

VISUOMENĖS DALYVAVIMO URBANISTINIO PLANAVIMO IR
PROJEKTAVIMO PROCESUOSE REALIJOS IR
PERSPEKTYVOS

Matas Cirtautas

*Vilniaus Gedimino technikos universitetas
El. paštas urblaboratorija@gmail.com*

Santrauka. Lietuva yra viena iš tų šalių, kuriose visuomenės dalyvavimas planuojant teritorijas yra formalus ir griežtai procedūriškai reglamentuotas procesas. Vienakryptis ir nelankstus bendravimas tarp urbanistinio planavimo ir projektavimo darbų organizatorių ir tiesioginių planavimo veiksmų poveikį patiriančių gyventojų grupių yra būdingas daugeliui pasaulio šalių. Nesutarimai ir konfliktinės situacijos prieš pusę amžiaus paskatino naujų urbanistinio planavimo proceso organizavimo metodų atsiradimą išsivysčiusiose šalyse. Dabar mes galime pasimokyti iš šių šalių patirties ir kryptingai taikyti efektyvesnius visuomenės dalyvavimo planavimo procesuose modelius. Tiesa, nereikėtų idealizuoti svetimų planavimo sistemų ir kopijuoti tiek jų privalumus, tiek trūkumus – turėtume suvokti savo gyvenamojo laiko ir erdvės realijas, įvertinti regiono savitumus bei patirtį ir orientuotis į ilgalaikius kokybinius urbanistinio planavimo bei projektavimo sistemos pokyčius. Straipsnyje apžvelgiami kai kurie urbanistinio planavimo ir projektavimo procesai, perteikiantys visuomenės įtakos augimo tendencijas su miestų ir jų regionų vystymusi susijusiose srityse. Visa tai nagrinėjama VGTU Urbanistikos katedros Urbanistinės analizės mokslo laboratorijos mokslinės ir praktinės veiklos kontekste.

Reikšminiai žodžiai: urbanistinis planavimas, urbanistinis projektavimas, visuomenės dalyvavimas, dalyvaujamas planavimas.

Įvadas

Šiuo metu VGTU Urbanistikos katedros Urbanistinės analizės mokslo laboratorija (UAML) žengia pirmuosius žingsnius naujos veiklos link – tarpininkavimo tarp teritorijų planavimo organizatorių (savivaldos institucijų) ir tiesioginių planuojamos aplinkos naudotojų (teritorinių bendruomenių) urbanistinio planavimo ir projektavimo srityje. Ankstesnėje UAML veikloje nebuvo galimybių planavimo darbus ar įvairius tyrimus vykdyti tiesiogiai įtraukiant atsakingas valstybines ar savivaldos institucijas, nevyriausybines organizacijas ir gretimų sklypų savininkus ar investuotojus į demokratišką dialogą, kuris leistų rasti tinkamiausią teritorijos vystymo sprendinį. Nors panašaus pobūdžio viešojo planavimo procesai paprastai vykdomi remiantis geriausiomis viešųjų ryšių (angl. *public relations*) akcijų tradicijomis ir yra santykinai dažnas reiškinys, tačiau jie neturi nieko bendro su kompleksiniu urbanistinio planavimo ir projektavimo procesu, kai teritorijų vystymo sprendinių kokybė ir kitos charakteristikos (socialinis poreikis, sprendinių funkcinis lankstumas ir ekonominis pagrįstumas ir kt.) yra užkoduoti jau pradinuose situacijos analizės ir projekto kūrybos etapuose.

LR teritorijų planavimo teorijoje ir ypač – kasdienėje praktikoje integruoto bei proceso interaktyvumu besiremian-

čio urbanistinio planavimo ir projektavimo sritis dar neturi susiformavusių aiškių tradicijų, o tiksliau, kol kas yra palikta oficialiosios planavimo kultūros nuošalyje. Daugelio užsienio šalių planavimo procesų praktikoje bandymai įtraukti teritorinių bendruomenių narius į jų gyvenamosios erdvės formavimą (didinti informacijos pasiekiamumą, užsitikrinti grįžtamąjį ryšį tarp proceso dalyvių) yra gausūs ir pakankamai efektyvūs¹, netgi daugiau – tai laikoma esminiu pilietinės visuomenės ir demokratijos įrankiu (Blanc *et al.* 2005). Siekiant identifikuoti analogiškus procesus LR teritorijų planavimo teisinėje bazėje randami tik abstraktūs *viešojo intereso*, *socialinio užsakymo* terminai arba su jais praktiškai susiję *visuomenės informavimo*, *viešųjų konsultacijų* ir *viešosios ekspozicijos* procedūrų aprašai (Visuomenės... 1997), nurodantys tik į linijinį vienakryptį teritorijų planavimo procesą bei jo procedūrinę kontrolę.

Kartais savivaldos institucijų inicijuoti ir profesiniu požiūriu pažangūs bei atitinkantys realų socialinį užsakymą strateginiai projektai patiria fiasko arba jų įgyvendinimas būna pristabdomas vien dėl organizuotų gyventojų grupių ar pavienių asmenų veiksmų. Spartus teritorinių bendruomenių

¹ Tą įrodo tiek planavimo praktikoje, tiek akademinėje erdvėje pastebima specifinių anglišku terminu gausa: *bottom-up planning*, *participatory planning / design*, *co-design* ir t. t.

skaičiaus augimas pastaraisiais metais yra susijęs ne vien su bendromis ES regioninės politikos tendencijomis², bet ir su įsisenėjusiomis praktinės teritorijų planavimo srities ydomis, o susidariusių problemų nebeįmanoma išspręsti vien formaliomis ir teisiškai reglamentuotomis priemonėmis, nes ir jos pačios yra netobulos (Pakalnis 2010; Juškevičius, Gaučė 2010).

Kyla natūralus klausimas, ar šiandieninė teritorijų planavimo teisinė bazė, o tiksliau jos fragmentinis lopymas, ir yra tai, ką mes galime padaryti geriausio, siekdami keisti susiklosčiusią padėtį į gerąją pusę? Nesenos konfliktinės situacijos dėl stambiųjų atliekų aikštelių, taršių pramonės ar gamybos objektų išdėstymo (nerūšiuotų atliekų deginimo jėgainių), strateginių inžinerinių tinklų ir objektų (aplinkelių, geležinkelio linijų, elektros linijų trasų, vėjo jėgainių parkų) tiesimo tik parodo, kad metas iš esmės permąstyti teritorijų planavimo procesus reglamentuojančius teisės aktus, svarstyti įvairias teritorijų planavimo procesų optimizavimo alternatyvas.

