

URBANISTINĖS PLĖTROS VALSTYBINIO VALDYMO PROBLEMOS

Gintautas Tiškus

Santrauka. Urbanizacija yra socialinis procesas, pasireiškiantis miestų reikšmės visuomenės raidai didėjimu. Urbanizaciją lemia objektyvi būtinybė koncentruoti įvairias materialinės ir dvasinės veiklos formas ir rūšis. Ji intensyvina ir efektyvina socialinius procesus, nes dideliuose miestuose socialinių, politinių, ekonominių ir mokslinių techninių veiksmų, kultūrinių tradicijų, įvairių gyventojų sluoksnių sąveika didžiausia. Šiems sudėtingiems procesams valdyti būtina sukurti veiksmingą urbanistinės plėtros procese dalyvaujančių struktūrų sistemą, kuri peržengtų atskirų miestų ir kaimo vietovių plėtros problemas ir spręstų visos urbanistinės sistemos vystymo ilgalaikėje perspektyvoje klausimus. Ministerijos, įgyvendindamos sektorines politikas, turi daug aiškiau suvokti šių politikų svarbą urbanizacijos procesams, veiksmai turi būti koordinuoti, kad papildytų vieni kitus, o ne prieštarautų vieni kitiems.

Reikšminiai žodžiai: urbanistinė plėtra, valstybinis valdymas, teritorijų planavimas.

Įvadas

Urbanizacija yra socialinis procesas, pasireiškiantis miestų reikšmės visuomenės raidai didėjimu. Urbanizacijos procese galima išskirti keturis pagrindinius aspektus: demografinė urbanizacija – gyventojų migracija iš kaimo į miestą; teritorinė urbanizacija – miesto ploto ir jo tankumo didėjimas, naujų gyvenamųjų vietovių statyba; ekonominė urbanizacija – nuolatinis buvusių žemės ūkio darbuotojų persiorientavimas į miestietiškas profesijas; socialinė urbanizacija – miestietiško gyvenimo modelių (ekonominių, socialinių, kultūrinių) skverbimasis į kaimą.

Urbanizaciją lemia objektyvi būtinybė koncentruoti ir integruoti įvairias materialinės ir dvasinės veiklos formas ir rūšis. Ji intensyvina ir efektyvina socialinius procesus, nes dideliuose miestuose socialinių politinių, ekonominių ir mokslinių techninių veiksmų, kultūrinių tradicijų, įvairių gyventojų sluoksnių sąveika didžiausia. Urbanizacija vyksta dviem etapais. Pirmajame etape didžiausiuose miestuose didėja ekonominis ir kultūrinis visuomenės potencialas, sudarydamas sąlygas kurti svarbiausias materialines ir dvasines vertybes. Antrajame etape tas vertybes perima mažesni miestai, miesteliai ir kaimai. Būdingas Lietuvos urbanizacijos etapo bruožas yra vis spartesnis didžiųjų miestų, virstančių metropolijomis, augimas.

Šiems sudėtingiems procesams valdyti būtina sukurti veiksmingą urbanistinės plėtros procese dalyvaujančių struktūrų sistemą, kuri peržengtų atskirų miestų ir kaimo vietovių plėtros problemas ir spręstų visos urbanistinės sistemos vystymo ilgalaikėje perspektyvoje klausimus. Kiekvienas valdymo lygmuo turi būti atsa-

kingas už miestų ir kaimų teritorijų ateitį. Ministerijos, įgyvendindamos sektorines politikas, turi daug aiškiau suvokti šių politikų svarbą urbanizacijos procesams, veiksmai turi būti koordinuoti, kad papildytų vieni kitus, o ne prieštarautų vieni kitiems.

