovať len také reformy, ktoré búrajú každodennú rutinu a zvyklosti, motivujú občanov a prinášajú pozitívne výsledky všetkým zainteresovaným stranám. Na druhej strane aktéri na úrovni poskytovania sociálnych služieb opísali inováciu ako „*zlepšenie k spokojnosti klienta*“. Kategória respondentov, ktorí sa neprejavili ako aktéri inovácie v danej oblasti, spájali inovácie s dostupnosťou finančných zdrojov.

Prostredie inovácií: Reforma sociálnych služieb na Slovensku po roku 1990

Aby sme dokázali vysvetliť a pochopiť problematiku inovácií, je potrebné zohľadniť všetky dôležité faktory ovplyvňujúce dynamiku a štruktúru národného systému inovácií. Náš prístup pomocou prípadovej štúdie je založený na predpoklade, že každá inovácia či už na úrovni operatívnej alebo tvorby politiky môže byť umiestnená do istého prostredia alebo oblasti inovácie. Podľa Molinu (1990) prostredie inovácie zahŕňa sociálno-technologické prostredie, v ktorom aktéri vytvárajú špecifické inovácie a kde faktory ako politické nariadenia, trendy, historický kontext, organizačné možnosti a iné kontextuálne tlaky ovplyvňujú rozvoj inovácie.

Rozdiel vo vnímaní podstaty sociálneho systému je zrejmý už zo samotných názvov právnych nariadení. Tie odzrkadľujú kultúrne zmeny prebiehajúce v krajine počas prechodného obdobia. Legislatíva v tomto smere totiž určuje formu a úlohu poskytovateľa sociálnych služieb (za akých podmienok štát/samospráva a iný poskytovateľ môže dodávať sociálne služby), rozsah (škálu poskytovaných služieb) a typ inštitúcie poskytujúcej sociálne služby. Vnímanie a chápanie sociálnej starostlivosti tak odzrkadľujú jednotlivé názvy platnej legislatívy z daného obdobia: Zákon o sociálnom zabezpečení z čias komunizmu naznačuje paternalistický prístup štátu, ktorý musí zabezpečiť sociálnu starostlivosť; Zákon o sociálnej pomoci z roku 1998 mení úlohu štátu na subjekt, ktorý poskytne pomoc v prípadoch núdze, ale zodpovednosť sa už presúva na občana a v súčasnosti pripravovaný návrh Zákona o sociálnych službách, v ktorom štát poskytuje určité verejné služby a je na občanovi, či ich využije alebo nie. Nasledujúca časť bližšie pomenúva faktory, ktoré pôsobia na prostredie, v rámci ktorého dochádza k inováciám na inštitucionálnej úrovni.

Z funkčného a inštitucionálneho hľadiska rozklad starého a vytvorenie nového systému sociálnych služieb bol procesom funkčnej diferenciácie na rôznych úrovniach administratívy, sprevádzaný koordináciou medzi rôznymi úrovňami vlády. V rokoch 1990 – 2004 sa uskutočnila administratívna reorganizácia verejného sektora a bol zavedený nový spôsob financovania. Táto reforma mala obrovský vplyv na celkovú filozofiu, postupy a kvalitu organizácií a poskytovaných verejných služieb, najmä v oblasti sociálnych služieb. Poskytovanie sociálnych služieb bolo tak primárne ovplyvnené dvoma paralelne prebiehajúcimi procesmi: a) reformou verejnej správy, kde samosprávy prevzali na seba zodpovednosť za poskytovanie sociálnych služieb a existujúce (štátne) zariadenia prešli do ich pôsobnosti, ako aj fiškálnou decentralizáciou, ktorá zmenila spôsob financovania daných zariadení; b) transformáciou systému sociálnych služieb s cieľom zvýšiť zodpovednosť občanov za svoju sociálnu situáciu. Štát by tak zasiahol a ponúkol pomoc len vo výnimočných prípadoch, aby bola udržaná adekvátne kvalita života občanov.

Hlavný cieľ reformy verejnej správy spočíval v prenesení ťažiska moci zo štátu³ na orgány miestnej samosprávy (proces dekoncentrácie a decentralizácie) na jednej strane a na súkromné osoby podnikajúce na voľnom trhu (proces privatizácie a reštitúcie) na strane druhej súčasne s vytvorením občianskej spoločnosti. Do roku 1990 bolo poskytovanie sociálnych služieb pre dôchodcov centralizované a prebiehalo výlučne v domovoch dôchodcov, pričom bývanie v nich bolo považované za nedôstojné najmä z hľadiska kvality zabezpečenia. Reformou verejnej správy sa štátna administratíva oddelila od agendy miestnej samosprávy, čím došlo k novému rozdeleniu zodpovednosti medzi miestnou samosprávou, VÚC a štátnou správou, ktorého cieľom malo byť zlepšenie kvality verejných služieb. (Vid' tabuľku č. 1) Od 1. júla 2002 sa zodpovednosť za poskytovanie sociálnych služieb preniesla na miestnu samosprávu, ktorá musí zväziť potrebu vzniku zariadenia sociálnych služieb a následne ju realizovať.

Na začiatku 90. rokov sa pozornosť venovala otázke diverzifikácie poskytovateľov služieb a efektívnosti poskytovaných služieb. Poskytovatelia služieb sa stali samostatnými právnymi subjektmi s pevne určenými pravidlami s ohľadom

na rozsah a orientáciu poskytovaných služieb. Táto inštitucionálna zmena sa uskutočnila bez vopred premyslenej stratégie ako efektívne a účinne riadiť procesy vo verejnom sektore, čím sa otvoril priestor pre väčšiu diverziu sociálnych služieb poskytovaných pre starších občanov a rôzne typy služieb v rámci jednej inštitúcie. Znamená to, že došlo k posunu zo "štátnej starostlivosti" inštitucionálneho charakteru na menšie zariadenia, ktoré sa viac orientujú na služby a poskytujú starostlivosť rodinného charakteru. Tento trend by sa mal posilniť i pripravovaným návrhom Zákona o sociálnych službách, o ktorom v súčasnosti diskutujú (a ovplyvňujú ho) poskytovatelia sociálnej starostlivosti. Zmenami vo verejnom sektore boli zavedené nielen nové, alternatívne formy poskytovateľov služieb (cirkevné rehole, mimovládne organizácie až po súkromný sektor)⁴, ale i zvýšená autonómia samospráv. Funkčná a fiškálna decentralizácia im priniesla právomoci a kompetencie, ktoré boli vykonávané ministerstvami alebo krajskými úradmi.

