

SCALANIE GRUNTÓW JAKO JEDEN Z ELEMENTÓW URZĄDZANIA PRZESTRZENI WIEJSKIEJ W POLSCE I NA LITWIE

Agnieszka TRYSTUŁA

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Geodezji Rolnej i Katastru

Słowa kluczowe: polityka rozwoju obszarów wiejskich, scalanie gruntów

Streszczenie

Scalanie gruntów w wielu krajach Unii Europejskiej, w tym również w Polsce i na Litwie, odgrywa istotną rolę w urządzeniu przestrzeni wiejskich, stymulując spełnianie przez nie swoich funkcji, m.in. w sferze gospodarczej, społecznej czy środowiskowej.

Tereny wiejskie omawianych krajów charakteryzują się niekorzystną strukturą obszarową, dużym rozdrobieniem rozłogów gruntów oraz nienajlepszym stanem infrastruktury technicznej i społecznej. Są to czynniki ograniczające efektywne gospodarowanie i utrudniające popularyzację scalania gruntów. Wdrażane programy unijne, wzajemna wymiana doświadczeń, przepływ informacji oraz wzajemna pomoc w zakresie implementacji projektów scaleniowych między krajami członkowskimi wpłyną na poprawę tej sytuacji.

WSTĘP

Scalania gruntów w wielu krajach Unii Europejskiej, w tym również w Polsce i na Litwie, odgrywają istotną rolę w urządzeniu przestrzeni wiejskich, stymulując spełnianie przez te obszary swoich funkcji m.in. w sferze gospodarczej, społecznej czy środowiskowej.

Korzystne znaczenie prac scaleniowych w sferze gospodarczej i społecznej jest niezaprzeczalne i nie budzi żadnych wątpliwości. Badania obiektów, na których przeprowadzono klasyczne scalanie gruntów, dowiodły, że działania te powodowały straty w środowisku

przyrodniczym. Dotyczyło to szczególnie obszarów potencjalnie zagrożonych erozją gleb oraz obszarów o urozmaiconej rzeźbie terenu. Nieprawidłowo przeprowadzone prace scaleniowe uruchomiły procesy erozyjne, powodujące ogromne straty w ekosystemach rolniczych, które przekraczały korzyści społeczno-gospodarcze.

Obecnie przeciwdziała się negatywnym skutkom scalania gruntów, wykorzystując studium środowiskowe, którego celem jest charakterystyka elementów środowiska oraz określenie wpływu projektowanych przedsięwzięć na środowisko przyrodnicze.

Istnieje wiele różnic w celach i procedurach scaleniowych, które są powodowane położeniem geograficznym państw, wpływem historycznych trendów, rozwoju struktury własnościowej, tradycji, czynników kulturowych i ustawodawstwa. Wspólna jest jednak inicjatywa scaleń gruntów, niezależnie od miejsca ich implementacji, którą jest przyjęcie rozwiązań gwarantujących korzystne warunki gospodarowania na obszarach charakteryzujących się niekorzystnym układem przestrzennym, dużym rozproszeniem działek względem bazy budynków oraz niedostatecznym wyposażeniem w infrastrukturę techniczną oraz społeczną.

Możliwość, jakie dała także Polsce i Litwie akcesja w 2004 r. do Unii Europejskiej, zwłaszcza dzięki programom strukturalnym, są szansą na korzystne przemiany w sektorze rolnym tych krajów, m.in. poprzez intensyfikację scaleń gruntów.

Celem opracowania jest przegląd wdrażanych międzynarodowych oraz unijnych działań w zakresie scaleń gruntów w Polsce oraz na Litwie, dzięki którym możliwe jest w wymienionych krajach m.in. poprawienie przestrzennej struktury gospodarstw, korekta układu dróg transportu rolnego oraz sieci rowów melioracyjnych, a także zagospodarowanie poscaleniowe, uwzględniające m.in. walory krajobrazu wiejskiego.

SCALANIE GRUNTÓW W POLSCE I NA LITWIE

OBSZARY WIEJSKIE

Obszary wiejskie są definiowane na podstawie przyjętych w poszczególnych krajach kryteriów, do których należy m.in. gęstość zaludnienia czy podział administracyjny wieś–miasto.

W Polsce jako kryterium wyodrębniania obszarów wiejskich Główny Urząd Statystyczny (GUS) stosuje podział administracyjny wieś–miasto. Zgodnie z tym kryterium, obszary wiejskie są definiowane jako tereny położone poza granicami administracyjnymi miast, natomiast litewskie obszary wiejskie stanowią małe miasta (populacja mniejsza niż 3 tys. osób) i wsie (inne obszary zamieszkałe, nieposiadające typowych atrybutów miasta) [Rocznik..., 2007]. Unia Europejska (UE) i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wyznaczają obszary wiejskie według kryterium gęstości zaludnienia, przy czym w odniesieniu do obszarów wiejskich UE stosuje kryterium gęstości zaludnienia do 150 os. \cdot km⁻², a OECD – do 100 os. \cdot km⁻².