Visgi UAML veikla apima kur kas siauresnę urbanistikos mokslo ir praktikos probleminę sritį, todėl šiame straipsnyje kalbėsime apie teritorinių bendruomenių įtraukimo į urbanistinio planavimo ir projektavimo procesus galimybes bei modelius. Sąlygiškai tai galima vadinti *interaktyvumu grįstu urbanistinio planavimo ir projektavimo procesu*.

Šio straipsnio pagrindinis tikslas yra ne pateikti pesimistinę teritorijų planavimo kultūros Lietuvoje prognozę, bet globalių tendencijų fone aptarti tą LR oficialios teritorijų planavimo veiklos *užribį* – *proceso interaktyvumo veiksnius ir priemones*, – kuris pastaruoju metu domina straipsnio autorių, o UAML pirmiausia, būdama *tarpdisciplininė platforma*, suteikia realią galimybę vystyti tokius tyrimus.

Oficialiosios teritorijų planavimo kultūros užribis

Visuomenėje ir įvairiose jos veiklos srityse galioja normos, taisyklės ir net tabu, reguliuojantys santykius tarp visuomenės narių. Viena iš tokių visuomenės veiklos sričių yra planavimas. Planuoti ar kaip kitaip koordinuoti visuomenės vystymąsi yra svarbi jos narių pareiga ir prievolė, kuri turi lemiamos įtakos žmonijos raidai³. Ne išimtis ir urbanisti-

nis planavimas bei gretutinės jam sritys – aplinkosauga, paveldosauga ir pan.

Žiniasklaidos priemonėse nušviečiamų konfliktinių teritorijų planavimo praktikos atvejų antraštės netgi galėtų tapti atskira literatūros mokslo šaka – groteskas ir sarkazmas čia žengia vienas šalia kito⁴. Todėl nenuostabu, kad bet koks planavimo procesas, net ir neprasisidėjęs, visuomenėje jau laikomas „bereikalingu nervų tampymu“, sukeliančiu ilgalaikius pokyčius visuomeninių santykių struktūroje. Tokius padarinius sukeliančius planavimo dokumentai, o tiksliau jų rengimo procesas, dažniausiai yra tipiniai centralizuoto (angl. *top-down*) planavimo pavyzdžiai.

Diskusijų dėl visuomenės dalyvavimo planavimo procesuose pradžia gali būti laikoma vaizdinga S. R. Arnstein (1969) „kopėčių“ metafora, kurią supaprastinus ir pritaikius teritorijų planavimo procesams, galima teigti, kad visuomenė į urbanistinio planavimo procesus įtraukiama tokiais būdais: 1) ją tik *informuojant* (žemiausioji pakopa), 2) *konsultuojantis* su ja ir 3) leidžiant jos nariams tiesiogiai *dalyvauti priimant sprendimus* (aukščiausioji pakopa) (Blanc *et al.* 2005). Panagrinėjus LR teritorijų planavimą reglamentuojančius teisės aktus matyti, kad juose minimos tik pirmosios dvi visuomenės įtraukimo galimybės⁵. Nuoseklesnei vietos gyventojų dalyvavimo planavimo procesuose galimybei šiuo metu neparanki ir pati LR teritorinė sąskaida – planuojami teritoriniai vienetai yra arba labai stambūs (apskritys, rajonai), arba per smulkūs (privatūs sklypai ar nedidelės jų grupės).

Vakarų šalyse plačiai paplitę tam tikri miestų problemoms spręsti ir jų urbanistinei, socialinei, ekonominei raidai valdyti skirti planavimo dokumentai (angl. *area-based initiatives, neighbourhood strategies, urban development programmes*) dažniausiai yra pažangūs savivaldos ar nacionalinės/regioninės valdžios institucijų ir vietos gyventojų darnaus bendradarbiavimo pavyzdžiai. Tiesa, išsivysčiusių šalių patirtis kompleksiniuose urbanistinio planavimo procesuose jau leidžia abejoti tokių planavimo procesų efektyvumu ir svarstyti galimybę orientotis tik į sektorinius socialinio pobūdžio miestų ar regionų problemų (skurdo, socialinės dezintegracijos, išsimokslinimo lygio ir kt.)⁶

² Įvairiuose kaimo vietovių bendruomenių raidos tyrimuose, skelbiamuose tinklalapyje www.bendruomenes.lt, pastaruosius 5–10 metų fiksuojamas ryškus oficialiai įregistruojamų teritorinių bendruomeninių organizacijų skaičiaus augimas. Kaip vienas iš šių reikšmingų lemiančių veiksnių minimas ES dosniai remiamas kaimo vietovių gyventojų bendruomenių (arba santalkų) kūrimasis socialinės, kultūrinės ir ekonominės veiklos pagrindu. Miestuose šie procesai lėtesni ir dažniausiai grindžiami neformaliųjų visuomenės grupių veikla.

³ Neatsakingas išteklių naudojimas ir tarša lėmė klimato pokyčius (globalaus atšilimo reiškinį), įvairias socialines ir ekologines katastrofas.

⁴ Neišsiplečiant galima paminėti keletą regioninių laikraščių antraščių, kurios atskleidžia tiek planavimo procesų rimtumą, tiek jų komiškumą: „Krovininiu traukiniu per kaimiečių gyvenimus“, „Šalies strateginis planas keičia kaimo gyventojų planus“ ir pan.

⁵ Visuomenės dalyvavimo teritorijų planavimo procese nuostatuose (1997) įvardinami šie su formaliu visuomenės aktyvumu siejami planavimo proceso etapai: *informavimas, susipažinimas, konsultacija, dalyvavimas, vieša ekspozicija, baigiamasis susirinkimas* ir kt.

⁶ Andersson *et al.* (2005) minėdami šią dilemą pabrėžia, kad dauguma miestų teritorijoms skirtų planavimo iniciatyvų sprendžia tik teritorijos fizinės ir socialinės aplinkos gerinimo (būsto atnaujinimas, paslaugų prieinamumas) ar atskirų visuomenės grupių integracijos

sprendimo būdus (Alcock 2004; Andersson *et al.* 2005).

