

Vilniaus universitetas  
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MAGISTRO PROGRAMA

**IRMA BUZAITĖ**  
II kurso studentė

**EISMO SAUGUMO POLITIKA LIETUVOJE:  
ĮGYVENDINIMO NESĖKMĖS PRIEŽASTYS**

**MAGISTRO DARBAS**

Darbo vadovas: doc. dr. I. Vinogradnaitė

Vilnius, 2008

**Magistro darbo vadovo išvados dėl darbo gynimo:**

.....  
.....  
.....

.....  
(data)

.....  
(v., pavardė)

.....  
(parašas)

**Magistro darbas įteiktas gynimo komisijai:**

.....  
(data)

.....  
(Gynimo komisijos sekretorės parašas)

**Magistro darbo recenzentas:**

.....  
(v., pavardė)

**Magistro darbų gynimo komisijos įvertinimas:**

.....

Komisijos pirmininkas:  
Komisijos nariai:

## BIBLIOGRAFINIO APRAŠO LAPAS

**Buzaitė I. Eismo saugumo politika Lietuvoje: įgyvendinimo nesėkmės priežastys:** Viešojo administravimo specialybės, magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovė I. Vinogradnaitė, 2008. – 67 p.

**Reikšminiai žodžiai:** eismo saugumo politika, įgyvendinimas, saugus eismas, pokyčių vadyba, organizacija, įgyvendinimo nesėkmė, metafora, organizacinė struktūra.

Šiame darbe nagrinėjama eismo saugumo politika Lietuvoje ir jos įgyvendinimo veiksmingumas. Santykinai avaringumo rodikliai Lietuvoje keletą kartų blogesni nei kitose išsivysčiusiose šalyse. Statistikos duomenimis, per metus Lietuvos keliuose žūva 700-800 žmonių. Europos Sąjungoje mirčių eismo įvykiuose skaičių sumažėjo 17 proc., tačiau Lietuvoje jų padaugėjo beveik 8 proc., todėl darbe analizuojamas eismo saugumo politikos įgyvendinimas, gilinamasi į šios politikos neveiksmingumo priežastis.

Teorinėje dalyje aprašomas darbe taikomas G. Morgan teorinis pagrindas, išskiriamos galimos įgyvendinimo nesėkmės priežastys. Antrojoje, empirinėje dalyje taikomas tyrimo būdas – atvejo analizė. Analizuojama eismo saugumo politika Lietuvoje, tiriama, ar G. Morgan išskiriamos nesėkmingo įgyvendinimo priežastys egzistuoja Lietuvos atveju.

## TURINYS

ĮVADAS .....	5
1. ORGANIZACIJOS METAFOROS IR JŲ SIŪLOMI ĮGYVENDINIMO NESĖKMIŲ AIŠKINIMAI .....	8
1.1. Mašinos metafora.....	12
1.2. Organizmo metafora .....	15
1.3. Smegenų metafora .....	17
1.4. Kultūros metafora .....	21
1.5. Politinė metafora.....	23
1.6. Psichologinė metafora.....	24
1.7. Kaitos ir transformacijos metafora.....	25
1.8. Dominavimo metafora .....	27
1.9. Politikos įgyvendinimo nesėkmės .....	28
2. LIETUVOS EISMO SAUGUMO POLITIKOS ĮGYVENDINIMO NESĖKMĖS PRIEŽASTYS .....	30
2.1. Neefektyvi pokyčių vadyba .....	30
<b>2.1.1. Aplinkos stebėjimas.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1.2. Veiksmų planas.....</b>	<b>34</b>
<b>2.1.3. Reagavimas į aplinkos faktorius.....</b>	<b>36</b>
2.2. Organizacinė struktūra.....	40
<b>2.2.1. Organizacinis vieningumas.....</b>	<b>40</b>
<b>2.2.2. Kontrolė.....</b>	<b>42</b>
<b>2.2.3. Koordinavimas.....</b>	<b>44</b>
2.3. Žmogiškųjų išteklių valdymas .....	47
<b>2.3.1. Orientacija į darbuotojų poreikių tenkinimą.....</b>	<b>47</b>
2.4. Elitų dominavimas.....	49
<b>2.4.1. Asmeninių interesų siekimas .....</b>	<b>49</b>
<b>2.4.2. Dviprasmiškas sprendimų racionalumas.....</b>	<b>50</b>
2.5. Organizacinė kultūra.....	51
IŠVADOS .....	52
Priedas nr. 1 .....	55
Priedas nr. 2 .....	57
Priedas nr. 3 .....	58
Priedas nr. 4 .....	60
Priedas nr. 5 .....	61
ŠALTINIŲ IR LITERATŪROS SARAŠAS .....	62
SUMMARY .....	66

## ĮVADAS

Saugaus eismo problema visuomet buvo ir yra aktuali. Nuolat didėjantis eismo intensyvumas sukelia vis daugiau problemų užtikrinant saugų eismą. Eismo įvykiai tampa vis skaudesni, jų pasekmės – didėjantis žuvusiųjų skaičius bei dėl šių priežasčių augantys valstybės finansiniai nuostoliai. Nelaimės keliuose yra sudėtingas fenomenas. Jos priklauso nuo daugybės institucinių, ekonominių ir kultūrinių aplinkybių, todėl problemų sprendimus lemia pasirinkti akcentai ir prioritetai aiškinant reiškinius. Kadangi kiekvienas visuomenės narys yra kelių eismo dalyvis, eismo saugumas tampa visuotine problema.

Eismo saugumui gerinti 2000 m. Veronoje užsibrėžtas Europos Sąjungos tikslas - iki 2010 metų kiekvienoje ES valstybėje perpus sumažinti žuvusiųjų skaičių kelyje. Lietuva, siekdama įgyvendinti šį tikslą, patvirtino valstybinę saugaus eismo automobilių keliais 2005–2010 metų programą<sup>1</sup>. Joje užsibrėžė iki 2008 metų 25 procentais sumažinti žuvusiųjų keliuose skaičių lyginant su 2004 m. rodikliais, t.y. žuvusiųjų keliuose skaičius 2007 m. neturi viršyti 563 per metus. Statistiniais duomenimis, 2007 m. Lietuvoje žuvo 739 žmonės<sup>2</sup>. Taigi nors saugaus eismo politika Lietuvoje yra įgyvendinama, tačiau įgyvendinimas neveiksmingas.

Eismo saugumo politika šiandien kelia vis didesnę visuomenės susidomėjimą ne tik Lietuvoje, bet ir už jos ribų. Lietuva Europos Sąjungoje nepasižymi kaip gebanti susidoroti su eismo saugumo problemomis, todėl susilaukia šalių narių patarimų ir pasiūlymų gerinant situaciją. Vis tik per ketverius metus, kai įgyvendinama eismo saugumo politika, pokyčių šioje srityje nedaug.

Kaip vieną esminių pokyčių eismo saugumo politikoje galima paminėti 2008 m. sausio mėn. patvirtintus naujus administracinių teisės pažeidimų kodekso pakeitimus, kuriuose numatytos griežtesnės baudos už sunkius eismo įvykių pažeidimus. Šie pakeitimai sulaukė ypatingo visuomenės ir žiniasklaidos dėmesio, spaudoje pasirodė pranešimai, teigiantys, jog eismo saugumo situacija Lietuvoje pagaliau gerėja. Tačiau žvelgiant į statistiką (priedas nr. 1), galima pastebėti, jog žuvusiųjų skaičiaus sumažėjimas nėra toks žymus, kad leistų teigti apie smarkiai gerėjančią situaciją. Žiniasklaidoje lyginami 2007 ir 2008 metų rodikliai, nors eismo saugumo politika bei jos tikslai užsibrėžti siekti pagal 2004 metų statistinius duomenis. Spaudos pranešimuose užsimenama, kad 2008 m. sausio mėnesį žuvusiųjų skaičius keliuose buvo 18 mažesnis lyginant su praeitais metais, tačiau neužsimenama, kad vasario mėnesį skaičius vėl viršijo praėjusių metų rodiklius. Taigi nors rezultatai nežymiai gerėja, tačiau nepakankamai, kad būtų galima teigti, jog eismo

<sup>11</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 759 “Dėl Valstybinės saugaus eismo automobilių keliais 2005-2010 metų programos patvirtinimo” (Žin., 2005, Nr. 84-3117.)

<sup>2</sup> Eismo įvykių Lietuvoje statistika. Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnyba. Prieiga per internetą: [http://www.lpept.lt/lt/statistika/index.php]

saugumo politika įgyvendinama veiksmingai - Lietuva išlieka paskutinė Europos Sąjungoje pagal žuvusiųjų skaičių keliuose (priedas nr. 4).

Magistro darbo tyrimo objektas – priežastys, lemiančios eismo saugumo politikos įgyvendinimo neveiksmingumą.

Pagrindinis darbe keliamas tyrimo klausimas - kas sąlygoja, kad eismo saugumo politikos Lietuvoje įgyvendinimas yra neveiksmingas?

Būtina pabrėžti, kad magistro darbe nebus nagrinėjamos ir aiškinamos nelaimingų įvykių keliuose priežastys, analizuojamas tik eismo saugumo politikos įgyvendinimas, siekiama išsiaiškinti šios politikos neveiksmingumo priežastis. Nelaimingus įvykius keliuose dažniausiai lemia žmogiškasis faktorius kurį būtina kontroliuoti, o tai tampa nebe visuomenės, o politiką formuojančių institucijų reikalas. Dėl šios priežasties tiesiogiai eismo nelaimės sukeltantys faktoriai gali būti kintamaisiais eismo saugumo politikoje, tačiau pagrindinį dėmesį tikslinga nukreipti į šios politikos įgyvendinimą.

Magistro darbo tikslas – paaiškinti, kodėl kelių eismo saugumo politika Lietuvoje neveiksminga. Neveiksmingumą gali lemti skirtingi veiksniai, vienas iš jų – organizacinė sąranga. Būtent į šį aspektą bus nukreiptas pagrindinis dėmesys, aiškinamasi, ar organizacinė sąranga yra tinkama eismo saugumo politikai įgyvendinti.

Tikslui pasiekti išsikelti uždaviniai:

- Išanalizuoti G. Morgan siūlomas organizacijos metaforas ir išskirti galimas politikos įgyvendinimo nesėkmės priežastis, susijusias su organizacine įgyvendinimo sąranga;
- Iširti Lietuvos eismo saugumo politikos įgyvendinimo atvejį;
- Nustatyti, ar Lietuvos atveju egzistuoja G. Morgan išskiriamos politikos įgyvendinimo neveiksmingumo priežastys.

Lietuvoje gana didelis organizacijų, dalyvaujančių eismo saugumo darbe, skaičius, tačiau eismo saugumas negerėja. Sprendimai priimami vyriausybėje, ministerijose, jų departamentuose, savivaldybių administracijų struktūrose, o vienos koordinuojančios institucijos, kuri būtų atsakinga už saugų eismą, nėra. Galima manyti, jog nėra reikiamos sąveikos tarp valstybinių institucijų, kurios turi rūpintis eismo saugumu. Taigi, magistro darbe išsikelta hipotezė, jog neveiksmingą eismo saugumo politikos įgyvendinimą sąlygoja vidiniai institucinės sistemos sutrikimai.

Nepriklausomi kintamieji: vidiniai institucinės sistemos sutrikimai - institucinio vieningumo, koordinavimo, kontrolės nebuvimas, neefektyvus pokyčių valdymas ir nesugebėjimas prisitaikyti, netinkama institucinė struktūra, organizacijos kultūra, žmogiškųjų išteklių vadyba, dominuojančio elito įtaka sprendimų priėmimui.

Priklausomas kintamasis - saugaus eismo politikos veiksmingumo lygis.

Magistro darbą sudaro dvi dalys: pirmojoje, teorinėje dalyje remiantis G. Morgan pateikiamomis organizacijos metaforomis, išskiriamos galimos įgyvendinimo nesėkmės priežastys.

Antroje, empirinėje darbo dalyje atliekama atvejo studija – konkrečiai nagrinėjama eismo saugumo įgyvendinimo politika, pagal išskiriamų neįgyvendinimo priežasčių sąrašą tiriama, ar šios priežastys egzistuoja Lietuvos atveju. Nagrinėjant organizacinę sąrangą, remtasi teisės aktais, norminiais dokumentais, už eismo saugumą atsakingų institucijų viešai teikiama informacija, įvairių teorijų specialistų moksliniais darbais. Išsamiai analizuojama valstybinė saugaus eismo automobilių keliais 2005–2010 metų programa, remiamasi Lietuvos bei Europos Sąjungos statistiniais duomenimis, tyrinėjami kiti pirminiai ir antriniai šaltiniai.

Rašant darbą analizuojamos G. Morgan organizacijos metaforos, pateiktos knygoje „Organizacijos įvaizdžiai“. Įgyvendinimo teorijose paprastai vystoma nuostata, kad ne vienas veiksnys, o keleto veiksnių kompleksas turi įtakos politikos įgyvendinimui, todėl dažnai analizuojama šių veiksnių visuma. Tokių teorinių darbų yra nemažai, o vienas iš jų – G. Morgan.

Eismo saugumo politika Lietuvoje itin aktuali ir nauja sritis įvairiems tyrimams atlikti. Šis magistro darbas galėtų būti naudingas visiems besidomintiems eismo saugumo politika, šios politikos įgyvendinimu, taip pat tiems, kurie ketina toliau tyrinėti šią aktualią sferą.

## 1. ORGANIZACIJOS METAFOROS IR JŲ SIŪLOMI ĮGYVENDINIMO NESĖKMIŲ AIŠKINIMAI

Daugelis viešosios politikos Lietuvoje trūkumų yra sietini su netinkamu priimtų sprendimų įgyvendinimu. Lietuvoje daugiausia dėmesio skiriama sprendimų priėmimui, vieno ar kito sprendimo motyvacijai ar turiniui. Tačiau pamirštama, jog problema, dėl kurios priimamas politinis ar administracinis sprendimas, nebus išspręsta, jei šis sprendimas nebus tinkamai įgyvendintas, o „mokymasis iš klaidų“ ir administracinių gebėjimų stiprinimas nevyks, jei nebus vertinami įgyvendinimas ir pasiekti rezultatai <sup>3</sup>.

Politikos įgyvendinimas apibrėžiamas kaip viešųjų ar privačių veikėjų (ir jų grupių) veiksmai, kuriais siekiama tikslų, iškeltų anksčiau priimtuose politikos sprendimuose. Kitaip sakant, „įgyvendinimas yra tikslų numatymo ir jį įgyvendinančių veiksmų sąveikos procesas“<sup>4</sup>.

Įgyvendinimui, kaip vienam iš esminių politikos procesų analizuoti A. Dunsire siūlo „racionalistinį modelį“, kuriame sąmoningai atsiribojama nuo bet kokių motyvacijos veiksmų. Nepasiekus politikos tikslo, žlugus įgyvendinimui, gali būti aiškinama labai įvairiai: pasirinkta neteisinga strategija; genda „mechanizmas“ arba „instrumentai“; daroma biurokratinio „programavimo“ klaidų; bloga operacionalizacija. Tačiau, kaip teigia A. Dunsire, jei norim išsiaiškinti „gedimo“ priežastis, turime pradėti nuo racionalaus idealo – kai viskas „vyksta sklandžiai“. Įgyvendinimo procesas traktuojamas kaip konfliktų ir derybų arena, kurioje reikia sprendimo. Įgyvendinimas bus efektyvus tik tuo atveju, jeigu grupės išspręs savo nesutarimus. Viską lemia kontrolė. Efektyvi įgyvendinimo sistema privalo turėti tokių konfliktų šalinimo priemonių, kurios leistų užtikrinti klusnumą <sup>5</sup>.

Tačiau racionaliajame modelyje remiamasi neapmąstytais prielaidomis apie tikslų apibrėžimą, žmoniškąją sąveiką ir elgseną. A. Dunsire atveju apskritai atsisakoma aiškintis, kaip faktiškai veikia realūs žmonės, ir tenkinamasi loginių įeigos, apdorojimo proceso ir išeigos santykių analize.

Įgyvendinimo teorijos, ypač hierarchinių jos modelių, preskripcijos beveik nesiskiria nuo vadybinių įgyvendinimo modelių preskripcijų. Tačiau dauguma politikos įgyvendinimo modelių vengia patarinėjimų ir praktinių rekomendacijų, kurių pilna vadybiniuose modeliuose. Vadybinės įgyvendinimo koncepcijos kilo iš vyraujančios „operacinės“ viešosios politikos administravimo

<sup>3</sup> Vilpišauskas, R., Nakrošis, V..Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. Vilnius, Eugrimas, 2003. p.10

<sup>4</sup> Vilpišauskas, R., Nakrošis V. Viešosios politikos įgyvendinimas Lietuvoje: „Trūkstamos grandies“ analizė. Vilnius, 2002

<sup>5</sup> A. Dunsire cit. iš Parsons, W.Viešojoji politika. Vilnius: Eugrimas, 2001. 416-420 psl.



paradigmos<sup>6</sup>. Viešojo sektoriaus administravimui mėginant imituoti verslo vadybą imta naudotis metodais, tokiais kaip operacinė ar korporacinė vadyba, anksčiau daugiau taikytais privačiame sektoriuje.

Pavyzdžiui korporacinės vadybos modelyje pabrėžiama būtinybė vadybos problemas analizuoti strateginiu būdu, judant pagal tikslų formulavimo, planavimo, organizavimo, vadovavimo ir kontroliavimo ciklą:

- Apibrėšk tikslus ir uždavinius;
- SSGG analizė ir prognozės;
- Kurk strategijas;
- Sudaryk veiksmų planą;
- Įgyvendink;
- Prižiūrėk.

Planavimas numato tikslų apibrėžimą ir strategijų, leidžiančių juos pasiekti, paiešką. Šio modelio kartinė fazė – tai vadinamoji SSGG analizė, t.y. vidinių Stiprybių ir Silpnybių bei išorinių Galimybių ir Grėsmių išsiaiškinimas. Remiantis šia analize sprendžiama strategijų pasirinkimo problema. Pasirinkus strategijas sudaroma tikslų pasirinkimo planas. Vienas svarbiausių klausimų čia bus strategijos santykis su organizacijos struktūra ir personalu. Kad sėkmingai būtų įgyvendintas planas, gali tekti pertvarkyti organizacinę struktūrą. Strategija formuoja struktūrą, kuri savo ruožtu veikia strategijos pasirinkimą<sup>7</sup>.

Galima pastebėti, jog įgyvendinimui įtakos turi vienokie ar kitokie veiksniai. Nėra vieno veiksnio, kuris būtų lemiamas politikos įgyvendinimui, todėl dažniausiai teorijose analizuojami veiksmų kompleksai, jų visuma. Viena iš svarbiausių tokių veiksmų grupių susijusi su organizacine sąranga. Magistro darbe organizacinės sąrangos procesams aiškinti remiamasi G. Morgan teorija, kurioje jis pabrėžia kaip metaforos naudojamos tiriant ir aiškinant organizacijas. Jis pabrėžia, kad organizacijos yra įvairialypiai dariniai, teorijoje pateikiamos įvairios įgyvendinimo proceso interpretacijos, taikomas „įgyvendinimo nesėkmės metaforos“ modelis (1 schema).

G. Morgan teorija pasirinkta dėl jos struktūriškumo ir kompleksiško nagrinėjant įgyvendinimo nesėkmes per metaforas. G. Morgan nepasiriboja tik vienu organizacijos modeliu, bet apibendrina ir susistemina požiūrių į organizacijas įvairovę. Teoretikas pateikia apytiksliai 70 skirtingų būdų suvokti ar pavaizduoti organizacijas<sup>8</sup>. Būtent todėl toks daugialypis požiūris į organizacijas ne tik leidžia savaip interpretuoti įgyvendinimo nesėkmes bet ir suteikia galimybę kuo įvairiapusiškiau pažvelgti į organizacijos vidines problemas. Įgyvendinimo nesėkmė – tai situacija,

<sup>6</sup> Parsons, W. Viešoji politika. Vilnius: Eugrimas, 2001. Psl. 422-423

<sup>7</sup> Thomson cit. iš Parsons, W. Viešoji politika. Vilnius: Eugrimas, 2001. Psl. 424

<sup>8</sup> Frank A. Heller. Information Technology and People: Designing for the Future. The British Psychological Society, 1987, p. 262

kai nepavyksta pasiekti užsibrėžtų politikos tikslų. Kuo daugiau požiūrių pateikiama, tuo didesnė galimybė atrasti tas įgyvendinimo nesėkmės priežastis, kurios tinka analizuojamai organizacijai.

G. Morgan siekia išvystyti nuostatą apie tai, kokios organizacijos yra, ir kokios jos galėtų būti. Organizacijos G. Morgan knygoje suvokiamos kaip „socialiniai dariniai, suformuojami žmonių, siekiančių atitinkamų tikslų, turintys struktūrą ir tikslų bei uždavinių įgyvendinimo kontrolės mechanizmą“<sup>9</sup>. Taikant pateiktą organizacijos apibrėžimą galimas pakankamai platus požiūris į organizaciją: organizacija suprantama kaip socialinis darinys, įgalinantis ir užtikrinantis bendrų tikslų siekimą struktūruotoje veikloje. Toks organizacijos suvokimas nurodo, kad organizaciją galima analizuoti kaip tam tikrą sistemą. „Naudodami skirtingas metaforas, kad suprastume sudėtingą ir paradoksalų organizacijos gyvenimą, galima organizacijų sandarą interpretuoti būdais, kurie šiaip neateitų į galvą“<sup>10</sup>.

1 schema<sup>11</sup>

#### G. Morgan įgyvendinimo nesėkmės metaforos



Didelis G. Morgan teorijos privalumas yra šių daugybės požiūrių susistemimas į metaforas, nes tai leidžia įgyvendinimo problemų ieškoti įvairiuose kontekstuose. Pavyzdžiui psichinės metaforos naudojimas leidžia atrasti neįprastus organizacijos narių mąstymo būdus, išlaisvina jų galią ir kūrybiškumą. Kultūros metafora įtvirtina ir pabrėžia procesų svarbą, politinė metafora atskleidžia interesų ir galios ryšius. Smegenų metafora meta biurokratiniam organizacijos modeliui fundamentalius iššūkius, o pokyčių metafora nušviečia tendencijas ir prieštaravimus įprastame gyvenimo būde. Dominavimo metafora padeda kovoti su stambiu išnaudojimu ir

<sup>9</sup>Rollinson, D; Edwards, D; Broadfield, A . Organisational Behaviour and Analysis. An Integrated Approach. Harlow: Addison-Wesley. 1999, 798 p. ISBN 0-201-40387-0

<sup>10</sup> Parsons, W. Viešojo politika. Vilnius: Eugrimas, 2001. p.70

<sup>11</sup> Ten pat, p. 435

nelygybe, kurie vyrauja daugelyje organizacijų. Dėl keleto praktinių įžvalgų vertingi mechaninės ir organizmo metaforos aspektai.

Morgan knyga „Organizacijos įvaizdžiai“ skiriasi nuo daugelio vadybos knygų todėl, kad joje aiškiai atsispindi požiūris, "kad metafora yra pagrindas, kuriuo remiantis galima suprasti ir suformuoti organizacinį gyvenimą"<sup>12</sup>. Morgan metaforų rinkinys apima atsitiktinumo teoriją, kuri leidžia pažinti aplinkos poveikio pavojų, jis supažindina su holografinėmis smegenų ir kibernetikos teorijomis, japonų ringi sprendimo metodu, Garfinkel socialinių normų priėmimu, politinės galios metaforomis, simbolių/signalų šifravimo schemomis, ribine vadyba<sup>13</sup>.

Kiekviena metaforos interpretacija leidžia pastebėti skirtingas įžvalgas, matymo būdus. Vis tik Morgan dažnai kritikuojamas, nes savo teorijose nesiūlo būdų, kaip tiksliai pritaikyti metaforas, identifikuoti problemas ar atlikti kritišką įvertinimą<sup>14</sup>. Tačiau pasak G. Morgan, norint suprasti kompleksiskumą, kritiškiau ir kūrybiškiau reikia žvelgti į modelius arba metaforas. Tai reiškia, jog įgyvendinimo problemos gali būti interpretuojamos labai įvairiai. Reikia suvokti, jog naudojant metaforas, atskleidžiami arba nušviečiami skirtingi įgyvendinimo proceso aspektai. Kuriama perspektyva, kad nėra jokių teisingų ar neteisingų teorijų vadyboje, todėl Morganas savo knygoje siūlo "būdą galvoti", kuris yra būtinas tam, kad būtų galima suprasti, valdyti, ir projektuoti organizacijas besikeičiančiame pasaulyje.

Kiti tyrėjai taip pat kritikavo Morgan metaforų naudojimą. Mangham kritikuoja Morgan dėl ekscentriškų, konceptualių metaforų naudojimo užuot ieškojus „pagrindinių tradicinių metaforų“, iš kurių jos atsirado<sup>15</sup>. Morgan į šią kritiką reaguodamas atsakė, kad šiandieninės tariamos išskirtinės metaforos rytoj gali tapti tradicinėmis ir įprastomis. Svarbu tai, kad metafora turi „rezonansą“ asmenims, įgalindama juos sujungti dvi prasmes kartu ir tokiu būdu suteikti naujų įžvalgų. Morgan aštuonios metaforos tapo plačiai žinomos ir naudojamos. Jos tapo tradicinėmis, todėl „saugiomis“ naudoti tyrimuose. Be to, metaforų tyrinėtojai buvo paskatinti surasti savo nuosavas rezonuojančias metaforas jų klientų organizacijoms<sup>16</sup>.

Chia kritikavo Morgan metaforas dėl „statiško“ organizacijos metaforų naudojimo. Tai koncentruoja dėmesį ties jų turiniu, o ne ties „metaforizavimu“ – procesu, kuris pripažįsta metaforos vaidmenį viskame, ką darome ir žinome. „Metaforizuotojai“ (šio proceso šalininkai) turi siekti priimti iškeltas idėjas, atgaivinti užmirštas metaforas, nagrinėti egzistuojančias žinių

<sup>12</sup> John Wiley. Book review. Human Resource Management, Summer 1997, Vol. 36, No. 2, p. 292-294

<sup>13</sup> Frank A.Heller. Information Technology and People: Designing for the Future. The British Psychological Society, 1987, p. 262

<sup>14</sup> William S. Pooler. Book review. Contemporary Sociology, 1989, Vol. 18, Issue 6, p. 901

<sup>15</sup> Mangham, I. L. cit. iš Briony Juny Oates, Brian Fitzgerald. Multi – metaphor method: organizational metaphors in information systems development. Info Systems, 2007, No. 17, p. 424

<sup>16</sup> Briony Juny Oates, Brian Fitzgerald. Multi – metaphor method: organizational metaphors in information systems development. Info Systems, 2007, No. 17, p. 425

struktūras ir sąmoningai judėti tarp minties paradigmu, kad išmoktų „galvoti už įmanomo“<sup>17</sup>. Morgan atsako, kad jo knyga tikrai modeliuoja „metaforizavimo“ procesą. Kiekviena metafora leidžia analizuoti organizaciją, bet tuo pačiu metu, kiekvienus metaforos rėmus paveikia kitų metaforų perkonstravimas. Organizacija yra nagrinėjama kaip mašina, kultūra ir t.t., bet nėra jokio tvirtinimo, kad organizacija būtina ir yra tokia. Skaitytojas turi padaryti savas organizacinės situacijos interpretacijas, susidorodamas su įvairiais paradokais ir prieštaravimais. Morgan mano, kad kognityvinis ir sąmoningas tyrinėjimas, daug labiau nei lingvistinis ar filosofinis, suteiks supratimo apie tai, kaip metaforos dirba, kadangi metaforų lingvistinis aspektas yra tikrai paviršinė gilesnės reikšmės ir supratimo proceso išraiška<sup>18</sup>.