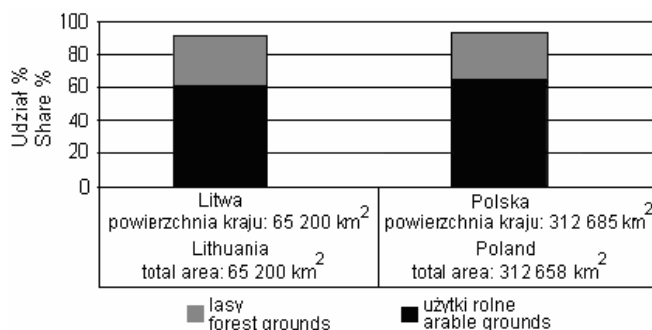
Według danych pochodzących z dokumentu programowego dotyczącego „Spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” z 1999 r., obszary wiejskie w Polsce – zgodnie z kryterium GUS – zajmują 93,4% ogólnej powierzchni kraju i są zamieszkałe przez 38,1% ludności. Z kolei według kryterium OECD obszary wiejskie stanowią 91,7% ogólnej powierzchni Polski i zamieszkuje je 35% ogółu ludności naszego kraju.

Biorąc za podstawę wyodrębniania obszarów wiejskich kryterium stosowane w UE, polskie obszary wiejskie zajmują 83,0% obszaru kraju i mieszka na nich 32,8% ludności.

Jeżeli porówna się powierzchnię obszarów wiejskich, wyznaczoną według kryterium GUS i kryteriów stosowanych przez UE oraz OECD, to okaże się, że różnice powierzchni obszarów wiejskich sięgają 10%, a liczby mieszkającej tam ludności – 5% [BAŃSKI, 2006].

Obszary wiejskie w Polsce, podobnie jak na Litwie, zajmują ponad 90% ogólnej powierzchni kraju, co powoduje, że z punktu widzenia gospodarczego, społecznego oraz środowiskowego mają ogromne znaczenie.

Udział użytków rolnych i lasów w ogólnej powierzchni obszarów wiejskich obu krajów przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Udział użytków rolnych i leśnych w zasobach obszarów wiejskich Litwy i Polski (źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rocznik... [2007], The agricultural census... [2003])

Fig. 1. Share of arable land and forest grounds in rural areas in Lithuania and Poland (source: Own study based on: Rocznik... [2007], The Agricultural Census... [2003])

Jak już wcześniej wspomniano, wg GUS przeszło 38% ogółu ludności Polski zamieszkuje obszary wiejskie – ogólna liczba osób zamieszkałych w naszym kraju wynosi 38,17 mln [Rocznik..., 2007]. Z kolei na Litwie obszary wiejskie zamieszkuje ponad 33% ogólnej liczby mieszkańców, która wynosi 3,46 mln [Rural development programme for Lithuania 2007–2013..., 2006].

Zatrudnienie w rolnictwie w obu tych krajach w 2006 r. było na zbliżonym poziomie i wynosiło ok. 18% ogólnej liczby zamieszkałych na terenach wiejskich.

W Polsce w 2007 r. powierzchnia użytków rolnych wynosiła 15 906 tys. ha, w tym należących do indywidualnych gospodarstw rolnych 14 005 tys. ha [Rocznik..., 2007]. Gospodarstwa indywidualne (sektor prywatny) zajmują więc ok. 88% ogólnej powierzchni użytków rolnych. Pozostałe 12% to sektor publiczny, który w przeważającej części stanowi własność Skarbu Państwa. Mimo zwiększającej się liczby gospodarstw o areale gruntów ponad 50 ha, nadal dominującą rolę w rolnictwie polskim odgrywają gospodarstwa rolne mało- i średnioobszarowe.

Litwa, podobnie jak Polska, posiada rozdrobnioną strukturę obszarową gospodarstw rolnych. BAŃSKI [2007] uważa, że w Polsce do rozdrobnienia agrarnego przyczyniły się m.in. reformy rolne przeprowadzone w okresie zaborów i w 1944 r., przeludnienie wsi, głód oraz swoboda w dzieleniu działek rolnych i gospodarstw między członków rodziny.

Rozłóg (rozłożenie ziemi) jest kształtem terytorium gospodarstwa rolnego [TKOCZ, 1998]. W analizie jego stanu uwzględnia się m.in. wielkość gospodarstw rolnych oraz liczbę i powierzchnię działek w gospodarstwie rolnym. Gospodarstwa rolne w Polsce oraz na Litwie mają niekorzystny rozłóg gruntów, na co wskazują przedstawione niżej dane statystyczne, pochodzące ze spisów rolnych przeprowadzonych w obu krajach.

Według danych spisu rolnego z 2002 r. [Powszechny spis..., 2002], przeciętne polskie gospodarstwo ma powierzchnię 5,36 ha, składającą się z ok. 7 działek o powierzchni 0,79 ha. Dominują gospodarstwa rolne z grupy obszarowej 0–10 ha (2550,8 tys. gospodarstw rolnych – 86,9% ogólnej liczby gospodarstw). W grupie obszarowej 10–50 ha jest 362,5 tys. gospodarstw (12,4% ogólnej liczby gospodarstw), a w grupie ponad 50 ha – 19,8 tys. gospodarstw, co stanowi 0,7% ogółu gospodarstw.