Bendruoju atveju teritorijų planavimo dokumento rengimo būtinybę nustato centrinė valdžia (nacionalinės politikos gairėmis) arba jos įgaliotos vykdomosios valdžios, taip pat ir vietos savivaldos institucijos (tiesiogiai atsižvelgdamos į besiformuojantį socialinį užsakymą). Visgi teritorijų planavimo dokumentų rengimo kultūra įvairiose šalyse skiriasi kardinaliai – nuo pabrėžtinai sutelktos (koncentruotos) iki pavyzdinčiai decentralizuotos. Tokie skirtumai susidarė dėl istoriškai susiklosčiusių planavimo kultūros savitumų ir tradicijų⁷. Nors universalus modelio, tinkančio įvairios patirties kraštams, tikėtis neverta, negalima atmesti ir galimų istoriškai susiklosčiusių regionų planavimo sistemų trūkumų. Turint omenyje savivaldos lygmenį, patrauklus atrodo kai kuriose Vakarų valstybėse pasitaikantis urbanistinio planavimo ir projektavimo proceso organizavimo modelis, kai nustačius tam tikrų planavimo darbų reikalingumą ir dar neprasidėjus realioms darbams, konsultuojantis valstybinėms institucijoms ir nevyriausybiniams organizacijoms, nustatomi pačio planavimo proceso kiekybiniai ir kokybiniai parametrai (DCLG 2003). Tai ne tik leidžia kryptingai formuoti planavimo tikslus ir uždavinius, suvokti jų pagrįstumą, bet ir pritaikyti procesą konkrečiai urbanistinei situacijai, atsižvelgiant į jos savitumus, t. y. sprendžiamos problemos pobūdį ir išplitimo laipsnį, visuomenės aktyvumą, nuomonių įvairovę ir pan.

Gilinantys į urbanistinio planavimo procesų organizavimą, susidaro įspūdis, jog sklandžiau funkcionuoja tos planavimo sistemos, kuriose santykinai demitologizuoti⁸ tiek „neklystantys“ projektuotojai, tiek „visagaliai“ valdininkai. Tačiau nesiekama suabsoliutinti ir visuomenės kompetencijos dalyvaujant visuminiuose planavimo procesuose (Alcock 2004). Planavimo teoretikai netgi teigia, kad esminę šiuo laikotarpiu urbanistinio planavimo problemų dalį sudaro konfliktinių situacijų valdymo klausimai, ir apskritai miestų politika (administravimas ir planavimas) panašėja į kompleksiską ir fragmentuotą veiklą, galiausiai virsiančią sunkiai nuspėjamu bei kontroliuojamu politinės veiklos lauku (Pløger 2004).

(skurdo prevencija ir imigrantų socializacija) klausimus, o jau pats tokio pobūdžio problemų koncentracijos faktas yra neigiama miesto ar urbanizuoto regiono raidos tendencija. Be to, lokalus tokių problemų sprendimas paliečia ne visas socialines grupes ir asmenis, kuriems tokia pagalba reikalinga.

⁷ Europos Sąjungos kontekste teisė formuoti planavimo kultūrą ir koordinuoti planavimo procesus paliekama nacionalinių valstybių atitinkamoms institucijoms pagal istoriškai susiklosčiusias tradicijas. Tačiau ES šiems procesams visgi turi įtakos, nes formuoja bendrąją Sąjungos socialinę, ekonominę ir kultūrinę politiką, kurią privalu vykdyti šalims narėms.

⁸ Demitologizuoti čia siekiama ne sumenkinant projektuotojų profesionalumą ar valstybės tarnautojų kompetenciją, bet skirstantis ir dalinantis atsakomybę, o kartu skatinant pilietinės visuomenės raišką.

Lietuvos atveju, svarstant urbanistinio planavimo ir projektavimo procesų interaktyvumą, dar nėra daug nuveikta. Neformalių veiksnių įtakos urbanistinei raidai aspektus yra nagrinėjęs J. Jakaitis (2004), tačiau šiuose tyrimuose neformalių visuomenės grupių veikla paliesta tik teritorijų planavimo turinio ir procedūrų teisinio reguliavimo atžvilgiu. Toks problemos suvokimas ir jos nagrinėjimas yra ydingas, nes iš tyrimo lauko eliminuojama neprofesionalios visuomenės dalyvavimo planavimo procesuose galimybė – visuomenė traktuojama kaip grėsmė sklandžiam centralizuotai parengtų teritorijų planavimo dokumentų teisiniui aprobavimui. Įvairių visuomenės grupių atstovavimas ir dalyvavimas planavimo procesuose mūsų šalies kontekste yra grindžiamas tik siauros srities specialistų ir lobistų (netgi politinių bendruomenių) aktyvumu. Šiuo aspektu netgi keistai atrodo bandymai adaptuoti ES teisės aktus ir tarptautinius susitarimus Lietuvos teritorijų planavimo sistemoje, kai nesiekama iš esmės persvarstyti urbanistinio planavimo politikos principus⁹ – ją optimizuoti, didinti sprendimų priėmimo skaidrumą, informacijos prieinamumą, skaitomumą ir kt. Realų pamatą teritorijų planavimo procesų viešumui ir visuomenės teisės dalyvauti planavimo procesuose užtikrinimui (bei efektyvumui) šiandieninėje situacijoje gali turėti tarpinių teritorijų planavimo dokumentų žanrų – galimybių studijų, plėtros koncepcijų, įvairaus lygmens strategijų ir kt. – juridinis įteisinimas (Jakaitis 2009). Tačiau turėtų būti aiškiai apibrėžti šių ir tradicinių urbanistinio planavimo dokumentų priežastiniai ryšiai bei sprendinių juridinės pasekmės.

Akivaizdu, kad tiesioginio visuomenės įtraukimo į urbanistinio planavimo ir projektavimo procesus Lietuvoje klausimas vis dar yra oficialiosios planavimo kultūros *užribyje* – nėra daug šia tema rašančių autorių, o ir gerų praktinio visuomenės dalyvavimo pavyzdžių generuojant teritorijų plėtros vizijas ir su žiburiu sunku rasti.

