

TERITORIJŲ PLANAVIMO DOKUMENTŲ ĮTAKA ŽEMĖS SKLYPŲ PASKIRTIES KEITIMUI KAUNO RAJONO SAVIVALDYBĖJE

Greta VIDAUSKIENĖ, Vytauto Didžiojo universitetas, Žemės ūkio akademija, Inžinerijos fakultetas, el. paštas: greta.vidauskiene@stud.vdu.lt

Santrauka

Straipsnyje nagrinėjama teritorijų planavimo dokumentų įtaka žemės sklypų paskirties keitimui Kauno rajono savivaldybėje. Problema – teritorijų planavimo dokumentuose įtvirtintų nuostatų poveikis žemės sklypų paskirties keitimui nėra aiškiai apibrėžtas vietos savivaldos lygmeniu. Straipsnio tikslas – išanalizuoti teritorijų planavimo dokumentuose numatytų sprendimų reikšmę žemės sklypų paskirties keitimui Kauno rajono savivaldybėje.

Tyrimo metu nustatyta, kad pagrindinę įtaką paskirties keitimui turi Kauno rajono bendrasis planas, detalieji ir specialieji planai, kuriuose numatomi žemės naudojimo principai ir reglamentai. Analizės rezultatai parodė, kad per pastaruosius metus žemės sklypų paskirtis dažniausiai buvo keičiama iš žemės ūkio į kitos paskirties sklypus, atsižvelgiant į urbanizacijos procesus ir teritorijų planavimo sprendinius.

Reikšminiai žodžiai: teritorijų planavimas, paskirties keitimas, žemės sklypas, bendrasis planas.

Įvadas

Teritorijų planavimas yra svarbus įrankis, reguliuojantis žemės naudojimą ir užtikrinantis darnią urbanistinę plėtrą (Bertaud, 2018; Newman, Kenworthy, 2015). Vienas iš pagrindinių teritorijų planavimo aspektų – žemės sklypų paskirties keitimas, kuris lemia funkcinį teritorijų panaudojimą ir jų vystymo kryptis (Albrechts, 2016; Faludi, 2010). Šis procesas yra reglamentuojamas įvairiais teritorijų planavimo dokumentais, tokiais kaip bendrieji, detalieji ir specialieji planai, kurie nustato žemės naudojimo režimus, apribojimus ir galimybes (Alexander, 2005; Friedmann, 2004).

Moksliniai tyrimai rodo, kad planavimo dokumentai daro reikšmingą įtaką teritorijų vystymosi procesams, tačiau jų praktinis taikymas skirtinguose savivaldybių lygmenyse nėra pakankamai išanalizuotas (Healey, 2007; Talen, 2019). Efektyvus teritorijų planavimas leidžia užtikrinti subalansuotą erdvinį vystymąsi, tačiau netinkamai suformuoti planavimo sprendimai gali lemti nesubalansuotą urbanistinę plėtrą, infrastruktūros plėtros problemas ir aplinkosauginius iššūkius (Batty, 2013; Scott et al., 2013).

Kauno rajono savivaldybė yra vienas sparčiausiai urbanizuojamų regionų Lietuvoje, kuriame nuolat didėja žemės sklypų paskirties keitimo atvejų skaičius. Tai lemia tiek didėjanti gyventojų koncentracija priemiestinėse teritorijose, tiek esamų teritorijų plėtros galimybes dėl gerai išvystytos infrastruktūros (Kauno..., 2023). Ankstesni tyrimai rodo, kad Kauno rajone vyrauja tendencija keisti žemės sklypų paskirtį iš žemės ūkio į kitos paskirties, o tai siejama su augančia gyvenamųjų teritorijų paklausa ir ekonominiais veiksniais (Juškaitė, 2008). Tačiau detalesnių tyrimų, kurie įvertintų būtent teritorijų planavimo dokumentų įtaką šiam procesui, trūksta.

Tyrimo tikslas – išanalizuoti teritorijų planavimo dokumentuose numatytų sprendimų reikšmę žemės sklypų paskirties keitimui Kauno rajono savivaldybėje.

Iškeltam tikslui pasiekti sprendžiami šie **uždaviniai**:

1. Išanalizuoti bendrojo, detaliojo ir specialiojo planavimo dokumentų reglamentavimą, susijusį su žemės sklypų paskirties keitimu Kauno rajono savivaldybėje.

2. Įvertinti žemės sklypų pokyčius pagal žemės naudojimo paskirtį 2014–2024 m. laikotarpiu.