Teoretiko teigimu, jokia viena metafora neduoda vieno atsakymo į visus klausimus, todėl tam, kad būtų galima išsiaiškinti galimas institucijos politikos įgyvendinimo nesėkmės priežastis, būtina atskirai išanalizuoti kiekvieną metaforą.

### 1.1. Mašinos metafora

Mašinos metafora į institucijas siūlo žvelgti kaip į hierarchines, tarpusavyje susijusias struktūras, kurios yra sukurtos ir veikia taip, lyg jos būtų mašinos. Tokio tipo institucijos dabar dažniausiai yra vadinamos biurokratijomis<sup>19</sup>. Biurokratinės koncepcijos esmė pagal M. Vėberį – visi santykiai tarp darbuotojų organizacijoje turi būti griežtai formalizuoti, reglamentuoti, turi vyrėti „nuasmenintų“ santykių atmosfera, vienių prielankumas ar neprielankumas kitiems organizacijoje negalimas. Bet koks nukrypimas nuo reglamento neigiamai veikia darbo efektyvumą ir rezultatus<sup>20</sup>. Kai kalbama apie organizaciją, dažniausiai turima omenyje būseną, kurią sukelia reguliarūs santykiai tarp aiškiai, pagal nustatytą tvarką, apibrėžtų dalių. Kalbama apie organizacijas taip, lyg jos būtų mašinos ir yra tikimasi, kad jos veiks kaip mašinos - rutiniškai, efektyviai, patikimai ir nuspėjama būdu. Kitaip sakant, biurokratinė organizacija orientuojasi ne į rezultatų siekimą įvairiais būdais ir priemonėmis, o į nustatytą taisyklių vykdymą.

Kai inžinierius kuria mašiną, svarbu joje nustatyti tarpusavyje susijusias dalis, sudėliotas ir pritvirtintas tam tikra tvarka. Akivaizdu, jog teoretikai klasikais bandė pritaikyti panašų dizainą savo organizacijos modeliuose, kadangi jų teorijose organizacijos suvokiamos kaip atskirų dalių - įvairių departamentų - tokių kaip gamybos, prekybos, finansų, rinkodaros, audito tinklas. Visa klasikinio valdymo teorijos ir jos modernaus taikymo esmė yra siūlyti, kad organizacijos gali ar galėtų būti

<sup>17</sup> Chia, R. cit. iš Briony Juny Oates, Brian Fitzgerald. Multi – metaphor method: organizational metaphors in information systems development. *Info Systems*, 2007, No. 17, p. 425

<sup>18</sup> ten pat.

<sup>19</sup> Morgan, G. *Images of organization*. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 22

<sup>20</sup> Hughes, O. E. *Public Management and Administration: An Introduction*, St. Martin's Press, 1994, Ch. 2, pp. 23-31.

racionalios sistemos, veikiančios kaip galima efektyvesniu būdu. Tačiau klasikiniai teoretikai pakankamai mažai dėmesio skyrė žmogiškajam organizacijos aspektui. Jie pripažino, kad svarbu tarp organizacijos žmogiškojo ir techninio aspektų pasiekti balansą ir harmoniją, tačiau pagrindinė jų orientacija buvo priversti žmones atitikti mechaninės organizacijos reikalavimus<sup>21</sup>.

Mechaninėje organizacijoje darbas vyksta gerai tik tokiomis sąlygomis, kai mašinos dirba gerai: a) kai yra konkreti užduotis, kurią reikia atlikti; b) kai aplinka yra pakankamai stabili, tam kad būtų užtikrinta gaminamų produktų kokybė; c) kai norima gaminti vieną ir tą patį produktą vėl ir vėl; d) kai orientuojamasi pirmiausiai tik į tikslumą; e) kai žmogiškosios „mašinos“ dalys suderinamos ir elgiasi taip, kaip jos buvo suprojektuotos elgtis<sup>22</sup>.

Matyti, kad mechaniškai struktūrizuotos organizacijos gali turėti didelių sunkumų prisitaikant prie kintančių sąlygų, nes jos yra sukurtos siekti tik numatytų tikslų, jos nesukurtos inovacijoms. Tai neturėtų stebinti, nes mašinos yra vienos paskirties mechanizmai, sukurti tam, kad transformuotų specifinę žaliavą į specifinius produktus ir kitą veiklą atlikti gali tik tuo atveju, jei jos akivaizdžiai modifikuotos taip veikti.

Neįmanoma organizaciją kaip mašiną konstruoti taip, kad ji pati reaguotų į nuolat besikeičiančias aplinkos sąlygas, todėl tokioje organizacijoje būtinas efektyvus žmogiškųjų išteklių valdymas, kuris padėtų palaikyti tinkamą kontrolės ir koordinavimo mechanizmą.

Šiandieninėje aplinkoje visos organizacijos turi būti pasirengusios pokyčiams. Išorės aplinka sukuria ir problemų, ir galimybių organizacijai veikti. Organizacijos priklauso nuo išorės aplinkos (dėl išteklių: informacinių, materialių) ir, siekdamos būti inovatyvios susiduria su poreikiu prisitaikyti prie aplinkos lemiamų pokyčių<sup>23</sup>. Aplinka veikia organizacijos procesus ir sprendimų priėmimą galbūt daugiau nei kiti veiksniai, todėl nesugebėjimas prisitaikyti prie aplinkos pokyčių gali turėti lemiamos įtakos organizacijos veiklai, jos įgyvendinamai politikai.

Kitas problemų spektras, kurias išskiria mašinos metafora, dažnai susijęs su faktu, kad mechaninės darbo atsakomybės apibrėžimas paskatina daugelį darbuotojų vadovautis beprasmėmis nuostatomis, tokiais kaip “ne mano reikalas rūpintis tuo” arba “tai jo, o ne mano pareiga”, arba “aš čia tam, kad daryčiau, kas man liepta”<sup>24</sup>. Tokios darbuotojų nuostatos iš esmės yra būdingos mechaninio ir biurokratinio stiliaus organizacijai. Šis institucionalizuotas pasyvumas ir priklausomybė gali privesti žmones iki tyčinių klaidų toleravimo, kadangi jie remiasi nuostata, jog vykdo nurodymus ir negalvoja ar nurodymai teisingi, ar ne. Toks darbuotojų požiūris į darbą ir elgesys akivaizdu neskatina galvoti apie veiksmų pasekmes, grėsmes bei galimybes, užkertamas kelias organizacijai tobulėti ir vystytis, taikyti inovatyvias idėjas.

<sup>21</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995, p. 34

<sup>22</sup> ten pat.

<sup>23</sup> Matkevičienė, R. Verslo organizacijos informacinės aplinkos tyrimas. Informacijos mokslai, 2007, t. 41, p. 58.

Prieiga per internetą [http://www.leidykla.eu/fileadmin/Informacijos\\_mokslai/41/58-69.pdf](http://www.leidykla.eu/fileadmin/Informacijos_mokslai/41/58-69.pdf).

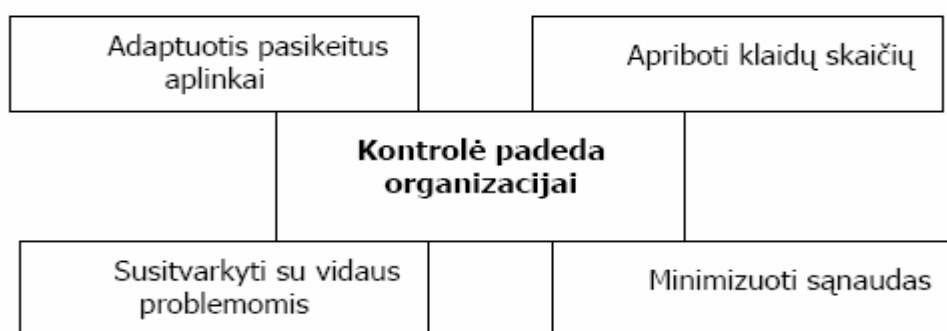
<sup>24</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995, p. 36

Mašinos metafora problemų siūlo ieškoti ir organizacijos vidinės kontrolės struktūroje. Organizacijose, kuriose ypatingai akcentuojamas hierarchinis pareigų susiskirstymas, laikomasi idėjos, kad kontrolė privalo būti vykdoma *virš* skirtingų organizacijos dalių (siekiant užtikrinti, kad daroma tas, kas turi būti daroma), nei būtų integruota į pačias organizacijos dalis savaime.

Kontrolė yra ypatingai svarbi organizacijai, kadangi ji „palaiko organizacijos judėjimą reikiama kryptimi, bet kuriuo momentu patikrina, kaip jos veikla atitinka normas ir kaip tikslingai ji nukreipta siekti tikslų“. Kontrolės tikslas – padėti organizacijai adaptuotis pasikeitus sąlygoms, mažiau daryti klaidų, susitvarkyti su vidaus problemomis ir minimizuoti sąnaudas (2 schema).

2 schema<sup>25</sup>

#### Kontrolės tikslai



Tačiau priklausomai nuo kontrolės tipo (horizontalaus ar vertikalus) jos nauda gali skirtis. Horizontalus organizacijos kontrolės tipas skirtas neformaliai ir organizacinei struktūrai palaikyti. Tokia kontrolė remiasi pačių grupių nustatytais normomis ir stipria organizacijos kultūra, suteikia darbuotojams galimybę prisiimti atsakomybę ir kontroliuoti veiklą patiems. Kita vertus, organizacijose, kuriose vyrauja vertikalus kontrolės tipas, (pvz. mechaninėje organizacijoje) veikla grindžiama griežtomis taisyklėmis ir tikslia hierarchija, „darbuotojai labai mažai supažindinami su tikslais, jie praktiškai nedalyvauja aukštesnių valdymo grandžių veikloje, neskatinama individuali iniciatyva“<sup>26</sup>. Prižiūrėtojai ir kitos hierarchinės kontrolės formos ne tik stebi darbuotojų veiklą – jie taip pat nuima atsakomybę nuo darbuotojų, žmonės supranta, kad jiems leidžiama padaryti tam tikrą kiekį defektų, ir vadovaujasi nuostata „aš nesirūpinu ištaisyti klaidų – aš palieku tai inspektoriams“<sup>27</sup>.

Galutinis problemų rinkinys siejasi su žmogiškųjų išteklių valdymu. Mechaninio tipo organizacijos priverčia žmones atitikti mechaninės organizacijos reikalavimus ir siekia labiau apriboti, nei mobilizuoti žmogiškųjų galimybių vystymą. Tiek darbuotojai, tiek organizacijos daug praranda tokioje struktūroje. Darbuotojai praranda galimybes asmeniniam tobulėjimui dažnai praleisdami daug dienos valandų darbui, kurį jie nei vertina, nei mėgsta, o organizacijos praranda

<sup>25</sup>Bagdonienė, L., Bagdonas, E. Organizacijų vadyba. Kaunas, Technologija, 2004., p. 165

<sup>26</sup>Ten pat.

<sup>27</sup>Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 37

kūrybingus ir protingus darbuotojus<sup>28</sup>. Žmogiškieji ištekliai yra vienas esminių resursų, reikalingų bet kuriai veiklai vykdyti, būtiniems pokyčiams identifikuoti, sprendimų alternatyvoms nustatyti<sup>29</sup>, todėl netinkamas jų valdymas kenkia organizacijos veiklos efektyvumui, užkerta kelią darbuotojams atsakingai reaguoti į aplinkos pokyčius, ekonominę situaciją, žinių poreikį ir nuolatos atsinaujinančias technologijas.

Išanalizavus mašinos metaforą, galima išskirti šias įgyvendinimo nesėkmę lemiančias priežastis:

- Netinkama organizacijos kontrolės sistema (neleidžia numatyti, tikrinti ir reaguoti į besikeičiančias sąlygas, išvengti klaidų);
- Organizacijos nelankstumas, nesugebėjimas prisitaikyti prie kintančių sąlygų ir diegti naujoves;
- Netinkamas žmogiškųjų išteklių valdymas (darbuotojų, ypač dirbančių žemesniuose hierarchiniuose lygiuose, iniciatyvos ignoravimas, užgniažiamas jų novatoriškumas, tinkamos idėjos);
- Biurokratija organizacijoje (elgiamasi taip, kaip liepiama, nerodoma iniciatyva, vengiama prisiimti atsakomybės).

## 1.2. Organizmo metafora

Kitą įgyvendinimo problemų spektrą pateikia organizmo metafora. Ji labiausiai akcentuoja organizacijos lankstumą ir gebėjimą prisitaikyti prie aplinkos pokyčių. Apsižvalgius organizacijų pasaulyje, galima pastebėti skirtingas organizacijų rūšis, veikiančias skirtingose aplinkose, ir kad vienos organizacijų rūšys geriau “prisitaiko” prie specifinių aplinkos sąlygų nei kitos. Biurokratinės organizacijos efektyviausiai linkusios dirbti stabilioje, saugioje aplinkoje, o visiškai kitokios organizacijų rūšys išgyvena labiau konkurencingose srityse<sup>30</sup>.

Organinės sistemos, ląstelės, kompleksiniai organizmai egzistuoja nuolatinėje sąveikoje su aplinka. Aplinka – visuma fizinių ir socialinių veiksnių, kurie daro tiesioginę įtaką organizacijoje priimamiems sprendimams<sup>31</sup>. Organizacijos yra atviros sistemos<sup>32</sup>, kurioms reikia tikslaus valdymo siekiant išlaikyti vidinius organizacinius poreikius ir prisitaikyti prie aplinkos sąlygų. Organizacijų

<sup>28</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 38

<sup>29</sup> Juknevičienė, V., Domarkas, V. Viešojo administravimo paradigmos kaitos iššūkiai šio sektoriaus žmogiškųjų išteklių raidai. Viešoji politika ir administravimas, 2007, Nr. 19, p. 25. Prieiga per internetą [http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/vpa19/Nr19\_3\_Domarkas.pdf]

<sup>30</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 39

<sup>31</sup> Choo, C. W. Environmental scanning as information seeking and organizational learning. Information Research, Vol. 7 No. 1, October 2001. Prieiga per internetą: [http://informationr.net/ir/7-1/paper112.html]

<sup>32</sup> Atvira sistema – tai tokia organizacija, kurios aplinka yra neišvengiamai veikiama išorės aplinkos. (Aut. past.)

vadybai svarbiausias tikslas yra siekti „gero prisitaikymo“<sup>33</sup>. Geras prisitaikymas - tai tinkamas reagavimas į aplinkos pokyčius, mokėjimas juos suprasti ir valdyti, sugebėjimas vadovauti pokyčių procesui. Siekdamas išlikti ir įsitvirtinti aplinkoje, organizacijos turi reaguoti ir veikti atsižvelgdamos į išorės veiksnius, kurie daro įtaką pagrindinėms vidinėms įstaigos funkcijoms ir gali keisti jos tikslus ir strategijas<sup>34</sup>. Organizacija turi būti pasiruošus aktyviai (ir sėkmingai) veikti visiškai neprognozuojamoje aplinkoje, kitu atveju tai gali privesti prie veiklos neefektyvumo ir neproduktyvumo. Siekiant efektyviai funkcionuoti organizacija privalo nuolat analizuoti ne tik išorinius veiksnius, bet ir savo veiklos parametrus: ar vykdomos funkcijos atitinka organizacijos misiją, jos strateginius tikslus, ar organizacijos struktūra padeda siekti užsibrėžtų tikslų, ar yra reikiamas vidinis žmogiškasis potencialas, ar organizacijoje vykstantys procesai pakankamai rezultatyvūs ir jiems būdinga tobulėjimo tendencija, ar pakankamai sparčiai tobulinasi personalas<sup>35</sup>. Tokiu būdu organizacija bus tikra, kad jos tikslai ir strategijos atitinka aplinkoje vykstančius pokyčius.

Mechaninės teorijos, daugiau ar mažiau ignoravo aplinkos vaidmenį, laikė organizacijas santykinai uždaromis sistemomis. Nors galima sutikti, kad uždarai organizacijai aplinka gali turėti nedidelę įtaką, todėl aplinka pati savaime tampa išorės veiksniumu. Uždaros sistemos terminas rodo, kad organizacija veikia uždarai, nesąveikauja su aplinka, neieško ir negauna atsako, t.y. nesiekia grįžtamojo ryšio iš aplinkos, o tai užkerta kelią organizacijai būti inovatyviai, greitai ir lanksčiai prisitaikyti prie kintamų išorės sąlygų. Uždara sistema gali būti suprantama ne tiek kaip konservatyvi, kiek siekianti izoliuotis nuo aplinkos organizacija. Šiandieninėje visuomenėje organizacija negali sėkmingai veikti neturėdama sąveikos su kitomis organizacijomis<sup>36</sup>. Todėl vystant organizmo, nuolat sąveikaujančio su aplinka, idėją, skatinama atvirai ir lanksčiai pažvelgti į organizaciją. Organizacijos, kitaip ne organizmai, turi pasirinkimą ar joms konkuruoti ar bendradarbiauti.

Organizmo metaforos trūkumas pasireiškia jos „funkcinio vientisumo“ prielaidoje. Organizmo funkcinis vientisumas čia suprantamas kaip nedaloma visų organizmo elementų, dalelių visuma. Pažvelgus į organizmus natūraliame pasaulyje, galima matyti, kad jie yra charakterizuojami pagal funkcinę tarpusavio priklausomybę, kai kiekvienas sistemos elementas normaliomis sąlygomis veikia kartu su kitais elementais, panašiai kaip žmogaus kūne kraujas, širdis, plaučiai,

<sup>33</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 46

<sup>34</sup> Matkevičienė, R. Verslo organizacijos informacinės aplinkos tyrimas. Informacijos mokslai, 2007, t. 41, p. 58. Prieiga per internetą: [ [http://www.leidykla.eu/fileadmin/Informacijos\\_mokslai/41/58-69.pdf](http://www.leidykla.eu/fileadmin/Informacijos_mokslai/41/58-69.pdf). ]

<sup>35</sup> Kvedaravičius, J., Dagytė, I. Mokslo sistemos pokyčių vadyba: ryškėjantys konceptualaus modelio kontūrai. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai, 2006, 38. p. 99

<sup>36</sup> Matkevičienė, R. Verslo organizacijos informacinės aplinkos tyrimas. Informacijos mokslai, 2007, t. 41, p. 60. Prieiga per internetą: [ [http://www.leidykla.eu/fileadmin/Informacijos\\_mokslai/41/58-69.pdf](http://www.leidykla.eu/fileadmin/Informacijos_mokslai/41/58-69.pdf). ]



rankos ir kojos sistemingai veikia kartu. Tokia vientisa sistema yra vieninga ir dalijasi bendru gyvenimu ir bendra ateitimi<sup>37</sup>.

Organizacijose galima pastebėti, kad atvejai, kai skirtingi jos elementai (padaliniai, departamentai) veikia kartu harmoningai yra labiau išimtiniai nei įprasti. Dauguma organizacijų nefunkcionuoja kaip vientisi organizmai. Dažnai už vieną tikslą atsakingos būna kelios sistemos, kelios organizacijos, jos siekia bendros politikos tikslo, tačiau neveikia kaip vientisas organizmas. Skirtingi organizacijos elementai paprastai gali veikti atskirai ir tai gana įprasta<sup>38</sup>. Tačiau svarbiausia, kad organizacija, netgi būdama kaip vientisas organizmas, nefunkcionuos efektyviai tuo atveju, jei ji bus nevieninga. Organizacijos vieningumas pasireiškia ne dėl jos vientisumo, o tuomet, kaip organizacijos nariai bendrai ir nesavanaudiškai siekia nustatytų tikslų.

Tam, kad organizacija būtų vieninga, jos organizacinė struktūra turi užtikrinti tinkamą organizavimą, kontrolę, koordinavimą tarp organizacijos elementų. Turi būti aišku, kokių tikslų siekiama ir kokias būdais, ir svarbiausia, organizacijos nariai turi žinoti apie organizacijos misiją ir vieningai į ją orientuotis.

Apibendrinus organizmo metaforos teikiamas išvargas, galima išskirti šias įgyvendinimo nesėkmę lemiančias priežastis:

- Neadekvatus reagavimas į aplinkos faktorius (organizacija turi būti pasiruošus aktyviai ir sėkmingai veikti visiškai neprognozuojamoje aplinkoje, kitu atveju tai gali privesti prie veiklos neefektyvumo ir neproduktyvumo);
- Netinkama organizacinė struktūra (organizavimo, kontrolės, koordinavimo, tikslų ir tinkamo veiksmų plano nustatymo trūkumas);
- Organizacinio vieningumo nebuvimas (neleidžia siekti užsibrėžtų tikslų ir tuo pačiu siekti efektyvumo);
- Organizacijos uždarumas (užkerta kelią organizacijai būti inovatyviai, greitai ir lanksčiai prisitaikyti prie kintamų išorės sąlygų).

### 1.3. Smegenų metafora

Smegenų metafora taip pat teikia naujų išvalgų ieškant įgyvendinimo nesėkmių priežasčių organizacijoje. Pagrindinė metaforos idėja orientuojasi į tai, kad smegenys yra informaciją apdorojanti sistema. Pavyzdžiui, smegenys suvokiamos kaip kontrolės sistema, panaši į sudėtingą kompiuterį ar televizijos sistemą, kuri geba perteikti struktūras ir vaizdus iš milijonų atskirų

<sup>37</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p.75

<sup>38</sup> Ten pat.

duomenų dalelių ir jas tarpusavyje susieti<sup>39</sup>. Kiekvienas organizacijos funkcionavimo aspektas priklauso nuo vienokios ar kitokios informacijos apdorojimo. Informacija yra elementarus žinių elementas ir iš jo sukuriama žinios. Organizacijos žinios yra priemonė, kurią būtina turėti siekiant palaikyti sistemos procesus, greitai ir adekvačiai reaguoti į besikeičiančias aplinkos sąlygas<sup>40</sup>. Biurokratai priima sprendimus apdorodami informaciją, pateiktą įvairiose taisyklėse, teisės aktuose. Sprendimai priimami formalizuotų procesų metu, kuriant įvairias normas bei planus (kuriuose informacija užfiksuojama ir tampa teoriniu analizės pagrindu kitiems). Apskritai, organizacijos yra informacijos, komunikacijos, sprendimų priėmimo sistemos<sup>41</sup>. Jose informacijos apdorojimo procesai turi vykti panašiai kaip smegenyse. Mechaninėse organizacijose šios sistemos yra stipriai rutinizuotos.

Tradiciniai strateginio planavimo modeliai pabrėžia tikslų nustatymą kaip esminį dalyką, padedantį organizacijai reaguoti į išorės aplinkos grėsmes ir galimybes. Kalbant apie organizacijos išorės aplinką, dažniausiai vertinami tokie elementai kaip politikos situacija, ekonomikos rodikliai, socialiniai ir kultūriniai veiksniai, technologijų plėtra. Tačiau tokia analizė neatskleidžia visos informacinės aplinkos galimo poveikio organizacijai. Todėl būtina organizacijai nuolat stebėti išorės aplinką, kartu ir rinkti informaciją<sup>42</sup>. Tai vadinama aplinkos stebėseną ir apibrėžiama kaip veikla, kurią atliekant įgyjama informacija. Iš aplinkos stebėsenos gauti duomenys reikšmingiausi ilgalaikiam planavimui: jais remiantis turi būti priimami sprendimai aukščiausiu lygmeniu, planuojant organizacijos pažangą<sup>43</sup>.

“Smegenų” metafora aplinkai stebėti siūlo naudoti kibernetinius principus, pagal kuriuos organizacijos misiją formuojama ne akcentuojant tikslus, kurie turėtų būti pasiekti, o nurodant kenksmingus faktorius kurių reikia vengti<sup>44</sup>.

Kibernetika – komunikacijos ir kontrolės teorijų mokslas, tiriantis įvairių sistemų, tuo pačiu ir organizacinių, bendruosius valdymo procesus, kurie vyksta renkant, perduodant, laikant ir perdurbant informaciją<sup>45</sup>. Kibernetika veda prie komunikacijos ir mokymosi teorijos, išskirdama keturis pagrindinius principus. Pirmasis akcentuoja, kad sistemos privalo turėti galimybę stebėti ir tyrinėti reikšmingus savo aplinkos aspektus. Antrasis – jos turi sugebėti susieti šią informaciją su

<sup>39</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 79 - 80

<sup>40</sup> Zalieckaitė, L., Mikalauskienė, O. A. Organizacijos žinių struktūrų ir jų vadybos prieigos analizė. Informacijos mokslai, 2007, 41. p. 42-43

<sup>41</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995, p. 81

<sup>42</sup> Frishammar, J., Horte, S. Å. Managing External Information in Manufacturing Firms: The Impact on Innovation Performance. The Journal of Product Innovation Management, vol. 22, 2005. p. 251–255. Prieiga per internetą: [http://web.ebscohost.com]

<sup>43</sup> Costa, J. An empirically-based review other concept of environmental scanning. Reviews the concept of environmental scanning and discusses its importance to organizations. International Journal of Contemporary Hospitality Management, vol. 7, no. 7, 1995. p. 5–6. Prieiga per internetą: [http://web.ebscohost.com]

<sup>44</sup> Ten pat., p. 106

<sup>45</sup> Dorlands medical dictionary. Merck Source. Prieiga per internetą: [http://www.mercksource.com/pp/us/cns/cns\_hl\_dorlands.jspzQzpgzEzzSzppdocszSzuszSzcommonzSzdorlandzSzdorlandzSzdmd\_c\_69zPzhtml]

organizacijos veiklos normomis, diktuojančiomis sistemos elgseną. Trečiasis - jos turi sugebėti atpažinti svarbius nukrypimus nuo šių normų. Ir ketvirtasis - atradus neatitikimus, jos turi sugebėti inicijuoti teisingą veiklą nukrypimams pašalinti<sup>46</sup>. Jei šios keturios sąlygos patenkinamos, tarp sistemos ir jos aplinkos sukuriama nenutrūkstantis informacijos apsikeitimo procesas, įgalinantis sistemą stebėti pokyčius ir imtis atitinkamų priemonių.

Tokiu būdu, sistema gali veikti protingu, savireguliaciniu būdu. Kaip bebūtų, mokymosi galimybės yra ribotos, todėl sistema gali veikti tik numatytu, apibrėžtu veiklos normomis ar standartais būdu. Tai yra puiku tol, kol veiksmai nustatyti tų standartų yra tinkami spręsti išskylančias problemas. Tačiau, kai tai nebeatitinka, sistemos „protingumas“ sutrinka ir problemai pritaiko netinkamus sprendimo būdus<sup>47</sup>. Kitaip tariant, sistema veiksminga tol, kol aplinkos pokyčiai yra žinomi, identifikuoti, tačiau atsirandant naujiems aplinkos pasikeitimams sistema pati negali jų užfiksuoti ir imtis atitinkamų priemonių. Tokiems būtiniesiems pokyčiams identifikuoti, sprendimų alternatyvoms nustatyti ir pasirinktosioms efektyviai įgyvendinti reikia žmogiškųjų išteklių, sugebančių koncentruotai ir logiškai išdėstyti prioritetus bei atlikti reikiamas užduotis idėjoms realizuoti<sup>48</sup>.

