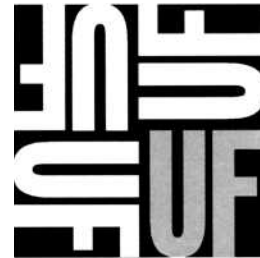


2007 m. spalio 25 d. Vilniuje įvyko urbanistinis forumas „LIETUVOS DARNIOS ERDVINĖS PLĖTROS SISTEMOS KŪRIMAS“



Šiame žurnalo numeryje pristatome du aktualius forume perskaitytus pranešimus – Pranciškaus Juškevičiaus, VGTU Urbanistikos katedros profesoriaus, pranešimą „Urbanistinės plėtros peripetijos“ ir Gintauto Tiškaus, VGTU Architektūros pagrindų ir teorijos katedros magistranto, pranešimą „Urbanistinės plėtros valstybinio valdymo problemos“.

URBANISTINĖS PLĖTROS PERIPETIJOS

Pranciškus Juškevičius

Savo pranešimą pavadinau „Urbanistinės plėtros peripetijos“, nes, mano supratimu, Lietuvos urbanistikos raida pilna netikėtumų, tarsi blaškoma objektyvių veiksnių ir savanaudiškumo vėjų. Didžiausias ir sėkmingiausias urbanistinis projektas – Lietuvos teritorijos perspektyvinė planavimo schema. Ja remiantis 1970–1990 metais buvo suformuota penkių šalies didmiesčių ir penkių naujųjų regioninių centrų tolygios sklaidos sistema. Dabar tai jau paveldas, kurio vertė nepelnytai pamirštama. Pastarųjų dviejų dešimtmečių esminiai politiniai, ekonominiai ir kiti pokyčiai sukūrė visiškai kitokią urbanistikos aplinką. Problemų ne tik nesumažėjo, bet dar ir padaugėjo. Per 15 metų nepavyko sukurti kokybiškos planavimo sistemos. Tai viena iš svarbiausių priežasčių, dėl kurių dabartinę urbanistikos būklę galima pavadinti kritiška. Šiandien urbanistinio planavimo vizijas apibūdina du kraštutiniai: nuo savotiškos nostalgijos slaptam (uždaram) planavimui iki siūlymo atsisakyti bendrojo planavimo ir palikti tik vadinamąjį „sklypinį“ planavimą.

Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas (2002 m.) teoriškai užprogramavo tam tikrą mies-

tų sistemos raidą. Tačiau realūs procesai yra kitokie. Šalies neformalių regionų išsivystymo diferenciacija gilėja. Nesant specialaus regioninių centrų palaikymo mechanizmo, palyginti nedidelėje šalies socialinėje-ekonominėje erdvėje Lietuvos miestų sistemos plėtra labiau lemia penki miestai, o pastaruoju metu didelės emigracijos ir mažo natūraliojo gyventojų prieaugio bei ribotų užsienio investicijų fone likę trys didmiesčiai – Vilnius, Kaunas ir Klaipėda, formuojantys metropolines ekonominio stabilizavimo zonas.

Šalies miestų sistema ir toliau vystosi autonomiškai, jos nesieja jokios *de facto* urbanistinės struktūros, integruotos su Latvijos ir Lenkijos struktūromis. Komunikacinė ir funkcinė atskirtis nuo Europos Sąjungos ekonominių centrų ir metropolių yra neigiamas veiksnys. Kompensacinės priemonės – greitojo susisiekimo geležinkelių ir automobilių kelių tranzitinės jungtys su Vakarų Europos tinklais ir Klaipėdos jūrų uosto konkurencingumo didinimas – kol kas yra silpnos. Grynąją tranzito idėją turėtų pakeisti principas, kad greitojo susisiekimo tinklai pirmiausia turi būti skirti Lietuvos didmiesčių sisteminei integracijai tar-

pusavyje ir su ES metropoliais, ir tik vėliau iniciatyva perleistina šalims, suinteresuotoms jungtis per Lietuvos teritoriją su ES tinklais.

