

MIESTŲ PLĖTRA IR ELEKTRONINĖ VALDŽIA

CITY DEVELOPMENT AND E-GOVERNMENT

Narimantas Kazimieras PALIULIS, prof. habil. dr.,
Jonas JAKAITIS, doc. dr.,

Vilniaus Gedimino technikos universitetas

Įvadas

Europos Sąjungoje šiuo metu skleidžiamos „i-Europe 2010“ iniciatyvos kontekste, miestų plėtros formavimo procese dalyvaujant visuomenei, valdymo patirties Lietuvoje taikymas iš esmės lemia ekonominių, teisinių, socialinių miestų plėtros formavimo būdų dėsninę kaitą. Keičiasi santykiai tarp valstybės, savivaldos ir mokesčių mokėtojų – įmonių bei gyventojų. Vis daugiau dėmesio skiriama darniai teritorijų plėtrai, gyvenimo kokybei, ekologijai ir kt. gerinti. Visuomenė siekia valdymo skaidrumo, skaidrių sprendimų priėmimo mechanizmų bei galimybės piliečiams patogiai ir greitai tvarkyti savo viešuosius reikalus. Nevisiškai užtikrinama savivaldos funkcijų vykdymą, veikiant įvairiems veiksniams, vietos valdžia ne visada išlaiko miesto plėtros planuotojo, o kartu ir architektūros formuotojo iniciatyvą. Tai lemia ta padėtis, kad Lietuvoje savivaldybės (skirtingai nuo ilgalaikes demokratinio planavimo tradicijas turinčių valstybių) nėra visateisės savo teritorijų šeimininkės. Elektroninė valdžia sudaro prielaidas visuomenei būti demokratinėi ir iniciatyviai. Šiuo metu e. valdžios lygis savi-valdos institucijose yra gana žemas.

Vyriausybės patvirtintame Lietuvos Respublikos bendrojo plano (BP) priemonių plane, kuriame savivaldybių BP sukūrimui numatomas 2003–2008 metų terminas, ypač dideli uždaviniai keliami savivaldos institucijoms valdant šiuos procesus. Viena vertus, jos turi užtikrinti miesto teritorijos plėtrą, ekonomikos augimą, darbo vietų skaičiaus didėjimą, investuotojų pritraukimą, kita vertus, turi vertinti planavimo objektą – teritoriją kaip ribotą miesto resursą. Išskyla racionalaus išteklių panaudojimo, t. y. nuostolių minimizavimo ar efektyvumo maksimizavimo uždavinys, o tai savo ruožtu didina veiklos planavimo, teritorijų vystymo prioritetų nustatymo, racionalių variantų paieškos poreikį. Todėl atsiranda poreikis keisti požiūrį į miestų planavimą, į architektūros formavimo politiką. Įvertinant šio laikotarpio minėtas sąlygas, šio straipsnio tikslas – atskleisti miestų plėtros politikos formavimo ypatumus informaciniame amžiuje valdymo aspektu, pasiūlyti geresnę aplinką užtikrinančius sprendimus, efektyvesnius, aiškiau apibrėžtus miestų plėtros strategijos rodiklius.

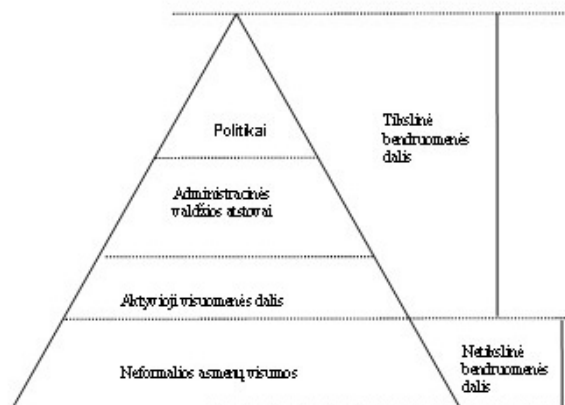
Miestų plėtros planavimas: sisteminis požiūris

Rinkos sąlygomis savivaldybėje svarbi tampa optimizuota planų sistema, kurioje ypatingą vietą užima bendrieji ir

strateginiai planai (SP) bei kiti žemesnio lygmens planavimo dokumentai. Svarbus tampa ne tik planavimo procesas, bet ir veiksminga jo įgyvendinimo kontrolės sistema. Teritorijų planavimo įstatyme (TPĮ) (Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 2004) minimas stebėsenos poreikis tampa deklaratyviu, nes jis neparemtas įstatymų lydimaisiais aktais. Būtina suformuoti realiai egzistuojančią sistemą, kuri sudarytų galimybę nuolat stebėti, analizuoti, modeliuoti miesto plėtros pokyčius, daryti išvadas numatant raidos tendencijas, papildant ir taisant teritorijų planavimo dokumentus, koreguojant plėtros prioritetus. Šis procesas taps veiksmingas tik sukūrus kompleksinę šalies planų įgyvendinimo sistemą. Tam būtinas vertinimo kriterijų aiškumas, būtina sistema, užtikrinanti visapusišką ir objektyvią miesto plėtros ir pokyčių analizę, informacijos rinkimo, kaupimo, saugojimo ir apdorojimo bei sprendimų rengimo ir priėmimo struktūrą. Deja, šiuo metu teoriniai planų įgyvendinimo samprotavimai įvairių rekomendacijų ir reglamentavimų (kai kurie neparengti arba rengiami, nevertinamas įvairių rūšių planavimo dokumentų kompleksiskumas) pavidalu veikia neefektyviai, o tai savo ruožtu negali suformuoti kompleksinio požiūrio į miestų plėtros politikos formavimą, optimizuoti argumentuotos artimos ir tolimos šalies miestų raidos perspektyvos.

Plėtojant demokratinę ir iniciatyvią visuomenę tikslinga siekti, kad miesto plėtros planavimo iniciatorė, taip pat ir miestų architektūros formavimo dalyvė greta politikų, administracijos ir nekilnojamojo turto plėtotojų visateisė partnerė būtų ir visuomenė – pirmiausia aktyvioji visuomenės dalis (NVO, asociacijos, akademinė bendruomenė, teritorinės bendruomenės ir kt.), taip pat įtraukiant į procesą ir neformalias asmenų visumas (1 pav.). Tai sudarytų prielaidas padidinti miesto plėtros planavimo proceso viešumą ir skaidrumą ir įtraukti į jį ženkliai miesto bendruomenės dalį.

