

## URBANISTINIO PLANAVIMO DEFORMACIJOS

Pranciškus Juškevičius<sup>1</sup>, Kristina Gaučė<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Urbanistikos katedra, Vilniaus Gedimino technikos universitetas,  
Pylimo g. 26/Trakų g. 1, 01132 Vilnius, Lietuva

<sup>2</sup>UAB „Statybos strategija“, Smolensko g. 10, 03201 Vilnius, Lietuva  
Miestų statybos katedra, Vilniaus Gedimino technikos universitetas,  
Saulėtekio al. 11, 10223 Vilnius, Lietuva

El. paštas: <sup>1</sup>pjuskevicius@gmail.com; <sup>2</sup>urbkat@vgtu.lt; <sup>2</sup>kristina@s-strategija.lt; kristina.gauce@vgtu.lt

Įteikta 2010 09 13

**Santrauka.** Urbanistinės deformacijos yra masinis reiškinys. Straipsnio autorių tikslas – remiantis teorine ir praktine miestų bei rajonų, savivaldybių teritorijų planavimo patirtimi parodyti esmines deformacijas, kurios iškraipo bendrojo planavimo esmę ir nuo kurių priklauso jo sprendinių įgyvendinimo sėkmė bei apskritai urbanistinio (teritorinio) planavimo vertė. Šiame straipsnyje urbanistinio planavimo deformacijos suprantamos kaip bet kokie nukrypimai (iškreipimai) nuo to, kas normalu, logiška, sistemiška, objektyvu ir pagrįsta ekonomiškai, socialiai bei kitais aspektais, o juos (nukrypimus) veikiančių veiksnių visuma ir yra šio straipsnio objektas. Planavimo kokybė turėtų būti svarbiausias rūpestis, tačiau jos įvertinimas yra sudėtingas, todėl šiame straipsnyje autoriai siūlo santykinio vertinimo idėją bei argumentuotus principus, kurie turėtų pakeisti pačios dabar veikiančios planavimo sistemos deformacijas ir tai ją modernizuotų.

**Reikšminiai žodžiai:** Teritorijų planavimo įstatymas, urbanistinės deformacijos, bendrasis planavimas, planavimo kokybės įvertinimas.

### Įvadas

Pirmoji deformacija – „teritorijų planavimo“ sąvokos atsiradimas. Iš pradžių buvo vartojama „teritorinio planavimo“ sąvoka. Tokiu pavadinimu 1993–1994 m. buvo rengiamas įstatymo projektas. Jis turėjo pakeisti iki tol taikytos sovietinių metų planavimo sistemos (kuria sudarė miestų planavimo ir užstatymo normos, taisyklės, rekomendacijos) principus, kartu ir miestų bei rajonų planavimo sąvoką. Viena vertus, tai buvo lyg simbolinis atsiribojimas nuo sovietinių metų ir iš dalies atspindėjo šios srities vystymo ir galimos raidos tuometines neapibrėžtumo nuotaikas. Kita vertus, tai reiškė, kad yra teritorinis planavimo aspektas, taip kaip egzistuoja ekonominio, socialinio ir kitokio planavimo rūšys, t. y. buvo rengiamas universalaus turinio įstatymas, kuriame nebuvo numatyta atskirti urbanistiką nuo ruralistikos, nuo rajonų ir kitokių planavimo rūšių. 1995 m. Seimas patvirtino t e r i t o r i -

j ų planavimo įstatymą. Šiandien atrodo, kad tai buvo miestų ir jų sistemų planavimo deformacijų pradžia.

Žinoma, tai ne vienintelė planavimo deformacijų priežastis ar šaltinis. Veiksnių yra labai daug. Jie keičiasi, vystosi. Veiksnių įtaka vis stiprėja. Iš esmės veiksniai yra tiesiogiai susiję su šalies rinkos raida ir visuomenės vertybių pokyčiais. Visa tai yra straipsnio objektas.

Šiame straipsnyje teritorijų planavimo deformacijos suprantamos kaip bet kokie nukrypimai (iškreipimai) nuo to, kas normalu, logiška, sistemiška, objektyvu ir pagrįsta ekonomiškai, socialiai bei kitais aspektais. Straipsnio autorių tikslas – remiantis teorine ir praktine miestų ir rajonų, savivaldybių teritorijų planavimo patirtimi parodyti esmines deformacijas, kurios iškraipo bendrojo planavimo esmę ir nuo kurių priklauso jo sprendinių įgyvendinimo sėkmė bei apskritai urbanistinio (teritorinio) planavimo vertė.

## Įstatymai

Valstybės institucijos beveik 20 m. kūrė universalią bet kurių teritorijų nuo kelių arų sklypo iki apskrities bei visos šalies teritorijos planavimo sistemą. Pirmasis teritorijų planavimo įstatymas ir įstatymo įgyvendinamieji teisės aktai galiojo 9 m. Tai buvo pasyvaus bendrojo ir nepaprastai aktyvaus detaliojo planavimo laikotarpis. Galbūt tai priežastis, dėl kurios nebuvo bandymų sistemiškai įvertinti, kaip praktiškai veikia planavimo sistema. Tačiau tai nesutrukdė gana greitai ir netikėtai 2004 m. atsirasti antrajam visiškai kitokios planavimo ideologijos teritorijų planavimo įstatymui. Atrodytų nelogiška skubiai keisti sistemą, kai buvo žinoma, kad artimiausiu metu atsiveria realios bendrojo planavimo galimybės. Per 3 m. paaiškėjo, kad naujoji planavimo sistema yra ydinga. Tai patvirtino 2007 m. ir 2008 m. Vilniuje vykę urbanistiniai forumai bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės Ministro Pirmininko 2008 m. sausio 8 d. potvarkiu sudarytos darbo grupės pasiūlymai (Darnioji plėtra... 2008). Tačiau 2009 m. forumas parodė, kad viskas grįžo į senąsias vėžes. Taigi, profesinės ir mokslinės visuomenės nuomonė ir iniciatyva, galinti padėti sukurti objektyvesnę planavimo sistemą, iš esmės buvo atmesta. Todėl nėra jokių garantijų, kad ateityje pavyks išvengti panašių atvejų ir kad planavimo sistema bus vystoma nuosekliai bei objektyviai.

Tiesa, teritorijų planavimo įstatyme nuo jo priėmimo 2004 m. kasmet buvo keičiama mažiausiai 3, daugiausiai – 24, iš viso 54 straipsniai. Pagrindinė dalis – tai straipsniai, reglamentuojantys detalų planavimą. Su bendruoju planavimu susiję iš viso buvo pakeisti 5 straipsniai, kurie neturėjo jokios įtakos planavimo ideologijai. Tai labai charakteringa proporcija, atspindinti tikrąjį suinteresuotumą ir faktą, kad praktikoje bendrasis planavimas, kaip strateginio tipo dokumentas, yra sunkiau suvokiamas ir ne toks pragmatiškas kaip detalusis.

Pagrindinė teritorijų planavimo įstatymo yda – nesistemiškumas. Nėra jokios užuominos, kad miestas ir mažos ar stambios jo dalys, miestų regionai, miestai ir kitos gyvenamosios vietovės – tai hierarchinės sistemos, tarpusavyje susijusios sisteminiiais ryšiais. Todėl nėra ir suvokimo, kad miestą ar bet kurią kitą urbanistinę sistemą turime laikyti gyvu organizmu, kuris vystosi, bręsta, gali smukti ir kilti; turi struktūrą ir formą, kurios keičiasi pačios ar gali būti priverstinai keičiamos; turi gyvybines funkcijas tenkinančias sistemas ir šalutinius nepageidaujamus miesto funkcionavimo produktus; serga tam tikromis „ligomis“. Urbanistinės

sistemos yra atviros, jos gali konkuruoti arba bendradarbiauti. Sistemas veikia šalies ekonomikos būklė ir socialinė aplinka, vidaus ir užsienio rinka, globalizacija ir t. t. Todėl natūralu, kad planavimo sistema, neturinti minėtų savybių ir ryšių, sukelia generalinio tikslo deformacijas. Keletas pavyzdžių:

- nuo modernaus, sparčias vystymosi galimybes turinčio miesto prie sąlygų miesto ekonominei ir kitokiai krizei kilti dėl nepagrįstų teritorinės ekspansijos ir vystymo prioritetų,
- nuo pastangų kurti stabiliai veikiančią urbanistinę sistemą prie neapibrėžto patikimumo sistemos formavimo. 2004 m. teritorijų planavimo įstatyme funkcinis zonavimas yra esminė sąvoka, kuri suprantama kaip „<...> pagal bendrus vyraujančius požymius, naudojimo būdą ar tvarkymo reglamentą atliekamas planuojamos teritorijos dalių išdėstymas“ (Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas... 2004). Tai Atėnų chartijos, paplitusios po II pasaulinio karo, reliktas, sovietiniais metais tapęs miestų planavimo prievole, o maždaug prieš 30–40 m. pripažintas kaip miestų krizės veiksnys,
- nuo siektinos socialinės integracijos prie *de facto* jau egzistuojančios ir didėjančios socialinės atskirties, gyventojų sluoksnių ir grupių teritorinės diferenciacijos, uždaru gyvenamųjų kompleksų,
- nuo funkciškai integruotų urbanistinių darinių prie jų skeldėjimo ir naujų specializuotų atskirties erdvių kūrimo arba susitaikymo su tokių atsiradimu,
- nuo gyventojų mobilumo stabilizavimo prie dirbtinio jo didinimo, susisiekimo problemų eskalavimo. Šitie procesai apskritai nėra teritorijų planavimo įstatymo objektas, nors mobilumas yra pagrindinė urbanistikos paradigma.

