

VILNIUS UNIVERSITY
LITHUANIAN CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH

Eugenijus Dunajevs

DEVELOPMENT OF PERSONAL SOCIAL SERVICES IN POST-COMMUNIST
LITHUANIA

Summary of doctoral dissertation
Social sciences, sociology (05 S)

Vilnius, 2011

Dissertation was prepared at Vilnius University, 2006–2010.

Dissertation supervisor

Doc. dr. Laimutė Žalimienė (Vilnius University, social sciences, sociology – 05 S).

The dissertation will be defended at Vilnius University Council of Sociology Science Trend.

Chairman:

Prof. habil. dr. Arvydas Virgilijus Matulionis (Lithuanian Centre for Social Research, Social Sciences, Sociology – 05 S).

Members:

Prof. habil. dr. Zenonas Norkus (Vilnius University, Social Sciences, Sociology – 05 S).

Prof. dr. Arūnas Poviliūnas (Vilnius University, Social Sciences, Sociology – 05 S).

Prof. dr. Arvydas Guogis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Economics – 04 S).

Doc. dr. Rasa Naujanienė (Vytautas Magnus University, Social Sciences, Sociology – 05 S).

Opponents:

Prof. dr. Romas Lazutka (Vilnius University, Social Sciences, Sociology – 05 S).

Prof. dr. Nijolė Večkienė (Vytautas Magnus University, Social Sciences, Educology – 07 S).

The dissertation will be defended at a public hearing by the Council of Sociology Science Trend on 8 April 2011 at 11 a.m. at the Vilnius University Faculty of Philosophy conference hall (room 201A).

Address: Universiteto g. 9/1, LT-01513, Vilnius, Lithuania.

Phone: +370 5 2667606, Fax: +370 5 2667600, email: fsf@fsf.vu.lt

A summary of the dissertation was submitted on 8 March 2011.

The dissertation is available at the libraries of Vilnius University and the Lithuanian Centre for Social Research.

VILNIAUS UNIVERSITETAS
LIETUVOS SOCIALINIŲ TYRIMŲ CENTRAS

Eugenijus Dunajevs

ASMENINIŲ SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMOS RAIDA
POSTKOMUNISTINĖJE LIETUVOJE

Daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, sociologija (05 S)

Vilnius, 2011

Disertacija rengta 2006-2010 metais Vilniaus universitete,

Mokslinis vadovas:

Doc. dr. Laimutė Žalimienė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, sociologija – 05 S).

Disertacija ginama Vilniaus universiteto Sociologijos mokslo krypties taryboje.

Pirmininkas:

Prof. habil. dr. Arvydas Virgilijus Matulionis (Lietuvos socialinių tyrimų centras, socialiniai mokslai, sociologija – 05 S).

Nariai:

Prof. habil. dr. Zenonas Norkus (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, sociologija – 05 S).

Prof. dr. Arūnas Poviliūnas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, sociologija – 05 S).

Prof. dr. Arvydas Guogis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, ekonomika - 04 S).

Doc. dr. Rasa Naujanienė (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, sociologija – 05 S).

Oponentai:

Prof. dr. Romas Lazutka (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, sociologija – 05 S).

Prof. dr. Nijolė Večkienė (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, Edukologija – 07 S).

Disertacija bus ginama viešame Sociologijos mokslo krypties tarybos posėdyje 2011 m. balandžio 8 d. 11 val. Vilniaus universiteto Filosofijos fakulteto konferencijų salėje (201 a.).

Adresas: Universiteto g. 9/1, LT-01513, Vilnius, Lietuva.

Tel.: +370 5 2667606, fax.: +370 5 2667600, el. paštas: fsf@fsf.vu.lt

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2011 m. kovo 8 d,

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto ir Lietuvos socialinių tyrimų centro bibliotekose.

INTRODUCTION

1. Significance of research

The social and economical structure of post communist Lithuania is developing according to Western societies (Norkus 2008), so after the twenty years of social and economical changes it is possible to evaluate the results of the post communist transformation. One of the ways to evaluate the results is to compare the social and economical structures. There are comparative studies of political and economical structures (Norkus 2008), welfare state (Aidukaitė 2004; Bernotas, Guogis 2003; 2006), pension systems (Lazutka 1997; 2003; 2007a; 2007b). But there are no comparative studies of personal social services, which are one of the key elements of welfare state. There are five key elements or substructures of the welfare state: *social security, health care, education, housing and personal social services*.

Significance of the personal social services in contemporary Welfare states is caused by aging society, changes in labor market and family structure. The comparative study can reveal the capability of Lithuania's personal social services to work out the special problems generated by contemporary societies.

2. Dissertation objective and tasks

The objective of the dissertation is to identify the main features of Western personal social services in institutional and organizational structure of post-communist Lithuania.

The objective entails the following tasks:

- To present neoinstitutional theory of social structure, mechanisms of governance and social development.
- To analyze the institutional and organizations structure of personal social service in contemporary Western societies.
- To analyze the institutional and organizational structure of personal social services in post-communist Lithuania.

3. The dissertation defends the following thesis:

- Through the lens of neoinstitutional theory it is possible to specify the special features of development in the institutional and organizational structure of personal social services.
- The main features of the institutional and organizational structure of personal social services in contemporary Western societies are: *welfare pluralism; decentralized, deconcentrated and participatory governance; quasi markets; new public management; deinstitutionalized provision of personal social services.*
- The responsibility for the provision of personal social services is shared between public, NGO, informal and for-profit sectors (welfare pluralism) in post-communist Lithuania.
- The governance of personal social services is decentralized, deconcentrated and participatory in post-communist Lithuania.
- The resources of personal social services are allocated by quasi markets in post-communist Lithuania.
- The management mode of personal social services is new public management in post-communist Lithuania.
- The provision of personal social service is deinstitutionalized in post-communist Lithuania.

4. Scientific novelty of the dissertation

There are some studies, where personal social services are analyzed holistically. The most systematic researches were conducted by Laimutė Žalimienė (1999; 2003a; 2003b; 2009) and Albinas Bagdonas (2001). It is important to acknowledge that in other studies of personal social services, one or two elements of the institutional and organizational structure are analyzed.