Baltijos jūros regiono valstybių planavimo sistemų analizė (BSR INTERREG IIIB project *Promoting Spatial Development Creating COMMON MINDscapes – COMMIN*, 2007) teritorijų planavimo dokumentų lygmenų, rūšių, tarpusavio sąsajų bei turinio atžvilgiu parodė, kad visi raidos aspektai pirmiausia grindžiami teritoriškai. Taigi detalesni ar specializuoti (Lietuvoje yra specialiojo planavimo rūšis) planai bei programos ekonominiiais, socialiniais ar kt. klausimais yra integralios kompleksinio plano dalys. Todėl šiuo metu šalyje galiojantys norminiai aktai turėtų



1 pav. Visuomenė – miestų plėtros politikos formavimo dalyvė

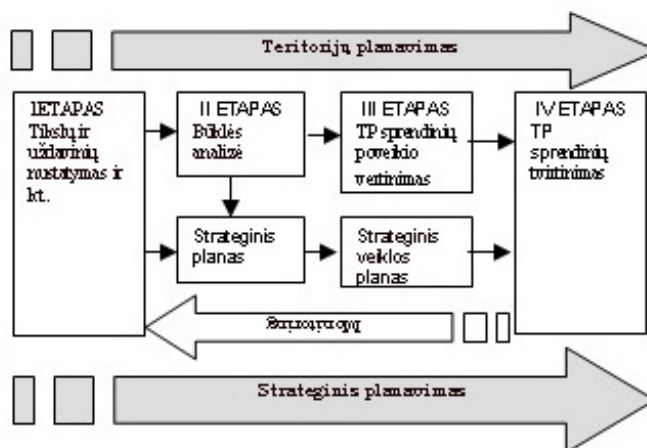
identifikuoti ir atspindėti sąvokų, sampratos, turinio tapatumo bei integralumo principus. Kad savivaldybių teritorijų raida būtų efektyvi, reikia sukurti integralią strateginio lygmens miestų plėtros planavimo sistemą (2 pav.), kuri įtrauktų visas miesto savivaldybės veiklos sritis ir visus valdymo lygius, taip pat subjektus, veikiančius už savivaldybės teritorijos ribų.

Šiuo metu galiojantys šalyje norminiai aktai skirtingai traktuoja ir pateikia skirtingus įvairių lygių planų turinio apibrėžimus. Vienaip jie yra formuluojami Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatyme (LR teritorijų planavimo įstatymas, 2004), kuriame sudėtingai ir neaiškiai apibrėžiama planų sistema, planų rengimo procesai bei procedūros; kitaip – Lietuvos Respublikos žemės įstatyme (ŽĮ) (LR žemės įstatymas, 2004), kurio 2 straipsnyje apibūdinami žemėtvarkos projektai, schemas; dar kitaip – Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatyme (RPI) (LR regioninės plėtros įstatymas, 2000) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintoje strateginio planavimo metodikoje (LRV nutarimas „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 2002), kurioje daugiausia dėmesio skiriama strateginių planų rengimo organizacinei daliai. Taigi kalbant apie šių procesų turinio skirtingumus daug problemų ir diskusijų kyla nustatant BP ir strateginio plano tarpusavio sąryšį ir jų vietą integruotoje planų sistemoje. Daug neaiškumų kelia nevienodų formuluočių vartojimas apibrėžiant teritorijų planavimo tikslus ir uždavinius, planų turinį. TPI jie nėra diferencijuoti ir reikia suprasti (o visuomenė taip ir supranta), kad jie taikomi bet kurio dydžio teritorijai, bet kuriam planavimo lygmeniui ar rūšiai. Sąvokų dviprasmiškumas, pvz., dėl planų tarpusavio derinimo, derinimo su visuomene, derinimo su sąlygojančiais subjektais, arba visiškas tokių sąvokų kaip „viešas interesas“, „teisėti lūkesčiai“ nebuvimas ne tik supainioja planavimo organizatorių, turto savininką, investuotoją (jie savaip interpretuoja jų turinį), bet ir sukuria konfliktines situacijas.

Analizuojant Vilniaus miesto Bendrojo ir Strateginio planavimo dokumentų turinį, akivaizdu, kad esamos analizės, sprendiniai, monitoringo sistemos hipotetiniai ypatumai ir kt. iš esmės dubliuoja vienas kitą. Natūralu,

kad abu planavimo dokumentai tai pačiai teritorijai privalo turėti tą pačią plėtros politiką, viziją, prioritetus, tikslus ir uždavinius. Taigi šis dubliavimas mažai pagrįstas. Miesto plėtros valdymo strategija yra plati išteklių panaudojimo siekiant tikslo koncepcija, kuri numato, kaip turi būti panaudoti riboti miesto ištekliai ir kokios bus miesto augimo kryptys, kurioms šie ištekliai bus koncentruojami. Be to, miesto plėtros koncepcijoje nustatomi miesto konkurenciniai privalumai – finansinis potencialas, gamybinis pajėgumas, miesto konkurencingumas, kompetentingas vadovavimas ir kt. Vertinant paminėtus aspektus siūlomas planavimo sistemos modelis, kuriame yra numatyta planų integracijos zona (3 pav.). Šioje planų integracijos zonoje bendrojo ir strateginio planų sprendiniai integruojami tarpusavyje. Bendrojo plano sprendinyje apibrėžti strateginiai plėtros prioritetai ir tikslai yra ir strateginio plano elementai. Detalesni, su teritorijomis susiję papildomi uždaviniai sprendžiami kitoje bendrojo planavimo proceso dalyje pritaikant juos prie konkrečios urbanistinės situacijos.