Tačiau vertinant ir stebint aplinką bei stengiantis suprasti jų įtaką organizacijos veiklai dažna problema ta, kad organizacijoje, kurioje klesti biurokratinės apraiškos, egzistuoja fragmentiška darbuotojų mąstymo struktūra, neskatinanti mąstyti savarankiškai. Organizacijos tikslai, uždaviniai, struktūra sukuria aiškų atsakomybės modelį, tačiau neskatina domėtis ir žinoti apie organizacijos veiklą. Kur hierarchinis susiskaldymas organizacijoje yra ypač galingas, informacija ir žinios retai sklinda laisvai, todėl skirtingi organizacijos sektoriai dažnai naudojami skirtinga visos situacijos samprata, netgi gali siekti nevieningų tikslų, nesidomėdami ar jų veikla atitinka organizacijos misiją<sup>49</sup>. Tuo tarpu tarpusavio komunikacija pernelyg svarbi organizacijai, kad būtų palikta tik vadovų žinioje. Vadovauti neįmanoma be vadovaujamųjų sutikimo, todėl komunikacija organizacijoje reikalinga ne tik galiai perteikti, bet ir bendradarbiavimui siekti<sup>50</sup>.

Tokių problemų sprendimo būdus siūlo holografinis ir kiti organizaciniai modeliai, kurie akcentuoja, jog organizacijos gali susitvarkyti su nežinomomis ir sudėtingomis problemomis tokiais būdais, kurie yra už vieno žmogaus sugebėjimų ribų t.y. sutelkiant dėmesį į komandinį darbą. Modernūs smegenų tyrimai rodo, kad yra kita pažinimo galimybių pusė – holistinė, analoginė,

<sup>46</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 86-87

<sup>47</sup> Ten pat.

<sup>48</sup> Domarkas, V. Juknevičienė, V., Domarkas, V. Viešojo administravimo paradigmos kaitos iššūkiai šio sektoriaus žmogiškųjų išteklių raidai. Viešoji politika ir administravimas, 2007, Nr. 19, p. 25. Prieiga per internetą [http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/vpa19/Nr19\_3\_Domarkas.pdf]

<sup>49</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995.

<sup>50</sup> Gudonienė, V. Korporatyvinė komunikacija – komunikacijos ar valdymo integravimas? Informacijos mokslai, 2006, 39, p. 85–86

intuityvinė, ir kūrybinė – žmogaus smegenų dešiniajame pusrutulyje<sup>51</sup>. Jei šiuolaikinės organizacijos gali įsisavinti tokias žmogiškąsias kūrybines galimybes, jos sukuria naujas organizacijų transformavimo, plėtros galimybes.

Naujų organizacijos stilių kūrimui, tuo pačiu ir tobulėsių informacijos apdorojimo būdų įtvirtinimui gali būti panaudotos nuolat tobulėjančios kompiuterinės sistemos ir informacinės technologijos (IT). Daugelyje organizacijų šių technologijų galimybės ne visada realizuojamos, nors tai padidintų veiklos efektyvumą ir informacijos valdymo kokybę. Organizacijų struktūra su savo hierarchija, biurokratija tampa nepajėgi sparčiai reaguoti į pokyčius. IT teikia naujų sprendimų būdų. Suderinus naujus struktūrinius sprendimus, žmones ir tikslus, jos galėtų padėti kurti lankstesnę organizaciją<sup>52</sup>.

Technologijos leidžia organizacijai mokytis ir tobulėti, kitaip tariant, saviorganizuoti. Bet koks pajudėjimas iš biurokratinės organizacijos į saviorganizaciją, turi didelį poveikį galios ir kontrolės pasiskirstymui organizacijoje. Dar daugiau, mokymosi procesas reikalauja tam tikro laipsnio atvirumo ir savikritikos, kas yra nebūdingas tradiciniams vadybos modeliams<sup>53</sup>. Egzistuoja faktas, kad bet koks postūmis į saviorganizaciją reikalauja didelių pokyčių nuostatose ir vertybėse, prielaidose ir įsitikinimuose. Mokymasis ir saviorganizacija paprastai reikalauja perkonstruoti pažiūras, akcentuojant aktyvumo svarbumą prieš pasyvumą, autonomiją – prieš priklausomybę, lankstumą – prieš sustabarėjimą, bendradarbiavimą – prieš konkuravimą, atvirumą – prieš uždaramą ir demokratinius santykius – prieš autoritarinius įsitikinimus<sup>54</sup>. Daugeliui organizacijų tai gali reikšti „asmenybės pokyčius“, kurie galimi tik per tam tikrą laiko tarpą.

Dar daugiau informacinių technologijų naudojimas organizacijose lemia jos struktūrą, o tai savo ruožtu – organizacijos veiklos pokyčius. Dažniausiai minima, kad IT turi įtakos organizacijų struktūros plokštėjimui, mažinant vadovų skaičių, o tai veikia sprendimų priėmimo procesą, nes didinamas šiuos sprendimus priimančių darbuotojų skaičius patobulintais komunikavimo kanalais. Horizontalių organizacijų struktūra praktiškai nėra IT naudojimo rezultatas - IT tik palengvina šiuos pokyčius<sup>55</sup>.

Apibendrinus smegenų metaforos ypatumus, galima išskirti šias įgyvendinimo nesėkmę lemiančias priežastis:

<sup>51</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995, p. 107-108

<sup>52</sup> Šarkiūnaitė, I., Gaputienė, I. Informacinės technologijos kaip darbuotojų pasitenkinimo veiksnys. Informacijos mokslai, 2006, 37. p. 74

<sup>53</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 108

<sup>54</sup> Ten pat, p. 109

<sup>55</sup> Heintze, T., Bretschneider, S. Information technology and restructuring in public organizations: does adoption of information technology affect organizational structures communications, and decision making? Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 10, issue 4, 2000, p. 801–831. Prieiga per internetą: [http://web.ebscohost.com]

- Neefektyvi aplinkos stebėseną (svarbiau nurodyti kenkėjiškus faktorius, kurių reikia vengti, nei tikslus, kurie turėtų būti pasiekti);
- Neskatinimas komandinio darbo (įsisavinant tokias kūrybines galimybes, būtų galima sukurti naujas organizacijų transformavimo, plėtros galimybes);
- Prasta technologijų galimybių realizacija (veiklos efektyvumo mažėjimas);
- Nevystymas mokymosi ir saviorganizacijos procesų (užkertamas kelias perkonstruojant pažiūras, akcentuojant aktyvumą, autonomiją, lankstumą, bendradarbiavimą, atvirumą, demokratinius santykius);
- Prastas informacijos apdorojimas (neleidžia sistemai efektyviai funkcionuoti, netinkamai reaguojama į aplinkos sąlygas).

#### **1.4. Kultūros metafora**

Kultūros koncepcija apima organizacijos narių suvokiamas vertybes, įsitikinimus apie organizaciją, ideologiją, mitus, žinias ir kultūros materialiosios išraiškos pavidalus. Apimdamas narių vertybinę orientaciją, įsitikinimus bei principus, organizacijos kultūra yra organizacijos vadovybės veiklos pagrindas ir drauge tos veiklos aktyvatorius<sup>56</sup>. Kultūros metaforos esmė yra organizaciją parodyti kaip ritualų, simbolių veiklų, kurias sudaro tai, kaip žmonės veikia, kaip jie palaiko santykius su kitais, visumą. Šias veiklas reguliuoja vertybės, taisyklės ir normos, kurios formuoja organizacijos kultūros turinį.

Ypatingai svarbu, kad organizacijoje egzistuotų vieninga kultūra. Vieninga kultūra pasireiškia per organizacijos narių tapatų organizacinės kultūros matymą – kai organizacijos vertybės, tradicijos, nuostatos vienodai visiems suprantamos ir svarbios. Vieninga organizacijos kultūra padeda suvokti organizacinius pokyčius. Tradiciškai pokyčių procesas apima besikeičiančias technologijas, vidinę struktūrą, darbuotojų gebėjimus, motyvacijas. Efektyvūs organizacijos įvaizdžio ir vertybių pokyčiai priklauso nuo jų kontrolės. Neteisinga pokyčių vadyba kultūros srityje gali kenkti organizacijos sėkmingai veiklai. Kai organizacija galiausiai atsiranda darbuotojų galvose, efektyvūs organizaciniai pokyčiai įtakoja kultūrinius pokyčius<sup>57</sup>. Nuo kultūros priklauso kokie sprendimai priimami, kaip įgyvendinami tikslai, ji padeda suvokti kaip keičiasi pati organizacija.

Organizacijos kultūra atlieka septynias funkcijas: 1) lemia organizacijos svarbiausius siekius ir kriterijus, kuriais ji turėtų vertinti savo sėkmes ir nesėkmes; 2) pataria, kaip turėtų būti naudojami organizacijos ištekliai; 3) lemia, ko organizacija ir jos nariai gali vieni iš kitų tikėtis; 4) lemia, kurie

<sup>56</sup> Vanagas, P. Kokybės kultūros formavimas visuotinei kokybės vadybai įgyvendinti. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. 2005, 34. p. 220

<sup>57</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 137-138

organizacijos nario elgesio kontrolės būdai priimtini, o kurie - ne; 5) nustato narių elgesio normas, baudimo ir apdovanojimo būdus; 6) apibrėžia organizacijos narių tarpusavio elgseną ir santykius su organizacijai nepriklausančiais individais; 7) informuoja narius, kaip jiems elgtis su išorine aplinka: agresyviai, palankiai, išnaudojiškai, geranoriškai, atsakingai ar delsiamai<sup>58</sup>.

Organizacinės kultūros įtvirtinimas paprastai yra savanoriškas, priklausomas nuo veikėjų įtakos, procesas. Vadovavimasis šiuo požiūriu įgalina žmones imtis didesnės atsakomybės už savo veiksmus, pripažinti, jog jie turi didelę įtaką formuojant organizacijos gerovę<sup>59</sup>.

Kultūros metafora ieško reikšmių organizacijos veikloje, normose, ceremonijose, socialiniuose aspektuose, kurie paliečia svarbias ideologijas, vertybes ir įsitikinimus. Kultūrinės vertybės tiesiogiai veikia atskirų darbuotojų arba jų grupių elgseną, lemdamos jų motyvaciją ir veiklos produktyvumą.

Ypatingai didelį vaidmenį organizacijos gyvenime ir tuo pačiu kultūros formavime turi jos vadovas. Dažniausiai organizacijos vadovas – lyderis, aiškiai nurodantis organizacijos veiklos kryptis, tikslus, strategijas, tuo pačiu ir organizacijos kultūros vertybes, elgesio normas, taisykles. Jeigu vadovas pripratę dirbti vadovaudamasis seniai nusistovėjusiomis taisyklėmis, kurios šiandien tampa nebeefektyvios, kenčia ne tik bendra organizacijos kultūra, bet ir veiklos produktyvumas. Organizacijų lyderiai, siekiantys neatsilikti nuo pokyčių aplinkoje, turi pakeisti savo mąstyseną – į valdymo procesus įjungti minties veiklos procesus, sisteminių mąstymą. Per mąstymo procesą lyderis įgyvendina gebėjimą kurti, vystyti ir valdyti<sup>60</sup>. Šiuolaikiškas vadovas-lyderis turi suprasti komandinio darbo, tarpusavio bendravimo reikšmę, skatinti narius domėtis vienas kito veikla, plėtoti savitarpio pagalbą, vystyti draugiškumo, bendradarbiavimo nuostatas ir tokiu būdu kurti palankią darbo aplinką, teigiamą organizacijos kultūrą. Suvokiant lyderiavimą kaip priemonę prasių valdymui, kultūros metafora padeda perteikti senus vadovavimo stilius naujais būdais.

Kultūros metafora atkreipia dėmesį į simbolinę ar net „magišką“ racionaliausių organizacijos gyvenimo aspektų reikšmę. Pavyzdžiui, susirinkimai yra daugiau nei susirinkimai. Jie yra kaip simboliniai organizacijos kultūros ritualai. Tiesios kėdžių ir stalių linijos, ant kiekvieno staliuko išrikiuotos vandens stiklinės sukuria darnos ir tvarkos jausmą. Draugiškas chaosas ir neformali susirinkimų kabineto aplinka kuria atvirą kvietimą į organizaciją<sup>61</sup>. Susimbolindama beveik kiekvieną organizacijos veiklos aspektą, kultūros metafora sutelkia dėmesį į žmogiškąją organizacijos pusę, kurią kitos metaforos ignoruoja ar užglaisto.

<sup>58</sup> Vanagas, P. Kokybės kultūros formavimas visuotinei kokybės vadybai įgyvendinti. Organizacijų vadyba; sisteminiai tyrimai. 2005, 34. p. 220

<sup>59</sup> Ten pat.

<sup>60</sup> Kvedaravičius, J., Jesevičiūtė – Ufartienė, L. Lyderio minties veiklos įtaka organizacijos vystimuisi. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai, 2007, 43. p. 70

<sup>61</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 136

Atsižvelgus į kultūros metaforos aiškinimus, galima išskirti šias įgyvendinimo nesėkmę lemiančias priežastis:

- Nesusiformavusi vieninga organizacinė kultūra neleidžia priimti organizuotų įgyvendinimo veiksmų, bendrų korporatyvios kultūros valdymo idėjų;
- Netinkamas lyderiavimas (vadovavimasis seniai nusistovėjusiomis taisyklėmis veda prie veiklos neefektyvumo).
- Nepalankios organizacinės kultūros vystymas (lemia prastą darbuotojų motyvaciją ir įtakoja veiklos produktyvumą).

### 1.5. Politinė metafora

Politinė metafora gali būti naudojama atskleidžiant kasdieninio organizacinio gyvenimo politiką. Dauguma darbuotojų lengvai susitaiko su tuo, jog tam tikri asmenys siekia ne organizacijos tikslų, o savo asmeninių poreikių tenkinimo. Kaip bebūtų, apie tai viešumoje mažai kalbama, vengiama diskusijų apie politinius motyvus organizacijoje<sup>62</sup>.

Politinė metafora skatina pažvelgti, kaip visa organizacijos veikla yra paremta interesais ir siūlo pagal juos įvertinti visus organizacinio funkcionavimo aspektus. Organizacijos tikslai, struktūra, technologijos, darbo pobūdis, lyderystės stilius ir kiti formalūs organizacinio funkcionavimo aspektai turi tam tikrą politinę prasmę, kuri lemia akivaizdžius politinės galios žaidimus ir konfliktus<sup>63</sup>. Konfliktas suprantamas kaip situacija, kurioje susiduria nesutampantys vieno ar kelių dalyvių interesai, be to, skirtingi jų tikslų siekimo būdai. Asmenų ar organizacinių vienetų konfliktai yra pagrįsti konkurencingų tikslų, filosofijų ar misijų ir žmonių noro apginti teises, kontroliuoti išteklius ar įgyti galią<sup>64</sup>.

Politinė metafora pabrėžia, kad organizacijos tikslai gali būti racionalūs kai kuriems žmonėms, tačiau kitiems – ne. Organizacija visuomet siekia racionalumo, kuris dažniausiai priklauso nuo nuolat besikeičiančių interesų. Racionalumas – gebėjimas kuo efektyviau siekti tikslo<sup>65</sup>. Racionalumas visada yra politinis. Nėra nė vieno neutralaus valdant organizaciją, organizacija naudojama kaip teisėtas skėtis, po kuriuo siekiama įvairiausių tikslų, karjeros ir nepriklausančių įstaigai interesų. Vadovai dažnai naudojami organizacijos racionalumo tikslu vykdant politinius planus – pateisinant veiksmus, atitinkančius asmeninius siekius<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995., p. 142

<sup>63</sup> William S. Pooler. Book review. Contemporary Sociology, 1989, Vol. 18, Issue 6, p. 901

<sup>64</sup> Kulvinskienė, R. V., Stancikas, E. R. Konfliktai Lietuvos organizacijose. Ekonomika, 2003, 62. p. 3

<sup>65</sup> Vasiliauskaitė, N. Racionalumo ir teisingumo trintis Johno Rawlso „Teisingumo teorijoje“. Politologija, 2005, 40. p. 54. prieiga per internetą: [http://www.leidykla.vu.lt/inetleid/politol/40/straipsniai/str3.pdf]

<sup>66</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995 p. 195

Organizacijose, kur autonomijos siekis ar asmeniniai tikslai yra svarbesni už pačios organizacijos, atskalūniškos tendencijos gali iš esmės sunaikinti ar transformuoti organizaciją. Metaforos iš esmės politizuoja suvokimą apie žmogaus elgesį organizacijose. Net patys altruistiškiausi asmenys gali pamatyti, kad jų veiksmai organizacijoje įtakojami kitų konfliktinių pažiūrų ir interesų<sup>67</sup>.

Taigi, ši metafora išsiskiria iš kitų metaforų kitokiu požiūriu į organizaciją sudarančius individus – visos iki šiol pateiktos metaforos traktavo juos kaip linkusius į bendradarbiavimą ir besivadovaujančius organizacijos tikslais, tuo tarpu ši metafora sako, kad individai turi kitų interesų – asmeninių, savanaudiškų, kad jie veikia taip, jog įgytų daugiau galios, kad visose organizacijose galime matyti strateginę sąveiką tarp individų, orientuotų į savo naudą (pvz., visose organizacijose būna kokie nors pasidalijimai, grupelės, „koalicijos“).

Visgi politinę metaforą patartina taikyti atsargiai, kadangi naudojant politinį modelį dažnai pradedama įžiūrėti politiką visur ir ieškoti paslėptos veiklos ten, kur jos net nėra. Egzistuoja labai realus pavojus, kad jos naudojimas gali sukurti cinizmą ir nepasitikėjimą tokiose situacijose, kur jų anksčiau nebuvo<sup>68</sup>.

Apibendrinus politinės metaforos teikiamas išvalgas, galima išskirti šias įgyvendinimo nesėkmę lemiančias priežastis:

- Asmeninės naudos siekimas (kenkia organizacijos veiklos produktyvumui ir efektyvumui);
- Asmeninių ir organizacijos tikslų nesuderinamumas (grėsmė iš esmės sunaikinti ar transformuoti organizaciją).

## **1.6. Psichologinė metafora**

Psichologinė metafora leidžia ieškoti paslėptų reikšmių kiekvieno susikurtuose psichologiniuose pasauliuose. Metafora sukuria pagrindą kritinei organizacijos ir jos narių analizei, leidžiančiai suprasti ir interpretuoti jų veiksmų padarinius. Tiek kiekvieno individo elgsena organizacijose, tiek faktoriai, tokie kaip agresija, godumas, baimė, neapykanta, seksualiniai geismai neturi oficialaus statuso organizacijoje, nors įtakoja organizacijos veiklą. Atkreipiamas specifinis dėmesys į etinę organizacijos pusę, vystomi aspektai, kad organizacija yra kaip žmogus su visais jausmais<sup>69</sup>. Skatindama išnagrinėti organizacijos veiksmų prigimtį ir reikšmę, metafora ypatingai sureikškina žmogaus vaidmenį organizacijoje ir išryškina organizacinio klimato svarbą.

<sup>67</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 227

<sup>68</sup> William S. Pooler. Book review. Contemporary Sociology, 1989, Vol. 18, Issue 6, p. 901

<sup>69</sup> Ten pat.



Organizacijos klimatas traktuojamas kaip objektyvių ir struktūrinių sąlygų organizacijoje rinkinys (ypatybės, apibūdinančios organizaciją), kuris atskiria vieną organizaciją nuo kitos; organizacijos klimatas gali būti įvertintas per organizacijos narių suvokimą ir jausmus, naudojamas kaip pagrindas aiškinantis situaciją organizacijoje ir turi įtakos organizacijos narių elgesiui <sup>70</sup>. Organizacijos klimatas turi aiškų ryšį su veiklos rodikliais, todėl svarbu žinoti koks yra organizacijos klimatas, kad jį keičiant būtų galima siekti geresnių rezultatų.

Metafora padeda identifikuoti daugybę barjerų, susijusių su žmones kamuojančiais rūpesčiais ir problemomis, kurie užkerta kelią inovacijoms ir pokyčiams organizacijoje<sup>71</sup>. Tai reiškia, kad organizacijos veikla bus efektyvi ir veiksminga tuomet, kai jos darbuotojai bus psichologiškai pasirengę dirbi organizacijos naudai, t.y. kai bus patenkinti jų poreikiai. Pasitenkinimas darbu yra svarbus poreikių tenkinimo veiksnys. Jis yra motyvacijos rezultatas, kai motyvuojami darbuotojai teigiamai vertina savo atliekamą darbą. Pasitenkinimas darbu yra teigiami ir neigiami žmogaus jausmai, parodantys, kaip darbuotojas vertina savo darbą<sup>72</sup>. Poreikių patenkinimas skatina darbuotojus dirbi, o kai poreikiai nepatenkinami, žlugdoma darbuotojų iniciatyva.

Psichologinė metafora pateikia įdomias išvalgas apie žmonių mąstymą, suvokimą, psichologiją. Vis tik diskutuotinas klausimas yra susijęs su galimu psichologinės metaforos naudojimu, kadangi ne psichoanalizės specialistui, sunku įvertinti, ar tam tikrą žmogaus baimės, neapykantos, pavydo ar godumo simptomą sukelia asmens paranojinė būseną, o gal labiau tinkamas mažiau suasmenintas aiškinimas<sup>73</sup>. Galiausiai metaforos trūkumas yra tas, kad ji iškelia idėją suprasti ir valdyti kitų žmonių pasąmonę. Tai be abejo yra neįmanoma, nes pasąmonė iš prigimties yra nekontroliuojama <sup>74</sup>.

Pagal psichologinę metaforą, įgyvendinimo nesėkmę organizacijoje gali lemti:

- Prastas organizacinis klimatas (mažina veiklos efektyvumą ir produktyvumą);
- Netinkama orientacija į darbuotojų poreikių tenkinimą (žlugdoma darbuotojų iniciatyva, mažėja darbo našumas).

### **1.7. Kaitos ir transformacijos metafora**

Kaitos ir transformacijos metafora glaudžiai siejasi su organizmo metaforos nagrinėjamaisiais pokyčių valdymo aspektais, tačiau skirtingai nei organizmo metafora, pagrindinį dėmesį skiria aplinkos pokyčiams, įtakojantiems organizaciją iš išorės.

<sup>70</sup> Rekašiūtė – Balsienė, R. Verslo organizacijų klimato įvertinimo galimybės. *Psichologija*, 2005, 31. p. 4

<sup>71</sup> Morgan, G. *Images of organization*. Thousand Oaks : SAGE, 1995, p. 229

<sup>72</sup> Šarkiūnaitė, I., Gaputienė, I. Informacinės technologijos kaip darbuotojų pasitenkinimo veiksnys. *Informacijos mokslai*, 2006, 37. p. 77

<sup>73</sup> Morgan, G. *Images of organization*. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 230

<sup>74</sup> Ten pat., p. 231

Svarbiausia yra suvokti pokyčių organizacijoje atsiradimo priežastis, kadangi tai turi didžiulę įtaką jos valdymui. Logiškai išaiškinus pokyčių atsiradimo priežastis, tampa įmanoma juos valdyti <sup>75</sup>. Pokyčių valdymas – specifinė vadybinės veiklos dalis. Pasak J. Kotter yra 8 pokyčių numatymo ir realizavimo etapai: intuityviai identifikuojamos grėsmės ir galimybės; suformuojama stipri pokyčių valdymo grupė; sukuriama aiški vizija; vizija įgyvendinama; atsisakoma pokyčių realizavimo būdų, struktūrų, nesiderinančių su vizija; suplanuojami trumpalaikiai veiklos pagerinimai; jie realizuojami; įvertinami nauji požiūriai ir veiklos metodai, užtikrinantys organizacijos tolesnį vystymąsi <sup>76</sup>. Visi išvardinti punktai svarbūs tinkamai planuojant, realizuojant ir kontroliuojant pokyčius organizacijos viduje.

Kaitos metafora išskiria tris požiūrius į pokyčius, kurie pateikia alternatyvius mąstymo apie pokyčių procesą ir logiką, būdus. Autopoetinis požiūris pokyčius siūlo valdyti daugiau dėmesio skiriant procesams susijusiems su organizacija, per kuriuos organizuojama ir kuriama aplinka. Priežastinių ryšių perspektyva vysto panašų požiūrį, skatinantį organizaciją skirti dėmesį į ryšių, lemiančių stabilumą ir pokyčius, prigimtį. Dialektinis požiūris skatina organizaciją suvokti iš aplinkos kylančių grėsmių priežastis, ir juos valdyti <sup>77</sup>. Nepaisant jų skirtumų, visos trys strategijos turi daug kitų savybių ir neabejotinai gali būti integruotos į organizaciją siekiant efektyvaus pokyčių valdymo, kuris šiuolaikinei organizacijai yra būtinas, tam kad sugebėtų išlikti nuolat kintančioje socialinėje ir ekonominėje aplinkoje. Išorinės aplinkos stebėjimas leidžia organizacijai numatyti plėtros ir tobulėjimo tendencijas, suteikia galimybę iš anksto identifikuoti rizikas, veikiančias institucijos procesus <sup>78</sup>.

Dažnai teorijose ir kasdieniniame gyvenime tradiciškai orientuojamasi į tai, kas suvokiama ir matoma. Organizacijose vadovai panašiai formuluoja problemas ir sprendimus, remdamiesi akivaizdžiais empiriniais duomenimis, situacijos analize. Problemų sprendimo būdas priklausys nuo to, kaip pati problema bus suformuluota. Tam tikrais atvejais sprendžiant problemas, kuriose susiduria skirtingi interesai, gali būti priimti tik tokie sprendimo būdai, kuriuose yra aiškūs laimėtojai ir pralaimėtojai <sup>79</sup>. Problemos suvokimas atveria daugybę įvairių sprendimo scenarijų, dažnai lemiančių pokyčius pačioje sistemoje.

Bet kokios problemos sprendimas, reikalaujantis radikalių socialinės sistemos logikos pertvarkymų, tikėtina, kad gali susidurti su sistemos pasipriešinimu. Tačiau ideologija, palaikanti tam tikrą pokyčių logiką, gali eliminuoti galimybę pritaikyti kitus pokyčius. Net jei žmonės teoriškai turėtų galimybę rinktis logiką, kurios pagalba jie galėtų kurti ir perkurti save, tai nereiškia,

<sup>75</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 234

<sup>76</sup> Kotter, J.P. Leading change: why transformation efforts fail. Harvard business review, 2007. p. 99. Prieiga per internetą: [<http://web.ebscohost.com>]

<sup>77</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 234

<sup>78</sup> Janiūnienė, E. Vadybininkų informacinė elgsena organizacijoje: socialinių tinklų naudojimas. Informacijos mokslai, 2007, 40. p. 57

<sup>79</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995, p. 271

kad jie visada sugebėtų efektyviai tai įgyvendinti. Visas pokyčių logikos suvokimas visada priklauso nuo nenumatomų aplinkybių<sup>80</sup>.

Apibendrinus kaitos metaforos ypatumus, galima išskirti, jog įgyvendinimo nesėkmę organizacijoje gali lemti:

- Neefektyvi pokyčių vadyba ( užkertamas kelias naujiems interesams ir naujiems problemų sprendimo būdams);
- Menkas institucijos dėmesys priežastiniams problemos ryšiams (neleidžia užtikrinti stabilumo, suvokti pokyčių savybes ir juos valdyti);
- Laikymasis tam tikros ideologijos sprendžiant problemas (galimybių, pritaikyti kitus pokyčius, eliminavimas).