The institutional and organizational structure of welfare pluralism in personal social services was analyzed by L. Žalimienė (2003; 2006).

The structure of personal social services governance was studied by L. Žalimienė (2003) and Margarita Išoraitė (2007).

The institutional and organizational structure of quasi markets in post-communist Lithuania were analyzed by Raimonda Bikmanienė (2005) and L. Žalimienė and Romas Lazutka (2009).

The institutional and organizational structure of new public management in personal social services were analyzed by L. Žalimienė (2001); Arvydas Guogis and Dangis Gudelis (2005), Audreonė Vareikytė, Adolfas Kaziliūnas, A. Guogis, D. Gudelis (2006), Birutė Švedaitė (2007).

The deinstitutionalization of personal social services and the development of community care in post-communist Lithuania were analyzed by Eglė Rimšaitė (2006).

In the perspective of neoinstitutional theory personal social services are analyzed as the institutional and organizational structure. The institutions are the rules of the game. The organizations are the players of the game. The changes in the institutional and organizational structure of personal social services are incremental. The changes of the institutional and organizational structure occur at the so called critical conjunctures, the short periods of time, when it is possible to make decisions which by the logic of positive feedback will develop into institutional changes.

5. Structure of the dissertation

The structure of dissertation is organized according to social research process developed by Charles Ragin (1994).

The first part of dissertation is devoted to get analytical frame of personal social services. The definition of personal social services is constructed in the first chapter. Personal social services describe a range of services provided by public authorities for a number of social groups. The construction of the personal social services institutional and organizational structure is shown in figure 1.

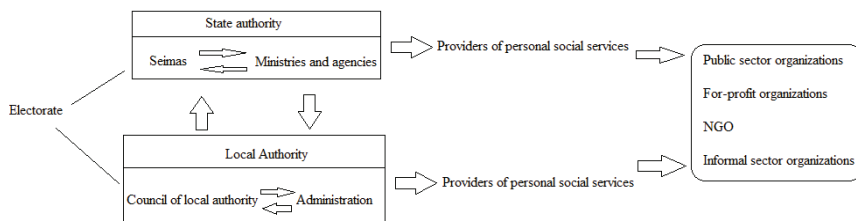


Figure 1. *The construction of the personal social services institutional and organizational structure in post-communist Lithuania.*

The neoinstitutional theory of social structure, mechanism of governance and social development is presented in the second chapter. In the perspective of neoinstitutional theory, personal social services are analyzed as the institutional and organizational structure, where institutions are the rules of game and organizations are the players of the game. The changes in the institutional and organizational structure of personal social services are incremental.

The personal social services are the contemporary institutional and organizational structure of social help and care. The analysis of the development of institutional and organizational structure of social care or help reveals that the contemporary structure of personal social services is the result of institutional changes that took place at the last critical conjuncture.

The contemporary institutional and organizational structure of personal social services is analyzed in the fourth chapter. It is possible to identify five main features of the contemporary structure of personal social services: *welfare pluralism, deconcentrated, decentralized and participatory governance, quasi markets, new public management, and deinstitutionalized provision of personal social services.*

The institutional framework of welfare pluralism in personal social services is presented in table 1.

Table 1. *The institutional framework of welfare pluralism in personal social services.*

	Participation of organizations		Incentives for the organizations		Incentives for the service users	
	<i>allow</i>	<i>restrict</i>	<i>allow</i>	<i>restrict</i>	<i>allow</i>	<i>restrict</i>

Public	Public sector organizations can provide personal social services.	Personal social services can be provided by different organizations.	Public resources for the public sector organizations have to be increased.			Services after the means tested.
NGO	NGO can provide personal social services.		1. Public resources for the NGO have to be increased. 2. There are tax privileges for the organizations.		The price of personal social services is subsidized by public.	
For-profit	For-profit organizations can provide personal social services.		Public resources for the For-profit sector organizations have to be increased.		The price of personal social services is subsidized by public.	
Informal	Informal sector organizations can provide personal social services.		1. Public resources for the informal sector organizations have to be increased. 2. The members of family must take care of other members.		The costs of personal social services provision is subsidized by public.	

There is the share of responsibility for the provision of personal social services between public, NGO, informal and for-profit sectors in welfare pluralism. After the golden age of welfare state there were introduced two sets of institutions. The first set of institutions was devised to restrict the access to publically financed personal social services. The second set of institutions was devised to promote informal, NGO and for-profit sectors in to the provision of personal social services.

The institutional framework of decentralized, deconcentrated and participatory governance of personal social services is presented in table 2.

Table 2. *The institutional framework of decentralized, deconcentrated and participatory governance of personal social services.*

The forms of public governance	Institutions		Public governance
	Allow	Restricts	
<i>Decentralized governance</i>	1. Local authority has the right to make decisions. 2. Local authority has the right to construct budget.	1. Local authority has not the right to make decisions. 2. Local authority has not the right to construct budget.	<i>The formation of decisions</i>
<i>Participatory governance</i>	Members of community have the right to participate in the making of decisions.	Members of community have not the right to participate in the making of decisions.	
<i>Deconcentrate d governance</i>	Local authority has the right to implement decisions.	Local authority has not the right to implement decisions.	<i>The implementations of decisions.</i>

The decentralized governance of personal social services is constructed by two types of institutions. The first set of institutions delegates the right to make decisions from central authority organizations to local authority organizations. The second set of institutions provides the right to construct the budget of the local authority. Participation in the process of decisions making is devised by the institutional structure, where requirements to make decisions are based on the consensus between service users, service user organizations, service providers, tax payers and public authorities. Deconcentrated governance is related to the implementation of decisions. The deconcentrated governance is built by institutional set, where the right for the implementation of the decisions is delegated to special relatively autonomous agencies or to regional or local bodies of government.

The institutional framework of market type devices is presented in table 3.