Reforma priniesla nielen presun kompetencií, ale aj zmenu v oblasti verejného financovania. Najskôr v roku 1998 Zákon o sociálnej pomoci umožnil zariadeniam poskytujúcim sociálne služby diverzifikovať príjmy a znížiť závislosť od národného a územného financovania. Po druhé, tzv. "finančná decentralizácia" zmenila systém financovania zariadení domovov dôchodcov⁵. Hlavným cieľom finančnej decentralizácie bolo posilnenie finančnej autonómie samospráv tak, aby mohli poskytovať služby v oblastiach, v ktorých boli na nich prenesené kompetencie. Zvýšil sa aj tlak na efektívne využívanie vlastných príjmov, čím sa zvýšila stabilita ich príjmového základu, zároveň došlo k prepojeniu rozsahu a kvality služieb poskytovaných VÚC s daňovým zaťažením populácie, čo spôsobilo imitáciu trhových podmienok pri poskytovaní verejných služieb. Finančná decentralizácia preto znamenala i zmenu financovania zariadení sociálnych služieb.

Finančná decentralizácia však zaostávala za decentralizáciou kompetencií a bola prijatá až k 1. januáru 2005. Z tohto dôvodu bola v rokoch 2002 – 2005 zavedená "decentralizačná dotácia", ktorej cieľom bolo preklenúť vzniknutú medzeru. V zákone o štátnom rozpočte na rok 2002 boli tieto úlohy rozpočtované v rozpočtových kapitolách krajských úradov štátnej správy a ako transfery vo forme decentralizačnej dotácie boli poskytované do rozpočtov príslušných obcí a VÚC za prenesenou pôsobnosťou. V priebehu roka 2002 k vyššie uvedeným termínom obce a VÚC uzatvárali s krajskými a okresnými úradmi štátnej správy

³ Základným princípom štátom riadenej spoločnosti bola úplná kontrola moci, a tak štátne vlastníctvo zároveň znamenalo politickú kontrolu nad všetkými oblasťami spoločenského života, vrátane verejných služieb. V roku 1990 Zákon o obecnom zriadení obnovil miestnu samosprávu na úrovni obce. Kľúčovú zmenu v rozdelení právomocí medzi štátom a samosprávou priniesol však až osobitný zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. Tento zákon určil právomoci v jednotlivých administratívnych činnostiach a hospodársko-riadiacich funkciách, ktoré prechádzajú z orgánov štátnej správy (ministerstvá, krajské a okresné úrady štátnej správy) na samosprávy a VÚC. Tento zákon súčasne určuje, ktoré právomoci obce a VÚC vykonávajú vo vlastnej samosprávnej pôsobnosti a tie, ktoré vykonávajú v režime preneseného výkonu štátnej správy. Zákon ďalej určuje postupný prechod kompetencií v piatich fázach - k termínom 1. januára 2002, 1. apríla 2002, 1. júla 2002, 1. januára 2003 a k 1. januáru 2004. Ťažiskové kompetencie z hľadiska rozsahu úloh a objemu finančných prostriedkov sú na úseku školstva a sociálnej pomoci, ktoré na obce a VÚC prešli k 1. 7. 2002 resp. 1.1.2003.

⁴ V roku 2002 bolo zaregistrovaných 251 neštátnych zariadení, ktoré poskytovali sociálne služby pre 29 303 klientov (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR). Väčšina alternatívnych poskytovateľov poskytuje základnú starostlivosť, poradenstvo a stravu pre starších občanov. Len niekoľko zariadení (30) poskytuje ubytovanie a kompletnú škálu sociálnych služieb. (Sprievodca sociálnymi službami, 2003)

⁵ V súčasnosti sú zariadenia sociálnych služieb financované z týchto zdrojov: štátny rozpočet (krajské úrady štátnej správy), rozpočet samosprávy (miestna samospráva a VÚC), granty, dotácie a poplatky od klientov (zákon o sociálnej pomoci).

delimitačné protokoly o prechode majetku, financií a zamestnancov do svojej pôsobnosti. Na základe toho vykonalo Ministerstvo financií príslušné rozpočtové opatrenia a poskytlo obciam a VÚC decentralizačnú dotáciu na prefinancovanie prenesených kompetencií. Od roku 2003 sa decentralizačná dotácia rozpočtuje v samostatnej rozpočtovej kapitole štátneho rozpočtu "Súhrnný finančný vzťah k obciam a vyšším územným celkom (samosprávnym krajom)". Dotácia bola určená pre širšiu škálu kompetencií (napr. sociálne služby, vzdelávanie, zdravotníctvo). Jej ďalšia redistribúcia medzi poskytovateľov služieb (napr. v oblasti sociálnych služieb bola potrebná redistribúcia medzi inštitúciami, ako sú domovy dôchodcov, detské domovy alebo krízové centrá) bola realizovaná miestnou samosprávou.

Všetci poskytovatelia (nielen samosprávou zriadené inštitúcie, ale aj cirkevné či mimovládne inštitúcie) boli oprávnení získať tento druh dotácie. To znamená, že krajské úrady pokryli rozdiel medzi priemernými výdavkami inštitúcie a jej príjmami (zo začiatku vo výške 50%, po roku 2003 až do výšky 100% rozdielu). Celková suma bola spätne vyplácaná na základe počtu klientov v inštitúcii. V roku 2004 došlo k úprave z percentuálnej alokácie na alokáciu založenú na stanovení minimálnej sumy na osobu na rok.