Visuomenės dalyvavimo urbanistinio planavimo ir projektavimo procesuose principai. Dalyvaujamas planavimas

Diskusijos dėl visuomenės įtraukimo į planavimo procesus, kaip jau buvo minėta, globaliu mastu yra brandus reiškinys, tačiau pastaruoju metu tiek išsivysčiusiose vals-

⁹ Europos Sąjungoje pastaruoju metu daug dėmesio skiriama darniosios plėtros principams proteguoti, taip pat ir visuomenės aktyviam dalyvavimui teritorijų planavimo procesuose skatinti ir reglamentuoti. Aktualiausi šiuo požiūriu yra šie tarptautiniai susitarimai: *Bristolio susitarimas dėl tvarytųjų bendruomenių Europoje* (2005), *Leipcigo tvarytųjų Europos miestų chartija* (2007), *Europos urbanistikos chartija* (1992, 2008) ir kt. Lietuvoje demokratiniai planavimo proceso organizavimo ir sprendinių įgyvendinimo principai perteikti *Lietuvos urbanistinės politikos kryptyse* (2009).

tybėse, tiek kai kuriose trečiojo pasaulio šalyse vyksta kokybiniai nacionalinių viešojo planavimo sistemų pokyčiai, o kartu svarstomas dalyvaujamojo planavimo (angl. *participatory planning*) pranašumas prieš formalųjį visuomenės įtraukimą (angl. *public participation*) į teritorijų ir kitus planavimo darbus.

Dabartiniai planavimo darbų organizavimo modeliai yra toli pažengę, lyginant juos su ta situacija, kuri skatino S. R. Arnstein (1969) kritikuoti centralizuotą sprendimų priėmimą ir ginti nepasiturinčiųjų (angl. *have-nots*) teises dalyvauti viešojo planavimo procesuose. Tik tuomet visuomenės nepasitenkinimą kurstė intensyvaus ekonominio augimo sąlygomis vyravęs valdžios arogantiškumas ir nenoras skaitytis su įvairių nevyriausybinių organizacijų pozicija. Dėl to planavimo praktikoje buvo pradėti taikyti gynybinio planavimo (angl. *advocacy planning*) ir derybinio planavimo (angl. *negotiative planning*) modeliai, kurių pasirinkimą dažniausiai lemdavo tam tikri valdžios sprendimams prieštaraujantys ir net finansiškai nuostolingi¹⁰ visuomeniniai judėjimai. Naujaisi viešojo planavimo modeliai, kuriais siekiama įtraukti teritorines bendruomenes ir jų atstovaujamus narius į projektų rengimo ir realizacijos procesus, yra nulemti priešingų veiksmų – kai kuriems išsivysčiusiems regionams (ir ne tik) patiriant ekonominę sąstingį žymiai svarbesnis tampa viešųjų lėšų panaudojimo efektyvumas. Identifikuoti planavimo poreikius ir nustatyti įvairių priemonių tikslingumą kaip tik ir padeda intensyvus dialogas su visuomene, kurio kokybė užtikrinama interaktyviomis informacijos pateikimo, sklaidos ir surinkimo priemonėmis.

Poreikis keisti urbanistinio planavimo ir projektavimo procesų organizavimo tvarką pirmiausia susijęs su dažnai pasitaikančiu visuomenės priešišku net ir aiškiai argumentuotoms miestų ar regionų plėtros vizijoms, kai jas kuriant nepakankamai atsižvelgiama į visuomenės nuomonę arba ji traktuojama kaip antraeilė. Tuomet į procesą neįtraukiamos tam tikros socialinės grupės, kurių dalyvavimas planavimo procese ir taip dažnai nuvertinamas (verslo atstovai, jaunimas, nepasiturintieji, imigrantai ir pan.) ir nenumatomos realios planavimo pasekmės (dažnai klaidingai suvokiami plėtros poreikiai ir viršijamos sprendinių įgyvendinimo galimybės). Taip jau susiklostė, kad dauguma urbanistinio planavimo darbų vis dar rengiami centralizuotai ir organizuojami pagal tradicinį principą „nuspręsti – paskelbti – apginti“ (angl. *decide – announce – defend*). Iš to kylantis susipriešinimas tarp visuomenės ir planavimo organizatorių turi neigiamos įtakos visuomeniniams santykiams (DCLG 2003) ir net planavimo sprendinių kokybei.

Kadangi šiandienų planavimo procesų sklandumas yra labai susijęs su konfliktinių situacijų sprendimu (Alcock 2004; Andersson *et al.* 2005), daug dėmesio reformuojant nacionalines teritorijų planavimo sistemas skiriama įvairaus lygmens planavimo dokumentų horizontaliai (tarp sektoriinių interesų) ir vertikalčiai (valstybės ir savivaldos poreikių) integracijai. Todėl tradicinį modelį, kuriame vyrauja tik vienkryptis visuomenės informavimas ir formalus konsultavimasis, siekiama papildyti tarpininkavimo (angl. *mediation*), derybų (angl. *negotiation*), bendro susitarimo siekimo (angl. *consensus building*) etapais, kurie padeda užtikrinti pakankamą visuomenės dalyvavimo procesuose lygį, sukurti bei palaikyti grįžtamąjį ryšį tarp proceso dalyvių.

Viešojo planavimo procesus komentuojančiuose praktiniuose leidiniuose (DCLG 2003) dalyvaujamas planavimas (angl. *participatory planning*) yra įvardinamas kaip procesų rinkinys, kuriuo siekiama surinkti ir suderinti skirtingų visuomenės grupių interesus – pasiekti bendrą susitarimą tam tikro planavimo dokumento rengimo, taikymo klausimais. Dalyvaujamas planavimas gali būti inicijuotas bet kurios iš visuomenės grupių, o šio planavimo proceso principinė forma ir turinys taip pat laikomi proceso dalyvių susitarimo pasekme. Dalyvaujamojo planavimo reiškinio esmė glūdi suvokime, kad visuomenė yra pliuralistinė ir kad joje galimi teisėti interesų konfliktai, į kuriuos turėtų būti atsižvelgta planavimo proceso metu. Visgi dalyvaujamas planavimas yra kultūriškai sąmoningas ir jautrus galių bei įtakų skirtumams ir siekia užtikrinti, kad šie veiksniai neribotų planavimo proceso sklandumo ir jo rezultatų kokybės. Procese dalyvaujančios šalys turi apsisiekti informacija ir siekti suprasti bendrinius planavimo pagrindus (principus, poreikius, galimybes) bei rasti būdus, kaip sušvelninti nesutarimų mastą ir intensyvumą. Galiausiai nė viena proceso šalis neturėtų likti pralaimėjusi.