Tos deformacijos reiškia, kad įstatymas ir visa teritorijų planavimo sistema neturi atitinkamų priemonių valdyti miesto, kaip sistemos, vystymosi.

Labai aktuali pagrindinio tikslo formuluotė.

Urbanistinių sistemų egzistavimas apskritai, jų funkcionavimas ir vystymas visada turi tikslus – siekti gyvenimo gerovės, socialinės, ekonominės ir kitokios pažangos, kurti sveiką aplinką. Iš esmės tai ir yra pagrindinis tikslas. Tačiau tikslams pasiekti reikalingos prielaidos – darnus sisteminis miestų vystymas. Vystymas bus darnus, jeigu bus išvengta esminių planavimo ir vystymo disproporcijų, kurios deformuoja urbanistines struktūras, mažina funkcionavimo efektyvumą. Dažni atvejai: įsisavinamos naujos teritorijos – nenaudojamos apleistos teritorijos, statomi

gyvenamieji kompleksai – nevystoma socialinė infrastruktūra, didinamos darbo ir gyventojų santykio bei funkciškai integruotų bei specializuotų kompleksų teritorinės sklaidos disproporcijos. Tai ne vieninteliai disproporcijų tipai.

Disproporcijos yra neišvengiamos, svarbu tik jų dydis, trukmė ir pasekmių tikimybės. Jeigu jos nedidelės – sudaro laikinus nepatogumus. Jie traktuojami kaip neišvengiama, tačiau greičiau atsitiktinė blogybė, kurios pasekmės sukelia laikiną neesminę reakciją ir dažniausiai tai tiesiogiai neperauga į struktūrines deformacijas. Tuo labiau kad gyventojai disproporcijas toleruoja, jeigu jas kompensuoja urbanistinių struktūrų privalumai (pasiekiamumo, prieinamumo, alternatyvų pasirinkimo įvairovė ir t. t.). Didelių ir ilgalaikių 15–20 m. disproporcijų pasekmės paprastai būna esminės, jos susijusios su miesto įvaizdžio ir patrauklumo smukimu, nepasitenkinimu gyvenimo ir aplinkos kokybės lygiu, dideliu lokaciniu mobilumu ar emigracija bei urbanistinių struktūrų deformacijomis.

Urbanistikoje problemos, suprantamos kaip poreikių ir galimybių disproporcijos, gali būti naudingos ir todėl iškeliamos specialiai. Tai viena iš efektyvių urbanistinio planavimo priemonių, plačiai naudojamų Vakarų Europos šalyse valdyti mobilumui, taupyti miesto žemei bei reguliuoti kitiems procesas. Tokios priemonės naudojimas Lietuvos miestuose neįmanomas, nes nei teritorijų planavimo įstatyme, nei taisyklėse ar normose praktiškai nėra diferencijuotų reikalavimų strategijos. Ryškiausias pavyzdys – vietų automobiliams laikyti saugyklose normos, kurios atitinkamame reglamente nurodo statymo vietų skaičių pagal funkcinis statinių tipus, nepriklausomai nuo jų dislokacijos mieste ir netgi nepriklausomai nuo miesto dydžio. Tačiau poreikio statyti automobilį, rasti jam vietą, kur pastatyti, ir galimybių tai padaryti santykio įvairovė senamiestyje, miesto centre ir periferijoje, daugiabučių ir vienbučių namų rajonuose, didmiestyje ir mažame mieste, sostinėje ir kurorte yra nepaprastai didelė. Tą įvairovę didina dienos ciklas, sezonai (pavyzdžiui, sezono metu poreikis pastatyti mašiną Palangoje išauga iki 9–10 kartų). Urbanistinio planavimo kontekste toks plačiai paplitęs suvidurkinimas yra visiškai netinkamas principas, nes jis neigia miesto, miestelio funkcionavimo ir įvaizdžio, erdvių proporcijų, taršos bei kitų problemų originalumą ir dirbtinai riboja racionalių sprendinių paiešką.

Taigi galima teigti, kad teritorijų planavimo įstatymo yda yra ne tik nesistemiškumas, bet ir šabloniškumas bei baimė suteikti daugiau savarankiškumo profesionaliems planuotojams.

Kol kas urbanistikos mokslas ir praktika neturi adekvačios vietos jo sisteminei reikšmei. Urbanistikos mokslas yra išskaidytas į specifines mokslo sritis, o praktikoje – į įvairių ministerijų, tarnybų, departamentų atskirtą reguliavimą. Todėl bet kuri naujovė ar bendrasis planavimas susiduria su daugybe subjektyvių kliūčių ir prieštaringų reikalavimų, kurie *de facto* yra įgiję veto teisę. Jų sumažėtų, jeigu teritorijų planavimo kompetencija įstatymais būtų suskirstyta į sistemiskai labiau vienalytes sritis. Pirmasis įstatymas turėtų reguliuoti urbanistinį planavimą ir projektavimą. Pagrindiniai tikslai būtų susiję su šių sistemų efektyvumo vystymu. Antrojo įstatymo kompetencija ir objektas būtų agrarinės ir natūralios (gamtinės) teritorijos, užpildančios neurbanizuotas teritorijas. Tikslai – labiau specifiniai ir technologiniai, susiję su žeme bei miškų ūkio gamyba, priežiūra ir vystymu.

Tai bendrojo planavimo objektai. Jų bendrieji (ar kitu pavadinimu) planai turėtų būti vieninteliai strateginiai dokumentai. Egzistuoti tokiu statusu kaip dabar specialieji planai neturi jokio pagrindo. Tai nesąmonė, kai netgi neesminė sistemos dalis tampa viršesne ir nepriklausoma ne tik nuo planavimo ir vystymo sistemos, bet ir kitais aspektais. Nieko panašaus neįmanoma rasti kitose šalyse. Tokie planai nesukuria naujos kokybės, taip skatinama socialinės, ekonominės ir aplinkos sričių dezintegracija, o tai prieštarauja valstybės deklaruojamai darniajai plėtrai. Dar viena nesąmonė – BP po 10 m. nustoja galioti ir pradedamas rengti naujas planas. Tiesa, per šį laikotarpį kai ką galima įterpti, bet tai esmės nekeičia. Dabartinis teritorijų planavimas yra nustumtas į procedūrų ir esamos būklės inventorizavimo bei ryškų privačių interesų dominavimo kelią, o tapdamas procedūrų grandine praranda profesionalios veiklos požymius.

Apskritai naudinga atsakyti dabartinės planavimo ideologijos, kurioje susipina vizijos su neveiklumu. Kai kurios disproporcijos beveik fantastinės – pavyzdžiui, siūlymai rengti olimpinės žaidynės (Srėbalius 2010) ir planuoti jų infrastruktūrą Lietuvoje; įrengti metropoliteną Vilniuje; Širvintų specialiajame plane gyvenamųjų teritorijų pasiūla viršija teorinį poreikį dešimtimis kartų; statomo nacionalinio stadiono Vilniuje talpa racionalaus naudojimo prasme yra perteklinė; nepradėta vidinį miestų modernizavimą pakeitė išorinės plėtros ekspansija; naujos gyvenamosios teritorijos neturi socialinės infrastruktūros; gatvių ir inžinerinių tinklų vystymas atsilieka daugiau kaip 20 m.

### Informacija planavimui

Urbanistinis, kaip ir bet koks kitas, planavimas be tinkamos informacijos teoriškai yra neįmanomas. Tačiau galimas ir kitoks interpretavimas: nėra informacijos – nėra ir problemų. Tokią taktiką taikė ne vienas miestas ir savivaldybė. Taip atveriamas kelias urbanistiniam planavimui kaip savavališkam planavimui, neatsižvelgiant į kitų nuomones, galimybes ir objektyvias sąlygas. Geriausiu atveju planavimas be informacijos galėtų būti tik normatyvinis, jeigu toks apskritai gali gyvuoti rinkos sąlygomis.

