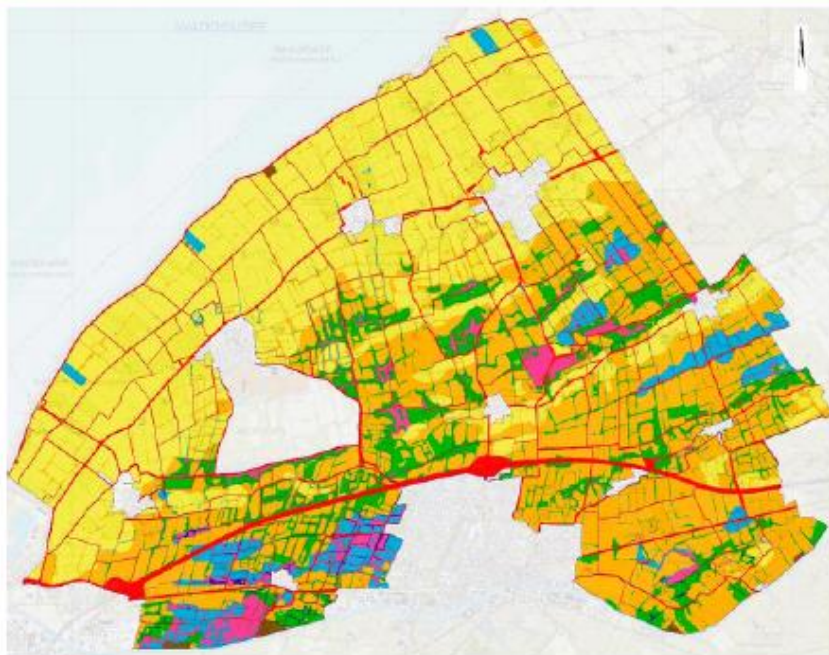


Scalenia gruntów – Podstawowe Zasady Realizacji Projektów



Komisja 8 FIG – Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego

Spis treści

WSTĘP.....	4
STRESZCZENIE.....	5
1. OGÓLNY WSTĘP DO SCALEŃ GRUNTÓW.....	8
1.1. Szczególny charakter scaleń gruntów	8
1.2. Scalenie gruntów – sam proces i cele.....	10
Analiza	10
Wdrożenie	11
1.3. Wyjaśnienia terminologiczne	11
1.4. Bezpieczeństwo posiadania a scalenia gruntów	12
1.5. Objąsnienia stosowania przewodnika	14
2. RÓŻNE FORMY SCALEŃ GRUNTÓW.....	14
2.1. Wprowadzenie	14
2.2. Dobrowolna zamiana gruntów	17
2.3. Scalenie gruntów oparte o wniosek wszystkich zainteresowanych.....	17
2.4. Scalenia gruntów oparte o wniosek większości	20
2.5. Scalenia gruntów obligatoryjne (z urzędu).....	20
2.6. Organizacja scaleń gruntów	21
2.7. Ogólne wstępne warunki dla scaleń gruntów	22
2.8. Inne instrumenty polityki gruntowej.....	23
Scalenie gruntów użytkowników.....	Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.
Spółdzielczość.....	24
Banki ziemi.....	25
Wywłaszczenie	25
Prawo pierwokupu w celu realizacji inwestycji o charakterze publicznym.....	25
Inne inicjatywy dotyczące gruntów.....	25
3. PARTYCYPACJA SPOŁECZNA	27
3.1. Wprowadzenie do partycypacji społecznej.....	27
3.2. Różne postacie partycypacji społecznej	28
3.3. Różne techniki partycypacji w scaleniach gruntów.....	30
3.4. Partycypacja społeczna a różne formy scaleń gruntów	32
3.5. Partycypacja społeczna a poszczególne fazy scaleń gruntów	34
3.6. Partycypacja społeczna a grupa uczestników scalenia.....	35
3.7. Podsumowanie	37

4.	SZACOWANIE NIERUCHOMOŚCI	39
4.1.	Wstęp	39
4.2.	Podejścia i metodyki.....	39
4.3.	Wycena i forma scalania gruntów	42
4.4.	Jak przeprowadzić wycenę	44
4.5.	Aspekty finansowe związane z wyceną.....	45
4.5.1.	Rozliczenia finansowe pomiędzy właścicielami gruntów	45
4.5.2.	Ocena poprawy w każdym gospodarstwie.....	48
4.5.3.	Lokalna wiedza i kontekst.....	50
5.	REALIZACJA PROJEKTU SCALENIA.....	51
5.1.	Co zawiera projekt scalenia gruntów?	51
5.2.	Proces wdrażania realizacji projektu scalenia gruntów	52
	Zasady przydziału	53
	Zbieranie życzeń	54
	Sporządzanie projektu scalenia gruntów	55
	Wyłożenie projektu scalenia gruntów.....	55
5.3.	Rola specjalistów z zakresu gospodarowania nieruchomościami w realizacji projektu scalenia gruntów	56
6.	Narzędzia GIS.....	59
6.1.	Aktualny stan.....	59
6.2.	Warunki do zastosowania instrumentów GIS w procesie scalenia gruntów	59
6.3.	Istniejące narzędzia GIS.....	61
6.4.	Przypadki zastosowania w poszczególnych krajach	61
6.4.1.	Finlandia	61
6.4.2.	Holandia.....	61
6.4.3.	Turcja	61
6.5.	Rozwój w przyszłości – oprogramowanie procesu scalenia gruntów	61
7.	Monitorowanie i ocena programów scaleń gruntów i samych projektów	63
7.1.	Cel monitorowania i oceny.....	63
7.2.	Monitoring i ocena projektu scaleń gruntów	64
7.3.	Ocena projektu z punktu widzenia społecznego i gospodarczego	65
7.4.	Ocena programów	66
7.5.	Wnioski	67
8.	PRZYSZŁOŚĆ SCALEŃ GRUNTÓW.....	68

WSTĘP

Scalania gruntów są szczególnym instrumentem polityki przestrzennej państwa, która jest stałym elementem działalności FIG w długim okresie czasu. Każdego roku są prezentowane publikacje dotyczące scaleń gruntów na tzw. tygodniach roboczych FIG albo kongresach. Aktualnie zdecydowaliśmy się zestawić doświadczenia poszczególnych krajów, poglądy i wiedzę w jedną publikację FIG. W związku z tym czuję się zaszczycona móc zaprezentować Państwu tę publikację.

Ze względu na zmiany klimatyczne, zrównoważone wykorzystanie zasobów gruntów i rozwój przestrzenny, jest jeszcze bardziej pilny niż kiedykolwiek w przeszłości. Scalenie gruntów jest instrumentem polityki gruntowej, który uważany jest, z punktu widzenia rozwoju przestrzennego, jako podejście spójne i całościowe, integrujące różne sektorowe polityki. Zarządzanie wodami, jakość gruntów, wartości środowiskowe, ochrona naturalnych zasobów, rozwój rolnictwa, infrastruktury, zachowanie dziedzictwa kulturowego oraz rozwój obszarów wiejskich mogą być rozważane, a przynajmniej ich efekt przestrzenny, w projektach scaleniowych. Ta publikacja FIG ma na celu dostarczyć przegląd stosowanych instrumentów w praktyce, w tym różne formy samych scaleń gruntów, partycypacji społecznej, szacowania nieruchomości, realizacji projektów scaleniowych, narzędzi GIS oraz monitorowania i oceny samych projektów oraz programów. Ta publikacja ma na celu dostarczyć informacji zbieranych na poziomie odpowiednich agencji rządowych oraz profesjonalistów zaangażowanych w proces scalenia.

Mamy nadzieję, że ta publikacja komisji 8 będzie inspirowała i wspomagała agencje rządowe, polityków i fachowców do wdrażania projektów scaleniowych i programów w sposób zrównoważony, łącznie z zasadą udziału zainteresowanych. Ocena geodety projektanta może doprowadzić do zastosowania procesu przekształcenia granic nieruchomości w różnych systemach użytkowania gruntów i systemach administracyjnych. W ten sposób uzupełnia on istniejące publikacje dotyczące scaleń gruntów, w szczególności „Aktualny przewodnik dotyczący scaleń gruntów”.

FIG chciałby wyrazić serdeczne podziękowania wszystkim autorom i współpracownikom z organizacji, które wniosły wkład do tej publikacji i pozwolili wykorzystać ich doświadczenia szerszemu gronu odbiorców.

Marije Louwsma

Przewodnicząca Komisji 8 do spraw Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego
2019-2022

STRESZCZENIE

Scalenie gruntów jest dobrze sprawdzonym instrumentem polityki gruntowej. Niektóre kraje europejskie kultywują tradycję sporządzania scaleń gruntów, która sięga nawet sto lat wstecz lub więcej. Scalenie gruntów, jako instrument polityki gruntowej, może być użyte do wprowadzenia programów rządowych związanych z rolnictwem, ruralistyką i ochroną przyrody. Tradycyjnym celem było ułatwienie zarządzania przestrzenią wiejską poprzez pozbycie się szachownicy gruntów. Dzisiaj cel scalenia rozszerzył się na wiele innych dziedzin.

Fundamentalną zasadą scaleń gruntów jest wymiana praw do gruntów pomiędzy prawowitymi właścicielami w celu osiągnięcia efektywnego i wydajnego zagospodarowania gruntów w przestrzeniach wiejskich. Wymiana i redystrybucja praw do gruntów mogą być – i często są – łączone z budową infrastruktury, takiej jak rozbudowa i ulepszanie dróg, rozwój usług podstawowych, połączenie sieci ekologicznych, zapewnienie zarządzania wodą lub systemy ochrony przed powodzią lub zarządzanie klimatem lub struktury odporne na zmiany klimatyczne na obszarze. W obszarach miejskich, ponowna regulacja gruntów (na gruntach miejskich niezabudowanych lub obszarach budowlanych) jest odpowiednikiem scaleń gruntów wiejskich.

Ze względu na różnice międzynarodowe, powszechne rozumienie nazewnictwa związanego ze scaleniami gruntów zanika. Różne formy scaleń gruntów (dobrowolne wymiany gruntów, dobrowolne scalenia gruntów, scalenia gruntów oparte na większości, scalenia gruntów z urzędu) są opisane w dalszej części podręcznika. Zależnie od celu, można przeprowadzić scalenia o mniejszej skali takie jak dobrowolne wymiany lub można zastosować formę scalenia z urzędu, podczas którego można zrealizować kilka celów. Realizacja scaleń z urzędu lepiej się sprawdza w obszarach ze skomplikowanymi celami do osiągnięcia i potencjalnymi konfliktami uczestników i inwestorów. Ponieważ ta forma scaleń gruntów jest obowiązkowa to wymaga podstawy prawnej, która zapewnia zabezpieczenia mające chronić prawa właścicieli gruntów i użytkowników.

Scalenie gruntów bezpośrednio oddziałuje na obszar, a w szczególności właścicieli gruntów objętych scaleniem. Dlatego zalecane jest włączenie społeczeństwa w proces scalenia. Partycypacja społeczna oferuje możliwość ukazania różnych punktów widzenia, poznania lokalnego kontekstu, identyfikacji potencjalnych konfliktów i wspierania przeprowadzających scalenie gruntów. Poziom udział społeczeństwa zależy od formy scalenia gruntów, gdzie potencjalny wpływ społeczeństwa powinien być głównym czynnikiem w projektowaniu procesów partycypacyjnych. W dobrowolnych wymianach i scaleniach gruntów poziom partycypacji społecznej jest z założenia wysoki, dając zainteresowanym właścicielom i użytkownikom gruntów głos w projektowaniu planu relokacji. Jeżeli rezultaty odbiegają od oczekiwań uczestników, mogą oni zrezygnować, ponieważ projekt ma charakter dobrowolny. Partycypacja społeczna w scaleniach opartych o większość i scaleniach z urzędu jest bardziej „sformalizowana” (regulowana w przepisach). W konsekwencji, partycypacja społeczna wygląda w tym przypadku inaczej. Wybrane narzędzia partycypacji społecznej muszą spełniać oczekiwania postępowania w sprawie scaleń gruntów.

Wymiana praw do gruntów wymaga oszacowania wartości wymienianych gruntów w celu rozliczenia wszelkich różnic pomiędzy właścicielami wymienianych gruntów. Jest to jedna z

kluczowych zasad do zagwarantowania sprawiedliwego i włączającego procesu przeniesienia praw do gruntów pomiędzy uczestnikami. Ogólnie szacowanie w scaleniach gruntów opiera się na dwóch sposobach. Podejście oparte na wartości względnej klasyfikuje działki według poziomów wartości odzwierciedlających ich zdolność produkcyjną do celów rolniczych lub innych zastosowań gruntów. Podejście na cenach rynkowych ma na celu odzwierciedlić rynkową wartość działek na gruntach objętych scaleniem. To podejście wymaga dojrzałego rynku nieruchomości, w którym następuje obrót wystarczająco wielu nieruchomości, co dostarcza wystarczająco informacji na temat obecnych cen rynkowych gruntów. Wartość względna i podejście rynkowe są stosowane w oparciu o masową (ogólną) lub indywidualną wycenę działek.

Szacowanie gruntów może pełnić różne role w zależności od formy scalenia gruntów. Oprócz ustaleń finansowych, jakie mają zostać dokonane, wycena może również stanowić podstawę do indywidualnych decyzji prawowitych posiadaczy w ramach dobrowolnych scaleń. Zainteresowany właściciel gruntów ocenia propozycje wymiany w oparciu o wartość gruntów oraz jej finansowe konsekwencje. W postępowaniach scaleniowych opartych o większość oraz z urzędu odpowiednie oszacowanie gruntów jest konieczne do zagwarantowania właścicielom gruntów otrzymanie należnego ekwiwalentu, tj. o odpowiedniej jakości i powierzchni (zgodnie z zasadą „tyle samo lub więcej”).

Plan scalenia gruntów obejmuje nowe rozmieszczenie działek, związane z tym prawa do ziemi i posiadaczami praw. Zarządzanie planem scalenia gruntów jest zazwyczaj postrzegane jako zadanie wszechstronnego zespołu. Geodeci są niezbędnymi członkami zespołu, ponieważ zapewniają oni wiedzę dotyczącą własności i administrowania gruntami, co ma zagwarantować, że prawa każdego z uczestników postępowania są przestrzegane, oraz posiadają wiedzę specjalistyczną dotyczącą rozgraniczenia gruntów, pomiarów i kalkulacji powierzchni gruntów. Stopień, w jakim rozmieszczenie gruntów w scaleniu się zmienia, zależy od wielu aspektów, takich jak cele projektu scalenia gruntów, charakterystyka podziału gruntowego, formy scalenia gruntów oraz od życzeń i pozwoleń zainteresowanych inwestorów.

Wprowadzenie w życie projektu scalenia gruntów wymaga zapewnienia zarządzania danymi zarówno o charakterze geoprzestrzennym (tj. mapy katastralnej) i danych o charakterze administracyjnym, tzn. prawa do gruntów. Używając narzędzi GIS albo innych narzędzi cyfrowych, realizacja projektów scaleniowych wymaga automatyzacji procesu, redukcji związanych z błędami ludzkimi – jeśli dobrze zaprojektowane, pozwala na większą efektywność. Większość krajów używa swoich własnych zestawów narzędzi typu GIS ze względu na brak ujednoliconych rozwiązań.

Projekty scaleniowe i programy wymagają odpowiedniego wsparcia finansowego. Aby zapewnić odpowiedzialność i przejrzystość, monitorowania postępu używanych narzędzi, dostarczonych rozwiązań końcowych oraz wpływ aktywności na wdrożenie projektu programu jest bardzo ważny. Zestaw właściwych wskaźników może mierzyć do pewnego stopnia czy projekt albo program jest wdrażany zgodnie z planem (monitorowanie) i osiągnął pożądany wynik (ocena).

Z punktu widzenia zmian klimatycznych zrównoważone użytkowanie i rozwój jest obecnie bardziej pilne niż w przeszłości. Scalenie gruntów jest instrumentem polityki gruntowej, który może traktować rozwój przestrzenny w podejściu spójnym i całościowym, integrującym różne polityki sektorowe. Zamiana praw do gruntów między ich użytkownikami pozostaje podstawową zasadą scaleń gruntów. Niemniej jednak, te wiodące zasady mogą się zmieniać. Grunt może być szacowany w różny sposób, np. bazując na perspektywicznych zmianach na gruncie jak również traktowanych jako towar. Techniczne instrumenty rozwojowe mogą prowadzić jedną ścieżką, gdy tymczasem równość z punktu widzenia socjalno-ekonomicznego, tj. dostępu do gruntów, może prowadzić do innych rozwiązań. W końcu, układanka zawsze wymaga aby zostać rozwiązana wspólnie ze wszystkimi uczestnikami zaangażowanymi w ten proces, równoważąc aktualne, jak i przyszłe potrzeby dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

1. OGÓLNY WSTĘP DO SCALEŃ GRUNTÓW

Autorzy: Marije Louwsma, Morten Hartvigsen, Walter de Vries

1.1. Szczególny charakter scaleń gruntów

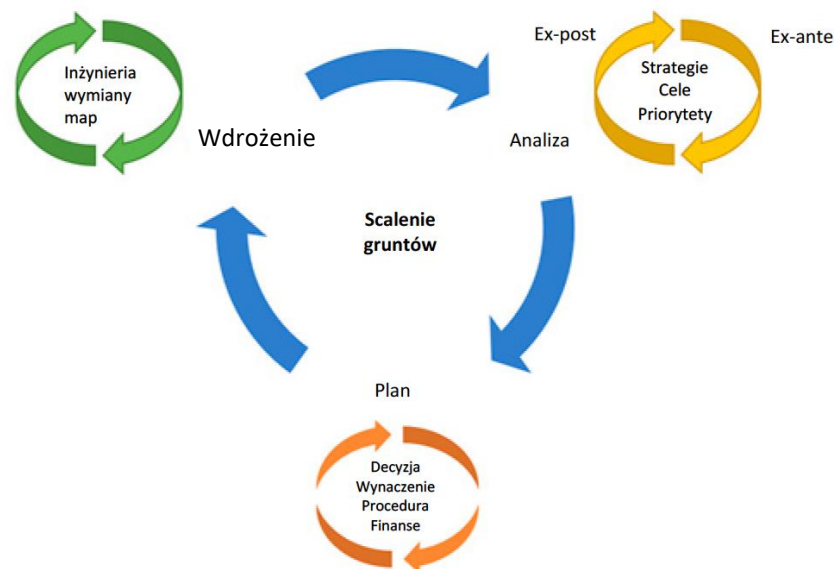
Scalenia gruntów są dobrze sprawdzonymi instrumentami gospodarowania nieruchomościami. Niektóre kraje europejskie posiadają tradycję scaleń gruntów, która sięga setek lat, a nawet więcej. Ustawa scaleniowa została uchwalona w Polsce w 1923 roku, a w Holandii i Danii w 1924 r., podczas gdy tradycja niemiecka jest nawet starsza. Jako instrument gospodarowania nieruchomościami, scalenia gruntów są używane w celu wdrażania polityki rządów dotyczących rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich, ochrony przyrody i środowiska. W dekadach po II wojnie światowej scalenia gruntów stosuje się głównie z punktu widzenia rozwoju rolnictwa. Końcowym efektem procesu scalania gruntów jest to, że właściciele gruntów mają swoje grunty rolnicze w możliwie niewielkiej ilości i regularnych kształtach działek, tak jak to jest możliwe w niedużej odległości do ich siedlisk. Scalenie gruntów wskazuje na strukturalne problemy rozdrobnienia gruntów, który jest czynnikiem ograniczającym efektywne i konkurencyjną produkcję rolniczą. Scalenie gruntów jest tradycyjnie używane w celu ułatwienia powiększania przedsiębiorstw i gospodarstw rolnych. Do lat 70' i w kilku przypadkach nawet w ciągu lat 80', scalenie gruntów w wielu krajach Europejskich było częścią realizowanych na dużą skalę projektów rekultywacyjnych.

Począwszy od lat 80', scalenia gruntów stały się, w szczególności w zachodnich krajach europejskich, ważnym instrumentem stanowiącym szeroko pojęte procesy rozwoju obszarów wiejskich, które uwzględniały także przywracanie wartości przyrodniczych, ochrona środowiska, a także konstrukcje dużych inwestycji o charakterze infrastrukturalnym. Taki rozwój był podobny w wielu innych krajach, które wykonywały procesy scaleniowe jako wielofunkcyjny instrument, gdzie różne cele były rozwiązywane jednocześnie w jednym postępowaniu. Nawet w ramach samego projektu postępowania może być uzyskiwanych wiele celów w różnych częściach obszaru scalenia, takie jak rozwój rolnictwa (zmniejszenie rozdrobnienia, a także powiększenia wielkości gospodarstw), podczas gdy w innych częściach obszaru projektowania, grunt rolniczy jest przekształcany na grunty przyczyniające się do odnowy przyrody. W tych ostatnich przypadkach właściciele gruntów i rolnicy uzyskują ekwiwalentne grunty drogą kompensaty poprzez system dopłat w ramach scaleń.

Od politycznych zmian w krajach w centralnej i wschodniej Europie (CEE) w początkowych latach 90' reformy rolne znalazły się w czołówce problemów politycznych większości tych krajów. Podstawowym problemem było odtworzenie gruntów utraconych w okresie kolektywizacji albo rozdzielanie również gruntów państwowych dla rolników. Większość tych CEE miały problemy strukturalne z strukturą gospodarstw, takimi jak nadmierne rozdrobnienie tych gruntów, a także mała średnia powierzchnia gospodarstw. Aby rozwiązać takie problemy, od połowy lat 90' i następnych wiele tych CEE wprowadziły instrumenty scaleń gruntów.

Obecnie obserwuje się, że proces scaleniowy coraz bardziej staje się instrumentem stosowanym globalnie. Mimo że scalenia mają korzenie w Europie, obecnie kraje większości regionów świata stosują scalenia, szczególnie w krajach Azjatyckich, ale także wzrasta ten proces w Afryce. Dla uzasadnienia takiego podejścia bardzo często wymagane jest zrównoważone zarządzanie gruntami oraz wodą.

