

# URBANIZACIJA IR URBANISTIKOS INTERPRETACIJOS

*Pranciškus Juškevičius*

pjuskevicius@gmail.com

Straipsnyje aptariami esminiai urbanizacijos procesai ir su jais susijusios urbanistikos interpretacijos Lietuvoje per pastaruosius 50 m. Pirmieji trys dešimtmečiai – urbanizacijos lygio šuolis, kurį skatino moderni idėja – tolygus šalies miestų sistemos vystymas. Tai išimtis, nes komandinės ekonomikos sąlygomis urbanistikos nebuvo, jos vietą užėmė privalomos miestų planavimo ir projektavimo normos ir taisyklės. Pastaraisiais metais urbanizacijos tendencijos prieštaringos: bendras urbanizacijos lygis mažėja, didėja trijų (iš penkių) didmiesčių regionų patrauklumas suburbanizacijos zonoje. Formali urbanistinių principų laisvė nekoreliuoja su urbanizacijos ir rinkos keliamomis problemomis. *De jure* urbanistikos tiek kaip sąvokos, tiek kaip principų ir metodų visumos nėra. Ji slypi prieštaringoje teritorijų planavimo sampratoje. Trijų teritorijų planavimo įstatymai neturi loginės sekos, kiekvienas veda skirtingu keliu, todėl per du dešimtmečius nesukurta urbanistinio planavimo bazė. Straipsnyje teikiami konkretūs siūlymai, kurie galėtų padėti kurti modernią urbanistinio planavimo sistemą. Pagrindinė kliūtis – politinis nesupratimas.

REIKŠMINIAI ŽODŽIAI: urbanizacija, urbanistika, miestas, sisteminis principas, koncentracija ir išskydimas, planavimo sistema.

Urbanizacija – objektyvus procesas<sup>1</sup>. Jį lėmė mokslo ir technikos, ekonomikos pažanga ir su tuo susijęs gyventojų santalkos poreikis. Pastarieji 60 metų parodė, kad tai sunkiai valdomas ir daug finansinių bei kitokių išlaidų reikalaujantis procesas, kurio rezultatas būna paprastai dalinis.

Lietuvos urbanizacija sparčiausiai vyko 1960–1990 m., kai buvo įgyvendinamas tolygios ir valdomos urbanizacijos modelis: greitai vystomi penki palyginti silpni regioniniai centrai, kurie turėjo sumažinti atotrūkį nuo penkių tradicinių šalies didmiesčių, ir atotrūkis sumažėjo. Tačiau išaugęs bendras šalies urbanizacijos lygis nepakeitė miestų pasiskirstymo pagal rangus (vadinamasis Zipfo dėsnis) pobūdžio (rangų koreliacijos koeficientas  $R > 0,9$ ), t. y. miestų sistema nepasikeitė, tik diferencijuotai pakilo į aukštesnį išsivystymo lygį, o tai suteikė daug privalumų.

1 1800 m. urbanizacijos lygis pasaulyje siekė 3%, šį dešimtmetį pasaulyje urbanizacija jau viršijo 50, Lietuvoje ji buvo apie 70 (ir mažėjo), Vakarų Europos šalyse – apie 90 %. Kai kuriose Europos valstybėse teigiama, kad visa šalis urbanizuota, tradicinių kaimų nebeliko.

Palyginkime Lietuvos ir Latvijos padėtį. 2007 m. Rygoje gyveno 31,6 % šalies gyventojų, 2010 m. Vilniuje – 16,8 %. Rygą galima laikyti nereguliuotos urbanizacijos erdvės, garantavusios didžiausią gyventojų tankumą, pavyzdžiu. Iš tikrųjų, tai – privalumas, nes kuo didesnis miestas, tuo didesnė bendros pažangos ir aglomeracinio efekto tikimybė. Be to, tokie miestai geriau matomi. Nuo to priklauso išorinis miesto įvaizdis: prestižas, investicinis patrauklumas, turistų antplūdis ir kt. Nors tai svarbu, tačiau savaime jis neatstoja visos miestų sistemos privalumų. Tik „trimiestis“ – Vilnius, Kaunas ir Klaipėda – maždaug atitiktų Rygos koncentruotumą, tačiau ir tokiu atveju tolygi Lietuvos miestų sklaida nenaikintų visos sistemos privalumų. Klausimas – ar ilgai tokia sistema gali išsilaikyti savaime? Lietuvos miestų sistemos silpnėjimą rodo didėjančios gyventojų sancaupos, bent Vilniuje ir Vilniaus rajone (skliaustuose), tendencijos: 1960 m. – 8,8 (11,8); 2010 m. – 16,8 (19,7); 2020 m. – 17,1 (20,3); 2040 m. – 18,1 (22,2) %.