Taigi bendrasis planas ir jame numatyti plėtros prioritetai, kurie, būdami vieno dokumento sudėtinės dalys, vienas kitą papildoma siekiant bendrų miesto plėtros tikslų, sėkmingai integruojami ir strateginiame plane. Strateginio planavimo dokumente palikus tik ekonominių ir finansų planavimo dalykus, juos išėmus iš bendrojo planavimo sprendinių, būtų žengtas žingsnis link integruotos planavimo sistemos. Europos šalių planų sistemų analizė (Compendium Of Spatial Planning System In The Baltic Sea Region Countries 2000 by the VASAB 2010) parodė, kad jie tarpusavyje yra suderinti ir vienas kitą papildoma, pirmiausia pagal lygmenis, integruojant į juos ir kitus planavimo dokumentus, tarp jų ir strateginio planavimo kaip programų biudžetų formavimo priemonę, tačiau neatsiejant nuo konkrečių teritorijų raidos – ir tai natūralu, juk finansavimo, kitų ekonominių dalykų spręsti atsietai nuo konkrečios teritorijos nebūtų įmanoma. Siūlomas miesto integruotas planų sistemos valdymo modelis jungia bendrojo planavimo bei strateginio planavimo procesus į vieną kompleksinį planą (KP). Kuriant šį modelį buvo laikomasi nuostatos, kad planavimo procesas yra organizacijos judėjimo krypties, taip pat metodų ir būdų, kurie turi būti taikomi siekiant nustatyto tikslo, parinkimo



2 pav. Kompleksiniam planavimui skirtas valdymo modelis

procesas. Integruota planų sistema (šiuo atveju sąvoka „planų sistema“ rodo kompleksą tarpusavyje susietų planų, jungiančių plėtros tikslus, uždavinius, strategijas, biudžetus ir kitus įvairių įmonių, tarp jų ir savivaldybių padalinių bei projektų planų elementus) apima visus planų tipus ir yra skirta numatytiems tikslams pasiekti. Planų sistema taip pat apima visus laiko tarpus, įvertina teritorinį aspektą ir duoda galimybę planuoti visais miesto raidos lygiais ir visose veiklos funkcinėse srityse. Ir, aišku, yra privalomas planų tęstinumas – trumpalaikiai planai yra ilgalaikių planų detalizavimo pasekmė (Ginevičius ir kt., 2006).

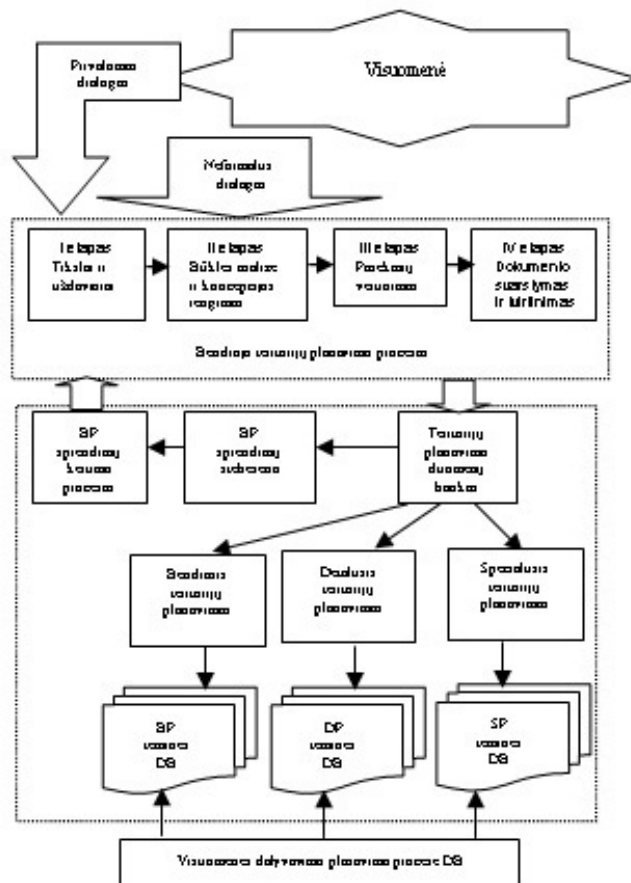
Bendras teritorijų planavimas pagal TPĮ nuostatas yra apibrėžtas kaip procesas kompleksinio planavimo teritorijos erdvinio vystymo politikai, teritorijos naudojimo ir apsaugos prioritetams bei svarbiausioms tvarkymo priemonėms nustatyti. Tačiau ši nuostata yra teisinga tik iš dalies, nes ji neapima savivaldybės ir privačių subjektų investavimo sistemos. Dar daugiau, anot Lietuvos laisvosios rinko instituto (LLRI) ekspertizė: rekomendacijos savivaldybių taryboms dėl bendrųjų planų rengimo ir tvirtinimo, (2007), bendruosiuose planuose savivaldybės imasi planuoti ne tik biudžeto, bet ir privačių investicijų lėšas, jų apimtis, finansavimo mechanizmo sritis ir kt. Todėl abejojama, ar BP dalis, kurioje planuojama ekonominė plėtra, yra būtina. Kitas pažangesnis investavimo politikos formavimo būdas būtų planuoti savivaldybių investicijas ir jų tiesiogiai nulemiamas kitas investicijas. Taigi BP vienas iš tikslų taptų ne ekonominė plėtra, bet tinkamų sąlygų jai sudarymas.

Pritaikius kompleksinio planavimo modelį, papildžius galiojančius šalyje teisinius aktus, būtų formuojami ilgalaikiai integruoti miestų kompleksiniai plėtros planai, kurių sudėtinės ir viena kitą papildančios dalys būtų bendrasis ir strateginis planai. Teritorijos kompleksinis planas būtų urbanistinių strateginių plėtros kryptių formuotojas, socialinio, investicijų valdymo priemonė, paremta savivaldybės visaapimančiais ir finansiniais ištekliais. Bendrasis planas apimtų visas veiklos sritis ir atspindėtų visų jų ilgalaikės raidos teritorinę projekciją; detaliau numatytų būdus, kaip pasiekti numatytus tikslus žemesniu teritorijų planavimo lygmeniu; numatytų perspektyvias miesto plėtros kryptis ir laiką, iki kurio galėtų būti

įgyvendinti numatyti tikslai, taip pat perspektyvias investuoti teritorijas. Strateginis (ekonominis) planas nustatytų miesto (savivaldybės veiklos) pagrindines plėtros kryptis atsižvelgiant į finansinius išteklius, taip pat pradinės normos visų savivaldybės lygių planavimo darbams. Trumpalaikis ekonominis planas remtųsi pasirinkta savivaldybėje (valdančiųjų partijų pagrindu) veiklos politika ir būtų biudžeto formavimo priemone.