Table 3. *The institutional framework of market type devices in personal social services.*

	Service providers	Service users	Public authority
Contracting in	Only private sector organizations	There is no possibility to choose service provider	Selects the providers and monitors the processes of services provision.
Contracting out	Any type of organizations can be service provider	There is no possibility to choose service provider	Selects the providers and monitors the processes of services provision.
Vouchers	Only certificated organizations can be service providers.	Service users can choose the service provider	Mediates between service providers and service users.
Direct payments	Any type of organizations can be service provider	Service users can choose the service provider	
Franchise	Only private sector organizations		Authorizes the type of services that must be provided.

Quasi markets are consciously constructed markets in the allocation of public resources. The quasi markets can be constructed by the five types of market type devices. Contracting in is the market type device, where public resources are allocated only to private sector organizations and the users of the services (publically financed) can't choose the service provider. The choices are done by public authority organizations. Contracting out is almost the same as contracting in, but there public resources are allocated to any type of organizations. Vouchers allocate public resources to certified organizations. The service user has the right to choose the service provider. The public authorities mediate between service users and service providers. Direct payments are provided to special social groups. It is accepted, that these people know

their needs best, so they can allocate public resources in the most effective way. Franchise is the market type devise, where public authority delegates the right to provide some kind of services to private sector organizations.

The institutional framework of deinstitutionalized provisions of personal social services and community care is presented in table 4.

Table 4. *The institutional framework of deinstitutionalized provision of personal social services.*

Deinstitutionalization		Community care	
Allow	Restrict	Allow	Restrict
1. Service user is autonomous. 2. The rules and criterions for the service users to get stationary personal social services are strict.	1. Service user is not autonomous. 2. The rules and criterions for the service users to get stationary personal social services are not strict.	1. There must be community care. 2. Informal sector organizations and NGO are eligible for the provision of services.	1. There must not be community care. 2. Informal sector organizations and NGO are not eligible for the provision of services.

The movement of deinstitutionalization is twofold process. The first part is to deinstitutionalize the existing institutional framework for the provision of personal social services. The second part is to create alternative institutional and organizational structure for the provision. The indicator of deinstitutionalization is the declining number of residents in the foster care organizations. The indicator of community care is the increasing number of community care service users.

The institutional framework of new public management in personal social services is presented in table 5.

Table 5. *The institutional framework of new public management in personal social services.*

Elements of NPM	Allow	Restricts
<i>The management of human resources</i>	1. The resources of organizations depend on results; 2. There must be the management of human services;	1. The resources of organizations don't depend on results; 2. There must be the administrations of personal.
<i>The management of results</i>	1. The resources of organizations depend on results; 2. There is measurement of effectiveness, quality, effectivity, economy in public sector. The measurement of effectiveness, quality, effectivity, economy takes in to account service users, tax payers.	1. The resources of organizations don't depend on results;
<i>Managerialism</i>	1. The resources of organizations depend on results; 2. The managers are responsible for the results of organization; 3. The managers have the right to control professionals.	1. The resources of organizations don't depend on results; 2. The managers are not responsible for the results of organization; 3. 3. The managers have the right to control professionals.
<i>Strategic planning</i>	1. The resources of organizations depend on results; 2. There must be strategic planning.	1. The resources of organizations don't depend on results;

<i>Marketing</i>	1. The resources of organizations depend on results; 2. There must be marketing.	1. The resources of organizations don't depend on results;
------------------	---	--

The main task of new public management is to install the discipline of the market in to public sector organizations. The requirement for the successful installation of new public management is to construct the special set of institutions. The recourses of organizations must be connected with the performance of organizations. When there is the connection between recourses and performance, organizations must strategically plan their recourses and actions.

Part two presents the research strategy used to analyze the institutional and organizational structure of personal social services in post-communist Lithuania. There were two types of data sources: the aggregated organizational data provided by public authority organizations and the sets of institutions in the form of written laws. The institutions were analyzed using techniques of text analysis. The organizational data was analyzed using techniques of statistical analysis.

CONCLUSION

In order to explore the development of main features of institutional and organizational structure of personal social services in post-communist Lithuania, the neoinstitutional theory was used. The social phenomena through the lens of neoinstitutional perspective are relatively stable institutional and organizational structures. The changes in institutional and organizational structures occur at the critical conjunctures - non stable periods of time. The institutional and organizational structure of contemporary personal social services in western societies was formed in the end of seventh decade. There are five key features of the institutional and organizational structure of personal social services: *welfare pluralism, deconcentrated, decentralized and participatory governance, quasi markets, new public management, deinstitutionalized provision of personal social services and community care.*

In order to identify the key features of contemporary institutional and organizational structure in post communist Lithuania the empirical research was conducted. According to the results of the empirical research:

1. There is institutional structure of welfare pluralism in post-communist Lithuania. But the organizational structure doesn't correspond to the institutional structure. There is no declining in the role of public sector organizations. Also the roles of for-profit sector, NGO and informal sector organizations, are not significant in the provisions of personal social services. The difference between institutional and organizational structure can be explained by the institutional and organizational structure of personal social services at the critical conjuncture, the type of institutional change, and the specifics of social structure. The post-communist transition started with developed network of stationary provided personal social services for older people, disabled people and children. In the process of social and economical transformation new social problems raised and the demand for personal social services increased. In the lack of NGO and for-profit organizations (institutional and organizational structure of these organizations was in the beginning of creation), the best way (with lowest costs) to satisfy the increased demand was to develop the provision of personal social services by public sector organizations.
2. The governance structure of personal social services in post-communist Lithuania's can be described as deconcentrated, but not decentralized and participatory. The explanation of the existing governance structure of personal social services can be derived by the analysis of formal and informal institutional structure, the way of institutional change and the direction of institutional change at the critical conjuncture. Decentralized and participatory governance of personal social services were not the goals of political decisions. The task of institutional changes was as quickly as possible to create the institutional and organizational structure of western societies in post-communist Lithuania. The best way to achieve results as quickly as it is possible is to have the full control of the process. The second reason is the institutional and organizational structure of governance at critical conjuncture. The third reason is the structure of informal institutions. And more specifically – the institutional structure of civil society is weak.
3. There are two types of market type devices used in the allocation of public recourses for personal social services: contracting in and direct payments. The institutional basement for the quasi market in personal social services was built in

2006 by the new law of social services. It is worth to acknowledge that from 1997 there were possibilities to use quasi markets in the allocation of public resources for personal social services, but after 2006 it became mandatory. Direct payments play no important role in the allocation of public resources for personal social services. The institutional base for this type of market type device was created in 1996. After the 2000 there is declining in direct payments use. The weak role of direct payments in the allocation of public resources can be explained by the goal of direct payments. The goal of direct payments is to compensate underdeveloped infrastructure of personal social services in the rural Lithuania.

