

Lietuvos žemės rinkos reguliavimo sunkumai. Tikslai, priemonės ir praktika

Analitinė medžiaga

Žemės rinkos reguliavimas yra viena iš strateginių Lietuvos laisvosios rinkos instituto veiklos sričių 2005–2007 metais. Instituto tikslas šioje srityje - svarbiausius sprendimus dėl naudojimosi žeme ir teritorijų planavimo sugrąžinti privatiems savininkams ir jų bendruomenėms.

Dėkojame pateikusiems pastabas ir pasiūlymus analizės projektui, kuris buvo pateiktas LLRI 2007 m. vasario 20 d. organizuotoje konferencijoje „Kaip planuosime ir naudosime žemę rytoj? Žvilgsniai iš varpinių“.

Analitinę medžiagą galima rasti Lietuvos laisvosios rinkos instituto interneto tinklapyje www.lrinka.lt.

TURINYS

I. Įžanga	3
II. Žemės reguliavimo politikos efektyvumo vertinimas	4
III. Geros kaimynystės skatinimas – tikslas ir priemonės	6
IV. Centralizuoto žemės naudojimo planavimo trūkumai teorijoje ir Lietuvoje	8
Informacijos pasiskirstymas ir panaudojimas priimant centrinio planavimo sprendimus	8
Viešojo pasirinkimo trūkumai planavime	9
Praktinės Lietuvos žemės reguliavimo problemos	10
Praktinės neigiamos centrinio planavimo pasekmės	10
V. Panašūs tikslai, bet skirtingos priemonės – keletas žemės rinkos reguliavimo pavyzdžių.....	14
Zonavimas	14
Privačių rajonų planavimas	17
Nereguliuojama plėtra Hiūstone.....	18
Nacionalizuotos plėtros teisės ir leidimų sistema Didžiojoje Britanijoje	19
VI. Išvados ir rekomendacijos	21

I. Įžanga

Nors konkrečios valstybės žemės reguliavimo sistema priklauso nuo tradicijos, istorinių aplinkybių, urbanistikos ir architektūros mokslų raidos ir įgauna savitus bruožus, iš bet kurios sistemos tikimasi, kad ji bus efektyvi, proporcinga, veiks tinkamomis priemonėmis ir sieks pagrįstų tikslų.

Didžiosios Britanijos Žalioji knyga, siūlanti pokyčius planavimo sistemoje, greta tikslų teigia:

„Teritorijų planavimo skyrių klientai turi teisę gauti efektyvią ir vartotojui draugišką paslaugą. Verslui ypač svarbu žinoti, kad jų planavimo prašymai bus išnagrinėti efektyviai ir laiku. Vėlavimas, atsiradęs dėl biurokratijos, įgudusių darbuotojų trūkumo ar dėl pernelyg sudėtingos sistemos kenkia verslui ir nėra naudingas niekam kitam. Vėluojantis leidimas planuoti gali lemti verslo konkurencingumo praradimą – tai, ko mes paprasčiausiai negalime sau leisti modernioje globalioje ekonomikoje.“¹ Visa tai taikliai identifikuojama netgi senas tradicijas ir išplėtotą infrastruktūrą bei urbanistiką turinčioje Didžiojoje Britanijoje. Lietuva juo labiau negali sau to leisti.

Žemės rinkos reguliavime susiduriame su esminėmis problemomis: savininkai yra suvaržyti teritorijų planavimo dokumentų, kurie ne tik neužtikrina kaimynų apsaugos, bet yra nelankstūs, politizuoti ir sudėtingi. Nuo sistemos trūkumų labiausiai kenčia mažieji savininkai, turintys ribotus finansinius, ekonominius ar politinius svetus. Lietuvos žemės rinkos reguliavimas susilaukia ne tik Lietuvos gyventojų ir verslo kritikos: esmines problemas pastebi ir tarptautinės verslo sąlygas ir viešąjį administravimą stebinčios institucijos – Pasaulio bankas, Tarptautinis valiutos fondas ir kt.

Šios analizės tikslas – atkreipti dėmesį į žemės rinkos reguliavimo politikos problemas: politikos efektyvumo vertinimo stoka, per mažą dėmesį kaimynų interesų derinimui ir fizinei nuosavybės apsaugai. Analizėje pateikiami sisteminiai centrinio žemės rinkos reguliavimo trūkumai ir parodomos praktinės žemės rinkos reguliavimo sistemos pasekmės. Remiantis pateikiamais užsienio teritorijų planavimo sistemų pavyzdžiais siūloma į žemės rinkos planavimą įsileisti daugiau privačių sprendimų ir susitarimų.

Šioje analitinėje medžiagoje naudojamas žemės rinkos reguliavimo terminas apima visus žemės naudojimo ir teritorijų planavimo aspektus – žemės nuosavybės reglamentavimą, teritorijų planavimą, infrastruktūros plėtros reguliavimą, žemės paskirties nustatymą ir kitus. LLRI taip pat yra atlikęs išsamią infrastruktūros plėtros finansavimo, žemės paskirties nustatymo reformos analizę, kurią galima rasti interneto svetainėje www.lrinka.lt.

¹ DTLR (Department for Transport, Local Government and the Regions) (2001), Planning Green Paper, „Planning: Delivering a Fundamental Change“, London: DTLR.

II. Žemės reguliavimo politikos efektyvumo vertinimas

Viešosios politikos vertinimas pasitelkiamas siekiant užtikrinti, kad sprendimų priėmimo ir politikos įgyvendinimo procese pasirinkti tikslai ir priemonės labiausiai atitiktų strateginius tikslus. Vertinimas taip pat parodo ar konkrečios pasirinktos priemonės buvo veiksmingos, ar atitiko konkrečias ekonomines, socialines, kultūrinės sąlygas.

Žemės rinkos reguliavimo vertinimas gali būti atliekamas iš kelių pozicijų. Tipiniam „planuotojui“ yra veiksminga ta politika, kuri leido pasiekti iškeltų tikslų praktiškai neatsižvelgiant į patirtas sąnaudas – nei į viešąsias, nei į privačias. Iš „ekonomisto“ perspektyvos, planavimu siekiami rezultatai lyginami su patirtomis sąnaudomis – kiek kainuoja vieša administravimo sistema, kiek reikalavimų atitikimas kainuoja privačiam sektoriui. Ekonominiu požiūriu taip pat vertinamos prarastos alternatyvos ir alternatyvios sąnaudos. Pavyzdžiui, vertinama, kad Didžiosios Britanijos teritorijų planavimo sistemos administravimas ir privačių asmenų patiriamos sąnaudos per metus sudaro 1 milijardą svarų. Įvairūs tyrimai JAV vertina, kad teritorijų planavimo ir kitų reikalavimų kaina sudaro nuo 20 iki 30 proc. statybos sąnaudų². Vertinant šiuolaikines viešosios politikos priemones „planuotojo“ ir „ekonomisto“ požiūriai turi būti integruoti.

Turbūt galima konstatuoti, kad planuotojai nėra integravę ekonominio požiūrio, o planavime atspindimi kiti tikslai: paveldosauga, kraštovaizdžio, urbanistiniai motyvai. Kita vertus, kaip tik tinkamai suvoktas ekonominis požiūris leistų integruoti daugelį kriterijų į labiau išmatuojamus ir apčiuopiamus rodiklius.

Tiesa, įvertinti žemės reguliavimo sąnaudas gali būti sudėtinga dėl keleto pagrindinių priežasčių: gautą naudą sudėtinga apibrėžti pinigine verte (kraštovaizdžio, žemės ūkio žemės išsaugojimas); reguliavimas keičia ekonominės veiklos motyvacijas, kurių taip pat neįmanoma įvertinti pinigine išraiška.

Gal todėl žemės rinkos reguliavimo Lietuvoje pasekmės, efektyvumas, poveikis ir kaina yra mažai tyrinėti.

Žemės rinkos reguliavimo poveikis Lietuvos teisėkūros procese nevertinamas nei prieš priimant teisės aktus (o dažniausiai jų pakeitimus), nei praėjus atitinkamam laikotarpiui nuo teisės akto įsigaliojimo. Nors Vyriausybės parengtiems teisės aktų projektams dažniau atliekamas poveikio vertinimas, tačiau, pavyzdžiui, Teritorijų planavimo įstatymo pataisų projekto XP-715 aiškinamasis raštas tik lakoniškai ir formaliai įvardija siūlomų pataisų pasekmes. Seimo narių teikiami įstatymų pakeitimai, nors to ir reikalauja Seimo statuto 135 straipsnis, išsamesnės poveikio analizės nesulaukia.

Deja, Lietuvoje netaikoma Europos Sąjungos (ES) teisėkūroje įprasta praktika svarbioms ES direktyvoms numatyti peržiūros terminą, siekiant išvengti fragmentiškų pataisų, leidžiant sistemai įsibėgėti ir pasiekti teigiamų rezultatų. Tokia sistema sudaro galimybę teisės aktų, ypač jų sistemos, netaisyti per dažnai, o, svarbiausia, subrandinti sisteminius, o ne fragmentiškus pokyčius. Lietuvos teisėkūros sistemoje nei įstatymų leidėjas, nei įgyvendinančios institucijos nemotyvuojamos kritiškai pažvelgti į taikomas priemones ir nėra suinteresuotos rengti konkrečios ekonominės politikos įvertinimo.

Žemės reguliavimo politikos vertinimai sutinkami akademikų darbuose. Moksliniai darbai koncentravosi ties transporto sistemų, subalansuotos plėtros, miesto valdymo problemomis³, kraštovaizdžio išsaugojimo vertinimu. Pagrindinis dėmesys skiriamas įvertinti iš „planuotojo

2 Market Oriented Planning: Principles and Tools. By Samuel Staley and Lynn Scarlett. Working Paper, September 1997. <http://www.reason.org/ps236.html>.

³ Daugiausia atlikti VGTU kolektyvo – Architektūros fakulteto Urbanistikos katedros, Aplinkos inžinerijos fakulteto Miestų statybos katedros.

pozicijos“, kaip pasiekti konkretų apibrėžtą tikslą: „optimalią transporto sistemą“, „infrastruktūra aprūpintus priemiesčius“ ar kt. Tačiau nėra analizuojama vienu ar kitu tikslu nustatymo ir siekimo įtaka visai sistemai, t. y. administravimo sąnaudos ir reguliavimo laikymosi kaina vartotojams ir savininkams. Įtvirtinant reguliavimo tikslus remiamasi vartotojų ir savininkų poreikiais ir *a priori* teigiama, kad gyventojams reikia būtent tokių žalių zonų, transporto sistemų, socialinės infrastruktūros ir pan.

Galima teigti, kad žemės reguliavimo sistemos efektyvumas praktikoje vertinamas ne pagal pasiektus tikslus ir patirtas sąnaudas, o pagal tai, ar kyla praktinių problemų ją įgyvendinant ir ar praktinės problemos įgyja kritinę masę. Tai yra, jeigu praktikoje nekyla problemų įgyvendinant vienas ar kitas priemones, tokia veikla suvokiama kaip būtina ir reikalinga nepriklausomai nuo jos rezultatų.