Z tohto pohľadu poskytli prechodné roky základ pre stanovenie objektívnejšieho finančného pomeru medzi štátom a miestnou samosprávou. Spôsob financovania závisí od typu inštitúcie a počtu ubytovaných klientov a nie od typu poskytovanej služby a jednotlivých prípadov. Okrem toho rozdiel medzi službami v sociálnej sfére a zdravotníctve spôsobuje neefektívne a neflexibilné vynakladanie finančných prostriedkov na poskytovanie starostlivosti, pretože klient sa stáva súčasťou dvoch odlišných systémov. Financie sú rozdeľované samosprávou (miestnou a VÚC) a ich výška závisí od potrieb jednotlivých poskytovateľov sociálnych služieb a od počtu klientov ubytovaných v inštitúcii. V skutočnosti však inštitúcie nedostali ani minimálnu čiastku, ktorá by zodpovedala počtu ubytovaných osôb a zariadenia čelili vážnym finančným problémom⁶.

V inovačnom prostredí, ktorému sme sa v našej štúdii venovali, domovy dôchodcov implementovali inovačný proces do štruktúry vlastných zariadení s cieľom poskytnúť vyšší štandard služieb. Inovačné procesy boli motivované dvoma primárnymi faktormi. Prvým bola snaha uplatňovať individuálny prístup v poskytovaní sociálnej starostlivosti a humanizácie prostredia (v porovnaní s inštitucionálnou starostlivosťou za čias predchádzajúceho režimu) a tak ovplyvniť systém financovania inštitúcií spôsobom, ktorý zohľadňuje individuálnu starostlivosť na úrovni verejnej politiky. Druhý faktor spočíval v zmenách

v demografickom vývoji⁷ obyvateľstva podobne ako v rozvinutých krajinách, ktorý radikálne zmenil spôsob uvažovania tvorcov verejnej politiky v oblasti poskytovania a financovania sociálnych služieb.

Tabuľka č. 1: Prehľad zmien vo financovaní ovplyvňujúce prostredie inovácie v oblasti poskytovania sociálnych služieb na Slovensku

Obdobie	Zdroj financovania	Zriaďovateľ	Poskytovateľ
	Štát	Štát	Štát
od 1990	Z rozpočtu krajských úradov štátnej správy alebo z rozpočtov miestnej samosprávy (napr. Bratislavský kraj využíva financie z Fondu rozvoja bývania)	Štát (dekoncentrácia moci na nižšiu úroveň + poskytovatelia sa stali samostatnými jednotkami) alebo samospráva na báze dobrovoľnosti (Zákon č. 543/1990 Zb. o štátnej správe sociálneho zabezpečenia)	Štát
od 1992			
1998	viac zdroje financovania – okrem štátneho rozpočtu, rozpočtu obce a VÚC ide aj o granty, sponzorské príspevky a úhrady za poskytnutú službu (Zákon č. 195/1998 Z.z. o o sociálnej pomoci)	Samospráva: miestna alebo VÚC (Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky)	noví aktéri ako cirkevné a mimovládne organizácie a iné
Od 1. júla 2002	Viac zdroje financovania. Zavádza sa tzv. decentralizačná dotácia rozpočtu krajských úradov štátnej správy do rozpočtu jednotlivých miestnych samospráv určená na sociálne služby ako jednorazový príspevok. Orgány miestnej samosprávy pridelujú decentralizačnú dotáciu rôznym poskytovateľom sociálnych služieb vrátane domovov dôchodcov.		
2003 – 2004	Viac zdroje financovania. Transfer vo forme decentralizačnej dotácie z krajských úradov a štátnej správy pre domovy dôchodcov		
od 1. januára 2005	Viac zdroje financovania. Kombinácia miestnych daní + dotácia pre inštitúcie poskytujúce sociálne služby		

Zdroj: zostavené autorkami na základe platnej legislatívy

⁶ Respondenti z väčšiny inštitúcií poskytujúcich sociálne služby a VÚC potvrdzujú túto skutočnosť. Ako dôvod uvádzajú fakt, že priority spočívajú v odlišných oblastiach poskytovateľov sociálnych služieb napr. starostlivosť o deti. (Staroňová 2004)

⁷ V roku 2002 ľudia vo veku nad 65 rokov tvorili až 11% celkovej populácie. Išlo o historické maximum, nárast predstavoval 6% od roku 1995 (Úrad vlády SR, 2002) V rokoch 1995-2002 počet ekonomicky aktívneho obyvateľstva klesol o 12,8%. (Štatistický úrad SR 2002)

Zdroje inovácie

Súkromný sektor je v odbornej literatúre často považovaný za zdroj inovačných myšlienok pre sektor verejný. "Liberalizácia" verejnej správy a verejných služieb známa pod pojmom New Public Management (NPM), ktorá kladie dôraz na manažment, technológie a vzdelanosť, je využiteľná i vo verejnej sfére s cieľom preniesť myšlienky do úspešných realizácií. Technicko-ekonomické výskumy inovácií sa pozerali na inovácie ako na marketingový jav. Je potrebné si však uvedomiť, že väčšina verejných organizácií nefunguje v klasickom trhovom prostredí. (Halvorse – Røste 2003) Táto časť štúdie sa preto zameriava na rozsah inovačných ideí, ktoré tranzitívne krajiny priamo či nepriamo preberajú zo súkromného sektora.

Trhové prvky sa v postkomunistických krajinách začali objavovať až začiatkom 90. rokov spolu s privatizáciou a liberalizáciou štátu a celého hospodárstva. Iba niekoľko respondentov malo priame alebo nepriame skúsenosti s riadením súkromného sektora a vnímanie súkromného sektora sa rôznilo – od pocitu strachu, obáv, nedôvery až po neporozumenie jeho fungovaniu. Väčšina respondentov, keďže neboli oboznámení so súkromným sektorom, mala iba hmlistú, veľmi nejasnú predstavu o tom, ako tento sektor funguje a nepovažovala ho za zdroj inovačných riešení. Napriek tomu sa respondenti našej prípadovej štúdie na oboch úrovniach (poskytovania služieb i tvorby politiky) zhodli, že zavedenie a dodržiavanie štandardov kvality by bolo prvkom trhovej ekonomiky, ktorý by pomohol zvýšiť úroveň poskytovaných služieb a tým zlepšiť finančnú situáciu zariadení sociálnych služieb.