Dar vienas palyginimas. 1960 m. Prancūzija: didžiulė disproporcija tarp gyventojų, pramonės, kultūros ir kitos veiklos santalkos Paryžiaus regione ir kitų šalies dalių, ypač depresinių vakarinių, neišvystytų pietinių regionų. Pasirinkta policentrizmo koncepcija, kai svarbiausia – neleisti per daug kauptis strateginėms funkcijoms Paryžiaus regione. Toks vaidmuo teko aštuoniems pusiausvyros metropoliams, kuriuose buvo vystoma stambioji pramonė, universitetai, paslaugos, sukurta 10 regioninių ir apie 60 departamentų centrų. Ypatingas dėmesys skirtas vidutiniams – iki 200 tūkst. gyventojų – centrams, nes jų tinklas buvo prielaida suformuoti tolygios sklaidos miestų sistemą. Šios koncepcijos rezultatai prieštaringi: strateginės funkcijos ir toliau telkėsi ne ten, kur tikėtasi, traukos polių veikla liko pasyvi, dėl to jie nevirto strateginiais. Apie 1985 m. koncepcija svarbą prarado.

Lietuvos tolygios miestų sklaidos sistemos vystymasis baigėsi dar prieš 1990 m., kai nutrūko jos finansavimas. Interpretuojant klasikinį Johno Friedmanno

modelį, Lietuvos būklė atitiko šalies centro ir tvirtų periferinių centrų sistemą. Tai atvejis, kai vien pačių miestų ištekliai nepajėgūs sukurti tokio lygio sistemos. Taip ir buvo – Lietuvos miestų sistemą finansavo ne atskirų miestų ir ne standartinis šalies biudžetas. Prancūzijos pusiausvyros metropolijų pavyzdys patvirtina, kad, net esant nepalyginamai galingesnei ekonomikai ir centralizuotam finansavimui, sukurti ir išlaikyti policentrinę tolygios sklaidos sistemą yra sunkus uždavinys.

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, tikėtasi natūralios politinės reakcijos, tačiau valstybinės valdžios institucijos nedeklaravo plėtros tęstinumo ir nesuformulavo naujos regioninės ir urbanistinės politikos. Tuometinėmis sąlygomis nepasinaudota miestų planavimo potencialu, ir jis sparčiai nyko. 1995 m. patvirtintas I teritorijų planavimo įstatymas (toliau – I TPI). Šiandien jį galima pripažinti neutraliu, be konkrečių plėtros teorijų ar principų. Nėra argumentų teigti, kad šis įstatymas atskleidė rinkos ekonomikos esmę ir dvasią. Su Seimui teikiamu I TPI projektu susipažinęs vienas užsienio ekspertas išvadose paminėjo du jo privalumus: specialiųjų planų kaip institucijų ar tarnybų vidaus dokumentų statusą ir tęstinį (operatyvų) planavimą, bet tuo laikotarpiu įstatymas buvo nereikalingas: klestėjo detalusis planavimas, buvo abejojama dėl paties planavimo reikmės; miesto plėtros iniciatyvą buvo perėmusios privačios struktūros ir asmenys, painiava buvo nepatenkinta dalis visuomenės. Tokio dereguliacijos laikotarpio neišvengė ne viena pokomunistinė šalis.

I TPI galiojimo laikotarpiu 1996–2002 m. parengtas ir patvirtintas Bendrasis LR teritorijos planas (toliau – BTP). Jo turinys iš esmės neprieštaravo tolygios miestų sistemos vystymui, nors įgijo naują – urbanistinio karkaso – formą ir foną, kuriose vyravo žemės ūkio, miškų, saugomos ir kitokios kartu planuojamos teritorijos, tačiau palyginkime tikslus. 1960 m. pradėtas ir iš esmės įgyvendintas planas penkiuose naujuose regioniniuose centruose sparčiai vystyti pramonę tu-

rėjo aiškų tikslą – sukurti naujas darbo vietas, kaip at- saką į nedarbą ir socialines problemas, susijusias su žemės ūkio pokyčiais ir darbo jėgos pertekliumi. 2002 m. BTP tokių tikslų neturėjo. Žinoma, padėtis pasikeitė iš esmės, bet savo turiniu jis nepanašus į veiksmų planą ar valstybės politikos gaires.

Dar viena interpretacija urbanizacijos tema – Vilniaus ir Kauno dvimiestis. Šį dvimiestį galima suprasti kaip seną performuluotą linijinės koncentracijos idėją arba kaip I BTP numatyto urbanistinio karkaso turinio patikslinimą. Ši idėja yra aliuizija į minėtą miesto dydžio ryšį su galimu investiciniu patrauklumu ir kitomis gėrybėmis. To tikisi dvimiesčio idėjos propaguotojai, kurie, nesiskaitydami su esme, skelbia, kad dvimiestyje gyvena daugiau kaip 1 mln. Tai aritmetinė gyventojų suma. Pagal pagrindinį funkcinės integracijos kriterijų šis dvimiestis nėra sistema, nes formalioje jo erdvėje sisteminiai miestų ryšiai silpni ir paremti ne bendradarbiavimu, o konkurencija. Apibendrinant galima teigti, kad Vilniaus ir Kauno dvimiestis yra greičiau idėja, nei produktas.