Teritorijų planavimo įstatymo VI skirsnis vadinasi teritorijų planavimo informacinė sistema. Jos svarbiausias elementas – duomenų bankas. Tokius bankus turėtų kurti valstybės, apskričių ir savivaldybių tarnybos. Tačiau duomenų banko užuomazgą turi tik Vilniaus miestas. Iš dalies trūkumą laikinai kompensavo bendrovės, pastaruosius 5 m. viešuosiuose pirkimuose laimėjusios bendrojo planavimo darbus ir tam pagal savo supratimą sukūrusios duomenų bazę. Jų kokybė pagal esmines savybes nėra įvertinta. Paprastai kiekvienas planuotojas stengiasi mažinti pastangas ir finansinius resursus elementariai informacinei bazei suformuoti. Tačiau prielaidas kokybiškam urbanistinių sistemų planavimui gali sudaryti tik sisteminė informacinė bazė (bazės, nes informacijos turinys ir detalumas priklauso nuo planavimo mastelio):

**p i r m a**, ji turi apimti visus G–K urbanistinius posistemius, nes:

- G – tik žinomi gyventojų, verslo struktūrų bei bendri objektyvūs poreikiai ir interesai gali lemti planavimo tikslus ir esmę;
- F – tik reprezentatyvūs duomenys apie fizinę ir funkcinę miesto struktūrą gali sudaryti pagrindą ją įvertinti G poreikių (darbo vietų, būsto ir kt.) ir finansinių galimybių, miesto funkcionavimo pasekmių bei kitomis prasmėmis;
- M – komunikacinio, lokalizacinio ir virtualaus mobilumo dydžiai, sklaida, dinamika ir kiti požymiai yra tiesiogiai susiję su F posistemių ir jie lemia susisiekimo poreikius; M pokyčiai lemia žemės naudojimo, struktūrines mutacijas, gyventojų migracijos dinamiką;
- S – visų rūšių srantai komunikaciniuose koridoriuose kaip M pasekmė yra miesto sistemos funkcionavimo patikimumo indikatorius;
- P – miesto sistemos funkcionavimo ir vystymosi pasekmės (tarša, laiko nuostoliai, saugos lygis, žemės plotai ir t. t.) yra svarbiausi planavimo vertinimo kriterijai;

K – kaina, kurią turėtų mokėti visuomenė ir kiekvienas bendruomenės narys už gyvenimo kokybę ir veiklos mieste sąlygas, yra lemiamas planavimo kokybės bei sprendinių įgyvendinimo veiksnys;

**a n t r a**, bazę turi sudaryti mažiausiai trys dalys: retrospektyvinio laikotarpio, esamo periodo ir prognozės rezultatų. Tai būtų prielaida monitoringo užuomazgai,

**t r e č i a**, planuojamojo objekto duomenų bazę turi sudaryti visų miesto posistemų ir visų struktūrinių elementų (rajonų, kvartalų ir pan. tikslumu) duomenų visuma, kuri identifikuoja funkcinis, fizinius, socialinius skirtumus, deformacijas ir visa kita, kas reikalinga planavimui,

**k e t v i r t a**, duomenų bazės turinys turi koreliuoti su urbanistinio planavimo koncepcija. Koncepcijų gali būti daug. Plačiaja prasme oficiali koncepcija yra darnioji plėtra. Tačiau urbanistinio planavimo kontekste ji išlieka politiniame ir deklaracijų lygmenyje, todėl kol kas bazės turinys lieka problema,

**p e n k t a**, mažai detalizuotas bazės turinys gali neatskleisti visų svarbių procesų, reiškinų sklaidos. Per didelė detalizacija – atsiranda perteklinė informacija, kuri yra nereikalinga našta, papildomos išlaidos,

**š e š t a**, esminiai dalykai: informacija renkama, kaupiama konkretiems tikslams pasiekti (identifikuoti, analizuoti, modeliuoti ir kt.), ji turi būti vertinga (galimas palankus jos naudojimo efektas), patikima ir reprezentatyvi.

Tokios išsamios informacinės bazės neturi nei vienas miestas. Tam yra svarių priežasčių. Visų pirma, planavimo sistema praktiškai ignoruoja informacinį aprūpinimą. Įrodymas – miestų ir miestelių bendrųjų planų rengimo taisyklių (Lietuvos Respublikos... 2006) 25 str.: „*esamos būklės analizės stadijoje naudojami paskutiniųjų 3 metų statistiniai ir kiti duomenys. Planavimo sąlygas išduodančios ir teritorijų planavimo dokumento sprendinius derinančios institucijos, pareikalavusios atlikti įvertinimą, bendrojo plano rengimo organizatoriui turi pateikti tyrimų duomenis*“. Ši taisyklė neveikia. 3 m. statistiniai duomenys neteikia jokių prielaidų buvusioms tendencijoms identifikuoti, tuo labiau jų negalima naudoti 20 m. laikotarpio koncepcijai rengti. Antra, oficialios statistikos objektas yra administraciniai vienetai, todėl nėra jokios informacijos apie vidinius struktūrinius miesto elementus. 25 str. minimos institucijos ne teikia, o atvirksčiai – esant specifiniam suinteresuotumui, reikalauja tyrimų duomenų iš bendrojo plano rengėjų.

Faktas, kad pastarųjų 5 m. laikotarpiu visi parengti bendrieji planai yra patvirtinti, reiškia, kad bendrovių suformuoti duomenų rinkiniai buvo pakankami sprendiniams pagrįsti. Todėl natūralu klausti, kam reikalingas siūlomos informacinės sistemos tipas, iš pirmo žvilgsnio sudėtingesnis ir brangesnis. Atsakymas trumpas – planavimo objektyvumui ir pagrįstumui, kokybei.

Tačiau sukurti net bet kokią informacinę planavimo bazę nėra paprasta, nes pagrindinis apie 80 proc. duomenų savaiame neegzistuoja. Juos galima gauti tik tyrimais. Be to, praktika rodo, kad dažnai abejojama esamos būklės duomenų tikrumu dėl subjektyvių veiksnių ir dėl neįprasto tikimybinio aspekto. Paklaidos yra neišvengiamos. Todėl, pavyzdžiui, oficiali apsirūpinimo būstu statistika, neaišku, koku mastu, koreliuoja su realia situacija dėl visada egzistuojančių būsto dydžio ir juose gyvenančių šeimų dydžių disproporcijų, deklaruojamos ir tikrosios gyvenamosios vietos ar emigracijos mastų, sodų namų ir kito antrojo būsto naudojimo.

Ypač komplikuoja prognozė. 1992 m. Ukmergės miesto generaliniame plane numatytos gyventojų skaičiaus augimo tendencijos turėjo padidinti gyventojų skaičių 2010 m. iki 50 tūkst. gyv., faktiškai 2008 m. buvo 27 tūkst. gyv. Statistinė prognozė 2020–2023 m. – 23–28 tūkst. gyv. Tam tikruose bendruomenės sluoksniuose ji buvo įvertinta kaip pesimistinis požiūris į miesto plėtros potencialą. Tačiau potencialo pervertinimas yra blogiausias atvejis, nes tada gyventojų skaičius tampa spekuliacine priemone; jis lemia nepagrįstai dideles pretenzijas plėsti socialinę, techninę ir kitą infrastruktūrą bei pretenduoti į atitinkamus finansinius resursus. Praktika patvirtina, kad tai eskaluoja nebaigtas urbanistines struktūras ir tokiu statusu jų egzistavimą tęsia apie 20 m., gali išlikti ir neapibrėžta laikotarpį.

Panašiai ir su būsto prognoze. Dabartinis apsirūpinimo lygis – 25 kv. m./gyv. Pagal 2005–2007 m. Vilniaus miesto ir apskrities, Šilutės rajono, Druskininkų gyventojų apklausas, apie 40 proc. ir daugiau respondentų planavo įsigyti tinkamesnį (didesnį ir ypač nedaugiau bučiame name) būstą. Tai didelis hipotetinis plėtros potencialas. Dabartiniame urbanistinio planavimo kontekste būsto poreikis yra vienintelis plėtros parametras, nes gamybinės ir kitokios infrastruktūros kūrimas visiškai neapibrėžtas. Būsto poreikį bent iš dalies galima prognozuoti, nes platesniame kontekste statistinė analizė rodo, kad apsirūpinimo būstu lygis tiesiai koreliuoja su šalies BVP. Kelerių metų optimizmą dėl žinomų priežasčių pakeitė būsto plėtros nuos-

mukis, o krizės raidos prognozė bendrojo planavimo požiūriu yra nepatikima. Todėl be įrodymų imamas bet kuris aprūpinimo lygis – 35 (maždaug ES vidurkis), 55 kv. m./gyv. (Danijos lygmuo) – ir taip apskaičiuojami neapibrėžtos, teisingiau, mažos tikimybės miesto vystymo poreikiai – žemės, infrastruktūros ir t. t.

Prognozės, konkrečiai būsto, tikslumo problema aktuali ir kitoms šalims. Tačiau, pavyzdžiui, Prancūzijoje ji siejama su konkrečiu miesto teritorinio vystymo valdymu – su vystymo proporcijų harmonizavimu senose ir naujai įsisavinamose teritorijose, įvertinant gyventojų senėjimo, šeimų dydžių, gyvenimo būdo ir komforto, prioritetų kaitos tendencijas (Lemaitre 2007). Lietuvoje ši problema platesnė, nes ji yra sisteminė ir apima visos informacinės bazės kūrimą. Akivaizdu, kad jos kūrimas nėra elementarus duomenų rinkimas, kurį galima „patobulinti“ taisyklėmis, rekomendacijomis, instrukcijomis ar šio straipsnio tezėmis. Tam reikalingos radikalesnės priemonės.