Mnohé z inovačných riešení, ako je napríklad zefektívnenie riadenia alebo financovania či zavedenie rôznych aktérov do poskytovania sociálnych služieb, boli nepriamo prevzaté z teórie New Public Managmentu zo zahraničného verejného sektora. Ako nám potvrdili respondenti, inovácie na Slovensku sú ovplyvnené legislatívnym rámcom a praktikami poskytovania sociálnych služieb v iných krajinách EÚ. Dôležitým zdrojom inovácií na úrovni služieb sú aj domáce a zahraničné partnerské organizácie. Stone (2004) zastáva názor, že takéto partnerstvá a tvorba sietí spája predstaviteľov z rôznych sektorov (trh, štát, občianska spoločnosť) a vytvára spoločný rámec na výmenu informácií, diskusiu, polemiku, presvedčanie a hľadanie riešení. Mnohé prijaté riešenia však v skutočnosti len kopírujú modely krajín západnej Európy bez hlbšieho zamyslenia sa nad ich podstatou⁸.

⁸ Verejná politika a inštitúcie krajín strednej a východnej Európy prevzali inštitucionálne modely EÚ ako súčasť prístupového procesu, ktorý neposkytoval dostatočný priestor na negóciácie. Viď rozsiahlu literatúru o "europinizácii" krajín strednej a východnej Európy a diskusiu o vplyve EÚ na rozvoj spravovania vecí verejných v krajinách strednej a východnej Európy. (napr. Grabbe 2001; Goetz – Wollmann 2001)

V našej prípadovej štúdii zaviedol domov dôchodcov inovačné procesy v rámci svojho zariadenia za účelom dosiahnutia vyšších štandardov kvality služieb s dvomi hlavnými cieľmi: individualizovať a humanizovať starostlivosť pre seniorov (na rozdiel od inštitucionalizovanej starostlivosti predchádzajúceho režimu) na úrovni poskytovania služieb a takto ovplyvniť systém financovania zariadení spôsobom, ktorý by zohľadnil individualizovanú starostlivosť na úrovni politiky. Inovácia teda odzrkadľuje jednak posun vo filozofii poskytovania sociálnych služieb klientovi (zmeny v systéme zmýšľania), ktoré sú výsledkom celkového kontextu prechodného obdobia, ako aj potrebu riešiť fiškálne problémy, ktoré vznikli rovnako v prechodnom období (zníženie vynakladaných financií na sociálne služby a zvýšený dopyt po sociálnych službách).

Štandardy kvality ako napríklad vedenie dokumentácie či individuálne zameraný výber služieb pre klienta boli prevzaté od zahraničných partnerských organizácií v Nemecku, zatiaľ čo mimovládna organizácia Rada pre poradenstvo v sociálnej práci prevzala štandardy kvality z Českej republiky. Riaditeľka nami skúmaného zariadenia udržiava kontakt so sesterskou inštitúciou v Nemecku (cez sieť cirkevných zariadení kongregácie), ktorú osobne navštívila niekoľkokrát. Daný systém poskytovania kvalitných služieb bol pre ňu veľmi inšpiratívny a nesporne stál za zrodom myšlienky inovácie, ktorá sa jej podarila presadiť a rozvinúť doma i vďaka pomoci mimovládnej organizácie Rady pre poradenstvo v sociálnej práci. Ich vzájomná spolupráca vyústila do pilotného projektu štandardov kvality. Ďalším dôležitým zdrojom nápadov sú pilotné projekty iniciované alebo umožnené donormi, napr. pilotný projekt štandardov kvality od Rady pre poradenstvo v sociálnej práci, ktorá vykonala výskum a pilotné štúdie (vrátane našej prípadovej štúdie) o kvalite sociálnych služieb za pomoci medzinárodnej organizácie ASHOKA, ktorá podporuje inovácie a inovačné prostredie. Niektorí respondenti na strategickej (politickej) úrovni uviedli, že situáciu a skúsenosti z iných krajinách používajú skôr ako argumenty pri rokovaniach na domácej scéne než ako zdroj inšpirácie.

Vytvorenie štandardov kvality v domove dôchodcov predstavuje inováciu, ktorá odzrkadľuje posun v zmýšľaní pri poskytovaní sociálnych služieb a potrebu riešiť špecifické problémy vzniknuté v tranzitnom období (napr. zníženie vynakladania finančných prostriedkov a zvyšujúci sa dopyt). Zmeny v zmýšľaní, orientácia na klienta sa stala stredobodom inovačných snáh "humanizácie" prostredia, postupnej deinštitucionalizácie sociálnej starostlivosti a zlepšenia vzťahov medzi pracovníkmi, zariadením a klientmi, t.j. staršími občanmi. V kontexte tranzície sa tento inovačný prístup (aj keď ide o bežné prvky v rozvinutých krajinách) odzrkadlil v materiálno-technických vylepšeniach zariadenia, v zavedení nových (personalizovaných) služieb podľa potrieb klientov a podľa voľnočasových aktivít seniorov až po zavedenie štandardov kvality a riadenie výkonov.

Inovácie sa zároveň sústredili na efektívne vynakladanie finančných prostriedkov. Vo všeobecnosti panovala predstava o nízkej kvalite služieb poskytovaných klientom, (starostlivosť bola skôr inštitucionálneho charakteru, chýbal tu individuálny prístup), neefektívne postupy v rámci organizácie (manažment, odbornosť personálu, rozšírenie škály služieb podľa potrieb klienta a pod.) a existovala snaha presadiť zmenu v prideľovaní finančných prostriedkov pre zariadenia sociálnej starostlivosti. Systém udeľovania „decentralizačnej dotácie“ zo strany štátu cez samosprávu bol považovaný za netransparentný a nepružný vzhľadom na to, že sa viazal na počet klientov v zariadení bez ohľadu na typ a kvalitu služieb, ktoré sa v ňom poskytovali. Riaditeľka zariadenia plánovala zaviesť systém, ktorý by zohľadňoval kvalitu služieb ako prvoradé kritérium pri alokácii finančných prostriedkov a zároveň poskytoval kvalitné služby, ktoré by prinášali dodatočné financie.

