ISSN 1392-1630 print
ISSN 1648-3537 online

URBANISTIKA IR ARCHITEKTŪRA
Town Planning and Architecture
2007, XXXI tomas, Nr. 3

MIESTO BENDRASIS PLANAS IR EKSPERTINIAI VERTINIMAI

Dalia Bardauskienė

Lietuvos nekilnojamojo turto plėtros asociacija, Lukiškių g. 5, LT-01108 Vilnius, Lietuva
El. paštas dalia.bardauskiene@lntpa.lt

Įteikta 2007 06 01

Santrauka. Po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos miestai pergyveno dideles urbanistines transformacijas, kurios dažnai vyko be aiškios strategijos ir bendrųjų planų. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare dėmesys miestų planavimui suaktyvėjo. Bendrojo planavimo darbai atskleidė miestų, o kartu ir Lietuvos teritorijų planavimo sistemos raidos tendencijas, tačiau nedavė pamatuoto atsakymo, ar ji atitinka darniosios plėtros tikslus, visuomenės nuostatas ir vertybes.
Vilniaus bendrojo planavimo pavyzdžiu nagrinėjamos aktualios Lietuvos miestams problemos ir uždaviniai, siekiant darniosios plėtros idealo, konstruktyvaus ir viešo planavimo proceso esamoje vertybių sistemos ir visuomenės intereso neapibrėžtumo situacijoje. Nagrinėjama, kokiuose bendrojo planavimo etapuose tikslinga remtis ekspertinio vertinimo rezultatais, ir analizuojamas šių rezultatų pritaikomumas. Straipsnyje pateikti ekspertinių vertinimų rezultatų tyrimai Lietuvos miestų teritorijų planavimo darbe iki šiol netaikyti praktikoje.
Reikšminiai žodžiai: darnioji plėtra, teritorijų planavimas, bendrasis planas, ekspertiniai vertinimai, visuomenės vertybės, nuomonių suderinamumas ir priklausomybė nuo socialinių bei ekonominių veiksnių.

1. Įvadas

Lietuvos miestų istorija, urbanistikos raida ir gyventojų požiūris į ją yra glaudžiai susiję su Vakarų Europos kultūra. Socializmo klestėjimo metais šie ryšiai susilpnėjo, centralizuoto planavimo pėdsakų palikta ne tik miestų urbanistinėse struktūrose, bet ir visuomenės galvosenoje. Šio palikimo pasekmės jaučiamos iki dabar, nors teritorijų planavimo įstatymas buvo priimtas 1995 metais. Kaip pabrėžia Rytų ir Vidurio Europos urbanistai, prieštara tarp paveldėtų ir naujų požiūrių, urbanistinių struktūrų transformacijos ir naujų miestų planavimo metodų paieška yra ryškiausi visų XXI a. pradžios posovietinių miestų bruožai, kurie riboja pasaulyje visuotinai pripažintų darniosios plėtros tikslų įgyvendinimo procesus [1, 2].

Šioje situacijoje parengtas antrasis po nepriklausomybės atkūrimo Vilniaus miesto bendrasis planas. Planavimo metodika, paremta ekspertinių vertinimų rezultatais ir proceso viešumu, leido pagrįsti sprendinius: nustatyti vidinius ir išorinius miesto plėtros veiksnius, urbanistinių struktūrų transformacijas, visuomenės vertybes. Ekspertinių vertinimų suderinamumo tyrimai patvirtino naujos bendrojo planavimo metodikos, paremtos ekspertinio vertinimo metodais, taikymo rezultatus ir leidžia teigti, kad Vilniaus miesto bendrasis planas iki 2015 metų atspindi viso miesto gyventojų interesus, nuostatas bei vertybes ir sudaro darniosios plėtros prielaidas. Tačiau bendrojo plano įgyvendinimo sėkmė priklausys ir nuo išorinių veiksnių: ar bus pašalinti teritorijų planavimo sistemos trūkumai ir sukurta nacionalinė urbanistikos politika, ar bus suderinti visuomenės dalyvavimo planavimo procese klausimai su Europos urbanistikos chartijos principais, ar suteiktos teisės dalyvauti miestų kūrimo procese bus adekvačios turimoms žinioms ir pastangoms ir ar savivaldybės Taryba pirmiausia spręs esminius uždavinius, įvardytus kaip „centras – pakraščiai“, kurie taps integralia esamos savivaldybės planų, programų sistemos dalimi.

2. Bendrojo planavimo problemos ir perspektyvos

Lietuvos mokslininkai, tiriantys Lietuvos miestų planavimą, teigia, kad šis procesas keliolika pastarųjų metų merdėjo, ir atkreipia dėmesį į tai, kad nėra miestų plėtros strategijos, bendrųjų planų. Z. J. Daunora,

A. Vyšniūnas, M. Burinskienė, V. Stauskas, J. Vanagas, J. Bučas, V. Rubavičius, P. Juškevičius ir kiti autoriai nurodo, kad yra daug tobulintinų sričių, pavyzdžiui, neturima aiškios strategijos, prioritetų, atsirado susisiekimo ir aplinkosaugos, darniosios plėtros problemų, iškilo globalizacijos grėsmė, kad yra miestų vaidmuo regione nepakankamas, trūksta stabilios teisinė bazės ir panašiai [3–9]. A. Gaižutis, R. Buivydas, J. Bučas, akcentuoja vertybinių nuostatų apie miestą kaitą ir priklausomybę nuo gamtinės, politinės, socialinės ir ekonominės situacijos ir jų įtaką formuojant miesto bruožus [10–12]. Darnioji plėtra Lietuvos teritorijų planavimo procese dar neįteisinta kaip tikslas, sprendimų objektyvumui pagrįsti nesama indikatorių, tenka remtis miesto visuomenės ir ekspertų nuomonėmis, kurios yra labai prieštaringos ir nuolat kinta. Dabartinę teritorijų planavimo padėtį prof. P. Juškevičius apibūdina taip: „Lietuvos urbanistinio planavimo sistemos kiekybinė ir kokybinė raida yra nepaprastai lėta, ir indikatorių sistemos, kaip instrumento, sukūrimas yra neapibrėžtas“. Be to, urbanistikoje vyrauja personalizuoto apibūdinimo tradicija, dažnai susipina objektyvūs ir subjektyvūs veiksniai [13].

Europoje darniosios plėtros siekis įteisintas Aalborgo chartijoje [14]. Kadangi darniosios plėtros idėja susilaukia ne tik pritarimo, bet ir nemaža kritikos, mokslininkai apie ją sprendžia vertindami jos rezultatus [15–17]. Tam skirtos darniosios plėtros, gyvenimo kokybės indikatorių sistemos, kurios pirmiausia buvo sukurtos Jungtinėse Amerikos Valstijose 1998–2000 m. [18]. Europos miestų socialinę, ekonominę ir aplinkos kokybę pradėta vertinti 1998 m. sukūrus indikatorių *URBAN AUDIT* sistemą, kuri apima pagrindinius demografinius, visuomeninius, ekonomikos, aplinkos, transporto, informacinių technologijų, poilsio sąlygų aspektus. Greta indikatorių tyrimo, atliekamos reprezentatyvios ES miestų gyventojų apklausos, kurios rodo miesto plėtros problemų specifiką, planavimo ir numatytų priemonių įgyvendinimo būdų savitumą, kurių neatskleidžia kiekybiniai rodikliai. Tikrąją padėtį geriausiai jaučia žmonės, priimantys sprendimus, kur gyventi, kur investuoti.

Planuojant Lietuvos miestų ateitį Europos Sąjungos kontekste, reikia atsižvelgti į urbanistinės plėtros strategijas (*Development Strategies in European Cities*, *Grand Lyon*, 2000), kurias taiko europinio rango (Eurocities) tinklo miestai [19]. Stokholmo, Malmės, Lidso, Birmingemo, Utrechto, Lilio, Miuncheno, Štutgarto, Brno, Strasbūro, Nansi, Nanto, Liono, Turino, Bilbao, Barselonos miestų savivaldybės pasiekė aukštos teritorijų planavimo ir aplinkos kokybės. Tačiau didėjanti tarptautinė konkurencija ir globalizacijos grėsmė miestams kelia naujus uždavinius, verčia pereiti prie naujos planavimo kultūros, greta tradicinių, pagrįstų žemės paskirčių nustatymu (*land-use*), metodų taikomi strateginio planavimo ir gerai apmąstyti visuomenės įtraukimo į šį procesą metodai.