Bendrojo ir strateginio planų rengimo etape kuriama miesto ateities vizija, atliekamas būsimos veiklos segmentavimas, įvertinamas iki šiol vykdytas planavimo procesas (monitoringo rezultatai), užtikrinamas organizacijos (miesto gyventojų ir kt.) bendrosios kultūros kitimas bei motyvacijos sistemų taikymas. Taigi pagrindinis KP tikslas – nustatyti teritorijų raidos kryptis, o jas keičiant, pvz., keičiantis miesto architektūros formavimo ir plėtros politikai, būtų vykdoma per BP ar SP keitimo procedūras. Tačiau, įvertinant Vakarų Europos šalių (Švedijos, Austrijos, Suomijos) ar Kanados miestų architektūros formavimo praktiką, tai būtų itin retas reiškinys. Antai Toronto generaliniame plane, miesto strateginės plėtros kryptys numatomos 30-čiai metų. Jos detalizuojamos teminiuose strateginio lygmens dokumentuose, pvz., municipalinio būsto statybos strategijoje, transporto plėtros strategijoje, paslaugų ir infrastruktūros bendruomenėms išvystymo strategijose ir kt. (Toronto Urban Development Service, 2002). Prireikus teminiai planai detalizuojami vidutinio detalumo planais, juos „įvelkant“ į miesto architektūros formavimo sprendinius. Panaši Vienos miesto (Austrija) planavimo sistema, kuri strateginiu lygmeniu vizijos perspektyvą formuoja miesto strateginiame plane (kompleksinio planavimo dokumentas), skirtame 20-ties metų perspektyvai. Šio planavimo dokumento sprendiniai įgyvendinami per labiau detalizuotus teminius strateginio lygmens, specializuotus planus (Olechowski; Schweighofer, 2006), pvz., miesto transporto sistemos bendrasis planas, už kurį atsakingas tam reikalui sudarytas departamentas.

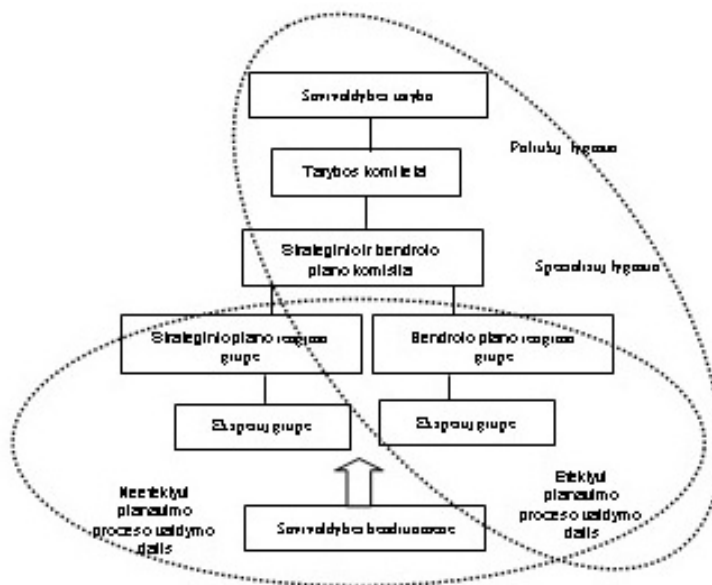
BP sprendiniuose planuoti ekonominius rodiklius tolimai perspektyvai – rizikingas dalykas. Tai sukelia konfliktus tarp BP organizatoriaus ir likusios visuomenės dalies, kuri norėtų savo veiklą teritorijoje plėtoti kitaip. Pagal tyrimų rezultatus



3 pav. Kompleksinio planavimo modelis

(Pakalnis ir kt., 2006) tokių visuomenės planavimo dalyvių, kuriems rūpėjo savo sklypelio interesai, rengiant Vilniaus m. BP, skaičius siekė apie 80 %. Taigi išviliama į ginčus aiškinantis privačių ir viešųjų interesų sąvokų turinį (pastarieji jokiame teisės akte, reglamentuojančiame teritorijų planavimą, nėra apibrėžti). Bręsta įtampa, plėtra sustoja arba teritorijos plėtojamos iš biudžeto finansinių išteklių (neturtingoms valstybėms, tarp jų ir Lietuvai, tai ypač nėra naudinga, o ir nelabai įmanoma). Būtinai lankstus strateginio planavimo dokumentas, apibrėžiantis pirmiausia miestų plėtros politikos dalykus, bet ne būdus jai realizuoti, tai – žemesnio lygmens planavimo prerogatyva. Vilniaus miesto savivaldybės atveju šiuo dokumentu turėtų būti konceptualioji *BP dalis*, kurios sprendiniai apibrėžia urbanistinės struktūros optimizavimo statybinėse teritorijose polifunkcinių centrų sistemą, aplinkosaugos sąlygas bei infrastruktūros plėtrą, savitumo bei įvaizdžio ir panašius makrolygmens dalykus. Taigi būtina diferencijuota visuomenės įtraukimo į planavimo procesą procedūra pagal teritorijų planavimo rūšis, o ne pagal lygmenį, kuri galėtų apsiriboti informuojant ir konsultuojantis su visuomene, tačiau ją įtraukiant prieš konkrečios teritorijos planavimo proceso pradžią arba nuolat dalyvaujant planavimo procese, kaip, pvz., Skandinavijos šalyse. Šiuo metu šio proceso pirmasis variantas Vilniuje yra įgavęs neformalaus planavimo bruožų, todėl apie 90 % atvejų galutiniai miesto architektūros formavimo rezultatai skiriasi nuo pradžioje aptartų.

Siekiant valdymo sprendimų efektyvumo, būtina savivaldybės valdymo struktūros korekcija, kuri turi sudaryti sąlygas ir prielaidas įgyvendinti išskeltus tikslus. Pasiūlyto KP modelio (jau iš dalies pritaikyto Vilniaus m. savivaldybės BP rengimo proceso valdyme (4 pav.) tikslas – pirmiausia, orientuojant valdžioje esančios politinės daugumos dėmesį, siekti strateginių tikslų įgyvendinimo integruojant strateginio lygmens dokumentų tarpusavio veikimą. Pvz., pagal egzistuojančią Vilniaus miesto savivaldybės organizacinę valdymo struktūrą už Vilniaus miesto savivaldybės teritorijų planavimą yra atsakingas Miesto plėtros departamento sudėtyje esantis padalinys, o už strateginį planavimą yra atsakingas padalinys, pavaldus administracijos direktoriui. Iškyla padalinių tarpusavio veiksmų koordinavimo planavimo proceso metu problema. Tai nėra skatinantis veiksnys diegiant planų įgyvendinimo monitoringo sistemą ar kuriant integruotą savivaldybės informacinę sistemą. Monitoringo metu įvertinami aplinkos bei jos komponentų būklės pokyčiai, rengiami ir priimami vadybiniai sprendimai, keičiantys miesto plėtros planus ir jų įgyvendinimo būdus. Būtinai reikalaujamas miesto (savivaldybės) raidos monitoringui – kaupiami duomenys turi atitikti visų ilgalaikių ir vidutinės trukmės miesto savivaldybės planų ir tikslų įgyvendinimo stebėsenos, priežiūros, palyginamumo su kitų miestų planais (savivaldybėmis) reikalavimus. Nuolat veikiantis monitoringo padalinys (kurio Vilniaus m. savivaldybėje nėra, tiriant nustatyta, kad tokių struktūrų nėra ir kitose šalies savivaldybėse), analizuo-