Inovácie sa sústredili primárne na klienta⁹, ich cieľom bolo poľudštiť prostredie a zlepšiť vzťahy medzi zamestnancami inštitúcie a klientmi (staršími občanmi). Inovačné snahy sa postupne podarilo presadiť v praxi a inštitúcia zaviedla zmeny. Druhý typ inovácie sa sústredil na zefektívnenie vynakladania prostriedkov, čím by si inštitúcia zaobstarala dodatočné financie. Procesné inovácie sa okrem iného týkali i pracovného prostredia zamestnancov. Zjednodušili sa pracovné postupy a zvýšila sa úroveň poskytovaných služieb. Respondenti sa v rozhovoroch vyjadrili, že existujú dva typy inovácií: prvé sa orientujú na klienta a druhé na postupy (v rámci organizácie alebo systému). Za náročnejšie na presadenie považovali inovácie zamerané na klienta, pretože ich implementácia si spravidla vyžaduje vodcovskú osobnosť so silným charakterom a istými zručnosťami.

Úloha tzv. podnikateľov vo verejnom sektore (policy entrepreneurs)

Pri skúmaní faktorov, ktoré majú vplyv na inovácie, je rola aktérov – podnikateľov vo verejnom sektore veľmi dôležitá. (Roberts 1992) Najmä literatúra o manažmente vo verejnom sektore zdôrazňuje, že manažéri pracujúci vo verejnej sfére by mali zmýšľať inovačne a konať v podnikateľskom duchu. Mintrom (1997: 739) definuje podnikateľov vo verejnom sektore (tzv. policy entrepreneurs) ako „ľudí, ktorí sa pri tvorbe verejnej politiky snažia iniciovať dynamické zmeny“ a pomocou rôznych stratégií získať podporu pre svoje myšlienky napr. „definovať problémy, vytvárať kontakty v politických kruhoch, formovať obsah politickej diskusie a vytvárať partnerstvá“. Bez prítomnosti takýchto „podnikateľov“ by

⁹ Orientácia na klienta (zmena v zmýšľaní a v kultúre) sa zobrazila aj v jazyku. Napríklad pojem „klient“ postupne nahradil výrazy „pacient“ či „obyvateľ“, ktoré sa používali za čias komunizmu.

inovácie neexistovali, hoci na vytvorenie inovačného prostredia sú potrebné vonkajšie zásahy smerom zhora nadol. Jedným z prvých krokov reformy bola transformácia zariadení sociálnej starostlivosti na jednotky so samostatnou právnou subjektivitou. Vďaka tomuto kroku sa riaditelia stali verejnými manažermi s právomocou reorganizovať zariadenie, vytvoriť si vlastnú víziu a v konečnom dôsledku dané zariadenie riadne spravovať a viesť. Ide o dôležitý predpoklad inovačného uvažovania, na ktorom sa zhodli všetci riaditelia v našich rozhovoroch.

Je všeobecne známe, že vyšší manažment má vplyv na inovácie v rámci organizácie najmä vo vzťahu k zamestnancom, k podpore kreativity a celkovej vízie organizácie. (Shoham et al. 2003) Naša prípadová štúdia taktiež zdôrazňuje úlohu riaditeľa pri tvorbe a implementácii (vertikálnej a horizontálnej) inovačných myšlienok v organizácii. To znamená, že hlavnými iniciátormi inovácií sú riaditelia bez ohľadu na to, či stimuly prichádzajú zvonku či zvnútra organizácie. Inovácie na úrovni služieb prebiehajú spôsobom zhora – nadol (top-down), hoci samotný proces implementácie prebieha rôznymi smermi. Spätná väzba, ďalšie nápady od zamestnancov fungujú naopak, na základe vzorca zdola-nahor (bottom-up). Celková implementácia a riadenie inovácií prebieha zhora nadol, spätná väzba prichádza zdola a zvonku napr. od partnerských či iných inštitúcií alebo aktérov. Riaditelia „podnikatelia“ by v skutočnosti neboli takí úspešní, ak by pracovali sami bez pomoci tímu a bez odhodlania napr. pri získavaní informácií o možnostiach zlepšenia štandardu poskytovaných služieb, získaní súhlasu cirkevnej rady alebo pri riadení samotného procesu. Riaditeľka sledovaného zariadenia poznamenala: „Je možné robiť zásadné zmeny pravidiel (zákonov), ak jednotlivec chce... ale literatúra alebo zhoda názorov vám nepovedia, či konáte správne alebo nie, inovácia a ochota konať sú viac o viere v ideu, filozofiu a podporu určitých princípov ...no a potom už len presvedčiť ostatných o vašej pravde.“ (rozhovor s riaditeľkou zariadenia DD sv. Anny, dňa 8. augusta 2004).

Vo vnútri organizácie bolo podľa riaditeľky dôležité najmä medzi zamestnancami tzv. agentov zmien, ktorí by motivovali ostatných a pomáhali by bojovať s odporom vo vlastných radoch. Agentmi zmien sa stali zaničení pracovníci, ktorým sa podarilo šíriť inovačné myšlienky a predstavy ďalej medzi kolegami. Ďalším dôležitým krokom inovačného procesu bolo vytvorenie inšpiratívneho pracovného prostredia a možnosti externého vzdelávania. Vzhľadom na to, že v systéme nie sú možnosti na celoživotné vzdelávanie a osobný rast, riaditeľka podporovala účasť svojich zamestnancov na rôznych školeniach, seminároch, konferenciách či workshopoch. Väčšina z nich bola organizovaná mimovládnyimi organizáciami, prípadne samosprávou alebo ministerstvom.