Rozdrobniona struktura powierzchniowa litewskich gospodarstw jest efektem przeprowadzonej tam w 1991 r. reformy ziemskiej, która przewidywała zwrot upaństwowionej własności byłym właścicielom lub ich spadkobiercom (do maks. 80 ha, w tym do 50 ha użytków rolnych) oraz nadanie ziemi (do 50 ha) osobom zainteresowanym prowadzeniem działalności rolniczej. Działanie to miało na celu stworzenie nowego systemu ziemskiego, który powinien umożliwić społeczny i gospodarczy rozwój kraju [DAUGALIENE, 2007].

Dane spisu rolnego przeprowadzonego na Litwie w 2003 r. świadczą, że średnia wielkość prywatnego gospodarstwa rolnego wynosi 9,10 ha, na którego obszar składają się przeciętnie 2 działki o powierzchni 4,8 ha. Przeważają tam gospodarstwa z grupy powierzchniowej 0–10 ha (230 tys. gospodarstw rolnych – 84,4% ogólnej liczby gospodarstw rolnych) z małymi działkami położonymi w znacznej odległości względem siebie. Zarejestrowanych tam było 600 dużych gospodarstw o średniej powierzchni 483 ha, prowadzonych w formie przedsiębiorstw, spółek bądź innych osób prawnych. W prywatnych rękach znajduje się 69,5% użytków rolnych, pozostałe 30,5% jest własnością państwa [The agricultural census..., 2003]. Udział wydzielonych grup powierzchniowych w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych w omawianych państwach przedstawiono na rysunku 2.

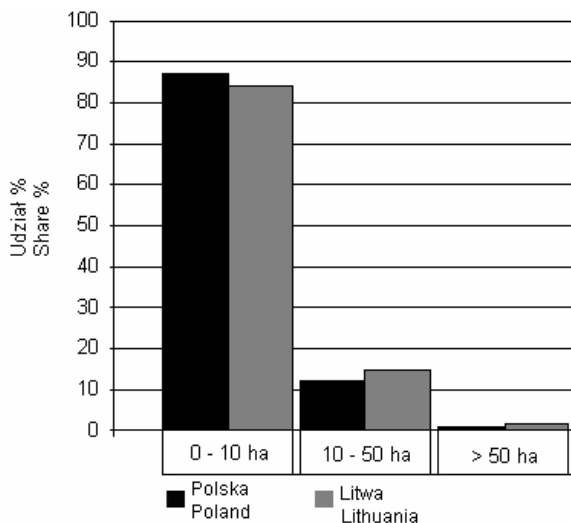
Istotnym elementem gospodarki na obszarach wiejskich jest także gospodarka leśna. Strukturę własnościową lasów w Polsce i na Litwie ilustruje rysunek 3.

Urządzenia infrastruktury technicznej aktywizują jednostki osadnictwa, są czynnikiem lokalnego rozwoju oraz wpływają na standard życia mieszkańców wsi.

Zbiorczą sieć kanalizacyjną w Polsce posiada tylko 12,7% wsi, a 85% zbiorczą sieć wodociągową [Krajowy plan..., 2006].

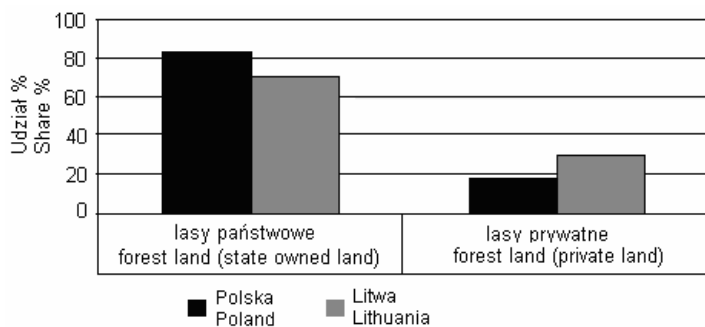
Każda litewska wieś zaopatrzona jest w elektryczność, ale dostrzega się niedostatki w zakresie sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, telefonicznej oraz centralnego ogrzewania. Przeszło 950 tysięcy mieszkańców wsi korzysta ze studni głębinowych. Do urządzeń do oczyszczania i odprowadzania ścieków ma dostęp tylko 58% mieszkańców wsi [Rural development plan 2004–2006 Lithuania, 2006]. Niedostateczna liczba oczyszczalni ścieków ma niekorzystny wpływ na stan środowiska naturalnego, co również da się zauważyć w Polsce.

Słaba dostępność komunikacyjna obszarów wiejskich i zły stan techniczny istniejących dróg powodują zahamowanie ich rozwoju społeczno-gospodarczego. W Polsce wiele dróg powiatowych i gminnych wymaga przebudowy lub modernizacji. Według „Krajowego planu strategicznego rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013” [2006], posiadamy dostatecznie gęstą sieć dróg dojazdowych do gruntów rolnych oraz leśnych, ale charakteryzujących się złą jakością nawierzchni, co często powoduje utrudniony dojazd do gruntów.