1. Valstybinis valdymo lygmuo

Tad koks gi Lietuvos centrinės valdžios institucijų pasirengimas administruoti ir koordinuoti sudėtingus urbanistinės plėtros procesus? Daugelyje įstatymų numatyta, kad pagrindines sektoriaus plėtros kryptis nustato Seimas. Teritorijų planavimo įstatymo 5 straipsnyje numatyta, kad teritorijų planavimo politikos bendrąsias kryptis nustato Seimas. Tačiau iš 14-os Seimo komitetų nė vieno komiteto pavadinime nėra žodžių *teritorijų planavimas*, *urbanistika* ar *architektūra*. Tradiciškai šiuos klausimus kuruoja Aplinkos apsaugos komitetas, tačiau pagrindinės šio komiteto veiklos kryptys, kuriomis vadovaujantis organizuojamas darbas, yra aplinkos apsauga, gamtos išteklių panaudojimas, miškai, medžioklė ir žvejyba. Akivaizdu, kad tarp komiteto patarėjų irgi nėra architektūrinę ar urbanistinę išsilavinimą turinčių specialistų. Panaši padėtis ir Vyriausybės kanceliarijos struktūroje. Iš devynių departamentų nėra nė vieno, kurio pavadinime būtų minimas teritorijų planavimas, urbanistika ar architektūra. Panašiai kaip ir Seime šiuos klausimus kuruoja Aplinkos skyrius. Profesionalių architektų ar planuotojų skyriuje nėra. Urbanistika ir architektūra – tik papildomas krūvis, kaip, beje, ir Seimo komitete.

Ministerijų lygmenyje glaudžiai tarpusavyje susijusios funkcijos, lemiančios urbanistinės plėtros procesus, išskaidytos mažiausiai penkioms ministerijoms, todėl labai svarbus veiksmų koordinavimas ir dalykinis bendradarbiavimas. Formalus teisės aktų, reglamentuojančių urbanistinės plėtros procesus, derinimas Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka nėra efektyvus. Svarbu vykstančius procesus suprasti ir priimti ne žinybai patogiau, bet geriausiai galimą sprendimą. Deja, dažnai apsiribojama žinybinio intereso akiračiu, nepastebint ar nesugebant pastebėti viso konteksto. Dar daugiau, imamasi administruoti svetimas sritis, kaip tai stengiasi daryti Žemės ūkio ministerija su kaimo plėtra. Supratimas, kad kaimo plėtra susijusi tik su žemės ūkio klausimų sprendimu, Europai buvo būdingas iki 1970 metų, tačiau Lietuvoje jis egzistuoja iki šiol. Tad nenuostabu, kad neturime parengto nė vieno kaimo teritorijos detaliojo plano ar kaimo teritorijos plėtros plano, nors tokių dokumentų rengimas numatytas tiek Teritorijų planavimo, tiek Žemės įstatymuose. Remiami dažniausiai tik ūkininkai, neįvertinant fakto, kad jau dabar kaime tik apie 50 proc. gyventojų dirba žemės ūkio sferoje. Kaimo plėtra – toli gražu ne vien žemės ūkis.

Daug žalos padarė ir regioninės politikos formuotojų nesuvokimas, kad teritorijų planavimo dokumentai yra vienas iš svarbiausių šios politikos formavimo instrumentų. Atsakomybę, kad iki šiol dar neturime savivaldybių bendrųjų planų, turi prisiimti ir ministerija, kurioji regioninę politiką, kuri ilgą laiką agitavo savivaldybes nerengti bendrųjų planų, priešpastatydama jiems regioninės plėtros planus, dėl ko smarkiai vėluojame su savivaldybių bendraisiais planais, o kitos regioninės politikos, be tos, kuri pateikta Lietuvos Respublikos teritorijos bendrajame plane, taip ir nėra.

1998 metais sujungus Aplinkos apsaugos ir Statybos ir urbanistikos ministerijas į vieną – Aplinkos ministeriją, nesiplėtė struktūros, atsakingos už teritorijų planavimą, urbanistiką ir architektūrą, nors tuo pat metu aplinkos apsaugos sektorius nuolat plėtėsi. Net ir Aplinkos ministerijos tinklalapyje, aprašant ministerijos istoriją, kalbama ne apie ministerijų sujungimą, o apie kai kurių Statybos ir urbanistikos ministerijos funkcijų perdavimą Aplinkos apsaugos ministerijai. Kadangi aplinkos apsauga ir urbanistinė plėtra nuolat tarpusavyje konkuruoja, administruoti šiuos skirtingus sektorius vienoje ministerijoje yra sunku, nors padaryta ir ne taip jau mažai. Čia vėl noriu paminėti 2002 metais Seimo patvirtintą Lietuvos Respublikos teritorijos bendrąjį planą, pateikusį šalies gyvenamųjų vietovių

erdvinės struktūros plėtros modelį, kuris, deja, taip ir liko nepastebėtas daugelio valstybinių institucijų.