4. The development of personal social services in post communist Lithuania can't be described as deinstitutionalization, because there is no declining in the number of persons, who gets stationary, provided personal social services. There are institutions which establish the autonomy of service user, but the existing organizational structure of personal social services was not dismantled, but was adapted to the new social settings. But there is another trend – the rise of community care services. The impressive rise of community care services was in 2006 and it is connected with the use of Europe Union structural funds.
5. The elements of new public management were installed in Lithuania's personal social service in 2006. The main institutions will start to work in 2013, so it is impossible to evaluate the results of new public management in Lithuania personal social services. It is worth to acknowledge that some elements of new public management appear before 2006.

SCIENTIFIC PUBLICATIONS ON THE TOPIC OF THE DISSERTATION

Articles:

1. Dunajevus, Eugenijus. Socialinių paslaugų sistemos raida gerovės pliuralizmo požiūriu. Sociologija. Mintis ir veiksmas / Klaipėdos universitetas. 2009, nr. 2. ISSN 1392-3358 p. 120-129.
2. Dunajevus, Eugenijus. Kas yra socialinis darbas. STEPP : socialinė teorija, empirija, politika ir praktika / Vilniaus universiteto Specialiosios psichologijos laboratorija. 2009, nr. 5. ISSN 1648-2425 p. 17-28.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

EUGENIJUS DUNAJEVAS

E-mail: eugenijus.dunajevus@gmail.com

Education:

2000-2004 Bachelor's in Social Work, Vilnius University, Lithuania;

2004-2006 Master's in Social Work, Vilnius University, Lithuania;

2006-2010 Doctoral studies, Vilnius University, Lithuania.

Scholarly interests: social theory, social work theory, social policy, public administration, social research methods.

Įvadas

1. Darbo aktualumas ir mokslinis naujumas

Vienas iš šiuolaikinių gerovės valstybių¹ elementų yra asmeninės socialinės paslaugos (ASP), kurios daugelyje Vakarų demokratijų susiformavo auksiniu gerovės valstybės laikotarpiu (1950-1974), pasižymėjusiu socialinių programų aprėpties didėjimu. Nuo aštuntojo dešimtmečio pabaigos gerovės valstybės plėtra sustojo. Šis faktas interpretuojamas kaip savo augimo ribų pasiekimas (Flora 1986) arba kaip prisitaikymas prie pakitusių socialinių ir ekonominių aplinkybių (Esping-Andersen 2000; Pierson 1994; 2001; Taylor-Gooby 2004a). Prisitaikymas apėmė pokarinės gerovės valstybės plėtrą sąlygojančios institucinės ir organizacinės struktūros pertvarkymus (gerovės valstybės augimo sustabdymas, recalibracija ir piliečių komodifikacija), bet ne jos išardymą (Pierson 2001). Šie pertvarkymai palietė ir ASP sferą, o pertvarkymų rezultatai Vakarų šalyse gali būti apibūdinti tokiais susiformavusiais ASP institucinių ir organizacinių struktūrų pagrindiniais bruožais: *gerovės pliuralizmas, kvazi rinkos, decentralizuotas, dekoncentruotas ir dalyvaujantis ASP valdymas, naujoji viešoji vadyba, deinstitucionalizacija ir savarankiškumą palaikančių ASP plėtra.*

Lietuvoje jau dvidešimt metų pagal liberaliųjų demokratiškos šalies pavyzdį formuojama gerovės valstybės institucinė ir organizacinė struktūra, todėl galima identifikuoti ir įvertinti pasiektus rezultatus, o kartu ir matyti tolimesnę šalies gerovės režimo raidos kryptį. Plačiausiai gerovės režimo institucinę ir organizacinę struktūrą kaip sudėtinę lietuviškojo kapitalizmo ir demokratijos dalį lyginamuoju aspektu tyrinėjo Zenonas Norkus (2008). Siauresnius Lietuvos gerovės režimo tyrimus atliko Jolanta Aidukaitė (2004), Dainius Bernotas ir Arvydas Guogis (2003; 2006). Romas Lazutka (1997; 2003; 2007a; 2007b) tyrinėjo Lietuvos socialinio draudimo sistemos raidą. Viešojo administravimo sistemą ir jos teikiamas paslaugas lyginamuoju aspektu nagrinėjo Žilvinas Židonis (2006). Lietuvos ASP kaip visumą tyrinėjo Albinas

¹ Reikia pažymėti, kad lyginamuosiuose politinės ekonomijos tyrimuose galima išskirti dvi skirtingas gerovės valstybės tyrimų kryptis. Pirmoji kryptis – tai gerovės valstybių arba gerovės režimų tradicija (Esping-Andersen 1990), o antroji – kapitalizmą įvairovės perspektyva (Hall, Soskice 2001). Kaip nurodo Walteris Korpi (2006), esminis skirtumas tarp šių kryptių yra šis: gerovės valstybių tradicija *gerovės valstybę* mato kaip kovos tarp darbo ir kapitalo rezultatą, o kapitalizmą įvairovės perspektyvoje *gerovės valstybę* yra sudėtinė nacionalinių gamybos sistemų dalis. Kitaip tariant, gerovės valstybės tradicijoje akcentuojamas konfliktas, o kapitalizmą įvairovėje funkcionalumas. Kapitalizmą įvairovės tyrimų tradicija gimė neoinstitucionalizmo perspektyvoje. Šiame darbe gerovės valstybę analizuojama kapitalizmą įvairovės arba platesnėje neoinstitucionalizmo perspektyvoje.