Rys. 2. Udział grup powierzchniowych gospodarstw w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych w Polsce i na Litwie (źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rocznik... [2007], The agricultural census... [2003])

Fig. 2. Share of particular groups of farms of different area in the total number of farms in Poland and Lithuania (source: Own study based on: Rocznik... [2007] and The Agricultural Census... [2003])



Rys. 3. Struktura własnościowa lasów w Polsce i na Litwie (źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rocznik... [2007], The agricultural census... [2003])

Fig. 3. Forest ownership structure in Poland and Lithuania (source: Own study based on: Rocznik... [2007], The Agricultural Census... [2003])

Litwa posiada dobrze rozwiniętą sieć dróg krajowych, ale przeszło 60% dróg lokalnych to drogi gruntowe.

Znaczącym problemem polskich i litewskich terenów wiejskich są istniejące urządzenia melioracji wodnych. Budowane w celu poprawy warunków produkcji rolniczej nie były dostosowane do wymogów ochrony środowiska, co niekorzystnie wpływało na krajobraz wiejski. Nieprawidłowo przeprowadzone melioracje wodne powodowały m.in. degradację

powierzchni gruntów ornych lub nadmierne osuszanie obszarów torfowiskowych lub bagiennych.

Struktura agrarna Polski i Litwy jest mało korzystna i nie sprzyja racjonalnemu wykorzystaniu ziemi, mimo że w ostatnich latach obserwuje się zmniejszenie liczebności małych gospodarstw, a zwiększenie należących do grupy powierzchniowej 10–50 ha [Rural development programme for Lithuania 2007–2013..., 2006; Sektorowy program..., 2004]. Nadal dominują małe gospodarstwa o niskiej dochodowości. Barięą rozwoju obszarów wiejskich jest również nienajlepszy stan infrastruktury technicznej, dlatego wymaga on przebudowy lub modernizacji zarówno w Polsce, jak i na Litwie.

Poprawę struktury gospodarstw rolnych, a zatem poprawienie ich rozłogu – poprzez zmniejszenie liczby działek i znaczne skrócenie odległości gruntów od zabudowań, umożliwienie dostępu do dróg dojazdowych i innych elementów infrastruktury technicznej – można osiągnąć dzięki nowoczesnym scaleniom gruntów. Ich celem (oprócz już wymienionych) jest także kształtowanie i ochrona krajobrazu wiejskiego poprzez propagowanie zasad zróżnicowanego rolnictwa, tj. m.in.:

- ograniczenie erozji gleb m.in. za pomocą odpowiedniego formowania areалу gruntów rolnych oraz dróg transportu rolnego;
- utrzymanie istniejących zadrzewień śródpolnych i projektowanie nowych, m.in. w celu poprawy mikroklimatu słabo zalesionego obszaru;
- odtworzenie naturalnych kompleksów leśnych oraz łączenie istniejących rozproszonych kompleksów za pomocą korytarzy ekologicznych (zalesień), które sprzyjają migracji zwierząt leśnych;
- wprowadzenie stref buforowych wokół zbiorników wodnych w celu ich ochrony przed nadmiernym wpływem syntetycznych środków ochrony roślin czy nawozów.

SCALANIE GRUNTÓW NA LITWIE – MIĘDZYNARODOWE PROJEKTY PILOTAŻOWE

Scalenia gruntów na Litwie są wdrażane na obszarach, na których zakończyła się restytucja praw własności, w efekcie czego prowadzenie dochodowych gospodarstw rolnych stało się bardzo utrudnione, m.in. ze względu na ich małą powierzchnię i duże rozproszenie działek. Scalenie gruntów jest uzasadnione, ponieważ oczekuje się, że przyczyni się ono do poprawy struktury gospodarowania oraz spowoduje wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych. Zabiegi scaleniove traktuje się jako jedno z wielu działań, których celem jest rozwój obszarów wiejskich.

Pierwszym pilotażowym działaniem był duńsko-litewski projekt scalenia gruntów, realizowany w okresie wrzesień 2000–grudzień 2001 r. Obejmował on swym zasięgiem miejscowość Dotnuva (gmina Kedainiai). Jego głównym zadaniem było pokazanie duńskich doświadczeń w realizacji scaleń gruntów i wdrożenie ich na Litwie w celu poprawy warunków gospodarowania [DAUGALIENE, 2004]. Scaleniem objęto łącznie 438 ha, w tym 392 ha należało do 79 właścicieli prywatnych, a 46 ha do państwa. Efektem wdrożenia projektu była poprawa kształtu i znaczne zmniejszenie odległości działek względem siedliska gospodarstwa, co przyczyniło się do zauważalnego wzrostu atrakcyjności nieruchomości gruntowych pod względem dostępności komunikacyjnej, a tym samym do wzrostu wartości gruntu na tamtym obszarze. Realizacja omawianego projektu miała również na celu poka-

zanie, że scalenia gruntów mogą być instrumentem kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