Anksčiau pateiktas dalyvaujamojo planavimo aprašas atskleidžia atvirą ir demokratišką reiškinio esmę, kuri šio straipsnio kontekste galėtų būti įvardinama kaip bendrinės planavimo proceso „taisyklės“ – jos ne tik nustato proceso kryptingumą ir santykinį turinį, bet leidžia laisvai rinktis jo formą, adaptuoti ją konkrečiai urbanistinei situacijai. Tačiau „taisyklės“ planuojant teritorijas visgi yra esminis dalykas, nes bet kokios formos planavimo proceso ir atskirų jo etapų rezultatas turi būti tinkamas tolesniam pritaikymui (pavyzdžiui, tarpiniam sprendinių svarstymui). Todėl iš pažiūros laisva ir daugiasluoksnė urbanistinio planavimo ar projektavimo proceso eiga turi būti koordinuojama, kad būtų pasiektas minimalius reikalavimus atitinkantis rezultatas, kurį planavimo iniciatorius galėtų panaudoti rengdamas tolesnius planavimo dokumentus.

¹⁰ Kompromisinės situacijos dažnai nepagrįstai didina viešąsias išlaidas planavimo sprendiniams įgyvendinti.

Nagrinėjant dėsniumus ir skirtumus tarp tradicinės ir naujosios visuomenės įtraukimo į planavimo procesus sampratų (žr. 1 lentelę), galima teigti, kad pagrindiniai skirtumai susiję ne su bendriniais planavimo tikslais ir uždaviniais¹¹, bet su jo organizacinėmis detalėmis – visuomenės įtraukimo mastu ir proceso dalyvių funkcijomis. Ši planavimo proceso dalyvių teisių bei pareigų diferenciacija ir yra svarbiausia dalyvaujamojo planavimo naujovė.

Planavimo proceso ar jo dalies koordinatoriaus vaidmens suteikimas trečiajam asmeniui – tarpininkui (angl. *mediator*) – kai kuriais atvejais tikrai gali būti naudingas pačio proceso sklandumui, ypač jei dėl ankstesnių veiksmų tarp konkrečios teritorijos planavimo darbų organizatoriaus (savivaldos) ir teritorinių bendruomenių narių jau

buvo kilę nesutarimų. Kita priežastis įtraukti trečiuosius asmenis į planavimo procesus yra dažnai pasitaikantys planavimo organizatorių profesinės kompetencijos netolygumai. Profesionaliai asistuoti konfliktinėse situacijose yra gana sudėtinga – tam reikia ne tik profesinių, bet ir specialių įgūdžių, kurių dažnas planavimo specialistas negauna studijų metais, todėl asmeniniai jo įgūdžiai formuojasi tik praktinės veiklos metu (Hardin *et al.* 2006). Įtraukti į planavimo procesus platesnę visuomenės dalį gali nurodyti centrinės valdžios patvirtinti teisės aktai, arba toks poreikis susiformuoja stiprėjant opozicinėms nuotaikoms teritorinėse bendruomenėse (kylant jų kompetencijai ir organizuotumui) ir per jas neformaliai į procesą įsitraukus su tokiais darbais jau susidūrusiems planavimo profesionalams (DCLG 2003).

1 lentelė. Tradicinio ir dalyvaujamojo planavimo modelių sulyginimas (DCLG 2003: 46; aut. vert.)

Table 1. Public participation and participatory planning compared (DCLG 2003: 46)

	Tradicinė visuomenės dalyvavimo planavimo procese samprata (angl. <i>public participation</i>)	Dalyvaujamojo planavimo samprata (angl. <i>participatory planning</i>)
Ryšiai tarp planavimo organizatorių ir visuomenės	Organizatorius (savivaldos institucijos ar kt.) suformuluoja bendruosius visuomenės interesus ir perteikia juos plane. Visuomenė informuojama apie parengtą planą ir turi teisę pareikšti savo nuomonę.	Organizatorius (savivaldos institucijos ar kt.) atstovauja daugeliui skirtingų visuomenės grupių, todėl planavimo proceso metu tikėtinos ginčytinos pozicijos, kurios turės būti aptartos ir preliminariai suderintos prieš pradėdant rengti planavimo dokumentą.
Planavimo dokumentų rengimo procesas	Planavimo dokumentus rengia organizatorius, atsižvelgdamas į aukštesnio rango dokumentus, kuriuose (tikėtina) jau išspręsta daugelis konfliktinių situacijų, o konfliktams spręsti ir pozicijoms suderinti nereiks esminių pastangų – pakaks tik nežymių pakeitimų.	Visuomenė ir atskiros jos grupės žino savo poreikius ir supranta prioritetus. Planuotojai turi išklaudyti visas interesų grupes, o ne manyti, kad būti planuotoju jau savaime reiškia žinoti visuomenės poreikius.
Planavimo procesui valdyti reikalingi įgūdžiai	Reikalingi profesiniai įgūdžiai, kurie padėtų detalizuoti nacionalinio lygmens vystymosi gaires lokaliai situacijai, prieš tai įvertinus viešų konsultacijų metu surinktą informaciją.	Reikalingi įvairūs tarpininkavimo įgūdžiai: sugebėjimas pasiekti įvairias socialines grupes, išklaudyti ir suprasti jų poreikius ir prioritetus kitų interesų grupių kontekste, nustatyti ir suderinti galimus sprendimų pakeitimus, palaikyti ir pasitikėti skirtingų dalyvių kompetencija, tačiau jos nesuabsoliutinti.
Planavimo proceso koordinatoriai	Profesionalūs planuotojai koordinuoja konsultacijas bei vykdo informacijos surinkimo, apdorojimo funkcijas, taip pat reaguoja į viešas visuomenės pastabas.	Planavimo procesą koordinuoja nepriklausomi tarpininkai arba profesionalūs planuotojai. Į procesą įtraukiamos įvairios visuomenės grupės, taip pat ir planavimo organizatoriaus nusakdyti plano rengėjai.
Planavimo proceso dalyviai	Kiekvienas asmuo ar organizacija turi vienas teisės dalyvauti. Visgi šia teise dažniausiai pasinaudoja gerai informuotos socialinės grupės, kurios atstovauja tik mažajai daliai visuomenės interesų.	Turi būti imtasi ryžtingų veiksmų, siekiant į planavimo procesą įtraukti tradiciškai nuo jo nušalintą visuomenės dalį, o ne pasyviai laukti „reikšmingo“ jos indėlio.