Tyrimų objektas ir metodai

Remiantis teisiniu/normatyviniu analizės metodu, buvo atlikta teritorijų planavimo dokumentų analizė. Ja buvo siekiama nustatyti, kokie teritorijų planavimo dokumentai labiausiai daro įtaką žemės sklypų paskirties keitimui Kauno rajono savivaldybėje. Analizuojami teritorijų planavimo dokumentai apima Kauno rajono savivaldybės teritorijos bendrąjį planą, patvirtintą 2009 m. sausio 29 d. savivaldybės tarybos sprendimu Nr. TS-1, jo pakeitimus ir koregavimo procesus. Pagrindinis dėmesys skiriamas urbanistinės plėtros kryptims, gamtinio karkaso apsaugai, infrastruktūros plėtrai ir žemės naudojimo reglamentams.

Siekiant nustatyti, kokią įtaką teritorijų planavimo dokumentai daro žemės paskirties keitimo procesui, buvo apžvelgtas Kauno rajono savivaldybės bendrasis planas, detalieji ir specialieji planai. Tai apima jų sudarymo procesą, tikslus ir priemones, kurios yra naudojamos nustatant teritorijų naudojimo būdus ir sąlygas. Taip pat nustatyta, kokios nuostatos yra taikomos žemės sklypo paskirties keitimui.

Taikant kiekybinę analizę buvo išnagrinėta, žemės sklypų paskirties pokyčių tendencija 2014–2024 m. laikotarpiu. Kas leido išsiaiškinti, kiek žemės sklypų pakeitė paskirtį, kokios buvo pagrindinės priežastys, ar tai buvo susiję su bendrojo plano pakeitimais, detaliojo plano rengimu ar kitais faktoriais. Analizėje naudoti Lietuvos Respublikos žemės fondo

duomenys apie žemės sklypų paskirties keitimus Kauno rajono savivaldybėje. Remiantis gautais rezultatais, apskaičiuoti pokyčiai pagal formulę:

$$Pokyti_{s_{proc.}} = \frac{S_{naujas} - S_{senas}}{S_{senas}} \times 100 \quad (1)$$

Išanalizavus teorinius ir praktinius aspektus, galima apibrėžti, kokią įtaką teritorijų planavimo dokumentai daro žemės sklypų paskirties keitimui Kauno rajono savivaldybėje. O tai priklauso nuo teritorijos specifikos, dokumentų suderinimo, teisinės bazės ir administracinių procesų.

Tyrimų rezultatai ir jų aptarimas

Teritorijų planavimo dokumentų analizė. Žemės sklypų paskirties keitimui įtakos turi teritorijų planavimo dokumentuose įtvirtinti sprendimai. Tyrimo duomenys atskleidžia, kad pagrindiniai aspektai, turintys tiesioginę įtaką sprendimams dėl paskirties keitimo Kauno rajono savivaldybėje:

1. Urbanistinės plėtros kryptys: bendrasis planas identifikuoja prioritetines gyvenamųjų, komercinių, pramoninių ir visuomeninės paskirties teritorijas. Tai lemia, kur galima keisti žemės paskirtį, pavyzdžiui, iš žemės ūkio į gyvenamąją ar pramoninę.

2. Gamtinio karkaso apsauga: planas numato griežtus apribojimus gamtinio karkaso teritorijose, tokiose kaip miškai, saugomos teritorijos ar upių slėniai. Šiose zonose paskirties keitimas gali būti ribotas arba draudžiamas, siekiant išsaugoti ekologinę pusiausvyrą.

3. Infrastruktūros plėtra: Kauno rajono BP aiškiai apibrėžia susisiekimo, inžinerinės infrastruktūros ir socialinės infrastruktūros prioritetines teritorijas, kurios skatina paskirties keitimą tose vietovėse, kuriose planuojama plėtra (pavyzdžiui, greitkelių, mokyklų ar nuotekų sistemų tinklas).

4. Teritorijos urbanistiniam planavimui: nustatomos konkrečios zonos, kur reikalingi detalesni erdvinio planavimo dokumentai. Tai apima detaliuosius ir specialiuosius planus, kurie yra būtini siekiant pakeisti paskirtį tam tikrose teritorijose.

5. Kultūros paveldo zonos: kultūros paveldo objektai ir jų apsaugos teritorijos dažnai turi specifinius apribojimus. Žemės paskirties keitimas šiose vietose gali būti sudėtingas ir reikalauti papildomų derinimų.