4 pav. Vilniaus miesto bendrojo planavimo proceso organizacinis valdymo modelis

damas miesto būklę ir raidos tendencijas, privalėtų teikti pagrįstus pasiūlymus dėl programų formavimo ir bendrojo plano sprendinių korekcijos.

Remiantis tyrimų rezultatais, kurie detaliau buvo aptarinėjami tarptautinio ir nacionalinio lygmens konferencijose (Tarptautinio UBC seminaro „Visual Cities“ pranešimai, 2007; Urbanistinio forumo „Lietuvos darnios erdvinės plėtros sistemos kūrimas“ pranešimai, 2007), matyti, kad Lietuvoje dažniausiai nėra paisoma pagrindinių demokratinių planavimo principų. Nepaisant subalansuotos teritorijų plėtros ideologijos, vyrauja pragmatiniai interesai, vadovaujama vienaadienės naudos principu. Dažnai nesuprasdama bendrojo, specialiojo, detaliojo planavimo dokumentų tarpusavio ryšio ir hierarchijos, visuomenė painioja tikslus, uždavinius bei sprendinių turinį. Kita vertus, naudodamasi teisės aktų spragomis, dalis visuomenės sąmoningai veikia nepaisydama viešojo intereso. Antai TPĮ 3 straipsnio 2 dalį dėl galimybės formuoti sveiką ir harmoningą gyvenamąją, darbo ir poilsio aplinką, sukurti visoje valstybės teritorijoje visavertes gyvenimo sąlygas visuomenė supranta ir aiškina, kad ignoruojama žemės savininko nuomonė, nepagrįstai neatsižvelgiama į pareiškėjų (dažniausiai sklypų savininkų) pasiūlymus. Todėl teikiant siūlymus, reiškiant pretenzijas, pastabas ar kritiką (pvz., bendrojo plano atžvilgiu) jie dažnai yra ne jo dalykas. Visuomenėje dažnai susiformuoja klaidinga nuomonė, kad BP yra mechaniška detaliųjų planų suma, kuri prireikus nesunkiai keistina. Teritorinėms bendruomenėms, piliečiams, nevyriausybiniams organizacijoms, neformalioms visuomenės visumoms dalyvaujant planavimo procese, atsiranda kitokių tikslų, orientuotų į primityvesnius, pragmatiškesnius, jų nuomone, šiai dienai aktualesnius uždavinių sprendimus, o ne į miestų plėtros strategijos klausimų nagrinėjimą. Skirtingai negu, pvz., Estijos planavimo sistemos praktika (Lass, 2007),

visuomenės nuomonė Lietuvoje paremta TPĮ dviprasmybėmis. Įstatymo 7 straipsnio 2 dalyje BP lygmeniu reikalaujama „nustatyti planuojamos teritorijos užstatymo aukščio ir intensyvumo parametrus ar rezervuoti teritorijas, kuriose būtų plėtojami komunikaciniai koridoriai, inžinerinė bei susisiekimo infrastruktūra ir kiti visuomenės poreikiams tenkinti reikalingi objektai“. Bet tai ne kas kita kaip detaliojo planavimo uždaviniai, apie kuriuos kalbama nustatant teritorijos tvarkymo ir naudojimo režimą, t. y. sklypų ribas ir konkrečius objektus, kurie prieštarauja TPĮ 2 straipsnio 33 dalies nuostatomis dėl BP numatomų uždavinių nustatant teritorijos tvarkymo konceptualųjį reglamentą (pvz., Vilniaus m. savivaldybės 2007 m. bendrojo plano inovatyvi praktika, funkciškai skirstant zonomis miesto teritoriją, pasiūlė išvengti detalumo strateginiu lygmeniu).

Šios dviprasmybės tampa supriešinančiu visuomenę veiksniu dėl TPĮ 7 straipsnio 2 dalies reikalavimų suformuoti teritorijos tvarkymo, naudojimo ir apsaugos koncepciją, kuri visuomenei nėra neįdomi ir dažnai nesuprantama. Piliečiai dažniausiai nenori šiuose sprendiniuose matyti tolimos ateities vizijos, o tikisi matyti BP sprendiniuose tik kasdieninio gyvenimo detales, t. y.:

- ◆ kiemo infrastruktūros išvystymą;
- ◆ želdynų daugiaaukščių gyvenamųjų namų kvartaluose suplanavimą;
- ◆ gatvių sutvarkymo pasiūlymus (duobės, nelygumai, įvažiavimai į kiemus, gatvių raudonųjų linijų nustatymas ir pan.);
- ◆ sklypų ribų tarp kaimynų sutvarkymą ir kt.

Taigi sprendiniuose susismulkinama iki mažų sklypelių (taip buvo 1998–2005 m. Vilniaus m. BP) problemų, išleidžiant iš akių makrosprendinių lygmenį.

Miestų plėtra: visuomenės dalyvavimo ypatumai e. valdžios sąlygomis

Vienas svarbiausių šiuolaikinės demokratijos bruožų – galimybė gauti žinias, aktyviai skleisti savo idėjas, dalyvauti savo bendruomenių sprendimų priėmimo procesuose, stengiantis gerinti vietos gyvenimo sąlygas, darant įtaką miestų valdžios sprendimams. Pasak JAV mokslininko L. Wirtho, miestas ar jo dalys – tai visuomenės (1 pav.) kūriniai. Pastarieji Amerikos žemyne, kur bendruomeninio sugyvenimo tradicija ypač stipri, jau įgavo paveldinių miestų architektūros objektų bruožų. Taigi šiuolaikiniai demokratiniai miestų formavimo principai tampa lemtingi. Apgalvotas piliečių dalyvavimas yra vienintelis teisėtas būdas nuomonei išsakyti, tačiau tiek, kiek jis gali būti pajėgus padėti bendruomenei priimti atsakomybę už savo veiksmų pasekmes.

