



TERITORIJŲ PLANAVIMAS

2019 m. birželio 17 d.

Nr. VA-3

SANTRAUKA

Audito svarba

Teritorijų planavimas – tai procesas, kuriuo, siekiant darnaus ir nuoseklaus visos šalies vystymo, yra kompleksiskai planuojama visa Lietuvos teritorija. Šis procesas daro įtaką didelei visuomenės daliai, ekonominiam ir socialiniam teritorijos vystymuisi, aplinkai, visuomenės narių sveikatai, kultūros paveldui ir kitiems valstybei bei visuomenei svarbiems objektams. Planuojant teritorijas svarbu suderinti visų šalių interesus, o netinkamas jų planavimas gali sukelti interesų konfliktus ir pažeisti teisėtus suinteresuotų šalių lūkesčius.

2014–2018 m. laikotarpiu šalyje buvo parengta per 12 tūkst. teritorijų planavimo dokumentų, t. y. vidutiniškai po 2,4 tūkst. kasmet. Teritorijų planavimo dokumentų registre iš viso jų buvo įregistruota per 73 tūkst. (2018-12-31 duomenimis).

Teritorijų planavimas sudėtingas ir besivystantis procesas, kurio esminiai reglamentavimo pokyčiai, įvykę 2014 m. ir galiojantys iki šiol, buvo nukreipti į šio proceso supaprastinimą, paspartinimą, efektyvinimą. Sukūrus naują teritorijų planavimo sistemą buvo nustatyti nauji šio planavimo lygmenys, atsisakyta sklypinio planavimo principo, žemės valdų projektai pašalinti iš teritorijų planavimo dokumentų sistemos ir kt.

2020 m., laikantis šiuo metu galiojančių teritorijų planavimo principų, turi būti parengtas naujas valstybės bendrasis planas, kuris turėtų nustatyti teritorijos vystymosi kryptis ir prioritetus. Vadovaujantis šiuo strateginiu dokumentu bus siekiama suderinti įvairias šalyje vykdomas veiklas: žemės ūkio, turizmo, verslo, kultūros paveldo apsaugos, infrastruktūros ir kt. Siekiant, kad šis dokumentas netaptų formalus, būtina užtikrinti tinkamą jo įgyvendinimą. Todėl labai svarbu nustatyti šiuo metu egzistuojančias teritorijų planavimo srities problemas, jas spręsti ir ateityje jų nekartoti.

Teritorijų planavimas taip pat priskirtinas prie veiklų, kuriose galimai egzistuoja korupcijos pasireiškimo tikimybė. Pastaraisiais metais atliktų tyrimų duomenimis, Lietuvos gyventojai ir verslo atstovai teritorijų planavimo procesą ir su juo susijusias

institucijas priskiria prie korumpuotų¹. Efektyvus ir tinkamas teritorijų planavimo procesas gali padėti mažinti korupcijos pasireiškimo riziką.

Suprasdama teritorijų planavimo svarbą ir siekdama įvertinti, ar šis procesas yra efektyvus ir užtikrina kokybiškų teritorijų planavimo dokumentų parengimą, aukščiausioji audito institucija inicijavo teritorijų planavimo auditą.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar sukurta sistema leidžia užtikrinti efektyvų teritorijų planavimo procesą.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar teritorijų planavimo dokumentai rengiami laikantis nustatytų reikalavimų;
- ar teritorijų planavimo valstybinė priežiūra užtikrina kokybiškų teritorijų planavimo dokumentų parengimą;
- ar sprendimus priimančios institucijos disponuoja patikima informacija, būtina formuojant teritorijų planavimo politiką.

Audituojami subjektai:

- Aplinkos ministerija, formuojanti valstybės politiką ir koordinuojanti jos įgyvendinimą teritorijų planavimo srityje;
- Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, atliekanti teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą;
- Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, atliekanti teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą rengiant specialiojo teritorijų planavimo žemėtvarkos dokumentus;
- Vilniaus miesto, Vilniaus rajono, Kauno miesto, Palangos miesto ir Klaipėdos rajono savivaldybės², įgyvendinančios valstybės politiką teritorijų planavimo srityje rengiant savivaldybės ir vietovės lygmens teritorijų planavimo dokumentus.