Riaditelia z nášho výskumu tiež vytvorili systém efektívnej internej komunikácie o novonadobudnutých odborných skúsenostiach. Ako príklad uvedieme

pracovníkov inštitúcie, v ktorej ktokoľvek z personálu po návrate zo školenia alebo konferencie mal povinnosť urobiť krátku prezentáciu o tom, čo sa naučil. Týmto spôsobom sa zamestnanci dokázali lepšie stotožniť s inováciami a oboznámiť sa s možnosťami alternatívneho zmýšľania. Riaditeľka jednej organizácie nám povedala, že: „...vysvetľovanie ostatným znamená porozumieť lepšie novému a ostatným umožniť získať o tom informácie“ (rozhovor s riaditeľkou v DD Staré mesto, 13. júla 2004). Uvedené vhodne ilustruje Borinsov (2001) názor, že manažéri vo verejnom sektore dokážu ovplyvniť prostredie, ktoré v ich prípade zvyčajne nie je pozitívne naklonené k zmenám, a to podporou, stanovením priorít a vytvorením vízie.

Grady (1992) však uvádza, že vytvorenie vhodného interného prostredia je nevyhnutné, no nie je postačujúce, pretože manažér musí komunikovať aj s vonkajšími aktérmi vo verejnej politike. Na Slovensku sú veľmi dôležité vzťahy so samosprávou a ostatnými orgánmi. Inovačný proces na oboch úrovniach (na úrovni tvorby verejnej politiky a na úrovni poskytovania verejných služieb) závisí od schopností a zručností, ktoré sú nevyhnutné v súkromnom sektore ako napr. lobovanie, rokovanie, komunikácia s relevantnými aktérmi, najmä s politikmi, médiami či zriaďovateľmi. Riaditeľka jedného domova dôchodcov k tejto téme podotkla: „...prinúťte poslancov mestského zastupiteľstva zaujímať sa viac o naše problémy a zapojte ich do ich riešenia“. (Rozhovor s riaditeľkou Domova seniorov ARCHA, 7. júla 2004) Na to, aby sme dokázali úspešne presadiť inovácie (či už na úrovni služieb alebo politiky), je potrebné byť dôsledný, mať schopnosti riadiť, vyjednávať a komunikovať.

Inovácie na strategickej úrovni (úroveň tvorby verejnej politiky), ktoré súviseli s transformáciou krajiny, iniciovala vláda, čiže boli vedené zhora nadol. Na druhej strane inovácie na úrovni poskytovania verejných služieb boli často inšpirované aj legislatívou a praxou iných krajín. Napríklad pri príprave nového zákona o sociálnych službách boli vítané podnety od ľudí z praxe (t.j. zdola-nahor), no tento postup nie je zakotvený v systéme. V súvislosti s inováciami na strategickej úrovni (tvorba verejnej politiky) respondenti uvádzali, že “tranzitívna krajina akumulovala množstvo problémov, ktoré sa museli riešiť súčasne” a navyše vo verejnom sektore je zavádzanie inovácií ťažšie a pomalšie ako v ziskovom sektore, keďže “sa musí uchovať kontinuita poskytovaných služieb, a to i napriek tomu, že sa reformami mení celková koncepcia – musí tak byť pripravená i určitá prechodná doba, kým sa naštartujú vnútorné mechanizmy, ale sčasti ešte fungujú tie staré” (rozhovor s poradkyňou štátneho tajomníka MPSVR, 9. júla 2004).

Úloha mimovládnych organizácií (MVO)

Existuje množstvo dôkazov, že inovácie súvisia s typom interakcie a prenosom vedomostí, pričom inovácie možno chápať ako “novú kombináciu” existujúcich a/alebo nových vedomostí. (Edquist 1997) Tieto vedomosti často vychádzajú od rôznych aktérov a vytvárajú vzťahy založené na interakcii, reciprocite a spätnej väzbe. Odborná literatúra sa venuje transferu vedomostí medzi štátom alebo súkromnou a verejnou sférou. Existujú však aj agenti transferu, ktorí patria do neštátnej sféry, alebo majú rôzny pôvod, čo vedie k hybridným kombináciám “umelých inovácií” s cieľom najlepšie odzrkadliť miestne podmienky. (Stone 2003)

V kontexte transformácie zohrávajú mimovládne organizácie významnú úlohu na oboch úrovniach (tvorby verejnej politiky a poskytovania verejných služieb). Ich úloha je nezastupiteľná vo všetkých fázach inovačného procesu od navrhnutia inovácie až po jej implementáciu a to rozpracovaním, šírením a vzdelávaním. Po prvé, mimovládne organizácie sú menšie, aktívne, pružné a čo je dôležitejšie, zriadené za konkrétnym účelom – či už ide o zlepšenie sociálnych služieb alebo budovanie kapacít pre orgány miestnej samosprávy. Po druhé, občianska spoločnosť sa v prechodnom období stala najrýchlejšie sa rozvíjajúcim sektorom (i vďaka zahraničným donorom) a v mnohých prípadoch na seba prevzala úlohu štátu, miestnej samosprávy a vzdelávacích inštitúcií, čím vyplnila vákuum, ktoré vzniklo po zlyhaní starého systému¹⁰. Organizácie takto na seba často preberajú úlohu, ktorú vo vyspelých krajinách zastávajú veľké organizácie. V našej prípadovej štúdii bola úloha mimovládnych organizácií v procese inovácie taktiež nesmierne dôležitá.

Tvorba sietí (networking) predstavuje významný podporný mechanizmus (Edquist 1997), čo sa nám potvrdilo i v našej prípadovej štúdii. Je nesmierne dôležitá pri vytváraní partnerstiev, získavaní informácií (napr. nápady a inšpirácie pri hľadaní alternatív – nazeranie na veci z iného uhla, tvorivosť), ako aj pri negociáciách. Ide o zručnosti, ktoré sú nevyhnutné aj pre úspešné podnikanie. Problémom však zostáva rozšírenie do širších sietí, najmä do administratívneho a legislatívneho systému. Experti na úrovni verejných služieb a verejnej politiky pripisujú obrovskú dôležitosť dvojstrannej komunikácii zdola nahor a zhora nadol a sťažujú sa na neexistenciu systému, ktorý by upravil a zdokonalil takúto komunikáciu. Decentralizáciou kompetencií došlo k prerušeniu toku informácií na horizontálnej a vertikálnej úrovni. Táto nepredvídaná konzekvencia reformy odrezala a znemožnila ministerstvu kontakt s praxou, noví aktéri (mestá, obce,

¹⁰ O úlohe mimovládnych organizácií v tranzitívnych krajinách boli napísané rôzne štúdie. Mimovládne organizácie zastávajú dôležitú funkciu v spoločnosti – poskytujú služby občanom v oblastiach, ktoré nie sú dostatočne pokryté štátom, vykonávajú dohľad nad štátnou mocou a presadzujú politiku pri tvorbe kľúčovej legislatívy v sociálnej oblasti.