Bagdonas (2001) ir Laimutė Žalimienė (1999; 2003a; 2003b; 2009). Tačiau kituose tyrimuose dominuoja vieno kurio nors ASP bruožo analizė. Gerovės pliuralizmo raiška Lietuvos ASP sistemoje buvo tyrinėjama L. Žalimienės (2003; 2006). Lietuvos ASP valdymo sistemą analizavo L. Žalimienė (2003) ir Margarita Išoraitė (2007). Atskiri kvazi rinkas diegiantys RTM buvo nagrinėjami Raimondos Bikmanienės (2005) ir L. Žalimienės ir Romo Lazutkos (2009). NVV elementai Lietuvos ASP buvo tiriami L. Žalimienės (2001), Arvydo Guogio ir Dangio Gudelio (2005), Audronės Vareikytės, Adolfo Kaziliūno, A. Guogio ir D. Gudelio (2006), Birutės Švedaitės (2007). Lietuvos ASP deinstitutionalizacijos procesas ir savarankiškumą palaikančių ASP plėtra tyrinėta Eglės Rimšaitės (2006).

Tačiau platesniame lyginamuoju su Vakarų šalimis kontekste Lietuvos ASP raida po Nepriklausomybės atkūrimo nebuvo plačiai tyrinėta, todėl spręsti apie jos panašumą ar skirtumą su Vakarų šalių ASP sistemomis nėra galimybių.

Lietuvos ASP tyrimas aktualus ir siekiant įvertinti esamos Lietuvos ASP institucinės ir organizacinės struktūros ypatumus, tai svarbu efektyviai sprendžiant asmenų, turinčių specifinius poreikius, gerovės problemas. Vakarų šalyse keičiasi neformalaus sektoriaus vaidmuo teikiant ASP (Szelewa, Polakowski 2008), keičiasi viešojo sektoriaus galimybės teikti ASP (Anttonen, Sipila 1996; Vogel 1999), keičiasi pati socialinė struktūra (Tester 1999). Visi šie pokyčiai skatina ieškoti naujų būdų, kuriais būtų galima spęsti susidarancias problemas (Ascoli, Ranci at al. 2002; Pavolini, Ranci 2008), ir juos kritiškai vertinti (Goldberg 1987; Miller, McFall 1991; Porton 1994; 1996; Clarke 1996; Baines 2004). Kadangi Lietuvos visuomenei daugeliu atveju būdingos panašios kaip ir Vakarų šalyse socialinės problemos, kurioms spręsti būtinos ASP, lygindami Lietuvos ASP institucinę ir organizacinę struktūrą su Vakarų šalių struktūros pagrindiniais bruožais, galime vertinti, kaip ir kiek Lietuvos ASP yra pasirengusi atsakyti į šiuolaikinių visuomenių generuojamas socialines problemas. O tuo pačiu išvelgti kryptis, kuriomis ASP institucinė ir organizacinė struktūra turėtų ar galėtų būti toliau plėtojama.

Šio darbo naujumas yra ir iki šiol plačiau ASP tyrimams nenaudotos neoinstitucionalizmo teorinės perspektyvos taikymas. Ši teorinė prieiga leido identifikuoti mechanizmus, kurie sąlygojo Lietuvos ASP institucinės ir organizacinės struktūros ypatumus bei skirtumus nuo Vakarų šalių.

2. Darbo tikslas ir uždaviniai

Šio darbo tikslas yra *ištirti Vakarų šalių asmeninių socialinių paslaugų institucinės ir organizacinės struktūros pagrindinių bruožų raišką postkomunistinės Lietuvos ASP.*

Siekiant darbo tikslo², keliami šie uždaviniai:

1. Pristatyti neoinstitucionalizmo teorinę perspektyvą kaip įrankį ASP institucinės ir organizacinės struktūros analizei.
2. Išanalizuoti šiuolaikinių Vakarų šalių ASP institucinę ir organizacinę struktūrą.
3. Išanalizuoti Lietuvos ASP institucinę ir organizacinę struktūrą.

3. Ginamieji teiginiai

Darbe ginami šie teiginiai:

- Neoinstitucionalizmo teorinė perspektyva leidžia atskleisti ASP institucinės ir organizacinės struktūros raidos ypatumus.
- Vakarų šalių ASP pagrindiniai bruožai yra gerovės pliuralizmas, decentralizuotas, dekoncentruotas ir dalyvaujantis ASP valdymas.
- Lietuvos ASP reiškiasi tokie bruožai:
 - o atsakomybės už ASP teikimą paskirstymo konfigūracija atspindi gerovės pliuralizmą;
 - o ASP valdymas yra decentralizuotas, dekoncentruotas ir dalyvaujantis;
 - o ASP išteklių yra skirstomi rinkos tipo mechanizmų (RTM) pagalba;
 - o viešojo sektoriaus organizacijos (VSO), teikiančios ASP, yra valdomos remiantis naująja viešąja vadyba (NVV);
- ASP yra deinstitutionalizuota.

² Šiame darbe remiamasi Charles Ragino (1994) socialinio tyrimo teorija. Raginas teigia, kad socialinio tyrimo tikslas yra pateikti socialinio pasaulio reprezentaciją, paveikslą, kuris yra idėjų/teorijos ir įrodymų/duomenų sąveikos rezultatas. Teorija ir duomenys sąveikauja trimis būdais - tyrimo strategijomis (kiekybinė, lyginamoji ir kokybinė). Kiekybine strategija siekiama atrasti ryšius tarp dviejų ir daugiau atvejų (angl.: *case*), tiriant atvejų savybes (pavyzdžiui, tyrinėjame ryšį tarp vaikų mokymosi rezultatų ir namuose esamo knygų skaičiaus). Kokybine strategija siekiama išsamiai pažinti atvejį (pavyzdžiui, tiriame Janinos Degutytės gyvenamąjį pasaulį). Lyginamąja strategija siekiama atrasti skirtumus (pavyzdžiui, kapitalizmą skirtumai Lietuvoje, Estijoje ir Slovėnijoje). Šiame darbe naudojamą strategiją galima apibūdinti kaip lyginamąją.