Viešosios politikos vertinimo prielaida yra aiškus tikslų, kurių siekiama, identifikavimas. Žemės reguliavimo tikslus apibrėžia keletas teisės aktų: Žemės įstatymas, Teritorijų planavimo įstatymas, Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinasis įstatymas ir kt. Įstatymuose numatyti žemės santykių reguliavimo tikslai naudingi aiškinant konkrečias įstatymų normas, pasirenkant įgyvendinimo priemones, taip pat vertinant, ar pasiekiami įstatymų išskelti tikslai. Tikslų abstraktumas, deklaratyvumas, prieštaringumas, hierarchijos nebuvimas apsunkina įgyvendinimo priemonių parinkimą ir vykdymo nuoseklumą bei rezultatų pasiekimą.

III. Geros kaimynystės skatinimas – tikslas ir priemonės

Kaimynystė ir fizinė apsauga nuo trikdymo

Nuosavybės objektai, dažniausiai turintys fizinį būvį ir užimantys kažkokią erdvę, ne visada išsitenka fiziniame pasaulyje - jie susiliečia, susidaužia, griaua, žaloja, užstoja, dominuoja ar kitaip veikia vienas kitą. Taip paliečiami ir jų savininkų interesai - tai neišvengiama sugyvenimo dalis. Todėl yra labai svarbūs, kad žemės rinkos reguliavimo sistema užtikrintų efektyvius mechanizmus tokiems interesams suderinti ir iškilusiems konfliktams spręsti.

Pirma, konfliktus, iškilusius dėl nuosavybei padarytos žalos, kenkimo ar trukdymo ja pasinaudoti, sprendžia civilinė atsakomybė: jei asmuo arba jo valdomas daiktas padaro žalą kitam daiktui, ją reikia atlyginti. Taigi savininko veiklą ir nuosavybę riboja kitų savininkų nuosavybė. Konfliktus dėl žalos atlyginimo dėl daikto sugadinimo, sunaikinimo ar trukdymo juo naudotis sprendžia privatinė teisė. Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas numato bendrą taisyklę, kad „kiekvienas asmuo turi pareigą laikytis tokio elgesio taisyklių, kad savo veiksmais (veikimu, neveikimu) nepadarytų kitam asmeniui žalos“⁴. Vokietijos Civilinis kodeksas⁵ numato galimybę savininkui stabdyti esmingai jo turtą trikdančius kvapus, vibracijas, dujas ar triukšmą.

Gilias apsaugos nuo trikdymo naudotis nekilnojamuoju turtu (*nuisance laws*) tradicijas turi anglosaksų teisės tradicija. Savininkas gali reikalauti sustabdyti trikdymą ir reikalauti atlyginti žalą dėl reikšmingų veiksmų – triukšmo, garsų, kvapų, vibracijos, medžių šaknų, nuotėkų ir pan.

Teismų praktika ir viešoji teisė vis tiek nustato trikdymo ribas ir sprendžia keletą labai svarbių klausimų – kur yra fizinės nuosavybės ribos, kurias „galima“ trikdyti; kaip sprendžiami konfliktai tarp anksčiau ir vėliau atėjusių žemės naudotojų. Nuosavybės ribos paprastai apibrėžiamos savininkui priskiriant galimybę riboti veiklas ir trikdymus, neleidžiančius pilnavertiškai naudotis žeme, todėl, pavyzdžiui, žemės savininkas negali riboti virš jo žemės skraidančių lėktuvų ar iš po jo sklypo išgaunamo vandens. Bendroji taisyklė sprendžiant ankstesnių ir vėlesnių kaimynų ginčus yra tokia: jeigu ankstesnis savininkas neprieštaravo vykdomai veiklai, pavyzdžiui, automobilių remontui kaimynystėje, tai ir naujasis savininkas neturi teisės reikalauti sustabdyti trikdymą.

Statybų ir teritorijų planavimo reguliavimas yra **antroji kryptis, kaip valstybės viešosios teisės nuostatomis** sprendžia galimus konfliktus dėl kaimynų trikdymo naudotis žeme ar kitais nekilnojamojo turto objektais. Pavyzdžiui, Lietuvoje statybas ir teritorijų planavimą reglamentuojantys teisės aktai įtvirtina kiekvieno savininko teisių į savo sklypą ribas ir, atitinkamai, jų gynybos galimybes. Pavyzdžiui, nuo fizinės ar garsinės taršos gyvenamąsias ar viešo naudojimo teritorijas saugo nustatytos sanitarinės apsaugos zonos, nuo apšviestumo pokyčių saugo statybų reglamentai, nustatantys statinio atstumus nuo sklypo ribos ar kitus apribojimus.

Taigi bendroji taisyklė teigia, kad „jeigu turtas naudojamas (statomas) atitinkamai su nustatytais teisės aktų normomis, tai naudojimas nesukelia trikdymo, kurį galima sustabdyti ir reikalauti žalos atlyginimo“. Todėl apšviestumo netekimas, taršos lygio padidėjimas, net jeigu ir iš esmės veiks kaimyną, bet bus teisės aktų numatytose ribose, nebus ginamas.

Apibendrinant dvi trikdymo naudotis savo turtu apsaugos alternatyvas galima išskirti, kad:

- Privatinės teisės normos suteikia lankstumo įvertinant trikdymo pobūdį ir realią žalą, o viešosios teisės priemonės nustato bendras, ne visada praktiškas taisykles.
- Privatinė teise pagrįsta sistema skatina decentralizuotą konfliktų sprendimą derybomis arba per teismų sistemą; centralizuota sistema skatina valstybinių kontrolės ir skundų nagrinėjimo institucijų veiklą ir gyventojų kreipimąsi į valstybės institucijas.

⁴ Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas 6.263 straipsnis.

⁵ Vokietijos civilinio kodekso 906 ir 907 straipsniai.

- Privatine teise pagrįsta sistema pagrindinį dėmesį teikia konkretaus trikdymo įvertinimui, o centralizuotoje sistemoje ginčai sprendžia, ar planuojant ir statant buvo tinkamai laikomasi teisės aktų reikalavimų.

Ronald Coase, ekonomistas, gavęs Nobelio premiją už neigiamų išorinių efektų bei trikdymų naudotį nuosavybę tyrinėjimą, pagrindiniame savo straipsnyje teigia, kad nustatant kaip reguliuoti žalingą išorinį poveikį visi sprendimai, ir rinkos, ir teikiami valdžios, kainuoja ir kad ekonomistai ir politikai pernelyg gerai vertina valdžios teikiamų sprendimų privalumus⁶.

Kaimynystė ir turto vertės apsauga

Lietuvos teritorijų planavimo sistema taip pat sudaro teisinę sąlygą gyventojams dalyvauti nustatant apribojimus kitų asmenų nuosavybei per teritorijų planavimo procesą. Remiantis Teritorijų planavimo įstatymu gyventojai yra informuojami apie pradedamas teritorijų planavimo procedūras, įvairiose teritorijų planavimo stadijose visuomenė gali pareikšti nuomonę dėl teritorijų planavimo dokumento sprendinių papildymo, jų alternatyvos pateikimo ar pakeitimo.

Reikėtų atskirti dvi suinteresuotų asmenų grupes – kaimynų, kurie saugo savo nuosavybę nuo fizinio poveikio – šviesos netekimo, triukšmo ar kitokios taršos, ir antrą grupę suinteresuotų asmenų, kurie saugo savo turto vertę.

Nekilnojamojo turto asmeninę ir rinkos vertę sudaro kompleksas skirtingai vertinamų ir nuo konkreto turto savybių nepriklausančių aplinkybių: netoliese esantis vaikų darželis ar mokykla, prestižinio rajono, kultūros objekto ar parko kaimynystė, vaikų žaidimų aikštelės ar patrauklus vaizdas pro langą. Nekilnojamojo turto vertei didelę reikšmę taip pat turi teritorijų planavimo procese nustatoma žemės sklypo tikslinė žemės naudojimo paskirtis, naudojimo būdas, pobūdis, kiti žemės tvarkymo ir naudojimo režimo elementai (užstatymo tankis, intensyvumas ir t.t.). Šios nekilnojamojo turto charakteristikos lemia ne tik rinkos vertę, bet ir galimybę įgyvendinti LR Konstitucijos garantuojamą konstitucinę ūkinės veiklos laisvę ir nuosavybės teisę valdyti nuosavybę tiek, kiek tai nepažeidžia kitų asmenų interesų.

Užtikrinti turto vertės (o ne fizinę) apsaugą nėra tikslingas, o ir neįmanomas pasiekti viešosios politikos tikslas. Objekto vertės saugojimas žemės reguliavime reikštų tai, kad suplanuotame rajone nebūtų galima statyti nei „blogų objektų“, kurie potencialiai mažintų vertę, nei geresnių objektų, kurie konkuruotų su saugomais ir taip pat galėtų sumažinti jų vertę. Vertės saugojimas gali privesti ir prie absurdiškų situacijų, kai bet koks esamos padėties kitimas būtų blokuojamas, nes vieno objekto vertės augimas mažintų kitų objektų vertę rinkoje.

Asmenų, suinteresuotų savo turto vertės išlaikymu ar augimu, įtraukimas į teritorijų planavimo procesą ir teisių, kokias turi savo fizinį turtą saugantys savininkai, jiems suteikimas sukelia ir teorinių ir praktinių sunkumų:

- Sprendimai priimami dėl svetimos nuosavybės plėtros, todėl imituojamas objektyvus aplinkybių vertinimas ir nė vienas dalyvaujantysis nesprenžia subjektyviai - „kaip sau“. Dėl vienokių ar kitokių sprendimų, priimančias sprendimą negali įvertinti asmeninių naudos ir praradimo santykių.
- Bendradarbiaujamojo planavimo dalyviams sukuriama „teisės priimti sprendimus“ ir „teisėto intereso“ iliuzija. Teigiama, kad yra teisėtas bet kurio miesto gyventojų ar jų grupės interesas daryti įtaką sprendimams dėl konkrečių sklypų planavimo priemiesčiuose ar centre⁷.
- Iliuzija, kad netikrumas dėl ateities gali būti išspręstas, panaikintas ar bent sumažintas, kai planavimo procese dalyvauja suinteresuoti asmenys.
- Praktikoje sudėtinga apibrėžti, kas yra tie asmenys, turintys teisėtą interesą. Atsiranda galimybės „užgrobti“ procesą kitiems interesams tenkinti.

⁶ Coase, R.H. , The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics 3, 1-44 (1960).

⁷ Pavyzdžiui, Vilniaus Žvėryno rajono, Pilaitės rajono plėtros ar Vilniaus Akropolio planavimo ir statybų procesai.