Audituojamas 2015–2018 m. laikotarpis. Siekiant įvertinti pokyčius ir palyginti duomenis, kai kuriais atvejais buvo naudoti 2014 m. duomenys.

Atsižvelgdami į tai, kad šiuo metu yra rengiamas naujas Lietuvos teritorijos bendrasis planas, audito metu nevertinome, ar žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentai atitinka aukštesnio lygmens dokumentus ir dera tarpusavyje. Nevertinome ir žemės valdų projektų rengimo proceso, nes nuo 2014 m. jiems netaikomos Teritorijų planavimo įstatymo nuostatos, o specialiosios žemės naudojimo sąlygos nėra teritorijų planavimo dokumentų dalis³.

¹ „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2016“, „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2018“; <https://www.stt.lt/lt/menu/tyrimai-ir-analizes/>.

² Audito metu pasirinktos 5 savivaldybės pagal auditorių nustatytus atrankos kriterijus (žr. 2 priedas „Audito apimtis ir metodai“).

³ Seime priimti įstatymų pakeitimai, kuriais numatyta su žemės sklypų formavimu ir pertvarkymu susijusias funkcijas perduoti savivaldybėms. Aplinkos ministerija pažymi, kad šie 2020-01-01 įsigaliosiantys pakeitimai sustiprins rajonų savivaldybių savarankiškas funkcijas, susijusias ir su teritorijų planavimu, ir su rajono

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (40 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Esamas teritorijų planavimo procesas neužtikrina, kad teritorijų planavimo dokumentai būtų parengti laiku ir kokybiškai. Taip pažeidžiami suinteresuotų šalių teisėti lūkesčiai ir daroma neigiama įtaka privačioms investicijoms į šalies teritorijų vystymą. Be to, viešai prieinami duomenys apie Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano įgyvendinimo būklę yra nepatikimi, todėl nėra galimybės centralizuotai stebėti ir analizuoti jo įgyvendinimo rezultatų bei priimti pagrįstus sprendimus teritorijų planavimo srityje.

1. Teritorijų planavimo dokumentai rengiami nesilaikant nustatytų reikalavimų

- Siekiant, kad teritorijų planavimo procesas vyktų teisės aktuose nustatytais terminais, teritorijų planavimo dokumentams rengti skirtose informacinėse sistemose buvo įdiegti automatiniai pritarimai. Jie sugeneruojami, jeigu atitinkamos institucijos per nustatytą terminą nepateikia jokio sprendimo.

Audito metu vertinome 101 teritorijų planavimo dokumentą. Juos rengiant kreiptasi į institucijas dėl planavimo sąlygų išdavimo 735 kartus, dėl derinimo – 830 kartų. Automatiniai pritarimai sugeneruoti 34 proc. atvejų, prašant išduoti teritorijų planavimo sąlygas, ir 15 proc. atvejų – prašant suderinti teritorijų planavimo dokumentą.

12-ai proc. dokumentų institucijos turėjo išduoti planavimo sąlygas, bet to nepadarė – pasinaudojo automatinio pritarimu. Vėlesnėje – derinimo – stadijoje šios institucijos pateikė reikalavimus, taip dokumentus grąžino į ankstesnes jų rengimo stadijas. Siekdami išvengti tokių situacijų, planavimo organizatoriai, gavę automatinį pritarimą, pakartotinai kreipiasi dėl planavimo sąlygų išdavimo ir 92 proc. jas gauna. Tokie pakartotiniai prašymai planavimo sąlygų išdavimo procesą pailgina iki 5 kartų.

Daugiausia (80 proc.) automatinių pritarimų išduoti planavimo sąlygas buvo sugeneruota po kreipimosi į Nacionalinę žemės tarnybą. Netinkamai taikant principą „tyla – tai sutikimas“, sudaromos sąlygos užtęsti teritorijų planavimo procesą (1.1 poskyris, 14 psl.).