5. Darbo struktūra

Pirmosios darbo dalies tikslas yra pateikti ASP sampratą, išskiriant ją sudarančius elementus, kurių transformacijos bus analizuojamos kituose darbo skyriuose:

- pirmajame skyriuje išskiriami ASP bruožai, leidžiantys šias paslaugas atskirti nuo visuomenės narių tarpusavio pagalbos bei kitų VSO teikiamų paslaugų. ASP analizuojamos kaip nepinigine forma teikiama pagalba specifinius poreikius turintiems visuomenės nariams.
- Antrajame skyriuje pristatomas teorinis darbo įrankis - neoinstitucionalizmo prieiga, kuri nėra vientisas teorinis darinys ir todėl pateikiama trimis pjūviais: 1) neoinstitucionalistinė socialinės struktūros teorija; 2) valdymo mechanizmų teorija; 3) neoinstitucionalistinė socialinės raidos teorija.
- Trečiajame skyriuje aptariama ASP institucinės ir organizacinės struktūros raida gerovės valstybėse, remiantis neoinstitucionalizmo prieiga, kuri į socialinius reiškinius skatina žvelgti istoriškai. Pristatoma: iki ASP atsiradimo egzistavusios socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūros, ASP institucinės ir organizacinės struktūros atsiradimas auksiniu gerovės valstybės laikotarpiu, gerovės valstybės institucinės ir organizacinės struktūros pokyčiai, atsispindintys ir šiuolaikinėse Vakarų šalių ASP. Taip pat pristatomas pokomunistinės Lietuvos gerovės režimas.
- Ketvirtajame skyriuje aprašomi pagrindiniai Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros bruožai.

Antrojoje darbo dalyje pristatoma tyrimo metodika: tyrimo objektai (institucijos ir organizacijos), duomenų šaltiniai ir duomenų rinkimo metodai, duomenų analizės metodai (institucijų analizės metodas ir organizacijų analizės metodas), tyrimo eiga.

Trečiojoje darbo dalyje analizuojama Lietuvos ASP institucinė ir organizacinė struktūra, naudojantis pirmosios dalies ketvirtajame skyriuje parengtomis Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros pagrindinius bruožus indikuojančiomis kintamųjų schemomis. Kartu siekiama atskleisti atitinkamo bruožo raišką sąlygojančius mechanizmus.

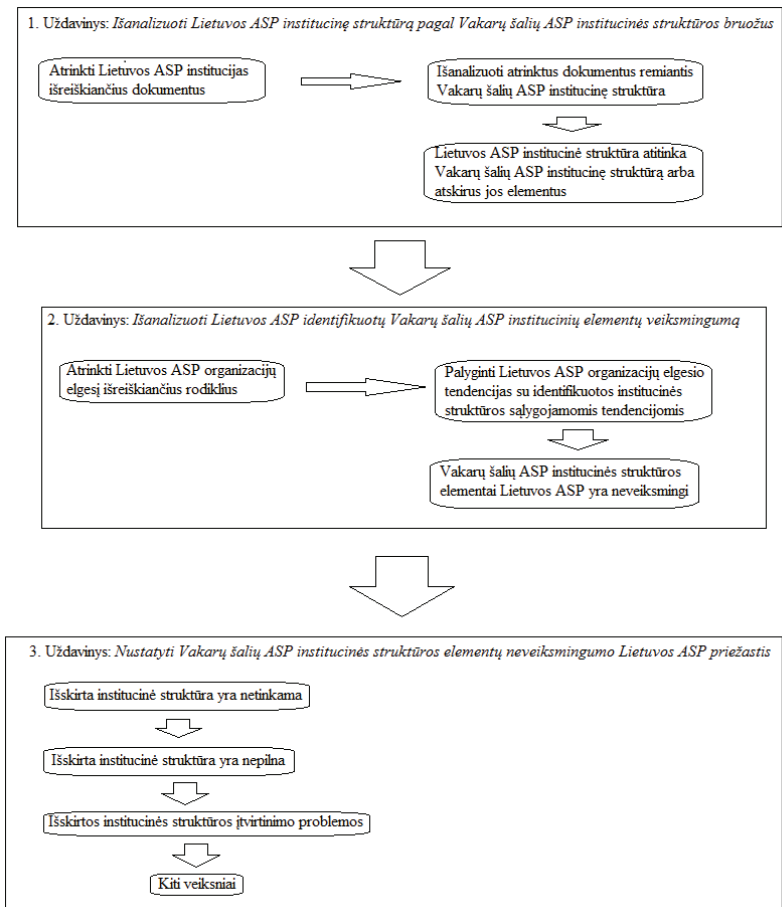
Pabaigoje pateikiamos išvados, aptariamoms darbo sėkmės ir nesėkmės, taip pat nubrėžiamos tolimesnių tyrimų gairės.

5. Darbo struktūra

Pirmos darbo dalies tikslas yra pateikti ASP sampratą, išskiriant ją sudarančius elementus, kurių transformacijos bus analizuojamos kituose darbo skyriuose:

- Pirmame skyriuje išskiriami ASP bruožai, kurie leidžia šias paslaugas atskirti nuo visuomenės narių tarpusavio pagalbos bei kitų VSO teikiamų paslaugų. ASP analizuojamos kaip nepiniginė forma teikiama pagalba specifinius poreikius turintiems visuomenės nariams.
- Antrame skyriuje pristatomas teorinis darbo įrankis - neoinstitucionalizmo prieiga, kuri nėra vientisas teorinis darinys ir todėl pateikiama trimis pjūviais: 1) Neoinstitucionalistinė socialinės struktūros teorija; 2) Valdymo mechanizmų teorija; 3) Neoinstitucionalistinė socialinės raidos teorija.
- Trečiame skyriuje ASP institucinės ir organizacinės struktūros raida gerovės valstybėse, remiantis neoinstitucionalizmo prieiga, kuri į socialinius reiškinius skatina žvelgti istoriškai. Pristatomos iki ASP atsiradimo egzistavusios socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūros; ASP institucinės ir organizacinės struktūros atsiradimas auksiniu gerovės valstybės laikotarpiu; gerovės valstybės institucinės ir organizacinės struktūros pokyčius, kurie atsispindi ir šiuolaikinėse Vakarų šalių ASP. Taip pat pristatoma pokomunistinės Lietuvos gerovės režimas.
- Ketvirtame skyriuje aprašomi pagrindiniai Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros bruožai.