Europos urbanistikos chartija gyventojams suteikė teisę į informaciją apie teritorijų projektavimą, į konsultacijas šiais klausimais. Priimant sprendimus gyventojai dalyvauja per laisvai ir demokratiškai išrinktus atstovus, kurie turi sprendžiamąjį balsą [20]. Miestų ateitis ir visuomenės dalyvavimo teritorijų planavimo procese lygis priklauso nuo visuomenėje vyraujančių nuostatų. JAV ypač akcentuojama individo svarba šiame procese, Europoje siekiama individo ir visuomenės interesų balanso. Esmė ta, kad kuo mažiau svarbos teikiama visuomenės interesui, tuo svaresni tampa individų interesai ir santykiai tarp jų ir atvirkščiai – kuo didesnis vaidmuo tenka visuomenei, tuo labiau siaurėja individo veiklos sritis. Šiuo metu Europoje orientuojamasi į darnių bendruomenių kūrimą, paremtą nuolatiniu žinių ir kvalifikacijos kėlimu, būtinu politikams, visuomenei, verslo atstovams ir planuotojams [21]. Tačiau Lietuvoje formuojasi praktika, kai profesionaliai parengtus sprendimus pakeičia politinė valia, kuriai įtakos turi stiprūs individai, neturintys žinių apie ilgalaikes pasekmes darniajai plėtrai ir jos tikslus. Tokia padėtis yra pavojinga, nes esama teritorijų planavimo teisinė bazė, nors ir skatina visuomenę dalyvauti šiame procese, tačiau nenurodo darniosios plėtros tikslo ir nekonkretizuoja visuomenės intereso, kuriuo valdžia turi rūpintis ir kurį ji turi ginti [22]. Visuomenės dalyvavimas tampa formalumu, be kurio planas negali būti patvirtintas, tačiau, kaip įvertinti formaliai ir neformaliai gautų visuomenės pasiūlymų objektyvumą visuomenės intereso ir darniosios plėtros požiūriu, neturime nei metodikų, nei indikatorių.

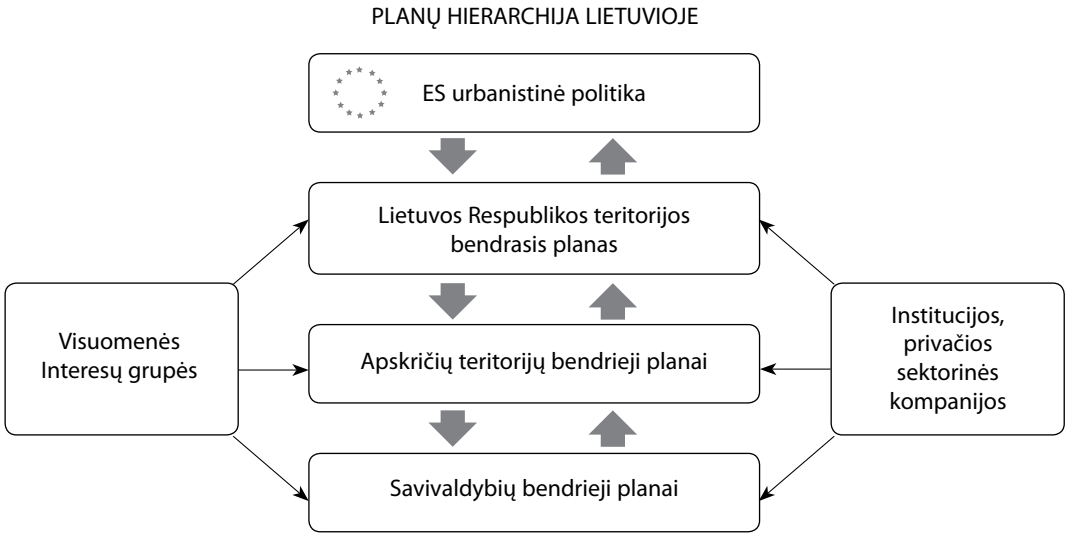
Apžvelgiant situaciją, kuriai esant gimsta Lietuvos miestų bendrieji planai ir lyginant ją su Europos patirtimi, galima teigti, kad šiandien Lietuva neturi urbanistinės politikos, kuri akcentuotų miesto vaidmenį ir duotų darniosios vidinės plėtros gaires, padėtų kompleksiškai spręsti miestams iškylančius uždavinius, ypač saugant visuomenės interesą ir kuriant visuomenei būtiną infrastruktūrą. Nacionalinės reikšmės darniosios plėtros klausimai nagrinėjami miesto, rajono bendrojo plano masteliu, todėl naujai kuriamų bendrųjų planų kokybė daug priklauso nuo planuotojų gebėjimo parinkti tinkamą metodiką.

3. Ekspertinio vertinimo bendrojo planavimo procese metodiniai aspektai

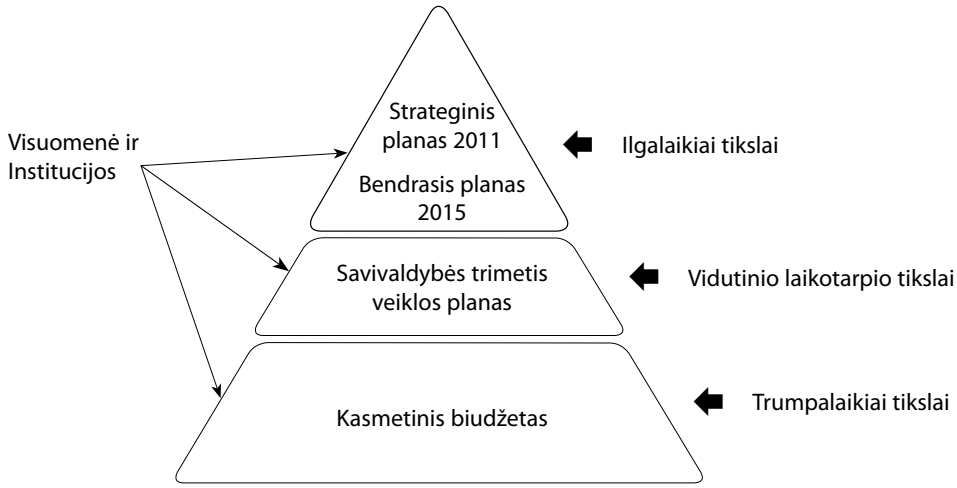
Lietuvos miestų savivaldybių bendrieji planai yra hierarchinės strateginių teritorinių planų sistemos dalis (1 pav.). Remiantis bendraisiais planais, dalyvaujant visuomenei ir institucijoms, yra kuriama ilgalaikė miesto, savivaldybės, apskrities ar valstybės erdvinė vizija, nustatomi plėtros prioritetai, identifikuojami strateginiai investiciniai projektai – užtikrinama raidos darna.

Per paskutinį šimtmetį Vilniaus miesto plėtra vyko planingai. Sovietinio laikotarpio generaliniai planai buvo parengti 1953 m., 1967 m. ir 1981 metais. Iš šio laikotarpio miestas paveldėjo funkcinio zonavimo miestams būdingą urbanistinę struktūrą ir su tuo susijusias problemas: didelius, monofunkcinius masinės architektūros gyvenamuosius rajonus (juose gyvena apie 60 % gyventojų), išskydusią urbanistinę struktūrą, nebaigtą infrastruktūrą, transporto grūstis, brangų eksploatavimą ir kt. Tokią situaciją pasaulio miestų apsaugos tyrinėtojas Anthony M. Tong vaizdžiai apibūdina taip: „Komunistinė Le Corbusier miestų planavimo koncepcijos versija tapo viena žalingiausių dvidešimtojo amžiaus urbanistinių kvailysčių [23]“. Pirmasis po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo Vilniaus bendrasis planas laikotarpiui iki 2005 metų rengtas net septynerius metus, miesto socialinės-ekonominės stagnacijos laikotarpiu, įsigaliojo 1999 metais, jis, kiek įmanoma, sprendė sudėtingas paveldėtas problemas [24, 25]. Įsigaliojus bendrajam planui, prasideda spartesnis teritorinio ir sektorinio potencialo restruktūrizacijos ir augimo etapas, kuris tapo kryptingesnis 2002 m. patvirtinus Vilniaus miesto strateginį planą iki 2011 m. ir po 2004 m., kai Vilnius tapo vienos iš Europos Sąjungos valstybių ir vienos iš *NATO* narių sostine [26]. Nuo šio laikotarpio Vilniuje veikia integruota miesto planų ir programų įgyvendinimo ir strateginio plano stebėsenos sistema, kuri padeda tikslingiau naudoti ribotus miesto išteklius, skatina miesto augimą [27]. Šioje sistemoje bendrasis planas priklauso prie svarbiausių ilgalaikių savivaldybės planų (2 pav.).