W październiku 2002 r. wystartował drugi duńsko-litewski pilotażowy projekt o nazwie „Scalenie gruntów – instrument wspierający rozwój obszarów wiejskich”, podczas realizacji którego wdrożono projekty scaleniowe m.in. w Akademiji (gmina Kedainiai) oraz w Puskelniai (gmina Marijampole). Projekt zakończono w styczniu 2004 r. Powierzchnia projektowanego obiektu scaleniowego Akademija wynosiła 662 ha i należała do sektora prywatnego (57 właścicieli prywatnych). Średnia powierzchnia działki wynosiła ok. 10 ha, a wartość produkcyjną gleby określono jako bardzo wysoką. Obiekt charakteryzuje się równinnym ukształtowaniem terenu z prawidłowo funkcjonującym systemem melioracyjnym. Struktura władania gruntami była zdominowana przez gospodarstwa prowadzone w formie przedsiębiorstw, funkcjonowały też 3 duże gospodarstwa rodzinne.

Główne cele wdrożenia projektu scalenia gruntów w Akademiji to m.in.: [Danish-Lithuanian project..., 2004]:

- stworzenie silnych i przynoszących dochód gospodarstw przez powiększenie ich powierzchni oraz połączenie rozproszonych działek;
- budowa nowych dróg dojazdowych do działek gruntowych i leśnych;
- wyodrębnienie obszarów wykorzystywanych do celów turystyczno-rekreacyjnych;
- poprawa istniejących sieci melioracyjnych w miejscach tego wymagających.

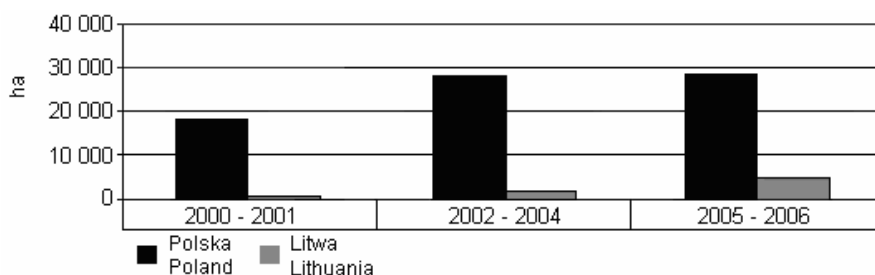
Obiekt scaleniowy Puskelniai zajmował powierzchnię 350 ha, średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosiła 4,8 ha. Warunki glebowe oraz terenowe obiektu były podobne, jak we wcześniej wymienionych obiektach scaleniowych. Dominowały gospodarstwa rodzinne oraz funkcjonowało jedno gospodarstwo prowadzone w formie przedsiębiorstwa. Głównym celem scalania gruntów na obszarze Puskelniai był inny, korzystniejszy podział gruntów. Nadmierne rozdrobnienie i rozproszenie gruntów na wskazanym obiekcie było spowodowane istnieniem Paneuropejskiego Korytarza Transportowego, zwanego Via Baltica – trasy szybkiego ruchu, łączącej kraje Europy Zachodniej przez Warszawę z krajami bałtyckimi (do Helsinek). Nowo wybudowana trasa, przecinając pola i rowy melioracyjne, spowodowała znaczne pogorszenie warunków gospodarowania.

Obecnie litewskie Ministerstwo Rolnictwa jest zaangażowane w kilka projektów wspierających scalenia gruntów, do których należy m.in. międzynarodowy projekt FARLAND “Future approaches to land development”, dofinansowywany m.in. przez INTERREG IIIC. Głównym celem tego projektu jest stymulowanie innowacji, przyczyniających się do rozwoju obszarów wiejskich w Europie pod względem ekonomicznym, społecznym oraz środowiskowym. Jego realizacja rozpoczęła się w lipcu 2005 r. i trwała do końca 2007 r. Uczestnikami FARLAND są rządowe organizacje oraz instytucje badawcze z takich krajów, jak: Belgia, Hiszpania, Holandia, Litwa, Niemcy, Portugalia oraz Węgry. W czasie realizacji projektu zespoły ekspertów, mając do dyspozycji 1,3 mln euro, chcą przeanalizować doświadczenia i innowacje związane z rozwojem terenów wiejskich w ich krajach, wybrać najlepsze z nich i służyć sobie wzajemną pomocą w ich realizacji, aby one skutecznie przyczyniły się do poprawy warunków życia i gospodarowania na obszarach wiejskich. Mowa tu m.in. o scaleniach gruntów, ale także innych działaniach, przyczyniających się do urządzania terenów wiejskich, do których należą również: melioracje wodne i przeciwoerozyjne, poprawa i rozwijanie infrastruktury technicznej i społecznej, zalesianie gruntów rolnych.