- Teisės aktai nenumato, kad planavimo sąlygas išduotų ir vėliau teritorijų planavimo dokumentą derintų tos pačios institucijos. Įvertinę 101 dokumentą nustatėme, kad derinimo stadijoje 8-iems proc. jų institucijos, kurios nedalyvavo parengiamajame etape, pateikė naujus reikalavimus. Taikant tokią praktiką dokumento rengimo procesas ilgėja iki 6 kartų. Dokumentus grąžinant į ankstesnes teritorijų planavimo proceso stadijas ne tik ilginamas procesas, bet ir didinama administracinė ir finansinė našta visoms jame dalyvaujančioms šalims (1.2 poskyris, 18 psl.).
- Siekiant užtikrinti visuomenės interesų teritorijų planavime įgyvendinimą, teisės aktuose nustatyta prievolė viešinti visus rengiamus teritorijų planavimo dokumentus.

teritorijos bei jos dalių bendrųjų ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimu, leis efektyviau spręsti inžinerinės ir socialinės infrastruktūros plėtros klausimus (Teritorijų planavimo įstatymo Nr. I-1120 16, 19, 20 ir 28 straipsnių pakeitimo įstatymas, Žemės įstatymo Nr. I-446 32 ir 40 straipsnių pakeitimo įstatymas, priimti 2019-05-30).

Visuomenei turi būti sudaromos sąlygos susipažinti su rengiamu dokumentu, teikti dėl jo siūlymus ir pastabas. Peržiūrėję 103 teritorijų planavimo dokumentus nustatėme:

- negalėjome įsitikinti, ar teritorijų planavimo dokumentai buvo viešinti įstatyme nustatytais būdais (skelbta savivaldybės interneto svetainėje ir (ar) seniūnijos skelbimų lentoje):
 - ✓ parengiamajame etape – 88 proc. Teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacinėje sistemoje (TPDRIS) ir 100 proc. Žemėtvarkos planavimo dokumentų rengimo informacinėje sistemoje (ŽPDRIS) rengtų dokumentų;
 - ✓ baigiamajame etape – 12 proc. TPDRIS ir 96 proc. ŽPDRIS rengtų dokumentų;
- 64 proc. kaimo plėtros žemėtvarkos projektų viešinimo procedūra vykdyta po teritorijų planavimo dokumento suderinimo, t. y. tada, kai ji netenka prasmės.

Tai, kad viešinimo stadija svarbi ir vykdoma neatsakingai, liudija ir Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos gaunami skundai, iš kurių 79 proc. – dėl viešinimo procedūrų pažeidimų. Netinkamai vykdant šias procedūras pažeidžiami suinteresuotų asmenų teisėti lūkesčiai ir nesuderinami teisėti skirtingų šalių interesai (1.3 poskyris, 19 psl.).

- Teisės aktuose nustatyti baigiamojo teritorijų planavimo etapo stadijų terminai, bet jų nėra laikomasi: iki 234 darbo dienų vėluojama tvirtinti 28 proc. ir iki 240 darbo dienų – registruoti 59 proc. teritorijų planavimo dokumentų. Tai ne tik ilgina teritorijų planavimo procesą, bet ir didina administracinę naštą asmenims ir institucijoms, dalyvaujantiems šiame procese. Užsitęsęs procesas gali turėti įtakos dalyvių teisėtiems lūkesčiams ir privačioms investicijoms į teritorijų vystymą (1.4 poskyris, 21 psl.).

2. Teritorijų planavimo valstybinė priežiūra turi trūkumų

- Teisės aktai įpareigoja teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą vykdančias institucijas – Valstybinę teritorijų planavimo ir statybos inspekciją ir Nacionalinę žemės tarnybą – parengiamajame etape ir baigiamojo etapo viešinimo ir derinimo stadijose planuoti rengiamų teritorijų planavimo dokumentų tikrinimus, kurie turėtų būti paremti rizikos vertinimu. Nustatėme, kad:
 - parengiamajame etape tarnyba 2016–2018 m. teritorijų planavimo dokumentų tikrinimų neplanavo ir tikrinimų pagal planus neatliko. Inspekcija 2016–2018 m. veiklos planuose numatė šiuos tikrinimus, bet, atrinkdama dokumentus, netaikė rizikos vertinimo;
 - baigiamojo etapo viešinimo ir derinimo stadijose nei tarnyba, nei inspekcija 2016–2018 m. teritorijų planavimo dokumentų tikrinimų neplanavo ir pagal planus neatliko.