6. Žemės naudojimo reglamentai: BP pateikia žemės naudojimo ir apsaugos reglamentas, kurie apibrėžia skirtingų teritorijų funkcijas, galimas ir draudžiamas veiklas. Šios nuostatos tiesiogiai įtakoja galimybę keisti žemės paskirtį.

Šie aspektai lemia teritorijų planavimo dokumentuose nustatytus pagrindinius reikalavimus ir ribas, susijusias su paskirties keitimu Kauno rajone.

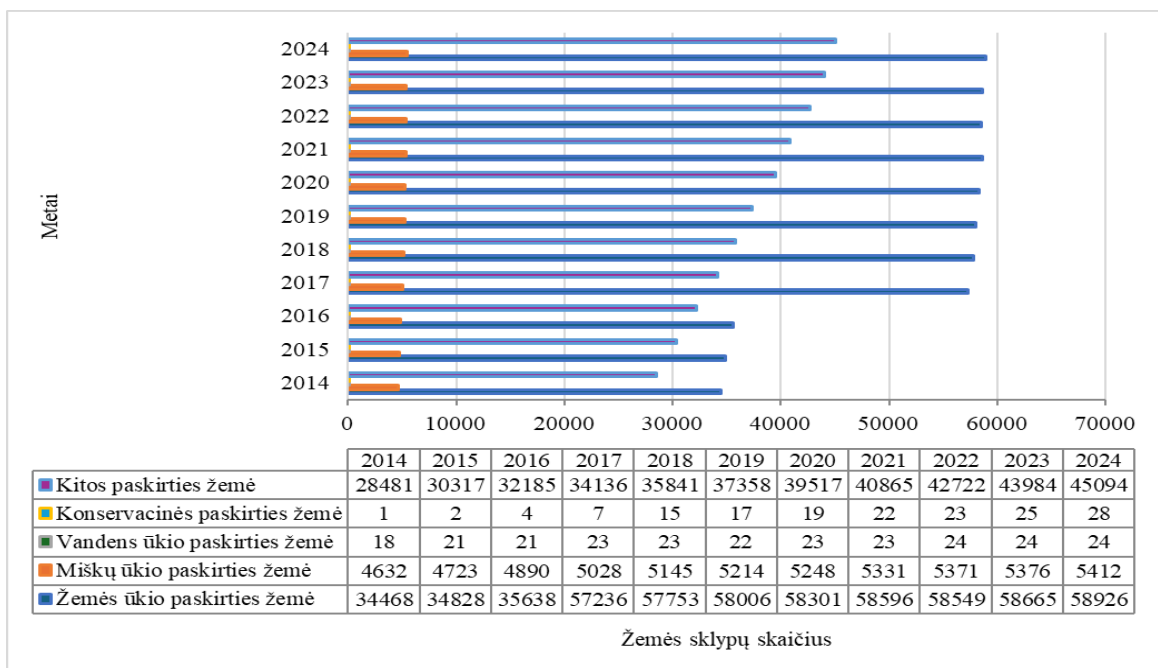
Atlikus tyrimą nustatyta, kad žemės sklypo paskirties keitimui įtakos turi šie teritorijų planavimo dokumentai:

- Kauno rajono savivaldybės bendrasis planas;
- Kauno rajono savivaldybės specialieji planai;
- Detalieji Kauno rajono savivaldybės dalių planai.

Bendrasis planas – kompleksinio teritorijų planavimo dokumentas, kuriame pagal teritorijų planavimo lygmenį ir uždavinius nustatoma planuojamos teritorijos erdvinė struktūra ir teritorijos naudojimo privalomosios nuostatos, reikalavimai arba reglamentai ir apsaugos principai. Išanalizavus Kauno rajono savivaldybės bendrojo plano sprendinius nustatyta, kad norint pakeisti žemės naudojimo paskirtį, pavyzdžiui: iš žemės ūkio į kitą paskirtį teritorijose, kuriose pagal bendrąjį planą numatyta plėtoti gyvenamųjų namų, visuomeninės paskirties, rekreacinių ir bendro naudojimo, pramonės ir sandėliavimo, komercinių ir prekybos, inžinerinių tinklų, susisiekimo komunikacijų ir kitų objektų statybą, reikia įstatymų numatyta tvarka pasirengti detaliuosius planus. Tačiau kai kuriais atvejais yra galimybė keisti paskirtį be detaliojo plano rengimo. O tai galima padaryti kai žemės sklypo prioritetinio funkcionavimo zonoje yra numatyta galimybė keisti paskirtį, kurios išvardintos bendrojo plano reglamentų žiniaraštyje.