¹¹ Dauguma planavimo tikslų ir uždavinių formuojama remiantis darniosios/tvariosios plėtros principais, kurie akcentuoja socialinių, ekonominių ir aplinkosauginių priemonių integraciją visuotiniuose planavimo procesuose ir dokumentuose.

Visuomenės įtraukimo į urbanistinio planavimo ir projektavimo procesus priemonės

Daugelis dabar plačiai paplitusių urbanistinio planavimo ar projektavimo darbuose taikomų visuomenės įtraukimo į planavimo procesus metodų ir priemonių yra tiesioginės ankstesnės planuotojų praktinės veiklos rezultatai. Spręsdami kasdienes planavimo situacijas šie specialistai išbandė daugybę bendros veiklos tarp skirtingų planavimo proceso dalyvių formų: konsultacijas, diskusijas, kūrybinį darbą ir pan.

Lietuvos teritorijų planavimo sistemos atžvilgiu planavimo procesuose pritaikyti būtų galima populiariausias aktyvaus visuomenės įtraukimo į teritorijų planavimo procesą formas – kūrybines dirbtuves (angl. *community charrettes*, *community workshops*). Šios planavimo ar projektavimo priemonės yra skirtos per palyginti trumpą laiką (3–8 dienas) bendradarbiaujant skirtingiems tradicinio urbanistinio planavimo ir projektavimo proceso dalyviams (savivaldos atstovams, bendruomenės nariams, investuotojams ir pan.) sukurti konkrečios teritorijos vystymo ar regeneravimo viziją (Condon 2008). Tokio pobūdžio renginiai nuo eilinių viešųjų konsultacijų skiriasi tuo, kad jų pabaigoje kūrybinės grupės turi pateikti teritorijos planą, kurio grafinis atlikimas privalo būti tinkamas tolesniems teritorijos projektavimo etapams. Kūrybinių grupių darbą koordinuoja ir tinkamą rezultato grafinę išraišką pasiekti padeda specialistai, tačiau grupės rezultatas priklauso ne nuo jos vadovo kūrybinio darbo ir profesinės patirties, bet nuo renginio metu pasiektu bendro dalyvių susikalbėjimo ir interesų dermės (integracijos ir sinergijos efektas).

Šiuo metu UAML dar negali pasigirti gausia patirtimi aukščiau aptartuose urbanistinio planavimo ir projektavimo procesuose (Cirtautas, Džervus 2010). Kaip tik šis sąlyginis nepatyrimas ir profesinis idealizmas skatina mus domėtis visuomenės įtraukimo į artimosios gyvenamosios aplinkos formavimo procesus ir projektus galimybėmis. Viena aišku, tam, kad urbanistinio planavimo ar projektavimo proceso sklandumą užtikrinančios interaktyvios priemonės taptų dėsningai taikomu metodu, neužtenka vien planuotojų iniciatyvos. Būtina ne tik įtikinti teritorines bendruomenes tokios veiklos tikslingumu bei naudingumu, bet ir skatinti savivaldos institucijas ieškoti būdų, kaip juridškai įteisinti ir tokius renginius, ir jų rezultatus, kad pastarieji negulėtų atsakingų valstybės tarnautojų stalčiuose ir netaptų dar vienu balsu tyruose.

Kūrybinės dirbtuvės kaip diskusijos tarp specialistų, savivaldos ir vietos bendruomenių bei kitų suinteresuotų projektams asmenų gali būti taikomos tiek planuojant dideles teritorijas, tiek projektuojant miesto viešąsias erdves

ar visuomeninius statinius. Tiesa, kuo didesni kūrybinių dirbtuvių užmojai, tuo sudėtingesnis yra jų organizacinis modelis. Kai renginio metu sprendžiami gana dideli uždaviniai (kvartalų kompleksinė renovacija ar regeneracija, darniosios plėtros aspektai naujai urbanizuojamose teritorijose miestų pakraščiuose ir kt.), daug laiko sugaištama neprofesionalių kūrybinių dirbtuvių dalyvių momentiniam mokymui – tam rengiamos įvadinės paskaitos, išvykos į nagrinėjamą teritoriją. Esant tokiai situacijai, užduotis dažnai būna skaidoma taip, kad atskiros kūrybinių dirbtuvių darbo grupės koncentruotųsi ne į visa apimančio teritorijos vystymo sprendinio pateikimą, bet į tam tikro probleminio aspekto (funkcionalumas, ekologiškumas ir pan.), tiesiogiai besisiejantį su vietovės plėtojimo tikslais, sprendinių paiešką.

P. M. Condon (2008) išskiria du kūrybinių dirbtuvių modelius, kurie skiriasi jų galimo taikymo visuminiame planavimo procese laiku ir renginio dalyvių struktūra. Pirmasis kūrybinių dirbtuvių tipas skirtas *teritorijos raidos vizijai sukurti* (angl. *visionary charrette*). Tokios kūrybinės dirbtuvės tinkamos planavimo proceso pradžioje, kai dar nėra aiškios teritorijos vystymo koncepcijos. Didžiąją dalį dalyvių tokiu atveju sudaro statinių ir urbanistinio planavimo ar projektavimo specialistai, architektūros studentai, nes jie gali per palyginti trumpą laiką paruošti grafiškai patrauklų rezultatą, kuris galėtų skatinti vietos bendruomenę ir atitinkamus savivaldos atstovus svarstyti teritorijos raidos alternatyvas. Prie vizijos kūrimo prisideda ir iniciatyvūs teritorinių bendruomenių nariai, tačiau jų įtaka yra sąlyginė, t. y. jie padeda profesionalams greičiau įsijausti į vietovės problematiką. Panašiu principu (trumpalaikiai specialistų vizitai) grindžiamas ir Amerikos architektų instituto teikiamas *R/UDAT* (angl. *Regional / Urban Design Assistance Team*) planavimo paslaugų paketas (AIA 2004).