Program 2030 dotyczący Zrównoważonego Rozwoju został przyjęty przez wszystkie kraje należące do organizacji narodów zjednoczonych w 2015 r. wraz z siedemnastoma Celami Zrównoważonego Rozwoju (The Sustainable Development Goals – SDG) i połączonymi z nimi 169 celami (Zgromadzenie Narodowe ONZ 2015 r.). Wprowadzanie scaleń gruntów na poziomie krajowym może przyczynić się do osiągnięcia SDG i celów. Im szersze cele regulacyjne dotyczące instrumentu scaleń gruntów pojawiają się na poziomie prawnym danego państwa, tym bardziej one mogą potencjalnie wnieść do tego rozwoju. Kluczowe cele SDG, gdzie scalenie gruntów może wnieść znaczną różnicę, obejmuje cel SDG 2.3 dotyczący „podwojenia produktywności i dochodów małych producentów” 1.4 o zapewnieniu źródeł dochodów (...), gospodarowaniu gruntów i innych form własności. Podstawowym skutkiem projektów scaleniowych jest sformalizowanie i ochrona praw do gruntów, który jest bezpośrednio powiązany z celem 1.4. Scalenie gruntów mogą także wносить swój wkład do celu SDG 5, który promuje większą równość płci. Cel 5A wymaga podejmowania reform, które by dały kobietom równe prawa do zasobów ekonomicznych, jak również dostęp do własności i kontroli do gruntów i innych form własności. Jedną z dróg do osiągnięcia takiego stanu



Rysunek 1.1: Proces scaleniowy: analiza, projekt, wdrożenie

przez scalenia gruntów jest aby zapewnić, że prawa wynikające z tego procesu są rejestrowane w imieniu obojga małżonków. Scalenia gruntów, z celami wielozadaniowymi (tzn. rozwój rolnictwa z poprawą infrastruktury i gospodarowaniem środowiska posiada także duży potencjał by osiągnąć cel SDG 15.1, a mianowicie zapewnić ochronę, restytucję

i zrównoważone użytkowanie systemów gruntów i ekosystemów powiązanych z wodami śródlądowymi i cel SDG 15.3 zwalczającym pustynnienie, rekultywację zdegradowanych gruntów i gleb (...) do 2030.

1.2. Scalenie gruntów – sam proces i cele

Analiza

Wstępnie do wdrożenia jakichkolwiek aktywności scaleń gruntów, różne przygotowania muszą być już wykonane (Rysunek 1.1). Jako instrument pewnej polityki, scalenia gruntów funkcjonują w ramach szerszych zasad, regulacji i polityk. Odtąd wybór scalenia gruntów oznacza, że politycy pośrednio dążą do promowania i zastosowania szczególnych polityk. W związku z tym, pierwszym etapem jest analiza, na co powinien być ukierunkowany proces scalenia. Czy dotyczy to zwiększenia dochodów rolników poprzez zmniejszenie rozproszenia gruntów, a więc czy on jest początkowo nakierunkowany na rozwój obszarów wiejskich; czy powinien być adresowany do problemów środowiskowych; czy ma on służyć jako połączenie tych i innych celów? W związku z tym zaleca się by analizować aktualne polityki (polityka dotycząca zagospodarowania przestrzennego, polityka rolna, polityka ochrony środowiska, polityka wiejska, polityka wodna, polityka dotycząca wykorzystywania gruntów) i dostosowanie projektu scalenia gruntów z celami opisywanymi w tych politykach. Ponadto, w studium wykonalności projektu ex-ante można określić informację dotyczące aktualnego stanu, tzn. bariery dla zrównoważonego wykorzystania gruntów, zaburzenie na rynku ziemią, rozproszenie gruntów, potrzeby uczestników postępowania. Potencjalne wyniki i koszty proponowanego projektu scaleniowego. Opierając się na analizie i dającej się zastosować ram polityk, cele scalenia gruntów mogą być określone. Ocena ex-post rzucić światło na wpływ oraz efektywność zakończonego programu.

Ponieważ scalenie gruntów zmierza do podejścia opartego o rozwiązania przestrzenne, posiada ono potencjał by funkcjonować jako międzysektorowy instrument, który łączy cele z różnych polityk sektorowych w jeden projekt. Niektóre cele wzajemnie wzmacniają się, gdy tymczasem inne cele mogą być przestrzennie rozdzielone, gdyż one nie mogą współdziałać łącznie. Takie rozważanie implikują, że wspólne i całościowe podejście jest niezbędne w celu zrównoważenia interesów różnych grup uczestników – zarówno prywatnych jak i publicznych – w skali regionu i ponadto. Nieuwzględnienie takiego całościowego i spójnego podejścia może spowodować na wyjściu, że szczególny projekt początkowo zogniskowany na głównym celu w zgodzie ze szczególną sytuacją i wymaganiami. W innych sytuacjach sformułowanie bardziej kompleksowego projektu scaleniowego uwzględniającego wielokierunkowe cele byłoby bardziej właściwe. Jako część tej dyskusji inne konieczne wstępne warunki powinny być rozważane z punktu widzenia kontekstu i lokalnej sytuacji. Na przykład scalenie gruntów ma uzasadnione zmniejszenie rozproszenia gruntów w gospodarstwach rolniczych. W obszarach z dominującym systemem gospodarki uspołecznionej, gdzie jest bardzo mało indywidualnych działek albo gospodarstw, okazuje się mało efektywna redukcja rozproszenia gruntów. Podobnie scalenie gruntów nie będzie w stanie efektywnie kierowane do rozproszenia gruntów spowodowanego dziedziczeniem, które prowadzi do podziałów gospodarstw wewnątrz rodziny.

Projekt

Faza projektowa odnosi się do przygotowania poszczególnego projektu i/lub schematu dla projektów złożonych, to jest do programu na poziomie narodowym. On obejmuje określenie granic obszarów projektów, ustanowienie struktury organizacyjnej (obejmujące rolę, zadania i odpowiedzialność), przypisanie budżetu, określenie celów i zadań projektu oraz wdrożenie samego procesu. Dyskusja i decyzje dotyczące celów scalenia gruntów przed faktycznym wdrożeniem wymaga również podejścia przejrzystego i włączającego aktywnie uczestników. Właściwe grupy uczestników powinny być zapraszane do włączenia się w dialog dotyczący celów scalenia przed jego wdrożeniem. Podejście partycypacyjne (patrz rozdział 4) wzmacnia lokalną wiedzę i przynosi różne spojrzenie do dyskusji. Na początku wdrożenia projektu należy przedyskutować jak interesy różnych grup uczestników będą włączane w czasie realizacji projektu. To włącza jak poszczególne grupy uczestników będą włączane, które w jaki sposób będzie respektowany ich głos (czy w formie konsultacji czy decyzji) i jak to będzie wszystko zorganizowane. Poprzednio odnosiło się to do określonych celów. Głosy grup uczestników odzwierciedlają cele i obszary zaangażowane w projekt scalenia, ogólny interes społeczny natomiast po to, żeby wzmocnić społeczny, ekologiczny i ekonomiczny zrównoważony rozwój, powinny być zawsze wysłuchiwanie.

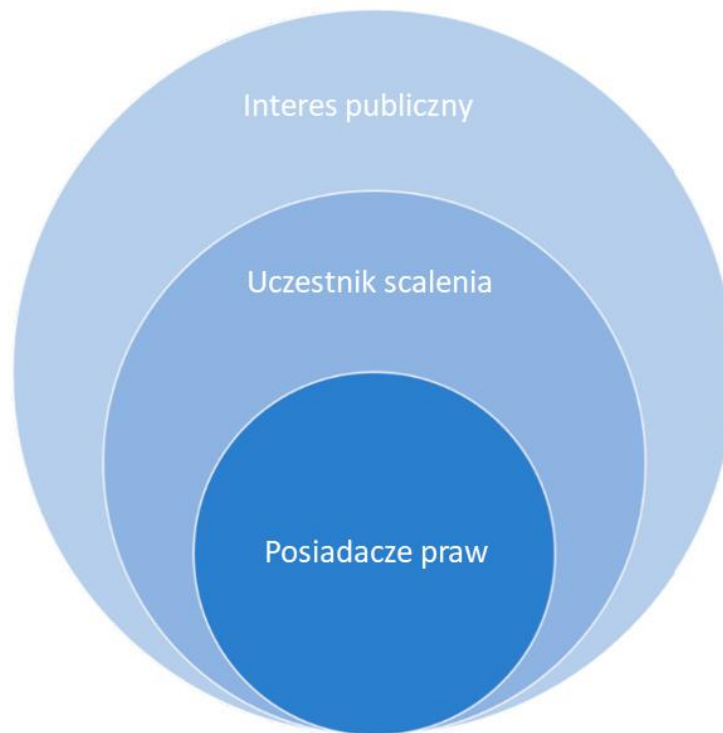
Wdrożenie

Ostatnia faza obejmuje wdrożenie projektu scaleniowego. Po ostatecznej decyzji można realizować projekt scalenia. To wyzwala otrzymanie ogólnego spojrzenia na istniejące prawa, odpowiedzialności i ograniczenia począwszy od właścicieli gruntów, uwzględnienia ich życzeń dotyczących nowego położenia gruntów, uwzględniającego przestrzenną możliwość przemieszczania, sporządzenia projektu nowego stanu, szacowania gruntów, rejestracji praw do nowych gruntów, uwzględnienie problemu skarg i ustalenie aspektów finansowych. W niektórych przypadkach mogłyby jeszcze występować dodatkowe wymagania i związane z tym działalności. Obecna publikacja koncentruje się w szczególności na tej fazie wdrażania, aby dostarczyć praktykom praktycznych uwag i wytycznych umożliwiającego wdrożenie projektu tak, by mógł być on zrealizowany.

1.3. Wyjaśnienia terminologiczne

W ujęciu międzynarodowym nie zawsze istnieje wspólne zrozumienie terminologii dotyczącej scaleń gruntów. Przynajmniej na początku my wyjaśniamy nasze rozumienie użytej terminologii. Podstawową zasadą w scaleniach gruntów jest wymiana praw dotyczących gruntów między ich posiadaczami. W celu poprawienia efektywności i trwałości własności na obszarach wiejskich. Wymiana i podział wtórny praw do gruntów może być – i często jest – połączona z budową infrastruktury takiej jak rozbudowa i ulepszenie dróg, rozwój podstawowych usług, rozwinięcie sieci korytarzy ekologicznych, usprawnienie zarządzania wodami albo urządzeniami zapobiegającymi powodziom, albo wprowadzenie struktur łagodzących skutki klimatyczne. Na obszarach miejskich, przekształcenie granic działek (działek budowlanych) jest odpowiednikiem scaleń gruntów w obszarach wiejskich.

Utworzenie spółek (spółdzielni) rolniczych, albo (dobrowolne) łączenie praw do gruntów albo poprzez wspólną uprawę ziemi nie jest uważane jako scalenia gruntów. Jednak uczestnicy scalenia w takiej spółdzielni mogą przy rozmieszczeniu ich praw do gruntów uzyskiwać korzyści dla produkcji rolniczej.



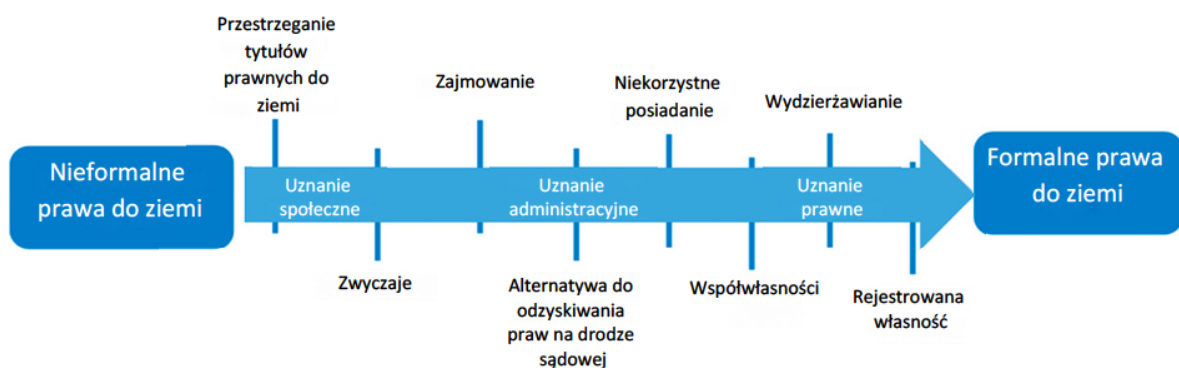
Rysunek 1.2: Osoby zaangażowane w proces scalenia gruntów

W tej publikacji pojęcie „posiadacz praw” jest używany na określenie wszystkich osób albo podmiotów, które posiadają prawa do gruntu na obszarze scalenia gruntów. „Uczestnik scalenia” odnosi się do osoby albo grupy osób, albo jednostek, które posiadają interes na obszarze scalenia. W tej publikacji trzy różne grupy uczestników scalenia są rozróżniane (rysunek 1.2): (1) posiadacz praw, (2) uczestnicy (bezpośredni) i (3) (pośredni uczestnicy) interes publiczny. Posiadacze praw są podstawową grupą uczestników scalenia, ponieważ oni działają bezpośrednio w projekcie scalenia ze względu na zmianę praw. Ponadto uczestnicy scalenia mogą być agencjami rządowymi, organizacjami pozarządowymi, posiadające interesy grupowe itp. Uczestnicy scalenia są posiadają bezpośredni interes w obszarze scalenia, takie jak ułatwienie i obsługiwanie wspólnoty albo w (publicznymi obszarami). Na końcu, interes publiczny może wyrażać się w czasie scalenia, na przykład interes ten może być zakorzeniony w usługach ekosystemowych, bezpieczeństwu żywnościowemu, ochrony wartości przyrodniczych (bioróżnorodność albo dziedzictwo kulturowe).

1.4. Bezpieczeństwo posiadania a scalenia gruntów

We wszystkich krajach rozwijających się albo w krajach w fazie przejściowej szacuje się, że około 70% gruntów nie jest formalnie zarejestrowanych (UN-Habitat i inne w 2020 r.

publikacje). Nawet w krajach rozwiniętych rejestrowane prawa nie zawsze są pełne i odzwierciedlające aktualny stan prawny, gdyż te mogą być kontestowane w związku z reformami dotyczącymi posiadania, problemami dziedziczenia, grupami płciowymi i mniejszościowymi, nieformalne albo opuszczone przykłady gruntów. Bez wiarygodnych danych dotyczących praw do gruntu nie można zrealizować pewności posiadania przez procesy scaleniowe. Zarządzanie prawami do gruntów powinno być postrzegane właściwie w czasie scalenia gruntów, innymi słowy powinna być utworzona właściwa administracja gruntami wstępnie do projektu scalenia w celu zagwarantowania pewności posiadania dla wszystkich (w szczególności dla mniej zaradnych) podczas i po procesie scaleniowym.



Rysunek 1.3: Ciągłość praw do gruntów

(Adapted after UN-Habitat, 2008 and Du Plessis et al., 2016)

Obok warunków dla systemu zarządzania gruntami, istniejący system posiadania wpływa na stopień w jakim przebiega scalenie. Tradycyjnie scalenia gruntów są głównie wdrażane w systemach posiadania z sformalizowanymi prawami do gruntów. Ale coraz więcej występują sytuacje, gdzie proste formy scalenia gruntów mają miejsce na obszarach, gdzie jest nieformalnie zorganizowany system posiadania. W takich przypadkach opiera się to na ciągłości praw do gruntów. Ciągłość praw do gruntów (rysunek 1.3) wskazuje, że zmieniają się systemy posiadania, począwszy od nieformalnych praw do gruntów do formalnych praw do gruntów, a wszystko jest między tym (UN-Habitat 2008). Ta ciągłość jest uproszczoną reprezentacją, że nie zawsze uzasadnia złożoność sytuacji na gruncie. Niektórzy krytycy wskazują, że liniowy charakter nie reprezentuje złożoności i różnorodności sytuacji występujących systemów posiadania i form posiadania, które mogą współistnieć (Du Plessis i inni, 2016). Zarejestrowane prawo własności może istnieć równolegle np. do praw zwyczajowych. Równocześnie może obejmować zarówno indywidualne prawa do gruntów jak i prawo wspólnoty, które każde wymaga innego podejścia w czasie wdrażania postępowania scaleniowego. Inne aspekty, które wpływają na wdrażanie prac scaleniowych są błędy w danych administracyjnych dotyczących praw, spory o posiadanie, nieznanne albo niedające się określić prawo do gruntów, nieformalne transakcje itp. Są to jedynie niektóre przypadki złożoności systemów posiadania i rejestracji praw do gruntów występujących w terenie. Niemniej jednak ciągłość ukazywania różnorodności bezpieczeństwa posiadania, praw do gruntów i ich rozpoznanie, które może wystąpić w czasie scalenia i powinno być brane pod uwagę gdy zdecydowano o formie scalenia gruntów i ich rozmieszczenia. Typ scalenia gruntów

powinien uwzględniać systemy posiadania gruntów w konkretnych warunkach terenowych i poziom dojrzałości systemu(y) rejestrowania gruntów. Stosowania scalenia gruntów w obszarach, gdzie zwyczajowe prawa przeważają, wymaga innego podejścia niż w regionach, gdzie występuje system rejestracji w pełni (Asiama i inni, 2017)

Może scalenie gruntów, gdzie występuje system rejestrowanych praw do gruntów, z własnością prywatną gruntów jest najbardziej znany, ale scalenia gruntów stosuje się również w krajach, gdzie występują grunty skarbu państwa i gdzie występują prawa użytkowania, takie jak Wietnam, Chiny albo Mozambik. Taki zarejestrowany sposób praw do użytkowania gruntów może być wyłączony. W konsekwencji proces techniczny jest podobny do scalenia gruntów z prywatną własnością, aczkolwiek prawa własności są zastępowane przez prawa posiadania.

W praktyce, różne systemy posiadania gruntów mogą współwystępować, co powoduje wdrażanie scaleń gruntów jeszcze bardziej złożonymi (patrz rozdział 2). Dobre przygotowanie jest kluczowe do analizy wykonalności i zarządzania takim scaleniem w czasie jego wdrożenia.

1.5. Objasnienia stosowania przewodnika

Niniejsza publikacja objaśnia większość aspektów związanych ze scaleniem gruntów. Następny – drugi – rozdział rozpoczyna się od ogólnego przeglądu różnych typów scaleń gruntów wykonywane na całym świecie. Ponieważ praktyka jest zróżnicowana, chcemy uchwycić szeroki zakres dostępnych typów, by wskazać różne podejścia. Pozostaje poza tą publikacją szczegółowa dyskusja wszystkich możliwych lokalnych rozwiązań w ramach tych typów. Trzeci rozdział zajmuje się problematyką udziału poszczególnych uczestników i skierowane jest jak rozwija się partycypacja społeczna na różnych poziomach w procesie scalenia gruntów. To obejmuje także budowę zabezpieczeń dla takich bezpośrednio dotkniętych tym scaleniem, by zagwarantować pewność obrotu prawnego. Rozdział 4 wyjaśnia metodykę przeprowadzenia szacowania gruntów w celu ich wymiany jako integralnej części scalenia gruntów. Kolejny rozdział piąty objaśnia jak przygotowywać projekt scalenia i jakie analizy są niezbędne, gdy są planowane i optymalizowane działania wchodzące w skład projektu. Rozdział 6 wyjaśnia jakie rodzaje narzędzi GIS są dostępne dla procesu scalenia od początku aż do jego zakończenia. W erze cyfryzacji, gdzie jest coraz więcej danych dostępnych w postaci cyfrowej, rola potencjalnego wspomaganie systemów geograficznych i administracyjnych jako „narzędzi” staje się dostępne, chociaż to też może uruchamiać pewne problemy. Rozdział 7 koncentruje się na temat metod oceny zarówno ex-ante jak i ex-post stosowanych w projektach scalenia jak i programach. Na końcu publikacja ta obejmuje rozważania na temat przyszłości (rozdział 8).

2. RÓŻNE FORMY SCALEŃ GRUNTÓW

Autorzy: Marije Louwsma, Kwabena Asiama, Morten Hartvigsen, Adrianna Czarnecka

2.1. Wprowadzenie

Scalenie gruntów przyjmuje różne formy z punktu widzenia procesu podejmowania decyzji i samego wdrażania projektu. Projekt scalenia gruntów obejmuje trzy podstawowe fazy:

fazę przygotowawczą (która może obejmować studium wykonalności), fazę projektowania nowego układu gruntów i rejestracji oraz fazę wdrożeniową. W fazie przygotowawczej szacowane są kontekstowe bariery projektowanego obszaru w zakresie politycznym, społecznym, ekonomicznym, technicznym i przyrodniczym rozważań. Ostateczny utrwalenie projektu oparte jest na tych formach utrwalania. Formy scalenia gruntów opisane w tym rozdziale są oparte na sumie przypadków w kraju tak samo jak w Poradniku Prawnym FAO dla scaleń gruntów (Versinskas i inni, 2020).