Antroje darbo dalyje yra pristatoma tyrimo metodika: tyrimo objektai (institucijos ir organizacijos); duomenų šaltiniai ir duomenų rinkimo metodai; duomenų analizės metodai: institucijų analizės metodas ir organizacijų analizės metodas; tyrimo eiga.



1 pav. Duomenų analizės procesas

Trečioje darbo dalyje naudojantis pirmos dalies ketvirtame skyriuje parengtomis Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros pagrindinius bruožus indikuojančiomis kintamųjų schemomis yra analizuojama Lietuvos ASP institucinė ir organizacinė struktūra. Kartu siekiama atskleisti atitinkamo bruožo raišką sąlygojančius mechanizmus.

Pabaigoje pateikiamos išvados, aptariamos darbo sėkmės ir nesėkmės, kartu nubrėžiant tolimesnių tyrimų gaires.

IŠVADOS

Siekiant ištirti Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros pagrindinių bruožų raišką Lietuvos ASP institucinėje ir organizacinėje struktūroje buvo naudojama neoinstitucionalizmo teorinė perspektyva, kuri socialinius reiškinius siūlo analizuoti kaip tam tikras stabilias institucines ir organizacines struktūras, kurios kinta inkrementiškai. ASP institucinės ir organizacinės struktūros analizė leidžia teigti, kad dabartinės Vakarų šalių ASP susiformavo kaip praėjusio amžiaus septintoje dešimtmecio pabaigoje priimtų sprendimų rezultatas. Šiuolaikinė Vakarų šalių ASP institucinė ir organizacinė struktūra pasižymi penkiais pagrindiniais bruožais: *gerovės pliuralizmas, dekoncentruotas, decentralizuotas ir dalyvaujantis ASP valdymas, kvazi rinkos, NVV, deinstitucionalizacija*. Siekiant identifikuoti Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros pagrindinius bruožus Lietuvos ASP buvo atliekamas empirinis tyrimas, tiriant Lietuvos ASP institucinę struktūrą, organizacijų elgesį. Remiantis tyrimo rezultatais galima teigti, kad:

1. Žvelgdami į Lietuvos ASP pro gerovės pliuralizmo institucinę ir organizacinę struktūrą, galime matyti gerovės pliuralizmo tik institucinę struktūrą. Kitaip tariant, Lietuvoje institucijų lygmeniu egzistuoja gerovės pliuralizmas, tačiau organizaciniu lygmeniu apie gerovės pliuralizmą kalbėti yra sudėtinga, nes negalime organizacijų lygmeniu stebėti VSO vaidmens Lietuvos ASP mažėjimo ir NVO, PSO ir NFO sektorių plėtros. Ši gerovės pliuralizmo Lietuvoje neatitikimą tarp institucijų ir organizacijų elgsenos galima aiškinti žvelgiant į kritinės konjunktūros metu egzistavusią institucinę ir organizacinę struktūrą, institucinių pokyčių pobūdį ir į socialinę struktūrą. Lietuva savo postkomunistinę transformaciją pradėjo turėdama platų VSO stacionarių ASP tinklą ir neformalių institucijų sąlygojamą NFO. Kritinės konjunktūros metu paveldėta institucinė ir organizacinė struktūra nebuvo ardoma, bet buvo adaptuojama prie naujai steigiamos politinės ir ekonominės šalies sistemos. Vykdam transformacijos reformas pakito socialinė struktūra, kas reiškėsi naujų socialinių problemų atsiradimu ir didėjančia ASP paklausa. Kadangi NVO ir PSO institucinė ir organizacinė struktūra dar tik buvo kuriama (NVO atveju dar ir dabar tebekuriama), todėl mažiausiais ekonominiais ir socialiniais kaštais ASP

paklausą galima buvo patenkinti plečiant VSO vaidmenį Lietuvos ASP, ką ir stebime stacionarių ir ypač nestacionarių ASP srityje. Šie veiksniai sukūrė prielaidas institucinę ir organizacinę ASP struktūrą formuoti VSO pagrindu, kas pagal priklausomybės nuo kelio logiką išsivystė į VSO dominavimą Lietuvos ASP.

2. Žvelgiant į Lietuvos ASP sistemos valdymo pokyčius per sprendimų priėmimo, sprendimų įgyvendinimo ir dalyvavimo funkcijų paskirstymą matome, kad buvo pasiekti reikšmingi rezultatai sprendimų įgyvendinimo srityje, tuo tarpu sprendimų priėmimo ir dalyvavimo aspektai nors ir yra numatyti atskiruose institucijų rinkiniuose nėra Lietuvos ASP požymiai. Tai, kad decentralizacija ir dalyvavimas netapo Lietuvos ASP dalimi, galime paaiškinti žvelgdami į kritinės konjunktyūros metu buvusią formalių ir neformalių institucijų struktūrą, institucinių pokyčių tikslą ir pobūdį. Sprendimai nulėmę dabartinę ASP valdymo struktūrą buvo suformuoti pirmaisiais nepriklausomybės atkūrimo metais. Pirmiausia decentralizacija ir dalyvavimas nebuvo institucinių pokyčių tikslas, kuris atsispindėtų pirmuosiuose viešojo valdymo ir ASP valdymą steigiančiuose institucijose. Tai, kad sprendimų priėmimo funkcija nebuvo išskaidyta, galima sieti su tuo, kad atkūrus nepriklausomybę ir siekiant kuo greičiau pereiti prie kapitalizmo kaip ekonomikos organizavimo būdo buvo pasirinktas efektyviausias radikalių institucinių pokyčių (egzistuojančių išardymas – deinstitutionalizacija ir naujų diegimas – institucionalizacija) valdymo būdas – kai sprendimus priima ir įgyvendina centrinės valdžios organizacijos. Antra, centralizuotas viešasis valdymas buvo ta institucinė ir organizacinė struktūra, kurią Lietuva turėjo atkūrusi nepriklausomybę, todėl jos išlaikymas buvo pigesnis. Ir trečia, kaip rodo pilietinės visuomenės tyrimai, Lietuvoje nėra neformalių institucijų tinklo, kuris skatintų žmones dalyvauti ir būti pilietiškai aktyviems.
3. Lietuvos ASP galima identifikuoti du RTM – viešuosius pirkimus ir tiesiogines išmokas (pagalbos/globos pinigus). Nors Lietuvos ASP iki šio resursų paskirstymas valdomas hierarchiniu mechanizmu, tačiau nuo 2006 metų pradėti instituciniai pokyčiai sąlygoja RTM plėtrą. Viešųjų pirkimų mechanizmo veikimo sąlygos Lietuvos ASP buvo sudarytos nuo 1997 metų, tačiau trūko