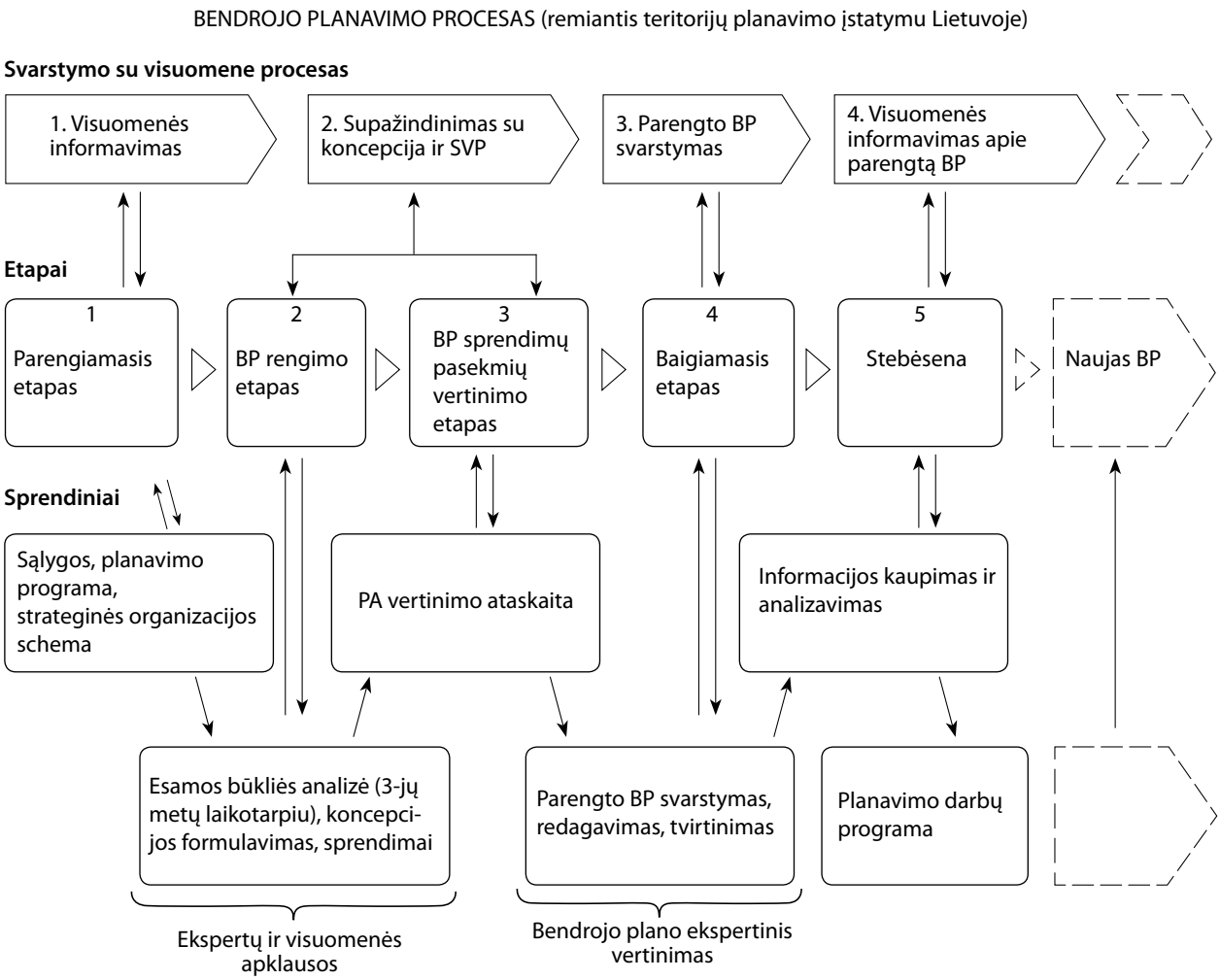
Antrasis po nepriklausomybės atkūrimo Vilniaus miesto bendrasis planas rengtas 2004–2007 m., Lietuvai tapus ES nare [28]. Rengiant naują Vilniaus bendrąjį planą laikotarpiui iki 2015 m. atsižvelgta į anksčiau aptartą susiklosčiusią situaciją regione ir vietoje, bendrojo plano svarbą miesto planų sistemoje ir ieškota pažangesnių, integruotų planavimo metodų, kurie skatintų gyvenimo kokybės gerėjimą, mažintų teritorinius skirtumus, formuotų darnią miesto ir gretimų teritorijų sistemą, didintų miesto ir jo partnerių tarptautinį konkurencingumą. Bendrojo planavimo procesas suskirstytas į 5 etapus: 1) parengiamasis (politinių tikslų ir uždavinių formulavimas; bendrojo plano sąlygų įvertinimas; bendrojo plano darbų programos sudarymas); 2) bendrojo plano rengimas (esamos būklės įvertinimas; koncepcijos formulavimas; sprendinių konkretizavimas); 3) sprendinių pasekmių vertinimas; 4) bendrojo plano užbaigimas (sprendinių svarstymas su visuomene, jų derinimas, bendrojo plano tvirtinimas miesto taryboje); 5) patvirtinto bendrojo plano stebėsena (4 pav.).



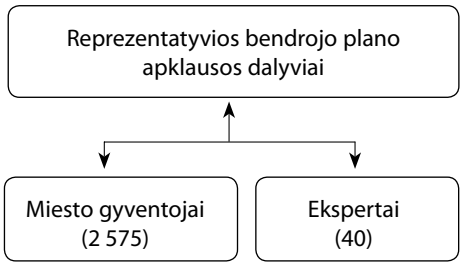
1 pav. Lietuvos strateginio teritorinio planavimo dokumentų hierarchija ir visuomenės bei institucijų, darančių įtaką jiems, ryšys
Fig 1. Hierarchy of Lithuanian strategic territory planning documents and involvement of society and institutions



2 pav. Bendrasis planas integruotoje Vilniaus savivaldybės planų ir programų sistemoje, įteisintoje 2002 m.
Fig 2. Master plan within the integrated system of plans and programmes of Vilnius Municipality, approved in 2002



3 pav. Vilniaus bendrojo plano rengimo proceso etapų derinimas su svarstymo visuomenėje procesu ir gyventojų bei ekspertų apklausų organizavimu
Fig 3. Harmonization of the stages of preparation of Vilnius Master Plan with public discussion process and organization of citizen and expert polls



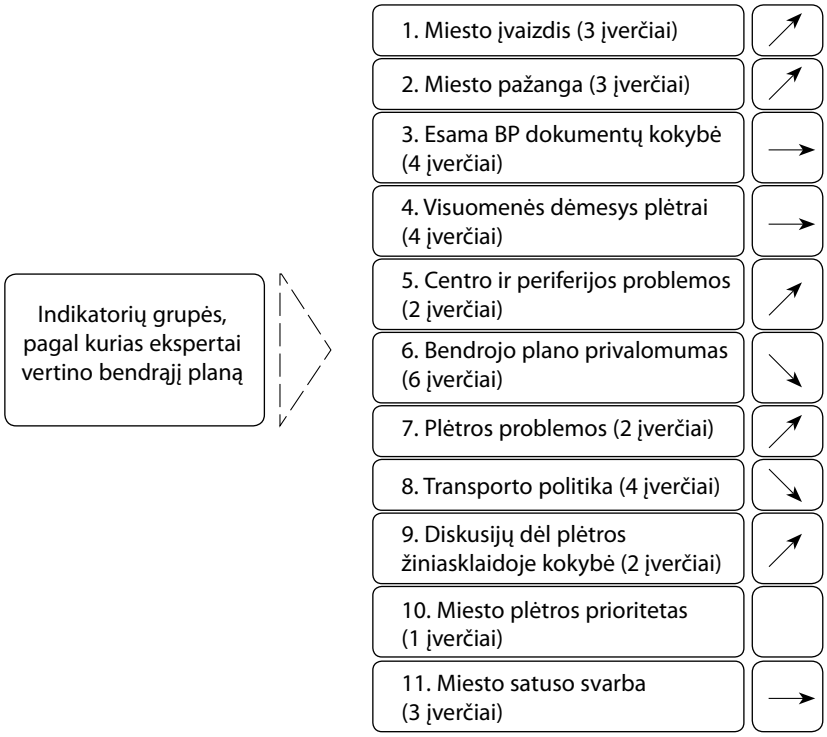
4 pav. Reprezentatyvios bendrojo plano apklausos dalyviai
Fig 4. Respondents of representative poll of the Master Plan