Trečias interpretacijų laukas – bendrasis planas (toliau – BP). Šiandien šalies BP tapo dogma. Jo sprendiniai privalomai, be grįžtamojo ryšio tiražuojami bendruosiuose apskričių planuose, iš šitų tie sprendiniai (nepriklauso nuo jų pagrįstumo ir aktualumo) keliauja į miestų ir rajonų bendruosius planus. Kadangi 2004 m. II BTP įstatymas suteikė ypatingas teises specialiesiems planams, tai miestų ir rajonų savivaldybių planavimas atsidūrė tarp „dviejų girnų“ – tarp šalies BP ir specialiųjų planų.

Tai iš pagrindų keičia planavimo esmę. Atsitiktinai ar ne, bet šis procesas sutapo su BP masinio rengimo pradžia, neturint pagrįstos dalykinės metodikos ir principų bei informacijos, tačiau su savitu priedu – strateginiu pasekmių aplinkai vertinimu (SPAV). O kur tada ekonominių, socialinių, migracinių ir kitokių pasekmių vertinimas? II BTP įstatymo tikslas buvo

nutraukti įsigalėjusias neracionalias ar net žalingas dereguliacijos tendencijas, o pasirinktas sudėtingų ir ilgai trunkančių procedūrų būdas nedavė sisteminės naudos. Tai grįžimas. Tuo labiau – ne paslaptis – kad tikrinančių, tvirtinančių ir derinančių institucijų profesionalumo lygis Lietuvoje yra specifinis ir ne visada pakankamas suprasti BP esmę ir paskirtį.

Iki šiol nepasirodė jokie dokumento, kurį būtų galima vadinti planavimo politika. Daug ką užbūrė sąvokos *darnioji* arba *tvarioji plėtra*. Palyginkime kelis esminius darniosios plėtros teiginius su vykstančiais procesais:

viešasis transportas – lengvieji automobiliai  
kompaktiškas miestas – slinktis į priemiesčius ir  
dispersinę sklaidą  
socialinė integracija – socialinė diferenciacija  
funkcinė integracija – funkcinio zonavimo reliktai

Vykstantys procesai – tai kokybiškai kito urbanizacijos etapo – suburbanizacijos ir ruralurbanizacijos – požymiai. Jie prasidėjo seniai, vystymosi sparta priklausė nuo ekonomikos ir automobilizacijos lygio, dėl to miestas atsivėrė, ir objektyvus gyventojų santalkos būtinumas dingo. Ją pakeitė vadinamoji trečioji – lengvųjų automobilių – transporto revoliucija. Ji suteikė gyvenimo erdvės ir būdo pasirinkimo laisvę ir kitų privalumų, bei pastūmėjo išcentrinę miestų raidą, tačiau pastarieji lėmė kitas bėdas.

Dalį jų reikėtų įvardyti: nepalanki miestų funkcinės ir socialinės struktūros transformacija, miestų centrų krizė; senesnių ir mažesnio mokumo gyventojų sluoksnis, turintis būsto kokybės problemų vidurinėje miestų zonoje; netvarkingos šiuolaikinių vienuobių namų grupės, naujieji vienkiemiai ir senosios kaimo sodybos, turtingesnių ir respektabilių žmonių salos periferijoje; aštrūs gyvenimo ritmo pikai (nakties ir dienos gyventojų santykis iki 1 : 1,5); nedidelė viešojo transporto reikšmė ir didžiulis susisiekimo ir

automobilių stovėjimo erdvių poreikis; susisiekimo laiko ir kiti nuostoliai; išskydęs užstatymas ir to pasekmė – tik inžinerinė ir socialinė infrastruktūra, dešimteriopai brangesnė nei kompaktiško varianto.

Išvardytos problemos rodo, kad kilo realios [ar būtina?] suburbanizacijos ir tradiciškai suprantamo klasikinio, arba darnaus, miesto koncepcijos konfliktas. Arba kitaip – suburbanizacijos vektorius yra išcentrinė sklaida (išskyrus socialinę infrastruktūrą), o klasikinio, arba darnaus, vystymo tikslas – gražinti gyventojus į kompaktišką miestą. Čia susiduriame su paradoksu – darniąją plėtrą Lietuva pripažino kaip oficialią vystymo koncepciją, o valstybės institucijos patvirtino specialiuosius gyvenamųjų teritorijų planus, užėmusius milžiniškus kaimo vietovių plotus be pagrindimo ar vizijos.