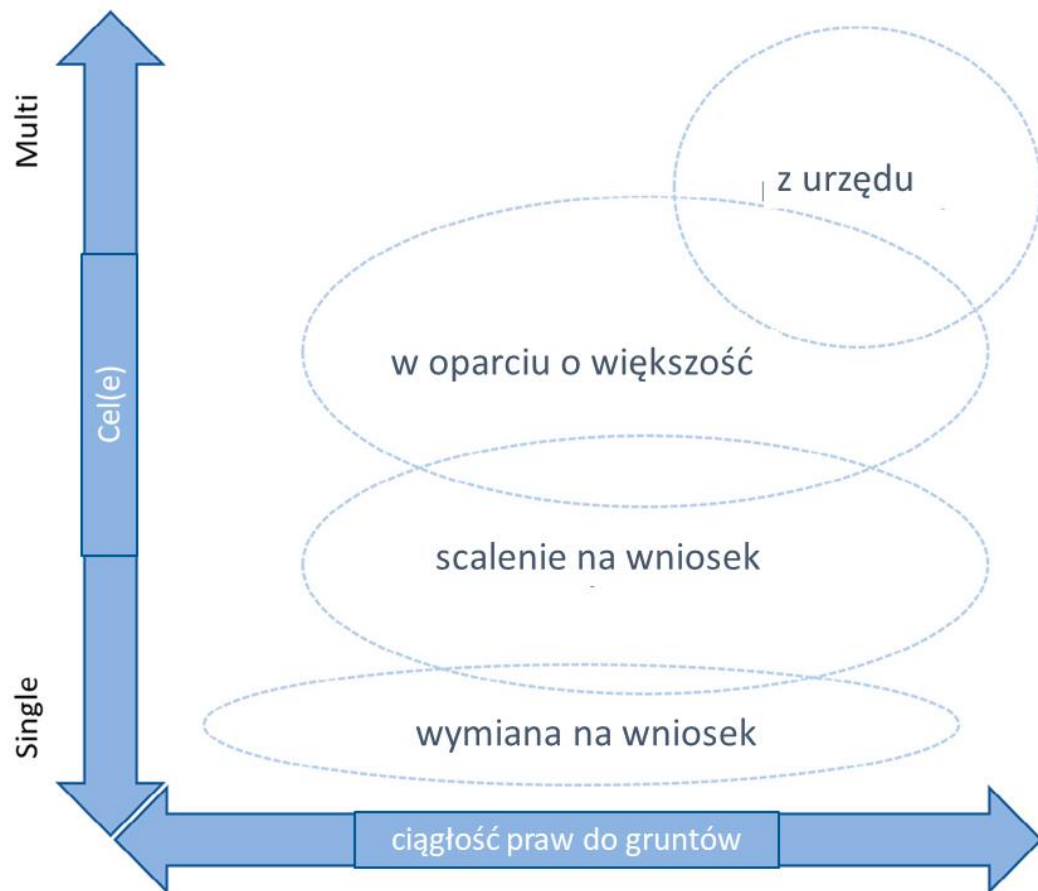
Formy scaleń gruntów są wyjątkowe w rozumieniu natury podejmowania decyzji i natury partycypacji. W tej publikacji, typy scaleń gruntów są różnicowane ze względu na charakter podejmowania decyzji i charakter udziału. W tej publikacji rozróżniane są cztery typy żebt zrozumieć pełen pogląd i dokonać podsumowania współczesnej praktyki, chociaż istnieją różne warianty z punktu widzenia praktyki międzynarodowej. Każdy typ jest skrótowo opisany i zawiera charakterystykę opartą na pewnym zestawie cech.

Pierwszym typem jest dobrowolna wymiana gruntów w ramach kilku uczestników rozpoczynając wymianę z własnej inicjatywy (dobrowolna wymiana gruntów). Drugi typ dotyczy bardziej zrestrukturyzowanego podejścia dobrowolnego obejmującą większą liczbę uczestników, gdzie uczestnicy projektu scalenia gruntów, dołączają inni uczestnicy, ale nie przymusowo (dobrowolne scalenie gruntów). Trzecim typem jest podejście oparte o większość, które wymaga wsparcia kwalifikowanej większości właścicieli gruntów albo które opiera się o pewną ilość gruntów, których prawa reprezentują ich właściciele, tj. większość gruntów na obszarze albo w połączeniu obydwu tych pojęć, tzn. podwójna większość (większość oparta na obszarze scalenia). Czwarta forma opiera się na obowiązkowym podejściu gdzie uczestnicy są przymuszaniu do procesu scaleniowego (obowiązkowe scalenie gruntów).

Typologia scaleń gruntów nie opiera się tylko na charakterystyce podejmowania decyzji, ale także na innych rozwiązaniach we wdrażaniu projektu. Jednym z tych celów(e), które są realizowane w ramach projektu scalenia. Tradycyjnie, scalenie gruntów ukierunkowane jest na rozwój rolnictwa dzięki zmniejszeniu rozdrobnienia gruntów i ułatwienia opartego o dobrowolne powiększenie gospodarstw i przedsiębiorstw. Zastosowanie scalenia gruntów ze względu na jeden cel jest rzeczywiście mniej złożone niż ukierunkowanie tego na osiągnięcie wielokierunkowych celów. Złożoność opiera się na pogodzeniu różnych celów. Niektóre cele realizuje się dobrze wspólnie, ale mogą również wystąpić okoliczności, gdzie nakładają się trudności albo może to nawet prowadzić do konfliktów z punktu widzenia wykorzystania gruntów. W takich przypadkach wymaga to ostrożnego projektowania rozmieszczenia zarówno typów użytkowania jak i podkreślenia przestrzennego przekształcenia praw do gruntów.

Tak jak scalenie zmienia prawa do gruntów, wdrożenie scalenia gruntów zależy od systemu praw do gruntów w ramach jego stosowania (formalne albo nieformalne) jak również na formach użytkowania gruntów (tj. prywatny, publiczny, zwyczajowy, gminny, własność, użytkowanie wieczyste, dzierżawa) w systemie posiadania i jak te wszystkie elementy włączane są w system administracyjny danego państwa. Typ scalenia gruntów powinien

być dostosowany do tego panującego systemu posiadania i poziomu dojrzałości administrowania gruntami w danym państwie.



Rysunek 2.1: Różne formy scaleń gruntów z punktu widzenia celów.

Ciągła tradycja scaleń gruntów, szczególnie w zachodniej Europie, była stosowana w systemie formalnie rejestrowanych praw do gruntów, tj. wymiana tych praw, opierała się o własność. Obecnie scalenie gruntów stosuje się również w takich systemach posiadania, gdzie grunty państwowe są wydierżawiane albo przydzielane przez rejestrowanie prawa użytkowania. W Afryce przykłady scaleń gruntów są charakteryzowane przez ich pluralizm, gdzie zwyczajowe prawa, posiadania grupy użytkowników i rejestrowane prawa do gruntów koegzystują, czyli współistnieją. Zasadniczym celem jest dostosowanie procedury scalenia gruntów do systemu posiadania. W tych środowiskach ktoś musi zdecydować które prawa powinny być przekazane na konto i jak scalenie gruntów mogą wpłynąć na efektywność (np. w jakim zakresie jest sensownym jest utrwalanie grupowych praw do ziemi), stosowną porę (np. krótkoterminowe umowy dzierżawy wygasają przed zakończeniem procesu scalenia gruntów), i administrację (np. w jakim stopniu są dostępne dane na temat uznanych i uzasadnionych praw do ziemi). Planowanie ponownego przydziału może również ułatwić dobrowolne uwzględnianie umów sprzedaży – kupna, aby umożliwić także powiększanie gospodarstw i gospodarstw rolnych. Podstawą scaleń gruntów są zatem prawa do gruntów, którymi można handlować na rynku gruntów.

Rysunek 2.1 pokazuje jak te trzy aspekty, nazwane (1) naturą podejmowania decyzji, (2) celami i (3) prawami własności oddziałujących na siebie. Scalenia i wymiany gruntów na wnioski mogą zająć miejsce w szerokim zakresie praw własności, ale, ze względu na ich dobrowolny charakter, mogą być mniej pasujące w sytuacji gdy powinny być osiągnięte różne cele, które czasem są sprzeczne. Jest to prawdziwe w szczególności, gdy te cele są częściowo powiązane z określoną lokalizacją, taką jak zbiorniki wodne. Jeżeli jeden z zamieszanych właścicieli gruntów nie chce wymieniać swojej działki na inną działkę położoną w innym miejscu, taka sytuacja może stanowić problem pozyskania gruntów na ten cel. Złożoność i interes publiczny celów muszą być zgodne z poziomem podejmowania decyzji. Ten sam zamysł stosuje się do systemu własności. Z powodu autorytatywnej i wykonawczej natury decyzji zatwierdzających scalenie gruntów, bardziej rozległe formy scaleń gruntów są mniej pasujące w miejscach, gdzie system praw własności lub bezpieczeństwo własności nie jest prawnie lub formalnie gwarantowany.

2.2. Dobrowolna zamiana gruntów

Wymiana gruntów na wnioski stanowi zamianę właścicieli lub użytkowników gruntów pomiędzy trzema lub więcej właścicielami lub użytkownikami dla konkretnego celu z lub bez nadzoru profesjonalistów. W tym przypadku kształt i wielkość działki nie są tak szczegółowo zaprojektowane, co sprawia, że jest to jedna z najprostszych form scaleń gruntów z powodu ograniczonego zapotrzebowania na prace administracyjne towarzyszące temu postępowaniu. To sprawia, że jest to najszybsza, najtańsza i najmniej zmieniająca rozmieszczenie własności działek w terenie forma scalenia gruntów. Wymiany gruntów w większości systemów prawnych nie potrzebują szczegółowego określenia w przepisach, ponieważ odbywają się na zasadzie normalnego kupna-sprzedazy gruntów. Ponieważ wielkość i kształt działek zmieniają się w marginalnym stopniu albo wcale, największą część poniesionych kosztów wymiany gruntów stanowią honoraria geodetów i notariuszy, a także opłaty poniesione za przeniesienie praw własności do gruntów pomiędzy uczestnikami wymiany, które mogą różnić się w zależności od kraju. Mimo że to podejście odzwierciedla prostą transakcję, może być atrakcyjne dla właścicieli i użytkowników gruntów przez szczególne świadczenia i zachęty, takie jak zapewnienie możliwości rezygnacji z dojazdu do gruntów albo opłaty za rejestrację albo podatków z tytułu przekazania gruntów. Wymiana gruntów dlatego najlepiej sprawdza się na małych obszarach i jeśli jest mała różnica w jakości gleb.

Ze względu na jej prostotę, wymiana gruntów opiera się na swojej prostocie i nie wymaga zaangażowania dużych środków. Kontrola projektu scaleniowego jest prowadzona przez właścicieli gruntów i użytkowników razem z urzędnikami albo nadzorowana przez eksperta, który prowadzi cały proces (taki jak np. rzeczoznawca majątkowy, geodeta albo niezależny doradca). Ten proces może powodować podział albo przekształcenie gruntów rolnych albo zamianę działek między niewielką liczbą rolników.

2.3. Scalenie gruntów oparte o wnioski wszystkich zainteresowanych

Scalenie gruntów oparte o wnioski wszystkich zainteresowanych jest z natury podobne do wymiany gruntów, jednak skala tego projektu jest zwykle większa, podejście bardziej systematyczne i zwykle jest prowadzone przez projektanta. Ze względu na większą skalę

obszarową, większą liczbę właścicieli gruntów, możliwość realizacji wielu celów oraz potrzebę wykonania pewnej ilości inwestycji, właściwy w sprawach scaleń organ administracji może być głównym kierownikiem projektu. Udział właścicieli gruntów opiera się o zasadę pełnej dobrowolności. To oznacza także, że wynik w dużej części zależy od woli zaangażowanych/właścicieli/użytkowników/posiadających tytuły prawne do współpracy i uczestnictwa. W zależności od charakteru umowy dotyczącej scalenia gruntów, jeśli jeden z posiadaczy praw wycofa w późniejszym stadium projektu, może to wpływać na łańcuch proponowanych wymian gruntów. Gotowość uczestnictwa posiadaczy praw do udziału w scaleniach gruntów opartych o wniosek wszystkich zainteresowanych wpływa to w dużym stopniu na ostateczny wynik. Procedury powinny być wspomagane przez zasady instytucjonalne (formalnie i nieformalnie, ale akceptowane z punktu widzenia społecznego), które są jasne do wszystkich stron zaangażowanych wstępnie do rozpoczęcia projektu. Zaleca się wyjaśnianie, które procedury muszą być kontynuowane i co jest oczekiwane ze strony posiadaczy praw dotyczących ich uczestnictwa. To obejmuje np. pod jakimi warunkami i z jakim skutkiem uczestnik może wycofać się, jak i kiedy ich zgoda jest potrzebna, jak działki wymienne są szacowane i jakie inne zasady finansowania są stosowane.

Tabela 2.1: Charakterystyka czterech różnych form scalenia gruntów

Typ	Wymiana gruntów na wniosek	Scalenie gruntów na wniosek	Scalenie gruntów oparte o większość	Scalenie gruntów z urzędu
Opis	Mała liczba posiadaczy praw do wymienia pomiędzy sobą prawa do gruntów dobrowolnie na swój wniosek.	Scalenie gruntów oparte w pełni o dobrowolny udział posiadaczy praw, ale z usystematyzowanym podejściem do postępowania.	Scalenie gruntów oparte o zgodę większości (gruntów lub liczbie) posiadaczy praw, z usystematyzowanym podejściem do postępowania.	Scalenie gruntów oparte na decyzji autorytetu publicznego, z usystematyzowanym podejściem do postępowania oraz wieloma celami.
Cel	Prywatne korzyści - często odnoszące się do polepszenia warunków do uprawy ziemi.	Głównie grunty rolne (prywatne korzyści dla uczestników) czasem połączone z innymi - blisko spokrewnionymi - celami takimi jak zarządzanie wodą (irygacja/osuszanie/zbiorniki wodne/baseny retencyjne), polepszenie stanu dróg i gleby.	Głównie grunty rolne w połączeniu z kilkoma celami publicznymi, takimi jak zarządzanie wodą, rozwijanie infrastruktury,	Połączenie publicznych i prywatnych celów, takich jak ochrona przyrody, odnowa naturalnego środowiska, zarządzanie wodą, rozwój rolnictwa i wsi itd. Publiczne cele mają obowiązkowy charakter, dlatego zazwyczaj są dominujące.
Zakres	Wybrane działki i /lub nieruchomości uczestniczących posiadaczy praw	Wybrane działki uczestniczących posiadaczy praw.	Wszyscy posiadacze praw wraz ze swoimi działkami znajdującymi się w obszarze scalenia są uczestnikami.	Wszyscy posiadacze praw wraz ze swoimi działkami znajdującymi się w obszarze scalenia są uczestnikami.
Podmiot odpowiedzialny	Indywidualni posiadacze praw.	Indywidualni posiadacze praw lub osoby trzecie, w zależności od powierzchni obszaru scalenia i liczby uczestników.	Osoby trzecie (często podmioty publiczne). Posiadacze praw decydują w drodze głosowania o rozpoczęciu projektu scalenia lub o zaakceptowaniu projektu przeniesienia.	Strona publiczna, która może podejmować decyzje i może zaakceptować plan przeniesienia w imieniu zaangażowanych posiadaczy praw.
Podstawa prawna	Tak jak przy sprzedaży gruntów, jednakże w niektórych państwach przepisy dotyczące wymian gruntów na wniosek są uregulowane prawnie w celu rozróżnienia ich od regularnego zakupu gruntów żeby zakwalifikować się do benefitów wynikających z wymian (np. zwolnienie z podatku).	Tak jak przy sprzedaży gruntów, jednakże w niektórych państwach przepisy dotyczące scaleń gruntów na wniosek są uregulowane prawnie w celu rozróżnienia ich od regularnego zakupu gruntów żeby zakwalifikować się do benefitów wynikających ze scaleń (np. zwolnienie z podatku) i żeby ułatwić proces rejestracji.	Procedura zakorzeniona w zasadach formalnych i prawie.	Procedura zakorzeniona w zasadach formalnych i prawie. Zachowanie partycypacji publicznej i praw zainteresowanych właścicieli gruntów.
Procedura	Brak określonej procedury poza ogólnymi zasadami obowiązującymi przy każdej transakcji.	Brak prawnie określonej procedury. Do prawidłowego zarządzania projektem i przejrzystości często określane są proste procedury.	Procedury osadzone w przepisach. "Oparte o większość" oznacza, że ma to być większość właścicieli obszaru bądź właściciele, którzy posiadają większość gruntów na obszarze.	Procedury osadzone w przepisach. Wszystkie grunty i posiadacze praw w wyznaczonym obszarze są zaangażowani w scalenie. Potrzebne są wystarczające zabezpieczenia ze względu na obowiązkowy charakter.
Wykonanie prac	Nie	Nie lub limitowana ilość pracy	Tak	Tak
Rezultaty	Ulepszenie na małą skalę.	Ulepszenia na małą do średniej skali, ale rezultaty są bardzo zmienne ze względu na dobrowolny charakter postępowania i w związku z prawem uczestników do wycofania się.	Ulepszenia na średnią do dużej skali, ale pewne niepewności związane z systemem głosowania.	Znaczne usprawnienia na dużą skalę dzięki uwzględnieniu wszystkich działek na wyznaczonym obszarze.

2.4. Scalenia gruntów oparte o wniosek większości

Ten typ scalenia gruntów posiada wiele podobieństw z obowiązkowym scaleniem gruntów (patrz rozdział 2.5), z wyjątkiem tego, że uczestnicy scalenia kontrolują i zarządzają projektem i mogą wywierać prawo ich głosu. Głosowanie może mieć miejsce na początku projektu i/lub po ogłoszeniu projektu nowego stanu. W tych momentach posiadacze praw mogą głosować odpowiednio za lub przeciw projektowi scalenia albo oni mogą popierać projekt nowego układu. Zaleca się zapewnić, że procedura głosowania i proces scalenia jest zgodny z właściwymi przepisami lub wytycznymi po to, żeby podejmowane decyzje posiadały moc prawną. System głosowań może się opierać na liczbie, tj. większość kwalifikowalna posiadaczy praw albo na wielkości gruntów, która jest reprezentowana przez właścicieli praw, to znaczy większość gruntów na obszarze albo kwalifikowana większość obydwu większości, tzw. podwójna większość.

Wszyscy posiadacze praw na obszarze scalenia mogą być poddani procesowi wymiany ich praw. Ponieważ postępowaniem są objęte wszystkie grunty w celu zoptymalizowania rozmieszczenia typów użytkowania oraz praw do gruntów tej przestrzeni, zaleca się żeby zastosować podejście wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.

2.5. Scalenia gruntów obligatoryjne (z urzędu)

Scalenie obowiązkowe jest najbardziej autokratycznym typem scalenia gruntów, ponieważ decyzja o wdrożeniu projektu jest podejmowana przez agendy rządowe. Wszyscy posiadacze praw na projektowanym obszarze objęci są projektem, chociaż w końcowej fazie nie wszyscy posiadacze praw wymieniają prawa do swoich gruntów. Ten typ idealnie pasuje do podejścia wielozadaniowego, gdzie jednocześnie z projektem scalenia można podejmować działania zmierzające do zrównoważonego rozwoju oraz zgodnie z interesem publicznym. Grunty objęte ochroną z punktu widzenia przyrody mogą być odtworzone albo powiększone, infrastruktura może być poprawiona oraz zewnętrzna infrastruktura rekreacyjna albo inne społeczne aktywności mogą być zrealizowane. Podstawowym wstępnym warunkiem dla tego typu inwestycji jest dostępność gruntów, by zlokalizować takie urządzenia lub usługi. Głównie mogą być zastosowane dwie opcje: (1) albo rząd nabywa grunty wstępnie – przez zakup albo system banków gruntowych, albo (2) zbiorowe zmniejszenie ekwiwalentów w czasie procesu scalenia, za które uczestnicy scalenia stosują stosowne dopłaty finansowe.

Ta forma scalenia gruntów musi być wspierana przez ustawodawstwo, które realizuje dobre zasady zarządzania, dostarcza stosownych zabezpieczeń dla wszystkich posiadaczy praw i zainteresowanych uczestników scalenia i zapewnia środki budżetowe do wdrożenia. Przejrzystość i zasada partycypacji są podstawowymi zasadami, by informować i angażować posiadaczy praw i uczestników scalenia.

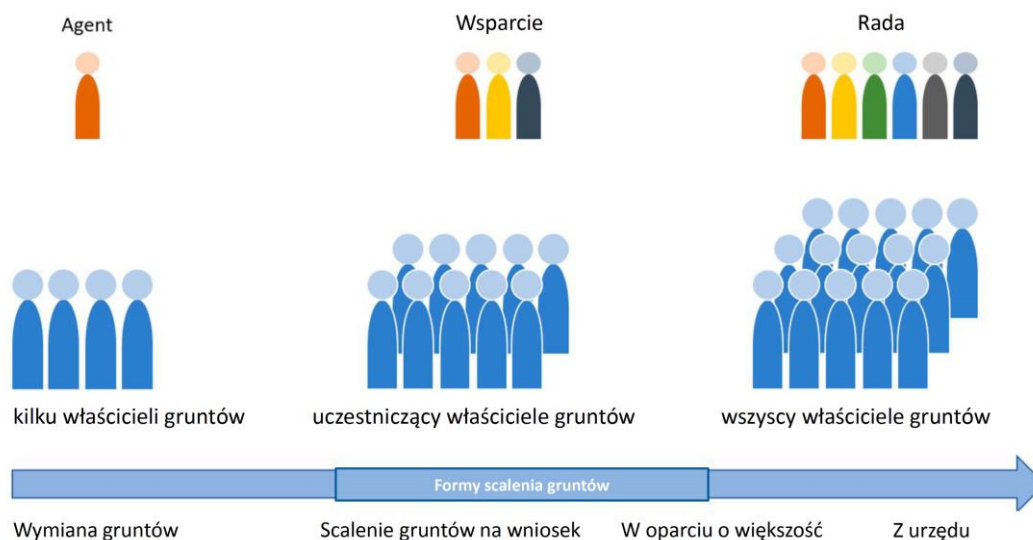
Podobnie jak scalenia oparte o większość, obowiązkowe scalenie gruntów wymaga silnych zabezpieczeń dla zainteresowanych posiadaczy praw i powinny być zgodne z zasadami (CFS, 2012 Dobrowolne Wytyczne do Odpowiedzialnego Zarządzania Systemem Gospodarowania Gruntami). Te formy wymagają cieszącej się autorytetem ramy instytucjonalnej zgodnie z zasadami dobrego zarządzania, by zapewnić prawa do posiadania.