Žemės sklypų kaitos analizė pagal žemės naudojimo paskirtį. Ši analizė yra reikšminga siekiant ne tik suprasti teritorijų plėtros kryptis, bet ir įvertinti, kaip efektyviai planavimo dokumentai atliepia realius savivaldybės vystymosi poreikius. Nors planavimo dokumentai teoriškai nurodo leidžiamas ir prioritetines teritorijų naudojimo kryptis, praktikoje jų įgyvendinimas priklauso nuo daugelio veiksnių – nuo politinės valios iki institucinių išteklių ir bendruomenės įtraukimo. Duomenys apie žemės sklypų paskirties pokyčius leidžia vertinti ne tik teisinių priemonių efektyvumą, bet ir padeda formuoti duomenimis grįstus sprendimus regioninėje politikoje. Teritorijų planavimas vis dažniau grindžiamas darnaus vystymosi principais, todėl sprendimų priėmimas dėl paskirties keitimo turi būti vertinamas ne tik ekonominiu, bet ir socialiniu bei ekologiniu požiūriais.

Analizuojant Kauno rajono savivaldybės teritorijų planavimo dokumentus, pastebima, kad žemės sklypų naudojimo paskirtis per pastarąjį dešimtmetį keitėsi ne vienodai. Siekiant įvertinti šių pokyčių dinamiką ir nustatyti tendencijas, svarbu išanalizuoti pokyčių dinamiką, kuri atspindi, kaip kito sklypų paskirstymas pagal paskirtis – žemės ūkio, miško ūkio, vandens ūkio, konservacinę bei kitų kategorijų žemę. Toks kiekybinis palyginimas leidžia objektyviau įvertinti teritorijų paskirstymo kryptis ir jų kaitos mastą. Analizuojami žemės sklypų paskirties pokyčiai Kauno rajono savivaldybėje 2014–2024 m. laikotarpiu, atskleidžiant pagrindines kaitos kryptis pagal žemės naudojimo paskirtį, pateikiami 1 paveiksle.



Šaltinis: sudaryta autorės

Source: Compiled by the author based on data from the National Land Service

1 pav. Žemės sklypų kaita pagal žemės naudojimo paskirtį 2014–2024 m. laikotarpiu.

Fig. 1. Change in land plots by land use purpose

Išnagrinėjus 1 paveiksle pateiktus žemės sklypų paskirties keitimo duomenis 2014–2024 m. laikotarpiu, nustatyta, kad skirtingų paskirčių žemės sklypų skaičius keitėsi nevienodai. Kai kurių paskirčių sklypų skaičius visą laikotarpį nuosekliai mažėjo, o kitų paskirčių – išliko stabilus arba augo. Vandens ūkio paskirties žemės sklypų skaičius analizuojamu laikotarpiu iš esmės nesikeitė – reikšmingų pokyčių nenustatyta. 2021 m. fiksuotas nežymus mažėjimas, tačiau 2024 m. skaičius buvo toks pat kaip 2014 m., todėl galima teigti, kad šios paskirties dinamika išliko stabili.

Miško ūkio paskirties žemės sklypų skaičius nuosekliai mažėjo – nuo 4632 sklypų 2014 m. iki 2466 sklypų 2024 m., o tai sudarė 46,8 proc., toks mažėjimas tikėtinas dėl teritorijų konversijos į kitas funkcijas ar dėl ribojimų šių sklypų naudojime. Žemės ūkio paskirties žemė išliko dominuojanti visą analizuojamą laikotarpį, sklypų skaičius svyravo nuo 57 336 iki 58 926, o tai sudarė 2,8 proc., nežymiai, tačiau šios paskirties sklypų skaičius 2023–2024 m. išaugo, kas gali sietis su naujų ūkininkavimo plotų registravimu ar paskirties nekeitimu dėl griežtesnių apribojimų.

Konservacinės paskirties žemės skaičius mažėjo, o kitos paskirties žemės sklypų skaičius didėjo nuo 28 421 sklypo 2014 m. iki 45 094 sklypų 2024 m., pokytis sudaro 58,67 proc., tai rodo augantį poreikį įvairioms kompleksinėms funkcijoms (gyvenamoji, komercinė, infrastruktūrinė), kurioms neretai priskiriama „kita“ paskirtis.