Demokratėjimo linkme pažengusiose valstybėse visuomenės dalyvavimo formuojant miestų architektūrą reiškiniai apibūdinti ilgainiui susiformavo terminai, iš esmės reiškiantys tą patį: *Public (Citizen) Participation*, *Public Consultation*, *Public Involvement*, *Public Meetings*, *Public Private, Partnership (PPP)*. Remiantis K. Lyncho teoriniais tyrimais apie būdus ir priemones miesto savitumui atskleisti, kolektyvinei gyventojų nuomonei apie savo miestą formuotis, lemiamos reikšmės turi sąveika dinaminių ir statinių veiksnių [18], kuriems veikiant galima atskleisti ne tik miesto formos vizualiąją, emocinę ar funkcinę reikšmę, bet ir vertes, padedančias miestiečiams suvokti bendruomenės dalyvavimo miesto plėtros planų kūrimo procesuose svarbą, suprasti, kad daugelio individų minčiai veikiant tas įvaizdis gali keistis ir susikurti tai epochai būdingi kolektyviniai, saviti miestų architektūros ir įvaizdžių variantai. Čia slypi pasyvios, tyrimais nustatytos Vilniaus miesto bendruomenės dalies (55–77 %.), norinčios dalyvauti miesto plėtros planavimo procese, bet laikančios tai beprasmiu užsiėmimu, kūrybiškumo rezervai. Pasak D. Held, „visuomenė turi vadovautis visuomeniškai kuriamu bendro gėrio samprata“. Todėl jeigu piliečiams nebus sudarytos sąlygos „veiksmingai dalyvauti“ ir „sąmoningai suprasti“, platūs jų sluoksniai beveik visada liks marginalizuoti demokratiname procese ir neturės kognityvinių priemonių, kad galėtų veiksmingai priimti kolektyvinius sprendimus tariantis dėl kuriamo bendro gėrio kriterijų (Buivydas, 2001). Tačiau paradoksalu – šią architektūroje slypinčią ir itin realistišką informaciją didžiuma visuomenės menkai tesupranta.

Visuomenės dalyvavimo miestų plėtros planavimo reiškinys priklauso nuo dalyvių, tarp kurių visuomenė, piliečiai, teritorinė bendruomenė ar bendrija, interesų grupės, įtakos grupės ir kt., sudėties ir dalyvavimo būdų. Demokratinį principų taikymą būtina vertinti formalių ar neformalių veiksnių, lemiančių visuomenės dalyvavimo aktyvumą, miestų plėtros planavimo kontekste. Kaip rodo atlikti tyrimai, Lietuvoje tik apie 7 % gyventojų mano, kad informacinės visuomenės plėtra paveiks jų galimybes dalyvauti politikoje, t. y. valstybės ir savivaldos valdyme (jeigu poveikį ekonominei raidai vertinsime kaip galimybę

dalyvauti miesto plėtros planavimo procese). Bet iš kitos pusės, nemaža gyventojų dalis (49 %) informacinės visuomenės plėtrą sieja su ekonominės padėties gerėjimu.

Ir jeigu gana didelė dalis valstybės tarnautojų (41 %) mano, kad jų veiklos perkėlimas į virtualią erdvę paspartins sprendimų priėmimą ir veiklą padarys skaidresnę, tai vis dėlto didelė problema lieka nemažos dalies tarnautojų (44 %) nenoras perkelti savo veiklą į internetą. Taip pat beveik pusė jų nenori į veiklos procesus įsileisti mokesčių mokėtojų. Ir todėl visiškai suprantama, kad tik apie 60 % jų teigiamai vertina „vieno langelio“ principo diegimą, nors tai neabejotinai padidintų visuomenės galimybes dalyvauti valstybės ir savivaldos valdyme.

Įvertinus analizės rezultatus, kai visuomenės ir valdžios bendradarbiavimas neefektyvus, nedemokratiškas, išryškėja jo spragos (ypač būdingos valstybėse, kurių demokratinė sistema tik formuojasi, tarp jų ir Lietuvoje), vyksta nuolatiniai konfliktai ir vis sunkiau pavyksta derinti veiksmus bendram tikslui (atsiranda „frontai“, opozicijos, pilietiniai judėjimai savo interesams ginti, neretai tampantys politikavimo priemonėmis priešrinkiminėse kampanijose). Diegiant miestų darnios plėtros ideologijos principus, suteikiant galimybę teritorinėms bendruomenėms internetu dalyvauti ir efektyviai bendradarbiauti su vietos valdžia, miestiečiai ir Lietuvoje gali būti ilgainiui integruojami į modernią, šiuolaikiškai suprojektuotą, kompaktišką, savitą tam laikotarpiui miesto erdvę. Gera aplinka – bendro darbo rezultatas. Jis yra pasirinkimo ir gerų projektų išdava. Jei tik nori, teritorinė bendruomenė ją gali sukurti paveikdama valdžios institucijas siekiant greičiau įgyvendinti e. valdžios sprendimus, ir tai ne vieno žmogaus ar grupės darbo rezultatas, tai kolektyvinės veiklos ir individualių pastangų vaisius.

Išvados

Vystantis demokratinė pasaulio, taip pat Lietuvos, bendruomenės piliečių savimonei, kuriai būdingi gyvenimo kokybės sampratos pasikeitimai, tampa svarbi miesto plėtros planų formavimo demokratiniais principais patirtis. Nedemokratiškas ir neefektyvus visuomenės ir savivaldos institucijų bendradarbiavimas turi ilgalaikių pasekmių, trukdančių darniai miestų plėtrai. Neigiami miestų plėtros planavimo proceso padariniai atsiranda taip pat dėl subjektyvaus teisinių dokumentų interpretavimo; informacijos sprendimams priimti trūkumo; skubotų, nepagrįstų ir dažnai ne tuo valdymo lygiu priimamų sprendimų (taip pat ir svarstant bei aprobeuojant miestų plėtros formavimo projektinius dokumentus); vangiai ar nepakankamai efektyviai diegiamų inovacijų; sprendimus priimančio personalo kompetencijos stokos; visuomenės pasyvumo; nepakankamos savivaldybės darbuotojų motyvacijos gerai atlikti savo pareigas, kelti kvalifikaciją.