2.6. Organizacja scaleń gruntów

Podobnie jak typ scaleń gruntów, organizacja realizacji samego projektu mogą się różnić (rysunek 2.2). W przypadku dobrowolnych wymian gruntów, gdy jest nieduża liczba uczestników, nie istnieje potrzeba intensywnego wsparcia. Uczestniczący posiadacze praw mogą dyskutować i sami dokonywać przekształcenia objętych wymianą gruntów. Jeśli uczestnicy takiej wymiany chcą uzyskać wsparcie osób trzecich jest to często rzeczoznawca majątkowy lub specjalista od lokalnego rynku gruntów albo geodeta. Odpowiednio do ról i odpowiedzialności, posiadacze praw są odpowiedzialni w ramach projektu przez zaakceptowanie transakcji.

W przypadku gdy jest duża liczba uczestników zaangażowana w scalenie gruntów oparte o ich wnioski, możliwie w połączeniu z celami wielozadaniowymi, sytuacja staje się zbyt skomplikowana by przypisać opracowanie projektu do poszczególnych posiadaczy praw do gruntów. Zarządzanie projektem ma jednak charakter pomocniczy i nie zastępuje władz w podejmowaniu decyzji. Władze podejmujące decyzję pozostają zawsze w powiązaniu z prawami do gruntów. Chodzi o to by zapewnić uwzględnianie ich życzeń i wykonać proponowane przekształcenie granic i odpowiednie zarządzanie finansami. Można zróżnicować role, które podzielone są w ramach zespołu zarządzającego projektem. Przewodniczący jest odpowiedzialny za całość zarządzania projektem i może być wspomagany przez wielodyscyplinarny zespół, który zwykle obejmuje geodetę odpowiedzialnego za proces przekształcania granic nieruchomości i zapewniający prawa do gruntów, rzeczoznawcę majątkowego odpowiedzialnego za szacowanie gruntów objętych postępowaniem, jak również agronoma – odpowiedzialnego za aspekty rolnicze.

Ostatnie dwa typy scaleń gruntów, a więc oparte o większość oraz obowiązkowe, potrzebują szerszego zespołu z dwóch zarówno fachowców jak i reprezentantów różnych interesów na miejscu. Ponadto do trzech ról wymienionych dla scaleń opartych o zasadę dobrowolności, mogą być włączeni reprezentanci z organizacji ochrony przyrody, samorządu terytorialnego, rolników, gospodarki wodnej, dziedzictwa kulturowego itp. Zespół ponosi odpowiedzialność za realizację projektu w zgodzie z formalnie obowiązującymi zasadami i przepisami. W niektórych krajach zespół może podpisywać akty przeniesienia własności w imieniu posiadaczy praw w celu zatwierdzenia kontraktu. Warunkami dla zastosowania takiego rozwiązania są odpowiednie przepisy prawne. To przenosi odpowiedzialność z posiadaczy praw na zespół projektowy, co musi zapewnić, że projekt ma osiągnąć najlepsze rozwiązanie z punktu widzenia postawionych celów. W celu ochrony interesów i praw wszystkich posiadaczy gruntów, uczestnicy scalenia i czynnik publiczny powinien być wbudowany w sam proces. Zespół jest odpowiedzialny w stosunku do agend rządowych za całość opracowanego projektu albo inna agencja w zależności od tego jak to jest uregulowane w strukturach rządowych.



Rysunek 2.2: Organizacja różnych form scaleń gruntów.

Ponadto, w celu wyboru organizacji samego projektu, niektóre kraje sporządzają programy scaleń gruntów. Taki program co do zasady wymaga oddzielnej jednostki, to znaczy instytucji publicznej, która może ustalać priorytety w zakresie scaleń gruntów oparte o politykę, wykonalność, dostępne środki oraz potrzeby społeczno-ekonomiczne i środowiskowe. Programy scaleniowe mogą być używane do rozdzielania dostępnych środków i budżetu. Chociaż takie programy mogą być sporządzone dla wszystkich typów scaleń gruntów, one są często sporządzane dla bardziej przymusowych typów scaleń gruntów; oparte o wniosek większości albo scaleń z urzędu.

2.7. Ogólne wstępne warunki dla scaleń gruntów

Jak wspomniano już wcześniej, podstawowym jest wskazanie na kontekst i cele rozwoju z wybranymi typami scaleń gruntów. Dla wszystkich typów scaleń gruntów, z wyjątkiem dobrowolnych wymian gruntów, należy spełnić te wstępne warunki.

Jeżeli nie istnieje wyspecjalizowana administracja gruntami, należy rozważyć czy można by ją stworzyć we wstępnej fazie projektu. Po zakończeniu projektu zatwierdzony projekt scalenia gruntów może dostarczyć aktualnych i zgodnych z prawem danych. Jeżeli różne prawa są niejasne, nieformalne, brakujące albo sprzeczne, należy zbadać czy powinno to być problemem, które powinno być rozwiązane zanim rozpoczyna się proces nowego podziału gruntów. Jeśli taka sytuacja nie występuje, wdrożenie scalenia gruntów może podlegać opóźnieniu i komplikacji albo może prowadzić nawet do utraty praw do gruntów, co jest oczywiście w sprzeczności z wstępnymi intencjami.

Jeżeli wiele praw do gruntów jest niejasnych, niesformalizowanych, brakujących albo zakwestionowanych, te problemy powinny być zbadane i rozwiązane przed rozpoczęciem postępowania. Jeżeli nie usunie się tych wad, wprowadzenie w życie scalenia gruntów może się opóźnić lub skomplikować i może nawet prowadzić do utraty uzasadnionych praw do gruntów, co jest oczywiście przeciwieństwem pierwotnych intencji. Gdy posiadacz praw nie może być wskazany, w postępowaniu mogą być możliwości usunięcia wad także podczas procesu scalenia gruntów. Taki grunt może być włączony do procesu

przekształceń przez połączenie tych działek i wydzierżawianie ich zainteresowanym osobom do czasu gdy znajdzie się posiadacz uzasadnionego prawa i zgłosi odpowiednie roszczenie. Chociaż w niektórych przypadkach czasowy reprezentant może być wskazany po to, by ochronić prawa w przypadku nieobecności albo nieznanych właścicieli.

Bez dostatecznej ilości dostępnych gruntów niezbędnych do realizacji wszystkich celów, zaleca się przedłużenie albo uchylenie projektu do czasu, kiedy posiadacze praw są chętni do sprzedania gruntów w procesie scalenia gruntów.

2.8. Inne instrumenty polityki gruntowej

Można stosować także różne rozwiązania z zakresu polityki gruntowej, aby wspomagać takie cele, które realizuje scalenie. Wszystkie takie instrumenty mogą być stosowane niezależnie od procesu scalenia, chociaż niektóre są znane jako stosowane w związku z połączeniem ze scaleniem. Poniżej wymienia się kilka instrumentów polityki gruntowej, które są często wymieniane w literaturze dotyczącej scaleń, ale zgodnie z naszym rozumieniem są oddzielnymi instrumentami.

Scalenie użytkowania gruntów

Scalenie gruntów użytkowników, chociaż posiadają formę scalenia, nie odpowiadają klasycznemu projektowi scalenia opisywanemu wcześniej. Scalenie gruntów według ich użytkowania zakłada jedność użytkowania sąsiadujących działek bez zamiany praw do użytkowania albo praw własności między właścicielami gruntów. A więc jedynie użytkowanie gruntów jako takie podlega scaleniu. Warto zauważyć, że opisywane tutaj scalenie użytkowania gruntów różni się od innych typów scaleń gruntów, które raczej polegają na zamianie praw do użytkowania gruntów pomiędzy uczestnikami scalenia, a nie na zmianie użytkowników sąsiadujących ze sobą działek przy jednoczesnym zachowaniu nienaruszonych praw własności i praw do użytkowania gruntów. Podobnie jak w przypadku szerzej rozumianych procesów scalenia gruntów, zastosowanie scalenia użytkowania gruntów rozciąga się od prostego i pojedynczego użytkownika do bardziej złożonego i wielozadaniowego działania scaleniowego. Ze względu na specyficzną naturę tego procesu i dążenie do połączenia małych indywidualnych gospodarstw w celu uzyskania działalności rolniczej o większej skali, dobrowolne podejście nie jest idealne. Z drugiej strony trzeba zapewnić zabezpieczenia uniemożliwiające użytkowanie jednej osobie całego scalonego gruntu. Korzyści ze scalenia powinny być równomiernie rozdzielone pomiędzy wszystkie zaangażowane w proces gospodarstwa rolne.

Scalenie użytkowania gruntów są wskazane jako podejście i mogłyby być stosowane w subsaharyjskich krajach, ponieważ nie wiąże się to z połączeniem własności i prawami użytkowania. Chociaż mobilność gruntów w ośrodkach miejskich, a także na obszarach upraw dochodowych, jest umiarkowanie wysoka, aby umożliwić funkcjonowanie rynku gruntów, na mniej kosmopolitycznych obszarach wiejskich mobilność gruntów jest znacznie niższa poza grupami właścicieli gruntów. Wynika to z duchowo-psychicznego spojrzenia na ziemię, opartego na opisie własności ziemi jako „należącej do wielu umarłych, nielicznych żyjących i niezliczonej liczby jeszcze nienarodzonych”. Mając to na uwadze, większość stara się zachować ziemię nawet tam, gdzie nie jest w stanie ich odpowiednio eksploatować. Doprowadziło to do niepowodzenia wcześniejszych prób

scalania gruntów (opartych na zamianie praw do gruntów i wymianie działek). Dwa najbardziej widoczne pod tym względem przypadki to Malawi i Kenia.

W Malawi w latach czterdziestych i pięćdziesiątych brytyjski rząd kolonialny podjął próbę scalenia gruntów. Proces ten przynosił obiecujące rezultaty do 1959 r., kiedy scalono około 81 000 ha gruntów, a każde gospodarstwo otrzymało scalone grunty o powierzchni równej łącznej powierzchni posiadanych wcześniej działek. Jednak program upadł w 1959 r., częściowo ze względu na fakt, iż rolnicy wracali na użytkowane wcześniej ziemie. W Kenii, gdzie w połowie lat pięćdziesiątych XX wieku prowadzono scalenie gruntów na ziemiach Kikuju, doszło do załamania zwyczajowego systemu własności gruntów, w wyniku czego kilka osób nigdy nie otrzymało swoich scalonych działek. W związku z tym scalenie użytkowania gruntów może pozwolić na obejście problemu mobilności gruntów w procesie scalenia.

Scalenie gruntów w Rwandzie (LUC) opisano jako „domowe” rozwiązanie specyficznego problemu fragmentacji gruntów w tym kraju umożliwiające także osiągnięcie celów związanych z bezpieczeństwem żywnościowym. Rwanda pozostaje najgęściej zaludnionym krajem na świecie, którego głównym źródłem żywności, dochodów i środków do życia jest rolnictwo. Gęste zaludnienie i zależność od rolnictwa zwiększyły presję wywieraną na gospodarstwach rolnych, które wynoszą średnio 0,76 ha. W 2006 r. rząd Rwandy wprowadził szereg środków, w tym LUC, mających na celu ratowanie sytuacji i zapewnienie wzrostu gospodarczego niezbędnego do walki z ubóstwem i poprawy bezpieczeństwa żywnościowego. W rezultacie ustanowiono trzy modele LUC – Ułatwione Rolnictwo Kontraktowe (the Facilitated Contract Farming), w ramach którego wielu właścicieli gruntów mogło dojść do porozumienia z dzierżawcą uprawiającym wspólne działki; Rolnictwo Spółdzielcze (the Cooperative Farming), w ramach którego powstaje szereg spółdzielni, do których rolnicy mogą dobrowolnie przystąpić i połączyć swoje działki w celu uprawiania jednej wybranej uprawy; oraz Korporacja Rolnicza (the Farming Corporation), w ramach której rolnicy przyłączają się do inwestorów w porozumieniu, w ramach którego ci ostatni mogą wnieść wkład pieniężny zamiast gruntu w celu przyłączenia się do programu, przy czym zarówno rolnicy, jak i inwestorzy są udziałowcami programu scalenia gruntów.

Spółdzielczość

Podobnie do połączenia w ramach scaleń użytkowania, rolnicy albo inni uczestnicy scaleń mogą łączyć swoje wysiłki i tworzyć spółdzielnie by zwiększyć grunty i zwiększyć skalę ich działalności, powiększyć efektywność i w związku z tym maksymalizować ich dochody. Spółdzielnie mogą przyjmować różne formy, podobnie jak scalenia gruntów i mogą dotyczyć zarówno powiększenia działek w terenie bez zmieniających ukrytych dystrybucji praw do gruntów jak i wspólnej pracy w celu stworzenia większych gospodarstw i tworzenia osobnych jednostek biznesowych, gdzie posiadacze praw mogą wziąć udział w zgodności z ich prawami do gruntów. Są także spółdzielnie marketingowe, gdzie ziemie uprawiane są osobno, ale produkty są sprzedawane wspólnie. Scalenie gruntów i utrwalenie spółdzielczości mogą być połączone, np. najpierw scalając grunty, w wyniku

czego właściciele gruntów zainteresowani dołączeniem do spółdzielni mają wydzielone działki obok siebie.

Banki ziemi

Banki ziemi są agencją rządową mogącą kupić grunty i tymczasowo posiadać je na sprzedaż – możliwa jest także tymczasowa dzierżawa zainteresowanym – dopóki mogą być wdrożone w projekty mające na celu optymalizowanie przestrzeni praw do gruntów i ich używania. Jest to ważne jeżeli właściciele niechętnie sprzedają grunty na obszarze projektu (Hartvigsen, 2014b). Potrzebne są wystarczające środki finansowe od momentu, gdy korzyści występują dopiero po zainwestowaniu. Niemniej jednak może to grać ważną rolę w łatwym scalaniu gruntów, szczególnie jeżeli grunty są potrzebne do realizacji celów publicznych inwestycji lub usług. Wiele krajów wschodniej Europy, włączając Niemcy, Holandię, Danię, Portugalię i Hiszpanię zastosowało instrument Banku Ziemi w połączeniu ze wsparciem programów scalenia gruntów. W ten sposób dostępność gruntów na projektowym obszarze jest zwiększona, dzięki czemu mogą być osiągnięte lepsze wyniki (FAO, 2022)

Wywłaszczenie

Wywłaszczenie (określane często jako przymusowe nabycie) jest sposobem nabycia gruntów niezbędnych na cele publiczne w oparciu o wartość rynkową. Wywłaszczenie może być zastosowane i często jest wykonywane bez scaleń gruntów dla budowy infrastruktury. Kilka krajów jednak posiada stosowną legislację umożliwiającą połączenie albo zastosowanie instrumentów wywłaszczeniowych z połączeniem procesów scaleniowych. Wywłaszczenie w połączeniu ze scaleniami gruntów może zaoferować grunt jako kompensację – w zamian za kompensację finansową – i umożliwia łagodzenie negatywnych efektów wywłaszczenia na gospodarstwa rolne. Wywłaszczenie bez scaleń gruntów często jedynie oferuje finansową kompensację za utratę praw do gruntów i – w niektórych krajach – inne straty związane z wywłaszczeniem.

Prawo pierwokupu w celu realizacji inwestycji o charakterze publicznym

W interesie publicznym prawa pierwokupu mogą być nakładane na grunty w celu zapewnienia aby grunt był oferowany przede wszystkim dla instytucji rządowych przed nabyciem. Rząd ma możliwość nabycia takiego gruntu za cenę rynkową jak w normalnej transakcji. Jeśli rząd nie chce gruntu, wtedy dopiero grunt jest dostępny na rynku bez jakichkolwiek ograniczeń. Istnieją również prawa pierwokupu dla osób prywatnych na podstawie ugód zawieranych między stronami.

Inne inicjatywy dotyczące gruntów

W niektórych regionach grunty są opuszczane, co mogło być korzystne dla wartości środowiskowych, ale często mniej z perspektywy gospodarczej. W związku z tym kilka krajów opracowało zasady i regulacje dotyczące porzuconych działek. Tego typu inicjatywy zalecają używanie takich gruntów przez inne osoby niż właściciele praw do nich, co powoduje, że nie blokuje to rozwoju ekonomicznego. Opuszczone grunty mogą być także kupowane przez agencje rządowe w systemie banków gruntowych.

Inicjatywy finansowe mogą także prowadzić do bardziej aktywnego rynku gruntów, który umożliwia, usuwając bariery po to, by uczestnicy optymalizowali ich sytuacje na gruncie z punktu widzenia ich inicjatyw.

3. PARTYCYPACJA SPOŁECZNA

Autorzy: Anka Lisec, Marije Louwsma, Wioleta Krupowicz

3.1. Wprowadzenie do partycypacji społecznej

Partycypacja jest główną cechą procesu planowania i podejmowania decyzji. Spośród korzyści wynikających z takiego udziału jest jej potencjał wzmacniający wsparcie społeczne i zaangażowanie. Partycypacja nieuchronnie wywołuje (i) decyzje dotyczące kto powinien być zaangażowany i obszar dla negocjacji, (ii) do problemu i oczekiwania efektu tego jak partycypacja powinna i jak uczestnicy powinni się zachować (Turnhout i inni, 2010). Stopień zaangażowania publicznego w proces planowania przestrzenne jest najbardziej ilustrowane przez metaforę Arnsteina jako drabinę uczestniczenia obywateli (Arnstein 1969), gdzie ona rozróżnia osiem poziomów publicznej partycypacji sklasyfikowana zgodnie z władzą daną ludziom, tj. od „braku uczestnictwa” do kontroli obywatelskiej. Podzielony proces decyzyjny jest najwyższym poziomem partycypacji publicznej zgodnie z pełnym partnerstwem między władzą i obywatelami, co polega na przeniesieniu do społeczności niektórych kompetencji (ale także odpowiedzialności) dotyczących działań i podejmowanych decyzji. W związku z tym obywatele mają rzeczywisty wpływ na decyzję, które (bezpośrednio albo pośrednio) ich dotyczą. Analiza trendów w politykach europejskich (takich jak odpowiedzialne platformy społeczne na rzecz zrównoważonego i innowacji społecznej (CAPS) projekty) ukazują, że aktywny wkład obywateli w proces decyzyjny jest zarówno pożądanym jak i ważnym. Publiczna partycypacja jest podstawową w planowaniu przestrzennym jako traktowanie dobrego sposobu by angażować obywateli i ułatwić otwarty dialog między obywatelami i planistami przestrzennymi, którzy często są częścią organów państwa odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne.

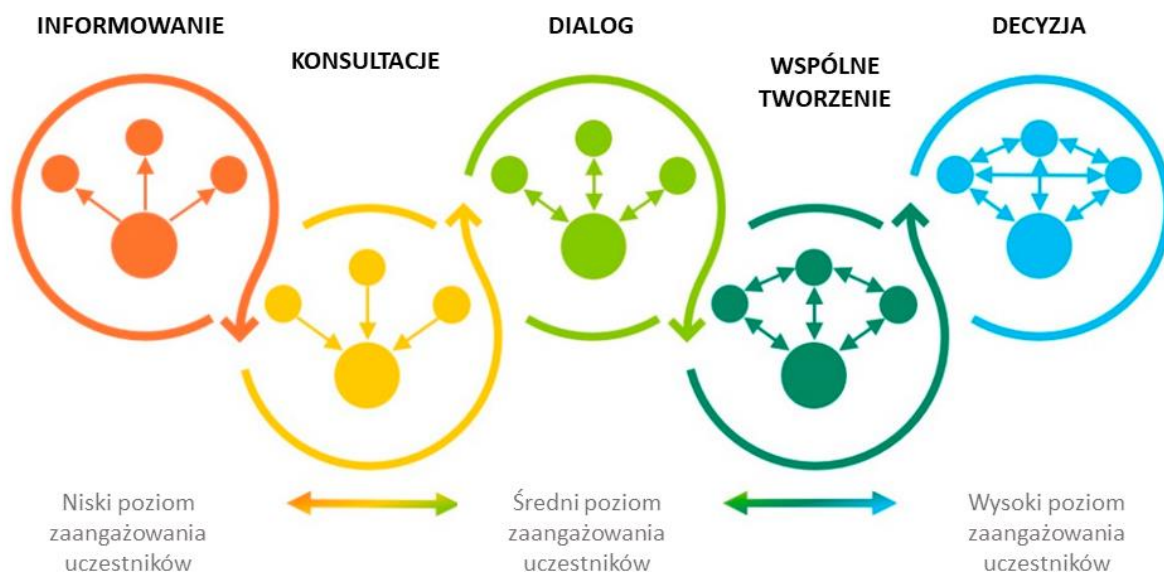
Podobnie jak planowanie przestrzenne, złożona i dynamiczny charakter scaleń gruntów wymaga elastycznego i transparentnego procesu podejmowania decyzji, który obejmuje różnorodność wiedzy i wartości (Versinkas i inni, 2020). W przeszłości podejście tzw. „z góry na dół”, gdzie projekty scaleniowe było często narzucane, gdzie zaangażowanie właścicieli w procesie podejmowania decyzji było ograniczone i gdy projekty były często kojarzone z wieloma negatywnymi efektami spowodowanymi negatywnym odbiorem obywateli co do podstawowych instrumentów rozwoju wsi. Aktywna partycypacja właścicieli gruntów i innych uczestników scalenia w procesie scalenia gruntów zdobyła podstawowe miejsce wśród instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich w zachodniej Europie, począwszy od lat 70, a następnie, począwszy od lat 90, dodatkowo w krajach środkowej i wschodniej Europy, oraz także poza nimi (Bullard, 2007; Hartvigsen, 2014a; Lisec et al., 2014; Thomas, 2011). Dotyczy to nie tylko znaczenia partycypacji społecznej, ale także kontekstu scaleń gruntów, który zmienił się znacznie w ostatnich dekadach (Haldrup, 2015; Hartvigsen, 2014a; Janus and Markuszewska, 2017; Pašakarnis and Maliene, 2010; van Dijk, 2003; Vitikainen, 2004). Poza efektami zmierzającymi do uczynienia rolnictwa i leśnictwa bardziej konkurencyjnymi przez całościowy proces przekształcenia granic nieruchomości, poprawienia dróg (Krupowicz, 2017) i sieci drenarskiej (Stańczuk-Gałwiazek), krajobrazu (Gu i inni, 2008; Kupidura i inni., 2014; Wilkowski i Pułeczka, 2002), gospodarowaniem środowiskiem, ochroną projektu

związanymi z ochroną przyrody, inne działania mogą być wdrażane również przez współczesne scalenia. Rolę, którą może scalenie gruntów odgrywać w rozwoju obszarów wiejskich, wynikają wprost z przepisów o charakterze międzynarodowym i dokumentów, które definiują odpowiednie cele i zasady, takie jak Agenda 2030 (UN, 2015) i Dobrowolne Wytyczne w Zakresie Odpowiedzialnej Gospodarki Gruntami, Rybołówstwem i Lasami – VGGT (FAO, 2012). Rozwój zrównoważony powinien być zapewniony zarówno na poziomie poszczególnych projektów jak i programów dotyczących scaleń gruntów.