Antrasis kūrybinių dirbtuvių tipas skirtas jau parengtų urbanizuotų teritorijos planavimo dokumentų (planų, strategijų, koncepcijų, vizijų ir pan.) sprendiniams konkrečioje vietovėje detalizuoti ir, jei reikia, koreguoti (angl. *implementation charrette*). Tokio pobūdžio renginys dažniausiai vykdomas jau išibėgėjus planavimo procesui. Kūrybinėse grupėse šiuo atveju yra daugiau savivaldos, teritorinių bendruomenių atstovų ir kitų suinteresuotų asmenų (sklypų savininkai, investuotojai ir pan.), kurie siekia suprasti, kaip konkretūs teritorijos vystymo sprendiniai tiesiogiai keičia jų gyvenamąją aplinką, verslo plėtros ir investicijų galimybes.

Bendrai tariant, kūrybinės dirbtuvės (angl. *design charrettes*) keičia visuomenės įtakos urbanistinio planavimo procesuose sampratą. Kūrybinio dialogo metu vienas prieš kitą stoja tradicinio planavimo atveju kardinaliai skirtingas pozicijas užimantys asmenys ir nė vienas iš jų neturi tiesos

monopolio. Jų bendro darbo rezultatas priklauso nuo dalyvių ir jų grupei vadovaujančio profesionalo sugebėjimų derinti įvairialypius interesus, argumentuoti savo pažiūras ir siekti bendros išeitinės pozicijos. Tai sunkus uždavinys, tačiau jį galima pasiekti.

Anksčiau įvardinti visuomenės įtraukimo į planavimo procesus pavyzdžiai yra labai populiarūs Jungtinėse Amerikos Valstijose. Ieškant konkrečių interaktyvių planavimo metodikų pavyzdžių Europoje, vieno aiškaus modelio nepavyko rasti. Dėl planavimo sistemų esminių skirtumų vienur visuomenės tiesioginis dalyvavimas planavimo procesuose yra labai nežymus (Prancūzijoje), kitur tiek istoriškai, tiek reaguojant į realijas aktyvus visuomenės dalyvavimas yra skatinamas (Skandinavijos šalys, Nyderlandai ir kt.). Tiesa, čia vis dar vyrauja tradiciniai bendravimo su visuomene būdai (konsultacijos, diskusijos ir kt.), kuriais dažniausiai siekiama surinkti išsamią informaciją apie vietovę, nes manoma, kad sektorinės žinios, kurios dažniausiai pateikiamos planavimo specialistams kaip pradinė planavimo darbų medžiaga, neatspindi baigtinio vietovės plėtros potencialo (Malbert 2007).

Visgi bet kurios kūrybinės dirbtuvės (o kartu ir pasirošimas joms bei jų rezultatų susisteminimas) yra tik dalis visuminio urbanistinio planavimo ar projektavimo proceso. Galutinius sprendimus dėl konkrečių teritorijų vystymo priima už urbanistinį planavimą atsakingi savivaldos institucijų pareigūnai, o realūs pokyčiai teritorijose prasideda tik užsitikrinus pakankamus finansinius resursus. Dėl šios priežasties dalis visuomenės atstovų vis dar vengia dalyvauti tokio pobūdžio veikloje, nes mano, kad šie planavimo renginiai organizuojami tik dėl akių, o tiesioginės įtakos planavimo procesuose pavieniai žmonės neturi (DCLG 2003). Tuomet, tikėtina, jie vėl renkasi konfliktą kaip vienintelę jiems tinkamą išeitį iš susidariusios situacijos, o kaip tik konflikto sprendimas ir bendro sutarimo siekimas yra čia aptartų teritorijų planavimo metodų, grįstų proceso interaktyvumu, tikslas.

Apibendrinimai

Šiame straipsnyje tik iš dalies buvo paliesti kai kurie šalutiniai planavimo procesai, kurie perteikia visuomenės įtakos didėjimo tendenciją su urbanistiniu planavimu ir projektavimu susijusiose srityse.

Lietuva yra viena iš tų šalių, kuriose visuomenės dalyvavimas planuojant teritorijas yra formalus ir griežtai procedūriškai reglamentuotas procesas. Vienakryptis ir nelankstus bendradarbiavimas tarp planavimo organizatorių ir planavimo veiksmų poveikį tiesiogiai patiriančių gyventojų grupių yra būdingas daugeliui pasaulio šalių. Nesutarimai

ir konfliktinės situacijos prieš pusę amžiaus paskatino naujų planavimo procesų organizavimo metodų atsiradimą Šiaurės Amerikos ir kitose išsivysčiusiose šalyse. Dabar mes galime pasimokyti iš šių šalių patirties ir kryptingai taikyti efektyvesnius visuomenės dalyvavimo planavimo procesuose modelius. Tiesa, nereikėtų idealizuoti svetimų planavimo sistemų ir akiai kopijuoti tiek jų privalumus, tiek trūkumus – turėtume suvokti savo gyvenamojo laiko ir erdvės realijas, įvertinti regiono savitumus bei patirtį ir orientuotis į toliaregius kokybinius urbanistinio planavimo sistemos pokyčius.

Teritorijų planavimo proceso organizavimas, kai jame lygiomis teisėmis dalyvauja tiek profesionalai, tiek su planavimu nesusiję asmenys ar įvairios socialinės grupės, tinka tikrai ne visiems planavimo uždaviniams vykdyti.¹² Visgi savivaldos lygmenyje planavimo procesai galėtų būti supaprastinti, t. y. leidžiantys įvairų suinteresuotų visuomenės grupių horizontalų (priešingai vertikaliam ir hierarchizuotam modeliui) bendradarbiavimą, savo nuožiūra paskirstant pareigas bei atsakomybę tarp atskirų planavimo proceso dalyvių, kartu leidžiant teritorinėms bendruomenėms tapti savo gyvenamosios aplinkos autoriais.