Tikslinga (1) žemės reguliavime orientuotis į kaimynystės ir savininkų interesų apsaugą ir (2) mažinti suteikiamas galias saugoti turto vertę, o plėsti galimybes saugoti fizinį vientisumą.

IV. Centralizuoto žemės naudojimo planavimo trūkumai teorijoje ir Lietuvoje

Centrinis planavimas žemės reguliavime pasižymi tuo, kad centrinė arba vietos valdžia, o ne savininkai, sprendžia dėl išteklių (žemės) panaudojimo konkrečioms tikslams nustatant žemės naudojimo paskirtį, rengiant bendruosius, specialiuosius ir detaliuosius planus.

Teritorijų planavimas savo kilme ir turiniu yra planinės, centralizuotos, reguliuojamos ekonomikos elementas. Galimybės naudoti žemę nustatomos administraciniu sprendimu, priklausančiu nuo planavimo sąlygų - specialiųjų žemės naudojimo sąlygų ir teritorijų planavimo normų reikalavimų ir galiojančių teritorijų planavimo dokumentų sprendinių, ūkio šakų plėtros programų ir strateginių dokumentų nuostatų, sąlygas išduodančių institucijų reikalavimų dėl teritorijų planavimo dokumentų rengimo. Jos menkai priklauso nuo žemės savininko pageidavimo, kaip naudotis savo nuosavybe.

Šioje dalyje pateikiamos dvi pagrindinės centrinio planavimo ir reguliavimo neefektyvumo prielaidos – ribotos informacijos ir viešojo pasirinkimo problemos, su kuriomis susiduria planuotojas. Valstybinis ekonomikos reguliavimas, siekiantis ištaisyti rinkos trūkumus, „pažada“ sukurti tikrovę be rinkos trūkumų, t. y. realią rinką su trūkumais siekiama pakeisti idealiu reguliavimu. Deja, dėl minėtų informacijos ir viešojo pasirinkimo ribotumo kyla realūs „reguliavimo trūkumai“, kurie ir bus pristatyti.

Informacijos pasiskirstymas ir panaudojimas priimant centrinio planavimo sprendimus

Centralizuotai sprendžiant teritorijų naudojimo skyrimo klausimus priimančiam sprendimą kyla tokios pačios problemos, kaip ir bet kuriai kitai planinės ekonomikos šakai. Pirmiausia būtina surinkti informaciją geriausiam sprendimui priimti. Priimdamas sprendimus dėl konkrečios teritorijos naudojimo sąlygų, subjektas turi įvertinti esamus ir būsimus poreikius, išteklius ir jų panaudojimo galimybes. Informacija, reikalinga socialinei ir ekonominei plėtrai, yra išsklaidyta – tiek formos, tiek subjektų, turinčių informaciją, tiek jos subjektyvumo ar objektyvumo atžvilgiais. Įsivaizdavimas, kad yra įmanomas visiškai išsamus susijusios objektyvios, o ne subjektyviai vertinamos informacijos komplektas, naudotinas sprendimui priimti, nėra įmanomas nei planuojant privačiam, nei valstybiniam planuotojui. „Jeigu būtų galima surinkti ir sukaupti „moksline“ informaciją apie konkrečius ribotus išteklius ir vartotojų preferencijas, tuomet būtų galima pakeisti rinką centrinio planavimu ir paskirti vyriausybės pareigūnus prižiūrėti išteklių naudojimą vien remiantis socialinių kaštų (naudos) analize.“⁸

Pasak F. Hašeko, sėkmingas centrinis planavimas praktiškai neįmanomas, nes žinios rinkoje yra didelė dalimi subjektyvios, informacija išsklaidyta, kintanti ir nežinoma (*angl.* uncertain).⁹ Be abejonės, ne visa informacija vertintina kaip subjektyvi, pvz., istorinės, geografinės ar demografinės žinios, tačiau šios informacijos vertinimas, jos pritaikymas priimant sprendimus ir patys sprendimai remiantis „objektyvia“ informacija yra skirtingi ir subjektyvūs. Kaip pastebi M. Pennington, verslininkai ir vartotojai rinkoje nepradeda „žinodami“, ką gaminti ar parduoti, ar ko norėti – pageidavimai, kaip patenkinti savo poreikius ir ką gaminti, kokiais kiekiais ir kaina, atsiranda nuolatiniame informacijos apie rinkos poreikius ir išteklius vertinimo procese¹⁰.

⁸ Pennington, M. *Liberating the Land. The case for private Land-use planning.* The Institute of Economic Affairs. 2002. London. P. 36.

⁹ *Ibid* p. 37.

¹⁰ *Ibid*. P. 37.

Rinkoje informaciją apie tai, kokios prekės ar paslaugos paklausios, ar bus paklausios ateityje, neša kaina – prekės ar paslaugos vertė. Gautas pelnas pardavus prekes ar suteikus paslaugas demonstruoja, kokias veiklas vartotojai vertina, ir skatina imituoti pelningas veiklas, savo ruožtu nesėkmingi verslai parodo, kaip nereiktų naudoti ribotų išteklių. Taigi priimdami sprendimus verslininkai remiasi rinkos informacija, kuri perduodama per kainas, todėl be konkurencijoje nusistovėjusių kainų planuotojas negali priimti sprendimo, kokius išteklius efektyviausia naudoti pasirinktiems tikslams pasiekti¹¹.

Viešojo pasirinkimo trūkumai planavime

Antrąjį sisteminių žemės rinkos reguliavimo trūkumą išryškina viešojo pasirinkimo teorija. Ji analizuoja viešųjų sprendimų priėmimo motyvus ir teigia, kad atstovaujamosios valdžios rinkėjai turi per mažai paskatų gilintis ir kontroliuoti išsirinktųjų veiklą, o išrinkti valdžios atstovai, priimdami sprendimus, atsižvelgia ne tik į viešuosius, bet ir į asmeninius ar grupinius privačiuosius interesus¹².

Viešieji sprendimai yra palankiausi negausioms, tačiau įtakingoms interesų grupėms, kurios gali gauti naudos iš priimtų sprendimų, nors daugumai visuomenės šie sprendimai yra žalingi. Dėl sąlygiškai nereikšmingos asmeninės žalos ir paskatų mobilizuotis trūkumo mažai tikėtina, kad priimančieji viešus sprendimus atsižvelgs į bendrąją sprendimų žalą išsibarsčiusiam vartotojui. Konkretus reguliavimas turi paklausa iš tų rinkėjų grupių, kurios yra išreiškusios norą ar neprieštarauja tam. Reguliavimui atsirasti svarbi ir rinkėjų grupė ar keletas skirtingų grupių, demonstruojančių galimybes susimokėti – rinkėjų balsais, finansine ar kitokia parama.¹³

Visuomenė yra „pagrįstai menkai“ susipažinusi su žemės rinkos problemomis ir situacija. Štai Didžiosios Britanijos pavyzdys, kurį pateikia B. Cullingworth¹⁴, kad du trečdaliai gyventojų mano, jog 65 ir daugiau procentų Didžiosios Britanijos teritorijos užima miestai, keliai ir kitos urbanizuotos paskirtys, kai šis skaičius realybėje yra 11 proc. Lietuvos pavyzdys - tik 0,5 proc. Vilniaus gyventojų dalyvavo Vilniaus bendrojo plano svarstyme¹⁵. Toks palankus visuomenės nežinojimas suteikia galimybes manipuliuoti ir pasitelkti visuomenės pritarimą stabdant plėtrą¹⁶.

Kontrolės taisyklės priimančios ir kontroliuojančios institucijos priimdamos viešuosius sprendimus turi institucinių paskatų didinti savo priimamų sprendimų ir kontrolės svarbą, įtaką ir apimtį. Galiausiai, galima plėsti instituciją ir iš biudžeto pareikalauti didesnių finansinių išteklių¹⁷. Kai plečiamos institucijos sprendimų galios, didėja valstybės institucijos teikiamos paslaugos poreikis – tai padeda pagrindus priimti priimančioms institucijoms ir pareigūnams naudingus korupcinius sprendimus.

Žemės reguliavimas savo prigimtimi dėl sudėtingumo ir sisteminių pokyčių yra nepaslankus ir, žvelgiant iš politikų pozicijų, neduodantis rezultatų per politinės kadencijos laikotarpį, todėl įsitvirtinęs reguliavimas yra sunkiai keičiamas ir nelankstus¹⁸.

¹¹ Plačiau apie kainų būtinybę žemės naudojimo planavime Chesire, P., Sheppard, S., The introduction of price signals into the land use planning decision-making: a proposal. Research papers in Environmental and spatial analysis. Series 89. London School of Economics December 2003.

¹² Plačiau apie viešojo pasirinkimo teoriją G. Tullock, The Economics of Special privilege and Rent seeking, Kluwer academic press, London 1989.

¹³ Benson, B. L., Land use regulation: A supply and demand analysis of changing property rights. The Journal of libertarian studies, Vol. V. No. 4(Fall 1981). Psl. 463.

¹⁴ B.Cullingworth, Town and Country planning in Britain. 10 ed. Routledge, 1998 p. 184.

¹⁵ UAB RAIT apklausa atlikta rengiant Vilniaus bendrąjį planą
http://www.vilnius.lt/doc/RAIT_Vilniaus_miesto_gyventojai.doc.

¹⁶ Pennington M. op.cit. p. 62.

¹⁷ Niskanen, William A., Bureaucracy and Public Economics, Edward Elgar Publishing; 2nd edition (June, 1996).

¹⁸ Pasour Jr. E.C., Land-Use Planning: Implications of the Economic calculation Debate. The Journal of Libertarian studies, Vol. VII, No. I (Spring 1983). P. 135.

Praktinės Lietuvos žemės reguliavimo problemos

Žemės rinkos reguliavimas sukelia didelių praktinių problemų, kurias pastebėjo ir tarptautinės organizacijos, vertinančios verslo ir viešojo administravimo praktikas Lietuvoje:

- Pasaulio banko ir Rekonstrukcijos ir plėtros banko atliekamas verslo sąlygų tyrimas BEEPS teigia, kad, palyginti su 2002 metais, 2005-aisiais beveik dvigubai daugiau įmonių teigė turėjusios sunkumų pradėti naudoti žemę¹⁹.
- 2007 metais Tarptautinio valiutos fondo rekomendacijose konstatuota, kad „net ir įgyvendinus restituciją žemės naudojimas yra apsunkintas ilgai trunkančiomis ir neprognozuojamomis teritorijų planavimo procedūromis“²⁰.
- Prieš korupciją kovojančios pasaulinės organizacijos „Transparency International“ Lietuvos skyriaus 2005 metų Lietuvos korupcijos žemėlapis parodė, kad tarp penkių labiausiai korumpuotų procedūrų, kurias nurodė apklausti gyventojai ir verslininkai, pateko dvi, susijusios su žemės rinkos reguliavimu: žemės paskirties keitimas ir leidimų statybai ir rekonstrukcijai išdavimas ir dokumentų derinimas²¹.