Apibendrinant galima teigti, kad nors kai kurios paskirtys (pavyzdžiui, miško ar konservacinė) mažėjo, o kitos augo, bendra tendencija atskleidžia tikslingą teritorijų planavimą pagal savivaldybės poreikius. Duomenys patvirtina, kad žemės sklypų paskirstymas yra glaudžiai susijęs su urbanizacijos, infrastruktūros plėtros bei darnaus vystymosi kryptimis.

Išvados

1. Atlikus galiojančių Kauno rajono savivaldybės teritorijų planavimo dokumentų analizę, nustatyta, kad Kauno rajono savivaldybės žemės sklypų paskirties keitimui įtaką daro trijų tipų dokumentai: bendrasis, specialusis ir detalusis planas. Bendrasis planas nustato pagrindines urbanistinės plėtros kryptis ir naudojimo prioritetus. Specialieji planai reglamentuoja atskiras veiklos rūšis (pavyzdžiui, inžinerinę ar infrastruktūros plėtrą), o detalieji planai nustato tikslus teritorijų naudojimo sprendimus konkrečiose vietose. Visi šie dokumentai veikia kaip reglamentavimo sistema, ribojanti arba leidžianti keisti žemės naudojimo paskirtį tam tikrose teritorijose.

2. Vertinant žemės sklypų paskirstymo pokyčius pagal žemės naudojimo paskirtį 2014–2024 m. laikotarpiu, nustatyta, kad bendra tendencija rodo žemės ūkio paskirties sklypų dominavimą ir jų nežymų augimą. Išskirtinai 2021–2024 m. laikotarpiu fiksuotas miško ir konservacinės paskirties sklypų skaičiaus mažėjimas, miško paskirties sklypų skaičius sumažėjo 30,9 proc., o konservacinės 52,9 proc. Vandens ūkio paskirties išliko stabili. Šie duomenys leidžia daryti išvadą, kad teritorijų paskirstymas Kauno rajono savivaldybėje yra nuoseklus ir atspindi planavimo dokumentuose įtvirtintus prioritetus.

Literatūra

1. Albrechts, L. (2016). Strategic Planning for Sustainable Development. *Urban Studies*, 53(12), 2567–2584.
2. Alexander, E. R. (2005). Institutional Transformation and Planning. *Planning Theory & Practice*, 6(2), 211–227.
3. Batty, M. (2013). *The New Science of Cities*. MIT Press.

4. Bertaud, A. (2018). *Order Without Design: How Markets Shape Cities*. MIT Press.
5. Faludi, A. (2010). *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning in the Making*. Routledge.
6. Friedmann, J. (2004). Planning Cultures in Transition. *Journal of Planning Education and Research*, 23(2), 183–195.
7. Hall, P. (2002). *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Blackwell.
8. Healey, P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. Routledge.
9. Juškaitė, L. (2008). Žemės naudojimo paskirties keitimo tyrimai Kauno rajono priemiestinėse vietovėse. *Lietuvos geografinių draugijos metraštis*, 21, 45–56.
10. Kauno rajono savivaldybė. (2023). Kauno rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano 2-asis keitimas. *Sprendinių konkretizavimas*.
11. Neuman, M. (2005). The Compact City Fallacy. *Journal of Planning Education and Research*, 25(1), 11–26.
12. Newman, P., & Kenworthy, J. (2015). *The End of Automobile Dependence: How Cities Are Moving Beyond Car-Based Planning*. Island Press.
13. Scott, A. J., Agnew, J., Soja, E. W., & Storper, M. (2013). *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press.
14. Talen, E. (2019). *Neighborhoods and Urban Design: Principles and Applications*. Routledge.
15. Žemės sklypų pagrindinės žemės naudojimo paskirties, būdų ir pobūdžių specifikacija (2005). Lietuvos Respublikos Žemės fondas.

INFLUENCE OF TERRITORIAL PLANNING DOCUMENTS ON THE CHANGE OF LAND USE IN KAUNAS DISTRICT MUNICIPALITY

Abstract

The article analyzes the influence of territorial planning documents on the change of land use in Kaunas district municipality. The problem is that the impact of the provisions established in territorial planning documents on the change of land use is not clearly defined at the local government level. The aim of the article is to analyze the decisions provided for in territorial planning documents on the change of land use in Kaunas district municipality.

The study found that the main influence on the change of land use is the Kaunas district general plan, detailed and special plans, which provide for land use principles and regulations. The results of the analysis show that over the year the land use was changed from agricultural to other land use, to urbanization processes and territorial planning decisions.

Keywords: territorial planning, purpose change, land plot, general plan.