Valstybės mastu metropolizacija liko nepastebėta ir neįvertinta kaip procesas, kuriantis urbanistines struktūras, gebančias generuoti naujoves, skatinti šalies vystymąsi ir konkuruoti globalioje bei virtualioje erdvėje, taip pat išlaikyti atsparumą ekonominėms krizėms. Vien metropolizacijos *de facto* ir *de jure* pripažinimas būtų esminis lūžis – pagaliau užbaigtas funkcinio zonavimo, uždaro miesto ir kitų seniai pasenusių dogmų laikotarpis. Vien dėl tokio tipo privalomųjų įstatyminių nuostatų 2007 m. patvirtinto Vilniaus BP kompetencija neperžengė administracinių ribų, o tai reiškia, kad planuojamoji Vilniaus plėtra apima tik dalį tikrojo metropolio, dalį problemų ir mažąją dalį planavimo privalumų.

Vilniaus BP rengimo praktika ir 2006–2007 m. pradėtų daugiau kaip 50 savivaldybių bei pavienių miestų bendrųjų planų rengimo eiga rodo, kad esamos planavimo sistemos vystymas yra nuėjęs vien sudėtingų ir formalių procedūrinių reikalavimų keliu, nieko bendra neturinčiu su problemų identifikavimu ir objektyvių sisteminių sprendinių paieška, pagrindu, atranka bei planavimo tęstinumu. Formaliosios planavimo procedūros nuvertino dalykinę logiką, planavimo tikslus ir sprendinių pagrįstumą. Profesionalaus planuotojo vaidmuo stumiamas į techninio atlikimo rangą. Planavimo efektyvumą menkina tai, kad sistema nenumato planų ryšio su finansiniu planavimu ir su planavimui reikalingos informacijos egzistavimu. Bendrųjų planų rengėjams didelis netikėtumas – teisės aktų pataisos, privertusios grįžti ar kartoti procedūras, sukėlusias kitų nepatogumų. Vien Teritorijų planavimo įstatyme 2006–2007 m. pakeisti 27 straipsniai. Susidariusi situacija akivaizdžiai demonstruoja nelogiškos ir nesisteminės planų visumos egzistavimą:

- Šalies teritorijos BP yra labai detalizuotas. Todėl apskrities bendrieji planai naujos kokybės nesukuria, nes negali prieštarauti viršesniai planui. Tai paradoksas, nes šalies BP informacinė bazė buvo iki 1996 m. susiklostę procesai; planas rengtas iki 2002 m. ir jį patvirtinus, iki 2007 m. liko „užkonservuotas“ visiškai neprognozuotame ekonomikos, socialinių santykių, demografinių, migracijos ir urbanistinių procesų lygmenyje. Taigi nesant planavimo tęstumo prievolės ir atitinkamos institucinės sandaros planų devalvacija neišvengiama.