Toteż obecnie staje się oczywistym, że nie tylko właściciele zarejestrowani jak i posiadający prawa do gruntów, powinni decydować o kierunkach rozwoju obszarów wiejskich, gdy one kolidują z interesami środowiskowymi, mieszkaniowymi i rekreacyjnymi, ale także inne osoby i jednostki, takie jak lokalne grupy interesów, organizacje rolników i kobiet, lokalny samorząd i organizacje wyspecjalizowane, mogą wносить swój wkład i korzystać. Zapewniając włączenie w projekt scalenia i partycypacji, jest bardzo ważny również dlatego żeby różne prawa i interesy były zabezpieczone i prezentowane na równych gwarantowanych prawach kobiet mężczyzn i równości płci (FAO, 2013; FAO 2018; zobacz także CFS, 2012: VGGT – Paragraf 3B.4). Jednym z rozwiązań promujących równość płci może być ustalony pułap w postaci procentów w ciałach reprezentatywnych dla obu płci, które powinny być jako ciała wybieralne wśród posiadaczy praw do gruntów itd. (Veršinskas et al., 2020). Z powyższych powodów, partycypacja publiczna w procesie podejmowania decyzji w scaleniach gruntów staje się coraz bardziej przemyślana i występujących w zawodowych planach i politykach narodowych.

3.2. Różne postacie partycypacji społecznej

W kontekście scaleń gruntów, partycypacja publiczna była często używana do informowania obywateli oraz podczas publicznych ogłoszeń, podczas których można było wyrazić uwagi na temat propozycji instytucji. Doświadczenia w zakresie scaleń gruntów pokazały nam, że podejście partycypacyjne wykracza poza ten minimalny standard. Partycypacja publiczna to proces, który składa się z szeregu odpowiednich działań i działań prowadzonych przez cały okres trwania scalenia gruntów. Celem partycypacji jest informowanie społeczeństwa, zbieranie od niego informacji i współpraca z uczestnikami (Rysunek 3.1).



Rysunek 3.1 Spektrum partycypacji publicznej

Zakres udziału społeczeństwa w scaleniu gruntów podlega zasadom i regulacjom i może różnić się w zależności od kraju i projektu. Oprócz udziału wymaganego na mocy prawa regulującego scalenie gruntów lub praw pokrewnych zalecane są również inne, nieustawowe techniki partycypacyjne. Odejście od ustawowego minimum, przejście do modelu działania opartego na prawdziwym dialogu i uczestnictwie wydaje się właściwym kierunkiem scaleń gruntów. Taki kierunek umożliwi wzrost kapitału społecznego. Jeśli uczestnicy doświadczają prawdziwej interakcji i wymiany wartości, zainteresowania i doświadczeń to wzrasta poziom ich zaangażowania (zobacz także „Partycypacja Publiczna w Europie”, 2009; ECNL, 2016) a także wzrasta ich poczucie lokalnej przynależności (Krupowicz i inni, 2020).

Dostępnych jest wiele narzędzi partycypacji publicznej w scaleniu gruntów, z których każdy oferuje możliwość ukazania odmiennych poglądów, poznania lokalnej społeczności, identyfikacji potencjalnych konfliktów i wsparcia procesu decyzyjnego. Każde z tych narzędzi generuje dane, które można wykorzystać do różnych celów i pozwala na realizację różnych celów, takich jak diagnoza potrzeb, wymiana wiedzy i doświadczeń, rozwiązywanie problemów, podejmowanie decyzji, tworzenie planów działania, tworzenie innowacyjnych rozwiązań, ocena projektu, rozwiązywanie konfliktów, edukacja. Wszechstronne uczestnictwo zwykle wymaga zastosowania kilku technik pozyskiwania i analizy. Jak opisywał już Arnstein (1969), partycypacja społeczna to spektrum rozciągające się od braku uczestnictwa i niskiego poziomu zaangażowania, np. informowania opinii publicznej, do wysokiego poziomu zaangażowania, np. współpracy z interesariuszami przy podejmowaniu decyzji. Właściwy wybór narzędzi zależy od docelowego poziomu zaangażowania publicznego (tabela 3.1). Inne zmienne odnoszą się do rodzaju interesariuszy, formy i fazy projektu scalenia gruntów (tabela 3.2).

Poziom zaangażowania publicznego	Spektrum partycypacji publicznej	Narzędzia - przykłady
 <p>Niski</p> <p>Średni</p> <p>Wysoki</p>	Informowanie	Edukowanie społeczności, uczenie się na równych zasadach, strony internetowe, media społecznościowe, drukowane materiały, zawiadomienia, sesja wstępna, spotkania publiczne itp.
	Konsultowanie	Kwestionariusze, otwarte debaty
	Dialog	Spotkania indywidualnie lub w grupie, wywiady, ogłoszenia publiczne
	Wspólne tworzenie	Warsztaty, grupy badawcze
	Podejmowanie decyzji	Negocjacje, zgodny warsztat, głosowanie, rady doradcze

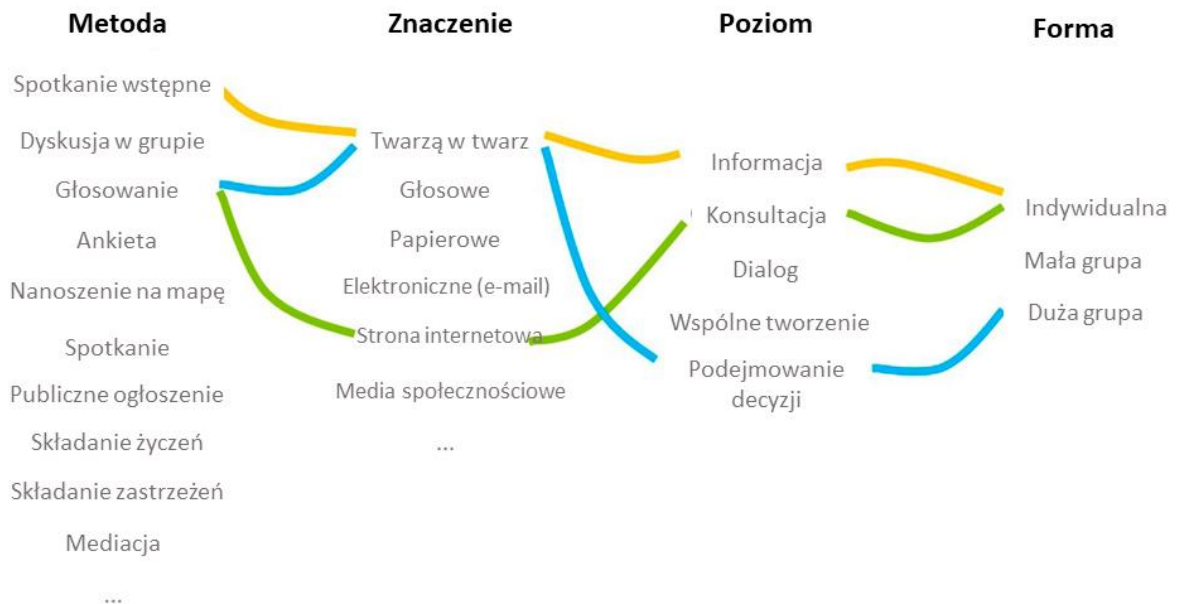
Tabela 3.1: Poziom zaangażowania publicznego, spektrum partycypacyjne i narzędzia.

Oprócz narzędzi, ważne jest określenie zakresu perspektyw interesariuszy, które powinny zostać zaangażowane w projekt, w tym tego, na kogo mogą mieć wpływ i jakie względy wnoszą one do procesu w określonej fazie.

3.3. Różne techniki partycypacji w scالeniach gruntów

Dostępnych jest wiele różnych technik partycypacji, lecz aby były owocne, należy koniecznie rozważyć, która technika odpowiada sytuacji i pasuje do aktualnie obowiązujących przepisów. Rysunek 3.2 przedstawia przegląd technik znanych z praktyk konsolidacji gruntów na całym świecie. Kolorowe linie przedstawiają kilka przykładów połączonej techniki, środków, poziomu i formy uczestnictwa. Rozwój technologiczny i zmiany społeczne przyniosły nowe formy i praktyki partycypacji społecznej, które zapewniają podniesienie poziomu dyskursu publicznego, zapewniając jednocześnie

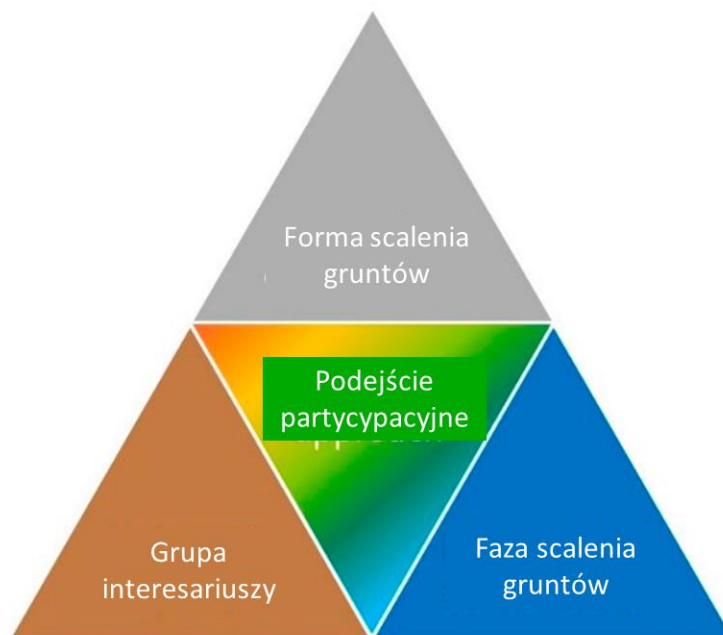
interaktywne, sieciowe środowisko dla partycypacyjnego podejmowania decyzji (Brown i Kytta, 2014).



Rysunek 3.2: Przegląd technik, środków, poziomów i form partycypacji publicznej w procesie scalania gruntów

Oprócz wyboru odpowiedniej techniki należy uwzględnić inne aspekty, takie jak wybrany środek komunikacji (osobiście, w formie papierowej lub cyfrowej), poziom uczestnictwa (informacyjny, konsultacyjny lub decyzyjny) oraz formę (indywidualną lub grupową), również mogą odgrywać pewną rolę. Łączna konfiguracja wszystkich czterech aspektów kształtuje zestaw narzędzi partycypacji publicznej. W niektórych sytuacjach, np. na początku inicjatywy, dobrą praktyką jest zorganizowanie spotkania z uczestnikami, podczas którego następuje ogólne wprowadzenie wszystkich zainteresowanych grup interesariuszy i możliwość odpowiedzi na pytania. Natomiast na etapie realizacji właściwsze byłoby np. poinformowanie poszczególnych interesariuszy podczas spotkania o indywidualnym wpływie zmiany położenia gruntów i konsekwencjach finansowych. Jedną z technik jest dyskusja grupowa, która składa się z regularnych spotkań około dziesięcioosobowej grupy roboczej oraz profesjonalnie moderowanego dialogu (Pijanowski i Zedler, 2015). Efektem tych grupowych dyskusji są rekomendacje i rozwiązania danego zagadnienia związanego z rozwojem obszarów wiejskich, takich jak ochrona przyrody i krajobrazu, dziedzictwo kulturowe, odnowa wsi, infrastruktura rolnicza i rolnictwo. Jest to szczególnie cenne na początku projektu scalenia gruntów (fazy analizy lub planowania). Analizie należy poddać zarówno stan obecny („jak jest”) jak i stan pożądany („jak powinno być”). Zdiagnozowane na tym etapie problemy pomagają zdefiniować przy pomocy moderatora tematy obszarów działania, a następnie (jeśli jest to możliwe) wyprowadzić i sformułować rozwiązania prowadzące do osiągnięcia zamierzonego celu. Wyniki należy udostępniać na spotkaniach społeczności lokalnej, podczas których należy je zaprezentować i poddać do dyskusji. Jest to istotny krok dla przejrzystości całego procesu (FAO, 2012, VGGT – Paragraf 3B.8).

Aby zapewnić włączający i partycypacyjny proces, należy zastosować różne kombinacje technik, środków, poziomów i form. Przykładowo, środki cyfrowe lub internetowe mogą wykluczać niektórych interesariuszy ze względu na brak połączenia internetowego lub urządzeń cyfrowych. Z drugiej strony doświadczenie wykazało, że wykorzystanie środków cyfrowych zwiększyło udział w Internecie innej grupy interesariuszy niż w przypadku wykorzystania tradycyjnych środków komunikacji. Ogólnie rzecz biorąc, technika wybrana do ułatwienia partycypacji, jest także ukształtowana przez wybrane środki komunikacji, zamierzony poziom uczestnictwa oraz wybraną formę zaangażowania interesariuszy. Niektóre techniki pozwalają na więcej konfiguracji niż inne. Przykładowo, spotkania mogą odbywać się w wielu różnych konfiguracjach – od prywatnego spotkania twarzą w twarz po otwarte spotkanie publiczne.



Rysunek 3.3: Trzy aspekty wpływające na podejście partycypacyjne w konsolidacji gruntów: forma, faza i grupa interesariuszy.

Rozważania te pokazują, że możliwa jest szeroka gama kombinacji, w zależności od potrzeb i sytuacji. Ogólnie rzecz biorąc, na podejście partycypacyjne, tj. wybraną kombinację narzędzi partycypacyjnych w całym projekcie scalenia gruntów, wpływa forma scalenia gruntów, faza, w której znajduje się projekt, oraz docelowa grupa interesariuszy (Rysunek 3.3).

W kolejnych rozdziałach omówiono rozważania dotyczące podejść partycypacyjnych w odniesieniu do formy (rysunek 2.2) i faz (rysunek 1.1) scalenia gruntów.

3.4. Partycypacja społeczna a różne formy scaleń gruntów

Poziom zaangażowania społecznego zależy od formy scalania gruntów, w przypadku której potencjalny wpływ społeczeństwa powinien być głównym czynnikiem brany pod uwagę przy projektowaniu procesów partycypacyjnych (tabela 3.2).

Forma scalania gruntów	Poziom zaangażowania społeczeństwa	Kryterium podejmowania decyzji
Wymiana gruntów na wniosek	Wysoki	100% zgoda
Scalenie gruntów na wniosek	Wysoki	100% zgoda
Scalenie gruntów oparte o większość	Średni do wysokiego	Zgoda większości
Scalenie gruntów z urzędu	Niski do średniego	Decyzja, nie ma potrzeby uzyskiwania zgody

Tabela 3.2: Forma scalenia gruntów a poziom zaangażowania społeczeństwa

Jeżeli scalenie gruntów obejmuje wszystkich posiadaczy praw do gruntów na wyznaczonym obszarze i jeżeli prawa te stanowią pulę praw do redystrybucji, wówczas nie następuje automatyczny proces, w ramach którego zachodzi wymiana wszystkich praw do gruntów. Wymagane jest zapewnienie wystarczających zabezpieczeń wszystkim zaangażowanym stronom. W związku z tym techniki partycypacji powinny zapewniać odpowiednie i wiarygodne zabezpieczenia zapewniające, że proces scalania gruntów lub w jego trakcie nie będzie mieć negatywnego wpływu na wszystkich posiadaczy praw. Ostatecznie każda z zainteresowanych stron powinna przynajmniej utrzymać obecną korzyść lub uzyskać lepsze warunki. Bardziej oficjalna forma scalenia gruntów jest często chroniona przez ustawodawstwo wspierające w celu zapewnienia zgodnego z prawem, uczciwego, przejrzystego i włączającego procesu. Regulacje dotyczące partycypacji społecznej mogą przewidywać publikację i publiczny wgląd w istotne decyzje, w tym dokumenty stanowiące ich podstawę.

W projekcie scalania gruntów, w którym posiadacze praw do gruntów uczestniczą dobrowolnie, uczestnictwo przybiera inny kształt, ponieważ ostatecznie każdy posiadacz prawa może wycofać się w dowolnym momencie do czasu sformalizowania wymiany. Ponieważ zmiana praw do gruntów ma charakter silnie współzależny w postępowaniu, późne wycofanie się jednego uczestnika ma natychmiastowy wpływ na pozostałych uczestników. Wycofanie się może w najlepszym wypadku prowadzić do alternatywnego planu alokacji lub może nawet zostać anulowane. Dlatego nadal zaleca się uzgodnienie procedury i ustalenie pewnych „zasad gry” w celu dostosowania oczekiwań i profesjonalnego podejścia wszystkich zaangażowanych osób. Dlatego też zaleca się także wyznaczenie niezależnej strony trzeciej na wypadek konieczności przeprowadzenia mediacji lub uzyskania drugiej opinii. Partycypacja społeczna w projektach na wniosek

może być zorganizowana z udziałem mediatora, który indywidualnie porozmawia z każdym uczestnikiem lub, z drugiego końca spektrum, może ułatwić sposób uczestnictwa zainteresowanych we wspólnym projektowaniu scalenia gruntów (Louwsma i inni, 2014).

Publiczny przegląd/inspekcję organizuje się w trzech istotnych momentach:

- (1) Publikacji planu zagospodarowania przestrzennego,
- (2) Publikacji planu scalenia gruntów oraz
- (3) Wykonania wykazu rozliczeń finansowych.

Po każdej publikacji następuje sześciotygodniowy okres wglądu publicznego. Wszystkie zainteresowane strony, z których największą grupę stanowią posiadacze praw do gruntów, mają prawo sprzeciwu i odwołania. Przepisy regulują, że każdy posiadacz praw do gruntów musi zostać poinformowany listem poleconym. Ponieważ nie wszystkie adresy są znane i aktualne, obowiązuje dodatkowy zapis mówiący o konieczności ogłoszenia publicznej inspekcji także w lokalnej gazecie. Powodem zorganizowania przeglądu publicznego jest potrzeba przejrzystości. Koniecznym jest zapewnienie zainteresowanym stronom możliwości weryfikacji prac wykonanych przez odpowiedzialny organ. Wszelkie błędy, pomyłki lub pominięcia można sprawdzić i usunąć. Jest to zatem wystarczające zabezpieczenie, które lepiej pasuje do bardziej formalnej formy scalenia gruntów niż projekt realizowany na zasadzie całkowicie dobrowolnej.

Ramka 3.1: Publiczna inspekcja w Holandii.

3.5. Partycypacja społeczna a poszczególne fazy scaleń gruntów

To, jak kształtuje się uczestnictwo i kto jest w niego zaangażowany, jest powiązane z fazą scalenia gruntów. Przygotowując ewentualny projekt scalenia gruntów, zaleca się konsultacje z szerszą grupą interesariuszy w celu uzyskania opinii na temat celów i chęci zastosowania scaleń gruntów. Może to obejmować dialog z agencjami rządowymi, prywatnymi inwestorami lub dzierżawcami, zainteresowanymi grupami. Posiadaczami praw do gruntów, komitetami lokalnymi itp.

Od momentu rozpoczęcia projektu zawęża się docelowe grupy interesariuszy do osób, które są uczestnikami postępowania, spośród których posiadacze praw stanowią oczywiście największą grupę interesariuszy. Wszelkie zmiany w zakresie podziału praw do gruntów lub realizacji robót inżynierskich bezpośrednio dotyczą posiadaczy praw do gruntów. Dlatego też powinien istnieć minimalny poziom partycypacji społecznej w celu zrównoważenia indywidualnego wpływu na posiadaczy praw do gruntów z wysiłkami i zabezpieczeniami zapewniającymi przeprowadzenie partycypacji społecznej.

Partycypacja w fazie realizacji projektu może ponadto zostać wykorzystana do weryfikacji aktualnej administracji gruntami i wytyczenia granic działek. Nie wszystkie systemy zarządzania gruntami są aktualne, niezawodne i kompletne. Zorganizowanie kontroli istniejących zarejestrowanych praw na samym początku postępowania może dać posiadaczom praw do gruntów możliwość dochodzenia lub potwierdzenia swoich praw. Na tym etapie można wcześniej zająć się dodatkowymi problemami.

Jak określono w rozdziale 1, projekty scalenia gruntów składają się z trzech etapów. W zależności od fazy projektu, stosuje się różny poziom ze spektrum partycypacji społecznej, w zależności od rodzaju partycypacji.

Faza scalenia gruntów	Spektrum partycypacji publicznej	Grupa osób zainteresowanych
Analityczna	Informacja	Ogół społeczeństwa, grupa zainteresowanych, posiadacze praw
	Konsultacja	Ogół społeczeństwa, grupa zainteresowanych, posiadacze praw
Planowania	Dialog	Ogół społeczeństwa, grupa zainteresowanych, posiadacze praw
	Wspólne tworzenie	Grupa zainteresowanych, posiadacze praw
Wdrożenia	Konsultacja	Przede wszystkim posiadacze praw
	Dialog	Przede wszystkim posiadacze praw
	Wspólne tworzenie	Przede wszystkim posiadacze praw
	Podejmowanie decyzji	Przede wszystkim posiadacze praw

Tabela 3.3: Fazy scalenia gruntów i spektrum partycypacji

3.6. Partycypacja społeczna a grupa uczestników scalenia

Rodzaj grupy interesariuszy określa, które narzędzia partycypacji będą odpowiednie (Tabela 3.4). Scalenie gruntów bezpośrednio oddziałuje na posiadaczy praw. Dlatego też wykonawca scalenia gruntów powinien angażować tę grupę interesariuszy na poziomie osobistym, poza włączaniem ich do uczestniczenia w spotkaniach ogólnych, mających na celu jedynie przekazywanie informacji. Oprócz informacji ogólnych, które są istotne dla wszystkich zainteresowanych grup, posiadacze praw muszą mieć prawo do zaangażowania na poziomie indywidualnym ze względu na ich prawo do posiadania własności prywatnej. Z drugiej strony, zawsze istnieje zależność od innych posiadaczy praw, ponieważ dotyczy to wymiany praw do gruntów. Zatem jeśli jeden z posiadaczy praw nie jest zadowolony z jakiegoś rozwiązania, wpływa to na możliwości dostępne dla innych. Dlatego niezwykle

istotnym jest zrównoważenie prawa do prywatności poszczególnych podmiotów praw z prawem do przejrzystości całego procesu scaleniowego.