Rengiant naują bendrąjį planą daug dėmesio skirta planavimo viešumui užtikrinti. Planavimo procesas suderintas su viešo svarstymo procedūromis ir ekspertų bei gyventojų apklausomis (3 pav.). Svarbi metodikos dalis buvo skirta visuomenės nuomonei objektyviai įvertinti ir remiantis visuomenės nuomone miesto problematikos specifikai įvertinti, miesto tikslams ir uždaviniams suformuluoti. Šiuo tikslu antrajame planavimo etape atliktos reprezentatyvios gyventojų ir ekspertų apklausos [29, 30]. Apklausta daugiau kaip 2,5 tūkst. nuolatinių Vilniaus gyventojų (nuo 16 iki 74 metų amžiaus) ir 40 mokslo, verslo, urbanistikos ir ekonomikos ekspertų (4 pav.). Gyventojai miesto situaciją vertino pagal 17 indikatorių grupių, ekspertai – pagal 11 indikatorių grupių. Bendrojo plano indikatorių sistemos projektą parengė prof. P. Juškevičiaus ir bendrąjį planą rengę specialistai.

Miesto gyventojai situaciją miesto vertino pagal indikatorių grupes: teritorinis mobilumas, miesto ir gyvenamojo rajono patrauklumas, būsto kokybė, viešasis transportas, lengvųjų automobilių transportas, dviračių transportas, eismo sąlygos ir eismo dalyvių kultūra, laisvalaikio praleidimo būdai, gyvenamojo rajono ir namo aplinkos kokybė ir saugumas, privačių švietimo ir medicinos paslaugų, prekybos ir pramogų centrų vertinimas, galimybės naudotis kompiuteriu ir internetu, apskritai situacija mieste, informacijos sklaida apie bendrąjį planą, darbo pradžios laiko mieste pakeitimas, Vilniaus ir Kauno dvimiesčio idėja. Gyventojų apklausoms atlikti buvo sukurta unikali sistema, sudaryta iš 51 skaičiuojamojo rajono. Kiekviename rajone apklausta ne mažiau nei 20 gyventojų.

Reprezentatyvioje ekspertų apklausoje dalyvavo per 40 respondentų, įvairių sričių atstovai. Apklausa vyko pagal 11 indikatorių grupių (5 pav.). Ekspertai padėjo nustatyti esmines miesto urbanistinių struktūrų deformacijas ir specifinius plėtros veiksnius.

Kiekvieną indikatorių grupę sudarė skirtingas skaičius objektų, vertintų pagal kokybinius ir kiekybinius rodiklius, kurie atskleidė vyraujančias tendencijas,



5 pav. Indikatorių grupės, pagal kurias ekspertai vertino miesto situaciją, įverčiai ir bendrosios miesto raidos tendencijos
Fig 5. Groups of indicators for expert assessment of city situation, estimates and general urban development trends

pavaizduotas greta indikatorių grupės. Apklausų rezultatai patvirtino bendrojo plano esamos būklės tyrimo nuostatas apie vidinius bei išorinius miesto plėtros veiksnius, atskirų miesto dalių skirtumus [31].

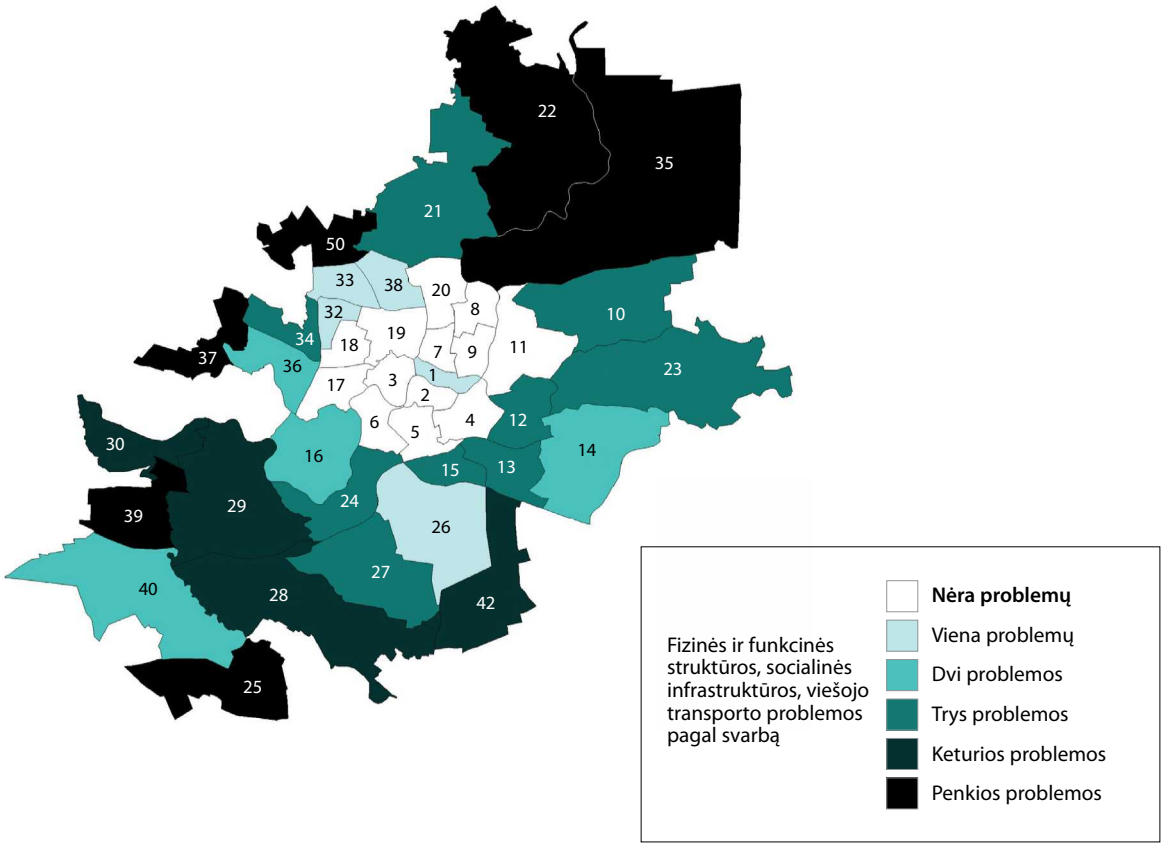
4. Vilniaus miesto bendrojo plano vertinimo, remiantis gyventojų apklausa, rezultatai

Gyventojų apklausų rezultatai parodė, kad vilniečiai vykstančius pasikeitimus vertina palankiai. Daugiau nei pusė iš jų mano, kad padėtis Vilniuje per pastaruosius metus pasikeitė į gerąją pusę.

Didėjant verslo ir visuomeninėms investicijoms miesto urbanistinė struktūra pamažu keičiasi, gerėja bendrieji gyvenimo kokybės indikatoriai, tačiau svarbiausios miesto problemos yra atskirų rajonų plėtros skirtumai (6 pav.).

Bendrajame plane keliamas strateginis uždavinys mažinti centro ir pakraščių gyvenimo kokybės skirtumus, kurie atsiranda dėl įvairių priežasčių. Pirmoji – žemas miesto teritorijos, kuri pastaraisiais metais buvo ne kartą didinama, urbanizacijos lygis. Miesto teritorija sudaro 410 km^2, o užstatyta – 104 km^2, t. y. vos 26 % šio ploto. Užstatytos teritorijos apgyvendinimo tankumas – 5 317 gyv. sk./km^2 – yra vienas mažiausių Lietuvoje ir lyginant su Kopenhaga, Helsinkiu, Stokholmu, Ryga, Varšuva, Viena ir Praha (miestais, kurie įvairiais aspektais gyventojų ir ekspertų apklausų metu minimi kaip sektini pavyzdžiai). Kitos priežastys – urbanizuotinų teritorijų perteklius miesto pakraščiuose, kur neišplėtota socialinė ir inžinerinė infrastruktūra, mažas gatvių tinklo tankis (2,4 km/km^2).