### 1.8. Dominavimo metafora

Dominavimo metafora organizaciją nagrinėja kaip valdžios instrumentą. Nors paprastai skatinama galvoti apie organizacijas kaip apie racionalias įmones siekiančias tikslų, kuriais trokštama patenkinti visų interesus, yra nemažai įrodymų, teigiančių, kad šis požiūris yra labiau ideologinis, nei realus. Organizacijos dažnai naudojamos kaip valdžios instrumentai, kurie palaiko savanaudiškus elito interesus kitų sąskaita. Žymus dominavimas dažniausiai paremtas klasiniu susiskirstymu, į aukščiausias ir svarbiausias pozicijas iškeldamas elitinius sprendimų priėmėjus. Dominavimo metafora išlaiko tendenciją elito interesus ir galias sutelkti į valdantį centrą iš kurio formuojama ir vykdoma valstybės politika. Pernelyg akivaizdus dominavimas gali kurstyti įvairias konspiracijas ir netgi esminius perversmus organizacijoje. Būtent todėl dominavimo aspektas nėra plačiai eskaluojamas, išvengia politinių diskusijų, nors dažniausiai jis egzistuoja *visose* organizacijose<sup>81</sup>.

Negatyvus poveikis, kurį organizacijos dažnai sukuria savo darbuotojams, ar jų aplinkai nebūtinai būna numatyti. Jie dažniausiai yra racionalių veiksmų, kuriais individų grupė siekia įgyvendinti tam tikrus tikslus, pasekmės. Dominavimo metafora atkreipia dėmesį į dvejoją racionalių veiksmų prigimtį, įrodydama, kad kai kalbama apie racionalumą, yra nuolat kalbama iš šališko požiūrio pusės. Veiksmai, racionalūs keliant organizacijos pelną, gali turėti žalingą efektą darbuotojų sveikatai. Veiksmai skirti sumažinti investicijas į tam tikrą veiklos sritį, gali iššaukti ekonominę krizę miestuose, kuriuose ši veiklos sritis yra pagrindinė<sup>82</sup>. Kas yra racionalu iš vieno organizacijos požiūrio, gali būti katastrofiška iš kito. Vėberiškas racionalumo siekimas pats savaime

<sup>80</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995. p. 270-271

<sup>81</sup> Ten pat., p. 315

<sup>82</sup> Ten pat.

gali būti dominavimo modelis, nes tariamai racionalius sprendimus lemia dominuojantys sprendimų priėmėjai.

Metafora pateikia naudingą atsvarą daugeliui tradicinių organizacijų teorijų, kurios dažniausiai ignoruodavo vertybes ar ideologines prielaidas. Faktas, kad jos gali būti panaudotos gerinant organizacijos racionalumą ir efektyvumą, bet taip pat jos gali sukurti pagrindą veiksams, kurie yra nepaprastai neracionalūs daugeliui kitų grupių žmonių. Tokie dviprasmiško racionalumo veiksmai organizacijose paprastai iš vis nediskutuojami. Vis dėlto, valdžios dominavimas gali būti esminis veiklos organizavime ir įtakoti ne tik nenumatytą pusę <sup>83</sup>. Tai reiškia, kad dėka dominuojančių sprendimo priėmėjų įtakos gali būti priimti ir tokie drastiški sprendimai, kurie teigiamai paveikia organizacijos vystymąsi.

Apibendrinus dominavimo metaforos teikiamas išvalgas, galima išskirti, jog įgyvendinimo nesėkmę organizacijoje gali lemti:

- Dominuojančio elito interesų palaikymas kitų sąskaita;
- Dviprasmiškas sprendimų racionalumas (kas yra racionalu iš vieno institucinio požiūrio, gali būti netinkama iš kito).

### 1.9. Politikos įgyvendinimo nesėkmės

Išanalizavus G. Morgan teorines išvalgas galima teigti, jog viena iš didžiausių stiprybių metaforose yra ta, kad jos atveria daugybę būdų organizacijos analizei. Kiekviena metafora turi savo ypatumus, o jos pritaikomumas priklauso nuo metaforos suvokimo. Galima susieti kelių metaforų išvalgas, tam, kad organizacijai būtų pasiūlyta tinkami sprendimai. Kitos metaforos gali būti reikalingos tik tam tikrų išvalgų ir perspektyvų sukūrimui. Išanalizavus metaforų reikšmes ir jų pritaikymo galimybes, matyti (žiūrėti priedą nr. 2), jog tam tikros skirtingos metaforos atskleidžia panašias įgyvendinimo problemas, todėl tikslinga jas susisteminti ar sugrupuoti.

Nesunku pastebėti, jog didžiausia įgyvendinimo nesėkmių dalis yra susijusi su netinkamu prisitaikymu prie aplinkos sąlygų. *Neefektyvi pokyčių vadyba* apima daugybę mašinos, organizmo, kaitos ir transformacijos, smegenų metaforų išskiriamų trukdžių, sąlygojančių įgyvendinimo nesėkmes. Netinkamas reagavimas į aplinkos faktorius, neefektyvi aplinkos stebėsena bei nepakankamas institucijos dėmesys priešastiniams ryšiams užkerta kelią naujiems problemų sprendimo būdams, naujovių diegimui, organizacijos lankstumui ir novatoriškumui. Organizacija nėra pasiruošusi veikti neprognozuojamoje aplinkoje, o tai neleidžia užtikrinti stabilumo, suvokti pokyčių savybių ir juos valdyti, kas gali privesti prie veiklos neefektyvumo ir neproduktyvumo. Sistema ir aplinka tarpusavyje nesąveikauja, todėl sistema negali stebėti pokyčių ir imtis atitinkamų

<sup>83</sup> Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995, p. 316

priemonių. Organizacija tampa uždara ir užkerta kelią organizacijai greitai ir lanksčiai prisitaikyti prie aplinkos kaitos. Kai kurių pokyčių nepavyksta pritaikyti ir dėl ideologinių trukdžių, kada tam tikri įsitikinimai ir principinės nuostatos eliminuoja šią galimybę.

Nemažą įgyvendinimo nesėkmių spektrą apima problemos, susijusios su netinkama personalo vadyba. *Prastas žmogiškųjų išteklių valdymas* nėra orientuotas į darbuotojų poreikių tenkinimą, užgniaužiamas jų novatoriškumas, aktyvumas, lankstumas, bendradarbiavimas, iniciatyva, nevystomi mokymosi ir saviorganizacijos procesai. Neapmokyti darbuotojai nėra pasiruošę priimti aplinkos siūlomas galimybes, dažnai nesugeba susidoroti su naujovėmis, dėl šios priežasties organizacijoje egzistuoja prasta technologinių galimybių realizacija, o tai neleidžia organizacijai įsisavinti naujų transformavimo ir plėtros galimybių, mažėja darbo našumas.

Kultūros ir psichologinė metaforos išskiria problemas, susijusias su *nevieninga organizacijos kultūra*. Prastas organizacinis klimatas, nesusiformavusi vieninga organizacinė kultūra ir netinkami lyderiavimo principai neleidžia priimti organizuotų įgyvendinimo veiksmų, bendrų korporatyvios kultūros valdymo idėjų. Netinkamas organizacinės kultūros vystymas mažina veiklos efektyvumą ir produktyvumą, neleidžia organizacijai įsigilinti ir suvokti pokyčių, susijusių su besikeičiančiomis technologijomis, struktūra, darbuotojų gebėjimais bei motyvacija.

Didelę įtaką organizacijos veiklai turi jos struktūra. *Netinkama organizacinė struktūra* sąlygoja aibę problemų: neleidžia apibrėžti, kokių rezultatų norima pasiekti, tuo pačiu netinkamai sudaromas veiksmų planas tikslams siekti, neefektyvus koordinavimas ir kontrolė. Organizacija nėra vieninga, orientuojamasi ne į rezultatų siekimą įvairias būdais ir priemonėmis, o į nustatytų taisyklių vykdymą. Visa tai kenkia organizacijos efektyvumui, skatina biurokratiją organizacijoje. Prastas koordinavimas sąlygoja netinkamą informacijos apdorojimą - dėl informacijos ir žinių trūkumo skirtingi organizacijos sektoriai naudojami skirtinga visos situacijos samprata ir gali siekti nevieningų tikslų.

*Dominuojančio elito įtaka sprendimų priėmimui* taip pat gali sąlygoti įgyvendinimo nesėkmes. Asmeninių ir organizacijos tikslų nesuderinamumas, kai siekiama savo asmeninių tikslų ne tik kenkia organizacijos veiklos produktyvumui ir efektyvumui, bet gali iš esmės sunaikinti ar transformuoti organizaciją. Dominuojančių elito interesų palaikymas kitų sąskaita gali turėti įtakos dviprasmiškam priimamų sprendimų racionalumui, kai iš principo racionalus sprendimas elitui gali turėti priešingą atoveiksmį kitoms interesų grupėms.

Išanalizavus G. Morgan pateikiamas metaforas bei identifikavus įgyvendinimo nesėkmės priežastis, galima patikrinti, ar šios įgyvendinimo nesėkmės priežastys egzistuoja Lietuvos atveju, taikant jas eismo saugumo politikos įgyvendinime.

## **2. LIETUVOS EISMO SAUGUMO POLITIKOS ĮGYVENDINIMO NESĖKMĖS PRIEŽASTYS**

Eismo saugumas – kelių eismo ypatybių visuma, rodanti, kiek eismo dalyviai yra apsaugoti nuo eismo įvykių ir jų padarinių, o eismo saugumo užtikrinimas – veikla, kuria siekiama užkirsti kelią eismo įvykiams, sušvelninti jų padarinius<sup>84</sup>. Eismo saugumo politikos sistemą sudaro viešojo administravimo subjektų – institucijų, įstaigų, tarnybų, valstybės tarnautojų - visuma, pagal pavestas funkcijas įgyvendinančių eismo saugumo politiką, užtikrinančių eismo saugumą. Lietuvoje valstybės politikos saugaus eismo užtikrinimo srityje įgyvendinimą kontroliuoja Saugaus eismo komisija, kurią sudaro Lietuvos Respublikos Vyriausybė.

Pagrindinis teisės aktas reglamentuojantis eismo saugumo politiką Lietuvoje yra 2005 metais liepos mėn. sukurta Valstybinės saugaus eismo automobilių keliais 2005–2010 metų programa (toliau – Saugaus eismo programa), kuri skirta Europos Sąjungos užsibrėžtam tikslui - iki 2010 metų sumažinti per pusę žuvusiųjų per kelių eismo įvykius – įgyvendinti.

Kiti Saugaus eismo programos tikslai<sup>85</sup>:

1. iki 2008 metų 25 procentais sumažinti žuvusiųjų keliuose;
2. iki 2008 metų 10 procentų sumažinti nukentėjusiųjų per eismo įvykius;
3. iki 2010 metų 20 procentų sumažinti nukentėjusiųjų per eismo įvykius.

Svarbu pažymėti, jog 2008 metais užsibrėžtų tikslų pasiekti nepavyko (žr. psl. 42-43), todėl neabejotinai kyla grėsmė neįgyvendinti ir pagrindinio strateginio tikslo. Dėl šių priežasčių tikslinga išsamiau paanalizuoti eismo saugumo politikos įgyvendinimą ir išsiaiškinti, ar teorinėje dalyje identifikuotos įgyvendinimo nesėkmės priežastys egzistuoja Lietuvos atveju.

### **2.1. Neefektyvi pokyčių vadyba**

Pokyčiai vyksta tada, kai atsiranda eismo saugumo politikos sistemos veiklą įtakojančios pokyčiai aplinkoje. Galima išskirti tokius eismo saugumo politiką įtakojančius pokyčius: didėjantys automobilių srautai, technologijų tobulėjimas, išteklių kaitumas, kelių infrastruktūros plėtros poreikis, tarpvalstybinės kelių infrastruktūros galimybės, eismo dalyvių elgesys ir kultūra, valstybės orientacijos ir veiksmų kaita, transporto priemonių būklė, vairuotojų parengimas, visuomenės susidomėjimas, požiūriai, vertybės. Išvardintos sąlygos eismo saugumo politikos sistemą verčia

<sup>84</sup> Lietuvos Respublikos Saugaus eismo automobilių keliais įstatymas, 2000 m. spalio 12 d. Nr. VIII – 2043 (žin. 2000, NR. 92-2883)

<sup>85</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 759 “Dėl Valstybinės saugaus eismo automobilių keliais 2005-2010 metų programos patvirtinimo” (Žin., 2005, Nr. 84-3117)

keistis, pereiti į naują efektyvumo ir rezultatyvumo stadiją. Kita vertus, kai kurios sustabarėjusios nuostatos, veiksmai, įpročiai stabdo šį procesą.

Efektyviai pokyčių vadybai būtinos sąlygos – nuolatinė aplinkos stebėseną ir tinkamas reagavimas į aplinkos faktorius. Tai reiškia, jog ilgalaikėse programose turi būti numatyti visi veiksniai, darantys tiesioginę ir netiesioginę įtaką eismo saugumui, institucijų, atsakingų už saugų eismą funkcijos, tikslai, strategijos privalo būti orientuoti į problemų sprendimus, o jų institucinė struktūra turi padėti siekti užsibrėžtų tikslų. Taip pat, tam, kad būtų galima efektyviai reaguoti į pokyčius, reikalinga stipri pokyčių valdymo grupė, kuri nuolat analizuotų eismo saugumo situaciją Lietuvoje ir siūlytų tinkamus problemų sprendimo bei pokyčių pritaikymo būdus.

**2.1.1. Aplinkos stebėseną.** Saugaus eismo programa yra sukurta specialiai Europos Sąjungos (toliau - ES) užsibrėžtam tikslui - iki 2010 metų sumažinti per pusę žuvusiųjų keliuose skaičių lyginant su 2004 metais - įgyvendinti. Saugaus eismo programos paskirtis – sudaryti kryptingo ir ilgalaikio saugaus eismo gerinimo sąlygas, numatyti ir įgyvendinti atitinkamas priemones, padėsiančias sumažinti avaringumą keliuose, kad eismo sauga keliuose būtų pasiekta ne mažinant žmonių judėjimo laisvę, bet padarant ją saugesnę<sup>86</sup>.

Pagal pokyčių vadybos principus, Saugaus eismo programoje turi būti numatyti visi veiksniai, turintys įtakos eismo saugumo įgyvendinimui. Tokius veiksnius gali puikiai identifikuoti vadinamoji stiprybių, silpnybių, galimybių ir grėsmių (SSGG) analizė. SSGG analizė yra vienas iš klasikinių strateginio planavimo metodų, plačiai taikomų įvairių politikos programų vertinimui. Esminis SSGG analizės tikslas yra sumažinti programos netikrumo lygį ir išanalizuoti aplinką, kurioje ji įgyvendinama. Tokią analizę bandoma taikyti ir Eismo saugumo programoje.

Galima teigti, kad programoje SSGG analizė atlikta iš dalies ir išskirta kaip „Saugaus eismo būklė Lietuvoje“ bei „Eismo įvykių priežastys ir veiksmai, gerinantys saugaus eismo būklę“. Šioje analizėje nėra konkrečiai išskirta stiprybės, silpnybės, galimybės, grėsmės, tačiau bandoma atskleisti saugaus eismo būklę, identifikuoti problemas, kas ir yra traktuojama kaip silpnybės. Pagrindines eismo saugumo problemas - silpnybes galima sugrupuoti į tris didesnes grupes (1 lentelė). Silpnybių išskiriama nemažai, o tai rodo, jog situacija iš esmės žinoma, pokyčiai turintys įtakos eismo saugumui identifikuoti.

<sup>86</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 759 „Dėl Valstybinės saugaus eismo automobilių keliais 2005-2010 metų programos patvirtinimo“ (Žin., 2005, Nr. 84-3117 )

## Eismo saugumo problemos

<b><i>Susijusios su institucinės kontrolės, koordinavimo ir priežiūros nebuvimu</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalios saugaus eismo sistemos struktūros, kuri užtikrintų visų grandžių veiklos nuoseklumą ir tarpusavio sąveiką nebuvimas;</li> <li>• Eismo priežiūros ir kontrolės epizodiškumas;</li> <li>• Neefektyvi kontrolė keliuose;</li> <li>• Lietuvoje per mažai dėmesio skiriama eismo įvykių miestuose analizei;</li> <li>• Miestų ir rajonų saugaus eismo komisijos (ten, kur jos sudarytos) dažniausiai dirba tik formaliai, arba jų veikla tik nedaug prisideda prie esamos būklės gerinimo;</li> <li>• Saugaus eismo būklės gerinimui per mažai dėmesio ir lėšų skiria savivaldybės ir Lietuvos Respublikos transporto priemonių savininkų ir vairuotojų civilinės atsakomybės draudimo biuras;</li> <li>• Nereglamentuota vairuotojų rengimo kontrolė.</li> </ul>
<b><i>Susijusios su eismo dalyvių kultūros stoka ir švietimo trūkumu</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nesinaudojimai saugos diržais;</li> <li>• Transporto priemonių vairavimas apsvaigus nuo alkoholio ar narkotinių medžiagų;</li> <li>• Eismo dalyviai stokoja žinių, praktinių įgūdžių, nesugeba tinkamai vertinti konkrečios eismo situacijos ir kelio sąlygų;</li> <li>• Eismo saugumo propagandos stoka – dažna eismo įvykių priežastis;</li> <li>• Pareigūnai nėra apmokyti atpažinti vairuotojus, apsvaigusius nuo narkotinių medžiagų.</li> </ul>
<b><i>Susijusios su prastu techniniu aprūpinimu</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prasti keliai;</li> <li>• Avaringų ruožų gausa;</li> <li>• Senas šalies automobilių parkas;</li> <li>• Prastas sunkiasvorių transporto priemonių matomumas tamsiuoju paros metu;</li> <li>• Neišvystytas naujų informacinių technologijų diegimas automobiliuose;</li> <li>• Nepakankamas kontroliuojančiųjų institucijų aprūpinimas šiuolaikinėmis eismo kontrolės priemonėmis (greičio matavimo prietaisais, automobiliais su kompiuterių įranga ir kitais);</li> <li>• Eismo įvykių duomenų bazės nebuvimas, neleidžiantis suvokti ir valdyti eismo nelaimių priežastis, aplinkybes ir padarinius.</li> </ul>

Galimybės, kurios nurodo kelią pokyčių realizavimui yra numatomos vizijose, siekiant išivaizduoti būklę po įgyvendinimo. Saugaus eismo programoje galimybes galima susieti su įgyvendinimo priemonių plane numatytais priemonėmis ir „laukiamais rezultatais“.

<sup>87</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 759 „Dėl Valstybinės saugaus eismo automobilių keliais 2005-2010 metų programos patvirtinimo“ (Žin., 2005, Nr. 84-3117)



Tačiau programoje nėra išskiriamos stiprybės, kurios galėtų puikiai atskleisti privalumus, sutvirtinti institucijų, atsakingų už eismo saugumą pozicijas ir padėtų spręsti problemas. Stiprybės turėtų būti akcentuojamos, norint efektyviai pašalinti silpnybes. Jos yra tarsi atskaitos taškai, nurodantys kas eismo saugumo politikoje yra stabilu, nekelia grėsmės ir leidžia palaikyti tvirta pozicija.

Saugaus eismo programoje taip pat nėra numatytos eismo saugumo politikos grėsmės. Silpnybių ir grėsmių nenumatymas rodo, jog nepilnai taikomos metodinės aplinkos vertinimo gairės. Formuojant bet kurią politiką, visada yra grėsmė nukrypti nuo strategijos, pasirinkto plano, neįgyvendinti laiku tam tikros priemonės, todėl visuomet svarbu žinoti, kokių veiksmų imtis, numatyti grėsmes, kad politika būtų veiksmingai įgyvendinama. Grėsmių numatymas rodo, jog institucija pilnavertiškai pasiruošus tinkamai reaguoti į aplinkos pokyčius ir žino visus būdus problemoms spręsti. Pavyzdžiui, užsibrėžtas tikslas iki 2008 metų sumažinti žuvusiųjų kelyje skaičių 25 procentais nebuvo pasiektas, tačiau tokia grėsmė nebuvo numatyta programoje, nenumatytos ir priemonės, galinčios pašalinti šią grėsmę.

Kita vertus, nors pačioje programoje grėsmės nenumatomos, Saugaus eismo komisijos posėdžiuose grėsmės nepasiekti eismo saugumo politikos tikslų iš esmės identifikuojamos. Dar 2006 m. gruodžio 20 d. posėdyje apžvelgus eismo saugumo situaciją Lietuvoje, susisiekimo ministras A. Butkevičius pažymėjo, kad „pateiktais ataskaitoje avaringumo mažinimo tempais nebus pasiektas pagrindinis tikslas – iki 2010 m. 50 proc. sumažinti žuvusiųjų eismo įvykiuose skaičių“<sup>88</sup>. Adekvačiai reaguojant, toks grėsmės numatymas turėtų paskatinti imtis kuo efektyvesnių priemonių užkertant kelią tokiam rezultatui, nes šis ministro minimas tikslas yra esminis eismo saugumo politikoje. Turėtų būti numatyti nauji problemos sprendimo būdai, nustatyta institucijų atsakomybė ir tolimesni veiksmai. Tačiau posėdžio metu tik buvo nutarta „prašyti Policijos departamentą prie Vidaus reikalų ministerijos, Lietuvos automobilių kelių direkciją prie Susisiekimo ministerijos, Vidaus reikalų ministeriją, Susisiekimo ministeriją ir kitas suinteresuotas institucijas pagal galimybę imtis priemonių saugaus eismo situacijai keliuose gerinti“<sup>89</sup>. Nei pačių priemonių, nei būdų eismo saugumui gerinti nebuvo nustatyta, todėl galima daryti išvadą, kad nors grėsmės identifikuojamos, į jas tinkamai nėra reaguojama.

Dar vienas įdomus atvejis užfiksuotas 2005 m. rugpjūčio 5 d. Eismo saugumo komisijos protokole. Komisijos narys G. Šeikis informavo, kad „Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos pavestų priemonių programoje 2005 m. nebus

---

<sup>88</sup> Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos Saugaus eismo komisijos 2007 m. sausio 17 d. posėdžio Nr. SK-1 protokolas

<sup>89</sup> ten pat.

galima įgyvendinti, kadangi šiems metams nenumatytas finansavimas<sup>90</sup>. Kadangi kyla grėsmė neįgyvendinti programoje numatytų priemonių, labai tikslingas buvo kito komisijos nario V. Šalauško pareiškimas, jog „jei Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino tokias priemones, vadinasi reikia ieškoti finansavimo ir jas įgyvendinti, tuo atveju, jeigu nepavyktų rasti finansavimo belieka kreiptis į Lietuvos Respublikos Vyriausybę“<sup>91</sup>. Vis tik galiausia buvo nuspręsta grėsmę ignoruoti ir pasilikti prie komisijos nario R. Sabaliausko nuomonės, kuris pažymėjo, kad „Saugaus eismo komisija negali išs্পesti finansavimo klausimų, ir pasiūlė tokių problemų nesvarstyti“. Jo nuomone, „jeigu Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos mano, kad nepavyks rasti finansavimo šaltinių, jie turėtų inicijuoti minėto nutarimo pakeitimą“<sup>92</sup>. Šiuo atveju, pagal pateiktą pavyzdį matyti, kad nors grėsmė ir buvo identifikuota, jos neapsiimta pašalinti. Toks grėsmių ignoravimas neleidžia efektyviai reaguoti į aplinkos pokyčius, tinkamai spręsti iškilusias problemas, veiksmingai įgyvendinti eismo saugumo politiką.

Taigi, nors Saugaus eismo programoje aiškiai išskiriamos eismo saugumo silpnybės, nustatomos galimybės, kas rodo, jog yra aiški politikos vizija ir žinomos jos problemos, tačiau stiprybių nenumatymas, bei netinkamas reagavimas į identifikuojamas grėsmes atskleidžia, jog aplinkos stebėseną nepakankamai efektyvi, nepasiruošta spręsti netikėtai iškilančių problemų.

**2.1.2. Veiksmų planas.** Esama eismo saugumo situacija Lietuvoje yra ganėtinai problematiška, todėl nevisapusiškas veiksmų planas gali turėti poveikį politikos neįgyvendinimui. Siekiant nustatyti ar veiksmų plane tinkamai reaguojama į saugaus eismo politikos problemas, būtina pateikti Saugaus eismo programos uždavinių analizę ir nustatyti, ar jie orientuoti tikslingai problemoms spręsti.

Pačioje programoje uždaviniai programos tikslams įgyvendinti ir problemoms spręsti yra suskirstyti į keturias grupes: 1) susiję su žmogaus (eismo dalyvio) elgsena; 2) susiję su kelių infrastruktūra; 3) susiję su transporto priemonių saugumo gerinimu; 4) susiję su įstatymų bazės tobulinimu (2 lentelė). Galima pastebėti, jog uždaviniuose orientuojamasi į problemas susijusias su eismo dalyvių kultūra, su kelių infrastruktūros, transporto priemonių saugumo bei teisinės bazės gerinimu, tačiau problemos, kurios išryškėja dėl prasto institucinio koordinavimo ir kontrolės, uždaviniuose neatsispindi. Kaip problema buvo iškelta „racionalios saugaus eismo sistemos struktūros, kuri užtikrintų visų grandžių veiklos nuoseklumą ir tarpusavio sąveiką, nebuvimas“, taip pat akcentuota, jog „miestų ir rajonų saugaus eismo komisijos dažniausiai dirba tik formaliai“, bet šios problemos uždaviniuose neišskirtos, vadinasi, jų neapsiimta spręsti.

<sup>90</sup> Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos Saugaus eismo komisijos 2005 m. rugpjūčio 5 d. posėdžio Nr. SK-1 protokolas

<sup>91</sup> ten pat.

<sup>92</sup> Ten pat.

## Saugaus eismo programos uždaviniai

<i>Susiję su žmogaus (eismo dalyvio) elgsena</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• padidinti saugos diržų, vaikiškų specialių saugos kėdučių naudojimą;</li> <li>• sumažinti apsvaigusių nuo alkoholio, narkotinių, psichotropinių ir kitų psichiką veikiančių medžiagų asmenų, vairuojančių transporto priemones;</li> <li>• sugriežtinti važiavimo greičio kontrolę;</li> <li>• pagerinti vairuotojų mokymą ir egzaminavimą;</li> <li>• pagerinti pėsčiųjų ir dviratininkų saugumą;</li> <li>• sustiprinti vairuotojų darbo ir poilsio režimo kontrolę;</li> <li>• gerinti eismo kultūrą ir eismo dalyvių švietimą;</li> <li>• gerinti eismo kontrolės, medicinos pagalbos ir gelbėjimo tarnybų darbą;</li> </ul>
<i>Susiję su kelių infrastruktūra</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• šalinti eismo įvykių priežastis avaringuose miestų ir valstybinės reikšmės kelių ruožuose;</li> <li>• sukurti kelių eismo saugos auditą;</li> </ul>
<i>Susiję su transporto priemonių saugumo gerinimu</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gerinti sunkiasvorių transporto priemonių matomumą tamsiuoju paros metu;</li> <li>• gerinti transporto priemonių saugumą;</li> </ul>
<i>Susiję su įstatymų bazės tobulinimu</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tobulinti saugaus eismo teisinę bazę;</li> <li>• parengti mokslinę studiją, skirtą institucijai, koordinuojančiai saugų eismą, įsteigti.</li> </ul>

Apie tai, kokių veiksmų imamasi norint pasiekti užsibrėžtų politikos tikslų, galima spręsti ir iš naujų teisės aktų bei jau esamų teisės aktų pakeitimų inicijavimo.