Suburbanizacijos tendencijos, tikėtina, išsilaišys dar 10–15 m., tačiau tik urbanizuotose ir urbanizuojamose didmiesčių teritorijose. Visos kitos teritorijos, kurios nepatenka į didmiesčių ir vieno kito stambesnio miesto įtaką, jau dabar sudaro zoną, praktiškai tiesiogiai nepatiriančią suburbanizacijos. Atvirkščiai – šios zonos gyventojai yra emigracijos į didmiesčius ar į jų įtakos zonas ir užsienį šaltinis, ir taip bent iš dalies didina urbanizacijos laipsnį. Tikėtina, kad ten išliks ir vyraus užimtumas žemės ir miškų ūkyje; išliks įsigalėję depresiniai procesai: siaurėjantis socialinės infrastruktūros laukas, socialinė ir komunikacinė atskirtis; nykstančios darbo vietos.

Prieškriziniu laikotarpiu šios zonos rajonai disponavo didelėmis įvairių šaltinių lėšomis. Beveik visi prioritetu pasirinko investicijas į rekreaciją ir pramogą, parkų, skverų, miestų ir miestelių aikščių atnaujinimą, daugiafunkčių sporto ir pramogų centrų kūrimą, dviračių takų tiesimą, SPA ir t. t., bet ne į gamybą. Pažymėtina, kad toks darniosios plėtros koncepcijos įgyvendinimas suprantamas Pietų Europos šalyse. Lietuvoje dalis objektų, priskirtinų darniosios plėtros kryptims, patyrė nesėkmes, o kiti nesulaukė planuoto lankytojų antplūdžio (išskyrus tradicinius kurortus,

kurortines vietas), kuris būtų pagerinęs finansinę padėtį. Skelbiama, kad savivaldybės dabar turi ne mažiau kaip 2 mlrd. skolą. Darniosios plėtros idėjų neat-sisakoma ir dabar, nors jos atrodo beviltiškai.

Galima prisiminti, kad per 60 m. urbanistinių politikų, koncepcijų, valdymo principų būta daug ir įvairių, įgijusių platų ar tik vietinį pripažinimą, patyrusių sėkmę ar nesėkmę. Reikėtų pateikti trumpą pavadinimų sąrašą beveik chronologine tvarka: valdininkų planavimas, funkcinis zonavimas, optimalūs miestai, funkcinė integracija, advokatų planavimas, darnioji plėtra, tinkamas gyventi miestas, laisvo pasirinkimo ir išmanieji miestai. Už šių pavadinimų slypi planavimo principų, atsakomybės, problemų sprendimų tikimybės, visuomenės dalyvavimo būdai ir priemonės, įtaka ir t. t. Nors per visą šį laiką buvo ieškoma geriausios koncepcijos, šalys ir miestai iki šiol neturi vieningos nuomonės, nes tai susiję su tradicijomis, ekonomine galia, planavimo sistemos ypatybėmis.

Be to, keičiasi ir pats gyvenimas. Štai funkcinio zonavimo koncepcija aktyviai gyvavo apie 25 m., kol apie 1985 m. ji buvo pripažinta miestų krizės priežastimi. Lietuvoje buvo privaloma, ir iki šiol ar iš inercijos, ar nesupratimo palikta galioti. Paskui pasirodė subalansuoto vystymo idėja, netiksliai įvardyta „darniąja plėtra“. Geriausiu atveju ji turėtų sukurti miestą, turintį keturis svarbiausius darniai susietus dėmenis: gyvybingą ekonomiką, socialinę gerovę, sveiką aplinką, aktyvų ir konstruktyvų bendruomenės dalyvavimą. Tokių miestų pasaulyje vienetai. Savaiminis darnusis vystymasis neįmanomas.

Po kelių dešimtmečių dėl finansinių ir kitų problemų gryoji darniosios plėtros idėja liko tik teorija. Šiandien ji suprantama ne kaip konkretus tikslas, o kaip procesas, kaip kompromisinė būdų ir priemonių ieška gyvenimo kokybei gerinti. Po 10–15 m. susiformuotus sukurtos naujos koncepcijos, pavyzdžiui, išmaniojo (protingo) miesto. Lietuvoje tokių pastangų kol kas nematyti, nes nėra poreikio. Kol kas esmine

miestų planavimo kokybės priemone laikomi procedūriniai veiksmai.

Dar keletas pastabų bendrojo planavimo tema. Miestų BP sprendiniuose įvairiomis proporcijomis yra darniosios plėtros, funkcinio zonavimo ir laisvo pasirinkimo sandų; politikų, verslininkų ir gyventojų įteigtų sprendinių. Sunku rasti konceptualų pavadinimą, tačiau įmanomos įvairiausios BP kokybės interpretacijos. Savotiškas paradoksas – BP pilni sprendinių, kurių nei praktiškai, nei teoriškai neįmanoma įgyvendinti per 10 BP galiojimo metų, nes negarantuotas ir kol kas nekoreliuojantis su sprendiniais jų įgyvendinimo finansavimas. Be to, perteklinis BP – tai kelias į didelę tikimybę, kad, atsiradus galimybei, bus įgyvendintas ne prioritetas didžiausią poveikį miesto sistemai duosiantis sprendinys, o atsitiktinis. Arba įgyvendinamų sprendinių pasirinkimą lems subjektyvūs politiniai motyvai ir įsipareigojimai, tikslinio finansavimo principai. Taip tolstama nuo pagrindinės planavimo (BP) paskirties – savivaldybei siūlyti pagrįstą ir racionalų miesto vystymo planą.