ROZMIAR PRAC SCALENIOWYCH W POLSCE I NA LITWIE

Wejście w życie ustawy o scalaniu gruntów z dnia 31 lipca 1923 r. było pierwszym krokiem w rozwoju prac scaleniowych w naszym kraju. Analizując zarówno przedwojenne, jak i późniejsze akty prawne, dotyczące scalania i wymiany gruntów, zauważa się, że z biegiem lat zmieniały się cele i zadania tych prac, co było podyktowane przede wszystkim rozwojem technologii produkcji rolniczej, a także potrzebą rozwoju sektora agrarnego. Scaleniem i wymianą gruntów w Polsce – według danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – od 1945 do 2000 r. zostało objętych 5 900 tys. ha.

O pracach scaleniowych na obszarze Litwy mówi się dopiero od 2000 r., kiedy to wdrażano tam wspomniane pierwsze pilotażowe projekty. Rozmiar prac scaleniowych w Polsce i na Litwie po 2000 r. porównano na rysunku 4.



Rys. 4. Rozmiar prac scaleniowych w latach 2000–2006 w Polsce i na Litwie (źródło: Opracowanie własne na podstawie danych polskiego oraz litewskiego Ministerstwa Rolnictwa)

Fig. 4. Scale of land consolidation projects in Poland and Lithuania in the years 2000–2006 (source: Own study based on data provided by the Polish and Lithuanian Ministry of Agriculture)

Do 2004 r. w Polsce obserwowano niekorzystną tendencję spadkową wykonywanych prac scaleniowo-wymiennych. Spadek jest powoli wyhamowywany, m.in. dzięki funduszom unijnym, o których jest mowa w dalszej części opracowania.

Na Litwie od chwili wdrożenia pierwszego pilotażowego projektu scaleniowego zwiększa się także corocznie areał gruntów objętych pracami scaleniowymi także dzięki funduszom unijnym, a niezależnie dzięki wymianie doświadczeń z innymi państwami europejskimi.

ANALIZA UNIJNEGO WSPARCIA FINANSOWEGO SCALEŃ GRUNTÓW W POLSCE I NA LITWIE

Akcesja Polski i Litwy do Unii Europejskiej dała tym krajom możliwość skorzystania z programów strukturalnych, mających za zadanie rozwiązanie problemów sektora rolnego.

W latach 2004–2006 w obu krajach funkcjonowały programy strukturalne ukierunkowane na rozwój obszarów wiejskich, m.in. przez scalanie gruntów, w dużej części finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

W Polsce w tym okresie był wdrażany Sektorowy program operacyjny pn. „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004–2006” [2004], który swym zakresem obejmował m.in. działanie nr 2.2 pt. „Scalanie gruntów”. W ramach omawianego działania finansowane jest zgodnie z Uzupełnieniem... [2004] m.in.:

- opracowywanie dokumentacji geodezyjno-prawnej, obejmującej analizę i ocenę materiałów geodezyjno-kartograficznych;
- opracowywanie dokumentacji związanej z oceną oddziaływania projektu na środowisko;
- sporządzanie ostatecznej dokumentacji geodezyjno-prawnej.

Instytucją zarządzającą programem operacyjnym jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Organem odpowiedzialnym za wdrożenie projektu jest samorząd województwa. Za płatności odpowiada Departament Instytucji Płatniczej w Ministerstwie Rolnictwa. Beneficjentami działania są:

- beneficjent (projektodawca) – starostwo powiatowe;
- beneficjent końcowy – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
- beneficjent ostateczny – uczestnicy scalenia.

W wyniku uruchomienia działania „Scalanie gruntów” polepszy się struktura agrarna na ponad 42 tys. ha gruntów. Przewiduje się również zwiększenie tempa prac scalieniowych z ok. 8 tys. ha·rok⁻¹ (w 2003 r.) do ok. 14 tys. ha·rok⁻¹ [WINCENCIAK, 2006]. Według informacji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31 grudnia 2007 r., oceniono pozytywnie pod względem formalnym 46 wniosków o dofinansowanie scalania gruntów, na łączną kwotę przekraczającą 126,8 mln zł ze środków EFOiGR, co stanowi ponad 202% limitu środków Funduszu na to działanie. Podpisano 33 umowy o dofinansowanie działania na łączną kwotę 65 826 655 tys. zł, co stanowi ponad 105% środków alokowanych w EFOiGR na to działanie.

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji wspierał finansowo realizację „Lithuanian single programming document of 2004–2006, IV priority «Rural development and fishery»”, w którym można było wyróżnić działanie o nazwie „Scalanie gruntów”, na realizację którego przeznaczono 2,2 mln euro. Według „Lithuanian national development plan for the implementation of EU structural funds single programming document 2004–2006” [2004], celem pomocy jest sfinansowanie m.in. organizacji, przygotowania oraz implementacji projektu scalenia gruntów, a także prawnej rejestracji nowego stanu władania. System administracyjny „Lithuanian single programming document of 2004–2006, IV priority «Rural development and fishery»”, [2004] tworzą:

- instytucja zarządzająca – Ministerstwo Finansów;
- instytucja pośrednicząca – Ministerstwo Rolnictwa;
- agencja wdrożeniowa – Krajowa Agencja Płatności.