Be gilesnės analizės galima apžvelgti pagrindines problemiškos situacijos prielaidas:

- Privačios nuosavybės neliečiamumo principas nėra kultūros dalis. Palyginti su asmens kūno, žinių apie privatų asmenį apsaugos buma, nuosavybės svarba gerokai sumenko, tai turi ilgalaikių pasekmių investicijoms ir žmonių motyvacijai kurti.
- Nuosavybės teisių atstatymas, o ne žemės santykių reguliavimas buvo dėmesio centre.
- Sąlyginai nedaug savininkų, kurie nesudaro kritinės masės nepatenkintųjų. Tuo pačiu restitucija sukūrė daug sąlygiškai neįtakingų smulkių savininkų.
- Veikianti korupcinė sistema, leidžianti „susitvarkyti“ reikalus ir taip mažinti sistemos trūkumus.
- Užsitęsusi žemės restitucija stabdo žemės rinkos formavimąsi, didina savininkų ir verslo priklausomybę nuo valdžios sprendimų.
- Sistema per sudėtinga atskiriems gyventojams, o pagrindiniai žaidėjai linkę susitarti tiesiai.
- Sistema tampa vis sudėtingesnė ir biurokratiška, nes verslas buvo linkęs ne imtis radikalių pokyčių, o siekti naujų apribojimų siekiant pažaboti valdininkų diskreciją.

Praktinės neigiamos centrinio planavimo pasekmės

Jeigu minėti centrinio planavimo trūkumai – neefektyvus išteklių naudojimas, landos priimti sprendimus atsižvelgiant į konkrečius asmeninius sprendimą priimančio asmens ar institucijos interesus – sunkiai pagrindžiami empiriškai, praktiškai galima pagrįsti, kad centrinio planavimo sistema nesugeba užtikrinti ir tų saugiklių, kurie paprastai laikomi centrinio-valstybinio planuotojo pranašumais.

Centrinis planuotojas paprastai pasitelkiamas, nes atstovauja visiems gyventojams ir gali užtikrinti visų interesus arba bent jau tada yra interesų atstovavimo prezumpcija, užtikrina plano stabilumą ir prognozuojamumą.

- Gyventojų įtraukimas yra politinis tikslas, o ne realaus gyvenimo būtinybė, todėl yra visos paskatos tai atlikti formaliai.

Nors žemės planavimo modelis yra reformuojamas pasitelkiant konsultaciją su savininkais ir trečiaisiais asmenimis, centrinis planavimas nėra motyvuotas įtraukti visus suinteresuotus asmenis

¹⁹ „EBRD-World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS).“ Lithuania BEEPS-at-a-glance.

<http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/BAAGREV20060208Lithuania.pdf>

²⁰ IMF Recommendations Lithuania 2007.

²¹ Lietuvos korupcijos žemėlapis 2005.

http://www.transparency.lt/new/images/tns_gallup_kz2005_prezentacija_galutinis.ppt

– bent jau tuos, kuriems pagal įstatymą yra įsipareigota. Privatus planuotojas yra suinteresuotas įtraukti tik suinteresuotus asmenis, kad vėliau būtų išvengiama konfliktų ir teisminių procesų. Tuo tarpu privačiame procese planuotojas pats nori turėti visiškai patikimus kaimynų sutikimus tam, kad vėliau nekiltų dėl to sunkumų. Taip elgiasi pirkėjas prieš pirkdamas butą su palėpe ir prašo surinkti visų namo gyventojų sutikimus ir perka butą tik su tokia sąlyga.

Vilniaus Kareivių ir Žirmūnų gatvių sankryžoje 2001 metais buvo patvirtintas detalusis planas, kuris numatė, jog abiejose kelio pusėse gali išdygti nauji namai priešais jau esančių daugiabučių langus. Viena įmonė su gyventojais susitarė – pažadėjo paramą renovacijai, savivaldybė persvarstė planą, bet pareiškė, kad dokumentai atitinka įstatymų reikalavimus²². Kitoje gatvės pusėje gyventojai protestuoti pradėjo tik tada, kai investuotojai paskelbė statysiantys naują daugiabutį. Kyla klausimai, ar gyventojai žinojo apie sklypo, kurio savininkas buvo savivaldybė, detaliojo plano derinimą?

- Planavimas yra nelankstus ir sunkiai gali suspėti su besikeičiančia realybe.

Teritorijų plėtra vyksta labai greitai. Klaipėdos ir Kauno „Akropolių“ pastatymas ir parduotuvių bei faktinio miesto centro nutraukimas iš tradicinio istorinio miesto centro į naujai suformuotas pramogų ir prekybos vietas. Tokie pokyčiai, kuriems senais laikais reikėdavo dešimtmečių, kad vienas rajonas ištuštėtų, dabar užtenka pusmečio ar metų. Centrinis planavimas bendruoju planu, per savivaldybę tvirtinimas detalusis planas negali priimti greitų sprendimų, pvz., dėl transporto pokyčių senamiestyje, dėl kažkurių teritorijų konversijos ir pan.

Žemės reguliavimo sistema trukdo apsirūpinti verslui ir gyvenamajai statybai tinkamomis teritorijomis.

Per pastaruosius penkerius metus plyno lauko investicijoms Lietuvoje reikėjo maždaug 271 hektaro ploto sklypų, tačiau jų nebuvo suteikta. Tai iki šiol ir išlieka viena rimčiausių kliūčių pritraukti į Lietuvą plyno lauko investicijų, nors šalis vertinama pakankamai gerai pagal verslui sukurtas sąlygas. Investuotojams siūlomi sklypai yra be tinkamos infrastruktūros, be detaliųjų planų, paprastai savivaldybės nėra nei finansiškai, nei žmoniškųjų išteklių atžvilgiu pajėgios parengti tokius sklypus per investuotojo prašomą laiką²³. Logistikos centrų kūrimosi galimybes apriboja detaliojo planavimo ir žemės ūkio paskirties keitimo procedūros²⁴.

- Centrinė teritorijų planavimo sistema negarantuoja stabilumo, nes net bendrieji planai keičiami dažnai.

Valstybės kontrolės auditorių nuomone, „bendrojo planavimo objektas strateginio planavimo lygmenyje pernelyg susmulkinamas ir pats bendrojo plano dokumentas tampa panašus į detalųjį planą. Ši aplinkybė verčia vykdyti nuolatinį ir smulkmenišką bei nieko bendro neturintį su strateginiais miesto plėtros dalykais bendrojo plano sprendinių tikslinimą, keitimą, papildymą“²⁵.

Pasak Valstybės kontrolės, per 1998-2004 metų pirmojo pusmečio laikotarpį Vilniaus miesto bendrasis planas dėl žemesnio lygmens planavimo dokumentų keitimo buvo koreguojamas apie 300 kartų. Tiesa, 2006 metų gruodžio 14 d. įsigaliojusia Miestų ir miestelių teritorijų bendrųjų planų rengimo taisyklių redakcija (61 punktas) (patvirtinta LR Aplinkos ministro įsakymu Nr. D1-591) nustatyta, kad bendrųjų planų sprendinių pakeitimai gali būti daromi ne dažniau kaip vieną kartą per metus.

²² Investuotojų ir gyventojų santykiai skirtingi. Lietuvos rytas Sostinė“, 2006 rugsėjo 28 d.

²³ Lietuvoje investuotojams vis dar trūksta sklypų. BNS 2006 rugpjūčio mėn. 3 d.

²⁴ Logistikos centrams trūksta žemės. Rusnė Dagytė, Žurnalas „Kelias“ 2005 rugpjūčio mėn. 30 d.

²⁵ Valstybės kontrolės ataskaita

- Dėl sudėtingų procedūrų planavime pasitaiko klaidų.

Nors nei valstybinė, nei privati teritorijų planavimo sistema negarantuoja, kad nebus planavimo klaidų, privataus planavimo mechanizmai, besiremiantys sutartiniais civiliniais santykiais, labiau suinteresuoti, kad klaidų nebūtų, ir yra pajėgesni atlyginti dėl klaidų atsiradusią žalą. Centrinis planuotojas nei turi motyvacijos nedaryti klaidų, nei sukurta sistema, kaip atlyginti dėl planavimo klaidų atsiradusią žalą.

Kauno miesto savivaldybė patvirtino detaliuosius planus individualių gyvenamųjų namų statybai Panemunėje, kai pagal bendrąjį planą toje teritorijoje numatyta europinio geležinkelio vėžė. Pasak gyventojų, ilgiau nei metus vyko detaliojo plano rengimas, paskirties keitimas, aštuonios institucijos parašais eigoje tvirtino detalių planą, todėl jie net negalėjo numatyti, kad pažeidžiami bendrojo plano reikalavimai. Savivaldybės tarnautojai prisipažino, kad detalieji planai buvo patvirtinti nesuderinus su bendroju miesto planu. Tačiau tuo pačiu prikišo, kad keletas namų pastatyta savavališkai, bet pakomentavo, kad „kiekvieno piliečio asmeniškai neinformavome, kad eis geležinkelis“. Savivaldybės tarnautojai tikisi atsipirkti papeikimais, gyventojai per teismus siekia išsaugoti namus ir prisiteisti kompensaciją už materialinę ir moralinę žalą²⁶.

Įmonė beveik už 10 mln. litų įsigijo sklypą iš privačių asmenų, kuriems buvo sugražintos teisės į šį sklypą. Savininkams sklypas gražintas kaip rekreacinės paskirties, toks ir buvo parduotas verslininkams. Kai jie Palangos savivaldybėje paprašė projektavimo sąlygų, paaiškėjo, kad 2004 metais Vyriausybės nutarimu šis sklypas priskirtas valstybinės reikšmės miško plotams. Aplinkos ministerija teigia, kad apskritis negalėjo atstatyti nuosavybės ir nurodyti rekreacinę paskirtį. Bendrovė patyrė nuostolių, kas ir kaip atlygins padarytą žalą?²⁷

- Centrinis planuotojas įtvirtina subjektyvius (ekonominius ar pasaulėžiūrinius) interesus, kurie pateikiami kaip viešieji, objektyvūs ir pagrįsti.

Teritorijų planavimo metu įtvirtinami sprendimai atspindi ne tik objektyvius reikalavimus, pavyzdžiui, nesuderinamų veiklų atskyrimui, bet ir subjektyvius estetinius kriterijus, pavyzdžiui, miestovaizdžio ar kraštovaizdžio.

Vilniuje prie Vingio parko esančioje buvusioje gamyklų teritorijoje planuojama konversija – pastatyti modernų komercijos ir gyvenamąjį kvartalą, nutiesti naujus kelius. Savivaldybės įmonės „Vilniaus planas“ vyriausiasis architektas teigia: „neįsivaizduoju šioje vietoje asfaltu dengto „Akropolio stogo“, tvirtindamas, kad investuotojams teks pasitempti ir sukurti aukštos kokybės projektus, nes įpareigoja ir Vingio parko kaimynystė²⁸“.