Urbanistikoje žinomas uždaras miesto gyvavimo ciklas: nuo urbanizacijos per suburbanizacijos ir dezurbanizacijos etapus į reurbanizaciją. Kiekviename etape keičiasi struktūrinės gyvenimo patrauklumo ir miesto centro, periferinės ir subperiferinės zonų reikšmės. Kaip pasekmė atsiranda įvairių socialinių, susisiekimo, aplinkos ir fizinių struktūrų problemų. Dabar dešimt didžiausių Lietuvos miestų gyvavimo stadija yra suburbanizacija, ir, pavyzdžiui, centrų nuosmukis dar tęsis, ir jų atgimimas tikėtinas, tik neaišku, kada ir kurioje reurbanizacijos stadijoje. Planavimo praktikoje šie procesai dėl silpnos informacinės bazės lieka neidentifikuoti, ir todėl specialiai neieškoma būdų juos valdyti. Tuo labiau nebandoma numatyti procesų raidos.

Kitose šalyse pradėti kurti tolesnės ateities raidos scenarijai, kai informacinės technologijos lems esminius urbanizacijos ar dezurbanizacijos pokyčius. Teledarbas, telestudijos, telematika..., internetinės parduotuvės ir panašūs dalykai gali iš esmės pakeisti

gyvenimo būdą ir miesto sistemų funkcionavimą, todėl bus aktualiausias ne fizinės ir ne funkcinės, o virtualiosios struktūros, kurias kiekvienas susikurti galės pagal savo poreikį. Tad, sakykim, viešasis transportas, ypač metropolitenas, masiškai išspraudžiantis miestiečių gyvenimą ir veiklą į siaurus fizinius rėmus, gali greitai netekti patrauklumo dėl esminio mobilumo persiskirstymo iš fizinio į virtualųjį.

Šiuo atveju aktualūs du potencialūs visuomenės komunikacinės elgsenos variantų 2050 m. scenarijai. Ciuricho aglomeracijoje 2010 m., pasak Michaelo Neumeisterio:

žmonių elgseną vis labiau lemia būtinybė taupyti energiją; didelės transporto išlaidos, rinkoje klesti mažos įmonės; aglomeracija skilusi į keletą struktūrų; gyvenimas su ekonomine, socialine veikla susitraukia į keletą centrų, tarp centrų – apleisti pastatai ir teritorijos; dažniausiai naudojamos telekomunikacijos; antras scenarijus – žmonės gyvena ir dirba toje pačioje aplinkoje; tradicinę susisiekimo struktūrą iš esmės pakeičia telekomunikacijos; visa tai – visuomenės ir urbanistinių struktūrų dezintegracija.

Tarp šių scenarijų įsiterpia ir Aldžio Gedučio tezės „Klaipėda be žmonių: alternatyvūs naratyvai“ (*Terra Urbana*, 2013). Tuo labiau, kad pasaulyje, šiek tiek ir Lietuvoje, žinomi dėl įvairių priežasčių (panaikintos darbo vietos, finansinis bankrotas ir t. t.) sunykę miestai ir miesteliai.

Pabaigoje reikėtų paminėti urbanistikos diskurso aspektą. Įvairių urbanistinių forumų, konferencijų ir kita viešai prieinama informacija rodo, kad urbanistikos būklė ir problemos iš dalies suvokiamos, tačiau dažniausiai jos pateikiamos mažais analitiniais, lyginamaisiais ir konstatuojančiais fragmentais, kurių įvairovėje dingsta sisteminės esminės miestų problemos. Tokia padėtis pažįstama dar iš sovietinių laikų. Kiekvienas pranešėjas (tyrėjas) paprastai yra vienišius ir savo dalykinę nišą turi tokią, kokia informacija jis disponuoja.

Be specialaus ir reguliaraus finansavimo neįmanoma suformuoti bent mažiausiai būtinos informacinės urbanistikos bazės. Tik užsakomieji darbai, BP praktika bazę šiek tiek išplečia, bet ir ji laiko ir erdvės požiūriu yra marga – nesisteminė. Galbūt tai viena iš priežasčių, dėl kurios Lietuvoje nesusikūrė jokia urbanistus vienijanti draugija (sąjunga). Dar vienas „galbūt“ – nėra to, kas vienytų. Svarbiausia, nesutariama, kas yra urbanistika – jos misija, objektas, tikslai ir uždaviniai.