Jak podaje litewskie Ministerstwo Rolnictwa, w okresie 2004–2005 nie wpłynął żaden wniosek o dofinansowanie scalania gruntów. W 2006 r. przyjęto natomiast 14 wniosków na kwotę 0,76 mln euro, która stanowiła 34% środków publicznych przyznanych na całe działanie.

Kolejnymi planami operacyjnymi, wspierającymi realizację scaleń gruntów w Polsce i na Litwie, są odpowiednio „Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013” [2007] (PROW 2007–2013) oraz „Rural development programme for Lithuania 2007–2013”

[2006] (RDP 2007–2013). Są to inicjatywy wspierane finansowo przez Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

PROW 2007–2013, podobnie jak RDP 2007–2013, składa się z 4 osi priorytetowych, przy czym oś 1. „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”, składająca się m.in. z działania o nazwie „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”, obejmuje m.in. scalanie gruntów.

W Polsce planuje się przeznaczyć na realizację ww. działania 160 mln euro, z czego 25% będzie pochodziło ze środków krajowych. Zakres pomocy będzie dotyczył opracowania projektu scalenia (dokumentacji geodezyjno-prawnej) oraz zagospodarowania poscaleniowego związanego z organizacją rolniczej przestrzeni produkcyjnej [Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013..., 2007]. System administracyjny PROW 2007–2013 tworzą:

- instytucja zarządzająca – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- akredytowana instytucja płatnicza – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
- jednostka certyfikująca – Ministerstwo Finansów.

Na Litwie na scalanie gruntów w ramach RDP 2007–2013 przewiduje się 15,64 mln euro, z czego 75%, podobnie jak w Polsce, będzie pochodziło z EFRROW. Pomocą finansową zostaną objęte m.in. prace przygotowawcze związane z opracowaniem projektu scaleniowego, przygotowanie projektu scalenia gruntów oraz implementacja tego projektu [Rural development programme for Lithuania 2007–2013..., 2006].

Porównując strukturę administracyjną odpowiadającą za scalenia w ramach programu RDP 2007–2013 ze strukturą administracyjną „Lithuanian single programming document of 2004–2006, IV priority «Rural development and fishery»”, zauważa się, że Ministerstwo Rolnictwa jest obecnie organem zarządzającym.

Specjaliści przewidują, że po 2013 r. na Litwie scalaniem objęte zostanie ok. 108 000 ha gruntów. To stworzy możliwości ukształtowania gospodarstw rolnych o średniej powierzchni ok. 20 ha oraz przyczyni się do poprawy stanu infrastruktury technicznej w zakresie sieci komunikacyjnych oraz melioracyjnych.

PODSUMOWANIE

Scalanie gruntów jest jedną z inwestycji wiodących w procesie urządzania przestrzeni wiejskich zarówno w Polsce, jak i na Litwie. Celem polskich i litewskich scaleń gruntów jest poprawa warunków gospodarowania, m.in. przez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, zmniejszenie liczby działek w poszczególnych gospodarstwach rolnych, wydzielenie gruntów ekwiwalentnych dla rolników w niewielkiej odległości od siedziby gospodarstwa rolnego oraz dostosowanie granic działek do systemu urządzeń melioracji wodnych oraz rzeźby terenu. Należy zatem umiejętnie wykorzystać szansę, jaką dają programy unijne wspierające te inwestycje, dzięki czemu polskie i litewskie rolnictwo może uzyskać korzystną strukturę obszarową gospodarstw rolnych, przyczyniającą się do:

- zwiększenia efektywności gospodarowania;
- usprawnienia mechanizacji upraw polowych;
- zadowalającego stanu infrastruktury technicznej i społecznej.

Scalanie gruntów to także działanie, które kształtuje krajobraz wiejski, co jest podkątowane m.in. szeroko rozumianą ochroną środowiska.

Scalanie gruntów na Litwie są wdrażane na obszarach, na których zakończyła się restytucja praw własności, w efekcie czego prowadzenie dochodowych gospodarstw rolnych stało się bardzo utrudnione, m.in. ze względu na ich małe powierzchnie i duże rozproszenie działek. W Polsce prace scaleniowe są wymuszone rozdrobnioną strukturą gospodarstw rolnych, do której powstania przyczyniło się wiele czynników, takich jak reformy rolne przeprowadzone w latach 40. ubiegłego wieku czy „działy rodzinne” – tj. podziały gospodarstw na pojedyncze działki, niekiedy wiele, co zostało usankcjonowane prawnie ustawą o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych [1971].

Dodatkową przyczyną scaleń gruntów w obu krajach są rosnące potrzeby społeczno-gospodarcze współczesnego społeczeństwa. Realizowane są różnego rodzaju inwestycje liniowe, które przyczyniają się do niekorzystnych przekształceń przestrzeni wiejskiej. Scalenia gruntów, przeprowadzane w połączeniu z tego rodzaju inwestycjami, umożliwią kompleksowe przekształcenia struktury własnościowej, obszarowej, funkcjonalnej i technicznej obszarów wiejskich.