Gerinant eismo saugumo situaciją Lietuvoje, sprendimų priėmėjai iniciavo naują Saugaus eismo gerinimo keliuose programą, kurios paskirtis – numatyti saugaus eismo gerinimo priemones, kad būtų greitai ir efektyviai sumažintas avaringumas keliuose<sup>94</sup>. Iš pavadinimo sprendžiant, tai turėtų būti išsami, visapusiška, visas saugaus eismo problemas apimanti programa. Kaip buvo minėta darbe, problemų yra įvairiose srityse – susijusių su teisiniu reglamentavimu, eismo dalyvių švietimu, kultūra, instituciniu koordinavimu ir kontrole, kelių infrastruktūra. Tačiau netgi esant nepatenkinamai eismo saugumo situacijai, įvertinus galimybę nepasiekti užsibrėžtų tikslų, Saugaus eismo gerinimo keliuose programoje užsibrėžtas vos vienas uždavinys - įdiegti papildomų nustatyto greičio režimo pažeidimus fiksuojančių automatinių prietaisų ir tęstinio vairuotojų mokymo

<sup>93</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 759 „Dėl Valstybinės saugaus eismo automobilių keliais 2005-2010 metų programos patvirtinimo“ (Žin., 2005, Nr. 84-3117)

<sup>94</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 31 d. nutarimas Nr. 1171 „Dėl saugaus eismo gerinimo keliuose programos atvirtinimo“. (Žin. 2007, Nr. 115-4706)

sistema<sup>95</sup>. Kontraversiškai skamba šios programos tikslas „greitai ir efektyviai sumažinti avaringumą šalies keliuose“, kai pirmųjų rezultatų laukiama tik 2010 metais, o Europos Sąjungos tikslą planuojama įgyvendinti tik 2018 metais<sup>96</sup>. Tokie pastebėjimai leidžia daryti išvadas, jog priimta Saugaus eismo gerinimo keliuose programa nėra racionaliai orientuota į pagrindinį eismo saugumo politikos tikslą.

Eismo saugumo politikoje yra atvejų, kai priimami nelogiški ir dviprasmiški sprendimai. Nors priimami sprendimai orientuoti eismo saugumui gerinti, tačiau nepakankamai apgalvoti ir dažnai sulaukia prieštaringos žiniasklaidos ir visuomenės nuomonės.

Kaip vieną dviprasmiško sprendimo pavyzdį būtų galima paminėti patvirtintą tvarkos aprašą „dėl šeimos narių, siekiančių įgyti teisę vairuoti B1 ir B kategorijų kelių transporto priemones, mokymo vairuoti keliuose“<sup>97</sup>. Pagal šį aprašą šeimos nariai gali mokytis vairuoti, tačiau naujasis aprašas nenumato sąlygų, kurioms esant mokymas vairuoti būtų saugus (pavyzdžiui ne miesto ar tarp miestiniais keliais, specialiose aikštelėse).

Neracionaliu galima vadinti ir sprendimą, kuriuo leistinas greitis lengviesiems automobiliams automagistralėse buvo padidintas iki 130 km/h<sup>98</sup>, nors viena iš pagrindinių nelaimių keliuose priežasčių būtent yra sąlygota greičio.

Iš pateiktų pavyzdžių matyti, jog eismo saugumo politikoje yra sprendimų, kurie tikrai nėra sistemingai orientuoti į veiksmingą rezultatų siekimą eismo saugumui gerinti, o veiksmų planas, kuris turėtų būti politikos orientyras, nurodantis kokių veiksmų turi būti imamasi siekiant vienokių ar kitokių uždavinių yra tik dokumentas, kurį reikalui esant galima papildyti įstatymo pakeitimais.

**2.1.3. Reagavimas į aplinkos faktorius.** Tinkamas reagavimas į aplinkos faktorius – tai sugebėjimas juos suprasti ir valdyti, vadovauti pokyčių procesui. Turi būti atsakyta tokių pokyčių realizavimo būdų, struktūrų kurie nesiderina su vizija. Ypatingai svarbų vaidmenį pokyčių supratimui turi adekvati pokyčių valdymo grupė.

Eismo saugumo politikoje reikšmingiausią vaidmenį vadina Saugaus eismo komisija. Ji yra atsakinga už Saugaus eismo programos įgyvendinimą, nustato prioritėtines eismo saugumo gerinimo kryptis ir priemones, koordinuoja institucijų veiklą saugaus eismo užtikrinimo srityje, todėl jai pagal atliekamas funkcijas galima priskirti pokyčių valdymo grupės statusą (3 lentelė).

<sup>95</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 31 d. nutarimas Nr. 1171 „Dėl saugaus eismo gerinimo keliuose programos atvirtinimo“. (Žin. 2007, Nr. 115-4706)

<sup>96</sup> Turima omenyje Europos sąjungos užsibrėžtą tikslą iki 2010 metų sumažinti per pusę žuvusiųjų kelyje eismo įvykius lyginant su 2004 metais. (Aut. past.)

<sup>97</sup> Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2006 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. 3-529 „Dėl šeimos narių, siekiančių įgyti teisę vairuoti B1 ir B kategorijų kelių transporto priemones, mokymo vairuoti keliuose tvarkos aprašo patvirtinimo“. (Žin., 2007, Nr. 5-242)

<sup>98</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. 1950 „Dėl kelių eismo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo. (Žin., 2006, Nr. 108-4115)

## Saugaus eismo komisijos sudėtis

Saugaus eismo komisijos narys	Jo pareigos atstovaujamoje institucijoje
<b>Algirdas Butkevičius</b>	Susisiekimo ministras (komisijos pirmininkas)
<b>Anatolijus Rimkevičius</b>	Vidaus reikalų ministerijos sekretorius
<b>Rimvydas Gradauskas</b>	Susisiekimo ministerijos sekretorius
<b>Vytautas Kirkliauskas</b>	Lietuvos savivaldybių asociacijos valdybos narys
<b>Vytautas Navickas</b>	Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos policijos generalinio komisaro pavaduotojas
<b>Saugirdas Pukalskas</b>	Lietuvos vairuotojų sąjungos prezidentas
<b>Alvydas Puodžiukas</b>	Švietimo ir mokslo ministerijos sekretorius
<b>Virgaudas Puodžiukas</b>	Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos generalinis direktorius
<b>Olegas Romančikas</b>	Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanclerio pavaduotojas
<b>Romualdas Sabaliauskas</b>	Sveikatos apsaugos ministerijos sekretorius
<b>Edmundas Žilevičius</b>	Finansų ministerijos sekretorius

Galima pastebėti, jog didžiausią komisijos narių dalį sudaro aukščiausio lygmens institucijų atstovai, o pačio žemiausio lygmens atstovai, kurie glaudžiausiai susiję su eismo saugumo politika, į komisiją neįtraukti. Institucijų vadovai, ypatingai tokių institucijų, kurioms atsakomybė už eismo saugumą yra tik papildoma, nepagrindinė funkcija, mažai žino apie esamą eismo saugumo padėtį, menkai susipažinę su problemų priežastimis ir grėsmėmis, todėl negali priimti tinkamų sprendimų. Finansų, sveikatos apsaugos, švietimo ir mokslo ministerijų sekretoriai negali būti pavadinti eismo saugumo ekspertais, kurie gali nustatyti prioritetines eismo saugumo gerinimo kryptis ir priemones, analizuoti saugaus eismo būklę Lietuvos Respublikoje, ar teikti pasiūlymus, susijusius su saugaus eismo priemonių įgyvendinimu, kaip tai numatyta komisijos nuostatuose<sup>100</sup>. Galbūt todėl kai kurių iš jų lankomumas posėdžiuose gana pasyvus: Finansų ministerijos sekretorius iš 13 Saugaus eismo komisijos posėdžių lankėti šešiuose, Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanclerio pavaduotojas - keturiuose, Lietuvos savivaldybių asociacijos valdybos narys – tik trijuose posėdžiuose. Neabejotinai vertingiau būtų vietoj nesuinteresuotų komisijos narių įtraukti tuos, kurių darbas yra

<sup>99</sup>Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2006 m. gruodžio 15 d. įsakymas Nr. 3-484 „Dėl Lietuvos kelių eismo saugumo komisijos nuostatų patvirtinimo“. (Žin., 2006, Nr. 52-1506)

<sup>100</sup> Saugaus eismo komisijos nuostatai patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 5 d. nutarimu Nr. 137. Prieiga per internetą <<http://www.transp.lt/Default.aspx?Element=IManagerData&TopicID=129&DL=>>.

susijęs su eismo saugumo politika, tarkim posėdžiuose svečio teisėmis reguliariai dalyvaujančius Susisiekimo ministerijos Saugaus eismo departamento Saugaus eismo skyriaus vedėją V. Pumputį, bei Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnybos viršininką S. Skvernelį. Jie nėra komisijos nariai, tačiau jų dalyvavimas posėdžiuose suprantamas, kadangi jų darbas institucijose tiesiogiai susijęs su eismo saugumu.

Pati komisija, kaip struktūrinis eismo saugumo elementas, yra neefektyvus sprendžiant eismo saugumo problemas, kadangi komisija yra ne nuolat veikianti. Komisijos posėdžiai vyksta keletą kartų per metus<sup>101</sup>, o tai gali būti viena iš priežasčių, kodėl laiku neidentifikuojamos grėsmės. Eismo saugumo situacija Lietuvoje nuolat kintanti, todėl būtina nuolat analizuoti veiksnius, pokyčius įtakojančius eismo saugumo padėtį, aiškintis pokyčių kaitos ir stabilumo priežastis. Dėl šios priežasties fragmentiškai susirenkanti komisija negali būti efektyvi pokyčių valdymo grupė ir tuo labiau tinkamai juos valdyti.

Taipogi galima paminėti, kad nors saugaus eismo komisija kiekviename savo posėdyje pateikia siūlymus saugaus eismo situacijai gerinti, ne visi išskirti siūlymai įgyja teisinę galią. Pavyzdžiui pasiūlymai steigti Kelių policiją, kaip instituciją, atsakingą už saugaus eismo politikos įgyvendinimą, arba kad už vairuotojų mokymą ir egzaminavimą būtų atsakinga viena institucija buvo pateikti dar 2004 m. gruodžio 28 d. posėdyje<sup>102</sup>, tačiau iki šioj nepatvirtinti. Sprendimai užlaikomi Seime, inicijuotos pataisos lieka nepatvirtintos, o pati komisija sprendimų priimti galios neturi.

Apibendrinant, pokyčių valdymo grupė nėra stipri ir nepakankamai kvalifikuota, kad galėtų analizuoti eismo saugumo situaciją, veiksmingai spręsti iškilusias problemas, kadangi daugiau nei pusė komisijos narių atstovauja tokias institucijas, kurių tiesioginės funkcijos nėra susijusios su eismo saugumu, jie nėra eismo saugumo ekspertai. Taip pat fragmentiškai susirenkanti komisija negali būti efektyvi pokyčių valdymo grupė, nes aplinkoje vykstantys pokyčiai reikalauja nuolatinės stebėsenos ir vertinimo, taip pat ir greito reagavimo priimant sprendimus, ko ne nuolat veikianti ir sprendimų priėmimo galios neturinti komisija negali atlikti.

Tam, kad reagavimas į aplinkos faktorius būtų rezultatyvus ir veiksmingas, institucijų, atsakingų už saugų eismą tikslai ir uždaviniai turėtų būti orientuoti į eismo saugumo politikos problemų sprendimus. Stebėtina, kad tarp Saugaus eismo programoje minimų institucijų, atsakingų už saugaus eismo politikos įgyvendinimą, nėra tokių padalinių, kurių funkcijos tiesiogiai susiję su eismo saugumo politika, pvz. Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnyba, Saugaus eismo departamentas prie Susisiekimo ministerijos, ar Transporto ir kelių tyrimo institutas, kurio Saugaus

---

<sup>101</sup> Saugaus eismo komisijos nuostatai patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 5 d. nutarimu Nr. 137. Prieiga per internetą <<http://www.transp.lt/Default.aspx?Element=IManagerData&TopicID=129&DL=>>.

<sup>102</sup> Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos Saugaus eismo komisijos 2004 m. gruodžio 28 d. posėdžio Nr. SK-2 protokolas

eismo skyrius tiria avaringumą Lietuvoje, skaičiuoja pagrindinius avaringumo rodiklius, atlieka įdiegtų saugaus eismo priemonių efektyvumo kontrolę<sup>103</sup>. Tuo tarpu priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos programoje figūruoja, nors jo funkcijos tik labai siaura sritimi prisideda prie šios programos įgyvendinimo<sup>104</sup>. Daugiausia Saugaus eismo programos uždavinių įgyvendina susisiekimo ministerija ir Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos. Tačiau išanalizavus institucijų nuostatus galima pastebėti, jog aukščiausiam ministerijų lygmenyje saugaus eismo politiką formuoja tik susisiekimo ministerija, kuri savo funkcijas deleguoja jai pavaldžioms institucijoms, Policijos departamentas kaip savo pagrindinę veiklą nurodo policijos veiklos strategijos formavimą ir teritorinių policijos įstaigų valdymą<sup>105</sup>.

Nemažai uždavinių įgyvendinančios Valstybinė kelių transporto inspekcija prie Susisiekimo ministerijos, kurios tikslas prižiūrėti ir plėtoti valstybinės reikšmės kelius<sup>106</sup> ir Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos, atsakinga už tinkamų sąlygų kelių transporto plėtrai palaikymą<sup>107</sup>, pagal institucinius nuostatus taipogi nėra visapusiškai orientuotos į saugaus eismo užtikrinimą. Šios institucijos yra kompetentingos formuojant, tobulinant kelių infrastruktūrą, gerinant sąlygas kelių transporto plėtrai, tačiau tai nėra tos institucijos, kurioms pagal funkcijas priklausytų analizuoti ir vertinti eismo saugumo pokyčius.

Galima daryti išvadą, jog efektyviai pokyčių vadybai esama institucinė struktūra nėra tinkama, nes dauguma institucijų yra atsakingos už kitų sričių politikos formavimą, jos negali tinkamai reaguoti ir suprasti eismo saugumo politikos pokyčių, o svarbiausios, politiką įgyvendinančios ir tiesiogiai už ją atsakingos institucijos į Saugaus eismo programos įgyvendintojus nėra įtrauktos.

Eismo saugumo politikos sprendimų priėmėjams svarbu suvokti priežastis, dėl ko negerėja eismo saugumas, skirti įgyvendinimo procesui daugiau dėmesio ir suvokti ryšį tarp to, kas eismo saugumo politikoje yra stabilu ir to, kas nuolat keičiasi. Pagal pokyčių logiką, svarbiausia turėtų būti problemos permąstymas ir suvokimas iš naujo, kad būtų galima atrasti naujus scenarijus ir naujus sprendimus. Tinkamam reagavimui į aplinkos sąlygas ir jų neigiamo poveikio užkirtimas reikalauja nuolatinės priežiūros, situacijos vertinimo, analizės ir tarpinstitucinio bendradarbiavimo, kad veiksmai būtų suderinti bei visiems žinomi. Kai į aplinkos faktorius reaguojama netinkamai, kyla grėsmė politikos neveiksmingumui, kaip yra eismo saugumo politikos atveju.

<sup>103</sup> Apie saugaus eismo skyrių. VĮ Transporto ir kelių tyrimo institutas, 2008. [http://www.tkti.lt/index.php?id=601]

<sup>104</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 759 „Dėl Valstybinės saugaus eismo automobilių keliais 2005-2010 metų programos patvirtinimo“ (Žin., 2005, Nr. 84-3117)

<sup>105</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 29 d. nutarimas Nr. 98 „Dėl Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2001, Nr. 10-294)

<sup>106</sup> Lietuvos Respublikos Susisiekimo Ministro 2006 m. rugsėjo 24 d. įsakymas Nr. 304 „Dėl valstybinės kelių transporto inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatų patvirtinimo“ (žin. 102-2333)

<sup>107</sup> Lietuvos Respublikos Susisiekimo Ministro 2006 m. lapkričio 30 d. įsakymas Nr. 3-457 „Dėl Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatų patvirtinimo“ (žin. 2006, Nr. 133-5041)

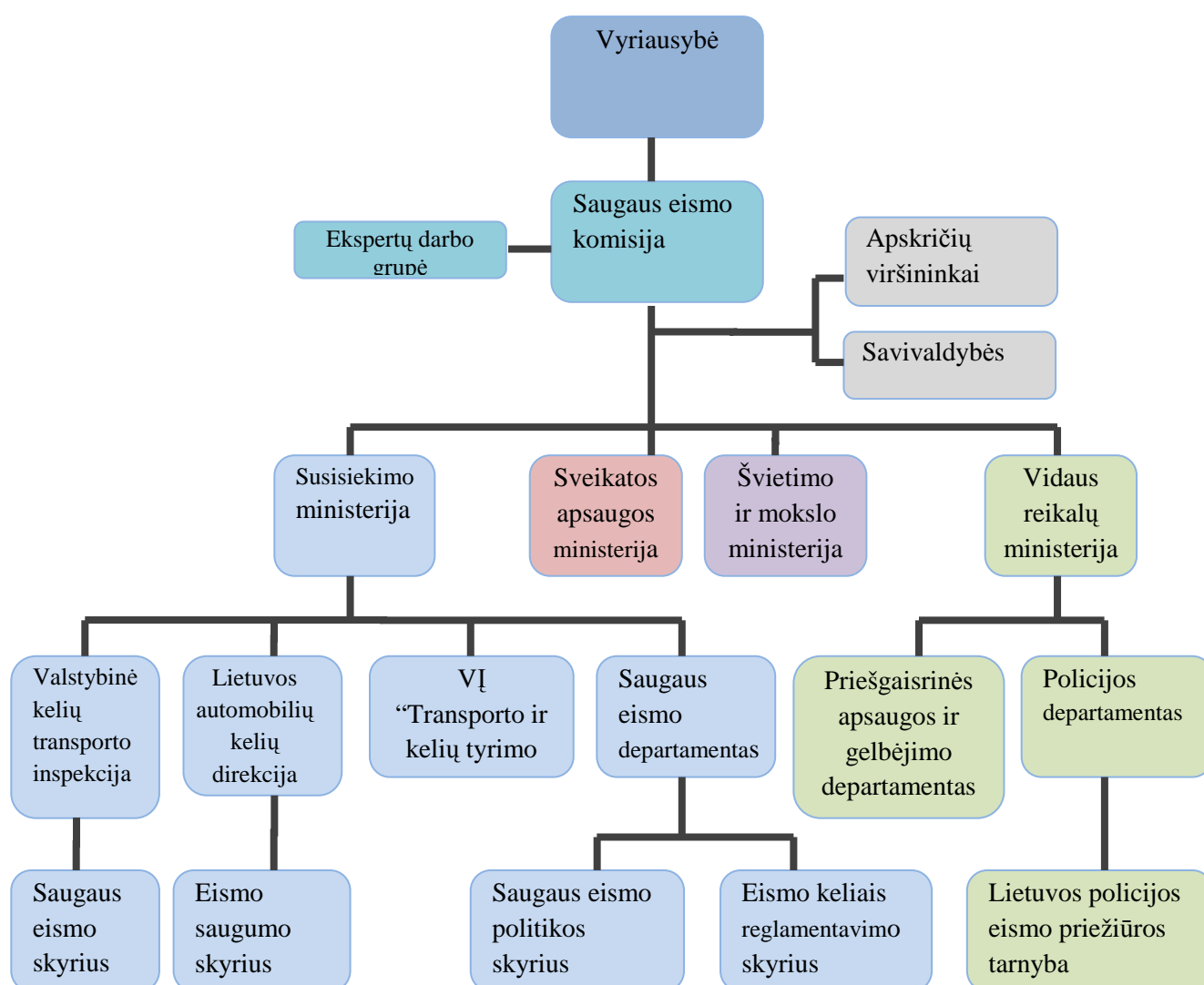
## 2.2. Organizacinė struktūra

Didelę įtaką organizacijos veiklai turi jos struktūra. Kiekvieno struktūrinio padalinio vietą ir svarbą struktūroje apsprendžia jo vykdomos funkcijos, todėl pats struktūrizavimas turi būti vieningas procesas. Kai vienaip ar kitaip sukomponuoti padaliniai sujungiami tam tikrais ryšiais, suformuoja sistemos struktūrą. Tinkama organizacinė struktūra yra tokia, kuri leidžia veiksmingai organizuoti, numatyti tikslus ir siekiamus rezultatus, sudaryti efektyvų veiksmų planą, čia egzistuoja tinkamas kontrolės ir koordinavimo mechanizmas. Organizacija, kurioje sukurta palanki struktūra, yra vieninga ir orientuota į rezultatų siekimą įvairias būdais ir priemonėmis.

**2.2.1. Organizacinis vieningumas.** Organizacija yra vieninga, kai organizacijos nariai žino, suvokia organizacijos misiją ir vieningai siekia užsibrėžtų tikslų. Tokios organizacijos nariai tarpusavyje bendradarbiauja, komunikuoja, dalinasi patirtimi. Kalbant apie eismo saugumo politiką, svarbiausia yra tai, kad nėra vienos ją įgyvendinančios ir už atsakingos institucijos, kaip vieningos struktūros. Už eismo saugumo politiką atsakinga ne viena institucija su skirtingais padaliniais, departamentais, o keletą institucijų (3 schema).

3 schema

Už eismo saugumą atsakingų institucijų struktūra





Kaip matyti, eismo saugumo politiką formuoja ministerijos, sudarytos iš daugybės hierarchiniais ryšiais susijusių institucijų, jų padalinių, departamentų, veikiančių skirtingose aplinkose ir prie saugaus eismo įgyvendinimo prisidedančių atliekant vieną ar kitą pavestą funkciją.

Šių institucijų ryšiai nepersipina, nesieja to pačio ar kito lygmens padalinių, apie kitos institucijos veiklą galima sužinoti tik dalyvaujant Eismo saugumo komisijoje, aukščiausiam šios struktūros elemente. Dėl šios priežasties, žvelgiant į šią hierarchinę institucinę struktūrą, galima abejoti ar institucijos tarpusavyje bendradarbiauja ir dalinasi patirtimi, nors sudėtingoms problemoms spręsti sutelktas grupinis žmogiškasis potencialas gali būti gerokai efektyvesnis už vienos institucijos dalyvavimą priimant sprendimus.

Išanalizavus Saugaus eismo komisijos posėdžių protokolus, galima pastebėti, jog čia dalyvauja ne tik nuolatiniai komisijos nariai, bet yra kviečiami ir kitų institucijų atstovai, netgi nepriklausantys eismo saugumo institucinei sistemai (pvz. asociacija „Linava“, Lietuvos autoverslininkų asociacija). Šiuose posėdžiuose bendrai sprendžiamos eismo saugumo problemos, teikiami pasiūlymai, sprendimo būdai. Žinoma, sunku įvertinti, kiek toks komandinis darbas pasiteisina siūlomus sprendimo būdus įgyvendinant, nes komisijos pateikiami siūlymai neturi teisinės galios tol, kol jų nepatvirtina Seimas. Todėl komandinio darbo užuomazgų ir institucinio bendradarbiavimo tikslingiau būtų ieškoti patvirtintoje Saugaus eismo programoje, kur nustatytos įgyvendinimo priemonės ir atsakingos institucijos.

Čia galima pastebėti, jog yra tik viena priemonė „suorganizuoti tarptautinę konferenciją saugaus eismo gerinimo klausimais“, kurią įgyvendinti turi dvi skirtingos institucijos – Susisiekimo ir Vidaus reikalų ministerijos - tačiau netgi ir ši viena priemonė užsibrėžta įgyvendinti skirtingais metais, skirtingoms institucijoms (2006 m. konferenciją organizuoja Vidaus reikalų ministerija, 2008 m. – Susisiekimo ministerija)<sup>108</sup>. Įgyvendinant tokias priemones kaip pvz. „rengti švietėjiškas pėsčiųjų informavimo apie saugų eismą gatvėse, keliuose ir pėsčiųjų perėjose akcijas“ arba „rengti ilgalaikes saugaus eismo kampanijas prieš greičio pažeidėjus“ į jos įgyvendintojų sąrašą galėtų būti įtraukta keletą institucijų, o ne tik viena Susisiekimo ministerija. Žinoma, sunku pasakyti, ar veiksmingiau bendradarbiaujant būtų galima pasiekti produktyvesnių rezultatų, pagerėtų eismo saugumo įgyvendinimas, tačiau bet koku atveju institucinis bendradarbiavimas užtikrina informacijos pasikeitimą, dalijimąsi patirtimi, leidžia efektyviau spręsti problemas.

Apibendrinant, komandinis darbas, tuo pačiu ir institucinis vieningumas nėra efektyvus, institucinis bendradarbiavimas teisiškai nereglamentuotas, niekur neatsispindi. Kadangi nėra pastovios koordinuojančios institucijos, būtų sunku užtikrinti nuolatinį institucinį bendradarbiavimą. Šiandien, jeigu institucijos tarpusavyje bendradarbiauja, tai tik neoficialiai, atsakomybę paliekant

<sup>108</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 759 „Dėl Valstybinės saugaus eismo automobilių keliais 2005-2010 metų programos patvirtinimo“ (Žin., 2005, Nr. 84-3117)

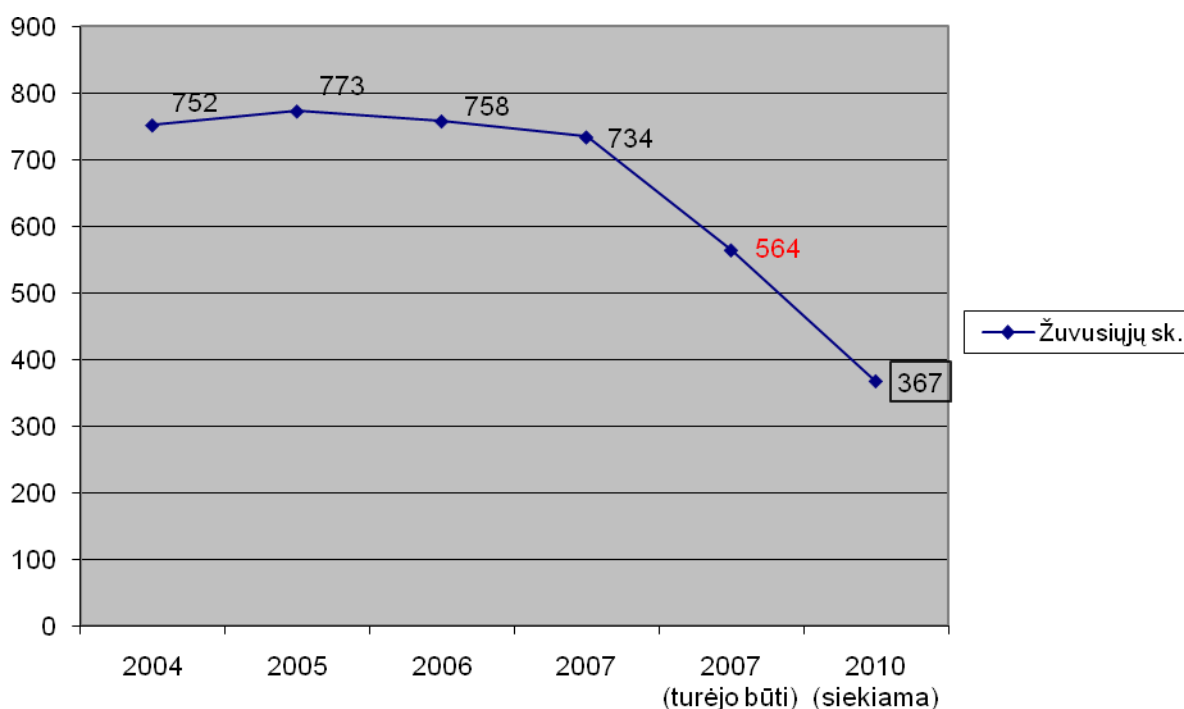
institucijai, kuriai numatyta priemonę įgyvendinti. Didelis trūkumas tas, kad nėra tokios vienos konkrečios institucijos atsakingos už eismo saugumo įgyvendinimą, kaip vieningo organizmo, o tai neleidžia susitelkti į vieną konkrečią misiją. Kiekviena institucija siekia savo pagrindinių tikslų, orientuotų į įstaigos misiją, tuo tarpu eismo saugumo gerinimas ir užtikrinimas yra tik papildoma atskiros institucijos funkcija.