Vakaruose žinoma padėtis mieste, vadinama *NIMBY* sindromu (ne mano kieme), kai žmonės tampa aktyvūs ir labiausiai prieštarauja plėtrai, jeigu ji planuojama greta jų gyvenamosios vietos. Vilniečiai – ne išimtis: jie sutinka su tuo, kad mieste trūksta ir būstų, ir paslaugų, ir naujų darbo vietų, tačiau yra konservatyvūs naujos plėtros ir rekonstrukcijos atžvilgiu esamuose gyvenamuosiuose rajonuose (7 pav.). Penktadalis

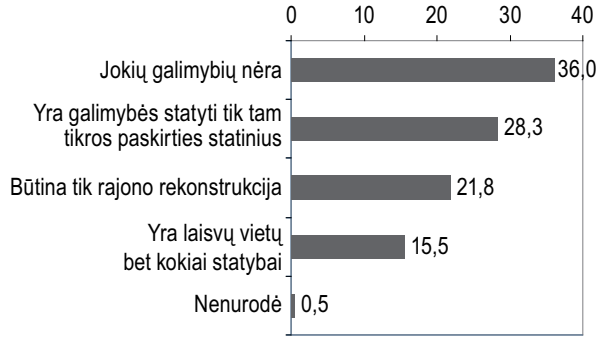


6 pav. Svarbiausios Vilniaus problemos remiantis gyventojų vertinimo rezultatais, 2005 m.
Fig 6. Key problems of Vilnius according to citizens' assessment results, 2005

vilniečių yra nusistatę naujos plėtros atžvilgiu, ypač Centro, Žvėryno, Antakalnio, Rasų gyventojai, palankiausiai į tai žiūri Medžiakalnio, Kuprioniškių, Kirtimų, Grigiškių, Tarandės gyventojai. Tai rodo, kad įgyvendinant bendrąjį planą gali būti konfliktų, nes nauja plėtra ir esamų rajonų rekonstrukcija – svarbūs naujo bendrojo plano reglamentai, – kai kuriems gyventojams nėra patrauklūs.

Taikant Lenkijos sociologų sukurtą *Spearm* metodiką, atlikti gyventojų nuomonės apie naują plėtrą ir rajonų rekonstrukciją priklausomybės nuo amžiaus, išsilavinimo, uždarbio ir sėslumo veiksnių tyrimai (1 lentelė) [32]. Išskirtos tokios amžiaus grupės (16–9; 20–24; 25–34; 35–44; 45–54; 55–64 65–74), sėslumo grupės (nuo gimimo; >10 metų; 5–10 metų; <5 metų), išsilavinimo grupės (pradinis, pagrindinis, bendrasos vidurinis, specialusis vidurinis, aukštasis ir nebaigtas aukštasis) ir pajamų grupės (iki 350 Lt; 350–700 Lt ; 700–1 500 Lt; >1 500 Lt).

Tyrimų rezultatai leidžia teigti, kad dėl esminių bendrojo plano reglamentų – naujos plėtros ir rekonstrukcijos esamose teritorijose – gyventojų nuomonė nėra vieninga ir priklauso nuo amžiaus, gyvenimo mieste trukmės, pajamų ir išsilavinimo. Vyresni, sėslesni vilniečiai konservatyviau žiūri į bet kokias statybas. Išsilavinę ir turtingesni vilniečiai linkę palaikyti rekonstrukciją ir nėra kategoriški naujos plėtros atžvilgiu. Įgyvendinant bendrąjį planą, rengiant detaliuosius, specialiuosius planus, turi būti tiriama gyventojų nuomonė, nes tai galėtų sušvelninti galimų konfliktų padarinius. Tai rodo, kad miesto transformacijos, ypač esamuose gyvenamuose rajonuose, turi būti vykdomos labai pamatuotai, nes nėra pastato, žemės lopinėlio, kuris paprasčiausiai „ištirptų“ bendrojo plano reglamente – už jų slypi žmonių gyvenimas ir jo perspektyvos.



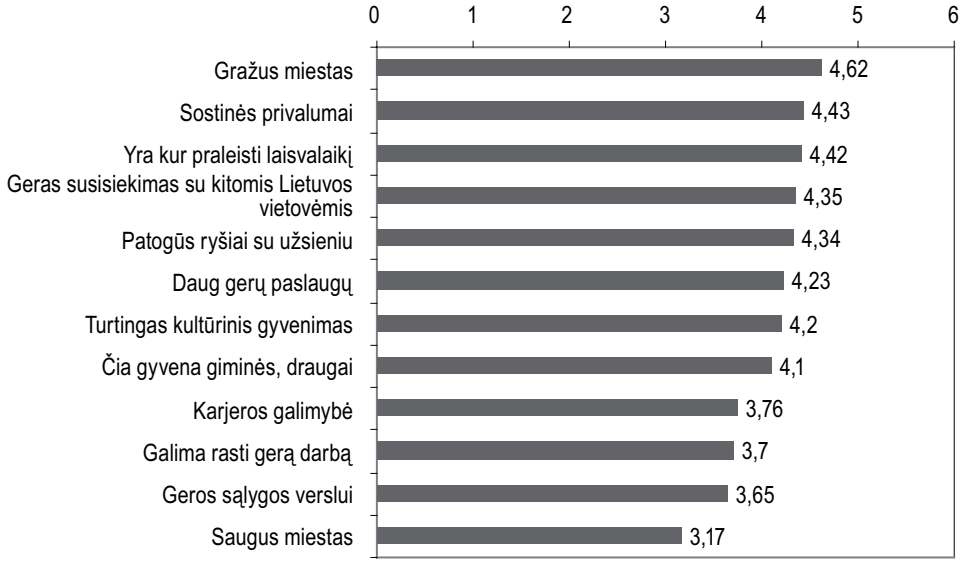
7 pav. Naujos plėtros galimybių gyvenamuosiuose rajonuose vertinimas remiantis gyventojų apklausos rezultatais, 2005 m.
Fig 7. Assessment of new development possibilities in residential areas according to the citizen poll results, 2005

Tirta visuomenės nuomonės apie miestą ir jo įvaizdį kaita, lyginant 2005 metų apklausų rezultatus su 2001 metų apklausų rezultatais (8 pav.) [33]. Jie rodo, kad miesto patrauklumą vilniečių akimis daugiau lemia: miesto grožis, jo, kaip sostinės, privalumai, galimybė gerai praleisti laisvalaikį. Aktualesnis tapo susisiekimas su kitais Lietuvos miestais ir užsieniu, nes sostinės gyventojai vis daugiau keliauja, ilsisi už miesto. Tačiau galimybė gauti darbą, daryti karjerą, saugumo jausmas, geros sąlygos verslui, kurie labai svarbūs vertinant gyvenimo kokybę Vakarų miestuose, vilniečių rečiau siejami su miesto patrauklumu.

„Miestas nėra tik mechaniška gyventojų sankaupa. Medžiaginės miesto formos daro įtaką žmonių jausenai ir mintims, o mintys formuoja regimąjį pasaulį“, – pažymi lietuvių kultūrologas prof. A. Gaižutis. Remdamiesi šia išvada, galime teigti, kad miesto transformacijos yra susijusios su gyventojų vertybinių nuostatų kaita,

1 lentelė. Naujų ir papildomų statybų vertinimo rezultatai priklausomai nuo gyventojų amžiaus, išsilavinimo, pajamų, sėslumo
Table 1. Citizens' assessment of new and additional construction depending on age, education, incomes, settled way of life

Atsakymas	Išsilavinimas	Sėslumas	Pajamos	Amžius	Nuomonės priklausomybė nuo veiksnių
Jokių galimybių nėra	0	+0,6	–0,43	+0,93	Priklauso nuo amžiaus ir pajamų. Nepriklauso nuo išsilavinimo.
Būtina tik rekonstrukcija	+0,9	–0,8	+0,43	–0,06	Priklauso nuo išsilavinimo ir sėslumo.
Yra laisvų vietų bet kokiai statybai	–0,9	–0,2	–0,75	–0,19	Daugiausia priklauso nuo išsilavinimo ir pajamų.
Galimybė tik statyti naujus namus	+0,3	0	+0,59	–0,89	Daugiausia priklauso nuo amžiaus ir pajamų. Nepriklauso nuo sėslumo.