územné samosprávy) nezabezpečujú dostatočnú spätnú väzbu, čím je ťažké zhromažďovať údaje pre tvorbu novej legislatívy.

Respondenti sa v rozhovoroch vyjadrili, že mimovládne organizácie pri tvorbe sietí vykonávajú úlohu facilitátora v dvoch oblastiach a) veda a pilotné testovanie inovačných myšlienok; b) šírenie informácií a vzdelávanie. V druhej uvedenej oblasti MVO Rada pre poradenstvo v sociálnej práci na seba prevzala úlohu vedeckej inštitúcie a vykonala analýzu problematiky nízkej kvality sociálnych služieb, následne výsledky zverejnila, pripravila diskusie, v ktorých sa diskutovalo o indikátoroch kvality a spustila pilotné štandardy kvality v niektorých zariadeniach sociálnych služieb. Mimovládne organizácie zároveň zohrali významnú úlohu pri príprave a zriadení nových študijných odborov v oblasti sociálnej práce a starostlivosti (vrátane odboru starostlivosti o starších občanov), ktoré doposiaľ univerzity neponúkali. Spolupracovali s riaditeľmi domovov dôchodcov pri tvorbe nového vysokoškolského študijného odboru, ktorý by spĺňal požiadavky kladené na poskytovanie starostlivosti pre starších občanov. Po otvorení študijného odboru sa niekoľkí riaditelia rozhodli ďalej študovať a do štúdia nabádajú aj svojich zamestnancov. Jedna z respondentiek napríklad pripustila, že: „...množstvo ideí pochádza z môjho štúdia na univerzite, zároveň sa pokúšam aplikovať moje teoretické znalosti a zlepšovať ich“ (rozhovor s riaditeľkou DD Staré mesto, dňa 13. júla 2004).

Mimovládne organizácie boli taktiež facilitátorom pri šírení inovácií na strategickej/politickej úrovni (napr. zapracovanie štandardov kvality do návrhu zákona). Vertikálna komunikácia sa opierala o osobné kontakty s podpornou úlohou mimovládnych organizácií. Aktívni riaditelia spoločne s organizáciou Tabita pravidelne navštevovali samosprávy, regionálne úrady a ministerstvo v snahe priniesť inovácie na úroveň politiky, pričom tvorba sietí bola súčasťou ich stratégie. Napríklad myšlienka zavedenia kvalitatívnych štandardov a spôsobov ich používania bola na obidvoch úrovniach presadzovaná zo strany MVO. Tie poskytli podkladový materiál, pomohli pri pilotnom overovaní v inštitúciách a uskutočnili školenia v danej téme. MVO spolupracovali pri tvorbe novej legislatívy, a to v rámci pracovnej skupiny na ministerstve, ktorá pripravovala nový zákon. Jeho súčasťou mohlo byť aj vymedzenie minimálnych kvalitatívnych štandardov. Mimovládne organizácie teda tvoria spojovací prvok medzi lokálnymi poskytovateľmi služieb a tvorcami politík.

Situácia na úrovni verejných služieb je veľmi podobná. Oficiálne neexistuje orgán, ktorý by napomáhal interakcii medzi zariadeniami sociálnych služieb pre starších občanov alebo medzi zariadeniami a tvorcami politík. Kontakt medzi riaditeľmi domovov dôchodcov bol zabezpečovaný mimovládnym Centrom pre rozvoj samosprávy, ktorý napomáhal diskusii medzi poskytovateľmi služieb a

miestnou samosprávou. Takáto interakcia bola nevyhnutná na šírenie inovácií, brainstorming a školení na horizontálnej úrovni. Na základe tejto iniciatívy sa riaditelia zariadení sociálnych služieb zoskupili do neformálneho združenia, ktoré sa stalo kľúčovým faktorom pri výmene skúseností a vzdelávaní pracovníkov pri zavádzaní inovácií.

Záver

Naša štúdia sa venuje problematike inovácií týkajúcich sa štandardov kvality v domovoch dôchodcov na Slovensku a usiluje sa prispieť k pochopeniu inovácií a podnikania zo strany verejného sektora v transformujúcich sa krajinách.

Skúmaním normatívnych štruktúr a inovačného procesu sa jasne preukázalo, do akej miery vonkajšie administratívne prostredie ovplyvňuje inovácie za predpokladu, že manažérom vo verejnom sektore je ponechaná primeraná operatívna voľnosť. Prenesením kompetencií štátu na orgány samosprávy a nezávislých agentov (noví poskytovatelia sociálnych služieb ako napr. cirkevné rehole a mimovládne organizácie) a zavedením právnej nezávislosti pre inštitúcie sa vytvorilo prostredie, v ktorom sú poskytovatelia sociálnych služieb motivovaní kreovať a zavádzať inovácie.

Prípádová štúdia potvrdila skutočnosť, že pri tvorbe a rozvoji inovácií zohrávajú primárnu úlohu manažéri verejných zariadení (riaditelia zariadení sociálnych služieb), a to vytváraním vhodného prostredia a sietí kontaktov s vonkajšími a vnútornými aktérmi verejnej politiky. Pre zavádzanie inovácií je nesmierne dôležité aj samotné presvedčenie týchto manažérov (riaditeľov organizácií), ktoré sa odzrkadlilo v snahe “humanizovať” inštitúcie a “individualizovať” poskytované služby pre starších občanov. Táto vízia sa napokon premietla do poskytovania komplexných služieb (sociálnych a zdravotných) podľa špecifických potrieb klientov, čím došlo k zmene v systéme, ktorý doposiaľ striktno oddeľoval sociálnu a zdravotnú starostlivosť. Ďalšiu akceleráciu procesu spôsobil nedostatok financií v oblasti sociálnych služieb i napriek tomu, že daná sféra ešte stále nie je dostatočne sťaživá. Prípádová štúdia preukázala, že nielen riaditelia zariadení a politici zohrávajú významnú úlohu v inovačnom procese, ale aj mimovládne organizácie, a to najmä v oblasti šírenia inovácií, vzdelávania a transferoch na úrovni tvorby verejnej politiky. Platí to najmä v prípade transformujúcich sa krajín, kde systémy výmeny informácií na horizontálnej a vertikálnej úrovni boli narušené a nové zatiaľ neexistujú.