Grupa osób zainteresowanych	Spektrum partycypacji publicznej	Narzędzia (przykłady)
Ogół społeczeństwa	Informacja	Publiczne ogłoszenia, strona internetowa
	Konsultacja	Publiczne spotkania osobiście lub online
Osoby zainteresowane	Informacja	Publiczne ogłoszenia, strona internetowa
	Konsultacja	Publiczne spotkania osobiście lub online, kontakt indywidualny
	Dialog	Warsztaty, spotkania indywidualne
Posiadacze praw	Informacja	Gazeta, publiczne lub osobiste ogłoszenia, strona internetowa, aplikacja
	Konsultacja	Publiczne spotkania osobiście lub online, kontakt indywidualny
	Dialog	Wysłuchanie życzeń, przyjmowanie skarg, mediacja, publiczne i indywidualne spotkania
	Wspólne tworzenie	Projektowanie planu scalenia gruntów
	Podejmowanie decyzji	Głosowanie, rada konsultacyjna, komitet reprezentacyjny

W Bawarii, organem pomagającym koordynować wdrażanie planów rozwoju obszarów wiejskich jest Społeczność Uczestników, która tworzona jest automatycznie w momencie wejścia w życie decyzji o wszczęciu procedury scalania gruntów. Społeczność ta jest podmiotem prawa publicznego (w czasie trwania postępowania), w skład której wchodzi wszyscy właściciele gruntów i ich spadkobiercy na obszarze objętym postępowaniem. Zarząd Społeczności tworzą najaktywniejsi mieszkańcy (5-9 osób) – głównie uczestnicy grup roboczych przygotowujących projekt. Zarząd odpowiada nie tylko za stronę finansową procedury scaleniowej, ale także za informowanie interesariuszy o postępie prac, współtworzeniu planu, finansowaniu i budowie dróg, sieci melioracyjnych, wycenie gruntów, pobieraniu opłat od uczestników, podejmowaniu decyzji co do ogólnego projektu wraz z regulowaniem stosunków prawnych, dialogu i mediacji w postępowaniu odwoławczym. Jego działalność kończy się wraz z zakończeniem procesu konsolidacji i uregulowaniem wszelkich zaległych zobowiązań.

Proces scalania gruntów w Polsce realizowany jest przy udziale rady uczestników scalenia, składającej się z 3-12 osób, powoływanych i odwoływanych przez uczestników w procesie scaleniowym (w jej skład wchodzi właściciele, posiadacze samoistni, zarządcy i użytkownicy gruntów położonych w obszarze scalenia). Rada uczestników scalenia jest wybierana na zebraniu uczestników scalenia, które zwołuje starosta po wszczęciu postępowania scaleniowego. W odróżnieniu od Wspólnoty Uczestników w Bawarii, rada uczestników scalenia pełni jedynie funkcję ciała doradczego dla geodety, planisty i starosty – rozpatruje zastrzeżenia zgłaszane do wyceny gruntów oraz udziela konsultacji w sprawie zastrzeżeń uczestników scalenia do planu. Działalność rady kończy się wraz z zakończeniem postępowania scaleniowego. Rola rady uczestników scalenia jest bardziej pasywna i znacznie mniejsza niż rola bawarskiej Społeczności Uczestników. Ważną rolę odgrywają uczestnicy scalenia, którzy, przyjmując zasady wyceny gruntów, ustalają prawidłową wartość gruntu, a następnie biorą udział w dialogu na temat przyszłej lokalizacji swoich działek w oparciu o nową sieć drogową.

Ramka 3.2: Grupa osób zainteresowanych i spektrum partycypacji publicznej.

3.7. Podsumowanie

Partycypacyjne scalenie gruntów ma wyraźną przewagę nad podejściem tradycyjnym (odgórnym i kierowanym przez państwo). Pierwszą zaletą jest to, że wiedzy o lokalnych realiach może towarzyszyć wiedza i metodyka zorientowane na system, co może pomóc przezwyciężeniu poznawczego przetwarzania złożonych wyzwań. Po drugie, proces partycypacyjny przyczynia się do zrozumienia przez uczestników celów scalenia gruntów i dlatego można go łatwo przełożyć na ulepszenie działań i decyzji planistów, podejmujących decyzję, posiadaczy praw i innych powiązanych z procesem scalenia interesariuszy. Trzecią korzyścią jest większe prawdopodobieństwo, że uczestnicy zrozumieją lokalne realia i będą promować scalenia gruntów w perspektywie długoterminowego rozwiązania, wykraczającego poza początkowe procesy partycypacyjne (Hassenforder i inni, 2015). Znanych jest wiele podejść i technik dotyczących partycypacji publicznej w scaleniu gruntów, w których można zastosować różne narzędzia do podejmowania decyzji. Należy jednak położyć nacisk na uczestnictwo jako proces. Istotne jest, aby udział społeczeństwa opierał się na filozofii kładącej nacisk na wzmocnienie decyzyjności, równości, zaufania i uczenia się.

Chociaż istnieje wiele uznanych argumentów przemawiających za aktywnym udziałem społeczeństwa w scaleniu gruntów, nierzadko partycypacja społeczna rozczarowuje wykonawców scalenia i zainteresowanych, którzy twierdzą, że poczuli się zawiedzeni i pozostawieni bez odpowiedzi na roszczenia. Rzeczywiście prawdą jest, że nie wszystkie potrzeby i życzenia można spełnić, ponieważ należy zrównoważyć niekontrastujące lub sprzeczne interesy w przestrzeni. Aby pokonać takie nieodłączne ograniczenia usprawnień, należy „zinstytucjonalizować” partycypację społeczną, tworząc kulturę organizacyjną,

która może ułatwić procesy, w których negocjowane są cele, a wyniki są z konieczności niepewne. W tym świetle, procesy partycypacyjne mogą wydawać się bardzo ryzykowne, istnieje jednak coraz więcej dowodów na to, że jeśli są dobrze zaprojektowane to warto podjąć ryzyko (zob. także Reed, 2008). Ramy instytucjonalne, tj. przepisy prawa, muszą określać zasady podejmowania decyzji oraz kto, kiedy i jak powinien być zaangażowany. Minimalny standard udziału społeczeństwa w procesie scalenia gruntów odnosi się do zasad zabezpieczeń gwarantujących pewność prawa zaangażowanych i bezpośrednio dotkniętych posiadaczom praw do gruntów. Jednakże grupa docelowa, siła wpływu na decyzje, a co za tym idzie, techniki stosowane w komunikacji i podejmowaniu decyzji różnią się w zależności od formy scalania gruntów (patrz rozdział 2) i fazy scalenia gruntów.

W oparciu o dobre praktyki należy uwzględnić partycypację społeczną tak wcześnie, jak to możliwe, w trakcie całego procesu i systematycznie reprezentując odpowiednie zainteresowane strony. Proces udziału społeczeństwa musi mieć jasne cele i powinien być wspierany przez wysoko wykwalifikowaną facylitację.

4. SZACOWANIE GRUNTÓW

Autorzy: Marije Louwsma, Niels Otto Haldrup

4.1. Wstęp

Wydzielanie gruntów ekwiwalentnych w scaleniu wymaga ich wyceny w celu wyrównania ewentualnych różnic wartościowych pomiędzy uczestnikami scalenia. Szacowanie gruntów rozumiane jest jako proces mający na celu ustalenie szacunkowej wartości gruntów w procesie scalenia gruntów. Jest to jedna z kluczowych zasad gwarantujących sprawiedliwy i włączający proces przeniesienia praw do gruntów. Proces wyceny musi określać wartość gruntów i innych aktywów w przejrzysty sposób i musi prowadzić do sprawiedliwych i dokładnych wartości dla zaangażowanych posiadaczy praw i przez nich akceptowanych.

Istnieją różne metodyki wyceny gruntów w scaleniu, od wyceny poszczególnych działek po systematyczną wycenę wszystkich gruntów. W niektórych krajach zasady, proces i procedura wyceny gruntów są osadzone w ustawodawstwie, podczas gdy w innych o procedurze i metodyce decydują zainteresowane strony. W tym rozdziale przedstawiono przygotowanie do wyceny gruntów i metody wyceny gruntów istotne dla scalenia gruntów oraz opisano kilka przykładów. W ostatniej części tego rozdziału omówiono dodatkowe istotne aspekty wyceny w przypadku scalenia gruntów, takie jak ocena wpływu poprawy struktury obszarowej gruntów na ich wartość oraz indywidualne ulepszenia gospodarstw po scaleniu gruntów – często określane jako ocena.

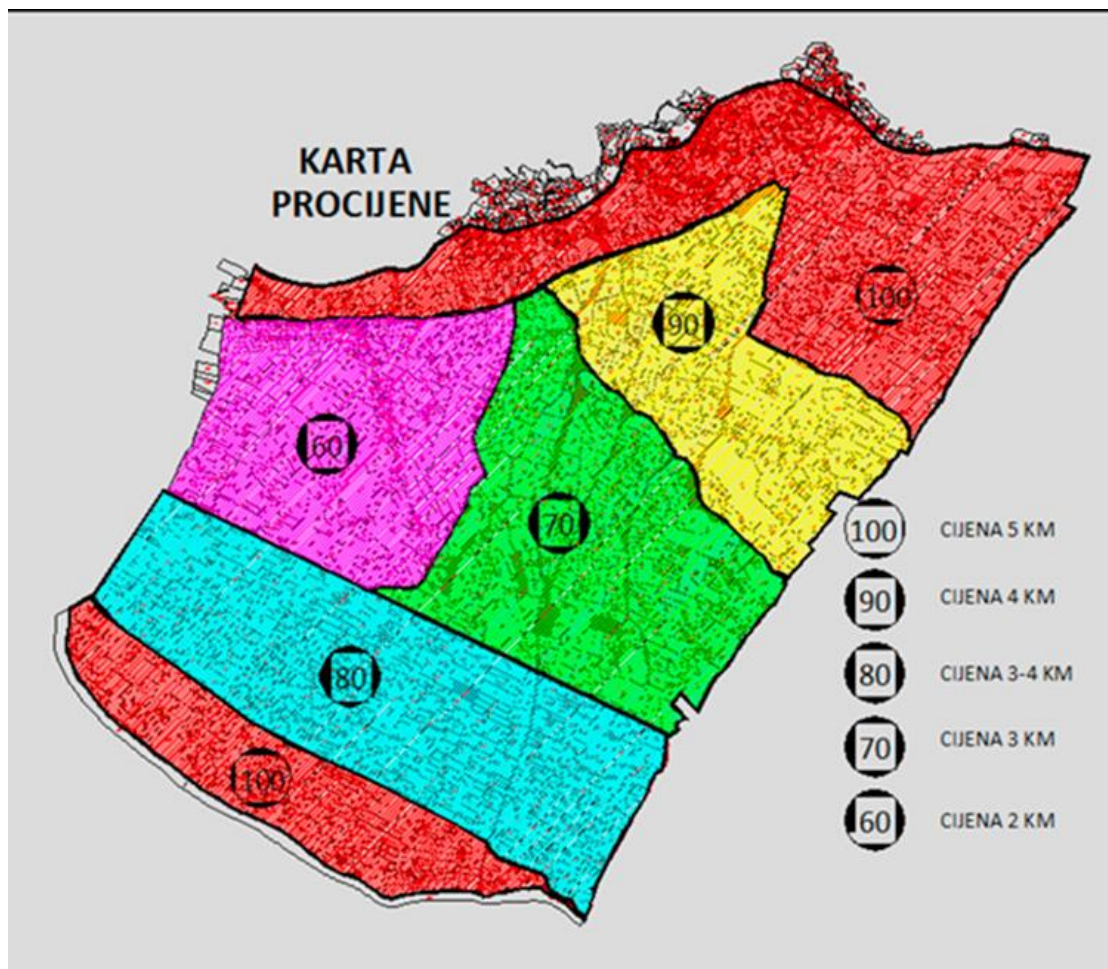
4.2. Podejścia i metodyki

Dwa najważniejsze podejścia do wyceny to podejście oparte na wartości względnej i podejście rynkowe.

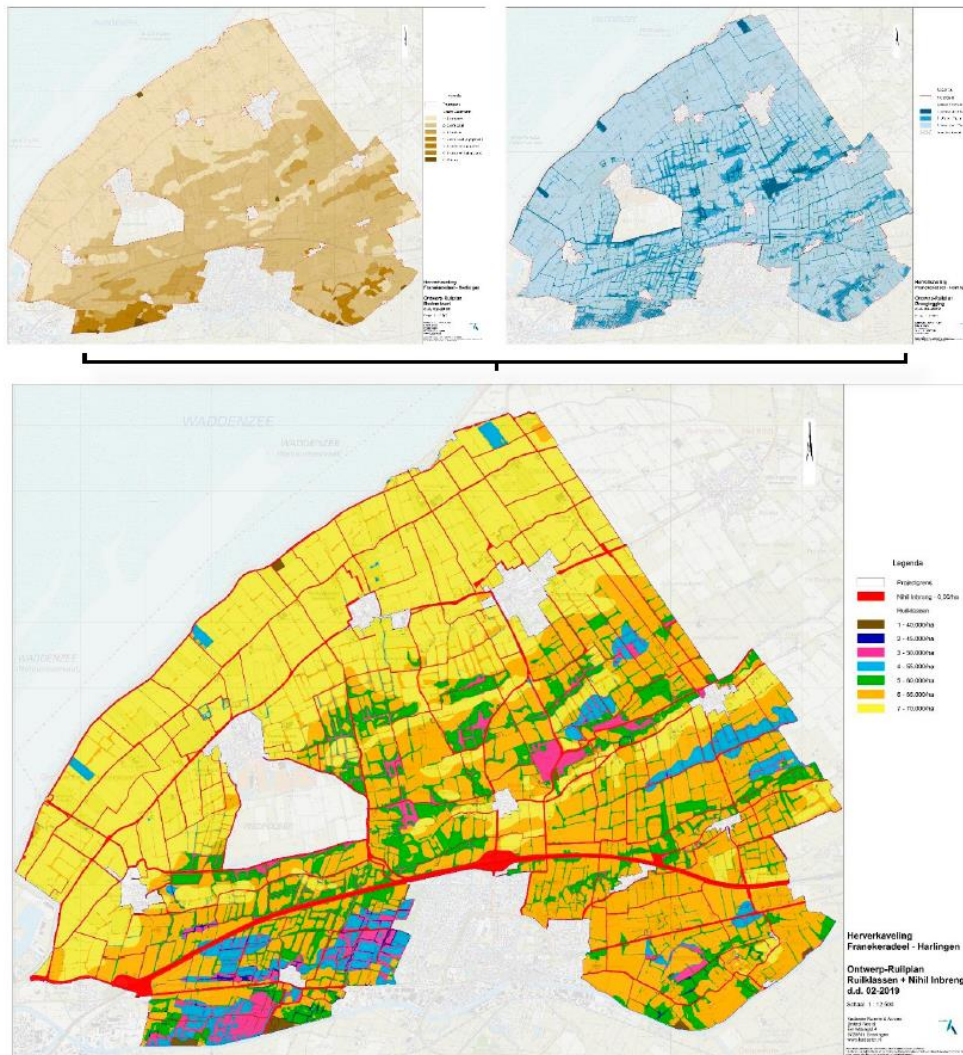
Podejście oparte na wartości względnej klasyfikuje działki według poziomów wartości odzwierciedlających ich zdolność produkcyjną do celów rolniczych lub innych zastosowań gruntów. Obejmuje to rodzaj gleby, jakość gleby, stan дренаżu, możliwość nawadniania, system płodozmianu i rodzaj krajobrazu, a także wiele innych cech, które łącznie określają wartość produkcyjną. Do tej samej klasy zalicza się grunty o porównywalnej jakości lub względnej wartości. Wynikiem tego procesu klasyfikacji jest mapa (lub geobaza) wizualizująca (lub zawierająca listę) sklasyfikowanych względnych wartości dla każdej działki. Zasada jest podobna do systemu wyceny nieruchomości pasmowych, w którym nieruchomości o podobnych wartościach grupuje się w klasy lub pasma na podstawie ich względnej wartości związanej z różnymi sposobami użytkowania gruntów i ich aspektami (FIG, 2016). Wartość względną można oprzeć na przykład na agronomicznych czynnikach produkcji gruntu (Versinkas i in., 2020; Tezcan i in., 2020; Demetriou, 2016) lub na postrzeganiu i rozumieniu wartości gruntów przez ludzi (Asiama i in., 2018). To drugie może mieć znaczenie w sytuacji, gdy dostępnych jest niewiele informacji ze względu na niedobory rynku nieruchomości. Rysunki 4.1 i 4.2 przedstawiają mapę wyceny gruntów opartą na wartościach względnych odpowiednio dla projektu konsolidacji gruntów w Bośni i Hercegowinie oraz w Holandii. Widać, że poziom szczegółowości jest zróżnicowany zarówno przestrzennie, jak i tematycznie (liczba zajęć).

Cały proces wyceny stwarza wyzwania w zakresie dostępności informacji. Muszą być dostępne wystarczające informacje, aby określić wartość względną lub wartość rynkową. Bez wiarygodnych informacji o wskaźnikach określających wartość względną lub aktualnych cenach rynkowych trudno jest stworzyć solidny system wyceny dla scalenia gruntów. W przypadku podejścia rynkowego musi istnieć możliwość oceny, czy transakcje dotyczące gruntów w regionie nadają się do pełnienia roli punktu odniesienia w procesie wyceny w ramach scalenia gruntów. Niektóre kraje dysponują aktualnymi informacjami wysokiej jakości, co umożliwia stosowanie najwyższej klasy metodyki wyceny. Czasami jednak konieczne jest zdobycie dodatkowych informacji na podstawie obserwacji lub pomiarów w terenie. Typowe dane potrzebne do wyceny gruntów w ramach scalenia gruntów obejmują mapy gleby, poziom wód gruntowych, topografię, pokrycie terenu, użytkowanie gruntów, przepisy lub ograniczenia, dziedzictwo kulturowe, wzniesienie, cechy krajobrazu itp. Oprócz wyceny gruntu czasami konieczna jest ocena także wartości budynków, m.in. w przypadku przeniesienia lub modernizacji gospodarstwa rolnego na cele mieszkalne lub rolnicze. Do wyceny budynków często wymagane są inne informacje, takie jak wielkość, kubatura, lokalizacja, charakter, przeznaczenie, stan, poziom utrzymania itp.

Wartość względną i podejście rynkowe stosuje się albo w oparciu o ocenę masową, albo wycenę indywidualną. Masową wycenę wartości działek można zastosować w obu przypadkach dla podejścia opartego na wartości względnej i podejścia rynkowego.



Rysunek 4.1: Mapa wyceny z wartościami względnymi – przygotowana do pilotażowego projektu FAO scalenia gruntów w wiosce Dracevo, Bośnia i Hercegowina (TCP/BIH/3402). Najlepsze grunty uzyskują wartość 100, drugie najlepsze 90 itp.



Rysunek 4.2: Mapa wyceny na podstawie gruntu (lewy górny) i poziomu wód gruntowych (prawy górny) mapy z wartościami względnymi dla projektu Franekeradeel – Harlingen w Holandii. (Źródło: Reydon i Louwsma, 2021)

Warunkiem wstępnym stosowania technik masowej wyceny jest ponownie dostępność wystarczających i jakościowych danych na temat rynku nieruchomości, w szczególności dotyczących transakcji gruntami, cen i cech działek. Dysponując wystarczającymi reprezentatywnymi danymi, możliwe jest zastosowanie technik masowej wyceny w celu określenia wartości względnej lub rynkowej. W systemie GIS masowa wycena może być półautomatyczna lub zautomatyzowana poprzez obliczenie wartości działek w oparciu o zestaw wybranych czynników lub wskaźników wyceny gruntów (Demetriou, 2018).

Wycena indywidualna opiera się na indywidualnej wycenie działek. Można go systematycznie stosować do wszystkich działek objętych projektem scalania gruntów lub

wyłącznie do działek przeniesionych lub zamienionych. Wycena odbywa się najczęściej poprzez ocenę jakościową dokonaną przez rzeczoznawców w odniesieniu do cech działki.

W Holandii ceny rynkowe gruntów rolnych są monitorowane i regularnie publikowane. Na podstawie transakcji gruntami rolnymi zarejestrowanymi w krajowym rejestrze katastralnym ustalane są średnie ceny w przeliczeniu na region i kwartał. Monitoring ten jest współpracą pomiędzy podmiotami prywatnymi, publicznymi i naukowymi i spełnia różne funkcje w zakresie udzielania kredytów hipotecznych, cen dzierżawy i ogólnie wskazuje trendy na rynku nieruchomości rolnych (ASR Real Estate, 2020).

W Danii agencja „Finansiel stabilitet” regularnie publikuje poziomy cen za hektar dla różnych regionów. Są to komunikaty dla banków dotyczące pułapów akcji kredytowej, wskazujące tym samym perspektywy kredytowania potencjalnych nabywców gruntów. Ma to na celu uniknięcie nadmiernej akcji kredytowej, jak to miało miejsce przed kryzysem finansowym w 2008 r.