Verta paminėti tokias informacinio aprūpinimo pagrindą sudarančias priemones:

- a) Reiktų atsisakyti 10 m. ir 20 m. koncepcijos galiojimo laikotarpių ir pereiti prie tęstinio planavimo. Tęstinumas reikštų, kad sprendiniai galioja tol, kol jie įgyvendinami arba randami geresni sprendiniai, esant reikalui – pildomi naujais sprendiniais. Koncepcija taptų neterminuotu orientyru, kurio turinys tokiu pat būdu galėtų būti tobulinamas.
- b) Tęstinio planavimo ritmas turėtų priklausyti nuo miesto vystymo tempo ir problemų identifikavimo dažnio. Todėl kiekvienas miestas turėtų išlaikyti monitoringo sistemą (MS) – nuolat veikiančią, nesudėtingą, sudarytą iš esminių indikatorių. Ja remdamasi savivaldybė galėtų priimti sprendimą dėl studijos (studijų) rengimo.  
MS užuomazgos formaliai yra, tačiau jos neveikia. Priežastys įvairios: savivaldybės neturi pajėgumų ir lėšų, patirties; MS nereikalinga, nes mažų miestų raišta silpna; laikoma nepagrįsta prievole, nes kas 10 m. bus rengiamas naujas bendrasis planas; MS išlaikymas brangus, efektas neaiškus. Didžiausia problema – duomenų kaupimas pagal rajonus.
- c) Miesto problemų sisteminis įvertinimas, conceptualūs sprendimo būdai turėtų priklausyti studijų kompetencijai. Jos turėtų būti sisteminės, suformuotos priklausomai nuo objekto ir tikslų su atitinkama originalia duomenų baze. Studijos – nepriklausomas mokslinis tiriamasis darbas (universitetų kompetencija), kuris tiesiogiai neįeitų į planavimo procesą.

- d) Tačiau visa urbanistinių studijų medžiaga turėtų būti ta informacinė bazė, kuria remiantis planuotojas (įmonė) parengtų konkrečius variantinius sprendinius ir geriausiais papildytų bendrąjį planą, o jų rodikliais – monitoringo sistema.
- e) Taip bendrasis planas palaipsniui turėtų tapti pagal objektyvų poreikį atsinaujinančiu rekomendaciniu dokumentu.

Šią logišką veiksmų seką galima vadinti planavimo sistemos esminio modernizavimo supaprastintu modeliu – idėja. Idėja diskutuotina, nes visada galima rasti įvairiausių rizikos elementų. Blogiausias variantas – planavimo sistemos vystymo uždarumas.

### Planavimo kokybė

Planavimo kokybė turėtų būti svarbiausias rūpestis, nes tai yra prielaida siekti pagrindinio planavimo tikslo – sudaryti sąlygas didinti gyvenimo kokybę.

Veikiančioje planavimo sistemoje nėra dokumento, kurį galėtume vadinti urbanistinio (teritorijų) planavimo vertinimo metodika ar sistema. Tačiau faktiškai vertinimas vyksta, nors kokybės sąvoka nėra vartojama.

**P i r m a**, svarbiausias yra politinis vertinimas: savivaldybės tarybos pritarimai bendrojo plano dalims planavimo proceso laikotarpiu ir BP kaip galutinio produkto tvirtinimas.

**A n t r a**, tikrinama, ar visos privalomos procedūros laiku ir tinkamu būdu įvykdytos, neprieštarauja teisės aktams.

**T r e č i a**, tikrinama, ar įvykdyti visi išankstinių planavimo sąlygų reikalavimai, nors jas rengusių institucijų reikalavimai tarpusavyje nėra derinti.

**K e t v i r t a**, vadinamasis BP sprendinių derinimas su Kelių direkcija, aplinkos apsaugos departamentais ir kitomis miškotvarkos, saugomų teritorijų tarnybomis, gretimomis savivaldybėmis bei su jų administruojamais specialiaisiais, bendraisiais planais, programomis ir pan. yra vienpusis, nediskutuojamas ir nesisteminis veiksmas.

**P e n k t a**, ypatingą galią turi visuomenės dalyvavimas. Tai prieštaringas procesas, kuriame sunku kategoriškai atskirti asmeninius privačius interesus nuo bendruomenės interesų. Kol kas nesusiformavo konstruktyvus visuomenės dalyvavimo planavimo procesuose tradicijos. Šiuo metu vykstančios diskusijos dėl esminės sąvokos „viešasis interesas“ yra teigiamas dalykas, tačiau konkretaus naudingo bendrajam planavimui rezultato nėra.

Š e š t a, planavimo procesuose aktyviai dalyvauja privačios struktūros. Natūralu, jos suinteresuotos sau palankia planavimo, projektavimo sistema. Tačiau ne visada jų inicijuotos reglamentų pataisos yra pagrįstos kitais ne pelno ir rinkos plėtos, o gyvenimo kokybės argumentais.

**S e p t i n t a**, rinkoje veikia samdomi ar savo iniciatyvą išreiškiantys ekspertai, recenzentai, nors teritorijų planavimo kontekste toks institutas nėra numatytas. Tai subjektyvaus vertinimo (paprastai kokybinio aptarimo forma) būdai. Iš dalies jie tinka fizinei struktūrai įvertinti tol, kol naudojami įvaizdžio, stiliaus, ritmo, formos ir panašūs kriterijai.

Tokia padrikai veikiančių subjektų visuma nieko negali įvertinti, ji negali net konstatuoti, ar bendrojo plano numatyta vystymo kryptis iš esmės kaip visuma atitinka oficialią darniosios plėtos koncepciją, ar ne; ar ji efektyvi socialiai ir ekonomiškai; ar tai pakeliama finansinė ir kitokia našta visuomenei. Ta visuma niekaip nėra pasiruošusi, o planavimo sistema nesudarė prielaidų ir mechanizmų kompromisinių pagrįstų sprendinių paieškai. Teoriškai urbanistiniai sprendiniai tik tokie ir įmanomi. Formaliai galima tvirtinti, kad dalis dabartinių bendrųjų planų sprendinių yra originalūs ir kompromisiniai, kiti – priverstiniai ar įbrukti, dar kiti – nesuderinamai priešiški (pavyzdžiui, saugojimo režimas su vystymo režimu). Deformacijų tipų daugybė. Keista, tačiau tokiems planams apibūdinti kartais vartojama netgi optimalumo sąvoka.

Tokia situacija yra susijusi su tuo, kad esama planavimo sistema nedeklaruoja kompromisų paieškos, tačiau tokios paieškos *de facto* suverstos planuotojui (įmonei), jam nesuteikus atitinkamų teisių. Todėl stebime savotišką paradoksą – pastaruoju metu parengti bendrieji planai yra patvirtinti, t. y. jie perėjo visus anksčiau minėtus septynis, o gal ir daugiau „filtrų“. Todėl atrodo, kad nėra jokių problemų.

Tačiau tai pasiekama ilgai truncančiomis diskusijomis, derybomis bet dažniausiai – BP rengėjų nuolaidomis dėl esminių dalykų ir smulkmenų (ne paslaptis – dėl ambicijų, suinteresuotumo ir t. t.). Tam nepagrįstai eikvojamas darbo laikas, žmogiška energija, lėšos. Šios ir kitos neracionalios išlaidos sudaro apie 2/3 BP rengimo trukmės. Šiandien niekas negali apibendrintai atsakyti, kokios visų „filtrų“ pasekmės, t. y. kuo ir kiek bei kieno naudai (gyventojų, verslo, savivaldybės ir kt.) BP rengėjo variantas skiriasi nuo patvirtinto BP. Žinoma, kiekvienas BP yra originalus, todėl kokybė priklauso ne vien nuo planavimo sistemos

tobulumo, planavimo subjektų kompetencijos, bet ir nuo objektyviai egzistuojančios miesto sistemos raidos ypatybių ir būklės. Todėl planavimo kokybės įvertinimas yra sudėtingas, tuo labiau kad iki šiol nėra susitarta dėl vertinimo kriterijų. Šiame straipsnyje autoriai siūlo idėją, kad vertinimas turėtų būti tik santykinis. T. y. atskaitos pradžia būtų esamos būklės vertinimo parametrai, o jų palyginimo su planuojamais skirtumai parodytų tikėtinas teigiamas ar neigiamas tendencijas.

Profesine prasme vertinimo sistema yra universali urbanistinio planavimo priemonė. Pirma, ji yra urbanistinių procesų valdymo pagrindas. Antra, profesionalus planuotojas privalo turėti sistemingą objektyvių argumentų visumą diskusijoms su visuomenės grupėmis, politikais, sektorinėmis tarnybomis. Trečia, be vertinimo sistemos neįmanomas variantinis planavimas ir tęstinio planavimo principo įgyvendinimas.

Urbanistinio planavimo priemone galėjo būti strateginis pasekmių aplinkai vertinimo (SPAV) ir bendrojo planavimo (BP) sprendinių poveikio vertinimo dokumentai. Tačiau jie yra tik a š t u n t a s i s i r d e v i n t a s i s „filtrai“. Jie nepadedą sukurti naujos kokybės ir neturi liekamosios vertės, nes tai vienkartiniai aktai. SPAV problema ta, kad iš anksto nėra jokios garantijos, kad miesto vystymasis vyks tokiu tempu ir tokiu turiniu, kaip numato bendrasis planas (neminint finansinių resursų galimybių). Neprognozuojamas įmonių ir technologijų tipas bei modernumo lygis, naudojamos žaliavos, energijos ir vandens poreikiai. Tą patį galima pasakyti apie gyventojų poreikių kaitą, finansines galimybes ir t. t. Miestų ir miestelių teritorijų bendrųjų planų rengimo taisyklės (Lietuvos Respublikos... 2006) reikalauja, kad BP sprendinių poveikis būtų vertinamas tokiais aspektais:

„<...> poveikio teritorijos vystymo darnai ir (ar) planuojamai veiklos sričiai; poveikio ekonominei aplinkai (ūkio ir atskirų jo sektorių raidos procesams, investicijų ir verslo sąlygoms, valstybės ir savivaldybių biudžetams); poveikio socialinei aplinkai (įvairiems socialiniams procesams bei socialinėms grupėms); poveikio gamtinei aplinkai ir kraštovaizdžiui (gamtinės aplinkos kokybei, kraštovaizdžio struktūrai ir ekologiškai pusiausvyrai, gamtos ir kultūros paveldo objektų išsaugojimui)“.