Neziskové organizácie na seba prevzali taktiež rolu facilitátora na úrovni verejných služieb a tvorby politiky, ako aj medzi samotnými zariadeniami sociálnych služieb. Mimovládne organizácie zároveň udržiavajú kontakty s externými (zahraničnými) inštitúciami, v dôsledku čoho dokážu prevziať a šíriť nové myšlienky

a verejnú politiku. Štúdia zdôrazňuje dôležitosť úlohy manažérov pri tvorbe a implementácii inovácií vo verejnom sektore. Štúdia v oblasti podnikania verejného sektora a tvorby nových, inovačných postupov môže byť východiskovým bodom pre ďalší výskum v danej oblasti.

Katarína Staroňová – prednáša na Ústave verejnej politiky Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave. Je absolventkou Wagner School of Public Service, New York University, USA. Venuje sa problematike spravovania verejných služieb, štátnej služby, procesom verejnej politiky, vrátane dopadových štúdií.

Ľudmila Malíková – je riaditeľkou Ústavu verejnej politiky Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave. Je koordinátorkou niekoľkých medzinárodných výskumných projektov so špecializáciou na verejnú správu a politiku, politicko-administratívne vzťahy na centrálnej a miestnej úrovni v SR.

LITERATÚRA

- BORINS, S., 2001: Encouraging Innovation in the Public Sector. *Journal of Intellectual Capital*, Vol. 2, no. 3, s. 310-319.
- DEN HERTOOG, F., 2003: *Doing case studies in PUBLIN*. PUBLIN Working Papers.
- EDQUIST, C., 1997: Introduction. In C. Edquist (ed.), *Systems of Innovation. Technologies, Institution and Organizations*, London, Pinter Publisher, s. 1-35.
- ELSTER, J. – OFFE, C. – PREUSS, U. K., 1998: *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press.
- European Commission 2002. In *Brief: The Social Situation in the European Union*. Luxemburg: European Commission.
- FROST, P. J. – EGRI, C. P., 1991: The Political Process of Innovation. *Research in Organizational Behavior*, Vol. 13, s. 229-295.
- GOETZ, K. H. – WOLLMANN, H., 2001: Governmentalizing Central Executives in post-communist Europe: a four country comparison. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, no. 6, s. 867-887.
- GRABBE, H., 2001: How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, no. 6, s. 1013-1031.
- GRADY, O. D., 1992: Promoting Innovations in the Public Sector. *Public Productivity and Management Review*, Vol. XVI, no. 2, s. 157-171.
- GREEN, L. – HOWELLS, J. – MILES, I., 2001: *Services and Innovation: Dynamics of Service Innovation in the European Union*. Final Report December 2001. PREST and CRIC University of Manchester.
- Guide of Social Services in Slovak Regions* 2003. Bratislava: S.P.A.C.E.

- HALVORSE, T. – ROSTE, R., 2003: *On the differences between public and private sector innovation*. PUBLIN Working Papers.
- MINTROM, M., 1997: Policy Entrepreneurs & the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3, s. 738-770.
- MOLINA, A. H., 1990: Transputers and Transputer-based Parallel Computers: Socio technical Constituencies and the Build up of British-European Capabilities in Information Technology Research. *Research Policy* 19, s. 309-333.
- MUMFORD, M. D. – SCOTT, G. M. – GADDIS, B. – STRANGE, J. M., 2002: Leading creative people: Orchestrating expertise and relationships. *The Leadership Quarterly*, Vol. 13, no 6, s. 705-750.
- Kvalitné sociálne služby [Quality in Social Services]* 2003, Bratislava: Rada pre poradenstvo v sociálnej práci [Council for advice in Social Work].
- ROBERTS, N. C., 1992: Public Entrepreneurship and Innovation. *Public Productivity and Management Review*, Vol. 16 (Winter), s. 137-140.
- SHOHAM, A. – RUVIO, A. – VIGODA, E. – SCHWABSKY, N., 2003: Organizational Innovativeness in the Public Sector: Towards a Nomological Network. PUBLIN Working Papers.
- STAROŇOVÁ, K., 2005: Innovations in Social Services: Case studies Analysis. PUBLIN Working Papers. Fifth Framework, Oslo, NIFU STEP.
- STAROŇOVÁ, K., 2004: Report from Public Sector Senior Managers – Interview in Social Services: Services to Seniors in Residential Facilities. PUBLIN Working Papers, Oslo, NIFU Steps.
- STONE, D., 2004: Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalization’ of Policy. *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No 3, s. 545-566.
- VAN DE VEN, A. H. et. al, 1999: *The Innovation Journey*. New York, Oxford, Oxford University Press.

PRIMÁRNE ZDROJE

- MPSVR 2002, *Report on Social Situation of Citizens of Slovakia*.
http://www.employment.gov.sk/statistika/soc_sprava_2002/sprava02.html
- Návrh Zákona o sociálnych službách, september 2007
www.sspr.gov.sk/texty/File/Pondelok/Brichtova.pps
- Zákon č. 195/1998 Zb. o sociálnej pomoci
- Zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení
- Zákon č. 135/1992 Zb. o poskytovaní sociálnych služieb právnickými a fyzickými osobami
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
- Zákon č. 416/2001 Zb. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky
- Zákon č. 543/1990 Zb. o štátnej správe sociálneho zabezpečenia
- Zákon č. 221/1996 Zb. o územnom a správnom usporiadaní

ROZHOVORY

Prepisy jednotlivých rozhovorov sú k dispozícii u autoriek.