paskatų jį aktyviai naudoti. Nuo 2006 metų priimant ASP resursų paskirstymo mechanizmus reformuojančias institucijas, buvo sudarytos sąlygos plėstis viešųjų pirkimų mechanizmui ASP. Tiesioginių išmokų mechanizmas Lietuvos ASP neatlieka reikšmingo vaidmens. Institucinė struktūra mechanizmo veikimui buvo sudaryta jau 1996 metais, tačiau turimi duomenys rodo, kad nuo 2000 metų galima identifikuoti mažėjantį pagalbos pinigų vaidmenį paskirstant ASP išteklius. Ką galima aiškinti tuo, kad pagalbos pinigai nėra institucionalizuoti kaip išteklius paskirstantis mechanizmas, bet kaip neišvystytos ASP infrastruktūros kaimo regionuose kompensacijos būdas.

4. Apibendrinti deinstitucionalizacijos ir savarankiškumą palaikančių ASP plėtos rezultatus Lietuvoje galima teigti, kad šalyje nebuvo įgyvendinta paveldėtos sistemos deinstitucionalizacija, tuo tarpu savarankiškumą palaikančios ASP buvo plečiamos. Lietuvos ASP steigiančios institucijos pabrėžia ASP gavėjo savarankiškumą ir tuo pačiu identifikuoti savarankiškumą ribojančių institucijų deinstitucionalizaciją. Visgi paveldėta stacionarios globos sistema nebuvo radikaliai reformuojama, ją ardant (deinstitucionalizuojant), bet įgyvendinat tam tikrus institucinius pokyčius paveldėta sistema buvo pritaikyta naujoms aplinkybėms. Lietuvos ASP steigiančiose institucijose yra išreikštas siekiai stacionarią globos sistemą modernizuoti, pritaikyti prie bendros ASP. Tai atsispindi ir stacionarios globos organizacijų struktūros pokyčiuose – ilgalaikės globos paslaugas gaunančių vyresnio amžiaus ir neįgalių asmenų skaičius nuo nepriklausomybės atkūrimo augo. Kalbant apie savarankiškumą palaikančių ASP, kaip alternatyvą stacionarioms ASP, plėtrą šalyje galima teigti, kad buvo sudaryta šių paslaugų plėtrai palanki institucinė struktūra. Šios paslaugos buvo įtrauktos į Lietuvos ASP. Reikia pažymėti, kad šių paslaugų plėtra buvo vykdoma centrinės valdžios organizacijų iniciatyva, o ne vietinės valdžios, iš kurių biudžetų jos yra finansuojamos. Tai, kad savivaldybės buvo linkusios teikti pirmenybę brangesnei ASP teikimo formai, galima paaiškinti tuo, kad stacionarios ASP yra finansuojamos iš valstybės specialiųjų tikslinių dotacijų, kas skatina savivaldybes taupyti savo savarankiškas lėšas. Visgi žvelgdami į organizacinius savarankiškumą palaikančių ASP plėtrą šalyje indikuojančius rodiklius matome, kad šių paslaugų gavėjų skaičius augo ir ypač ryškus augimas pastebimas nuo 2006 metų, ką

galima sieti su pasikeitusia ASP institucine struktūra bei Europos sąjungos struktūrinių fondų parama.

5. NVV elementai pradėti diegti į Lietuvos ASP 2006 metais priėmus naująjį Socialinių paslaugų įstatymą. Kadangi Įstatymo esminės normos, susiejančios organizacijų veiklos rezultatus ir resursų paskirstymą, įsigalios tik nuo 2013 metų, todėl NVV elementų „realaus“ veikimo dar negalime fiksuoti organizacijų lygmeniu. Reikia pažymėti, kad tam tikrus NVV elementų aspektus buvo galima identifikuoti ir iki 2006 metų Socialinių paslaugų įstatymo. Juos buvo siekiama diegti hierarchiniu būdu – centrinės valdžios organizacijai LR SADM priimant atitinkamus teisės aktus, kurie įpareigodavo VSO, teikiančias ASP, diegti NVV elementų aspektus. Ryškiausiai tai galime stebėti rezultatų valdymo srityje. Tuo tarpu nuo 2006 metų VSO, teikiančioms ASP, yra kuriama netikrumo aplinka, kas savo ruožtu turėtų skatinti VSO pradėti diegti NVV elementus savarankiškai.

DISERTACIJOS TEMA PASKELBTOS MOKSLINĖS PUBLIKACIJOS

Straipsniai:

1. Dunajevas, Eugenijus. Socialinių paslaugų sistemos raida gerovės pliuralizmo požiūriu. Sociologija. Mintis ir veiksmas / Klaipėdos universitetas. 2009, nr. 2. ISSN 1392-3358 p. 120-129.
2. Dunajevas, Eugenijus. Kas yra socialinis darbas. STEPP : socialinė teorija, empirija, politika ir praktika / Vilniaus universiteto Specialiosios psichologijos laboratorija. 2009, nr. 5. ISSN 1648-2425 p. 17-28.

TRUMPA INFORMACIJA APIE AUTORIŲ

Išsilavinimas:

2000-2004 Socialinio darbo bakalauras, Vilniaus universitetas, Lietuva;
2004-2006 Socialinio darbo magistras, Vilniaus universitetas, Lietuva;
2006-2010 doktorantūros studijos Vilniaus universitete, Lietuva.

Moksliniai interesai: socialinė teorija, socialinio darbo teorija, socialinė politika, viešasis administravimas, socialinių tyrimų metodai.