Tačiau be atitinkamos informacijos, metodikos ir kriterijų tai neįveikiama užduotis. Geriausiu atveju, remiantis urbanistikos žiniomis, galima tik aprašyti galimas raidos tendencijas, išskyrus poveikį ūkio raidai, biudžetams, gamtinės aplinkos kokybei ir pan.

Bendrojo plano taisyklėse sprendinių vertinimo objektas, kalbant urbanistinėmis kategorijomis, yra

tradicinė funkcinė ir fizinė struktūra. Tai yra nepagrįstas supaprastinimas. Objektas turi būti miesto sistema.

Todėl planavimo kokybę reikėtų suprasti kaip urbanistinės sistemos, kurioje struktūrai tenka esminis vaidmuo, paieškas. Ieškoma tokios struktūros, kuri skatintų gyvenimo kokybės augimą, o augimo kaina būtų pakeliama našta visuomenei. Tai permanentinis procesas – tęstinis planavimas. Struktūros kūrimo ir tobulinimo reikšmingumas grindžiamas įrodytais faktais, kad morfologiniai, funkciniai ir socialiniai urbanistinių struktūrų tipai koreliuoja su urbanistinės sistemos funkcionavimo pobūdžiu ir su teigiamomis ar neigiamomis funkcionavimo pasekmėmis (taip pat ir su šalutinių produktų emisijos dydžiais). Tai yra u r b a n i s t i n i o vertinimo e s m ė. Vertinimas turi apimti visus urbanistinės sistemos posistemius, kurie čia trumpai yra surašyti kaip logiška skirtingų, tačiau tarpusavyje susijusių tiesioginių ir grįžtamais ryšiais pasekmių seka:

- gyventojų, valstybės ir kitų interesų sritį,
- fizinę ir funkcinę struktūrą,
- vidinį ir išorinį mobilumą,
- pėsčiųjų, keleivių ir transporto priemonių srautus komunikaciniuose koridoriuose,
- taršos emisiją (triukšmą, oro taršą, barjero efektą ir t. t.),
- poveikį gyventojams, gamtiniams kompleksams, statiniams ir pan.,
- vidinę ir išorinę urbanistinės sistemos funkcionavimo kainą,
- gyventojų, valstybės ir kitų interesų pokyčius.

Taigi, jeigu pagrindinio planavimo tikslas – gyvenimo gerovė, socialinė ir ekonominė bei kitokia pažanga, sveika aplinka – yra tik idėja, tai miesto sistemos variantas, pasižymintis minimaliomis neigiamomis pasekmėmis ir poveikiu, galėtų būti bendrojo plano sprendiniu. Savaiame aišku, kad toks sprendinys turėtų atitikti konkrečios ekonominės, socialinės, gamtinės, teisinės aplinkos galimybes ir reikalavimus. Jeigu ne, ieškomas kitas variantas, kuris, svarbiausia, būtų pakeliama ir finansinė našta visuomenei. Taip vertinimo procesas savaiame taptų urbanistinio planavimo priemone. Vertinimas būtų aiškus, konkretus ir kompromisinis, tačiau nesietinas su praktiškai neišsprendžiamu uždaviniu – „<...> optimizuoti teritorijos urbanistinę struktūrą ir infrastruktūros sistemą“ (Lietuvos Respublikos... 2004). Miestas kaip gyvas organizmas vystosi, keičiasi poreikiai ir galimybės, sensta, todėl kiekvienas miestas paprastai keičiasi savaiame arba jo vystymo pastangos atsilieka nuo laiko reikalavimų ir

madų. Todėl daugeliu atvejų tai bus susiję su struktūriniais ir kitokiais pertvarkymais, kuriems apibūdinti vartojamos renovacijos, revitalizacijos, rekonstrukcijos ir kitos sąvokos.

Tokios sistemai sukurti reikalingos prielaidos:

- planavimo procesas turi būti aprūpintas statistine ir kitokia informacija. Ji turėtų būti susieta su indikatoriais ir skirstymu rajonais, tai leistų suformuoti adekvatų miesto ar kito sisteminio darinio modelį. Vertinimo sistemai reikalinga indikatorių sistema, kuri išreikštų oficialiai pripažįstamą darniosios plėtros doktriną. Akivaizdu, kad naudoti kitas doktrinas kol kas būtų nepraktiška. Problema ta, kad Lietuvoje darniosios plėtros supratimas įtvirtintas politiniame lygmenyje kaip idealiai subalansuota doktrina. Kitos šalys perėjo į konkretaus planavimo ir projektavimo lygmenį bei suprato, kad darnioji plėtra ne trumpalaikis ir ne galutinis tikslas, o tik kryptis, kurią stengiamasi išlaikyti.
- Todėl vertinimo sistema turi veikti kaip monitoringo forma. Tokiu atveju galimas ne tik planavimo variantų įvertinimas, bet ir atrinkto varianto ar esamos būklės „darnumo“ konstatavimas, taip pat penkmečių ar dešimtmečių tendencijų interpretavimas. Kiti privalumai: miestų lyginamosios analizės galimybė; netenka prasmės (išskyrus ypatingus atvejus) bendrojo plano „esamos būklės“ privalomoji dalis.
- Šiuolaikiniame dinamiškame pasaulyje urbanistinis planavimas be matematinio modeliavimo aparato tampa vis primityvesnis, ilgai trunkantis, nepatikimas, neturintis operatyvumo ir ateities. Instrumentiniai triukšmo, taršos ir kiti panašaus tipo tyrimai daro teigiamą įspūdį viešojoje erdvėje, bet jie yra brangūs ir neefektyvūs. Juos senokai galėjo pakeisti matematiniai modeliai.

Taigi iš esmės reikėjo prieš 10–15 m. pradėti nuosekliai kurti kiekvieno miesto e. modelį, o vėliau – miestų tinklus. Kol kas atsilikimas nuo kitų šalių sparčiai didėja. Todėl e. modeliai skamba kaip utopija dėl daugelio priežasčių: kompetencijos stokos ir subjektyvių interesų; nepasitikėjimo; rizikos, kad bus stengiamasi išlaikyti dabartinę painingą planavimo sistemą. Objektīvūs veiksniai: pradinės investicijos, absoliuti dauguma savivaldybių dabar būtų nepajėgios veikti tokioje sistemoje (ir dabar pačios savivaldybės nerengia BP). Išėjimas – silpnus pajėgumus ir gebėjimus galėtų kompensuoti tinklų principu veikianti nepriklausoma teritorijų planavimo ir urbanistikos agentūra, teikianti įvairias planavimo paslaugas, konsultacijas. Svarbu ir

tai, kad ji būtų pajėgi eksploatuoti monitoringo sistemą (Darnioji plėtra... 2008). Čia svarbus vaidmuo turėtų tekti universitetams.

### Plėtros valdymas

Plėtros valdymas yra savivaldybių kompetencija. Tačiau tarp valdymo veiksmų ir bendrojo planavimo yra prieštaringi abipusiai ryšiai. Pats paprasčiausias bendrojo plano apibūdinimas trimis požymiais – 10-čiai m. numatyti darbai, siekiami rezultatai, užduoties vykdymo tvarka. Darbai numatyti, tačiau įgyvendinimas paprastai nėra sklandus dėl finansinių, organizacinių, techninių ir kitokių veiksnių. Per pastaruosius 20 m. daug miestų ir savivaldybių dešimtmetį ir ilgiau gyveno apskritai be BP. Kiti miestai, nors ir turėjo planus, daugelio sprendinių nepajėgė įgyvendinti. Dar kituose sprendinių įgyvendinimas atsilieka keliais dešimtmečiais. Todėl miesto funkcionavimas paprastai būna kitoks negu planuotas. T. y. planuotoji kokybė realiai naudinga tik kaip tikslų orientyras ir kaip planuotojo kompetencijos bei atlikto darbo įvertinimas.

Vystant tęstinio planavimo idėją, svarbiausi tampa BP numatytų ir nenumatytų, tačiau pretenduojamų statyti objektų veiklos pasekmių miesto sistemai įvertinimai (funkcinei ir socialinei integracijai, gyventojų mobilumui, susisiekimo sistemai, inžinerinei infrastruktūrai, gyvenamosios aplinkos kokybei ir t. t.). Šių įvertinimų rezultatai būtų reikalingi, visų pirma, politiniam sprendimui. Antra, esant teigiamam sprendimui, rezultatai yra svarbūs nustatant investuotojų, savivaldybės, finansinius gyventojų tarpusavio ir kitokius įsipareigojimus bei sąlygas, susijusias su laikiniais statybos teisės ribojimais dėl technogeninių ir smulkaus paslaugų verslo rizikų (pavyzdžiui, miesto centre), taip pat su kompensacijomis dėl laikinų nepatogumų ar neigiamos įtakos bei dėl kompleksinio funkcinio teritorijų įsisavinimo (socialinės, techninės, susisiekimo infrastruktūros, verslo ir kt.) ir t. t. Trečia, bendrojo plano sprendinių įgyvendinimas statistine prasme yra atsitiktinis, nes nėra sąryšio su šalyje veikiančia finansavimo sistema. Savivaldybių įsipareigojimai erdvėje ir laike finansuoti bendro naudojimo objektų statybą, dalyvauti vadinamuosiuose PPP projektuose yra problematiški.