8 pav. Vilniaus, kaip miesto, patrauklumo vertinimas remiantis gyventojų apklausos rezultatais, 2005 m.
Fig 8. Assessment of Vilnius attractiveness according to the citizen poll results, 2005

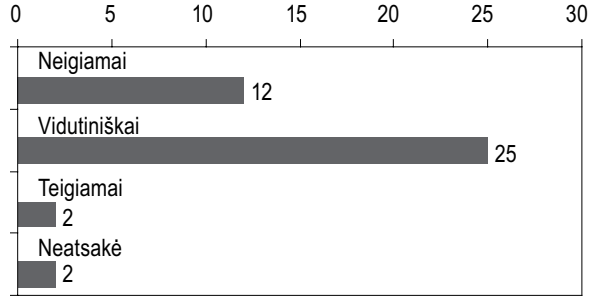
o urbanistikos raida akivaizdžiai rodo šalies, vietovės kaitos kokybę. Tyrimai patvirtina Vilniaus urbanistinių transformacijų ir visuomenės nuostatų prieštaringumą, neduoda atsakymo į klausimą, kiek miesto teritorijų planavimas atspindi visuomenės vertybines nuostatas, kurios kinta daug lėčiau nei sparčiai vykstančios technologinės pažangos nulemtos fizinės aplinkos transformacijos. Tokioje situacijoje, kai visuomenė neturi pakankamai žinių apie miesto plėtros inžineriją, o visuomenės interesas aiškiai apibrėžtas, visuomenės dalyvavimo procesas yra prieštaringas, neaišku, kiek jis atitinka darniosios plėtros tikslus.

5. Vilniaus miesto bendrojo plano vertinimo, remiantis ekspertų nuomone, rezultatai

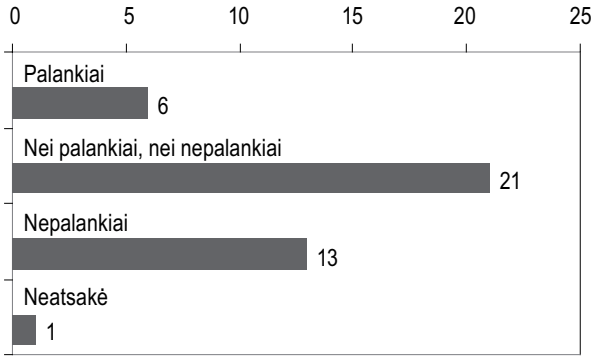
Ekspertai vertino miesto įvaizdžio, pažangos, urbanistinių struktūrų deformacijų, taip pat ir Lietuvos teritorijų planavimo sistemos ir visuomenės dalyvavimo teritorijų planavimo procese rezultatus. Pastangas suformuoti miesto įvaizdį Europoje ir pasaulyje dauguma ekspertų vertino kaip pakankamas, tačiau 11 ekspertų, jas vertindami kaip nepakankamas, pataria pasitelkti Kopenhagos, Stokholmo, Helsinkio Prahos, Vienos, Berlyno patirtį, taip pat jie mini Estijos sostinę Taliną ir siūlo pasinaudoti Kopenhagos ir Malmės, Vienos ir Bratislavos – miestų junginių – patirtimi. Miesto pažangą ekspertai vertina palankiai, pasak jų, daugiausia padaryta tvarkant teritorijas centrinėje miesto dalyje (Senamiesčio restauravimas, statybos dešiniajame Neries krante); plečiant verslo, prekybos objektų, viešbučių, gyvenamųjų namų statybą ir paslaugas; pritraukiant investicijas į miestą. Vertindami pažangą jie mini šiuos indikatorius: miesto teritorijų plėtros suderinimas; transporto sistemos plėtra (kelių infrastruktūra), transporto srautai; mikrorajonų renovacija; kultūros ir gamtos paveldo išsaugojimas; aplinkos kokybė (rekreacijos zonos, želdynų ir želdynų tvarkymo politika).

Strategiškai svarbūs objektai: visuomenės dalyvavimas miesto plėtros planavimo procese; teritorijų planavimo sistema ir praktika, taip pat ir miesto urbanistinės struktūros – centro ir periferijos disproporcijos – buvo įvertinti pagal kiekybinę sistemą. Apklausos rezultatai rodo, kad dabartinę teritorijų planavimo sistemą ir praktiką (9 pav.) ekspertai vertina ne itin teigiamai.

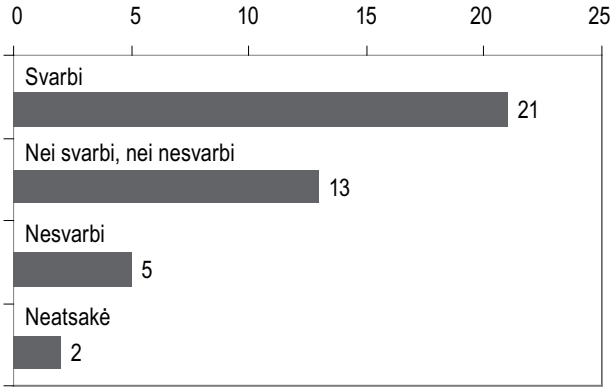
Vertindami ir apibendrindami visuomenės dalyvavimo miesto plėtros procese situaciją, ekspertai nebuvo



9 pav. Dabartinės teritorijų planavimo sistemos ir praktikos vertinimas remiantis ekspertų apklausos rezultatais, 2005 m.
Fig 9. Assessment of the present territory planning system and practice according to the expert poll results, 2005



10 pav. Visuomenės dalyvavimo miesto plėtros planavimo procese vertinimas remiantis ekspertų apklausos rezultatais, 2005 m.
Fig 10. Estimation of public involvement in urban development planning process according to the expert poll results, 2005



11 pav. Centro ir periferijos disproporcijų problemos vertinimas remiantis ekspertų apklausos rezultatais, 2005 m.
Fig 11. Estimation of disproportions between the centre and periphery according to the expert poll results, 2005

vieningi – daugiau nė pusė iš jų laikėsi neutralios pozicijos, trečdalis apie ją atsiliepė nepalankiai, o 6 apklausoje dalyvavę ekspertai ją vertino palankiai (10 pav.).

Vertindami Vilniaus centro ir kitos miesto dalies urbanistinių struktūrų problemą, ekspertai, nors ir nepavadino padėties kritine, tačiau daugiau nei pusė iš jų buvo linkę šią problemą laikyti itin svarbia. Šiek tiek daugiau nei ketvirtadalis ekspertų leikėsi neutralios pozicijos, o aštuntadalio apklaustųjų manymu, centro ir periferijos problema nėra svarbi (11 pav.).

Ekspertų apklausų rezultatai įvertinti parenkant naujus planavimo metodus ir kuriant miesto erdvinę planinę struktūrą. Skirtingai nei ankstesniame plane, jie nereglamentuoja atskiro sklypo plėtros, bet apibrėžia miesto urbanistinę politiką didesnių nei 5 ha teritorijų atžvilgiu, nurodo, koks turi būti urbanizuotų teritorijų užstatymo intensyvumas ir aukštingumas, kokios yra perspektyviosios veiklos, visuomeniniai ir darbo vietų centrai, plėtros prioritetai.

6. Ekspertinių vertinimų suderinamumas

Lietuvos teritorijų planavimo praktikoje susiklostė tradicija remtis ekspertų nuomonėmis pagrindžiant situaciją, formuojant sprendinius, bet nenagrinėjama, kiek jos yra vienodos (suderintos) ir ar gali būti laikomos autoritetingu pagrindu, kuriuo galima būtų remtis. Nors abu Vilniaus miesto bendrieji planai buvo parengti remiantis ekspertų išvadomis, tačiau rengiant antrąjį planą visuomenės, ypač verslo, domėjimasis bendruoju planu labai padidėjo, buvo siekiama sprendinius keisti konkrečių asmenų, interesų grupių naudai. Esant tokiai situacijai, pirmą kartą miestų teritorijų planavimo praktikoje buvo taikyti matematinės statistikos metodai, sukurti anglų matematiko M. Kendall [34].

Pagal M. Kendall, ekspertų nuomonių suderinamumo lygį nustato konkordancijos koeficientas, kurio taikymo galimybėms tyrinėti Lietuvoje skirta nemaža teorinių ir praktinių darbų [35, 36]. Straipsnyje pateikiamas taikytos metodikos aprašymas.