Šalyje visais lygiais, taip pat ir valstybės, būtina formuoti integruotas ir gerai formalizuotas teritorijų plėtros planavimo bei monitoringo sistemas su aiškiai išreikštu sąryšiu tarp bendrojo bei strateginio planavimo procesų, procedūrų,

viešumo ir kt. požiūriais, taip pat ir žemesnio lygmens planavimo dokumentų. Tikslinga diferencijuoti visuomenės dalyvavimą planavimo procese pagal lygmenis. Tai turėtų tapti vyriausybės prioritetiniu uždaviniu.

Miestų savivaldybėms (taip pat ir Vilniaus) tikslinga peržiūrėti ir koreguoti savo norminius dokumentus, taip pat inicijuoti tobulinimą teisinės bazės, apibrėžiančios bendrojo plano ir strateginio plano rengimo procedūras siekiant tarpusavio ryšio, didesnio suderinamumo ir integracijos su kitais teisės aktais. BP sprendiniai neturėtų būti apkraunami pertekline informacija, nesusieta su teritorijos vystymo strateginiais uždaviniais, tačiau juose turi būti aiškiau apibrėžiami kriterijai polifunkciniams centrams hierarchizuoti, teritorinių bendruomenių savikūros principai.

Miestų teritorijų planavimą pradiniam planavimo proceso etape tikslinga vykdyti stebėsenos ir priešprojektinių diskusijų su bendruomenėmis pagrindu. Formuojant stebėsenos sistemos indikatorius, būtina įvertinti raidos tendencijas: vadybinius savivaldos institucijų personalo gebėjimus; visuomenės aktyvumą, pilietiškumą dalyvaujant valdžios priimamų sprendimų procese; valdžios ir visuomenės partnerystę; visuomenės ir valdžios bendradarbiavimą; valdžios gebėjimą reaguoti į visuomenės iššūkius (motyvuoti ir argumentuoti savo veiksmus, komplektuoti personalą, diegti ir taikyti naujausias informacinių technologijų (ITT) galimybes, skleisti žinias apie miestų raidą ir kt.); urbanistinės raidos pokyčių tendencijas (decentralizaciją, polifunkciškumą), teritorijų urbanistinės raidos reglamentavimą (užstatymo tankį, intensyvumą, aukštumą ir kt.); viešojo intereso paisymą; edukacinius procesus visuomenėje.

Literatūra

1. BSR INTERREG IIIB project "Promoting Spatial Development Creating COMMon MINdscapes – COMMIn". Planning System. Iš COMMIn. Prieiga per internetą: <www.COMMIN.org/>.
2. Buivydas, R. Redaktoriaus žodis. Vilnius. *Archiforma*, Nr. 3, Vilnius: UAB Logotipas, 2001, p. 15. ISSN 1392 – 4710.
3. *Compendium of Spatial Planning System in the Baltic Sea Region Countries 2000 by the VASAB 2010. VASAB Secretariat*. Prieiga per internetą: <<http://www.vasab.net>>.
4. Ginevičius R., Paliulis N., E. Chlivickas, J. Merkevičius. XXI amžiaus iššūkiai: organizacijų ir visuomenės pokyčiai. Monografija. Vilnius: Technika, 2006. 548 p.
5. Jakaitis, J. Miestų architektūros politikos įgyvendinimo aspektai bendrojo teritorijų planavimo kontekste. Iš urbanistinio forumo „Lietuvos darnios erdvinės plėtros sistemos kūrimas“ 2007 spalio 25 d. pranešimai. Vilnius: Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, 2007, p. 29-30. Prieiga per internetą: <www.architektusajunga.lt/>.
6. Jakaitis, J.; Raudeliūnienė, J. Neformalių veiksnių įtaka miesto plėtrai žinių vadybos kontekste. Žinių vadyba: Europos regionų

patirtis ir problemos. Vilnius: Naujos ekonomikos institutas, 2005, p. 68–95. ISBN 9986-9307-2-3.

7. Juha-Matti Linna. "The experiences of using 3D-models for the public presentations in Vaasa". Iš tarptautinio UBC (Baltijos jūros regiono miestų sąjungos) seminaro "Visual Cities" pranešimai. Vilnius, 2007 m. gruodžio 11-13 d. Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt>>.

8. Lass, J. Estijos teritorijų planavimo sistema ir įvairių planų, numatančių gyvenviečių sistemos plėtrą, vaidmuo. Iš urbanistinio forumo „Lietuvos darnios erdvinės plėtros sistemos kūrimas“ 2007 spalio 25 d. pranešimai. Vilnius: Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, 2007. 40 p.

9. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas. (*Žin.*, 2000, Nr.66-1987);

10. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas. (*Žin.*, 2004, Nr.152-5531) redakcija;

11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ 2002 m. birželio 6 d. Nr. 827 Vilnius;

12. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. (*Žin.*, 2004, Nr. 28-868);

13. LLRI ekspertizė: rekomendacijos savivaldybių taryboms dėl bendrųjų planų rengimo ir tvirtinimo. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. 2007 m. liepa. Prieiga per internetą: <<http://www.lrinka.lt/index.php/>>;

14. Olechowski, M.; Schweighofer, R. Stadtentwicklungszone. Neu Erdberg-Simmering. Vienna. Prieiga per internetą: <www.icmar.tuwien.ac.at/mais/>;

15. Pakalnis, M.; Motieka, S. (projekto vadovai); Jakaitis, J.; Noskaitienė, A. ir kt. (rengėjai). Vilniaus miesto savivaldybės teritorijos bendrasis planas iki 2015 metų. 13 tema. Teritorijų planavimo viešumas. Viešo svarstymo procedūras apibendrinančios medžiagos ataskaita. Vilnius: Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Miesto plėtros departamentas, 2006. 358 p.

17. Paliulis, N. (temos vadovas); Jakaitis, J.; Jurkėnaitė, N.; Raudeliūnienė, J. (atsakingi vykdytojai). Studijos „Vilniaus miesto savivaldybės Miesto plėtros departamento projektų valdymo sistemos tobulinimas“ ataskaita. Vilnius: VGTU VTK, 2005. 89 p.

18. Tarptautinio UBC (Baltijos jūros regiono miestų sąjungos) seminaro "Visual Cities" pranešimai. Vilnius, 2007 m. gruodžio 11–13 d. Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt>>.