Visa tai potencialiai yra laikinų arba ilgalaikių urbanistinių deformacijų šaltinis. Todėl gyventojų ir miesto vystymo labai reikalingas specialus įstatymas, kuris sąlygiškai vadintinas urbanistinių sprendinių įgyvendinimo įstatymu. Jo turinys būtų susijęs ir su miesto ekonomikos elementais bei princi-



pais. Miesto ekonomika (Regulski 1982; Harvey 1992; O'Sullivan 2002), kaip šaka, kurios objektas yra miesto sistema ir jos funkcionavimas, Lietuvoje nėra išvystyta ir dažnai neteisingai suprantama.

Viešojo transporto era anksčiausiai dar prieš II pasaulinį karą baigėsi JAV, Vakarų Europoje maždaug apie 1960 m., Lietuvoje – 1990–1995 m. Tai esminiai lūžiai bet kurios šalies urbanistikoje. Lietuvos miestuose dingo galimybė lengvai valdyti miestų (išskyrus mažus ir kompaktiškus) plėtrą pagal tuo metu veikusius miestų generalinius planus, kurie ir buvo pagrindinės miesto plėtros priemonės. Iki tol esminių prieštaravimų tarp generalinio plano ir plėtros sprendinių nebuvo. Dabar tai istorija. Privati žemės nuosavybė, masinė automobilizacija ir kiti rinkos veiksniai sukūrė pasirinkimo alternatyvas, svarbiausia gyvenamosios, pastaruoju metu ir verslo, gamybos erdvės pasirinkimo laisvę. Tai paskatino lokalizacinę migraciją, kurios ryškiausi urbanistiniai požymiai yra ekstensyvaus ir nestruktūrizuoto užstatymo ekspansija, visos miesto sistemos fizinės bei funkcinės makrostruktūros esminės deformacijos. Jos sukelia pasekmių grandines, pavyzdžiui: pasikeitė užstatymo tipų proporcijos, išaugo žemės poreikis (kv. m/gyv.), mobilumas (kel. km), automobilių rida (aut. km), gatvių prisotinimo laipsnis (aut./gatvių tinklo km); dėl to atsirado kitos pasekmės – didėja taršos emisija, eismo konfliktų tikimybė; ir pasekmių pasekmės – auga gyventojų ir apskritai visuomenės išlaidos. Svarbiausia, kad šių pasekmių plėčią prasme išlaidos auga sparčiau negu gyventojų skaičius. Lietuvoje tokie procesai laisvai vystosi, jie nėra identifikuoti kaip esminė problema. Netgi atvirakščiai, bandymai bendruosiuose planuose reguliuoti chaotišką plėtrą negavo reikalingų pritarimų. Vakarų Europos ir kitose šalyse jau apie 50 m. urbanistinio planavimo principai nuolat papildomi naujomis vystymo reguliavimo priemonėmis urbanistinės politikos forma arba tai būna planuotojo kompetencija konkrečiame projekte (Rockingham... 2008; Stirling... 2006; Edinburg... 2007; Two Rocks... 2008, Pęski 1999; De Brest... 2008, Juškevičius, Jauneikaitė 2008).

Kiti deformacijų aspektai: savaime suprantama, kad gyventojų ir verslo struktūrų sumanymų ribojimai būtų nesąmonė. Tačiau sumanytos veiklos rūšys, jų teritorinė sklaida kaip informacija bendrųjų planų rengėjams dažniausiai nebūna žinoma. Todėl neįvertinta ir neatsispindi bendruosiuose planuose. Tik atsitiktinai gali sutapti su privalomais BP sprendiniais, kategoriškomis žemės paskirties, naudojimo būdų ir

pobūdžių, funkcinio zonavimo bei kitomis dogmomis. Todėl *de facto* lygiagrečiai veikia oficialus ir neformalus planavimas. Bendrojo plano sprendiniai yra žinomi, viešai deklaruoti, turi bendruomenės, tikriau – paprastai nedidelės jos dalies – pritarimą. Tačiau įgyvendinimo tikimybė, ypač dėl finansinių išteklių, nežinoma ir savivaldybės lygmenyje sunkiai prognozuojama. Gyventojų ir verslo struktūrų subrandinti sumanymai teoriškai turėtų didžiausią bent jau finansine prasme įgyvendinimo tikimybę. Praktiškai ji gali būti labai maža. Akivaizdu, kad santykiai tarp šių planavimų turėtų būti racionalesni.

Dalį šių deformacijų panaikintų tęstinis planavimas. Tačiau yra daug atvejų, kai miesto faktinės sistemos (ypač didmiesčių) vystymą izoliuotai valdo skirtingos savivaldybės ir atitinkamai veikia skirtingų strategijų bei tikslų bendrieji planai. Be įrodymų aišku, kad toks miesto sistemos suskaidymas negali būti efektyvus. Neaišku kodėl, tačiau esama praktika nenumato savivaldybių plėtros planų ir įgyvendinimo veiksmų konsolidacijos – susivienijimo bendrai efektyvesnei veiklai. Panaši situacija susiklosto visur, kur administracinėms teritorijoms, regioniniams parkams rengiami atskiri bendrieji ar kitais pavadinimais panašūs planai, nors tos teritorijos yra tik realiai veikiančių įvairaus hierarchinio rango sistemų dalis.

Todėl dauguma parengtų miestų ir savivaldybių bendrųjų planų turėtų būti konsoliduoti. Konsoliduoti bendrieji planai (KBP) pakeistų nereikšmingus ir nereikalingus apskričių BP. Konsoliduojančiu struktūriniu faktinio miesto, aglomeracijos ar metropolio elementu turėtų tapti bendras gatvių ir kelių bei viešojo susisiekimo tinklas. Nuo jo priklauso ne vien utilitarinė susisiekimo funkcija, bet ir visos miesto sistemos funkcionavimo kokybė bei neigiamų išorės efektų minimizavimo prielaidos. Tai būtų pirmoji miestų vystymo valdymo prielaida, kurioje vyrų teritorinės konsolidacijos aspektas. Kartu tai pagrindas tinkamai lengvojo automobilio ir viešojo transporto vystymo sklaidai ir proporcijoms nustatyti. 1988 m., kai dar nebuvo gimusi darnios plėtros sąvoka, Amsterdame buvo įdiegta ABC sistema (Beyer 1999; Noirjean 2003). Ji įpareigoja: A – didelės privačias ir valstybines įmones kurtis viešojo transporto linijų mazguose, B – kitokias įmones – išilgai viešojo transporto linijų, tankinant jų koridorių užstatymą, C – turinčias didelę krovinių apyvartą – prie automobilių kelių ir gatvių. Tai ne vieninteliai reguliavimo svertai. Įgyvendintų priemonių efektyvumą galime aiškiai matyti iš vienos svarbiausių sisteminių

pasekmių – mobilumo pagal dažniausiai naudojamų susisiekimo būdų pasiskirstymų palyginimo:

	P + Dv	VT	LA	taksi + kita	
Amsterdamas, 2000	46	23	31		{proc.
Vilnius, 1993	-18	+29	-14	+1	{proc. punktai
Atėnai, 1999	-32	+9	+29	+6	
Vilnius, 2004	-37	-3	+40	+1	

Šaltiniai: Vannina 2000, Juškevičius, Valeika 2007

Paaškinimai:

P – pėsčiomis, Dv – dviračiu, VT – visuomeniniu transportu, LA – lengvuju automobiliu

Nesunku suprasti, kokie reikšmingi ekonominės, finansinės, socialinės, taršos ir kitų pasekmių skirtumai slypi tarp 46 ir 9 proc. kelionių pėsčiomis ir dviračiu, 31 ir 71 proc. kelionių lengvaisiais automobiliais dydžių Amsterdame ir Vilniuje. Palyginimas Vilniaus nenaudai dar ir dėl to, kad situacija blogėja. Tai nėra netikėtumas, nes miestas kaip metropolis neturi urbanistinės politikos, išskyrus kai kuriuos darniosios plėtros elementus, deklaruotus miesto BP, tačiau neįgyvendintus dėl krizės, finansinių išteklių, vystymo valdymo problemų. Viešojoje spaudoje (žurnale „Veidas“, 2010 06 28) rašoma, kad Lietuvoje yra daugiau kaip 200 vidutinio ir ilgo laikotarpio strategijų. Miestų ar apskritai urbanistinės strategijos nėra.