- Centrinio planuotojo galios priimti vieną ar kitą sprendimą sudaro prielaidas neskaidriems sprendimams.

Teisinė painiava dėl Kuršių Nerijos teritorijų planavimo dokumentų, labai didelė gyvenamosios ir rekreacinės statybos paklausa skatina savivaldybės pareigūnus priimti neskaidrius arba įstatymus pažeidžiančius sprendimus.

Aplinkos ministerijai patikrinus 72 detaliuosius planus, kuriuos nuo 2000 m. palaimino Neringos savivaldybė, 49 detaliųjų planų sprendiniai prieštaravo Kuršių Nerijos nacionalinio parko planavimo schemai. Per penkerius metus Neringos politikai patvirtino iš viso 111 detaliųjų planų. Leidimus

²⁶ (2006 m. rugpjūčio 30 d. TV3 žinios)

²⁷ Lapkričio 18 d. „Lietuvos rytas“ Aukso vertės sklypą įsigijusi bendrovė pateko į spąstus.

²⁸ „Sostinė“ 2006 lapkričio 16. Griūvančios milžiniškos gamyklos laukia renesansas.

išdavę ir detaliuosius planus tvirtinę valdininkai šiuo metu jau nedirba, todėl net jei teismai nustatytų neteisėtų statybų faktus, nė vienas valstybės tarnautojas nebūtų nubaustas²⁹.

Sprendimai dėl svarbių verslo investicinių projektų, pvz., aukštybinių pastatų statybos, priimami politiniu lygiu priimant specialųjį planą, kuriame numatytos teritorijos tokiems pastatams. Jau priimant Vilniaus specialųjį planą buvo nuogaustaujama, kad konkrečių teritorijų numatymas neišvengiamai sukels įtampų dėl kitų teritorijų naudojimo ir sudarys prielaidas neskaidriems sprendimams bei deryboms tarp savivaldybės ir investuotojų.

Vilniuje prie Vingio parko esančioje buvusioje gamyklų teritorijoje planuojama konversija. Nors patvirtintame Vilniaus miesto specialiajame plane galimybė statyti aukštutinius pastatus toje teritorijoje nėra numatyta, dėl šios galimybės buvo aktyviai deramasi ir 2007 m. vasario 8 dieną paskelbta, kad Vilniaus miesto savivaldybės taryba pritarė teritorijos tarp Geležinio vilko gatvės, Laisvės prospekto ir Neries upės aukštybinių pastatų statyboms. Investicijos į infrastruktūrą 100 mln. – verslas tvarko teritorijas, finansuoja kelius ir politikus, politikai suteikia galimybę statyti daugiaaukščius³⁰.

- Teritorijų planavimo dokumentų ir teisės aktų gausa nesukuria teisinio aiškumo dėl savininko teisių į sklypą.

Teritorijų planavimo dokumentai ir teisės aktai, nustatantys galimas veiklas atitinkamose teritorijose, iš esmės apriboja sklypų savininkų ar valdytojų teisės naudotis savo nuosavybe. Teritorijų planavimo dokumentų, į kuriuos reikia atsižvelgti, teisės aktų, apibrėžiančių galimas veiklas, gausa ir detalumas sukelia neaiškumą juos interpretuojant tiek valdymo institucijose, tiek teismuose. Pažymėtina, kad svarbiems nuosavybės teisių ribojimo klausimams nustatyti yra pasirinktas žemos teisinės galios teisės aktas ministro įsakymas – „Dėl žemės sklypų pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties, būdų ir pobūdžių specifikacijos patvirtinimo“.³¹

Generalinė prokuratūra užginčijo Klaipėdos universiteto teisę panaudos teise turimą sklypą naudoti universitetinio miestelio kūrimui su švietimui skirtais ir komercijai skirtais pastatais. Remiantis minėtu ministro įsakymu, kuris detalčiai atskiria, kas priskirtina mokslo ir mokymo statiniams statybai ir komercinei veiklai, ginčijama, kad švietimo veikla ir universiteto sklype su ja susijusi veikla (maitinimas, apgyvendinimas, pramogos, prekyba, įvairios paslaugos) nėra suderinama ir visuomeninės paskirties sklypuose, kuriuose veikia universitetai, nėra galima.

- Planavimo procese nepagrįstai dideles galias įgauna techniniai planavimo įgyvendintojai.

Vilniaus miesto teritorijoje esantis Platiniškių kaimas ir aplinkinės teritorijos Vilniaus miesto savivaldybės bendrojo plano iki 2015 m. projekte pažymėtos kaip Vilniaus verbų etnokultūrinis draustinis – savininkai negalės statyti gyvenamųjų namų, o tam buvo įsigiję žemę. Faktiškai verbų pynėjų nebelikę, bet buvo. Valdininkai diskretiškai plečia ir siaurina draustinio ribas įtraukdami vienas ar kitas teritorijas³². Pagrįsdami šiuos sprendinius valdininkai įvardija vis kitas tokio sprendinio priežastis: būtinybė saugoti verbų etnokultūrą; vėliau būtinybė saugoti reliktingą istorinį agrarinį kraštovaizdį.

²⁹ A.Sabonio verslas tapo biurokratų įkaitu. *Gediminas Stanišauskas*, „Kauno diena“ 2006 m. balandžio mėn. 21 d.

³⁰ „Sostinė“. 2006 lapkričio 16. Griūvančios milžiniškos gamyklos laukia renesansas.

³¹ LR Žemės ūkio ministro ir LR Aplinkos ministro 2005 m. sausio 20 d. įsakymas Nr. 3D-37/D1-40 „Dėl Pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties žemės naudojimo būdų turinio, žemės sklypų naudojimo pobūdžių sąrašo ir jų turinio patvirtinimo“ su vėlesniais pakeitimais.

³² „Sostinė“. Lapkričio 25 d. Draustinio naujakuriams – verbų pynėjų dalia.

V. Panašūs tikslai, bet skirtingos priemonės – keletas žemės rinkos reguliavimo pavyzdžių

Lietuvos teritorijų planavimo ir žemės reguliavimo sistemą apibendrintai galima vadinti turinčia Vakarų Europos planavimo bruožų. Europos šalių praktika, ypač Vokietijos, formavo Lietuvos teritorijų planavimo sistemą. Baltijos šalių planavimo sistemų kompendiumas³³ pateikia išsamų nacionalinių valstybių sistemų palyginimą. Šioje dalyje pateikiami mažiau nagrinėti atskirų teritorijų planavimo pavyzdžiai, pasirinkti siekiant atskleisti grynų reguliavimo modelių pasekmes ypatingą dėmesį skiriant kaimynystės apsaugai.

Zonavimas

Zonavimas bendrąja prasme - tai erdvės padalijimas į mažesnius vienetus. Žemės naudojimui reguliuoti naudojamas zonavimas apibrėžia planavimo būdą, kai atskiroms teritorijoms plėsti nustatomos taisyklės, kokios veiklos leidžiamos, kokie statiniai gali būti statomi.

Niujorko miestas JAV pirmasis įgyvendino viso miesto zonavimo sistemą 1916 metais. Prielaida tam buvo Broadway gatvėje iškilęs aukštas pastatas, kuris metė ilgą šešėlį. Apie 1920 metus zonavimą jau taikė dauguma didžiųjų JAV miestų, o atskirų valstijų patvirtintos taisyklės buvo parengtos nedaug nukrypstant nuo rekomendacijų standarto - „The standard state zoning enabling act“³⁴.

JAV zonavimo sistemos pagrindai, parengti trečiajame XX a. dešimtmetyje, rėmėsi Vokietijos žemės naudojimo reguliavimo patirtimi. Vokietijos zonavimo sistemos tikslas buvo apsaugoti sparčiai urbanizuojamos šalies žaliašias zonas ir atskirti nederančias veiklas, ypač gamybinę. Todėl zonavimas skatino miestų tankėjimą, JAV zonavimu miestai siekė išsaugoti esamą padėtį ir reguliuojant plėsti priemiesčius.

Valstybės teisė reguliuoti žemės naudojimą buvo pripažinta atitinkanti JAV konstituciją 1926 metų JAV aukščiausiojo teismo byloje *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.* Pareiškėjas ginčijo, kad jo žemė, naudota gamybinei paskirčiai, buvo verta keturis kartus daugiau nei tada, kai zonavimo reglamentu buvo priskirta gyvenamajai paskirčiai. Teismas patvirtino, kad yra pagrįstas viešasis interesas reguliuoti žemės naudojimą ir kad savivaldybė turi teisę „nurodyti nelaikyti kiaulių svetainėje, nors kiaulės apskritai ir nėra draudžiamos.“³⁵

Visos penkiasdešimt JAV valstijų priėmė teisės aktus, leidžiančius ar įpareigojančius savivaldybes zonuoti žemės naudojimą. Reikšmingos įtakos zonavimas įgijo po Antrojo pasaulinio karo suintensyvėjus plėtrai.

Dvi JAV valstijos - Oregonas ir Florida - nepatvirtino savivaldybių galimybės nustatyti zonavimą.

Zonavimą apibrėžia du pagrindiniai teisiniai savivaldos lygiu tvirtinami dokumentai – zonavimo reglamentas ir zonavimo žemėlapis.

Zonavimo reglamentas (*zoning ordinance, zoning resolution*) – savivaldybės tvirtinamas dokumentas, nustatantis atskiroje zonavimo kategorijoje leidžiamas veiklas ir pastatų statymo taisykles. Zonavimo reglamentai paprastai yra labai detalūs. Pavyzdžiui, gyvenamųjų rajonų zonavimo reglamentai numato vidinio kiemo matmenis ir nuo jų priklausančius kaimynų langų plotus, fasado spalvas, langų tipus ir pan.³⁶. Paprastai nustatomi minimalūs sklypo ir kiemo

³³ Baltic territorial management compendium

³⁴ Standard State Zoning Enabling Act <http://www.planning.org/growingsmart/enablingacts.htm>.

³⁵ http://www.agh-attorneys.com/4_euclid_v_ambler_realty.htm.

³⁶ Atskirų zonavimo reglamentų pavyzdžių galima rasti Niujorko miesto zonavimo reglamentai <http://www.ci.nyc.ny.us/html/dcp/html/zone/zonetext.shtml>.

dydžiai. JAV paprastai nustatomas pastato atstumas nuo gatvių ir minimalus kiemo dydis (Europoje - paprastai maksimalus užstatomo sklypo plotas)

Zonavimo žemėlapis – savivaldybės tvirtinamas teritorijos planas, kuriame pažymėtas atskirų teritorijų priskyrimas konkrečioms zonoms. Tradiciškai skiriamos keturios zonos – gyvenamoji (*residential*, žymima R), komercinė (*commercial* - C), gamybinė (*manufacturing industrial* – M) ir žemės ūkio (*agricultural*).