Interaktyvių teritorijų planavimo procesų organizavimas ir rezultatų kokybė turi būti užtikrinama kryptingomis valstybinėmis ir regioninėmis programomis, kitomis tikslinėmis priemonėmis, kurias formuoja ir nustato centrinė valdžia, o jų įgyvendinimą koordinuoja regioninės ar vietos savivaldos institucijos. Taip būtų užtikrinamas planavimo procesų nuoseklumas (vertikali koordinacija) ir strateginių sprendinių integracija į žemesnio rango teritorijų planavimo dokumentus.

Strateginių programų koordinacija ir su jų vykdymu susietų sprendimų priėmimo savivaldos lygmenyje klausimas vis dar plačiau nesvarstytas. Tačiau galima daryti prielaidą, kad tai skatintų teritorinių bendruomenių aktyvumą ir sąmoningumą urbanistinio planavimo procesų atžvilgiu – sprendimai būtų priimami arčiau (gal net patiems bendruomenės nariams tiesiogiai dalyvaujant) ir skaidriau. Aktyvėjant visuomeniniam gyvenimui regionuose, planavimo procesams darantis laisvesniems, tikėtina, prireiks ir aukštesnės kompetencijos planavimo specialistų, kurie sugebėtų koordinuoti šiuos įvairialypius procesus. Prasidėjęs aukštos kvalifikacijos urbanistų ir architektų judėjimas šalyje būtų naudingas tiek jiems patiems (plėstųsi jų profesinės kompetencijos laukas), tiek periferiniams miestams ir regionams (vyktų natūrali planavimo specialistų migracija).

Aišku viena, kad planavimo sprendimų priėmimo

¹² Tarkim, neišsivaizduojamas toks reiškinys, kaip 3 mln. piliečių dalyvavimas rengiant Lietuvos Respublikos teritorijos bendrąjį planą.

mechanizmo santykinė decentralizacija ir aukštos kompetencijos specialistų migracija nepanaikins konfliktinių situacijų pavojaus teritorijų planavimo darbuose. Tačiau tik derybose ir susitarimuose gimsta optimalūs sprendimai. Todėl kūrybiškas požiūris į teritorijų planavimo procesų organizavimą, jų įvairovės ir prieinamumo skatinimas (visuomenės įtraukimas) neabejotinai turės teigiamą poveikį regionų vystymuisi. Svarbu tik užtikrinti juridinių interaktyvių teritorijų planavimo priemonių (modelių ir rezultatų) statusą, nes kitaip šios naujovės neduos reikiamo efekto – platesnio visuomenės pritarimo ir palaikymo.

Literatūra

- AIA. 2004. *R/UDAT: Planning Your Community's Future. A Guide to the Regional/Urban Design Assistance Team Program*. The American Institute of Architects.
- Alcock, P. 2004. Participation or Pathology: Contradictory Tensions in Area-Based Policy, *Social Policy & Society* 3(2): 87–96. doi:10.1017/S1474746403001556
- Andersson, R.; Musterd, S. 2005. Area-based policies: a critical appraisal, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 96(4): 377–389. doi:10.1111/j.1467-9663.2005.00470.x
- Arnstein, S. R. 1969. A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association* 35(4): 216–224. doi:10.1080/01944366908977225
- Blanc, M.; Beaumont, J. 2005. Local democracy within European urban development programmes, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 96(4): 409–420. doi:10.1111/j.1467-9663.2005.00472.x
- Cirtautas, M.; Džervus, P. 2010. *Urban Research Laboratory: working on the edge*. Pranešimas tarptautinėje konferencijoje „Social Street“, Estija, Talinas, 2010 m. balandžio mėn. 22–24 d.
- Condon, P. M. 2008. *Design Charrettes for Sustainable Communities*. Washington: Island Press.
- DCLG. 2003. *Participatory Planning for Sustainable Communities: International experience in mediation, negotiation and engagement in making plans* [interaktyvus] [žiūrėta 2010 04 10]. Prieiga per internetą: <<http://www.adr.civiljusticecouncil.gov.uk/updocs/client0/participatoryplanning.pdf>>.
- Hardin, M. C.; Eribas, R. A.; Poster, C. (Eds.). 2006. *From the Studio to the Streets: Service-Learning in Planning and Architecture*. Washington: Stylus Publishing LLC.
- Jakaitis, J. 2004. Neformalaus veikimo veiksmų įtaka urbanistinei raidai, *Urbanistika ir architektūra* 28(3): 132–143.
- Jakaitis, J. 2009. Integruoto planavimo problematika Lietuvos planavimo sistemoje, *Mokslas – Lietuvos ateitis. K. Šešelgio skaitymai 2009*. 1(2): 8–10.
- Juškevičius, P.; Gaučė, K. 2010. Urbanistinio planavimo deformacijos, *Urbanistika ir architektūra* 34(4): 195–207. doi:10.3846/tpa.2010.19
- Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas*. 2004. LRV.
- Lietuvos urbanistinės plėtros kryptys*. 2009. LRV-AM.
- Malbert, B. 2007. Communication of Green Issues in Urban Planning, in Włodarczyk, D. (Ed.). *Green Structure in Development of the Sustainable City*. Uppsala: The Baltic University Press.
- Pakalnis, M. 2009. Procedūrinio planavimo realybė, *Urbanistika ir architektūra* 33(4): i–iv.
- Ploeger, J. 2004. Strife: Urban Planning and Agonism. *Planning Theory* 3(1): 71–92.
- Visuomenės dalyvavimo teritorijų planavimo procese nuostatai*. 1997 (2007 m. redakcija). LRV.

REALITY AND PERSPECTIVES OF PUBLIC PARTICIPATION IN URBAN PLANNING AND DESIGN PROCESSES

M. Cirtautas

Abstract

Lithuania is not the only country where public contribution to urban planning and urban design processes is highly procedural and formalistic. Unidirectional and inflexible cooperation between participants of urban planning activities is common in various countries. Cross-purposes and conflict situations once boosted emergence of innovative and effective methods for decision making in urban planning processes in developed countries. Now it's time to learn from these examples and creatively adopt them for purposes of long-term optimization of our national urban planning system.

Paper describes some marginal activities in urban planning and design processes and disputes a growing impact of public participation in development of cities and urban regions.

Keywords: urban planning, urban design, public participation, participatory planning.