Ramka 4.1: Monitoring cen gruntów rolnych.

W takich przypadkach można ją przeliczyć na szacunkową wartość rynkową działki. Metoda ta jest bardzo podobna do wstępnej wyceny służącej ustaleniu ceny działki oferowanej do sprzedaży na rynku nieruchomości.

W niektórych krajach aspekty wyceny masowej i wyceny indywidualnej są łączone. Na przykład na Cyprze rynek definiuje się w drodze procesu empirycznego opartego na wizualnej inspekcji wszystkich działek, dlatego stanowi on rodzaj masowej wyceny gruntów (Demetriou, 2016).

4.3. Wycena i forma scalania gruntów

To, w jaki sposób zastosować wycenę i jaką metodę wybrać, zależy m.in. od rodzaju scalania gruntów. Wycena może pełnić różne role w zależności od formy scalania gruntów. Oprócz ustaleń finansowych, których należy dokonać, wycena może również stanowić podstawę do indywidualnych decyzji podmiotów praw w ramach podejścia dobrowolnego. Zaangażowany właściciel gruntu rozważa i ocenia propozycje wymiany na podstawie wartości gruntu i jego konsekwencji finansowych, a także innych aspektów, takich jak lokalizacja, dostępność, cechy fizyczne lub ograniczenia użytkowania.

W przypadku obowiązkowych i opartych na większości form scalenia gruntów wycena jest niezbędna, aby zagwarantować, że posiadacze praw otrzymają grunty o równoważnej wielkości i jakości (zasada ekwiwalentności „co najmniej tak samo zamożnych”) poprzez porównanie wartości gruntów dotychczas posiadanych i wydzielonych w wyniku scalenia gruntów. W związku z tym wycena odgrywa ważną rolę w procesie zmiany położenia gruntów, a także w ustalaniu dopłat między uczestnikami scalenia w celu zrekomensowania różnic w wielkości lub jakości gruntów, co znajduje odzwierciedlenie w wartości.

W przypadku scalenia gruntów opartego o większość oraz scalenia gruntów z urzędu zazwyczaj wykorzystuje się metodę względnej wartości gruntów, ponieważ planowanie ponownego podziału ma na celu zapewnienie, że właścicielom gruntów zostaną

przydzielone działki o równoważnej wartości, jakości i wielkości w porównaniu z sytuacją przed ponownym przydziałem. Obie formy scalania gruntów zwykle posiadają regulacje prawne dotyczące niedostatecznego i nadmiernego przydziału gruntów oraz kilkuprocentowego odliczenia z tytułu realizacji obiektów użyteczności publicznej.

Jednakże, aby ułatwić powiększanie gospodarstw, w procesie scalenia gruntów można także ułatwić zawieranie dobrowolnych umów kupna-sprzedaży. W takiej sytuacji wartość względną można przeliczyć na wartość pieniężną odzwierciedlającą wartość rynkową. Podejście to może składać się z dwóch etapów. Po pierwsze, wartości względne wynikają z produktywności agronomicznej lub innych uzgodnionych względnych aktywów.

Wszystkie transakcje rynkowe w ustalonym okresie na danym obszarze (3-5 lat) zostaną zebrane przed rozpoczęciem realokacji. Wszelkie wartości odstające, np. wynikające z transakcji rodzinnych, są sprawdzane i w razie potrzeby eliminowane ze zbioru transakcji. Oczyszczony zbiór transakcji służy do obliczenia średniej ceny za hektar oraz przedziału cenowego pomiędzy wartością najwyższą i najniższą, który pełni funkcję odniesienia dla względnej wartości gruntu. Wartość średnia dotyczy klasy średniej (zawsze używaj nieparzystej liczby klas), najwyższa cena dotyczy klasy o najwyższej wartości względnej, a najniższa cena dotyczy klasy o najniższej wartości względnej

Wartości rynkowe (EUR/ha)	Wartość względna klasy (EUR/ha)
Najniższa cena € 41 000	1 € 40 000
Średnia cena € 55 000	2 € 45 000
Najwyższa cena € 72 000	3 € 50 000
	4 € 55 000
	5 € 60 000
Przedział cenowy pomiędzy klasami musi być równy: 5 000	6 € 65 000
EUR/ha.	7 € 70 000

Ramka 4.2: przeliczanie wartości względnych na ceny rynkowe - przykład Holandii. (Źródło: Kadaster)

Po drugie, te względne wartości są powiązane z rzeczywistymi cenami rynkowymi gruntów rolnych na podstawie porównywalnych transakcji gruntami w regionie, które służą jako punkt odniesienia. Rezultatem może być mapa z wartościami względnymi, które można powiązać z cenami rynkowymi gruntów rolnych na danym obszarze. Grunt niebędący gruntem rolnym może być wyceniony w różny sposób, czyli ze względu na sposób jego użytkowania. Na przykład w Holandii wartość gruntów przyrodniczych i leśnych ustala się na stałą wartość około 10 000 euro/ha, a infrastrukturę ustala się na 0 euro/ha. Zazwyczaj

grunty te nie podlegają wymianie, a jeśli tak się dzieje, często angażują się w to agencje rządowe, ponieważ grunty te pełnią funkcję publiczną.

W projektach dobrowolnego scalenia gruntów wycena wspiera negocjacje pomiędzy właścicielami gruntów w podejmowaniu decyzji o tym, co sprzedać, a co kupić. Rynkowe wartości pieniężne dostarczają zaangażowanym właścicielom gruntów informacji umożliwiających ocenę przystępności cenowej, zanim podejmą decyzję o podpisaniu wiążącej umowy dotyczącej jakiejś kombinacji wymiany, sprzedaży i zakupu. Zasadniczo dobrowolne scalenie gruntów polega na kupnie i sprzedaży gruntów, a wartość nieruchomości niekoniecznie musi być taka sama przed i po. Niektórzy właściciele mogą sprzedawać więcej, niż kupują lub po prostu sprzedają, a inni kupują więcej, niż sprzedają – w zależności od tego, na co mogą się zgodzić i na co ich stać. Ułatwia to zmianę struktury majątku. Ci, którzy planują powiększenie swojego gospodarstwa, muszą zabezpieczyć finansowanie, a ci, którzy chcą sprzedać netto, muszą również ocenić konsekwencje finansowe.

4.4. Jak przeprowadzić wycenę

Proces wyceny wymaga połączenia wiedzy eksperckiej i wiedzy lokalnej. W większości krajów odpowiedzialna władza organizuje proces wyceny i mobilizuje niezbędną wiedzę specjalistyczną, na którą składają się głównie przedstawiciele instytucji, posiadacze praw, rzeczoznawcy gruntów i jeden lub więcej ekspertów rolnych kierowanych przez planistę lub geodetę – projektanta scalenia.



Rysunek 4.3: Zespół szacowania gruntów w duńskim projekcie scalenia gruntów „Ribe Bjerreskov” (marzec 2016 r.): Geodeta-projektant w środku, jeden lokalny agronom i trzech wybranych członków Komitetu - Rady Uczestników Scalenia Niels Otto Haldrup.

W niektórych krajach eksperci ci są oficjalnie powołani jako podkomisja odpowiedzialna za wycenę. Czasami oprócz gruntów należy wycenić inne obiekty, takie jak systemy nawadniające, budynki, roślinność wieloletnia (np. las czy sad) czy studnie. W takich przypadkach zaleca się zlecenie wyceny wyspecjalizowanemu rzeczoznawcy posiadającemu wiedzę w danej dziedzinie. Role i obowiązki związane z wyceną mogą stanowić część ram

prawnych scalenia gruntów.

W Finlandii wycenę przeprowadza inżynier geodeta i dwóch powierników, zazwyczaj przedstawicieli gmin. Na Litwie za proces wyceny odpowiedzialny jest planista scalania gruntów, ale prace wykonuje wykwalifikowany rzeczoznawca majątkowy, zatrudniony lub zlecony przez planistę scalania gruntów. W Serbii wycenę przeprowadza podkomisja składająca się z inżyniera rolnictwa odpowiedzialnego za wycenę i klasyfikację gruntów oraz co najmniej dwóch przedstawicieli właścicieli gruntów uczestniczących w projekcie scalania gruntów. W Turcji funkcję tę pełni trzech przedstawicieli Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa, jedna osoba reprezentująca właścicieli gruntów i jedna reprezentująca wójta wsi lub miasta, łącznie pięciu.

Różne podejścia do wyceny służą ochronie wszystkich praw własności i zapewniają obiektywną podstawę do zapewnienia uczciwości poprzez przestrzeganie zasady „ekwiwalentności”. W scaleniu gruntów „opartym o większość” uczestniczą wszyscy właściciele gruntów do czasu przyjęcia projektu scalenia gruntów, niezależnie od tego, czy głosowali za, czy przeciw projektowi. Dlatego też zdolność produkcyjna gruntów jest parametrem istotnym, gdyż wpływa i zmienia określone cechy, takie jak istniejąca dostępność, kształt i wielkość działek. Wycena stanowi podstawę do szczegółowego planowania ponownego podziału, dzięki czemu każdy właściciel otrzymuje grunt co najmniej tak samo wartościowy jak wcześniej.

Zasada „ekwiwalentności” obowiązująca w VGGT jest stosowana odmiennie w przypadku scalenia gruntów na wniosek. Tutaj zadaniem geodety jest dopilnowanie, aby każdy właściciel osiągnął możliwe rozwiązanie odpowiadające jego preferencjom, aby był w pełni świadomy konsekwencji i spełniał warunki wstępne. Na przykład rolnik, który rozważa sprzedaż gruntu lub całego gospodarstwa w ramach scalenia gruntów, potrzebuje realistycznych oczekiwań cenowych opartych na wycenie. Negocjacje z innymi uczestnikami ujawniają, ile chcą i mogą zapłacić. Na podstawie tych informacji właściciel gruntu może podjąć decyzję i zdecydować, czy zaakceptować, odmówić i kontynuować poszukiwanie lepszego rozwiązania, czy też wycofać się.

4.5. Aspekty finansowe związane z wyceną

4.5.1. Rozliczenia finansowe pomiędzy właścicielami gruntów

Oprócz wartości gruntu inne aspekty mogą mieć wartość – dodatnią lub ujemną – dla posiadaczy praw, którą należy rozliczyć pomiędzy wymieniającymi się posiadaczami praw. Może to obejmować fizyczne elementy pola, takie jak systemy irygacyjne lub odwadniające, studnie lub szopy. Może również obejmować prawa lub ograniczenia, takie jak służebności lub prawa do polowań. Dostęp do każdej działki jest kwestią szczególnie istotną. Zasadniczo celem scalania gruntów jest umożliwienie dostępu do wszystkich działek z dróg publicznych. Minimalizuje to potrzebę stosowania służebności i w konsekwencji ogranicza uciążliwości dla zaangażowanych właścicieli gruntów. Zniesienie służebności przynosi korzyść właścicielom

działek, którzy ułatwiają ustanowienie służebności dla osoby trzeciej, co z kolei może zwiększyć wartość działki.

Oprócz elementów zwiększających wartość gruntu, elementy mogą również nakładać ograniczenia w użytkowaniu gruntu. Dotyczy to np. samotnych drzew (cień wpływa na plon) czy słupów napowietrznych linii energetycznych. Przeszkoda spowodowana takimi elementami powinna zostać zrekompensowana lub rozliczona między podmiotami uprawnionymi. Ci, którzy otrzymają grunty z takimi elementami, a w pierwotnej sytuacji takich gruntów nie posiadali, powinni otrzymać rekompensatę finansową. I odwrotnie, ci, którzy mieli elementy na ziemi, ale otrzymali ziemię bez takich elementów, powinni wnieść wkład finansowy z powodu ulepszenia. W zasadzie jest to rozliczenie finansowe pomiędzy posiadaczami praw mające na celu zrekompensowanie negatywnych skutków lub korzyści wynikających z wymiany gruntu zawierającego takie elementy. W sumie tego rodzaju rozliczenie finansowe nie wpływa na wysokość budżetu danego projektu scalenia gruntów, gdyż łączna suma wypłaconego i otrzymanego odszkodowania w zależności od rodzaju elementu jest równa (przy założeniu, że liczba elementów nie ulega zmianie, jak w przypadku zniesienia służebności w wyniku scalenia).

Dla przejrzystości zaleca się podjęcie decyzji, jakiego rodzaju elementy uwzględnia się w rozliczeniach finansowych, ocenę ich wartości w sposób systematyczny i obliczenie rekompensaty finansowej lub wkładu finansowego na zaangażowanego posiadacza praw.

W Holandii istnieją dwie formy scalania gruntów: na wniosek i z urzędu. Dla obu form istnieją różne procedury i metodyki wyceny.

W scaleniach na wniosek nie dokonuje się wyceny działek przed rozpoczęciem procesu przenoszenia gruntów. Podstawową ideą jest to, że cały proces opiera się na zasadzie dobrowolności, więc jeśli właściciel gruntu uzna przydzieloną działkę za nieodpowiednią – z jakiegokolwiek powodu – może zaproponować inną opcję lub się wycofać. Oczywiście działa to tylko wtedy, gdy właściciele gruntów są ściśle zaangażowani w sporządzanie projektu scalenia gruntów, co jest nadzorowane i kierowane przez profesjonalistów, m.in. geodeci. Zasadniczo po uzgodnieniu przez właścicieli gruntów ponownego przydziału działek rozpoczyna się wycena zamienionych działek. Wartość rynkową działek przeznaczonych do wymiany ustala dwóch niezależnych rzeczoznawców. Na podstawie tych informacji właściciele gruntów mogą ocenić skutki finansowe przeniesienia gruntów. Wszelkie różnice w wartości rynkowej wymienianych działek muszą zostać rozliczone pomiędzy starym i nowym właścicielem. Właściciele gruntów, którzy otrzymają większą powierzchnię gruntów lub grunty o wyższej jakości – co przekłada się na wyższe ceny rynkowe – w porównaniu z pierwotną sytuacją, muszą zapłacić różnicę. I odwrotnie, właściciele gruntów otrzymując działki o niższej wartości niż przekazane, otrzymują dopłaty.

W przypadku projektów scalania gruntów z urzędu wycena odbywa się w dwóch momentach. Nazywa się je pierwszą wyceną i drugą wyceną. Podczas pierwszej wyceny wyceniane są wszystkie działki znajdujące się na wyznaczonym obszarze inwestycji. Wycena opiera się na zdolności produkcyjnej rolnictwa, która w dużej mierze opiera się na charakterystyce gleby, jej żyzności i dostępności wód gruntowych. Na szczęście mapy gleb zawierające informacje o stanie wód gruntowych dostępne są dla całego kraju. Zatem w większości przypadków nie jest trudno przekształcić te mapy gleby w mapę z wartościami względnymi w oparciu o zdolność produkcyjną rolnictwa. W niektórych przypadkach pobierane są próbki terenowe w celu sprawdzenia jakości mapy gleby lub aktualizacji wszelkich zmian od czasu publikacji mapy (to ostatnie dotyczy głównie środków zarządzania poziomem wód gruntowych). Ostatnim krokiem tej pierwszej wyceny jest klasyfikacja gleb o podobnej jakości na klasy i przypisanie każdej klasie względnej wartości.

Po opublikowaniu planu przeniesienia gruntów następuje druga wycena. Druga wycena dotyczy wyłącznie gruntów, na których zostały podjęte działania fizyczne, m.in. aby ulepszyć ziemię. Dzięki takim ulepszeniom grunt może zostać przekwalifikowany do wyższej klasy. Nowa wartość dotyczy przydzielonego właściciela gruntu, natomiast stara wartość dotyczy starego właściciela gruntu przekazującego działkę.

Ramka 4.3: *Praktyka wyceny w Holandii*

W Holandii Duńskie scalenie gruntów jest „dobrowolne” w tym sensie, że właściciele uczestniczą w nim jedynie na podstawie zgody. Projekt rozpoczyna się formalnie podczas spotkania publicznego, w którym biorą udział zainteresowani właściciele gruntów. Na spotkaniu są wyjaśniane założenia do projektu scalenia i procedura scalania gruntów. Jedną z kwestii jest wybór przedstawicieli do komitetu składającego się z zainteresowanych stron, którzy reprezentują interesy właściciela gruntu i ściśle współpracują z geodetą-projektantem scalenia gruntów. Publiczności wyjaśnia się, że jednym z pierwszych działań przedstawicieli jest udział w wycenie gruntów.

Wyceny dokonuje komisja interesariuszy oraz dwóch specjalistów: jeden zaproponowany przez komisję i jeden z organu odpowiedzialnego za scalenia gruntów. Geodeta-projektant scalania gruntów organizuje wydarzenie: Miejsce spotkań, transport i zapasy na dany dzień. Pierwszą kwestią jest zawsze określenie najlepszego pola – możliwie idealnego – na obszarze realizacji projektu lub w jego pobliżu. Pole to ma wartość względną 100. Służy to jako punkt odniesienia do porównania z innymi polami.

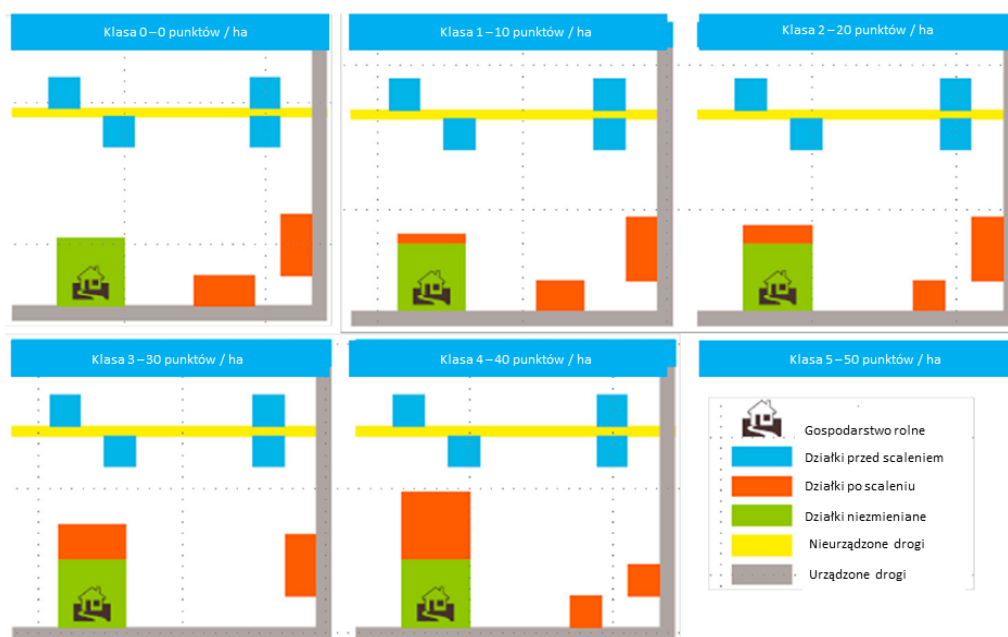
Następnie zespół chodzi po całym obszarze, analizuje każde pole i przyznaje każdemu indeks od 100 w dół. W dolnej części skali działki nieposiadające potencjału rolniczego, takie jak tereny podmokłe i zarośla, mają zazwyczaj wartość 10 lub 15, co odzwierciedla polowanie i/lub rybołówstwo, a zasadniczo wartość samego posiadania tej ziemi. Każdy grunt ma jakąś wartość. Subtelniejsze rozróżnienia uwzględniają faktyczny stan uprawy pola, rodzaj gleby, drenaż i ogólnie niezawodność pola w różnych warunkach pogodowych. Równie ważne są dotacje, jakie mogą uzyskać grunty oraz to, czy działki objęte są reżimem produkcji ekologicznej. Na niektórych obszarach łowiectwo jest atrakcyjne, a pola sąsiadujące z rzekami, na których można łowić pstrągi, oprócz wartości rolniczej, mogą przynieść wysoką wartość podstawową. W miarę upływu dnia zespół zaczyna systematycznie rozważać te aspekty. Zazwyczaj rozważania iteracyjne rozwijają się, gdy niektóre początkowe wartości są korygowane. Geodeta-projektant scalenia rejestruje względne wartości na ortofotomapie z nakładką mapy katastralnej. Ta tak zwana „mapa wyceny” jest konkretnym wynikiem wyceny.

Na koniec dnia następuje przełożenie na aktualne ceny rynkowe poprzez zadawanie zespołowi pytania: Jaka byłaby cena za hektar najlepszego pola, gdyby zostało ono sprzedane dzisiaj? To zawsze wywołuje intensywną dyskusję, która wyzwala całą ich wiedzę na temat niedawnych sprzedaży i przejęć, możliwości kredytu, perspektyw rolnictwa w okolicy i potencjalnych nabywców. Kiedy już zostanie uzgodniona cena za hektar „poziomu 100”, ustala to proces dotyczący hektara dla pozostałych poziomów.

Ramka 4.4: *Praktyka wyceny w Danii.*

4.5.2. Ocena poprawy w każdym gospodarstwie

W niektórych praktykach powszechnie przyjmuje się również ocenę poprawy dla posiadaczy praw. Oprócz ogólnych ewaluacji mających na celu ocenę efektywności projektu scalania gruntów, ewaluację można przeprowadzić także na poziomie indywidualnym uprawnionych lub gospodarstw rolnych. Takie indywidualne oceny określają korzyści dla każdego zaangażowanego posiadacza praw. W związku z tym może także służyć wezwaniu podmiotów uprawnionych do wkładu finansowego – związanego z uzyskaną korzyścią – na opłacenie ich udziału w projekcie. Wybór takiego rozwiązania ma charakter polityczny i zależy od stopnia, w jakim projekt ma przestrzenno-polityczny priorytet. W większości przypadków projekty scalania gruntów są w całości finansowane ze środków publicznych.



Rysunek 4.4: Wizualna ocena efektywności scalenia w przypadku konkretnego gospodarstwa.