- Apskrities bendrojo planavimo tikslai iš esmės sutampa su rajono savivaldybių bendrojo planavimo tikslais. Tai nereikalingas dubliavimas. Apskrities prilyginimas regionui yra sąlyginis. Apskričių yra 10, faktiškai funkcionuoja 3–5 regionai (priklausomai nuo identifikavimo kriterijų).
- Teritorijų planavimo sistema deklaruoja hierarchinę bendrųjų planų piramidę. Tačiau nenumatė tikrojo grįžtamojo ryšio. Tai silpnina savivaldybių planavimo savarankiškumą ir iniciatyvą bei pažeidžia jų interesus.
- Sklypų detalieji planai yra nepagrįsta tarpinė grandis ir jie perkeltini į techninio projektavimo lygmenį. Turėtų išlikti tik sklypų grupių, miestų fragmentų DP.
- Specialieji planai galėtų egzistuoti kaip vidiniai institucijų dokumentai, nebūtinai integruojami į BP.
- Iki 2008 m. veikiančių BP bus nedaug. Jų vietą iš dalies yra užėmę saugomų teritorijų planai. Tokios pozicijos siekia žemėtvarkos, miškotvarkos, gyvenamųjų teritorijų ir kitokie specializuotieji planai. Juos papildė kraštovaizdžio, gamtinio karkaso, vizualinės ir kitokios apsaugos bei kitokių režimų zonos. Administracinę savivaldybių teritoriją visi specializuotieji planai, zonos, karkasai dengia daugybe sluoksnių, kurių projekcija sukuria prieštaringą žemės naudojimo režimų mozaiką. Todėl integruoto bendrojo plano rengimas iš anksto yra nepaprastai suvaržytas.
- Pagrindinė bendrojo plano rengimo problema – žemės naudojimo paskirtys, interesų ir sklypų konsolidavimas. Planų rengėjai gauna šimtus ir tūkstančius žemės savininkų pasiūlymų keisti jų žemės ūkio paskirties žemę į kitą. Vyrauja palyginti nedideli pavieniai sklypai, jų koncentracijos specifinės – automagistralių zonos, miestų priemiesčiai, upių ir ežerų pakrantės. Jeigu jų pasiūlymai yra besąlygiškai vykdytini, tokiu atveju:
 - būtų grįžtama į vienkiamų sistemą arba sklypai lauktų naudingo pirkėjo, kurio tolesnių veiksmų neįmanoma prognozuoti;
 - labiausiai tikėtinas didelės sklaidos namų, vasarnamių teritorijos maždaug 2–10 gyv./ha tankiu;
 - sėkmė bent iš dalies būtų atvejis, jeigu atsirastų investuotojai, jau turintys konsoliduotus sklypus, plėtros programą ir pan.
 - Bet kuriuo atveju išlieka didelė chaotiškos plėtros tikimybė. Tokių teritorijų įsisavinimas – nepaprastai brangus ir neefektyvus bei nepakeliama našta savivaldybių biudžetui.

Lietuvos teritorijų planavimo sistemoje nėra būdų ir priemonių, kurios leistų objektyviai įvertinti socialinių, ekonominių ir aplinkos formavimo interesų proporcijas, suderinti dinaminį plėtros procesus ir konservacines pastangas, privačiuosius ir viešuosius interesus. Tai terpė spekuliuoti darniosios plėtros koncepcijos konkretybėmis.

Urbanistinis planavimas būtų sėkmingesnis, jeigu pavyktų sistemškai sujungti daugybę dalykų, šiuo metu išbarstytų daugelyje ministerijų ir tarnybų. Trumpas integruotinių sričių sąrašas:

- euroregionų ir šalies regionų planavimas,
- urbanistika, miestų planavimas,
- saugomos teritorijos, nekilnojamasis kultūros paveldas,
- miestų ir kaimų plėtra,
- architektūra,
- statyba, civilinė inžinerija,
- būstas, socialinis būstas,
- žemės naudojimas,
- miestų susisiekimo sistemos, viešasis transportas,
- eismo valdymas,
- geodezija, kartografija,

Akivaizdu, kad tam reikalingas politinis pritarimas apskritai ir konkrečiai – pritarimas rengti teritorijų planavimo (urbanistikos) valstybės politikos dokumentą. Pritarimo testas – tai požiūris į tokias alternatyvas:

- urbanistinio planavimo reikmėms skėtinio įstatymo būtinybė ir planavimo sistemos kokybinis vystymas kaip atviras, skaidrus procesas arba dabartinė uždaro administravimo praktika;
- gyventojų, politikų, valdžios, verslininkų ir profesionalių planuotojų interesų suderinamumo bei kompetencijos ribos arba toleruojama autoritetų jėga;
- viešasis interesas ir jo realizavimas referendumu arba kitaip (šiandien net vienas pilietis be jokių esminių argumentų gali stabdyti planavimo procesą);
- planavimo teisės liberalumas arba suvaržymų principas, absoliutus planavimo sprendinių privalomumas arba rekomendacinis pobūdis;
- planavimo tęstinumas arba epizodiškumas;
- planavimo ryšys su Bendrojo programavimo ir kitais dokumentais arba jų tolesnė dezintegracija;
- urbanistikos institucinės struktūros teritorijų planavimo sistemai reorganizuoti būtinybė arba *status quo* viršenybė.