Būtina nagrinėti ir saugomų teritorijų administravimo ypatumus. Net 42 miestai ir miesteliai yra valstybinių parkų teritorijose, todėl šių urbanistinių struktūrų plėtrą daugeliu atvejų lemia ne savivaldybė, kuriai tai priklauso daryti pagal Vietos savivaldos įstatymą, o regioninių parkų direkcijos ar Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos. Neturint būtino architektūrinio išsilavinimo stengiamasi reglamentuoti ir kontroliuoti architektūrinės kūrybos ir urbanistinės plėtros procesus, dažnai sumaišant estetikos ir kosmetikos sąvokas.

Panaši padėtis yra ir administruojant nekilnojamojo kultūros paveldą. Kultūros vertybių apsaugos departamentas ištisus metus bandė stabdyti savivaldybių rengiamus ir iš ES struktūrinių fondų finansuojamus bendruosius planus, versdamas savivaldybes sudaryti trišales sutartis specialiesiems nekilnojamojo kultūros paveldo planams rengti, nors pagal įstatymą šie planai turi būti rengiami ne savivaldybių, o paties departamento, kuris, deja, šiam procesui reikiamo dėmesio neskyrė.

Reikia paminėti ir apskritis, kurios 1994 metais buvo įkurtos tam, kad priartintų centrinės valdžios institucijas prie žmogaus, deleguojant apskritims tam tikras ministerijų funkcijas. Pravartu prisiminti apskrities viršininkui suteiktus įgaliojimus, kurie nevykdomi iki šiol. Tai Apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnyje numatytas įgaliojimas vykdyti kultūros vertybių ir paminklų apsaugą, tvarkyti jų apskaitą ir prižiūrėti paminklotvarką bei 11 straipsnyje numatyti įgaliojimai organizuoti veiklą apskričiai priskirtose saugomose teritorijose ir dalyvauti valdant kitas saugomas teritorijas. Gal verta prie šių įgaliojimo vykdymo sugrįžti ir arba pakeisti įstatymo nuostatas, arba jas vykdyti.

2. Savivaldybės lygmuo

Niekaip nepavyksta sutvarkyti savivaldybių administracijų struktūrinių padalinių, atsakingų už teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros klausimus. Šių padalinių pavadinimų ir jų atliekamų funkcijų skirtingose savivaldybėse įvairovė didelė. Yra ir tokių savivaldybių, kur padalinių pavadinimuose nėra žodžio *urbanistika* ar *architektūra*. Aišku, ne pavadinimas lemia atliekamų funkcijų kokybę, tačiau būdingas bruožas yra tas, kad šiose struktūrose dirba labai mažai darbuotojų (vidutiniškai 4–5 specialistai), ko aiškiai nepakanka būtinoms funkcijoms atlikti. Daugelis

šių dienų savivaldybių yra nepajėgios spręsti sudėtingų, tačiau kasdieninių urbanistinės plėtros klausimų. Manau, būtina kooperuoti pajėgas, steigiant bendras savivaldybių įmones urbanistinės plėtros klausimams stebėti, analizuoti ir spręsti.

Kadangi laisvosios rinkos reguliavimo mechanizmai neužtikrina tvarios gyvenamųjų vietovių ir visos šalies plėtros, valdžios institucijos turi parengti ir vykdyti pagrįstą ir viešai paskelbtą urbanistinę politiką. Urbanistinės plėtros valdymas turi tapti valstybės pareiga ir viena svarbiausių jos veiklos kryptių užtikrinant efektyvų ir racionalų svarbiausio nacionalinio turto – žemės naudojimą. Valstybės institucijos iš pasyvių šio proceso stebėtojų turi tapti aktyviomis urbanistinės plėtros proceso dalyvėmis, nes daugėja atvejų, kai savivaldybių ir stambių investuotojų interesai įgijo prioritetą valstybės interesų atžvilgiu. Rengiant savivaldybių ar jų dalių bendruosius planus būtina išskirti valstybinės svarbos sprendinius, kurių įgyvendinimas turi įtakos ne tik savivaldybės, bet ir šalies raidai. Tolių sprendinių keitimas turi būti leidžiamas tik atitinkamai ministerijai ar apskrities viršininkui pritarus.