Apklausoje dalyvavo keturios ekspertų grupės – po dešimt skirtingų sričių ekspertų: urbanistų, ekonomistų, verslo, mokslo atstovų. Kiekvienos grupės ekspertai kiekybiškai įvertino strategiškai svarbius objektus:

1 objektas – visuomenės dalyvavimas miesto plėtros planavimo procese;
2 objektas – teritorijų planavimo sistema ir praktika;
3 objektas – miesto urbanistinės struktūros – centro ir periferijos disproporcijos.

Trijų objektų vertinimai, atlikti pagal dešimties balų sistemą, pateikti 2 lentelėje.

2 lentelė. Ekspertų vertinimai pagal dešimties balų sistemą
Table 2. Expert assessments by 10-point grading system

Eksp./ /obj.	I ekspertų grupė (urbanistai)	II ekspertų grupė (ekonomistai)	III ekspertų grupė (verslininkai)	IV ekspertų grupė (mokslininkai)
1	2 3 2 2 2 8 8 10 7,5 5	3 7 6 9 5 8 3 3 5 8	5 4 6 5 4 4 7 7 7 7	4 3 6 8 7 5 5 7 3 5
2	5 5 7 9 9 9 10 10 6 10	3 8 7 9 9 9 7 5 6 4	3 4 9 6 10 3 9 4 8 10	8 5 6 8 10 6 9 8 8 8
3	3 5 4 3 3 7 2 3 7,5 3	3 3 6 7 6 4 3 5 3 4	6 5 3 5 4 3 6 5 4 5	8 5 5 7 7 3 6 7 5 4

3 lentelė. Ekspertų nuomonių suderinamumo vertinimas
Table 3. Experts' compatibility assessment

	I grupė (urbanistai)	II grupė (ekonomistai)	III grupė (verslininkai)	IV grupė (mokslininkai)	Visi ekspertai
Konkordancijos koeficientas	0,37	0,41	0,11	0,48	0,30
χ^2 reikšmė (kritinis dydis >5,99)	7,4	8,15	2,15	9,60	24,05
Išvados	Suderintos	Suderintos	Nesuderintos	Suderintos	Suderintos

Įvertintas kiekvienos atskirai paimtos grupės suderinamumo laipsnis, taip pat ir visų keturių ekspertų grupių suderinamumas.

Konkordancijos koeficientui skaičiuoti atliktas objektų rangavimas. Svarbiausiam rodikliui suteiktas rangas, lygus 1, antram pagal svarbumą – rangas 2 ir t. t. Vertinimai (i = 1, ..., m; j = 1, ..., r) sudaro: rodiklių skaičius m = 3 ir ekspertų skaičius r = 10 (kiekvienoje grupėje).

Konkordancijos koeficientas W apskaičiuojamas taikant formulę:

$$W = \frac{12S}{r^2 m(m^2-1)}; \qquad (1)$$

čia $S = \sum_{i=1}^{m}(c_i - \overline{c})^2$, $c_i = \sum_{j=1}^{r} c_{ij}$ ir vidurkis $\overline{c} = \frac{\sum_{i=1}^{m} c_i}{m}$.

Jei ekspertų nuomonės suderintos, konkordancijos koeficiento W reikšmė arti 1, jei vertinimai labai skiriasi, W reikšmė arti 0.

Atsitiktinis dydis

$$\chi^2 = Wr(m-1) = \frac{12S}{rm(m+1)} \qquad (2)$$

pasiskirstęs pagal χ^2 skirstinį su $v = m - 1$ laisvės laipsniu. Pagal pasirinktą reikšmingumo lygmenį α (praktikoje α reikšmė paprastai yra 0,05 arba 0,01) iš χ^2 skirstinio lentelės su $v = m - 1$ laisvės laipsniu rasta kritinė reikšmė χ^2_{kr} . Jei apskaičiuota pagal (2) formulę χ^2 reikšmė didesnė už χ^2_{kr} , tai laikoma, kad ekspertų vertinimai yra suderinti.

Visų keturių ekspertų grupių nuomonių suderinamumo, taip pat visų sujungtų grupių ekspertų nuomonių suderinamumo vertinimo rezultatai pateikti 3 lentelėje.

Skaičiavimai parodė, kad pirmosios, antrosios, ketvirtosios grupės ir visų ekspertų apskaičiuotos χ^2 reikšmės didesnės už kritines χ^2_{kr} = 5,99 reikšmes, paimtas iš χ^2 skirstinio lentelės su $v = 3 - 1 = 2$ laisvės laipsniu ir reikšmingumo lygmeniu α = 0,05, todėl galima teigti, jog ekspertų nuomonės yra suderintos. Trečiosios grupės ekspertų, atstovaujančių verslui, apskaičiuota χ^2 reikšmė mažesnė už kritinę χ^2_{kr} = 5,99 reikšmę, tai įrodo, kad šios grupės ekspertų nuomonė gerokai skiriasi.

6. Išvados

1. Taikyti šiuolaikiniai planavimo metodai, paremti sukaupta darbo patirtimi ir Vakarų praktika, leido parengti naujos kokybės Vilniaus miesto bendrąjį planą iki 2015 metų, kuris sudaro galimybę siekti darniosios plėtros, aukštesnės gyvenimo kokybės ir atspindi viso miesto visuomenės interesus ir vertybines nuostatas.
2. Reprezentatyvios gyventojų ir ekspertų apklausos, atliktos taikant indikatorių sistemą ir remiantis viešo sprendinių svarstymo rezultatais, leido atskleisti esamos būklės specifiką (išryškino vidinius ir išorinius veiksnius, urbanistinių struktūrų deformacijas) ir pagrįsti miesto bendrojo plano sprendinių paieškas.
3. Pirmą kartą Lietuvos teritorijų planavimo srityje pritaikyti matematiniai metodai leido įvertinti bendrojo planavimo ekspertinių vertinimų rezultatų patikimumą, kuris patvirtino nuostatas apie tai, kad Vilniaus miesto bendrojo plano sprendinių kokybės paieškas riboja tebesiformuojanti, neužbaigta Lietuvos teritorijų planavimo sistema, prieštaringas visuomenės dalyvavimo šiame procese veiksnys ir paveldėtos urbanistinių struktūrų deformacijos. Šios problemos turi būti kuo skubiau išspręstos įvertinant ES urbanistinę politiką ir teikiamos paramos galimybes, konsultuojantis su vietos ir tarptautiniais mokslo ir praktikos ekspertais, visuomene.
4. Taikyti matematiniai metodai yra perspektyvūs besiplečiančios rinkos ir demokratėjančios visuomenės sąlygomis, kai tenka remtis prieštaringa visuomenės, ekspertų nuomone, kurios suderina-

mumą būtina įvertinti. Matematiniai metodai gali būti taikomi tuo atveju, kai apklausų metu buvo taikytas kiekybinis objektų vertinimas.

5. Ekspertų apklausų rezultatų tyrimai leidžia teigti, kad ekspertai urbanistai, ekonomistai ir mokslininkai padėtį teritorijų planavimo sistemoje ir urbanistines deformacijas vertina panašiai, jų nuomonė skiriasi nuo verslininkų nuomonės. Pastarųjų nuomonę formuojantys veiksniai turėtų būti nuodugniau ištirti, nes verslas yra aktyviausias miesto plėtros veiksnys, be jo darnioji plėtra neįmanoma.
7. Gyventojų apklausų rezultatų tyrimai atskleidė bendrojo plano reglamentų, naujų statybų ir rekonstrukcijos esamose teritorijose įgyvendinimo problemas, kurios gali būti sušvelnintos bendrojo plano įgyvendinimo metu, jei rengiant detaliuosius ar specialiuosius planus būtų atlikti gyventojų nuomonės priklausomybės nuo socialinių ir ekonominių veiksnių (amžius, sėslumas, ekonominė padėtis) tyrimai.
8. Apklausų apie bendrojo plano rezultatai rodo, kad visuomenės vertybės kinta lėčiau nei fizinės transformacijos ir technologinė pažanga. Vilniaus mieste vykstančios transformacijos ir visuomenės mentalitetas pasižymi prieštaringumu, neturime aiškaus atsakymo į klausimą, ar miesto teritorijų planavimas atspindi visuomenėje susiformavusių vertybių sistemą, ar jis yra pažengęs į priekį, skatina darnesnę plėtrą. Prieštaringumo grėsmę didina esama teritorijų planavimo teisinė bazė, kuri skatina visuomenės dalyvavimą, bet nenusako šio proceso tikslo ir tiesiogiai nekalba apie visuomenės interesą fizinėje aplinkoje, kuriuo valstybė turi rūpintis ir kurį turi ginti.