Labai svarbu kad kiltų visuomenės urbanistikos žinių lygis ir planuotojų kvalifikacija, didėtų politikų ir valdžios tolerancija nuomonių įvairovei ir sisteminiams kompromisams, gerėtų bendras urbanistinių teorijų ir koncepcijų, šiuolaikinių būdų ir metodų išmanymas ir gebėjimai juos taikyti. Tvirtinti, kad Lietuvoje sparčiai ir efektyviai plėtojami darniosios plėtros principai urbanistikoje, nėra argumentų. Urbanistinės studijos yra nepopuliarios, nes nefinansuojamos. Mokslo darbai taip pat nefinansuojami. Bet kurie urbanistinės praktikos darbai neturi objektyvių ir konstruktyvių kritikos ir polemikos partnerių. Šiuo požiūriu valdininkų veiksmams pažangos neskaitina. Lietuvos planavimo sistemoje apskritai nenumatyta urbanistikos ekspertų institutas. Realiai tokiu statusu naudojami ministerijų ir tarnybų darbuotojai. Architektų sąjungos pastangos atstovauti visiems urbanistikos mokslo ir praktikos kampams yra nepagrįstas. Sociologai, inžinieriai, ekonomistai ir kiti specialistai nepagrįstai yra atsidūrę nuošalėje. Jau yra buvę bandymų (ir, tikėtina, kad jų bus ir daugiau) įteisinėti protekcionistinius specialistų atestavimo principus.

Mokslo ir studijų sferoje urbanistika neturi deramos vietos. Vilniaus savivaldybės tarybos rinkimų kampanijoje būsiamasis bendrasis planas tapo beveik pagrindiniu objektu. Argumentų nevaržoma bendrojo plano sprendinių interpretacija sukūrė precedentą – ne diskusiją, o vienpusį procesą, kuriame paaiškinimai nėra įmanomi. Tai prieštarauja visuotinai pripažintiems visuomenės dalyvavimo planavimo procese principams ir iškreipia visuomenės informuotumą. Panašūs procesai nenutrūko ir bus nuolatiniai bet kurio planavimo palydovai. Todėl logiška ieškoti išeičių. Vienas iš variantų – pripažinti, kad bendrasis planas (BP) yra politinis dokumentas ir jį tvirtinanti savivaldybės taryba prisiima visą atsakomybę už jo rengėjų parengto varianto kokybę, pakeitimus ir papildymus. Rengėjų misija – parengti pagrįstą BP bazinį variantą kaip rekomendaciją politiniam sprendimui.

Viena iš esminių dabartinės teritorijos planavimo sistemos ydų – atotrūkis nuo realaus gyvenimo dinamikos ir nesugebėjimas adekvačiai reaguoti. Keletas pavyzdžių.

Urbanistinių struktūrų apibūdinimas vien grynųjų funkcinių zonų (gyvenamoji, pramonės ir kt.) principu yra atgyvena kaip ir standartizuotos sąvokos *žemės paskirtys, būdai, pobūdžiai*. Tai prieštarauja funkcinę integraciją skelbiančiai darniajai plėtrai. Apskritai raiškios urbanistinės struktūros nyksta, skeldėja į mozaikos tipo teritorijų visumą, kurias geriau apibūdina ekonominiai rodikliai (investicijų grąža, nekilnojamojo turto

kainos, pan.); socialiniai požymiai (socialinė atskirtis, deviacijos, socialinių marginalų aktyvumas, pan.), komunikacinis ir lokalizacinis mobilumai (švytuoklinės migracijos, sėslūs ir tranzitiniai rajonai), gyventojų demografinės struktūros sklaida, aplinkos kokybė ir išoriniai efektai.