Pagal *Tarptautinių žodžių žodyną* forumas – plačiai atstovaujamas susirinkimas, nuomonės pareiškimo vieta. Šešis įvykusius „Urbanistinius forumus“ formaliai lyg ir galime taip vertinti, nors atstovavimas urbanistikos problemoms juose silpnas. Forumo rengėjų ryšiai su šios srities specialistais, ypač su BP rengėjais, savivaldybių tarnybų vadovais, nereprezentatyvūs. Šių specialistų patirtis galėtų būti naudinga. Lietuvoje nėra aiškinaamojo urbanistikos, rajonų planavimo ir teritorijų planavimo sąvokų žodyno, todėl netrūksta skirtingų tos pačios sąvokos interpretacijų. Rengiami urbanistiniai forumai, nors Lietuvos urbanistika kaip mokslas ir kaip praktika nepripažinta. Turėtų būti teritorijų planavimo forumų, nes dabar oficialiai vartojama sąvoka teritorijų planavimas ir urbanistika nėra tapačios.

I BTP pakeitė visiškai kitokio turinio II įstatymas. Kokią planavimo kryptį lems III įstatymas, paaiškės netrukus. Praleista gera proga išnagrinėti visus parengtus – beveik visų miestų ir rajonų savivaldybių – BP. Tai būtų buvęs pirmasis jų kokybės įvertinimo etapas ir prielaida bei argumentai tobulinti veikiančių teritorijų planavimo įstatymą arba formuoti naujo įstatymo koncepciją.

## IŠVADOS IR SIŪLYMAI

Esminiai dalykai, kurie skatintų šiuolaikinį planavimą ir kurti modernią planavimo sistemą:

1. *Atskirti urbanistinį planavimą nuo teritorijų planavimo.* Urbanistinis planavimas apimtų urbanizuotas

ir urbanizuojamas teritorijas, t. y. faktinių (ne pagal politinę sampratą) miestų ir miestelių sistemas. Jos užimtų didesnes erdves negu pagal dabartinę klasifikaciją „kita“ žemė. Šiai urbanistinio planavimo sistemai turėtų būti parengtas Urbanistikos kodeksas.

Teritorijų planavimo sąvoka tinkamesnė agrarinių ir natūralių (gamtinių) teritorijų planavimui. Jam turėtų būti parengtas atskiras atitinkamas kodeksas.

2. *Išgryninti planavimo rūšis, turinčias visiškai skirtingus tikslus ir uždavinius, metodikas ir įtaką šalies ekonominės ir socialinės raidos pažangai* – tai logiškas veiksmas. Planavimas supaprastėtų, atsirastų prielaidų sparčiau pereiti prie modernių BP (pagal matematinis miestų modelius) rengimo. Tai būtų kokybiškai naujas miesto planavimo ir valdymo etapas – greita sprendinių ieška, daugiavariantiškumas, objektyvus kiekybinis ir kokybinis sprendinių įvertinimas.

3. *Atsisakyti dabartinės pasenusios miestų ir miestelių sampratos, kuri atitinka tik politinio miesto sampratą. Pripažinti faktinį miestą (aglomeraciją) – didelę, sudėtingą ir atvirą sistemą, funkciškai integruotą į kitas miestų, miestelių ir kaimų sistemas centrinio miesto esminės įtakos zonoje, ir pavienį miestą, miestelį.* Sisteminiis supratimas leistų objektyviai tapatinti urbanizuotas, urbanizuojamas teritorijas pagal nepertraukiamo užstatymo, funkcinės veiklos ir jos integracijos, užimtumo II ir III sektoriuje kriterijus, kurie nebūdingi agrarinėms ir natūralioms teritorijoms.

4. Miesto sistemos gyvavimo pripažinimas tolygus pripažinimui, kad:

1) *urbanizavimas ir raida valdomi tik iš dalies, urbanistinės sistemos funkcionavimas suvokiamas ir per neplanuotas, nenumatytas mutacijas, kylančias dėl įvairiausių veiksnių (automobilizacijos, informacinių technologijų, vertybių kaitos, krizių ciklo ir pan.), todėl bet kuriuo metu yra didelė planavimo sprendinių devalvavimo tikimybė;*

2) natūraliai įsitvirtinusios miesto sistemos posistemės: a) gyventojų, savivaldybės, valstybės interesų ir poreikių; b) fizinės ir funkcinės struktūros, turinčios kompozicinių erdvių posistemę; c) miesto sistemų funkcionavimas; d) komunikacinis ir lokalizacinis mobilumas; e) miesto funkcionavimo pasekmės; f) vidinė ir išorinė gyvenimo ir veiklos kaina, finansavimas; g) planavimo sistema; h) planavimo įgyvendinimo sistema. Visos miesto posistemės tarpusavyje yra susijusios prieštarais ir palankiais ryšiais. Faktinės jų proporcijos lemia urbanistinės sistemos būklę: klestėjimą, nuosmukį, stagnaciją;