Madingo ir oficialiai deklaruojamo darnaus urbanistinio planavimo ir vystymo abėcėlė – kaip urbanistinės strategijos pagrindai – yra:

- a) *urbanistinio ir susisiekimo sistemos planavimo integracija*. Kaip minėta, tai būtų konsoliduotų bendrųjų planų kompetencija. Integracija turėtų apimti visus probleminius susisiekimo aspektus ir organizacines, technines, inžinerines, finansines bei administracines priemones, leidžiančias siekti VT ir pėsčiųjų prioriteto, eismo saugos, mobilumo ir automobilių statymo, laikymo bei eismo valdymo, mažesnės taršos ir t. t. T. y. tos priemonės papildytų miesto struktūros galimybes spręsti minėtas problemas. Iš dalies jų elementai veikia, tačiau neefektyviai, netrūksta ir neteisingų atvejų. Pagrindine priežastimi galima laikyti faktą, kad neįvertintas lengvųjų automobilių naudojimo efektas. Jo esmė – masinis naudojimas skatina gyvenamosios funkcijos (iš

dalies gamybos) teritorinę sklaidą, o socialinės infrastruktūros – koncentraciją; lengvųjų automobilių naudotojai gatvių tinkle gali laisvai rinktis neformalias asmeniškai efektyviausias kelionių trasas, o jų visuma sukuria problemines erdves. Visa tai susisiekimo sistemos projekto (SSP) objektas. SSP būtų bendrųjų planų sudedamoji dalis. Jo sprendiniai, priešingai nei BP, būtų privalomi, o rengimo dažnį lemtų miesto vystymo tempas ir problemų mastas arba 5 m. standartas. Taip tęstinio planavimo atveju SSP taptų kokybės garantu ir indikatoriumi;

- b) *susisiekimo tinklo efektyvumo požymiai: funkciskai mišrios, socialiai integruotos teritorijos, palankios viešosioms erdvėms kurti ir susisiekti pėsčiomis, jose nenutrūkstamumo principu formuojamas užstatymas yra palankus socialinei integracijai ir viešajam transportui funkcionuoti*. Taigi, pirma, šis darnios plėtros principas reikalauja pagrįsti gyvenamųjų struktūrinių vienetų užstatymo tankio, intensyvumo ir būstų tipo įvairovės bei tikėtino gyventojų ir darbo vietų tankio slenksčius. Stambių kompleksų (hipercentrų ir kt.) sklaidos racionalumas matuojamas susisiekimo su jais viešuoju transportu ir pėsčiomis struktūrinės dalies dydžiu. Antra, jis visiškai atmeta standartizuotų žemės paskirčių, būdų ir pobūdžių dogmą. Trečia, intensyviausiai užstatytų teritorijų konfiguracija ir apskritai miesto forma turi koreliuoti su viešojo transporto tipu ir jo pasiekiamumo zona;
- c) *miesto centrinių funkcijų persikirstymas*. Tai prielaida kurti policentrinės, decentralizuotos koncentracijos, archipelagų tipo urbanistines struktūras kaip alternatyvas miesto išskydimui, chaotiškam užstatymui;
- d) *urbanistinių sistemų funkcionavimo ir jų struktūrų valdymas*. Jeigu valdymo priemone būtų pasirinkta automobilių naudojimo politika, pagal Boillat (Boillat 2008) ją galima būtų naudoti mažiausiai trims tikslų grupėms. Jeigu dinamos automobilių saugojimo vietų skaičiaus galimybės – stiprėja kvartalo gyvybingumas, patrauklumas įmonėms ir lankytojams; galimybės mažinamos – mažėja lengvųjų automobilių eismo intensyvumas, didėja viešojo transporto patrauklumas, gerėja gyvenamosios aplinkos kokybė, reali netinkamų įmonių išsikėlimo tikimybė; automobilių mokamas saugojimas – galimybė sukaupti lėšų viešajam transportui vystyti;

e) *kompleksinis ir tarpdisciplininis urbanistinio planavimo supratimas*. Planavimas remiasi įvairių mokslo sričių – urbanistikos, architektūros, ekonomikos, sociologijos, matematikos, teisės, geografijos – ir kt. žinių deriniu. Atrodytų, kad tai nereikalauja ypatingo pagrindimo, tai savaime suprantamas ir pripažįstamas principas (Noirjean 2003; Equipe... 2009). Lietuvoje atvirksčiai – proteguojami vien architektai, nors urbanistinio planavimo kontekste meno aspektų šiuolaikiniu supratimu nepakanka.

Racionalaus miesto vystymo ir atitinkamos struktūros formavimas yra ilgalaikis procesas, kuriame realiai dėl finansinių, organizacinių, investicijų neapibrėžtumo, gyventojų mokumo ir kitų priežasčių gali atsirasti nesuderintų miesto plėtros veiksmų, neįgyvendintų sprendinių, įgyvendinimas gali būti atsilikęs.

Viena iš aktualiausių miesto darnaus vystymo problemų – miestų centrų veiklos aktyvumo mažėjimas. Iš dalies tai objektyvus procesas. Pirma, susijęs su gyvenamosios aplinkos kokybės ir būsto tipo bei jo vietos laisvu pasirinkimu, kurio prielaidos yra automobilizacija, rinkos ekonomikos raida, socialinių santykių kaita. Antra, susijęs su suburbanizacijos ciklu. Vakarų Europoje tai seniau žinoma problema, kurios sprendimas siejamas su viso miesto regeneracija arba su veiksmiais, kurie gražintų vidurinę gyventojų klasę į senamiestį (pavyzdžiui, Ananian 2009; Programme... 2004; Galivel... 1999). Lietuvoje tai priklausys nuo senamiestį kaip saugomų teritorijų vystymo strategijų. Jeigu jos atmestų tokį tikslą, gali susiformuoti „riestainio tipo“ miestai dėl priemiesčių vystymosi, o viduryje gali likti pustuštės istorinės miesto dalys ir pilni prekybos centrai. Problema ta, kad vien laisva rinka negali pateikti sprendimo (Lorens 2006). Todėl urbanistinių sprendinių įgyvendinimo įstatyme turėtų atsirasti prievolė rengti miesto regeneracijos projektą. Tai dokumentas, kuris sistemiskai apimtų miesto centro rekvizifikaciją, aikščių rehabilitaciją, infrastruktūrų modernizavimą, būstų renovaciją, funkcinės mutacijos reiškinius ir kitus dalykus, taip pat naujos statybos įterpimą ir t. t.

Dar vienas svarbus sprendinių įgyvendinimo aspektas – savivaldybės dešimtmečiui ar ilgesniam laikotarpiui paprastai neranda būdų rezervuoti komunikacinius koridorius, teritorijas kitoms bendroms miesto reikmėms. Todėl nėra jokios garantijos, kad galima išvengti urbanistinių deformacijų. Rezervavimą komplikuoja ir tai, kad savivaldybė nedisponuoja miesto žeme, finansiniais miesto tolygaus vystymo resursais, neturi savarankiškų ekonominių ir kitokių svertų reguliuoti miesto urbanistinį vystymą erdvėje bei laike,

lieka neišspręsta viešųjų ir privačių interesų problema. Savivaldybė savarankiškai negali išspręsti tokio tipo problemų. Tai siūlomo įstatymo kompetencija.

### Išvados

Urbanistinės deformacijos yra masinis reiškinys. Svarbiausia priežastis yra atotrūkis tarp palyginti laisvo ir finansiniais, žemės bei kitais resursais nevaržomo bendrojo planavimo ir neapibrėžtų galimybių įgyvendinti bendrojo planavimo sprendinius. Todėl visi bendrieji planai, kurie tvirtinami 10 m. laikotarpiui *de facto*, yra neapibrėžto laikotarpio vizijos.

Planavimo sistemos ideologija nuo gyvenimo atsilieka dešimtmečiais, ji nekoreliuoja su esminėmis šiuolaikinių urbanistinių procesų sukuriamomis problemomis, neskatina jų pažinti, yra uždara ir subjektyvi, neskatina ir negali įvertinti planavimo kokybės, tačiau atvira subjektyvumui, savavališkam veikimui menkai atsižvelgiant į kitų nuomonę, galimybes bei objektyvias sąlygas.

Straipsnyje pateiktus pasiūlymus reikia suprasti ne kaip baigtinį produktą, bet kaip argumentuotus principus, kurie turėtų pakeisti pačios dabar veikiančios planavimo sistemos deformacijas ir taip ją modernizuoti.

Pokyčiai planavimo sistemoje priklausys nuo to, ar atsiras kritinė masė žmonių, galinčių lemti efektyvią sistemos vystymo kryptį. Kol kas ta masė ir jos efektyvumas yra maži. Pakeisti situaciją labai sunku, nes veikia labiau skaldantys privatūs ir atskirų veiklos sričių interesai (garantuota rinka, įtakingumas, užimtumas, pelnas ir kt.) negu bendrų visuomenės interesų labai konsoliduojantys veiksniai. Planuotojai taip pat nėra vieningi, jų ideologinė bazė labai skirtinga.