**2.2.2. Kontrolė.** Tinkama kontrolė leidžia užtikrinti, kad tam tikros politikos tikslai ir uždaviniai bus įgyvendinti laiku ir pagal užsibrėžtas priemones. Kontrolė – tai savotiška garantija, kad organizacija veikia ir kad tai leis jai pasiekti savo tikslus. Taigi organizacija be efektyvaus kontrolės proceso negalės pasiekti savo tikslų. Kaip jau buvo minėta, eismo saugumo politikos pagrindinis strateginis tikslas - iki 2010 metų sumažinti per pusę žuvusiųjų per kelių eismo įvykius, lyginant su 2004 metų statistika. Siekiant pagrindinio tikslo užsibrėžti tarpiniai tikslai, t.y. iki 2008 metų 25 procentais sumažinti žuvusiųjų keliuose bei 10 procentų sumažinti nukentėjusiųjų per eismo įvykius, taip pat iki 2010 metų 20 procentų sumažinti nukentėjusiųjų per eismo įvykius<sup>109</sup>:

Žvelgiant į statistiką (4 schema) galima matyti, jog pirmojo tikslo, iki 2008 metų 25 procentais sumažinti žuvusiųjų keliuose nepavyko.

4 schema<sup>110</sup>

Žuvusiųjų keliuose statistika per 2004 – 2007 metus



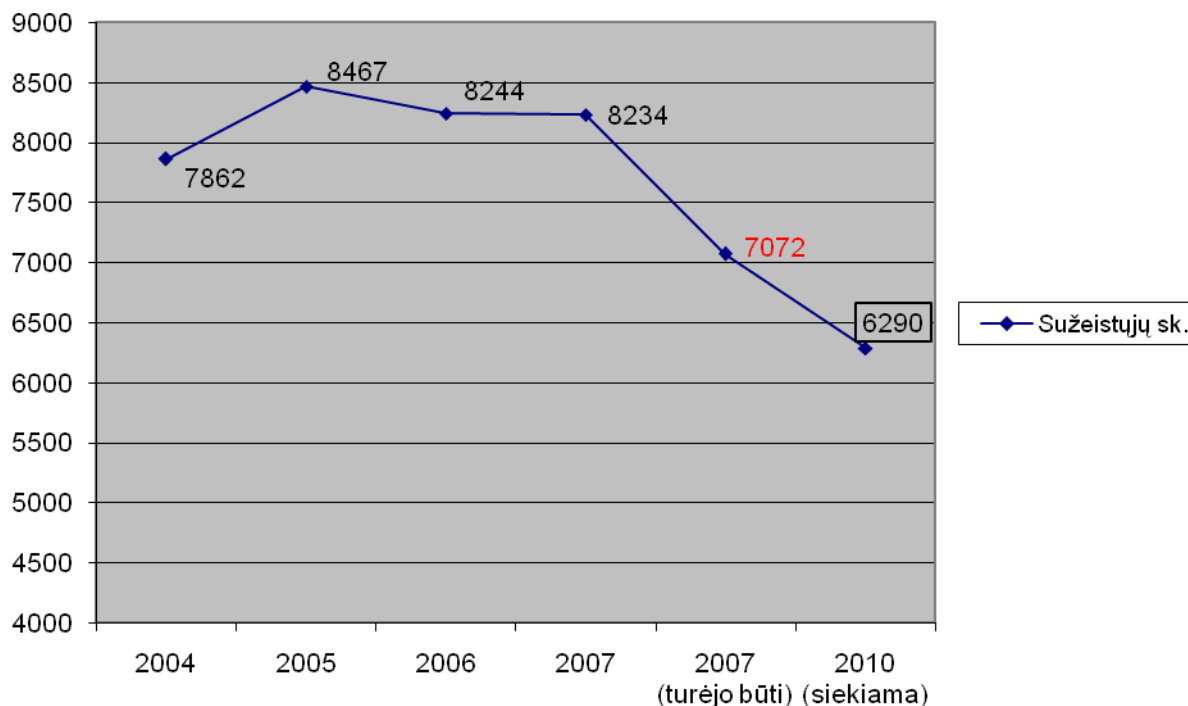
<sup>109</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 759 “Dėl Valstybinės saugaus eismo automobilių keliais 2005-2010 metų programos patvirtinimo” (Žin., 2005, Nr. 84-3117.)

<sup>110</sup> Eismo įvykių Lietuvoje statistika. Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnyba. Prieiga per internetą: [http://www.lpept.lt/lt/statistika/index.php]

Antrasis tikslas - iki 2008 metų 10 procentų sumažinti nukentėjusiųjų per eismo įvykius taip pat nepasiektas. Sužeistųjų per eismo įvykius ne sumažėjo, o padidėjo 4,7 proc. (5 schema).

5 schema<sup>111</sup>

Sužeistųjų keliuose statistika per 2004 – 2007 metus



Tai, kad tikslai nepasiekti rodo, jog organizacijoje nėra kontrolės mechanizmo. Tikslai siejami neefektyviai, neracionaliai. Jeigu politikos tikslai neįgyvendinami, neveiksminga ir pati politika.

Eismo saugumo politikos įgyvendinimą pagal funkcijas kontroliuoja Saugaus eismo komisija. Jau anksčiau darbe išsiaiškinta, jog eismo saugumo politikoje tikslų pasiekti nepavyksta, nes nėra tinkama pokyčių valdymo grupė. Komisija fragmentiškai susirenkanti, todėl nespėja adekvačiai reaguoti, negali adaptuotis pasikeitus aplinkai. Gerai organizuota kontrolės sistema padeda vadovams numatyti, tikrinti ir reaguoti į besikeičiančias sąlygas. Kita vertus, nelanksti sistema gali veiklą nustumdyti žemiau leistino lygio, kaip tai atsitiko siekiant sumažinti sužeistųjų skaičių keliuose. Neturi prasmės kontrolė, kuri nepadeda šalinti problemų ir leidžia joms dar labiau išsivystyti.

Žinant eismo saugumo situaciją Lietuvoje, kai visos pastangos yra dedamos siekiant sumažinti žuvusiųjų keliuose skaičių, tačiau statistika vis tiek išlieka negatyvi tikslų atžvilgiu, galima tvirtinti, kad apriboti klaidų skaičiaus už eismo saugumą atsakingoms organizacijoms nepavyksta.

<sup>111</sup> Eismo įvykių Lietuvoje statistika. Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnyba. Prieiga per internetą: [http://www.lpept.lt/lt/statistika/index.php]

Taigi, nors eismo saugumo politikoje kontrolės mechanizmas egzistuoja, kontrolės funkcijos yra priskirtos Eismo saugumo komisijai, tačiau tas mechanizmas neveikia. Eismo saugumo komisija susirenka vos keletą kartų į metus, taigi ir pati kontrolės fragmentiška. Dėl kontrolės trūkumo nepavyksta pasiekti programos tikslų, apriboti klaidų skaičiaus.

**2.2.3. Koordinavimas.** Esant institucijų gausai, dažnai sėkmingą politikos įgyvendinimą trikdo koordinavimo problemos. Viena iš tokių problemų - funkcijų dubliavimas - kai tą pačią užduotį atlieka dvi institucijos.

Galima pastebėti, jog institucijų, atsakingų už saugų eismą, funkcijos ir atsakomybė persipina, dubliuojasi (priedas Nr. 3). Saugaus eismo priežiūrą vykdo ir policijos departamentas ir Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnyba. Saugaus eismo komisija nustato eismo saugumo gerinimo priemones, Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnybos kompetencijoje taip pat yra prioritetinių krypčių ir priemonių saugiam eismui gerinti nustatymas. Sisisiekimo ministerija ir Saugaus eismo departamentas abu formuoja saugaus eismo politiką. Saugaus eismo programų įgyvendinimą kontroliuoja saugaus eismo departamentas, ir apskričių viršininkai, taip pat saugaus eismo komisija kontroliuoja saugaus eismo politiką, taigi ir pačių programų įgyvendinimą. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitoje taip pat pastebima, jog „svarbiausi Sisisiekimo ministerijos Eismo saugumo skyriaus ir Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Sisisiekimo ministerijos Eismo saugumo skyriaus uždaviniai iš esmės sutampa, t. y. šiems abiem skyriams keliami vienodi uždaviniai – formuoti ir įgyvendinti valstybės saugaus eismo kelių transporto politiką“<sup>112</sup>.

Taigi, funkcijų dubliavimas parodo, jog egzistuoja netinkamas koordinavimo mechanizmas. Už eismo saugumo atsakingos institucijos nesidalina patirtimi, pasiektais rezultatais, institucijose susidaro informacijos asimetrija. Dėl šių aplinkybių sunkiau kontroliuoti politikos tikslų įgyvendinimą.

Tam, kad būtų išspręstos koordinavimo problemos, reikalinga gera institucinė struktūra. Kaip jau buvo minėta, funkcijų dubliavimą sąlygoja institucijų, dalyvaujančių politikoje, gausa. Pagal dabar egzistuojantį struktūrinį modelį, eismo saugumo politikoje koordinavimas turėtų pasireikšti per eismo saugumo komisiją, sudarytą iš ekspertų iš įvairių institucijų. Tačiau komisija susirenka fragmentiškai, keletą kartų per metus, taigi koordinavimas taip pat fragmentiškas. Eismo saugumas nėra aiškiai išskirtas kaip vienos ministerijos, sisisiekimo ar vidaus reikalų, kompetencijos sritis, o su eismo saugumo susijusios viešosios institucijos nevysto stabilaus ir nuoseklaus bendradarbiavimo. Kadangi institucijos, atsakingos už saugaus eismo įgyvendinimo politiką, be šios politikos vykdo ir kitas funkcijas, įgyvendina savo pagrindines politikas, natūralu,

<sup>112</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolės 2004 m. gegužės 14 d. valstybinio audito ataskaita Nr. 2020-1 „Valstybinės saugaus eismo automobilių keliais 2002–2004 metų programos vykdymo vertinimas”.

jog ministerijos negali atlikti visų eismo saugumo politikos įgyvendinimo darbų, jos įgyvendinimas deleguojamas poministerinėms įstaigoms, savo ruožtu poministerinėms įstaigos įgyvendinimui kuria inspekcijas, tarnybas, tuo tik sunkindamos atskaitomybės ir koordinavimo lygį. Tai tik įrodo, jog reikalinga nustatyti konkrečią atskaitomybę ir atsakomybę visuose institucijų lygiuose. Nuolatinis atsiskaitymas įpareigotų atsakingas institucijas derinti veiksmus ir priimti atsakomybę už priemonių vykdymą ir jų rezultatus.

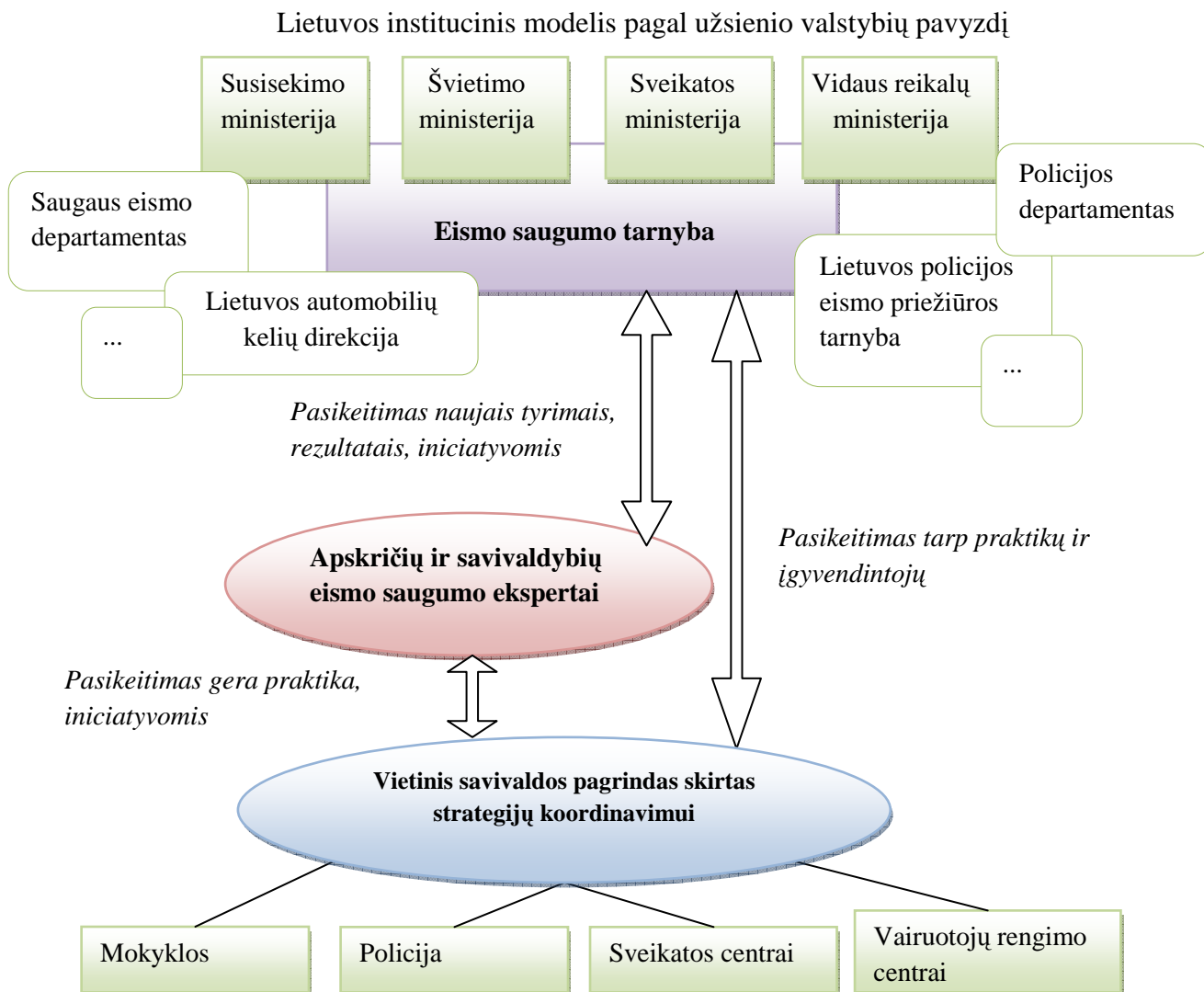
Institucinėje struktūroje pasigendama vienos kontroliuojančios, už visą eismo saugumo politiką atsakingos institucijos. Tokią vieną pagrindinę instituciją metai iš metų svarstoma įkurti, tačiau konkrečių veiksmų nesiimama, stringa sprendimų įtvirtinimai Lietuvos Respublikos Seime, todėl galima tvirtinti, jog eismo saugumo politikos institucinėje struktūroje nesusitvarkoma su vidaus problemomis.

Kai kuriose šalyse tokios problemos buvo sprendžiamos ir visa tai privedė prie atskiros institucijos sukūrimo valstybiniame lygmenyje. Šios tvirtą pagrindą turinčios institucijos įgyja aukštą lobistinę galią ir geresnes galimybes gauti finansinę paramą iš viešojo ir privataus sektoriaus. Tam, kad būtų optimizuota sąveika tarp institucijų ir sukurtas uždaras labiau bendradarbiavimo nei konkurencinis klimatas, sistema turi būti paremta aiškiu tikslų paskirstymu atskiriems viešiesiems žaidėjams, kitaip gali iškilti funkcijų dubliavimo rizika. Bendrai kalbant, ypatingas poreikis būtų koordinuojančios institucijos, sistemos ar pagrindo ir visų lygių institucinio bendradarbiavimo.

Geras koordinavimas yra paremtas keliais faktoriais<sup>113</sup>:

- Pagrindiniai tikslai turi būti žinomi visoms institucijoms, atsakingoms už eismo saugumo politiką. Įtrauktos ar deleguotos sistemos iš kitų institucijų turi būti suformuotos iš tokio dydžio grupių, kurias būtų galima laisvai valdyti; šios grupės turi reprezentuoti ir pateikti skirtingus interesus, tam, kad būtų galima vystyti operatyvinius sprendimus;
- Koordinuojanti institucija turėtų vaidinti specifinę rolę visoje sistemoje;
- Pagrindiniai įgyvendintojai bet kokiame atveju turėtų būti žemiausiame lygmenyje dirbantys specialistai: Svarbus aspektas yra nuolatinis informavimas, kuris žemiausio lygio specialistams užtikrina akis į akį kontaktą ir pasikeitimą patirtimi, taip pat užsibrėžtų tikslų platinimą.
- Dviejų informacijos srautų išryškėjimas yra reikalingas tam, kad būtų užtikrinta mokymosi galimybė ir sistemos reakcijos laikas; tai reiškia, jog koordinavimas, tyrimai ir vadyba turėtų pasiekti specialistų lygmenį ir atvirkščiai.

<sup>113</sup> Booklet Good Practice Guide on Road Safety Education. Trustees for Traffic Safety, 2005.



Šios koordinavimo sąlygos pritaikytos 6 schemoje, kuriame pavaizduota galima Lietuvos eismo saugumo institucinė struktūra pagal užsienio valstybių taikomą institucinį modelį, leidžiantį užtikrinti veiksmingą eismo saugumo koordinavimą.

Galima pastebėti, jog modelyje aiškiai išskiriama vietos savivaldos institucijų vaidmuo koordinavimo ir bendradarbiavimo kontekste. Pavyzdžiui Didžioji Britanija, Švedija ir Suomija pabrėžia poreikį stiprinti apskričių kelių tinklo saugumą. Programų vystymas apskrityse leidžia įgyvendinti patikimus sprendimus ir tuo pat metu garantuoja efektyvumą<sup>114</sup>.

Tuo tarpu Lietuvoje apskričių viršininkai ar savivaldybės menkai įtraukiami į eismo saugumo programų įgyvendinimą, per mažai skiriama jiems atsakomybės. Saugaus eismo programoje yra tik vienas uždavinys, kurį pavesta vykdyti apskričių viršininkams, o savivaldybės į programos uždavinių įgyvendintojų sąrašą visai nėra įtrauktos. Tai rodo, jog eismo saugumo politikos problemos nėra sprendžiamos visais valdymo lygmenimis.

<sup>114</sup> Booklet Good Practice Guide on Road Safety Education. Trustees for Traffic Safety, 2005.

Taigi, nors nemaža dalis problemų yra susiję su institucinės kontrolės, koordinavimo ir priežiūros nebuvimu, šioms problemoms spręsti dėmesio neskiriama, neieškoma tinkamų sprendimo būdų. Eismo saugumo politiką koordinuojančios institucijos sukūrimas galėtų padėti užtikrinti visų grandžių veiklos nuoseklumą ir tarpusavio sąveiką; nuolat koordinuoti už eismo priežiūrą ir kelių kontrolę atsakingas institucijas; daugiau dėmesio būtų skiriama eismo įvykių miestuose analizei; į eismo saugumo politikos veiklą įtrauktos miestų ir rajonų saugaus eismo komisijas (ten, kur jos sudarytos); skatinamas bendradarbiavimas su savivaldybėmis dėl saugaus eismo būklės gerinimo; prižiūrima ir kontroliuojama vairuotojų rengimo specifika.

Žvelgiant į užsienio valstybėse taikomą modelį, koordinuojanti institucija yra reikalinga ir turėtų vaidinti specifinę rolę visoje sistemoje. Svarbiausia, kad užsibrėžti pagrindiniai tikslai būtų žinomi visiems eismo saugumo politikos dalyviams, o informacijos srautai pasiektų žemiausiame politiniame lygmenyje dirbančius specialistus. Bendradarbiavimas su vietinėmis savivaldomis esant geram koordinavimui ir vadybai galėtų siūlyti patikimus sprendimus efektyviai eismo saugumo politikai ir jos įgyvendinimui.

### 2.3. Žmogiškųjų išteklių valdymas

Žmogiškasis kapitalas yra vertingiausias šiuolaikinės visuomenės resursas, būtent žmogiškasis kapitalas, o ne įrengimai, technika yra konkurencingumo, ekonominio augimo ir efektyvumo pagrindas. Kai žmogiškųjų išteklių valdymas efektyvus, daug dėmesio skiriama valstybės tarnautojų motyvacijai didinti ir paskatų tobulinimui, darbo užmokesčiui ir socialinėms garantijoms, veiklos vertinimui, mokymui ir kvalifikacijos tobulinimui. Ypatingai sunku įvertinti, ar pakankamai efektyvus žmogiškųjų išteklių valdymas valstybės tarnyboje, nes šioje srityje viskas reglamentuota įstatymiškai, bei priklauso nuo institucijai skiriamų asignavimų.

**2.3.1. Orientacija į darbuotojų poreikių tenkinimą.** Lietuvos valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių teisinis reguliavimas buvo iš esmės sukurtas 2002 metais, Lietuvos Respublikos Seimui priėmus Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymą<sup>115</sup> kuris nustatė pagrindinius valstybės tarnybos principus, valstybės tarnautojo statusą, atsakomybę, darbo užmokestį, socialines ir kitas garantijas, valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus. Tačiau nors ir sukurta valstybės tarnautojų atrankos, vertinimo, mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo sistema, egzistuoja mažas valstybės tarnautojų mobilumas, valstybės tarnautojams ir kitiems viešojo

---

<sup>115</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas (Žin, 2002, Nr. 45–1708)

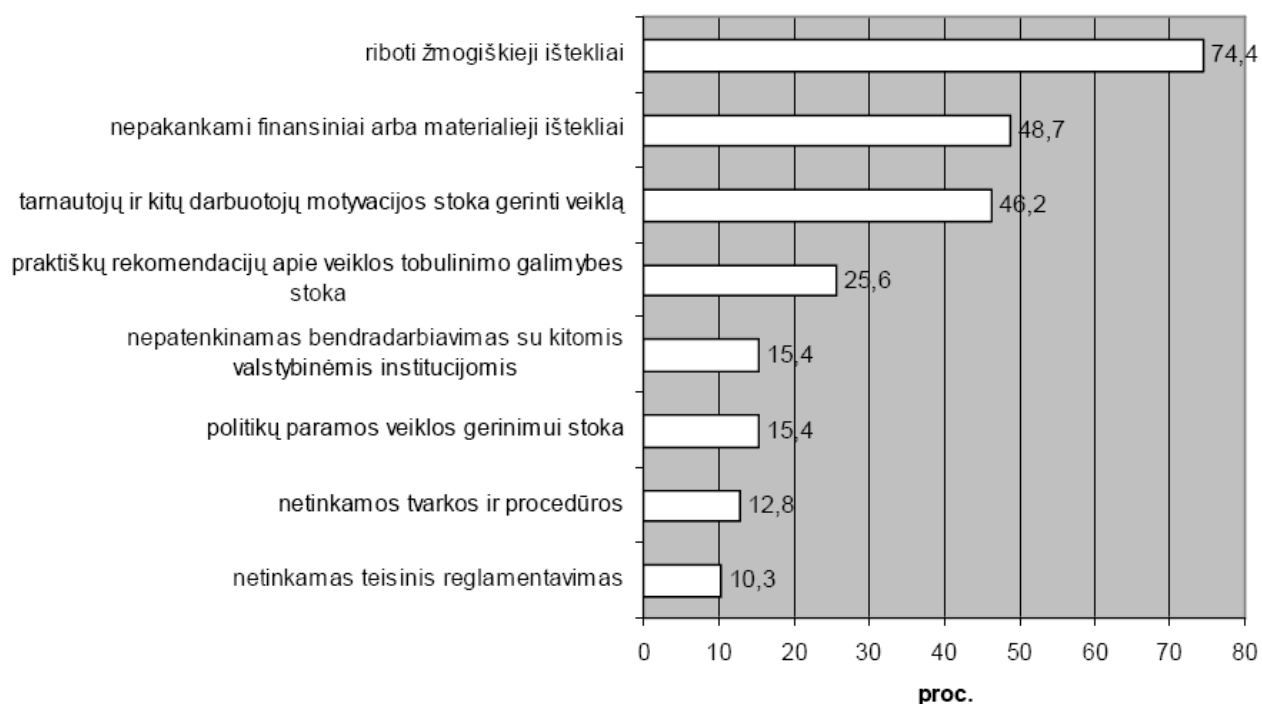
sektorius darbuotojams trūksta bendrosios kompetencijos (įskaitant kompiuterinio raštingumo bei informacinių ir ryšių technologijų taikymo), nepakankama jų motyvacija<sup>116</sup>.

Kadangi tokios problemos egzistuoja visoje valstybės tarnyboje, galima manyti, jog jos egzistuoja ir tarp institucijų, atsakingų už eismo saugumą, nes jos visos yra viešojo administravimo struktūroje. Tačiau dėl institucijų gausos eismo saugumo politikoje sunku tinkamai įvertinti žmogiškųjų išteklių valdymo efektyvumą, išskirti egzistuojančias problemas ir nustatyti, ar jos turi įtakos neveiksmingam politikos įgyvendinimui.

Remiantis anksčiau atliktais tyrimais, galima išskirti dvi svarbiausias nepakankamo veiklos rezultatyvumo Lietuvoje priežastis. Pirmą priežastį yra biurokratizmas. Remiantis Viešosios politikos ir vadybos instituto apklausos rezultatais<sup>117</sup>, didelis einamųjų darbų krūvis yra svarbiausioji problema, tai riboja valstybės tarnautojų galimybes siekti geresnių rezultatų. Antra priežastis yra susijusi su žmogiškųjų išteklių problemomis Lietuvos valstybės tarnyboje. Viešosios politikos ir vadybos instituto atlikta valstybės tarnautojų apklausa rodo, kad 2006 m. siekti geresnių rezultatų labiausiai trukdė riboti žmogiškieji išteklių ir valstybės tarnautojų motyvacijos stoka gerinti veiklą (7 schema).

7 schema<sup>118</sup>,

Veiksniai, 2006 m. labiausiai trukdantys pasiekti tikslus ir uždavinius



<sup>116</sup> 2007-2013 m. žmogiškųjų išteklių plėtros veiklos programa, Vilnius, 2007 m. liepos 30 d. Prieiga per internetą: [http://www.esparama.lt/ES\_Paramą/struktūrinės\_paramos\_2007\_1013m.\_medis/titulinis/files/1VP\_ZIP\_2007-07-30.pdf ]

<sup>117</sup> Veiklos valdymas Lietuvoje. Ar turime „rezultatų Vyriausybę“? Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2007, Vilnius.