3) būklė priklauso nuo planuotojų ir įgyvendinančiųjų sprendinius kvalifikacijos, nuo konstruktyvaus visuomenės dalyvavimo, jų supratimo, kad suplanuoti ir palaikyti miesto sistemą be prieštaravimų neįmanoma, kad svarbiausias planavimo tikslas – pasiekti sisteminių kompromisų;

4) kompromisui pasiekti reikalingi urbanistiką suprantantys inžinieriai, sociologai, architektai, ekonomistai, informatikai, kitų sričių specialistai ir urbanistai, kurių žinios ir gebėjimai leistų sutelkti įvairių sričių specialistus. Dabar yra priešingai – proteguojami vien architektai, nors tai nelogiška ir nepagrįsta. Vadovas gali būti bet kurios srities urbanistikos žinovas – priklauso nuo planavimo tikslo;

5) situacija profesionaliai nesuvokiama, kai, esant patvirtintam miesto BP, *de facto* galioja viršesnio rango specialūs planai ir turi veto teisę. Specialieji planai gali būti tik vidinis tarnybinis dokumentas ir tik strateginė turinio dalis kaip sisteminis kompromisas, integruotinas į miesto BP;

6) Lietuva per daug maža šalis, kad planuoti reikėtų tokio didelio ir sudėtingo procedūrinio aparato. Įvairūs derinimai, išankstinės derinančių institucijų sąlygos, pastabos ir reikalavimai, trukmės yra prieštaringi ir nesistemiški. Įstatyminių planavimo procedūrų rangą turėtų keisti paprastos taisyklės, garantuojančios planavimo sklandumą, pagrįstumą ir trumpiausią laiką, bet nepretenduojančios vertinti planavimo kokybę;

7) miesto periodiško bendrojo planavimo dokumentai – BP, kurio sprendiniai privalomi ir galioja 10 m., nors per tokį laiką teisėtai gali būti pakeisti. Konceptija – 20 m., bet jos reikšmė neesminė. Svarbi ypatybė – sąlyginis BP sprendinių perteklius.

Priežastys: pirma, miesto savivaldybės nefinansuojamos pagal poreikį patvirtintiems sprendiniams įgyvendinti. Jeigu ir gautas, ne visada jis sutampa su BP poreikiu, tad, esant neapibrėžtumui investicijų laike ir erdvėje, stengiamasi aprėpti kuo daugiau poreikių, kai kada net iki koncepcijos pabaigos.

Antra, savivaldybės paprastai turi sukaupusios negavusių finansavimo objektų arba gyventojų, norinčių parduoti žemės ūkio žemę kitoms reikmėms, detaliųjų, specialiųjų planų, kurie vis tik patenka į BP.

Trečia, prieš kelerius metus kai kurios savivaldybės kaip BP pakaitalą rengė specialiuosius gyvenamųjų teritorijų planus. Juos apibūdina vienas rodiklis – suplanuotose kaimo vietovių teritorijose tilptų daugiau naujų gyventojų, negu gyvena visoje savivaldybėje, todėl bendrojo planavimo sistema turi būti modernizuota iš esmės. Vienas iš tokių variantų:

a) pagrindinis miesto BP dokumentas – koncepcija (vizija), parengta kaip miesto sistemos vystymo erdvėje ir laike strategija 20–25 m. Dabar veikiančios BP gali būti pripažinti kaip pagrindiniai dokumentai – koncepcijos. Jos turinys (sprendiniai) laikomi rekomendacijomis, išskyrus komunikacinių ir inžinerinių tinklų sprendinius, kuriems būtinas tęstinis nepertraukiamas vystymas ir ilgalaikis žemės rezervavimas.

b) operatyviniams miesto vystymo uždaviniams spręsti reikalinga nuolat veikianti planavimo sistema, kurios pagrindą sudarytų kompiuteriniai miesto modeliai. Jų uždutis – fiksuoti esamą būklę, įvertinti, koku mastu planuojami objektai koreliuoja su miesto strategija ir poreikiu, kokios galimos pasekmės miesto infrastruktūrai, kokie galimi konkuruojantys variantai.

Tokio pobūdžio BP reikalingi tik dešimčiai–penkiolikai Lietuvos miestų (aglomeracijų). Kitiems

miestams, kurie vystymi labai nespārčiai, operatyvinio planavimo sistema veiktų periodiškai pagal poreikį.