Wzajemna wymiana doświadczeń, przepływ informacji oraz pomoc w zakresie prac scaleniowych gruntów i współpraca między krajami Unii Europejskiej, w którą zaangażowane są organizacje rządowe i pozarządowe, przyczynią się do popularyzacji scaleń gruntów na obszarach tego wymagających.

Polska jest krajem z długoletnią tradycją scaleń gruntów, sięgającą lat 20. ubiegłego stulecia. Mamy zatem dużą wiedzę i doświadczenie w tej dziedzinie, jednak z powodu ograniczonych środków finansowych tempo prac scaleniowych w naszym kraju w ostatnich latach uległo osłabieniu. Swoje doświadczenia moglibyśmy udostępniać np. Litwie, bowiem kraj ten pierwsze doświadczenia związane z realizacją scaleń gruntów zdobył po 2000 r., kiedy ruszył pierwszy pilotażowy program scaleniowy z udziałem duńskiego Ministerstwa Rolnictwa. Okazuje się jednak, że Litwie w aspekcie scaleń gruntów jest „bliżej” do Danii niż do Polski, ponieważ Dania dysponuje środkami finansowymi, które może przeznaczyć na pomoc Litwie w zakresie tych prac.

LITERATURA

- BAŃSKI J., 2006. Geografia polskiej wsi. Warszawa: PWE ss. 218.
- BAŃSKI J., 2007. Geografia rolnictwa Polski. Warszawa: PWE ss. 252.
- Danish-Lithuanian project: Land consolidation: a tool for sustainable rural development – final report, 2004. Tønder: Danish Min. Food Agricult. Fisheries. Direct. Food Fisheries Agri Business s. 3–7.
- DAUGALIENE V., 2004. Preparation for land consolidation in Lithuania. W: Symposium on Modern Land Consolidation. Conference Amenagement Foncier Moderne, Volvic (Clermont – Ferrand). France: FIG Comm. 7 ss. 12.
- DAUGALIENE V., 2007. Implementation of rural development policy in Lithuania: land consolidation. W: Planowanie i realizacja wybranych działań PROW na lata 2007–2013 z uwzględnieniem udziału jednostek wykonawstwa geodezyjno-urzędzeniowego. Mater. semin. Puławy: IUNG maszyn.
- Krajowy plan strategiczny rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013. Projekt, 2006. Warszawa: MRiRW ss. 37.
- Lithuanian national development plan for the implementation of EU structural funds single programming document 2004–2006, 2004. Vilnius: Min. Agricult. ss. 207.

- Lithuanian single programming document of 2004–2006, IV priority “Rural development and fishery”, 2004. Vilnius: Min. Agricult. ss. 381.
- Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013. Projekt, 2007. Warszawa: MRiRW ss. 383.
- Powszechny spis rolny 2002 gospodarstwa rolne – charakterystyka rolno-środowiskowa, 2002. Warszawa: GUS ss. 100.
- Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich, 2007. Warszawa: GUS ss. 493.
- Rural development plan 2004–2006 Lithuania, 2006. Vilnius: Min. Agricult. ss. 323.
- Rural development programme for Lithuania 2007–2013. Draft, 2006. Vilnius: Min. Agricult. ss. 304.
- Sektorowy program operacyjny pt. „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004–2006, 2004. Warszawa: MRiRW ss. 174.
- Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, 1999. Warszawa: MRiRW ss. 68.
- The agricultural census in Lithuania 2003, 2003. Vilnius: Statistikos Departamentas ss. 50.
- TKOCZ J., 1998. Organizacja przestrzenna wsi w Polsce. Katowice: Wydaw. UŚI. ss. 456.
- Ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów. Dz.U. 1927 r. nr 92 poz. 833 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Dz.U. 1971 nr 27 poz. 250.
- Uzupełnienie sektorowego programu operacyjnego pt. „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004–2006”, 2004. Warszawa: MRiRW ss. 215.
- WINCENIAK J., 2006. Zasady wykorzystania środków unijnych w procesie scalenia gruntów. W: Kompleksowe scalanie gruntów rolnych i leśnych oraz jego wpływ na środowisko. Mater. Szkol. nr 93. Puławy: IUNG ss. 175.

Agnieszka TRYSTUŁA

**LAND CONSOLIDATION
AS ONE OF THE ELEMENTS OF RURAL AREA DEVELOPMENT
IN POLAND AND LITHUANIA**

Key words: land consolidation, rural development policy

S u m m a r y

In many EU member states, including Poland and Lithuania, land consolidation plays a key role in rural area development, since it performs important economic, social and environmental functions.

The rural areas in the above countries are characterised by disadvantageous agrarian structure, land fragmentation, poor technical and social infrastructure. All those factors decrease farming efficiency and hinder land property integration. The situation may be improved by drawing up EU programmes as well as by the exchange of experience and information flow between the member states, followed by the implementation of land consolidation projects.

Recenzenci:

dr hab. Roman Kulikowski – prof. WSPiRR

dr inż. Jerzy Prokopowicz

Praca wpłynęła do Redakcji 19.02.2008 r.