19. *Toronto Urban Development Service. Toronto Official Plan. City of Toronto: November 2002. 117 p.*

20. Urbanistinio forumo „Lietuvos darnios erdvinės plėtros sistemos kūrimas“ 2007 spalio 25 d. pranešimai. Vilnius: Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, 2007, p. 29-30. Prieiga per internetą: <<http://www.lntpa.lt/get.php?f.63>>;

Santrauka

Miestų plėtros, taip pat ir architektūros politikos formavimas bei jos strateginių tikslų įgyvendinimas neįmanomas be visuotinai integruotos miesto valdymo (monitoringo, operatyviojo planavimo, pasekmių modeliavimo, visuomenės įtraukimo į planavimą) sistemos diegimo bei aktyvaus visuomenės dalyvavimo. Svarbi (pvz., Vilniaus) miesto strategijos valdymo problema yra racionalus turimų išteklių, ypač finansinių, panaudojimas miesto reikmėms. Savivaldybė turi kelti miesto gyventojų materialinę ir ekonominę gerovę, sudaryti sąlygas normaliai gyventi, dirbti, leisti laisvalaikį, šviestis, užtikrinti sveikatos apsaugą, užtikrinti saugumą, ginti teises, įtraukdama miesto bendruomenės narius į problemų sprendimą ir panaudodama tam informacines technologijas. Tai pasiekama plėtojant miesto infrastruktūrą, plečiant teikiamų paslaugų kiekį ir kokybę, užtikrinant miesto ūkio efektyvų funkcionavimą, pritraukiant investicijas. Šių problemų sprendimas turi būti pagrįstas miesto plėtros, taip pat architektūros formavimo politika derinant ilgalaikius ir trumpalaikius miesto ūkio plėtros tikslus. Realizuojant miesto architektūros politikos strateginio lygmens uždavinius, būtina tobulinti valdymo struktūrų funkcionavimo principus, taip pat e. savivaldos, e. valdžios koncepciją ir galimybes. Labai svarbu užtikrinti gerą veiksmų bei darbų koordinaciją racionaliai paskirstant pareigas tarp padalinių ir pareigūnų, taip pat įtraukiant į valdymo procesą visuomenines organizacijas bei miesto bendruomenės narius. Šioje situacijoje vienas iš pagrindinių valdžios institucijų uždavinių yra rasti būdus, kaip formuojant miesto plėtros politiką ir architektūrą valdyti ir sudaryti prielaidas visuomenei tapti naujo tipo aktyviai bendradarbiaujančia, dalyvaujančia miesto kūrimo procesuose pilietine visuomene. Šių problemų sprendimas yra svarbus siekiant gamtinės, ekonominės ir socialinės aplinkos ir miestų architektūros darnos. Šiuolaikinių ITT taikymas suteikia unikalių galimybių sprendimų priėmimo procesą padaryti skaidrų ir įtraukti į jį miesto bendruomenės narius. Savivaldybės tarnautojams taip pat reikia suteikti atitinkamą veiklos laisvę, atitinkamai padidinti jų atsakomybę už priimtus sprendimus ir užtikrinti sprendimų skaidrumą. Reikalinga racionali ir skaidri sprendimų parengimo, priėmimo ir vykdymo kontrolės sistema įtraukiant miesto bendruomenės narius ir aktyviai naudojant šiuolaikines ITT. Tai sudarys prielaidas operatyviai reaguoti į išskylančias problemas, greitai ir skaidriai spręsti būtinausius miestų reikalus ir miesto ūkio plėtojimo uždavinius.

Esminiai straipsnio teiginiai parengti aptartų ir apibendrinų teiginių urbanistiniame forume [1] pagrindu įvertinant projektų valdymo studijos [2] pagrindines nuostatas.

Straipsnis recenzuotas

CITY DEVELOPMENT AND E-GOVERNMENT

Narimantas PALIULIS, Prof Dr Habil,
Jonas JAKAITIS, Dr,
Vilnius Gediminas Technical University

Summary

The Western European democratic principles in the context of the initiative "e-Europe 2010", the city development forming process with participation of the society, as well as the experience of governing adjusted in Lithuania determine essentially the economical, legal and social ways of development also impacted by regular fluctuation. Issues like formation of city development, architecture policy and realisation of related strategic objectives are impossible without implementing a universally integrated system of city governing (monitoring, operative planning, outcome modelling, as well as involvement of the society in the project) and active participation of the society.

Development of city architecture policies and implementation of strategic aims are impossible without global integrated accomplishing systems of city management and official plan observation (monitoring, operative planning, as well as consequence modelling). An important issue related to city development strategies is rational usage of resources, especially financial ones, for city needs. Financial resources are often divided for city service companies rather than finding problem solutions. As always there are insufficient funds for implementation of city architecture policies and realisation of strategic tasks. The need to solve current as well as strategic-level questions is rising complexly. The nature of a municipality is the need to rise material-economical welfare of city inhabitants, to provide opportunities for a normal life, work, leisure time, education, to ascertain their security, to defend rights, etc. It is achieved through developing city infrastructure, expanding the amount and quantity of services provided, as well as ascertaining effective functioning of a city economy by attracting investments. Solving the above problems should be based on the city's development strategy by matching long-term and short-term city economic development objectives when preparing and implementing development of complex programmes for the most important city life spheres. When realising city architecture policy strategic objectives, it is necessary to constantly improve the organisational-managerial structure of the city development department by evaluating the newly functioning principles under democratic planning conditions, as well as e-autonomy, the e-government conception and opportunities. This happens when inconsiderate and irrational decisions are mad in the city planning sphere. It happens because of inaccurate and poorly motivated distribution of rights, commissions and responsibilities among the municipality and other administrative institutions, among the structural element, employees and the society. Commissions make the basis for the managing process that is a law or order, or implement predicted actions. It is very important to ensure good actions and work coordination by rationally sharing responsibilities between elements and employees, as well as society organisations. In such a situation, one of the main objectives for the governmental institutions is to find out how they could, by way of forming city architecture, steer and provide assumptions for social organisations to become a new type of an actively cooperating society participating in city creating processes – a citizen society. Research of the aforementioned problems is important while seeking a natural, economic-social environment and city architecture harmony. It is necessary to give appropriate working liberties for municipality employees and to raise their responsibility related to decision-making. A rational control system of solution provision, taking and proceeding is necessary. It would make assumptions for responding operatively to the growing problems and solve the most important city affairs and city economy development problems quickly.

Copyright of Public Administration (16484541) is the property of Lithuanian Public Administration Training Association and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.