5. Pirmoji visuomenės dalyvavimo planuojant samprata atsirado po nepriklausomybės beveik kartu su I BTP įstatymu 1995 m. Ji keitėsi, pastaruoju metu įsigalėjo „viešasis interesas“. Vertinant objektyviai, tai diskutuotina sąvoka, jos turinio subjektyvaus interpretavimo laukas neribotas. Vilniaus 2005 m. gyventojų apklausos rezultatai: kad bus rengiamas BP, žino 50,2 %; svarstant dalyvaus 6,5 %; svarstant yra dalyvavę 0,5 %; teikė siūlymų 0,01 %; 48–91 % tvirtina, kad statyti jų gyvenamajame rajone nėra galimybių, nors tai neatitinka tikrovės; šiame procese atsirado skirstymas į „savus“ ir „svetimus“. Planavimo praktika rodo, kad BP svarstymuose gyventojų dalyvauja nedaug, absoliučią daugumą sudaro privatiems interesams atstovaujantys asmenys (tarp jų ir politikai); neretai viešas pristatymas virsta ne-civilizuota diskusija.

Tokia padėtis veda į aklavietę, kurios iš dalies galima išvengti. Būtinios prielaidos: svarbiausia – *nuolatinis visų rangų politikų švietimas ir profesionalus konsultavimas ir nuolatinis gyventojų ir verslininkų švietimas, reguliarus interesų nustatymas.*

Pasinaudoti užsienio patirtimi beveik neįmanoma: kiekviena šalis turi skirtingas, per daugelį dešimtmečių susiklosčiusias planavimo tradicijas. Problema sunkina ir tai, kad Lietuvoje kas 10 m. labai keičiasi įstatymai.

Jeigu veiks moderni urbanistinio tęstinio planavimo ir minėto pobūdžio švietimo sistema, galima tikėtis nesudėtingo, bet veiksmingo visuomenės dalyvavimo tokia forma: turėtų veikti dvi nuolatinės sistemos: *a) kompiuterinė gyventojų ir verslininkų viešojo bei privataus verslo interesų nustatymo sistema jų siūlymų, pageidavimų ar kritikos forma; b) skelbti planuojamų įgyvendinti objektų tikslus, argumentus, pasekmes.*

6. Darnus urbanistinio planavimo sistemos vystymas; gyventojų ir politikų švietimas, diskusijos ir konstruktyvus jų dalyvavimas planuojant; kokybiškos urbanistų planuotojų ir urbanistų administratorių studijos ir apskritai pažanga šioje srityje neįmanoma, nesant urbanistinių sąvokų žodyno. Sąvokas iš dalies lemia įstatymai, poįstatyminiai aktai. *Reikalingas nepriklausomas aiškinamasis urbanistikos sąvokų žodynas, artimas bendram terminologiniam Europos šalių supratimui.* Galima tikėtis, kad ateityje tai turės įtakos teisės aktams.

Gauta 2013-09-04

## LITERATŪRA

Juškevičius Pranciškus, Vidualdas Valeika, *Lietuvos miestų sistemų raida*: monografija, Vilnius: Baltijos kopija, 2007.

Juškevičius Pranciškus [ir kt.], *Urbanistika: procesai, problemos, planavimas, plėtra*: vadovėlis, Vilnius: Technika, 2013.

Neumeister Michael, „Zurichs (Verkehrs-) Zukunft in drei Bildern“, in: *Strasse und Verkehr*, 2010, [Zürich], Nr. 1–2, p. 10–16.

Szymańska Daniela, *Urbanizacja na świecie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN SA, 2007.

*Terra Urbana. Urbanistinės kaitos žemėlapiai: miestas, kultūra, visuomenė*: tarpdalykinės mokslinės konferencijos pranešimų tezių rinkinys, Vilnius: VDA leidykla, 2013.

*VI Lietuvos urbanistinis forumas. Šiuolaikiški miestai ir miesteliai: situacija, vystymosi tendencijos, vizija*, Vilnius: Technika, 2012.



## URBANIZATION AND INTERPRETATIONS OF URBANISTICS

*Pranciškus Juškevičius*

### SUMMARY

**KEYWORDS:** urbanization, urbanistics, city, systemic principle, concentration and dispersion, planning system.

The paper deals with the major urbanization processes and the related interpretations of urbanistics in Lithuania over the last 50 years. The first three decades saw a jump in the level of urbanization, inspired by the advanced idea of the equal development of country and city system. This was an exception as urbanistics in the command economy did not exist, its place was occupied by norms and regulations. The trends of urbanization are ambivalent in the later years with the general level decreasing, however, the attractiveness

of three (out of five) city regions in the suburban zone saw an increase. The nominal freedom of urbanistic principles does not correlate with the problems of urbanistics or with the problems emerging in the market. Urbanistics as a concept, as an aggregate of principles and methods *De Jure* does not exist. It lies in the contradictory concept of territorial planning. The three laws on territorial planning lack a logical sequence, each one is leading in a different direction. Therefore, no base for urban planning has been created during the last two decades. The article suggests some fundamental steps that could lead to the creation of a modern urban planning system. However, the major obstacle to this lies with political ignorance.