Didėja spekuliacinių investicijų mastas, kai viešinteliu tikslu tampa kuo greitesnis komercinis efektas. Miestų planavimas jau remiasi ne tik teisės aktu, normatyvinių reikalavimų ar darniosios plėtros principais, bet ir pačių savivaldybių sukurtu individualiu teisiniu reguliavimu, kuris dažnai prieštarauja ne tik Seimo ar Vyriausybės priimtiems teisės aktams, bet ir sveikai logikai. Dažnai planavimo varomąją jėgą tampa kai kurių bendruomenių noras pagerinti tik savo gyvenamąją aplinką ar padidinti privataus nekilnojamojo turto kainą.

3. Planavimo lygmuo

Prarandamas ir anksčiau bandytas taikyti kompleksinio planavimo principas, nes tai pačiai teritorijai rengiami keli planai. Ypač tai pasakytina apie saugomų teritorijų planavimą, kai specialieji saugomų teritorijų planai tampa svarbesni už bendruosius planus. Taip pat šiuose planuose nustatomi teritorijos tvarkymo ir naudojimo reglamentai dažnai nesutampa su saugomų teritorijų steigimo tikslais.

Neigiamos pasekmės tikėtinos ir iš numatomo žemės konsolidacijos projektų rengimo bumo. Racionali žemėvalda reikalinga, tačiau šis procesas masiškai gali būti vykdomas tik parengus savivaldybių bendruosius planus, priešingu atveju, nežinodami būsimo žemės

naudojimo būdo, sudarysime sąlygas neskaidriems valstybinės žemės mainams. Panašiai jau nutiko vykstant žemės reformą, kai nuosavybės teisės į išlikusį nekilnojamąjį turtą buvo atkuriamos nepaisant parengtų teritorijų planavimo dokumentų.

Nepakankamai koordinuojami urbanistinės plėtros procesai kaimo gyvenamosiose vietovėse. ES struktūrinių fondų parama kaimo plėtrai naudojama daugiausia žemės ūkio reikalams arba pavienių objektų statybai ir nėra efektyvi. Didmiesčių priemiestinės zonos naudojamos neracionaliai. Užstatomos rekreacijai ir žemės ūkiui naudojamos teritorijos, stengiamasi užstatyti miško parkus. Vyksta stichinės urbanizacijos procesas, nesprendžiant inžinerinės, susisiekimo, socialinės ir kitos būtinos gyvenimo kokybei užtikrinti infrastruktūros statybos klausimų.

Išvadų vietoje

Lietuvoje urbanistinės plėtros procesai vyksta nekoordinuoti, nėra racionalaus urbanistinės plėtros valdymo modelio. Urbanistinės plėtros valdymas turi tapti valstybės pareiga ir viena iš svarbiausių jos veiklos kryptių. Daugelis savivaldybių yra nepajėgios spręsti sudėtingų, tačiau kasdieninių urbanistinės plėtros klausimų, todėl būtina kooperuoti jėgas, steigiant bendras savivaldybių įmones urbanistinės plėtros klausimams stebėti, analizuoti ir spręsti. Rengiant savivaldybių ir jos dalių bendruosius planus būtina išskirti valstybinės svarbos sprendinius, kurių įgyvendinimas turi įtakos ne tik savivaldybės, bet ir šalies plėtrai. Būtina užtikrinti, kad po nekoordinuotos plėtros neatsirastų naujo pobūdžio problemų ar teritorinių skirtumų. Tam reikia suderinti valstybinių institucijų kompetencijas, sukurti instituciją nuolatiniam urbanistinės plėtros procesui stebėti ir analizuoti, sutelkti žinių ir finansinių išteklių geriausiam galimam rezultatui pasiekti.