Vidiniai ir išoriniai planavimo ir įgyvendinimo sistemos prieštaravimai egzistuos visada. Tačiau turėtų sumažėti kompetencijų skirtumai, atsirasti gebėjimas suprasti urbanistinių procesų sudėtingumą, kilmę, raidą, pasekmes ir jų reikšmę šalies vystymuisi. Svarbiausias vaidmuo sprendžiant šias problemas turėtų tekti urbanistikos mokslo ir praktikos žmonėms, kurių veikla apima daugybę sričių ir kuriems būdingas sisteminis mąstymas, atitinkamai sumažinant valdininkų kaip ekspertų vaidmenį. Pagrindinė priemonė – švietimas, kuris įvairiomis formomis net ir privalomai turėtų pasiekti visų rangų politikus, valdininkus, planuotojus. Gyventojams turėtų būti prieinami iliustratyvūs normų ir kitokių reikalavimų paaiškinimai. Ypač reikalingi planavimo teisės aktų komentarai, kurie leistų suprasti ir atskirti, kada baigiasi asmeninė valdininko nuomonė ir kur prasideda oficiali valstybės, ministerijos pozicija.

## Literatūra

- Ananian, P. 2009. *Habitat, centralites et regeneration urbaine a Bruxelles* [interaktyvus] [žiūrėta 2010 03 05]. Prieiga per internetą: <<http://www.urba.ucl.ac.be/hd/revitalisation-centresville.html>>.
- Beyer, J. C. 1999. *Amsterdam, le plus petite des grandes metropoles*. L'Harmattan.
- Boillat, P. 2008. *Les politiques de stationnement: un outil de maîtrise de la mobilité* [interaktyvus] [žiūrėta 2010 07 21]. Prieiga per internetą: <[http://www.unige.ch/ses/geoum/doc/Les%20politiques%20de%20stationnement\\_30\\_04\\_2008.pdf](http://www.unige.ch/ses/geoum/doc/Les%20politiques%20de%20stationnement_30_04_2008.pdf)>.
- Darnioji plėtra teritorijų planavime ir urbanistikoje. 2008. Lietuvos Respublikos Vyriausybės Ministro Pirmininko 2008 m. sausio 8 d. potvarkiu Nr. 7 sudarytos darbo grupės pasiūlymai, kiti veiklos rezultatai. Vilnius: Petro ofsetas. 107 p.
- De Brest metropole oceane. *Communaute urbaine. Plan local d'urbanisme* [interaktyvus] [žiūrėta 2008 06 01]. Prieiga per internetą: <<http://applications-internet.brest-metropole-oceane.fr/VIPDU72/plu/reglement/PLU-brest-metropole-oceane.pdf>>.
- Edinburgh City Local Plan. 2007. Approved by The City of Edinburgh Council, 22 March. ISBN 1 85191 075 1. 175 p.
- Equipe de recherche urbanisme et management (UMR PACTE 5194) [interaktyvus] [žiūrėta 2009 10 07]. Prieiga per internetą: <<http://www.iug-grenoble.fr/recherche/presentation.htm>>.
- Galivel & Asociés. 1999. *Regeneration urbain et habitat: moteur de l'economie et de l'emploi a Montelimar* [interaktyvus] [žiūrėta 2010 03 08]. Prieiga per internetą: <[www.Constructa-promotion.com/dossierdeprese/news/news\\_FR\\_19.pdf](http://www.Constructa-promotion.com/dossierdeprese/news/news_FR_19.pdf)>.
- Harvey, J. 1992. *Urban land economics*. Third Edition. MACMILLAN, p. 437.
- Juškevičius, P.; Jauneikaitė, K. 2008. Urbanistinių struktūrų formavimo ir žemės naudojimo klasifikavimo problematika, *Urbanistika ir architektūra* 32(4): 240–247.
- Juškevičius, P.; Valeika, V. 2007. *Lietuvos miestų sistemų raida*: monografija. Vilnius: Baltijos kopija. 240 p.
- Lemaitre, E. 2007. *Quelques exemples de maîtrise de l'etalement urbain en France (Lettre Evaluation n11 – juin 2007)* [interaktyvus] [žiūrėta 2010 02 23]. Prieiga per internetą: <<http://www.ecologie.gouv.fr/Quelques-exemples-de-l.html>>.
- Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2006 m. gruodžio 14 d. įsakymu Nr. D1-591 patvirtintos *Miestų ir miestelių teritorijų bendrųjų planų rengimo taisyklės*.
- Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, patvirtintas 2004 m. sausio 15 d. potvarkiu Nr. IX-1962, ir vėlesni įstatymo straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymai.
- Lorens, P. 2006. *Trends and Problems of Contemporary Urbanization Processes in Poland*. Urban and regional planning and development series: Spatial planning and urban development in the new EU member states. Ashgate publishing company, 95–112.
- Noirjean, S. 2003. *Mobilité et de planification urbaine: la méthode ABC dans l'ouest lausannoise face aux besoins de l'économie* [interaktyvus] [žiūrėta 2010 07 21]. Prieiga per internetą: <[http://www.unil.ch/webdav/site/ouvdd/shared/Colloque%202005/Communication/C\)%20Mise%20en%20oeuvre/C5/S.%20Noirjean.pdf](http://www.unil.ch/webdav/site/ouvdd/shared/Colloque%202005/Communication/C)%20Mise%20en%20oeuvre/C5/S.%20Noirjean.pdf)>.
- O'Sullivan. 2002. *Urban Economics*. Fourth Edition. Department of Economics, Oregon State University. Irwin McGraw-Hill (leidimas rusų kalba, Maskva, INFRA-M, 2002).
- Peški, W. 1999. *Zarządzanie zrownoważonym rozwojem miast*. Warszawa: „Arkady“.
- Programme d'Actions Prioritaires Centre D'Activites Regionales Split. 2004. *Lignes directrices pour une regeneration urbaine dans la region Mediterraneenne* [interaktyvus] [žiūrėta 2010 03 06]. Prieiga per internetą: <[www.pap-theoastcentre.org/french/Regeneration%20urbaine.pdf](http://www.pap-theoastcentre.org/french/Regeneration%20urbaine.pdf)>.
- Rockingham County Land Use Plan [interaktyvus] [žiūrėta 2008 06 03]. Prieiga per internetą: <<http://www.co.rockingham.nc.us/Planning/exsumfin.pdf>>.
- Regulski, J. 1982. *Ekonomika miasta*. Wyd. 1. Warszawa. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Srėbalius, T. 2010. Naujadaras: sportinė fantastika, *Statyba ir architektūra* 2010/02-03: 4–7.
- Stirling Local Plan. 2006 [interaktyvus] [žiūrėta 2008 06 03]. Prieiga per internetą: <[http://www.stirling.gov.uk/index/services/planning/localplan/lp-1st-alteration/towns\\_and\\_villages-3.htm](http://www.stirling.gov.uk/index/services/planning/localplan/lp-1st-alteration/towns_and_villages-3.htm)>.
- Two Rocks local planning scheme [interaktyvus] [žiūrėta 2008 10 26]. Prieiga per internetą: <<http://www.wapc.wa.gov.au/Region+schemes/Metropolitan+Region+Scheme/25+00+Series/default.aspx>>.
- Vannina, P. *Politiques urbaines et mobilite durable: analyse comparee d'Athenes et Amsterdam* [interaktyvus] [žiūrėta 2010 07 21]. Prieiga per internetą: <[http://www.ecologie-et-politique.info/IMG/pdf/29\\_Politiques\\_urbaines\\_et\\_mobilite\\_durable.pdf](http://www.ecologie-et-politique.info/IMG/pdf/29_Politiques_urbaines_et_mobilite_durable.pdf)>.

## DEFORMATIONS OF URBAN PLANNING

P. Juškevičius, K. Gaučė

**Abstract.** As deformations in urbanism is a massive phenomenon, the aim of the paper authors is to point out crucial deformations, experienced in municipal territory planning, which mutilate the meaning of comprehensive planning. Any deviations (distortions) from anything that is normal, logical, systematic, objective and reasoned economically, socially, etc. are understood as urban planning deformations and factors encouraging these deformations are the main object of this paper. These deformations affect the implementation success of comprehensive planning solutions and in general have an influence on the quality of urban planning. The quality of planning should be the most important concern, but the evaluation of planning quality is complicated, that's why the authors suggest an idea of comparative evaluation and reasoned principles which should change deformations in existing planning system and in this way modernize it.

**Keywords:** law of territory planning, deformations in urbanism, comprehensive planning, evaluation of planning quality.

---

**PRANCIŠKUS JUŠKEVIČIUS**

*Dr Habil, Prof., Dept of Urban Design, Vilnius Gediminas Technical University (VGTU), Pylimo g. 26/Trakų g. 1, 01132 Vilnius, Lithuania. E-mail: pjuskevicius@gmail.com*

Publications: author of over 70 research papers, author or co-author of 5 monographs. Projects: project manager or co-author of some town master plans, land-use projects, transport feasibility studies. Research interests: urbanism, urban morphology, public transport, mobility.

---

**KRISTINA GAUČĖ**

*Head of Territory Planning Department, JSC "Statybos strategija", Smolensko g. 10, 03201 Vilnius, Lithuania. E-mail: kristina@s-strategija.lt.*

*Dr, Assoc. Prof., Dept of Urban Engineering, Vilnius Gediminas Technical University (VGTU), Saulėtekio al. 11, 10223 Vilnius, Lithuania. E-mail: kristina.gauce@vgtu.lt.*

Publications: author or co-author of 10 research papers. Projects: project leader or co-author of various land-use planning projects. Research interests: mobility management, integration of mobility planning into land-use planning process.