Literatūra

1. BARDAUSKIENĖ, D. *Vilniaus urbanistikos savitumai Europos Sąjungos kontekste.* Vilnius: Vilniaus dailės akdemijos leidykla, 2006, p. 17–28.
2. BARDAUSKIENĖ, D. Miestų plėtros gairės XXI amžiui. *Urbanistika ir architektūra*, 1996, Nr. 2 (22), p. 21–26.
3. DAUNORA, Z. Gyvenimas be strategijos. Iš *Lietuvos mokslas*, t. IV, 1996, p. 51–58.
4. VYŠNIŪNAS, A. Idėjos, koncepcijos, mitai ir utopijos. Architektūrinių-urbanistinių idėjų bei koncepcijų kaita. *Urbanistika ir architektūra*, 2004, t. XXVII, Nr. 3, p. 103–107 .
5. BURINSKIENĖ, M. *Subalansuota miestų plėtra.* Vilnius: Technika, 2003.
6. STAUSKAS, V. Lietuvos urbanistikos aspektai Europos Sąjungos prioritetų kontekste. *Urbanistika ir architektūra*, 2002, t. XXVI, Nr. 2, p. 70–75.
7. BARDAUSKIENĖ, D.; VANAGAS, J. Vilniaus ir Kauno dvimiesčio strateginio plano pagrindimas. *Urbanistika ir architektūra,* 2003, t. XXVII, Nr. 4, p. 170–178.
8. RUBAVIČIUS, V. Globalizuojamas bei globalizuojantis miestas – tinklų ir srautų mazgas. *Urbanistika ir architektūra,* 2005, t. XXIX, p. 3–12.
9. DAUNORA, Z.; JUŠKEVIČIUS, P. *Regional planning in Lithuania – experiences and challenges. Spatial planning and urban development in the new EU member states.* Ashgate Publishing limited, England, 2006, p. 77–94.
10. GAIŽUTIS, A. Apie miestą – vertybių mediumą. *Santara*, 2005, Nr. 45, p. 16–25.
11. BUIVYDAS, R. *Architektūra: pozityvai ir negatyvai*. Vilnius: Ex Arte, 2006.
12. BUČAS, J. Išsaugojimo ir plėtros dilema statyboje. Iš Pažangioji statyba. *Konferencijos pranešimai*, Kaunas, 2006.10. 26–27.
13. JUŠKEVIČIUS, P. Gyvenimo kokybė ir darnioji plėtra urbanistikoje. *Urbanistika ir architektūra*, 2005, t. XXIX, Nr. 4, p. 174–181.
14. European Cities Sustainable Development Charte. Aalborg, 1994.
15. ARNOULD, P.; CLÉMENT, V. *Forêts et développement durable. De' impératif de la durabilité à la question controversée des indicateurs*. Historiens et Géographes (Colloque de l'UGI, Glasgow), 2004, p. 163–174.
16. *Sustainable city and mobility*. L'Observatoire universitaire de la Ville et du Developmnet durable, Institut de Geographie, Universitete de Lausanne, No 4, 2002 (in france).
17. NEWTON, P. *Urban form and environmental performance.* London: Spon, 2000, p. 46–54.
18. FLYNN, P.; BARRY, D.; HEINTZ, T. Sustainability & quality of life indicators: towards the integration of economic, social and environmental measures. *The Journal of Social Health*, Fall 2002, Vol 1, No 4.
19. EUROCITIES/EDURC. Development strategies in European Cities. 2000 [žiūrėta 2004 m. liepos 4 d]. Prieiga per internetą: <www.eurocities.org>
20. Council of Europe. Urban Charte. Strasbourg, publishing and documentation service, 1993.
21. *The Egan Review Report. Skills for sustainable communities.* UK, RIBA Enterprises Ltd, April 2004.
22. *Public participation in municipal territorial planning process.* Canadian Urban Institute, 1998.
23. ANTHONY, M. TUNG. *Didžiųjų pasaulio miestų apsauga*. Prof. Kazio Šešelgio biblioteka. Kaunas, 2005.
24. BARDAUSKIENĖ, D. City planning in a new geopolitical situation: the case of Vilnius. Transformation, cooperation, and conversion In *NATO ASI Series. Science and Technology Policy*, Vol 7. Netherlands: Kluwer Academic Publisher, 1996, p. 25–30.
25. SĮ „Vilniaus planas". Vilniaus miesto bendrasis planas iki 2005 m. Vilnius, 1998.
26. SĮ „Vilniaus planas". Vilniaus miesto strateginis planas 2011 m. Vilnius, 2002.
27. BARDAUSKIENĖ, D.; SINKEVIČIUS, L. Monitoring system for Vilnius city strategic plan 2002–2011. *Environmental Research, Engineering and Management*, 2004, No 1, p. 89–94.

28. Vilniaus miesto bendrasis planas iki 2015 metų. SĮ „Vilniaus planas“. Vilnius, 2004–2007.
29. Vilniaus miesto gyventojų apklausos ataskaita. UAB „RAIT“. Vilnius, 2005.
30. Vilniaus miesto ekspertų apklausos ataskaita. UAB „RAIT“. Vilnius, 2006.
31. Vilniaus miesto bendrojo plano iki 2015 metų esamos būklės ataskaita. Vilnius, 2005.
32. SZANIAWSKI, K. *Metody statystyczne w sociologii*. Warszawa: Panstwowe wydawnictwo naukowe, 1968.
33. Vilniaus miesto gyventojų apklausos ataskaita. UAB „SIC“. Vilnius, 2001.
34. KENDALL, M. *Rank correlation methods.* London: Griffin, 1970.
35. PODVEZKO, V. Ekspertų įverčių suderinamumas. *Ūkio technologinis ir ekonominis vystymas*, 2005, Vol 11, No 2, p. 101–107.
36. GINEVIČIUS, R. and PODVEZKO, V. Quantitative evaluation of the strategic potential of enterprises. *Business: Theory and Practice,* 2004, Vol 5, No 1, p. 3–9.

CITY MASTER PLAN AND EXPERT ASSESSMENTS

D. Bardauskienė

Abstract. After the restoration of independence Lithuanian cities underwent big urban transformations which frequently took place without any clear strategy and master plans. Attention to urban planning intensified after Lithuania's accession to the European Union. General planning works revealed trends of the planning system of cities and Lithuanian territories on the whole, but they did not give a proper answer to what extent the system complies with sustainable development targets, values of society's feeling and thinking.

In this situation the second Master Plan of Vilnius City was drawn after the restoration of independence. Planning methods based on the results of expert evaluations and public process enabled to substantiate the solutions: to determine internal and external factors of urban development, transformations of urban structures, values of society. Compatibility of expert opinions verified by applying mathematical methods demonstrated high compatibility of the results of expert polls on Vilnius City Master Plan.

A conclusion is made that Vilnius City Master Plan till 2015 reflects the interests and values of all the citizens and provides prerequisites for sustainable development. Successful implementation greatly depends on external factors, including solution of the problems of territory planning system and internal factors the key of which is reduction of differences between the city centre and outskirts. It is revealed that public rights to participate in the formation of cities are not adequate to knowledge and contribution to the implementation.

Keywords: sustainable development, territory planning, open planning process, master plan, expert assessment, values of society.

DALIA BARDAUSKIENĖ

Architect, director of Lithuanian Real Estate Development Association, Lukiškių g. 5, LT-01108 Vilnius, Lithuania.
E-mail: dalia.bardauskiene@lntpa.lt

First degree in Architecture, Vilnius Gediminas Technical University, 1975. Membership: member of Lithuanian Association of Architects and Knowledge Economy Forum; associated expert of Canadian Urban Institute. Employment: Pakruojis Municipality, chief architect; the Ministry of Construction and urbandesign; Vilnius Municipality, Master Planning Division; director of Old Town Renewal Agency; advisor of the Prime Minister and the Mayor of Vilnius city for urban and integrated urban conservation issues; Director of Lithuanian Real Estate Development Association, Research interests: sustainable development ideology; strategic urban planning methodology.

Publications: author and co-author of over 20 research papers in national and international magazines, books, conferences, seminars. Projects: Pakruojis city master plan; Vilnius city master plan till 2005; Vilnius City Master Plan till 2015; Vilnius City Strategic Plan till 2011; Vilnius City Strategic Plan monitoring system.