Neatliekant ar netinkamai atliekant tikrinimus mažinama galimybė stabdyti nekokybiškų dokumentų rengimą dar ankstyvose stadijose (2 skyrius, 23 psl.).

- Baigiamojo etapo tikrinimo stadijoje teisės aktai įpareigoja inspekciją ir tarnybą patikrinti visus rengiamus teritorijų planavimo dokumentus. 2016–2018 m. inspekcija patikrino 904 teritorijų planavimo dokumentus, o tarnyba – 2292. Remiantis tarptautine gerąja praktika, priežiūros institucija turi naudoti rizikos vertinimo kriterijus ir atlikti ūkio subjektų reitingavimą. Teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą atliekant ištisiniu būdu neefektyviai naudojami ištekliai, didinama administracinė našta (2 skyrius, 23 psl.).

3. Informacija apie valstybės bendrojo plano priemonių įgyvendinimą yra nepatikima

- Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano sprendinių įgyvendinimui Vyriausybė patvirtino priemones, o informaciją apie jų vykdymą buvo numatyta kaupti Teritorijų planavimo stebėsenos informacinėje sistemoje. Be to, Aplinkos ministerija ir savivaldybės įpareigotos stebėti atitinkamai valstybės ir savivaldybių ar jų dalių bendrųjų planų įgyvendinimą ir periodiškai rengti stebėsenos ataskaitas. Nustatėme, kad:
 - 58 proc. pateikiamos informacijos apie valstybės bendrojo plano sprendinių įgyvendinimui patvirtintų priemonių vykdymo būklę yra netiksli;
 - Aplinkos ministerija ir 27 proc. savivaldybių 2015–2018 m. laikotarpiu nerengė stebėsenos ataskaitų, ir 45 proc. savivaldybių nepateikė jų į Teritorijų planavimo stebėsenos informacinę sistemą.

Informacinėje sistemoje pateikiant netikslią informaciją apie valstybės bendrojo plano įgyvendinimo priemones ir nerengiant stebėsenos ataskaitų, politikos formuotojui nesudaromos tinkamos sąlygos stebėti pokyčius teritorijų planavimo srityje, juos analizuoti ir efektyviau valdyti šio planavimo procesus. Be to, nepatikima ir netiksli šioje sistemoje esanti ir viešai prieinama informacija formuoja neigiamą visuomenės nuomonę apie vieno iš pagrindinių Lietuvos teritorijos planavimo dokumentų įgyvendinimą (3 skyrius, 29 psl.).

Rekomendacijos

Aplinkos ministerijai, formuojančiai teritorijų planavimo politiką

1. Siekiant laiku ir kokybiškai parengti teritorijų planavimo dokumentus:
 - 1.1. numatyti priemones automatinių pritarimų atvejų mažinimui ir sklandaus teritorijų planavimo proceso užtikrinimui (1.1 audito rezultatas);
 - 1.2. numatyti priemones, užtikrinančias tų pačių institucijų dalyvavimą išduodant planavimo sąlygas ir vėliau derinant teritorijų planavimo dokumentą, kad būtų sumažintas taisytinų dokumentų skaičius po derinimo stadijos (1.2 audito rezultatas);
 - 1.3. numatyti papildomas priemones, užtikrinančias, kad viešinimo procesas atitiktų nustatytus reikalavimus (1.3 audito rezultatas);
 - 1.4. numatyti papildomas priemones, kad tvirtinant ir registruojant teritorijų planavimo dokumentus būtų laikomasi nustatytų terminų (1.4 audito rezultatas);
 - 1.5. teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą atlikti remiantis rizikos vertinimu, kad būtų mažinama administracinė našta ir efektyviai naudojami ištekliai (2-asis audito rezultatas).
2. Rengiant naują Lietuvos Respublikos teritorijos bendrąjį planą, suformuluoti jo sprendinių stebėsenos rodiklių sistemą, pagal kurią būtų galima stebėti valstybėje vykstančius aplinkos pokyčius ir juos vertinti ekonominiais, socialiniais, aplinkosauginiais, kultūriniais aspektais (3-iasis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (36 psl.).