Senosios viešosios erdvės neteko patrauklumo arba įgijo specifinių muziejų, rezervatų savybių. Neliko tradicinės prievolės projektuoti viešųjų erdvių sistemą. Jas keičia privačios viešosios erdvės – saugios, komfortiškos, iš esmės daugiafunkcinės, paprastai mokamos (hipercentrai, pramogų kompleksai) ar tiesiog privačios kaimo sodybos, vasarvietės, vienbučių namų ir butų erdvės (baseinas, namų kinas, teniso kortas, treniruokliai). Urbanizuotos aplinkos viešąsias erdves užima automobilių saugyklos. Klasikinio miesto dalies gatvių socialinė funkcija išliko tik kaip išimtis, ją išstūmė automobiliai.

Paprastai teigiama, kad miesto plėtros procesus galima valdyti derinant miesto fizinės ir funkcinės struktūros formavimą ir viešojo transporto sistemą. Šiandien situacija kitokia: keleivių vežimo struktūroje lengvųjų automobilių ir viešojo transporto santykis pagal kel. km, pavyzdžiui, Vilniuje yra 30 : 70 (1995 m. buvo 50 : 50). Teritorinę plėtrą į artimą ar tolimą priemiestį (metropolizaciją) dabar lemia jaunesnės ir turtingesnės šeimos, pasirinkusios švaresnę, saugesnę, labiau gamtinę, individualizuotą gyvenamąją erdvę ir specifinį gyvenimo būdą, neįmanomą be lengvojo automobilio, be kasdieninių kelionių į miesto branduolį dirbti, mokytis, į kultūros ir prekybos įstaigas ir kt.

Daugybė psichologinių, techninių, socialinių ir kitų veiksnių lemia eismo saugos lygį. Urbanistinis plana-

vimas gali sukurti palankią arba konfliktinę aplinką, todėl jo reikšmė formuojant pėsčiųjų ir ramaus eismo zonas, gatvių ir takų, susisiekimo ir eismo valdymo sistemas turėtų būti neginčijama. Šios problemos sudėtingumas yra žinomas ir statistinė to iliustracija yra žuvusiųjų Lietuvoje per pastarąjį dešimtmetį skaičiaus ryšys su BVP: kai jis didėja – žuvusiųjų skaičius mažėja ir atvirkščiai – BVP mažėjant didėja eismo nelaimėse žuvusių asmenų skaičius.

Tradicinių planavimo principų efektyvumas mažėja. Jei nesugebėsime identifikuoti teigiamus ir neigiamus išorės efektus, neturėsime tų efektų monetarizavimo metodikos, tol bus sunku tikėtis urbanistinio planavimo objektyvumo ir pažangos gausių prieštaravimų erdvėje (išoriniai efektai – tarša, triukšmas, eismo nelaimės ir kitos neigiamos pasekmės). Ateityje išorinių kainų monetarizavimas gali tapti finansiniu instrumentu, pakeisiančiu tradicinį infrastruktūros finansavimą, kuris gali iš esmės reguliuoti urbanistinių struktūrų funkcionavimą ir jo raidos procesus.

Nesunku prognozuoti, kad tai sunkiai įgyvendinamų uždavinių rinkinys, ypač dabartinėje planavimo sistemoje. Žvelgiant optimistiškai, dalį problemų galėtų panaikinti valstybės urbanistikos politika, įgyvendinančios institucijos atsiradimas ir kt. Šio ir būsimų forumų vaidmuo labai svarbus.

Tikėtinas ir pesimistinis scenarijus: 2008 m., pasibaigus daugiau kaip 50 bendrųjų planų rengimo vajui, dėmesys urbanistikai grįš į senąsias vėžes.

Tačiau miestai ir miesteliai darnumo savybių savaime neįgyja.

Galbūt šis forumas paskatins pasirinkti perspektyvesnę urbanistinės plėtros kryptį.