<sup>118</sup> Ten pat.



Nors vertinant valstybės tarnautojų tarnybinę veiklą kai kuriais atvejais atsižvelgiama į jų indėlį įgyvendinant strateginę veiklos planą, valstybės tarnautojų atlyginimas bei kitos išmokos mažai priklauso nuo jų veiklos rezultatų. Mažiau nei 50 proc. respondentų pritaria, jog didesnis finansavimas leistų pasiekti geresnių rezultatų.

Taigi, norint sulaukti sėkmingų veiklos rezultatų, žmogiškiesiems ištekliams valstybinėje institucijoje turi būti sudarytos galimybės siekti karjeros, užtikrinamas valstybės tarnautojo veiklos efektyvumas, paskatos tobulėti, mokytis. Ypatingai motyvuojantis turi būti valstybės tarnautojo ir jo vadovo bendradarbiavimas. Kadangi analizuojamos institucijos atsakingos už saugų eismą nesudaro vientisos sistemos, natūralu, kad kiekvienos organizacijos lyderis turi skirtingą suvokimą į žmogiškųjų išteklių vadybą ir tai neleidžia tinkamai įvertinti organizacijos žmogiškųjų išteklių valdymo efektyvumo ir įtakos politikos įgyvendinimui.

## 2.4. Elitų dominavimas

Pagal elitinį modelį valdžia koncentruojama kelių grupių ar individų rankose, o sprendimų priėmimo procesas tarnauja šio elito interesams. Pasak R. Michelso, „anksčiau ar vėliau organizacijų elitas pradeda vadovautis savo paties interesais, kurie skiriasi nuo organizacijos narių interesų“<sup>119</sup>. Deja, dominuojančius sprendimų priėmėjus ne tik eismo saugumo politikoje, bet ir apskritai identifikuoti nėra lengva, nes asmeninės naudos siekimas nėra eskaluojamas viešai. Vis tik kai kurie politikų siūlymai ir sprendimai įtarinėjami.

**2.4.1. Asmeninių interesų siekimas.** Išanalizavus Saugaus eismo komisijos posėdžių protokolus, galima pastebėti, jog kai kurių komisijos dalyvių siūlymų gerinant eismo saugumą gana dviprasmiški. Pavyzdžiui S. Brunza pasiūlė teisės aktuose numatyti galimybę asmenims nuo 16 metų gauti vairuotojo pažymėjimą<sup>120</sup>. Kai daugiausia nelaimių keliuose sukelia jauni nepatyrę vairuotojai, siūlymas dar paankstinti teisę vairuoti automobilį gali iš esmės pabloginti situaciją keliuose, tačiau žinant, kad S. Brunza yra Lietuvos autoverslininkų asociacijos prezidentas, dėl tokio siūlymo galima suabejoti. Nauji vairuotojai paskatintų naujų automobilių įsigijimą, todėl toks teisės akto pakeitimas tikrai naudingas autoverslininkams. Žiniasklaidoje minima ir daugiau keliančių abejonių S. Brunzos ir kitų veikėjų siūlymų, tačiau kaip buvo minėta, asmeninius interesus identifikuoti nėra lengva.

Egzistuojančius asmeninius interesus sunku įrodyti, pagrįsti, todėl teigti, jog eismo saugumo politikoje jie egzistuoja, netikslinga. Galima tik patvirtinti, jog erdvės asmeninių interesų siekimui eismo saugumo politikoje yra.

<sup>119</sup> Michelsas cit. iš Parsons, W. Viešojo politika. Vilnius: Eugrimas, 2001. Psl. 232

<sup>120</sup> Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos Saugaus eismo komisijos 2005 m. rugpjūčio 5 d. posėdžio Nr. SK-1 protokolas

**2.4.2. Dviprasmiškas sprendimų racionalumas.** Racionalus sprendimų priėmimas – tai gebėjimas kuo efektyviau siekti užsibrėžto tikslo. Tačiau kartais kas yra racionalu iš vieno požiūrio, gali būti netinkama iš kito. Kartais tarp eismo saugumui gerinti priimamų sprendimų pasitaiko tokių, kurie negali būtų pavadinti racionaliais žvelgiant ne politikų, o visuomenės akimis.

2007 m. lapkričio 16 d. buvo patvirtintas „Kelių transporto priemonių valstybinės techninės apžiūros atlikimo taisyklių“ punkto pakeitimas, kuriuo numatyta kasmetinė techninė apžiūra automobiliams, senesniems nei 13 metų<sup>121</sup>. Susisiekimo ministras Algirdas Butkevičius nuomone tokios apžiūros padės išsaugoti daugiau gyvybių, sumažins žuvusiųjų ir sužeistųjų skaičių keliuose. Seni automobiliai nėra saugūs, greičiau genda, jie dažniausiai tampa nelaimių keliuose priežastimi, todėl būtina jų būklę tikrinti bent kartą į metus<sup>122</sup>.

Priimtas įsakymas sulaukė didelio visuomenės pasipiktinimo. Senais automobiliais važinėja didesnioji Lietuvos visuomenės dalis, todėl kasmetinis techninis automobilio būklės tikrinimas būtų dar viena finansinė našta. Seimas, priimdamas nutarimą neapgalvojo jokių lengvatų nei naujiems automobiliams įsigyti, nei techninių apžiūrų mokesčiui mažinti, kas būtų išsprendę dviprasmiško racionalumo problemą.

Automobilinkų sąjungos viceprezidentas Eugenijus Bulovas interviu radijuje išsakė savo nuomonę šiuo klausimu. Pasak jo, neaišku, kodėl pasirinktas 13 metų terminas, be to, trūkta išsamios statistikos, kuri leistų tvirtinti, jog senesni nei 13 automobiliai yra didžiausi eismo nelaimių keliuose kaltininkai. E. Bulovas pastebėjo, jog Lietuvoje senų automobilių yra labai daug, todėl natūralu, kad į eismo įvykius jie dažniau patenka nei nauji automobiliai.

Dar vienas aspektas kurį pastebėjo Automobilinkų sąjungos viceprezidentas yra tas, jog netgi atlikus kasmetinę automobilių apžiūra niekas negarantuos, jog automobilis visus metus bus saugus važinėti. Jis kritikavo ir teigini, jog šis taisyklių punkto pakeitimas paskatins senų automobilių savininkus įsigyti naujus automobilius. Pasak A. Bulovo, žmonės važinėja su tokiais automobiliais, kuriuos išgali nusipirkti pagal savo finansines galimybes<sup>123</sup>.

Atsižvelgdamas į visuomenės nuomonę ir į Lietuvoje esančią socialinę padėtį, Lietuvos Respublikos Seimas 2007 m. gruodžio 3 d. atšaukė priimtą įsakymą.

Patvirtinti neapgalvoti, neracionalūs nutarimai rodo, kad per mažai dėmesio skiriama situacijos analizei, sprendimų pritaikomumui, jų praktiniam įgyvendinimui.

Apibendrinus, galima teigti, jog būtinas tarpinstitucinis bendradarbiavimas, kad sprendimai nebūtų priimami skubotai, atmestinais, pastabas ir pasiūlymus turėtų teikti daugelis ekspertų grupių,

<sup>121</sup> Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2007 m. lapkričio 16 d. įsakymas Nr. 3-366 „Dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2003 m. balandžio 18 d. įsakymo Nr. 3-275 „Dėl kelių transporto priemonių valstybinės techninės apžiūros atlikimo taisyklių“ pakeitimo (Žin., 2007, Nr. 121-4970 )

<sup>122</sup> Ar griežtesnės baudos ir sankcijos už kelių eismo taisyklių pažeidimus pristabdys karą keliuose. Interviu, Žinių radijas, 2007 m. lapkričio 11 d.

<sup>123</sup> Ten pat.

kad būtų išvengta neprotingų sprendimų. Asmeninių interesų prioritetinimas virš politikos tikslų gali iš esmės pakenkti politikos įgyvendinimui, o neracionalus sprendimų priėmimas prastina institucijos įvaizdį ir rodo, jog eismo saugumo politika vykdoma neatsakingai.

## 2.5. Organizacinė kultūra

Kiekvienos institucijos viduje esanti sistema, vadinama organizacijos kultūra, veikia jos narių elgesį. Kiekviena institucija turi savo nematomą vertybių, nuostatų sistemą, joje veikia savi veiklos organizavimo būdai. Dvi institucijos gali turėti visiškai skirtingą vidinę kultūrą netgi vykdydamos panašią politiką ar esant panašioms aplinkos sąlygoms. Pasak A. Sakalo, organizacijos kultūros samprata labai nekonkreči, todėl vienprasmiškai įvertinti ją labai sunku<sup>124</sup>.

Analizuojamos už eismo saugumą atsakingos institucijos nėra viena organizacija. Kiekviena tokia institucija turi atskiras darbuotojų poreikių tenkinimo sistemas, kiekviename jų egzistuoja skirtinga organizacinė kultūra su savitomis vertybėmis, tradicijomis, ideologijomis. Kiekvienos organizacijos lyderis turi skirtingą suvokimą į organizacijos kultūros vystymą, todėl nagrinėjamų institucijų kultūros analizės rezultatai neleidžia tinkamai įvertinti ar institucijose egzistuoja kultūros stokos, organizacinio klimato, komandinio darbo problemos ir ar jos turi įtakos politikos įgyvendinimui. Organizacijos kultūrai analizuoti reikia išsamių tyrimų, atskleidžiančių darbuotojų organizavimo ir tarpusavio bendradarbiavimo kokybę, jų pastangas ir iniciatyvą, lyderio vertinimą, vadovavimo stilių ir jo įtaką organizacijos veiklai, nusistovėjusias nuostatas, neformalias taisykles, tradicijas. Organizacijos kultūra gali būti kaip atskira tyrimo dalis, atskiras darbas, tačiau daug naudingiau ją analizuoti esant vienai institucijai, turinčiai savo unikalią vidinę kultūrą.

---

<sup>124</sup> Sakalas, A. Personalo ugdymo sistemos kiekybiniai ir kokybiniai aspektai. Kaunas: Technologija, 1996

## IŠVADOS

Eismo saugumo politika itin aktuali. Kiekvienas visuomenės dalyvis yra suinteresuotas savo saugumu, ypač šalyje, kuri pagal žūstančių keliuose skaičių yra pati nesaugiausia Europos Sąjungoje. Atskleidus svarbiausius įgyvendinimo veiksmingumo teorinius aspektus ir pritaikius juos eismo saugumo politikoje, išryškėjo 5 grupės veiksnių, turinčių įtakos šios politikos įgyvendinimui.

Kai kurių veiksnių negalima patvirtinti empiriškai, tačiau kiti veiksniai leidžia daryti išvadą, jog eismo saugumo politikos įgyvendinimo nesėkmę lemia vidiniai institucinės sistemos sutrikimai.

Viena iš pagrindinių priežasčių, kodėl eismo saugumo politika įgyvendinama neveiksmingai, yra neefektyvi pokyčių vadyba, kuriai būtinos sąlygos – nuolatinė aplinkos stebėseną ir tinkamas reagavimas į aplinkos faktorius. Tai reiškia, jog ilgalaikėse programose turi būti numatyti visi veiksniai, darantys tiesioginę ir netiesioginę įtaką eismo saugumui. Nors Saugaus eismo programoje aiškiai išskiriamos eismo saugumo silpnybės, nustatomos galimybės, kas rodo, jog yra aiški politikos vizija ir žinomos jos problemos, tačiau stiprybių ir grėsmių nenumatymas atskleidžia, jog aplinkos stebėseną nepakankamai efektyvi, nepasiruošta spręsti netikėtai išskylančių problemų. Pavyzdžiui, užsibrėžti tikslai iki 2008 metų sumažinti žuvusiųjų kelyje skaičių 25 procentais ir 10 procentų sumažinti nukentėjusiųjų per eismo įvykius nepasiekti, tačiau tokios grėsmės nebuvo numatytos programoje, nenumatytos ir priemonės, galinčios pašalinti šias grėsmes. Kitaip tariant, nepilnai taikoma aplinkos analizės vertinimo metodika, leidžianti identifikuoti aplinkos pokyčius ir numatyti sprendimo būdus, tinkamus adekvačiai reaguoti.

Efektyviam reagavimui į pokyčius trukdo ir netinkama pokyčių valdymo grupė, kuri turi nuolat analizuoti eismo saugumo situaciją Lietuvoje ir siūlyti tinkamus problemų sprendimo bei pokyčių pritaikymo būdus. Kadangi eismo saugumo politikoje reikšmingiausią vaidmenį vadina Saugaus eismo komisija, jai galima priskirti pokyčių valdymo grupės statusą. Vis tik komisija, kaip struktūrinis eismo saugumo elementas, nėra stipri ir nepakankamai kvalifikuota, kad galėtų analizuoti eismo saugumo situaciją, veiksmingai spręsti iškilusias problemas, kadangi daugiau nei pusė komisijos narių atstovauja tokias institucijas, kurių tiesioginės funkcijos nėra susijusios su eismo saugumu, jie nėra eismo saugumo ekspertai. Taip pat fragmentiškai susirenkanti komisija negali būti efektyvi pokyčių valdymo grupė, nes aplinkoje vykstantys pokyčiai reikalauja nuolatinės stebėsenos ir vertinimo, taip pat ir greito reagavimo priimant sprendimus, ko ne nuolat veikianti ir sprendimų priėmimo galios neturinti komisija negali atlikti.

Kitas neveiksmingo politikos įgyvendinimo aspektas yra susijęs su netinkama organizacine struktūra, tai reiškia, kad esama eismo saugumo politikos institucinė struktūra neleidžia veiksmingai

organizuoti, numatyti tikslų ir siekiamų rezultatų, sudaryti efektyvų veiksmų planą, čia egzistuoja netinkamas kontrolės ir koordinavimo mechanizmas. Visa tai trukdo ir efektyviai pokyčių vadybai, nes dauguma institucijų, esančių eismo saugumo institucinėje struktūroje, yra atsakingos už kitų sričių politikos formavimą, jos negali tinkamai reaguoti ir suprasti eismo saugumo politikos pokyčių, o svarbiausios (Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnyba, Saugaus eismo departamentas prie Susisiekimo ministerijos) saugaus eismo politiką pagal funkcijas įgyvendinančios institucijos į Saugaus eismo programos įgyvendintojus nėra įtrauktos.

Žinant eismo saugumo situaciją Lietuvoje, kai visos pastangos yra dedamos siekiant sumažinti žuvusiųjų keliuose skaičių, tačiau statistika vis tiek išlieka negatyvi tikslų atžvilgiu, galima tvirtinti, kad apriboti klaidų skaičiaus už eismo saugumą atsakingoms organizacijoms nepavyksta. Tai, kad tikslai nepasiekti rodo, jog organizacijoje neveiksmingas kontrolės mechanizmas. Nors eismo saugumo politikoje kontrolės mechanizmas egzistuoja, kontrolės funkcijos yra priskirtos Eismo saugumo komisijai, tačiau tas mechanizmas neveikia. Eismo saugumo komisija susirenka vos keletą kartų į metus, taigi ir pati kontrolės fragmentiška. Dėl kontrolės trūkumo nepavyksta pasiekti programos tikslų, apriboti klaidų skaičiaus. Gerai organizuota kontrolės sistema padeda vadovams numatyti, tikrinti ir reaguoti į besikeičiančias sąlygas. Kita vertus, nelanksti sistema gali veiklą nustumdyti žemiau leistino lygio, kaip tai atsitiko siekiant sumažinti sužeistųjų skaičių keliuose. Neturi prasmės kontrolė, kuri nepadedą šalinti problemų ir leidžia joms dar labiau išsivystyti.

Funkcijų dubliavimas parodo, jog egzistuoja netinkamas koordinavimo mechanizmas. Saugaus eismo priežiūrą vykdo ir policijos departamentas ir Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnyba. Saugaus eismo komisija nustato eismo saugumo gerinimo priemones, Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnybos kompetencijoje taip pat yra prioritetinių krypčių ir priemonių saugiam eismui gerinti nustatymas. Susisiekimo ministerija ir Saugaus eismo departamentas abu formuoja saugaus eismo politiką. Saugaus eismo programų įgyvendinimą kontroliuoja saugaus eismo departamentas, ir apskričių viršininkai, taip pat saugaus eismo komisija kontroliuoja saugaus eismo politiką, taigi ir pačių programų įgyvendinimą. Svarbiausi Susisiekimo ministerijos Eismo saugumo skyriaus ir Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos Eismo saugumo skyriaus uždaviniai iš esmės sutampa, t. y. šiems abiem skyriams keliami vienodi uždaviniai –formuoti ir įgyvendinti valstybės saugaus eismo kelių transporto politiką. Už eismo saugumą atsakingos institucijos nesidalina patirtimi, pasiektais rezultatais. Dėl šių aplinkybių sunkiau kontroliuoti politikos tikslų įgyvendinimą.

Eismo saugumo politiką formuoja ministerijos, sudarytos iš daugybės hierarchiniais ryšiais susijusių institucijų, jų padalinių, departamentų, veikiančių skirtingose aplinkose ir prie saugaus eismo įgyvendinimo prisidedančių atliekant vieną ar kitą pavestą funkciją. Kadangi nėra pastovios

koordinuojančios institucijos, yra sunku užtikrinti nuolatinį institucinį bendradarbiavimą. Šiandien, jeigu institucijos tarpusavyje bendradarbiauja, tai tik neoficialiai, atsakomybę paliekant institucijai, kuriai numatyta priemonę įgyvendinti. Didelis trūkumas tas, kad nėra tokios vienos konkrečios institucijos atsakingos už eismo saugumo įgyvendinimą, kaip vieningo organizmo, o tai neleidžia susitelkti į vieną konkrečią misiją. Kiekviena institucija siekia savo pagrindinių tikslų, orientuotų į įstaigos misiją, tuo tarpu eismo saugumo gerinimas ir užtikrinimas yra tik papildoma atskiros institucijos funkcija.

Dėl nevykstančio tarpinstitucinio bendradarbiavimo sprendimai priimami skubotai, atmestiniai. Patvirtinti neapgalvoti, neracionalūs nutarimai rodo, kad per mažai dėmesio skiriama situacijos analizei, sprendimų pritaikomumui, jų praktiniam įgyvendinimui.

Nors nemaža dalis problemų yra susiję su institucinės kontrolės, koordinavimo ir priežiūros nebuvimu, šioms problemoms spręsti dėmesio neskiriama, neieškoma tinkamų sprendimo būdų. Išanalizavus Saugaus eismo programą galima pastebėti, jog uždaviniuose orientuojamasi į problemas susijusias su eismo dalyvių kultūra, su kelių infrastruktūros, transporto priemonių saugumo bei teisinės bazės gerinimu, tačiau problemos, kurios išryškėja dėl prasto institucinio koordinavimo ir kontrolės, uždaviniuose neatsispindi.

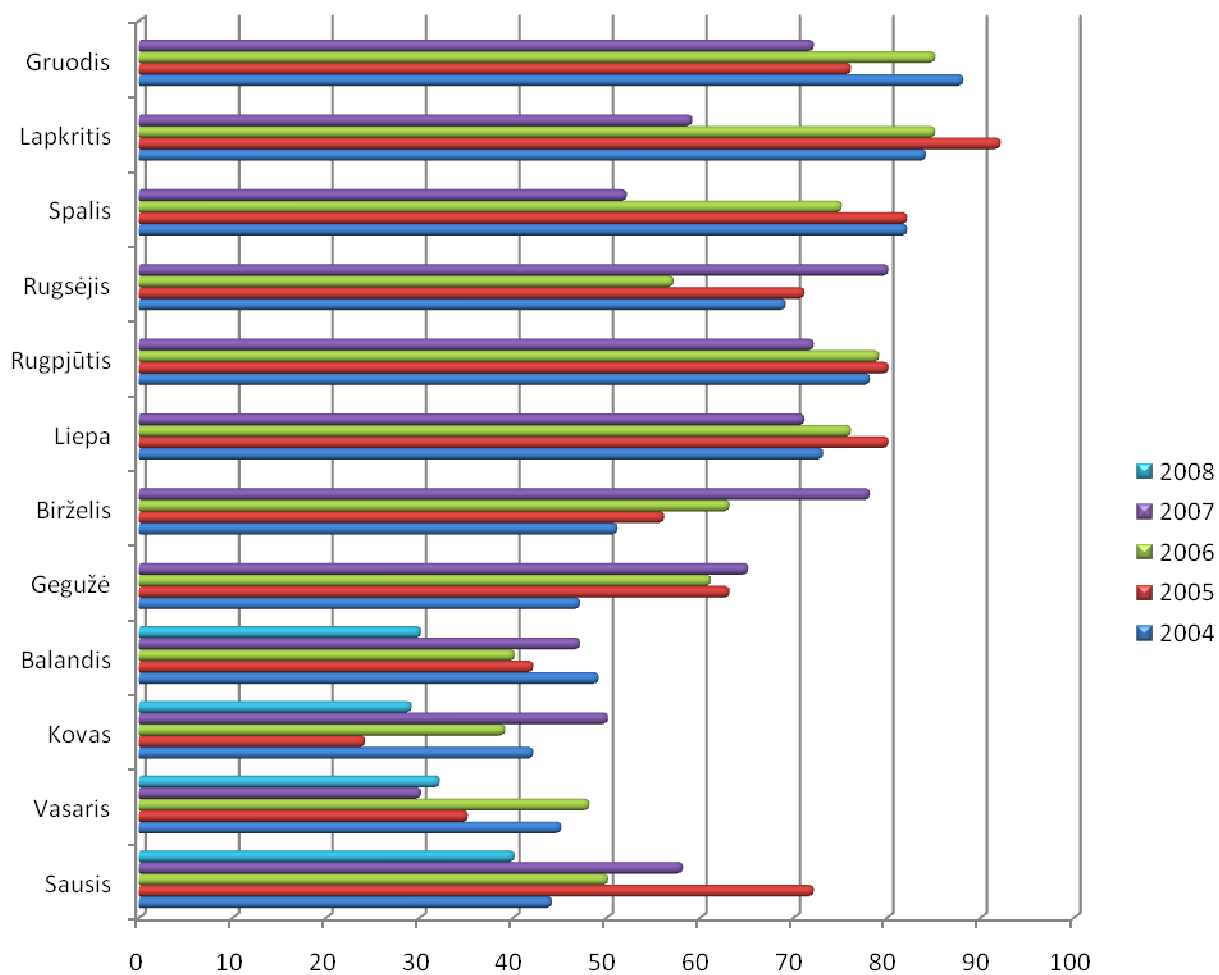
Pagrindinė šio darbo rekomendacija yra susijusi su Eismo saugumo politiką koordinuojančios institucijos sukūrimu, kas galėtų padėti užtikrinti visų grandžių veiklos nuoseklumą ir tarpusavio sąveiką; nuolat koordinuoti už eismo priežiūrą ir kelių kontrolę atsakingas institucijas; daugiau dėmesio būtų skiriama eismo įvykių miestuose analizei; į eismo saugumo politikos veiklą įtrauktos miestų ir rajonų saugaus eismo komisijos; skatinamas bendradarbiavimas su savivaldybėmis dėl saugaus eismo būklės gerinimo; prižiūrima ir kontroliuojama vairuotojų rengimo specifika.

Koordinuojanti institucija yra reikalinga ir turėtų vaidinti specifinę rolę visoje sistemoje. Svarbiausia, kad užsibrėžti pagrindiniai tikslai būtų žinomi visiems eismo saugumo politikos dalyviams, o informacijos srautai pasiektų žemiausiame politiniame lygmenyje dirbančius specialistus. Bendradarbiavimas su vietinėmis savivaldomis esant geram koordinavimui ir vadybai galėtų siūlyti patikimus sprendimus efektyviai eismo saugumo politikai ir jos įgyvendinimui.