Zonavimo reglamentai paprastai yra detalūs ir papildomų sprendimų, norint pradėti zonavimo reglamento leidžiamose ribose, nebereikia. Zonavimo reglamento ribose vykdomai plėtrai jokio atskiro leidimo statybai nereikia, tačiau savivaldybės paprastai reikalauja gauti leidimą statyti, kuris išduodamas patikrinus, ar parengtas plėtros projektas atitinka zonavimo reglamentą. Jeigu savininkas nori vykdyti plėtrą, išeinančią už leistinų ribų, reikia atlikti perzonavimo procedūrą.

Leidimas statyti laikomas daugiau formaliu dokumentu. Pavyzdžiui, Niujorko mieste leidimas statybai išduodamas patikrinus projekto atitikimą zonavimo reikalavimams. Tokį atitikimą gali patvirtinti ir profesionali sertifikuota privati institucija; tada pastatų departamento sprendimas yra formalumas – jis gali užtrukti vieną dieną. Kreiptis dėl planų patvirtinimo, išskyrus smulkiausias atvejus, privalo registruotas architektas arba licencijuotas inžinierius.

Nors statybai pradėti reikalingas tik leidimas, savivaldybės taiko ir plėtros moratoriumus. Savivaldybės, neišduodamos leidimų statybai, dažniausiai argumentuoja, kad esanti infrastruktūra nėra pritaikyta intensyvesniam naudojimui. Tačiau, kaip pastebi Liebman, infrastruktūros trūkumas dažnai būna ne fizinė plėtros problema, o teisinės ar politinės kliūtys³⁷.

Gyvenamasis, komercinis ir gamybos rajonai dar skirstomi pagal namų tipus, vykdomos veiklos „sunkumą“ ir pan. Pavyzdžiui, Niujorko miesto gyvenamieji rajonai skirstomi į 10 kategorijų ir dar daugiau subkategorijų: nuo R1 – vienos šeimos gyvenamieji namai iki R10 miesto centro aukštybiniai pastatai. Pramoniniai rajonai skirstomi į tris subkategorijas pagal leidžiamą vykdomos veiklos „sunkumą“ ir įtaką aplinkai: M1 – „lengviausias“, M3 – labiausiai aplinką veikiantis. JAV, kitaip nei Vokietija, praktiškai apribojo dviem šeimoms skirtų namų statybą privačių vienos šeimos gyvenamųjų namų rajonuose R1. Nors ir reta, tokia praktika pastebimai nyksta iš zonavimo reglamentų³⁸.

Zonavimo griežtumui sumažinti naudojami įvairūs lankstūs įrankiai:

Pramoninėse zonose paprastai leidžiama „lengvesnė“ pramoninė veikla nei nustatyta zonavimo reglamentu. Gamybos rajonuose su išimtimis paprastai leidžiama komercinė veikla – verslo, biurų, valstybės institucijų pastatai. Niujorko mieste dideli prekybos centrai leidžiami M1 rajonuose tik Miesto planavimo komisijos leidimu. Prekyba, viešbučiai draudžiami M2 ir M3 rajonuose. Bendruomeninės paskirties veiklos – mokyklos, bažnyčios, sporto įrenginiai – draudžiami M2 ir M3 ir kartais leidžiami M1 rajonuose.

Svarbu paminėti, kad leidžiamos išimtys yra labai detalios išvardytose zonavimo reglamentuose, todėl norint jomis pasinaudoti nereikia atskiro zonavimo komisijos sprendimo.

Istoriškai gamybos rajonuose buvo leidžiama statyti ir gyvenamuosius namus (kaip patenkančius į lengvesnės veiklos kategoriją), tačiau ilgainiui, siekiant atskirti „nesuderinamą“ panaudojimą ir apsaugoti gyventojus nuo pramonės objektų keliamų trukdymų, tokia plėtra buvo uždrausta.

Tačiau atsiradus naujam poreikiui ir madai, kai buvusių gamyklų rajonuose ir pastatuose įsikuria gyventojai, sudaryta galimybė M1 rajonuose kurti gyventojams ir konvertuoti gamybines teritorijas į gyvenamąsias. Specialūs mišraus naudojimo (*mixed use* - M1-D) rajonai sudarė galimybes

³⁷ Modernisation of Zoning means to reform. George W. Liebmann. Regulation CATO.

³⁸ Modernisation of Zoning means to reform. George W. Liebmann. Regulation CATO.

savininkui nesudėtingai keisti naudojimo būdą be atskiros perzonavimo procedūros. M2 ir M3 rajonuose konvertacija į gyvenamuosius rajonus paprastai negalima. Svarbu paminėti tai, kad konvertuojant M1 į gyvenamąjį rajoną nebūtina laikytis zonavimo reglamente gyvenamiesiems rajonams taikomų reikalavimų, pvz., dėl atstumo iki gatvės, langų dydžio, pastato stiliaus, spalvos ir pan. Šios išimties nebuvimas faktiškai užkirstų kelią efektyviai panaudoti gamybinius pastatus gyvenimui. Tik visiškai nauja statyba konvertuojamuose rajonuose turi laikytis gyvenamiesiems rajonams taikomų reikalavimų.

Jeigu zonavimas apriboja sklypo naudojimo galimybes ir reikšmingai sumažina sklypo vertę, savininkas gali reikalauti kompensacijos. Pagal *regulatory taking* doktriną, jeigu zonavimu buvo iš esmės apribotos savininko teisės naudotis sklypu, laikoma, kad tos teisės yra paimitos visuomenės poreikiams ir už jas, kaip ir už faktišką nuosavybės paėmimą, turi būti atlyginama.

Atskiras zonavimo instrumentas yra veiklos zonavimas (*performance zoning*). Veiklos zonavimo reglamentai nustato ne konkrečias veiklas ar pastatus, kuriuos galima statyti konkrečiose teritorijoje, o reikalavimus veiklai. Paprastai nustatomi triukšmo, užstatymo, transporto naudojimo, skleidžiamų kvapų ar kiti reikalavimai. Bet kokia veikla, atitinkanti šiuos reikalavimus, gali būti vykdoma nurodytoje teritorijoje. Tokia sistema reikalauja detalesnio išankstinio veiklos vertinimo ir su tuo susijusios leidimų sistemos. Tai taip pat reikalauja daugiau erdvės ir valdininko diskrecijai, tačiau tokia sistema akivaizdžiai leidžia savininkams efektyviau išnaudoti sklypų išteklius. F. Hayekas sakė, kad „veiklos reglamentai (...) sukuria mažiau apribojimų spontaniškai plėtrai, todėl turi būti labiau vertinami nei detalūs reglamentai.“³⁹ JAV veiklos zonavimas praktiškai nepaplitęs, nors ir sunkesnėse zonose ribotai leidžiama „lengvesnė“ veikla, tačiau ji leidžiama ne remiantis kriterijais, o ją įsakmiai išvardijant.

Privatūs apribojantys susitarimai (*deed restrictions, restricting covenants*) – tai privatus savininkų ar privačios namų asociacijos susitarimas plėsti teritoriją tik susitartu būdu, laikantis susitartų reikalavimų, ir įsipareigojimas parduodant turimą nuosavybę perduoti šį įsipareigojimą ir būsimam savininkui. Šis planavimo būdas dažnai patikimesnis nei perplanavimas ar perzonavimas – kuriam savininkai ir gyventojai turi nedaug įtakos. Tokie susitarimai ypatingai populiarūs Hiūstone, kur nesant zonavimo privatūs susitarimai sudaro miesto plėtros karkasą.

Bendrosios zonavimo problemos:

1. Labai sunku dinamiškai prisitaikyti prie vartotojų poreikių.
2. Vienos šeimos namai *de facto* atskyrė senyvus tėvus nuo vaikų, nes galimybės didinti namus, kad galėtų gyventi kelios kartos, zonavimo reikalavimais yra apribotos.
3. Zonavimas draudžia prekybos centrus, biurų pastatus gyvenamuosiuose rajonuose, taip skatindamas naudotis automobiliais ar viešuoju transportu, nes gyventojai, norėdami tenkinti kasdienes poreikius, nebegali to daryti pėsčiomis.
4. Perzonavimas yra politinis veiksmas, kuris taip pat veikiamas simpatijų ir palankumo ir korupcinių ryšių su konkrečiais teritorijų plėtotojais.

Zonavimas yra centrinio valstybinio planavimo veiksmas. Zonavimo politikos požiūrį į žemės naudojimo reglamentavimą ir jos centralizuotą prigimtį atskleidžia Niujorko miesto Zonavimo reglamento ketvirtojo skyriaus, reglamentuojančio gatvės kavinių veiklą, įžanga, kuri teigia⁴⁰:

„Šaligatvio kavinių, kaip įtvirtinama šiame reglamente, reglamentavimas skirtas skatinti šaligatvio kavinių kūrimąsi tinkamose vietose (*appropriate locations*), varžyti jų veiklą netinkamose vietose, saugoti visuomenės sveikatą, saugumą, bendrą gerovę ir patogumą“.

Zonavimo reglamentai labai detalūs, todėl nebereikia kontrolės prieš vykdant plėtrą, tačiau išlieka *ex post* kontrolė. Planavimas vyksta vieną kartą tik zonavimo metu arba perzonuojant.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Chapter 4 - Sidewalk Café Regulations, CITY PLANNING COMMISSION, <http://www.nyc.gov/html/dcp/pdf/zone/art01c04.pdf>.

Zonavimas institucionalizuoja planavimo klaidas, tuo tarpu rinkoje klaidos atsisuka prieš privačius planuotojus ir priverčia juos sumokėti už klaidas. Taigi privatūs veikėjai turi rimtą motyvaciją nedaryti klaidų, tai neegzistuoja esant zonavimui arba teritoriniam planavimui centriniu lygiu.

Zonavimo metu pereinama viena politinio-centrinio planavimo procedūra – patvirtinant planą. Sprendimas dėl konkrečios veiklos yra techninis.

Privačių rajonų planavimas

Privačių namų rajonai ir jų įvairios savivaldos formos atsirado praktiškai kaip zonavimo pasekmė, kai atskirtos skirtingos veiklos leido formuoti didelėms vienalytėms teritorijoms.

JAV egzistuoja trys pagrindinės gyvenamųjų namų privačios kolektyvinės (bendros) nuosavybės formos – namų savininkų asociacija, kondominiumas ir kooperatyvas.

Namų savininkų asociacijoje kiekvienas narys nuosavybės teise turi savo sklypą ir namą, o asociacijai nuosavybės teise priklauso bendrosios erdvės – gatvės, parkai, poilsio zonos ir t. t. Namų savininkų asociacija yra atskiras juridinis asmuo, kurio nariu privalo tapti kiekvienas naujas savininkas. Savininkai yra asociacijos pajininkai (akcininkai) ir kolektyviai valdo asociaciją. Balsų skaičius priimant sprendimus priklauso nuo pajaus (turto) vertės. Asociacija įgyvendina susitarimus ir narių įsipareigojimus dėl namų perstatymo pakeitimo ar kitų bendros nuosavybės klausimų.

Kondominiumas teisine forma panašus į namų savininkų asociaciją – savininkams nuosavybės teise priklauso jų namas ir sklypas, ir tokiu būdu jie turi teisę į savo bendrus objektus (bendri kiemai, žalieji plotai ir t. t.)

Kooperatyvai dažniausiai yra vieno namo gyventojų asociacija. Nuosavybės teise visas objektas priklauso kolektyviai, o gyventojai turi teisę naudotis dalimi, pvz., butu.

JAV 1970 metais apie 1 proc. gyventojų priklausė privačioms gyvenamųjų namų asociacijoms, 2004 metais 17 proc.⁴¹.

Privatūs mikrorajonai atlieka tas funkcijas, kurias kitur atlieka savivaldybės ar dar smulkesnės vietos savivaldos institucijos. Privačios asociacijos paprastai registruotos kaip pelno nesiekiančios organizacijos, valdymo teisės priklauso dalininkams, priklausomai nuo dalies vertės.

Asociacija gali diskriminuoti, ką priimti, o ką ne, t. y. gali apriboti asmenų, galinčių įsigyti nuosavybę savo teritorijoje, ratą. JAV teismai retai kišosi į asociacijų vidaus taisykles – viena iš pagrindinių priežasčių ta, kad savininkai žinojo, į kokį susitarimą įeina, įsigydami sklypą ar namą konkrečioje asociacijoje, ir savanoriškai tai pasirenka, taip pat turi galimybę iš jos išeiti. Tiesa, diskriminacija, pavyzdžiui, dėl odos spalvos, ar apribojimas įsigyti ar parduoti dalį turimo turto juodaodžiui būtų neteisėtas. Nors diskriminacija dėl amžiaus draudžiama, pagyvenusių žmonių asociacijos yra labai populiarios, todėl federaliniu įstatymu yra padaryta išimtis, kad galima riboti jaunų šeimų su vaikais įsikėlimą, jeigu 80 proc. asociacijos narių yra asmenys virš 55 metų.

Privatūs mikrorajonai teikia bendras paslaugas – šiukšlių išvežimą, gatvių, žalių zonų priežiūrą; taip pat tiekia apsaugos paslaugas. Dar gali būti mokyklos, darželiai ir pan., bet kokios kitos gyventojų norimos paslaugos. Jos finansuojamos iš gyventojų įnašų.

Privačios asociacijos ne tik atlieka kasdienes priežiūras, apsaugos ar kitas funkcijas, bet ir kontrolės funkciją, t. y. užtikrina, kad rajone nebus vykdoma asociacijos narių poreikių neatitinkanti veikla, kad teritorija nebus naudojama taip, kad būtų mažinama asociacijos vertė. Taip pat užtikrinama, kad nebūtų nederančių veiklų - gamyklų greta gyvenamųjų namų ar naktinio klubo

⁴¹ Robert. H. Nelson The Private Neighbourhood, Regulation Summer 2004 CATO.

šalia mokyklos. Tai valstybės kontroliuojamose teritorijose atlieka žemės naudojimo reguliavimas – teritorijų planavimas, zonavimas ar kita.

Pasak R. H. Nelson,⁴² privatūs rajonai yra lankstesni ir geriau prisitaiko prie kintančių poreikių konkrečioje paties rajono teritorijoje keisti naudojimo būdą. Konkreti vietovė laikui bėgant gali tapti nepatrauklia arba ekonomiškai gali tapti pelningiau joje plėsti kitokią veiklą. Privačiam rajonui yra tiek organizaciškai, tiek teisiškai lengviau reorganizuotis ir pritaikyti žemę kitokiam naudojimui nei konkrečią teritoriją perzonuoti ar perplanuoti centralizuotai, t. y. savivaldybės pastangomis.

Savivaldybės pastangomis perplanuojant visą rajoną dalis gyventojų priešintūsi pokyčiams, ir jų „įtikinėjimo“ būdai galiausiai būtų ne komerciniai susitarimai (kaip tai būtų, jei reorganizacija būtų privati, kuri pasiūlytų besipriešinantiesiems kompensaciją), o prievartinė. Tai, kad rajonas neturi galimybės reorganizuotis kolektyviai, lemia, jog procesas užsitęsia, pralaimi tie gyventojai, kurie patenka į pereinamąjį laikotarpį (kai jau prasideda kitokia veikla arba rajonas tampa pusiau apleistas)⁴³.

Nereguliuojama plėtra Hiūstone

Hiūstonas yra vienintelis didelis JAV miestas, kuris netaiko zonavimo sistemos teritorijų naudojimui reglamentuoti⁴⁴. Hiūstono gyventojai tris kartus 1948, 1962 ir 1993 metais referendumais atmetė savivaldybės siūlymus įvesti zonavimą.

Nors zonavimo sistemos ir nėra, miesto valdžia nustatė įvairias plėtros taisykles. Iki 1999 m. vienos šeimos namo sklypo minimalus plotas galėjo būti 5000 kvadratinų pėdų. Nors šis sprendimas panaikintas, tačiau 98 proc. tokių sklypų suformuoti iki 1999 m. Taisyklės reikalauja gyvenamiesiems namams ir biurų pastatams pastatyti automobilių stovėjimo aikšteles. Nustatomas atstumas tarp namų priešingose skirtingose gatvės pusėse - didesnėse gatvėse ne mažiau 100 pėdų, miesto gatvėse - 50-60 pėdų. Palyginimui, dauguma gatvių, tiesių iki Antrojo pasaulinio karo, yra 28-30 pėdų pločio. Sankryžos didžiosiose gatvėse negali būti arčiau viena kitos nei 600 pėdų.

Kai kurie tyrėjai vertina⁴⁵, kad tokios pėstiesiems nenaudingos, o automobilių naudojimą skatinančios, žemės išteklių netaupančios taisyklės prisidėjo prie spartaus priemiesčių augimo, kuris ypač būdingas zonuojamiems miestams.

Kaip pastebi tyrėjai⁴⁶, ginčai dėl plėtros paprastai sprendžiami derybų keliu. Esantys gyventojai, paprastai susisaisę įvairiomis tarpusavio sutartimis ir apribojimais, sudaro atskirų sklypų plėtros karkasą. Gaunant leidimą statybai iš savivaldybės būtina pateikti informaciją, ar naujas savininkas yra prisijungęs prie esamų gyventojų sutarčių.

Savininkai siekia, kad turto vertė augtų arba bent jau nekristų. Zonavimo šalininkai teigia, kad suplanavimas, kokios veiklos gali būti vykdomos konkrečiose teritorijose, užtikrina, kad šalia gyvenamojo namo neatsiras gamykla, kuri sumažins konkretaus gyvenamojo namo vertę. Hiūstonas be zonavimo sistemos yra tinkamas pavyzdys, kad rinkos sąlygomis tokios rizikos amortizuojamos. Pirmiausia, zonavimo ar kitokia centrinio planavimo sistema nėra „nerizikinga“. Kadangi perplanavimas ar perzonavimas yra politinis savivaldos institucijos sprendimas, jis priimamas remiantis politiniais kriterijais ir praktika rodo, kad teritorijos yra perplanuojamos, o vietiniai gyventojai paprastai turi mažai įtakos esminiams sprendimams. O jiems belieka remtis tik

⁴² Ibid.

⁴³ Geras tokio perėjimo pavyzdys yra Vilniaus Šnipiškių mikrorajono Žalgirio, Kalvarijų, Giedraičių gatvių kvartalo virsmas iš individualių namų į gyvenamųjų daugiabučių namų kvartalą. Dalis gyventojų buvo išgąsdinti gaisrų, dalis gyvena sąlygomis, kai už lango jau griaujami pastatai ir vyksta statybos.

⁴⁴ Leonard C. Gilroy, AICP and Tory Gautis, A City Without a Plan. Houston should be wary of the perils of planning. Houston Chronicle December 31, 2006. http://www.reason.org/commentaries/gilroy_20061231.shtml.

⁴⁵ Michael E. Lewyn. "How Overregulation Creates Sprawl (Even in a City without Zoning)" *Wayne Law Review* 50 (2005): 1171. <http://works.bepress.com/Lewyn/2>.

⁴⁶ Shadewald

procedūrinėmis teisėmis - tinkamai surengti konsultacijas, laiku pranešti, formaliai įvertinti pastabas.

Nesant zonavimo, grėsmė, kad dėl gretimų teritorijų plėtros keisis objekto vertė, yra akivaizdus ir nepridengtas faktas ir rinkos dalyviai prisitaikė prie tokios situacijos. Pirmiausia efektyviausiai veikia kainų sistema – pastatyti gamyklą, automobilių dirbtuvę ar prastos reputacijos įstaigą gerame rajone yra per brangu, nes gera kaimynystė nereguliuojamoje sistemoje vertinama dar brangiau nei reguliuojamoje. Antra, privatūs verslai kuriasi tose teritorijose, kuriose veikti efektyviausia – gamyklos prie susisiekimo infrastruktūros, degalinės prie kelių; gyvenamuosiuose rajonuose įsikūrusios komercinės paskirties ar prekybos įmonės organiškai yra to rajono dalis, todėl arba ten dirbantys vietiniai gyventojai siekia, kad įstaiga nemažintų rajono vertės, arba verslas pats taikosi prie gyventojų poreikių. Trečia, efektyviai veikia privatūs ribojantys susitarimai, kai savininkai pasirašo įsipareigojančias sutartis. Ketvirta, praktikuojamos įvairios privačių gyvenamųjų rajonų savininkų asociacijos formos.

Privalumai:

- Užtikrinamas efektyviausias žemės išteklių pasiskirstymas. Greitas prisitaikymas prie kintančių verčių.
- Hiūstonas yra vienas iš didžiųjų JAV miestų, kuriame būsto prieinamumas didžiausias. 1991 metais federalinis tyrimas dėl būsto prieinamumo patvirtino, kad zonavimas yra pagrindinė aukštų būsto kainų priežastis.
- Zonavimu neatskirtos veiklos sudarė galimybes įvairiose miesto vietose rasti paslaugų „komplektams“ – gyvenamieji namai, biurai, parduotuvės, kultūros objektai ir pan. Miestas turi penkis spontaniškai susiformavusius „centrus“.
- Zonavimu neapribota architektūros plėtra pavertė Hiūstoną viena iš gyviausių JAV architektūros rinkų.
- Miestiečiai sutaupo teisininkų paslaugoms, nes nėra teisinių ginčų su savivaldybe dėl plėtros ar perzonavimo. Tai pabrėžia Hiūstono advokatų kontoros, kad joms nereikia nekilnojamojo turto teisininkų, besispecializuojančių ginčiuose su savivaldybių planavimo komisijomis.
- Hiūstonas internalizuoja neigiamas rizikas dėl potencialaus turto nuvertėjimo.