## Priedas nr. 1

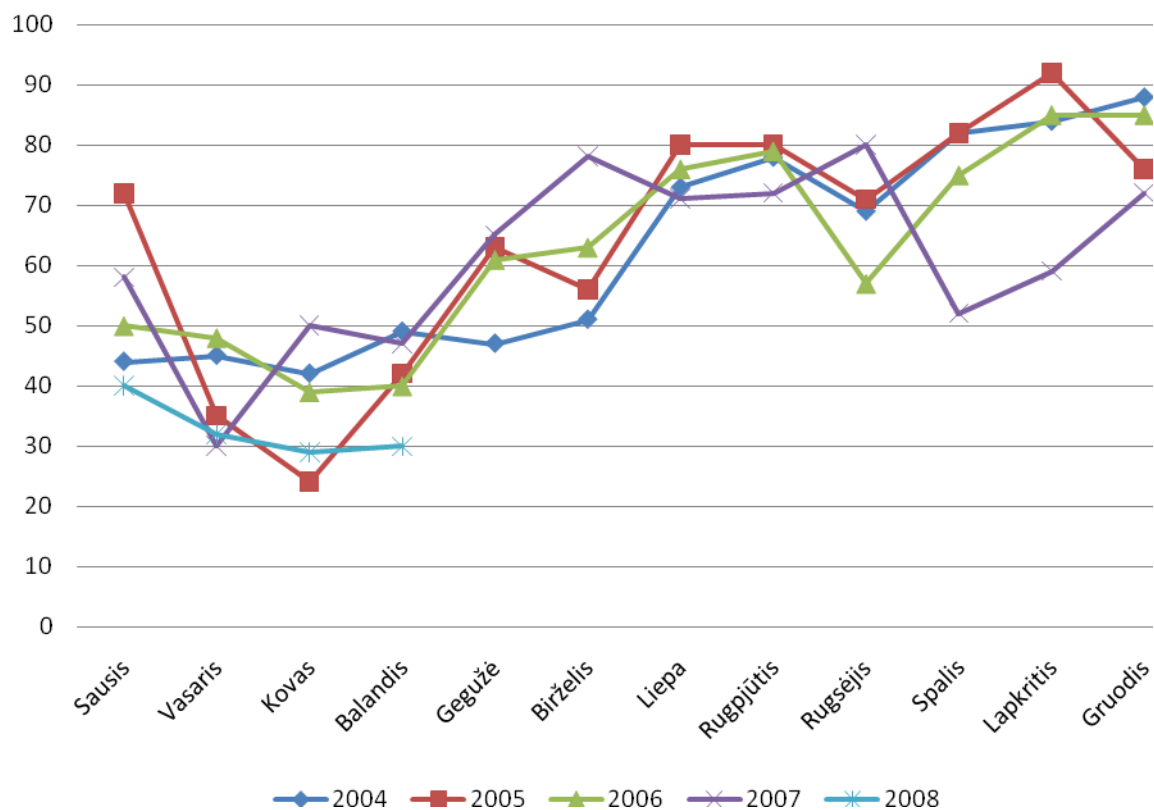
8 schema<sup>125</sup>

Žuvusiųjų keliuose skaičiaus pasiskirstymas pagal mėnesius 2004-2008 metais (1)



<sup>125</sup> Eismo įvykių Lietuvoje statistika. Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnyba. Prieiga per internetą: [http://www.lpept.lt/lt/statistika/index.php]

Žuvusiųjų keliuose skaičiaus pasiskirstymas pagal mėnesius 2004-2008 metais (2)



<sup>126</sup> Eismo įvykių Lietuvoje statistika. Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnyba. Prieiga per internetą: [http://www.lpept.lt/lt/statistika/index.php]



## Priedas nr. 2

4 lentelė

## Įgyvendinimo nesėkmės priežastys

Metafora	Įgyvendinimo nesėkmės priežastys
<b>Mašinos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organizacijos nelankstumas</li> <li>▪ Netinkama organizacijos kontrolės sistema</li> <li>▪ Netinkamas žmogiškųjų išteklių valdymas</li> <li>▪ Biurokratija</li> </ul>
<b>Organizmo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Netinkamas reagavimas į aplinkos faktorius</li> <li>▪ Netinkama organizacinė struktūra</li> <li>▪ Organizacinio vieningumo nebuvimas</li> <li>▪ Organizacijos uždarymas</li> </ul>
<b>Smegenų</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Neefektyvi aplinkos stebėseną</li> <li>▪ Neskatinimas komandinio darbo</li> <li>▪ Prasta technologinių galimybių realizacija</li> <li>▪ Mokymosi ir saviorganizacijos procesų nevystymas</li> <li>▪ Prastas informacijos apdorojimas</li> </ul>
<b>Kultūros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nevieninga organizacinė kultūra</li> <li>▪ Netinkami lyderiavimo principai</li> <li>▪ Netinkamas organizacinės kultūros vystymas</li> </ul>
<b>Politinė</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asmeninės naudos siekimas</li> <li>▪ Asmeninių ir organizacijos tikslų nesuderinamumas</li> </ul>
<b>Psichologinė</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prastas organizacinis klimatas</li> <li>▪ Netinkama orientacija į darbuotojų poreikių tenkinimą</li> </ul>
<b>Kaitos ir transformacijos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Neefektyvi pokyčių vadyba</li> <li>▪ Menkas institucijos dėmesys priežastiniams problemos ryšiams</li> <li>▪ Pokyčių nepritaikomumas dėl ideologinių trukdžių</li> </ul>
<b>Dominavimo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dominuojančių elito interesų palaikymas kitų sąskaita;</li> <li>▪ Dviprasmiškas sprendimų racionalumas</li> </ul>

## Priedas nr. 3

5 lentelė

## Institucijų, atsakingų už saugų eismą, funkcijos

Institucija atsakinga už eismo saugumo politiką	Institucijos funkcijos
<b>Vyriausybė</b>	- saugaus eismo užtikrinimo srityje formuoja valstybės politiką.
<b>Saugaus eismo komisija</b>	- kontroliuoja šios politikos įgyvendinimą; - nustato prioritetines eismo saugumo gerinimo kryptis ir priemones; - koordinuoja institucijų veiklą saugaus eismo užtikrinimo srityje; - rengia Valstybinę saugaus eismo programą; - atsiskaito Lietuvos Respublikos Vyriausybei, kaip vykdoma saugaus eismo valstybės politika <sup>127</sup> .
<b>Policijos departamentas</b>	- vykdo saugaus eismo priežiūrą; - organizuoja policijos įstaigų veiklą viešosios tvarkos ir eismo saugumo užtikrinimo klausimais, numato veiklos taktiką, metodus ir formas <sup>128</sup> .
<b>Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnyba</b>	- saugaus eismo priežiūros srityje formuoja, koordinuoja įgyvendinimą; - nustato priemones saugiam eismui gerinti; - atstovauja policijai valstybinėje eismo saugumo sistemoje; - vykdo eismo priežiūrą Lietuvos Respublikos keliuose; - nustato prioritetines kryptis ir priemones saugiam eismui gerinti <sup>129</sup> .
<b>Lietuvos Respublikos Susisiekimo ministerija</b>	- dalyvauja formuojant visų rūšių transporto saugaus eismo politiką; - nustato šių sričių plėtojimo pagrindines kryptis, koordinuoja jų veiklą <sup>130</sup> ; - įgyvendina šiose srityse valstybės politiką.
<b>Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos Saugaus eismo</b>	- formuoja automobilių transporto saugaus eismo politiką; - kontroliuoja, kaip užtikrinamos priemonės, kad atitiktų saugaus eismo, neigiamo poveikio aplinkai mažinimo reikalavimus;

<sup>127</sup> Saugaus eismo komisijos nuostatai patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 5 d. nutarimu Nr. 137. Prieiga per internetą <<http://www.transp.lt/Default.aspx?Element=IManagerData&TopicID=129&DL=>>.

<sup>128</sup> LR Vyriausybės 2001 m. sausio 29 d. nutarimas Nr. 98 "Dėl Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo. <[http://www.policija.lt/PD\\_nuostatai.php](http://www.policija.lt/PD_nuostatai.php)>

<sup>129</sup> Pagrindiniai Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnybos uždaviniai. <<http://www.lpept.lt/lt/veikla/>>

<sup>130</sup> Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos nuostatai patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimu Nr. 1117 ( redakcija 2005 m. lapkričio 17 d. nutarimo Nr. 1233). Prieiga per internetą: <<http://www.transp.lt/Default.aspx?Element=IManagerData&TopicID=208&DL=&UL=>>

<b>departamentas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pagal kompetenciją dalyvauja plėtojant bendradarbiavimą su užsienio valstybėmis saugaus eismo srityje;</li> <li>- nustato reikalavimus transporto priemonėms, siekiant užtikrinti saugų eismą;</li> <li>- dalyvauja rengiant saugaus eismo programas bei kontroliuoja jų įgyvendinimą;</li> <li>- koordinuoja Saugaus eismo komisijai teikiamų dokumentų projektų rengimą ir kontroliuoja priimtų nutarimų vykdymą<sup>131</sup>.</li> </ul>
<b>Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- užtikrina saugų eismą;</li> <li>- sudaro tinkamas eismo sąlygas, kad susisiekimas valstybinės reikšmės keliais būtų saugus, greitas, patogus, nekenktų aplinkai<sup>132</sup>.</li> </ul>
<b>Valstybinė kelių transporto inspekcija prie Susisiekimo ministerijos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- įgyvendina eismo saugumo priemones;</li> <li>- dalyvauja rengiant ir įgyvendinant saugaus eismo kelių transporte ir kelių transporto techninės politikos programas;</li> <li>- užtikrina tinkamas sąlygas kelių transporto verslo plėtrai;</li> <li>- mažina kelių transporto priemonių neigiamą įtaką aplinkai<sup>133</sup>.</li> </ul>
<b>Valstybinė įmonė “Transporto ir kelių tyrimo institutas”</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sprendžia saugaus eismo užtikrinimo klausimus;</li> <li>- analizuoja transporto infrastruktūros būklę;</li> <li>- nagrinėja transporto srautus Lietuvos keliuose, tiria ir vertina kelių ir važiuojančio transporto poveikį aplinkai;</li> <li>- rengia transporto infrastruktūros išvystymo programas<sup>134</sup>.</li> </ul>
<b>Apskritis viršininkas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kontroliuoja saugaus eismo programų įgyvendinimą visoje apskrities teritorijoje<sup>135</sup>.</li> </ul>
<b>Savivaldybės</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sprendžia eismo organizavimo klausimus miestuose ir miesteliuose ir kituose vietinės reikšmės keliuose;</li> <li>- rūpinasi savivaldybės kelių ir gatvių priežiūra<sup>136</sup>.</li> </ul>

<sup>131</sup> LR susisiekimo ministerijos Saugaus eismo departamento nuostatai patvirtinti LR Vyriausybės 2005 m. spalio 12 d. įsakymu Nr. 3-450. Prieiga per internetą: <<http://www.transp.lt/Default.aspx?Element=IManagerData&TopicID=278&DL=>>

<sup>132</sup> Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos tikslai. Prieiga per internetą: <[http://www.lra.lt/lt.php/apie\\_lakd/bendra\\_informacija/3>](http://www.lra.lt/lt.php/apie_lakd/bendra_informacija/3>)

<sup>133</sup> Valstybinės kelių transporto inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatai. Prieiga per internetą: <<http://www.vkti.lt/index.php?-1157371636>>

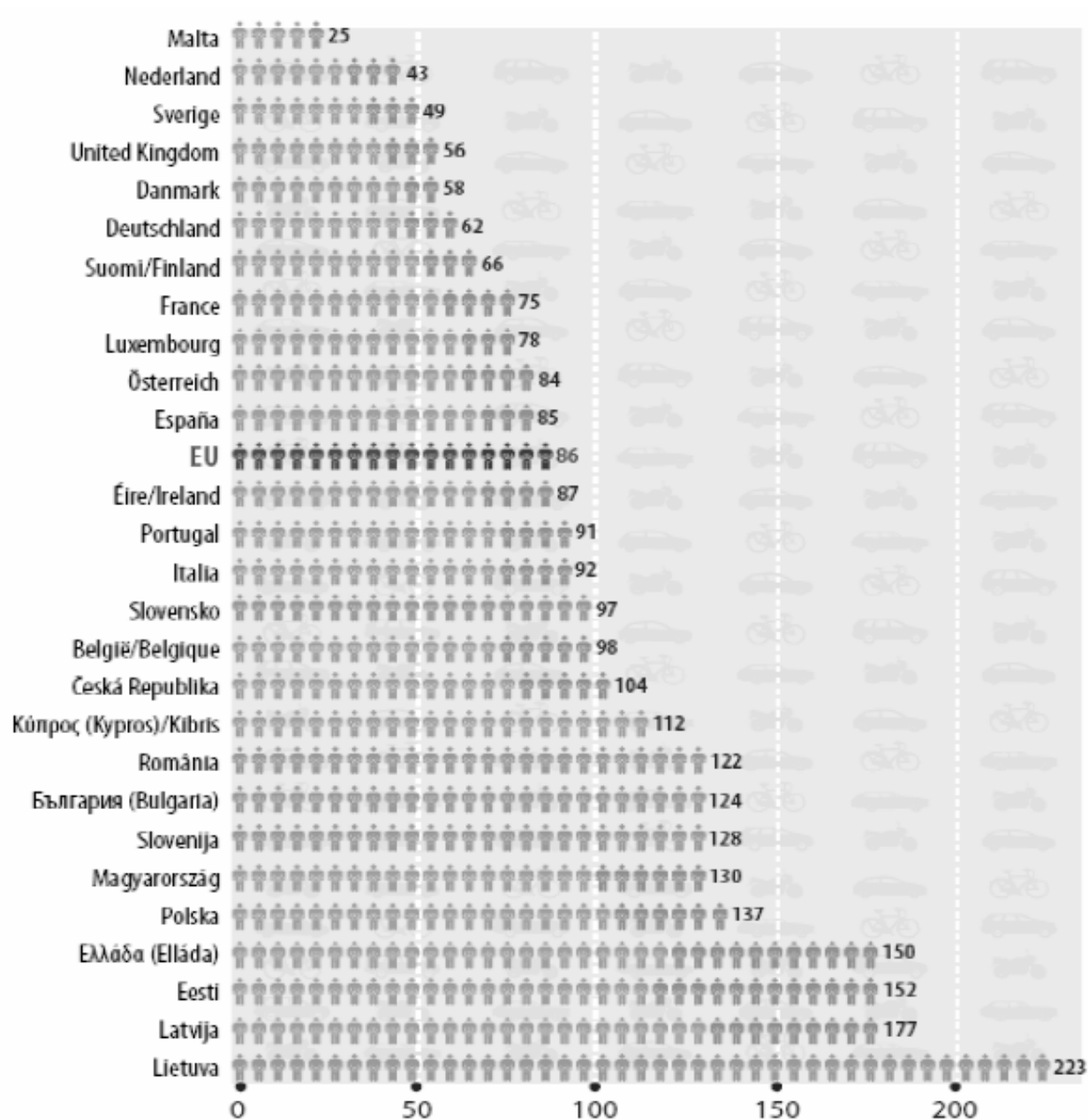
<sup>134</sup> Valstybės įmonės Transporto ir kelių tyrimo instituto tikslai. Prieiga per internetą: <<http://www.tkti.lt/>>

<sup>135</sup> Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymas (Žin., 2000, Nr. 92-2883).

<sup>136</sup> Ten pat.

## Priedas nr. 4

10 schema

Žuvusiųjų keliuose skaičius pagal gyventojus ES valstybėse<sup>137</sup>

<sup>137</sup> European road safety day. European Communities, 2007. <[http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/index_en.htm)>

**Priedas nr. 5****PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ**

Patvirtinu, kad įteikiamas magistro darbas *Eismo saugumo politika Lietuvoje: įgyvendinimo nesėkmės priežastys* yra:

1. Atliktas mano paties ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudoja šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

Irma Buzaitė

(parašas)

## ŠALTINIŲ IR LITERATŪROS SARAŠAS

1. 2007-2013 m. žmogiškųjų išteklių plėtros veiklos programa, Vilnius, 2007 m. liepos 30 d. <[http://www.esparama.lt/ES\\_Paramas/strukturines\\_paramos\\_2007\\_1013m.\\_medis/titulinis/files/1VP\\_ZIP\\_2007-07-30.pdf](http://www.esparama.lt/ES_Paramas/strukturines_paramos_2007_1013m._medis/titulinis/files/1VP_ZIP_2007-07-30.pdf)> [žiūrėta 2008 04 05]
2. Apie saugaus eismo skyrių. VĮ Transporto ir kelių tyrimo institutas, 2006-2008. <<http://www.tkti.lt/index.php?id=601>> [žiūrėta 2008 04 14]
3. Ar griežtesnės baudos ir sankcijos už kelių eismo taisyklių pažeidimus pristabdys karą keliuose. Interviu, Žinių radijas, 2007 m. lapkričio 11 d.
4. Bagdonienė, L., Bagdonas, E. Organizacijų vadyba. Kaunas, Technologija, 2004
5. Booklet Good Practice Guide on Road Safety Education. Trustees for Traffic Safety, 2005.
6. Briony Juny Oates, Brian Fitzgerald. Multi – metaphor method: organizational metaphors in information systems development. Info Systems, 2007, No. 17
7. Choo, C. W. Environmental scanning as information seeking and organizational learning. Information Research, Vol. 7 No. 1, October 2001. <<http://informationr.net/ir/7-1/paper112.html>> [žiūrėta 2008 03 15]
8. Costa, J. An empirically-based review other concept of environmental scanning. Reviews the concept of environmental scanning and discusses its importance to organizations. International Journal of Contemporary Hospitality Management, vol. 7, no. 7, 1995. <<http://web.ebscohost.com>> [žiūrėta 2008 03 15]
9. Domarkas, V. Juknevičienė, V. Viešojo administravimo paradigmos kaitos iššūkiai šio sektoriaus žmogiškųjų išteklių raidai. Viešoji politika ir administravimas, 2007, Nr. 19 <[http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/vpa19/Nr19\\_3\\_Domarkas.pdf](http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/vpa19/Nr19_3_Domarkas.pdf)> [žiūrėta 2008 03 11]
10. Dorlands medical dictionary. Merck Source. <[http://www.mercksource.com/pp/us/cns/-cns\\_hl\\_dorlands.jspzQzpgzEzzSzppdocszSzuszSzcommonzSzdorlandzSzdorlandzSzdmd\\_c\\_69zPzhtm](http://www.mercksource.com/pp/us/cns/-cns_hl_dorlands.jspzQzpgzEzzSzppdocszSzuszSzcommonzSzdorlandzSzdorlandzSzdmd_c_69zPzhtm)> [žiūrėta 2008 03 17]
11. Eismo įvykių Lietuvoje statistika. Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnyba. <<http://www.lpept.lt/lt/statistika/index.php>> [žiūrėta 2008 04 10]
12. European road safety day. European Communities, 2007. <[http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/index_en.htm)> [žiūrėta 2008 04 10]
13. Frank A.Heller. Information Technology and People: Designing for the Future. The British Psychological Society, 1987.

14. Frishammar, J., Horte, S. Å. Managing External Information in Manufacturing Firms: The Impact on Innovation Performance. *The Journal of Product Innovation Management*, vol. 22, 2005. <<http://web.ebscohost.com>> [žiūrėta 2008 03 15]
15. Gudonienė, V. Korporatyvinė komunikacija – komunikacijos ar valdymo integravimas? *Informacijos mokslai*, 2006, 39.
16. Heintze, T., Bretschneider, S. Information technology and restructuring in public organizations: does adoption of information technology affect organizational structures communications, and decision making? *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, issue 4, 2000, p. 801–831. <<http://web.ebscohost.com>> [žiūrėta 2008 03 15]
17. Hughes, O. E. *Public Management and Administration: An Introduction*, St. Martin's Press, 1994, Ch. 2.
18. Janiūnienė, E. Vadybininkų informacinė elgsena organizacijoje: socialinių tinklų naudojimas. *Informacijos mokslai*, 2007, 40.
19. John Wiley. Book review. *Human Resource Management*, Summer 1997, Vol. 36, No. 2.
20. Kotter, J.P. Leading change: why transformation efforts fail. *Harvard business review*, 2007. <<http://web.ebscohost.com>> [žiūrėta 2008 04 07]
21. Kulvinskienė, R., Stancikas, E. R. Konfliktai Lietuvos organizacijose. *Ekonomika*, 2003, 62.
22. Kvedaravičius, J., Jesevičiūtė – Ufartienė, L. Lyderio minties veiklos įtaka organizacijos vystimuisi. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 2007, 43.
23. Kvedaravičius, J., Dagytė, I. Mokslo sistemos pokyčių vadyba: ryškėjantys konceptualaus modelio kontūrai. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 2006, 38.
24. Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos tikslai. Prieiga per internetą: <[http://www.lra.lt/lt.php/apie\\_lakd/bendra\\_informacija/3](http://www.lra.lt/lt.php/apie_lakd/bendra_informacija/3)> [žiūrėta 2008 04 12]
25. Lietuvos Respublikos Saugaus eismo automobilių keliais įstatymas, 2000 m. spalio 12 d. Nr. VIII – 2043 (žin. 2000, NR. 92-2883).
26. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos nuostatai patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimu Nr. 1117 ( redakcija 2005 m. lapkričio 17 d. nutarimo Nr. 1233). <<http://www.transp.lt/Default.aspx?Element=IManagerData&TopicID=208&DL=&UL=>>[žiūrėta 2008 04 12]
27. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos Saugaus eismo komisijos 2007 m. sausio 17 d. posėdžio Nr. SK-1 protokolas
28. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos Saugaus eismo komisijos 2005 m. rugpjūčio 5 d. posėdžio Nr. SK-1 protokolas
29. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos Saugaus eismo komisijos 2004 m. gruodžio 28 d. posėdžio Nr. SK-2 protokolas

30. Lietuvos Respublikos Susisiekimo Ministro 2006 m. lapkričio 30 d. įsakymas Nr. 3-457 „Dėl Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatų patvirtinimo“ (Žin. 2006, Nr. 133-5041)
31. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2006 m. gruodžio 15 d. įsakymas Nr. 3-484 „Dėl Lietuvos kelių eismo saugumo komisijos nuostatų patvirtinimo“. (Žin., 2006, Nr. 52-1506)
32. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2006 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. 3-529 „Dėl šeimos narių, siekiančių įgyti teisę vairuoti B1 ir B kategorijų kelių transporto priemonės, mokymo vairuoti keliuose tvarkos aprašo patvirtinimo“. (Žin., 2007, Nr. 5-242)
33. Lietuvos Respublikos Susisiekimo Ministro 2006 m. rugsėjo 24 d. įsakymas Nr. 304 „Dėl valstybinės kelių transporto inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatų patvirtinimo“ (Žin. 102-2333)
34. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2007 m. lapkričio 16 d. įsakymas Nr. 3-366 „Dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2003 m. balandžio 18 d. įsakymo Nr. 3-275 „Dėl kelių transporto priemonių valstybinės techninės apžiūros atlikimo taisyklių“ pakeitimo (Žin., 2007, Nr. 121-4970 )
35. Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolės 2004 m. gegužės 14 d. valstybinio audito ataskaita Nr. 2020-1 “Valstybinės saugaus eismo automobilių keliais 2002–2004 metų programos vykdymo vertinimas”.
36. Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas (Žin, 2002, Nr. 45–1708)
37. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 29 d. nutarimas Nr. 98 “Dėl Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo”. ( Žin., 2001, Nr. 10-294)
38. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 759 “Dėl Valstybinės saugaus eismo automobilių keliais 2005-2010 metų programos patvirtinimo” (Žin., 2005, Nr. 84-3117 )
39. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. 1950 „Dėl kelių eismo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo. (Žin., 2006, Nr. 108-4115)
40. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 31 d. nutarimas Nr. 1171 „Dėl saugaus eismo gerinimo keliuose programos patvirtinimo“. (Žin. 2007, Nr. 115-4706)
41. LR susisiekimo ministerijos Saugaus eismo departamento nuostatai patvirtinti LR Vyriausybės 2005 m. spalio 12 d. įsakymu Nr. 3-450. <<http://www.transp.lt/Default.aspx?Element=IManagerData&TopicID=278&DL=>> [žiūrėta 2008 03 11]
42. Matkevičienė, R. Verslo organizacijos informacinės aplinkos tyrimas. Informacijos mokslai, 2007, t. 41. <[http://www.leidykla.eu/fileadmin/Informacijos\\_mokslai/41/58-69.pdf.>](http://www.leidykla.eu/fileadmin/Informacijos_mokslai/41/58-69.pdf.>) [žiūrėta 2008 03 11]



43. Morgan, G. Images of organization. Thousand Oaks : SAGE, 1995.
44. Pagrindiniai Lietuvos policijos eismo priežiūros tarnybos uždaviniai. <<http://www.lpept.lt/lt/veikla/>> [žiūrėta 2008 04 07]
45. Parsons, W. Viešoji politika. Vilnius: Eugrimas, 2001.
46. Rekašiūtė – Balsienė, R. Verslo organizacijų klimato įvertinimo galimybės. *Psichologija*, 2005, 31.
47. Rollinson, D; Edwards, D; Broadfield, A. Organisational Behaviour and Analysis. An Integrated Approach. Harlow: Addison-Wesley. 1999, ISBN 0-201-40387-0
48. Sakalas, A. Personalo ugdymo sistemos kiekybiniai ir kokybiniai aspektai. Kaunas: Technologija, 1996
49. Saugaus eismo komisijos nuostatai patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 5 d. nutarimu Nr. 137. <<http://www.transp.lt/Default.aspx?Element=IManager-Data&TopicID=129&DL=>> [žiūrėta 2008 04 14]
50. Šarkiūnaitė, I., Gaputienė, I. Informacinės technologijos kaip darbuotojų pasitenkinimo veiksnys. *Informacijos mokslai*, 2006, 37.
51. Valstybės įmonės Transporto ir kelių tyrimo instituto tikslai. <<http://www.tkti.lt/>> [žiūrėta 2008 04 14]
52. Valstybinės kelių transporto inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatai. <<http://www.vkti.lt/index.php?-1157371636>> [žiūrėta 2008 04 14]
53. Vanagas, P. Kokybės kultūros formavimas visuotinei kokybės vadybai įgyvendinti. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*. 2005, 34.
54. Vasiliauskaitė, N. Racionalumo ir teisingumo trintis Johno Rawlso „Teisingumo teorijoje“. *Politologija*, 2005, 40. <<http://www.leidykla.vu.lt/inetleid/politol/40/straipsniai/-str3.pdf>> [žiūrėta 2008 03 27]
55. Veiklos valdymas Lietuvoje. Ar turime „rezultatų Vyriausybę“? Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2007, Vilnius.
56. Vilpišauskas R., Nakrošis V. Viešosios politikos įgyvendinimas Lietuvoje: „trūkstamos grandies“ analizė. Vilnius, 2002
57. Vilpišauskas, R., Nakrošis, V. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. Vilnius, Eugrimas, 2003
58. William S. Pooler. Book review. *Contemporary Sociology*, 1989, Vol. 18, Issue 6.
59. Zalieckaitė, L., Mikalauskienė, O. A. Organizacijos žinių struktūrų ir jų vadybos prieigos analizė. *Informacijos mokslai*, 2007, 41.

## **SUMMARY**

### **ROAD SAFETY POLICY IN LITHUANIA: REASONS FOR IMPLEMENTATION FAILURE**

Road safety, as a consequence of the quality of the transport system, is directly and indirectly generated and influenced by many factors. The list encompasses general factors (geographical, environmental, demographic and socio-economic conditions) that trigger development of mobility and safety. Accident frequency and severity rate are on the other hand affected by safety of vehicles and the road network, traffic conditions, adequate legislation and level of enforcement, human factors with personal acceptance of risk as most important, level of societal safety (safety culture), political involvement and numerous other factors.

The worrying number of accidents and their social and economic consequences led the European Commission set a target for EU Members of reducing by 50% the number of road fatalities by the year 2010 compared to 2000. The Government of the Republic of Lithuania approved, by the Resolution of 8 July 2005, the State Programme of Road Traffic Safety for 2005-2010, and set the main target of this programme - to reduce a number of people killed by car accidents by 50% till 2010.

Also, the other target was set – to reduce a number of people killed by car accidents by 25 percents till 2008, but this target was not achieved. Lithuania is the last country in EU, where the biggest amount of people is killed by car accidents. Even road safety policy is implementing in Lithuania, but the implementation is inefficient.

The object of this study – reasons for road safety policy implementation failure.

The main purpose of master study – to clarify the reasons of inefficient implementation of road safety policy in Lithuania.

Main goals of this study are as follows: to analyze G. Morgan theory and identify presumable reasons for implementation failure; to verify, do these reasons for implementation failure exist in Lithuanian road safety policy.

There are plenty of organizations, which are responsible for road safety policy implementation In Lithuania, but still, road safety situation does not improve. Decisions are made by Government, ministries, departments, but there is no one coordinating institution, which is responsible for road safety. Consequently the hypothesis of master study is that inefficient implementation of road safety policy in Lithuania is determined by disarray inside institutional system. The problems in institution system: non-existence of coordination and control and organizational unity, ineffective change management and incapacity to adapt, inappropriate organizational structure, ineffective human resource management.

The main question of analysis - which problems of institutional system determine inefficient road safety policy in Lithuania?

Ineffective change management is one of the most significant reasons, why the road safety policy is inefficient in Lithuania. A permanent observation of environment and capacity to adapt are necessary for effective change management. In Lithuania there is inappropriate change management group, which is not competitive and qualified for effective environment scanning. The Road Safety Commission should be change management group, but because it fragmentary converge, and it's members are not road safety specialists, the Road safety commission can't properly react to emerging situations.

The other aspect of inefficient road safety policy is concerned with inappropriate organizational structure. Present institutional structure of road safety limit operative organization, planning of targets and achievable results. There is a lack of control and coordination in such institutional structure, therefore the permanent institutional cooperation and collaboration is ineffective.

The main targets of road safety policy are not achieved because of the lack of control. The functions of policy control are assigned to Road safety commission, but commission converge few times a year, accordingly control is fragmentary.

The duplication of functions verifies the problem of coordination mechanism. Analyzed Road safety programme indicate, that problems concerned with the lack of control and coordination are known, but they are not ready to solve. In this programme the main goals are oriented to problems concerned with road participants' culture, road infrastructure, vehicles safety, legal base development, but there are no goals concerned with control or coordination.

The main recommendation of this study is coherent with establishment of coordinating institution for road safety policy. This coordinating institution could ensure consistency of proceeding and interaction between all policy levels; permanently coordinate institutions responsible for traffic supervision and control; much more attention would be intended for analysis of road accidents in the cities; road safety commissions of cities and regions could be involved in road safety policy and the cooperation with local government could be promoted. Coordinating institution is essential and should be the main institution in Road safety policy.

This master study could be useful for those interested in Road safety policy and its implementation, also for those intended to analyze this actual sphere.