Nacionalizuotos plėtros teisės ir leidimų sistema Didžiojoje Britanijoje

Pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis žemės naudojimo klausimus Didžiojoje Britanijoje, yra Miestų ir kaimų planavimo įstatymas (Town and Country Planning Act), patvirtintas 1947. Priėmus keletą pakeitimų 1990 ir 2004 m., sistema iš esmės lieka nepakitusi nuo 1947-ųjų.

Plėtros teisės buvo nacionalizuotos 1947 m. Nacionalizacija pasireiškė tuo, kad priimti sprendimus dėl teritorijos plėtros gali tik savivaldos institucijos, o ne sklypų savininkai. Savininkams buvo išmokėtos kompensacijos.

Pagrindiniai sistemos bruožai:

- Hierarchinė, ir procedūrinių, ir plėtros turinį (reglamentus) nusakančių teisės aktų sistema – nacionaliniai, regioniniai, vietos teisės aktai. Taip pat hierarchinė ir teritorijų planų sistema – žemesnieji planai negali prieštarauti aukštesniems.
- Plėtra grindžiama leidimų sistema – dėl kiekvieno žemės naudojimo ar statinio pakeitimo savininkas turi gauti savivaldos institucijos leidimą. Savivaldos institucija leidimą išduoda, remdamasi planais ir reglamentais, išskyrus tuos atvejus, kai yra rimtas pagrindas siūlyti keisti galiojančių planą.
- Didelė politinės valdžios (ministerijos lygmenyje) įtaka teritorijų planams ir galimybė išduoti leidimus plėtrai ypatingiems projektams.
- Stipri politinė valia saugoti kaimo vietas. Tik 83 proc. teritorijos yra miestų žemė. Remiantis EBPO duomenimis, Didžiojoje Britanijoje saugomi teritorijos plotai dvigubai

viršija EBPO vidurkį. Didžiojoje Britanijoje žaliosios zonos, kuriose apribota veikla, keičianti natūralią aplinką, sudaro apie 13 proc. visos teritorijos.

Savivaldybės išduoda leidimus planavimui, remdamosi 25 planavimo politikos dokumentais. Remiantis jų reikalavimais išduodamas pagrindinis dokumentas, nusakantis konkretaus sklypo plėtrą. Vidutinis išdavimo laikas yra 8 savaitės. 57 proc. sudėtingų projektų (jų 2005 metais Didžiojoje Britanijoje buvo apie 19 tūkst.) bylų išsprendžiama per 13 savaičių.⁴⁷

Didžiojoje Britanijoje žemės planavimo sistema per metus kainuoja 1 milijardą svarų sterlingų – kainuoja valstybės institucijų veikla ir privatiems asmenims atsiradusios išlaidos.

Vienas iš planavimo leidimo išdavimo žingsnių yra konsultavimosi procedūra. Žalioji knyga dėl teritorijų planavimo kritikuoja konsultavimosi procedūrą, kad buvusi progresyvi konsultavimosi su gyventojais idėja pasirodė esanti „nelanksti, formalistinė ir biurokratinė procedūra“.

Santykiuose su savivaldybe, išduodančia leidimus, savininkai išlaiko teisę kreiptis į teismą, tačiau praktiškai yra ribotos galimybės ginčyti planavimo leidimo turinį. Teismų praktika rodo, kad jie nesiekia nustatyti tinkamo santykio tarp sąlygų, numatytų išduotame leidime, ir siūlytos plėtros poveikio⁴⁸ ir kitų leidimo turinio bei argumentavimo klausimų. Pagrindinė teismų funkcija yra spręsti ginčus užtikrinant, kad sprendimas dėl plėtros buvo priimtas laikantis nustatytų taisyklių.

⁴⁷ [Barker Review of Land Use Planning Final Report](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/barker_review_land_use_planning/barkerreview_land_use_planning_index.cfm). http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/barker_review_land_use_planning/barkerreview_land_use_planning_index.cfm.

⁴⁸ 28 psl.

VI. Išvados ir rekomendacijos

1. Žemės rinkos reguliavimas nėra laikomas ekonominės politikos dalimi ir nevertinamas kaip politikos priemonė – nėra atliekami tyrimai, pagrindžiantys vienu ar kitu politikos priemonių veiksmingumą, efektyvumą ir tinkamumą. Tik fragmentiškai, daugiausia akademinuose ir strateginio planavimo darbuose, yra vertinamas žemės reguliavimo poveikis kraštovaizdžiui, gyventojų ar infrastruktūros išsidėstymui. Tačiau nėra jokių nei *ex ante*, nei *ex post* tyrimų apie tai, kaip žemės rinkos reguliavimas veikia žemės, nekilnojamojo turto, įvairių prekių ir paslaugų kainas, jų prieinamumą, žemės naudojimo efektyvumą, piliečių ir verslo supratimą apie jų teises ir reguliavimo tikslus bei pasitenkinimą reguliavimo sistema.

Siūlome teisės aktuose numatyti vykdomos žemės rinkos reguliavimo politikos ir konkrečių priemonių peržiūros terminą ir įpareigoti įgyvendinančią instituciją parengti politikos ir vykdomų priemonių vertinimą.

2. Pagrindinis žemės naudojimo reguliavimo tikslas turėtų būti užtikrinti geriausias galimybes Lietuvos gyventojams naudotis teritorijomis užtikrinant jų nuosavybės apsaugą - nuosavybę svarbu saugoti ir nuo kitų savininkų, ir nuo valstybės, ir savivaldybės vykdomos veiklos, pavyzdžiui, planuojant teritorijas.
3. Konfliktus, iškilusius dėl nuosavybei padarytos žalos, kenkimo ar trukdymo ja pasinaudoti, sprendžia (1) civilinė atsakomybė, reikalaujanti atlyginti žalą, ir (2) valstybės viešosios teisės nuostatos, nustatančios įvairius trikdymo normatyvus ir suplanuojančios teritorijas, kuriose galimas atitinkamas trikdymo lygis.

Siūlome įvertinti civilinės atsakomybės mechanizmų privalumus - teikiamą lankstumą, ginčų sprendimo decentralizaciją ir ginčo esmės perkėlimą nuo procedūrinių prie esminių trikdymo aplinkybių vertinimo – ir svarstyti jų diegimą Lietuvoje.

4. Reikėtų atskirti dvi grupes suinteresuotų asmenų – kaimynų, kurie saugo savo nuosavybę nuo fizinio poveikio – šviesos netekimo, triukšmo ar kitokios taršos, ir antrą grupę suinteresuotų asmenų, kurie saugo savo turto vertę. Užtikrinti turto vertės (o ne fizinę) apsaugą nėra tikslingas, o ir neįmanomas pasiekti viešosios politikos tikslas.

Siūlome žemės reguliavime orientuotis į kaimynystės ir savininkų interesų apsaugą ir mažinti suteikiamas galias saugoti turto vertę, o plėsti galimybes saugoti fizinį vientisumą.

5. Žemės naudojimo centrinis planavimas sukelia neigiamų pasekmių:
 - neefektyvų išteklių pasiskirstymą,
 - prielaidas korupcijai,
 - nelankstumą,
 - planuotojų interesų (ekonominių, pasaulėžiūrinių) įtvirtinimą,
 - brangumą,
 - nepagrįstai didelių galių suteikimą techniniam planavimo personalui.
6. Planavimo sistema nesugeba užtikrinti ir tų saugiklių, kurie paprastai laikomi centrinio-valstybinio planuotojo pranašumais:
 - atstovauti gyventojams,
 - lanksčiai reaguoti į pokyčius,
 - užtikrinti plano stabilumą ir prognozuojamumą,
 - efektyviai atsakyti už planavimo klaidas.
7. Patirčių analizė rodo, kad, nesant teritorijų reguliavimo, praktiškai veikia rinkos mechanizmai:

- nesant centrinio suplanavimo, rizika, kad dėl gretimų teritorijų plėtros keisis objekto vertė, yra akivaizdus ir neapibrėžtas faktas, todėl rinkos dalyviai yra motyvuoti prisitaikyti prie tokios situacijos.
- turto kainų sistema atskiria nesuderinamas veiklas – nes gera kaimynystė nereguliuojamoje sistemoje vertinama dar brangiau nei reguliuojamoje. Privatūs verslai kuriasi tose teritorijose, kuriose veikti efektyviausia – gamyklos prie susisiekimo infrastruktūros, degalinės prie kelių; gyvenamuosiuose rajonuose įsikūrusios komercinės paskirties ar prekybos įmonės organiškai yra to rajono dalis, todėl arba ten dirbantys vietiniai gyventojai siekia, kad įstaiga nemažintų rajono vertės, arba verslas pats taikosi prie gyventojų poreikių.
- efektyviai veikia privatūs ribojantys susitarimai, kai savininkai pasirašo įsipareigojančias sutartis ir egzistuoja įvairios privačių gyvenamųjų rajonų savininkų asociacijos formos.

Siūlome svarstyti šias lankstumą ir planavimo atsakomybę skatinančias priemones išliekant centriniam planavimui:

- *Įtvirtinti svarbiausius žemės rinkos reguliavimo sistemos kriterijus, pavyzdžiui, skaidrumas, efektyvumas, draugiškumas vartotojui ir kt.*
- *Be atskiro perplanavimo leisti „lengvesnę“ veiklą nei numatyta.*
- *Jeigu teritorijos planavimas apriboja sklypo naudojimo galimybes ir reikšmingai sumažina sklypo vertę, savininkas gali reikalauti kompensacijos.*
- *Naudoti „poveikio zonavimą“ nustatant ne konkrečias veiklas, o reikalavimus veiklai pagal maksimalų išorinį poveikį – taršą, eismo poreikį ir kt. Paprastai nustatomi triukšmo, užstatymo, transporto naudojimo, skleidžiamų kvapų ar kiti reikalavimai. Bet kokia veikla, atitinkanti šiuos reikalavimus, gali būti vykdoma nurodytoje teritorijoje.*
- *Planavimo tikslai turi būti apibrėžti aiškiau (kad dėl vieno objekto saugojimo tikslo nebūtų nepagrįstai ribojama veikla kitų objektų atžvilgiu).*
- *Privatūs apribojantys susitarimai – privatus savininkų ar privačios namų asociacijos susitarimas plėsti teritoriją tik susitartu būdu, laikantis susitartų reikalavimų ir įsipareigojimas parduodant turimą nuosavybę perduoti šį įsipareigojimą ir būsimam savininkui.*
- *Suteikti galutinio privataus planavimo sprendimo teisę teritorijoms, neturinčioms tiesioginio išorinio poveikio jau dabar naudojamoms teritorijoms.*
- *Numatyti vykdomos žemės rinkos reguliavimo politikos ir konkrečių priemonių peržiūros terminą ir įpareigoti įgyvendinančią instituciją parengti politikos ir vykdomų priemonių vertinimą.*