Zasadniczo istnieją dwie metody oceny poprawy dla indywidualnych posiadaczy praw. Pierwsza metoda polega na wyliczeniowej ocenie opartej na zestawie wybranych kryteriów odzwierciedlających cele projektu, takie jak zmniejszenie rozdrobnienia gruntów i dostępność z dróg publicznych. Jest to bardzo podobne do regularnego studium wykonalności lub oceny na poziomie projektu, gdzie na podstawie wybranych kryteriów ocenia się oczekiwane ulepszenia lub zrealizowane ulepszenia. Wskaźniki są często powiązane z celem projektu scalania gruntów. Ile środków w zakresie obiektów użyteczności publicznej, ochrony przyrody i gospodarki wodnej można lub udało się osiągnąć? Z agronomicznego punktu widzenia często stosowane kryteria odnoszą się do koncentracji działek, odległości do działek polowych (od gospodarstwa), liczby odległych działek, średniej wielkości działek itp. Za pomocą jednego lub większej liczby cyfrowych planów scalania gruntów można stosunkowo łatwo przeprowadzić takie analizy w systemie GIS.

Druga metoda polega na wizualnej ocenie poprawy dla indywidualnych uprawnionych lub gospodarstw rolnych. Na podstawie zestawu sytuacji referencyjnych, z których każda reprezentuje inny poziom lub klasę ulepszeń, wszyscy posiadacze praw lub gospodarstwa są klasyfikowani na podstawie ich podobieństwa do najbardziej porównywalnej sytuacji referencyjnej (patrz rysunek 4.4). Przy ograniczeniu liczby klas uzyskanie wyników jest stosunkowo proste. Metodę taką można zastosować także bez dostępu do szczegółowych, dostępnych cyfrowo informacji. Kryteria są często takie same jak w przypadku poprzedniej metody i obejmują koncentrację działek, liczbę działek polowych, odległość od gospodarstwa i średnią wielkość działek.

4.5.3. Lokalna wiedza i kontekst

Każda metodyka wyceny powinna być dostosowana do kontekstu lokalnego lub krajowego. Do kwestii, które mogą utrudniać wycenę, zalicza się brak reprezentatywnych transakcji, nieprzejrzyste ceny gruntów, niepewne systemy własności, nieformalne transakcje, niedojrzały rynek nieruchomości lub ogólny brak informacji na temat gruntów i rynku nieruchomości. Oprócz zasad i przepisów regulujących proces wyceny, zaleca się uwzględnienie wiedzy lokalnej i ocenę, czy potrzebne są dodatkowe działania, aby opracować rzetelną i sprawiedliwą metodykę wyceny projektu. Wiedza lokalna może również przewyżczyć niektóre z wymienionych problemów poprzez uzupełnienie luk informacyjnych i weryfikację metodyki wyceny w celu usprawnienia uczciwej i przejrzystej procedury. Dotyczy to również wprowadzenia scalenia gruntów w danym kraju. Metodyki wyceny przyjęte w innych krajach mogą służyć jako punkt odniesienia, ale należy je dostosować do kontekstu danego kraju. Ogólnie rzecz biorąc, ważna jest ocena istniejących metod wyceny, aby ocenić, czy należy ją dostosować.

5. REALIZACJA PROJEKTU SCALENIA

autorzy: Morten Hartvigsen, Marije Louwsma, Walter de Vries

5.1. Co zawiera projekt scalenia gruntów?

Projekt scalenia gruntów jest głównym efektem projektu scalania gruntów. Poradnik Prawny FAO dotyczący scalenia gruntów (Versinskas i in., 2020, s. 16) definiuje projekt scalenia gruntów jako:

„...zestaw powiązanych wzajemnie dokumentów określających ponowny podział obszaru objętego projektem scalenia gruntów, zatwierdzony przez wszystkich (w przypadku dobrowolnego scalenia gruntów) lub prawnie określoną większość kwalifikowaną (w przypadku scalania gruntów opartych o większość) właścicieli gruntowi przyjęte przez właściwą instytucję publiczną. Plan scalania gruntów stanowi jedyną podstawę rejestracji ponownie przydzielonych praw własności.”

Ze względu na różnice w ramach prawnych i zarządzaniu w różnych krajach, do opisu projektu scalenia gruntów stosuje się różne terminy, takie jak plan ponownego podziału gruntów, plan przemieszczenia, plan podziału lub ponownego podziału gruntów, plan zagospodarowania przestrzennego itp. Terminy te niekoniecznie muszą być synonimami, ponieważ zaprzeczałoby to istnieniu różnic w konstrukcjach prawnych w każdym kraju. W tej publikacji termin „projekt scalenia gruntów” jest używany jako fizyczny lub cyfrowy artefakt zawierający administracyjny i geograficzny opis działek, praw do gruntów oraz posiadaczy praw przed procesem przeniesienia działek i po nim. W szerszym rozumieniu obejmuje to również powiązane dokumenty stanowiące podstawę projektu przeniesienia własności gruntów, takie jak dokumentacja dotycząca jakości gruntów gwarantująca, że podmioty uprawnione otrzymają podobny przydział w porównaniu z sytuacją przed przeniesieniem. Jednakże, według praktyki w niektórych krajach kilka z tych powiązanych dokumentów może wiązać się z oddzielnym etapem procedury scalania gruntów – z oddzielną kontrolą publiczną – niekoniecznie powiązany z projektem scalenia gruntów.

Projekt scalenia gruntów jest wynikiem procesu planowania partycypacyjnego i przedstawia nowy układ działek gruntowych oraz związanych z nimi praw do gruntów po projekcie scalenia gruntów (Hartvigsen, 2015, s. 9). Jest on zazwyczaj opublikowany przez właściwy organ, przeglądany przez opinię publiczną, zatwierdzany przez właścicieli gruntów i przyjmowany przez odpowiedzialną instytucję publiczną. Projekt scalenia gruntów stanowi podstawę do opisanie i ustalenia nowej sytuacji prawnej ujętej w systemie zarządzania gruntami, czy to aktem, czy tytułami prawnymi. Zastępuje tu samą obecną rejestrację praw do gruntów na obszarze scalenia gruntów.

Charakter planu scalenia gruntów może obejmować zarówno całkowite przekształcenie struktury działek na danym terenie, jak i wymianę działek z ograniczonymi zmianami w terenie. W pierwszej sytuacji, scalenie gruntów może obejmować projekt techniczny, taki jak poprawa lokalnej infrastruktury rolniczej (nawadnianie, drogi, systemy odprowadzające wodę itp.), infrastruktury publicznej lub inne zmiany w użytkowaniu gruntów, takie jak przywracanie równowagi przyrodniczej, działania na rzecz ochrony

środowiska, zmiany klimatu – adaptacja lub łagodzenie zmian. W konsekwencji cel i charakter projektu scalenia będzie miał również wpływ na charakter planu przemieszczenia. Projekt, bez ingerencji w terenie, będzie wymagał jedynie administracyjnej zmiany praw do gruntu, natomiast projekt z zupełnie nową strukturą działek będzie wymagał również rozpoznania i aktualizacji mapy katastralnej.

W Holandii nie istnieje tylko jeden plan, ale dwa plany: plan zagospodarowania przestrzennego oraz plan przeniesienia lub plan scalenia gruntów. Plan zagospodarowania przestrzennego opisuje cele, jakie należy osiągnąć, zastosowane instrumenty (zazwyczaj scalenie gruntów, ale może to być również wyłączenie, dobrowolna wymiana działek, banki gruntów itp.), lokalizację funkcji i obiektów publicznych (np. infrastruktury, krajobrazu, ulepszenie gospodarki wodnej, korytarze ekologiczne), proponowane działania i zasoby finansowe przeznaczone na projekt. Plan przeniesienia odnosi się do planu technicznego, który pod względem geograficznym i administracyjnym opisuje zarówno bieżący jak i nowy przydział działek, ich odpowiednich posiadaczy praw oraz granice działek. Powodem posiadania dwóch oddzielnych dokumentów jest procedura. W systemie planowania przestrzennego, zainteresowane strony muszą najpierw mieć możliwość wyrażenia swojej opinii z punktu widzenia planowania na temat proponowanego projektu i wszelkich zmian w użytkowaniu gruntów przed rozpoczęciem realizacji. Dlatego też najpierw publikuje się plan zagospodarowania przestrzennego do wglądu publicznego wraz z możliwością zgłaszania skarg. Dopiero po uprawomocnieniu się wszystkich orzeczeń sądowych związanych z planem zagospodarowania przestrzennego, będzie mógł zostać opublikowany plan ponownego rozlokowania. W sumie procedura ta zapewnia bezpieczeństwo zaangażowanym interesariuszom. Projekt scalenia gruntów nie może zostać zrealizowany w przypadku zgłoszenia sprzeciwu np. wobec wyznaczenia nowego obszaru ochrony przyrody dla ochrony walorów przyrodniczych lub budowy nowej drogi. Dopiero po rozstrzygnięciu wszystkich zastrzeżeń można przystąpić do scalenia gruntów i do kolejnego etapu opracowania i publikacji planu ponownego rozlokowania. Argumentem przemawiającym za takim porządkiem chronologicznym jest to, że jeśli wszelkie obiekty i środki użyteczności publicznej zostałyby włączone do planu realokacji to jakiegokolwiek korekty w planie miałyby duży wpływ na proces ponownego rozlokowania. Dlatego, postępowanie zostało podzielone na dwa etapy, przy czym w pierwszym etapie rozważania można uwzględnić zastrzeżenia z punktu widzenia planowania przestrzennego (plan zagospodarowania przestrzennego), a w drugim etapie można zająć się przeniesieniem własności do gruntów (plan ponownego

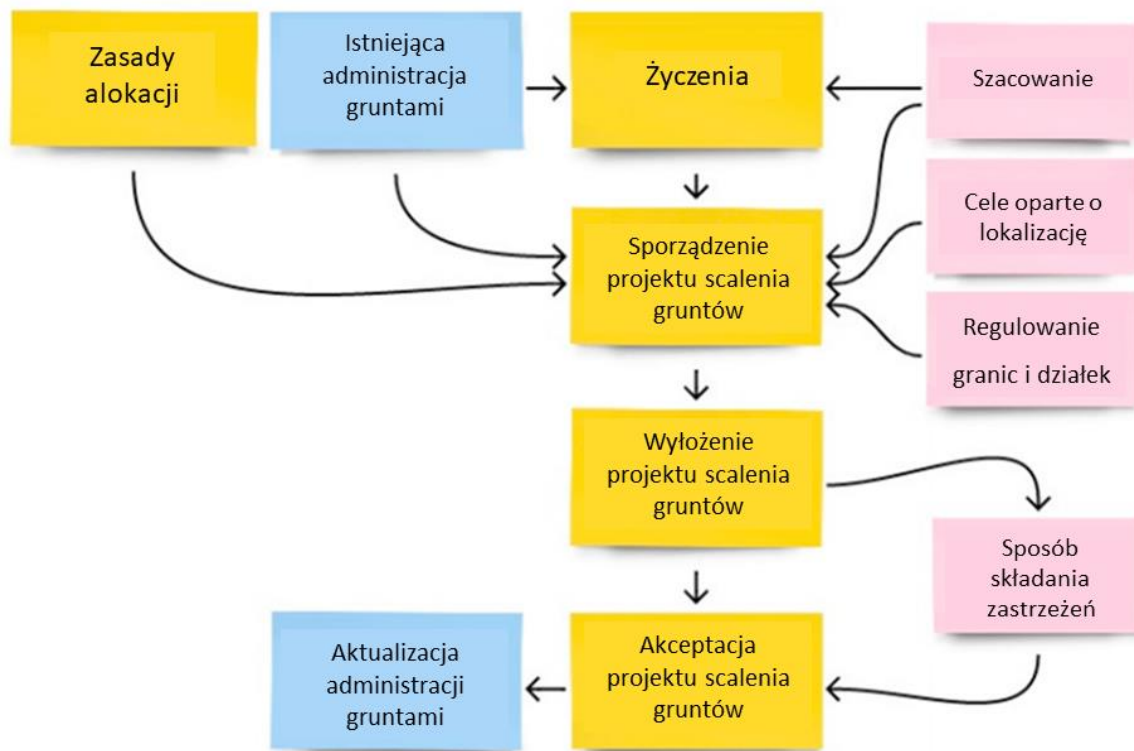
Ramka 5.1: Dwa plany w Holandii: plan użytkowania gruntów i plan ponownej lokalizacji

5.2. Proces wdrażania realizacji projektu scalenia gruntów

Opracowanie projektu scalenia gruntów można podzielić na kilka etapów (rysunek 5.2). Postępowanie rozpoczyna się od zebrania życzeń zaangażowanych podmiotów praw i określenia zasad przydziału. Niektóre z tych zasad przydziału być osadzone w ustawach lub przepisach wykonawczych. Inne mogą zostać określone przez zainteresowane strony, agencję wiodącą lub komisję ds. scalenia gruntów – w zależności od otoczenia instytucjonalnego i struktury zarządzania projektem. Życzenia opierają się na istniejących prawach do gruntów, które odzwierciedlone w księdze gruntów i katastrze oraz ujęte są w systemie zarządzania gruntami. Istniejące dane w systemie zarządzania gruntami należy zweryfikować i w przypadku pominięć w rejestracji, uzupełnić. W przypadku poważnych pominięć lub występowania wątpliwych informacji, zaleca się opracowanie procedury gromadzenia uzasadnionych praw do gruntów w celu uzyskania pełnego przeglądu aktualnych praw do gruntów.

Ponadto, potrzebne są dodatkowe informacje na temat wartości działek (patrz: poprzedni rozdział dotyczący wyceny), stanu działek (użytkowanie terenu, melioracja, wielkość, kształt, wzniesienie, ekspozycja itp.), granic, które zostaną lub nie mogą zostać wymieniane lub dostosowywane (takie jak drogi, grunty zabudowane, ciekły wodne, lasy, cmentarze) oraz

celów związanych z lokalizacją, które wymagają zmiany sposobu użytkowania gruntów (takie jak nowe obszary ochrony przyrody lub retencji wodnej).



Rysunek 5.1: Zarządzanie projektem scalenia gruntów

Opracowanie projektu scalenia gruntów może być wspierane analizami opartymi na modelach – opartych o algorytmy automatycznej optymalizacji (zobacz rozdział 6) – o możliwych opcjach ponownego rozlokowania lub studium wykonalności, w który, zbadano takie opcje. Wyniki takich analiz dostarczają cennej informacji dla procesu ponownego rozlokowania.

Mając informacje na temat istniejących praw do gruntów, działek, życzeń zaangażowanych posiadaczy praw i ograniczeń przestrzennych, można zbadać i zebrać możliwość ponownego podziału gruntów w celu stworzenia projektu scalenia gruntów w sposób zgodny z prawem i sprawiedliwy. Stopień zaangażowania posiadaczy praw i innych interesariuszy w ten proces zależy od rodzaju projektu i sposobu, w jaki kształtuje się uczestnictwo (patrz rozdział 3). W kolejnych rozdziałach omówione zostaną zasady podziału, zbierania życzeń, sporządzenia projektu scalenia gruntów i jego publikacji.

Zasady przydziału

Przy sporządzaniu planu ponownego rozlokowania należy wziąć pod uwagę wiele czynników. Ustanowienie zasad zapewnia przejrzystość i kieruje sprawiedliwym procesem alokacji. Zasady te służą jako wytyczne dla inspektora podczas ponownego przydziału i zapewniają dalsze zabezpieczenia zaangażowanym posiadaczom tytułów prawnych do gruntów. Zasady powinny

określać kto ma pierwszeństwo przed innymi, zgodnie z celem projektu scalenia gruntów, w przypadku, gdy działka może zostać przydzielona kilku gospodarstwom. Takie zasady ponownego rozlokowania mogłyby dawać pierwszeństwo przydziałowi gruntów określonym grupom posiadaczy praw, takim jak młodzi rolnicy zamiast starszych rolników, rolnikom pracującym w gospodarstwie w pełnym wymiarze czasu pracy w stosunku do rolników pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy lub określonym rodzajom rolnictwa, np. gospodarstwom mlecznym zamiast gospodarstwom ornym. Jest jednak istotnym i zgodnym z VGGT (CFS, 2012), aby wszyscy uczestnicy po zakończeniu projektu mieli grunty o tej samej wartości, co przed scaleniem, lub większej. Na przykład w Holandii działki wykorzystywane pod uprawę wieloletnią nie będą wymieniane a grunty pod hodowlę bydła mlecznego mają pierwszeństwo przed uprawami rolnymi. Zasady przydziału mogą również obejmować gwarancję zaangażowanych posiadaczy praw, takie jak utrzymanie lub poprawa jakości gleby. Podsumowując, zasady przydziału stanowią ramy dla osób sporządzających projekt scalenia gruntów i zaangażowanych w ponowne przydzielenie działek, mające zapewnić uczciwy i sprawiedliwy proces, za który podmioty odpowiedzialne mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności.

Zbieranie życzeń

Zbiór preferencji zaangażowanych posiadaczy praw odbywa się na różne sposoby. Systematycznie wszyscy posiadacze praw formalnie proszeni są o podzielenie się swoimi preferencjami dotyczącymi lokalizacji ich gruntów w nowej sytuacji. W przypadku, gdy administracja gruntami wykaże pewne problemy dotyczące jakości, fazę tę można również wykorzystać w celu sprawdzenia istniejącego zarządzenia prawami do gruntów. Może to obejmować zarówno kwestie administracyjne związane z prawami do gruntów jak i kwestie związane z granicami działek. W idealnym przypadku, rozbieżności między sytuacją w terenie a rejestracją w administracji gruntami powinny zostać rozwiązane najpierw, przed rozpoczęciem ponownego rozlokowania praw do gruntów. Ważnym jest, aby posiadać rzetelny opis istniejącej sytuacji, ponieważ to on determinuje uprawnienia do przydziału w nowej sytuacji.

Jeżeli na etapie oceny wykonalności zostaną przeprowadzone indywidualne wywiady ze wszystkimi właścicielami gruntów i rolnikami na projektowanym obszarze, zespół projektowy może wstępnie zrozumieć życzenia uczestników, np. dotyczące sprzedaży, wymiany i zakupu, a także preferowanej lokalizacji scalanych gruntów. Proces ten jest jednak dynamiczny, a preferencje użytkowników mogą zmieniać się w trakcie procesu, w miarę rozwoju planowania ponownego przydziału, dlatego w trakcie całego procesu należy z nimi regularnie konsultować projekt.

Ważnym krokiem w procesie planowania ponownego podziału jest szacowanie gruntu (patrz rozdział 4). Dzięki szacunkowi gruntów, właściciele gruntów, którzy rozważają sprzedaż części lub całości swoich gruntów na obszarze objętym projektem, mogą uzyskać informację o cenie rynkowej odpowiadającej wynikowi wyceny gruntu. Ważne jest, aby zespół planujący miał przegląd dostępnej „puli gruntów” i „mobilności” gruntów na obszarze objętym projektem

(Hartvigsen, 2014b). Oprócz gruntów sprzedawanych przez zaangażowanych właścicieli gruntów w procesie scalania gruntów, istnieje również możliwość zakupu gruntów na rynku przed rozpoczęciem projektu scalania gruntów lub prywatyzacji dostępnych gruntów państwowych. Wszystkie trzy sposoby można wykorzystać do utworzenia „puli gruntów” w celu ułatwienia procesu realokacji w ramach konsolidacji gruntów. Pozwala to, oprócz konsolidacji podzielonych na większe działki o regularnym kształcie, także na zwiększenie wielkości gospodarstw i gospodarstw rolnych dla osób zainteresowanych powiększeniem swojej działalności lub realizacją celów publicznych związanych z lokalizacją, które wymagają zmiany sposobu użytkowania gruntów. Ta ostatnia dotyczy głównie gruntów rolnych, które są wycofywane z produkcji w celu ulepszenia obszaru lub w ogólnym interesie ogólnym, takim jak na przykład ochrona różnorodności biologicznej lub zrównoważona gospodarka wodna.

Sporządzanie projektu scalenia gruntów

Sporządzanie nowego projektu scalenia gruntów jest dużą zagadką optymalizacyjną. Jak uwzględnić życzenia zaangażowanych posiadaczy tytułów własności i innych zainteresowanych stron, planowane prace publiczne i inne interwencje w zakresie użytkowania gruntów? Następująca ogólna strategia planu realokacji może służyć jako wytyczna, chociaż zależy ona również od wybranej formy scalania gruntów:

- Na obszarze objętym ponownym rozlokowaniem gruntów należy najpierw narysować bądź skopiować wszystkie granice działek, które nie ulegną zmianie (takie jak infrastruktura, zbiorniki wodne, budynki itd.) Granice działek często opierają się na granicach topograficznych w terenie. W podobny sposób można oznaczyć wszystkie działki nie kwalifikujące się do wymiany. Razem stanowią szkielet dla dalszego ponownego rozlokowania gruntów.
- Następnie należy sporządzić mapę lokalizacji nowych obiektów użyteczności publicznej, o ile nie zostało to jeszcze ustalone, i wyznaczyć dla nich granice działek.
- Na koniec należy zoptymalizować podział na rzecz zainteresowanych posiadaczy praw. W przypadku rolnictwa należy najpierw rozważyć działki należące do gospodarstwa, a następnie zawęzić zakres do poszczególnych udziałów lub praw w gospodarstwie.
- Sprawdź i zbilansuj bieżący przydział gruntów z gruntami przydzielonymi każdemu indywidualnemu posiadaczowi praw. Upewnij się, że stosowana jest zasada „tyle samo lub więcej”. Wartość, rozmiar i stan przesyłki to istotne wskaźniki pozwalające to ocenić.

W przypadku dobrowolnego scalenia gruntów zaangażowanie posiadaczy praw może być głębsze. Projekt planu scalania gruntów powstaje następnie w drodze ciągłych konsultacji i ułatwionych negocjacji z uczestniczącymi posiadaczami praw, przy czym jedna wymiana gruntów prowadzi do kolejnej w łańcuchu wymian. Proces ponownego przydziału musi być przejrzysty i opierać się na z góry ustalonych „zasadach gry”.

Wyłożenie projektu scalenia gruntów

Projekt planu scalania gruntów jest zazwyczaj publikowany do wglądu publicznego, gdzie

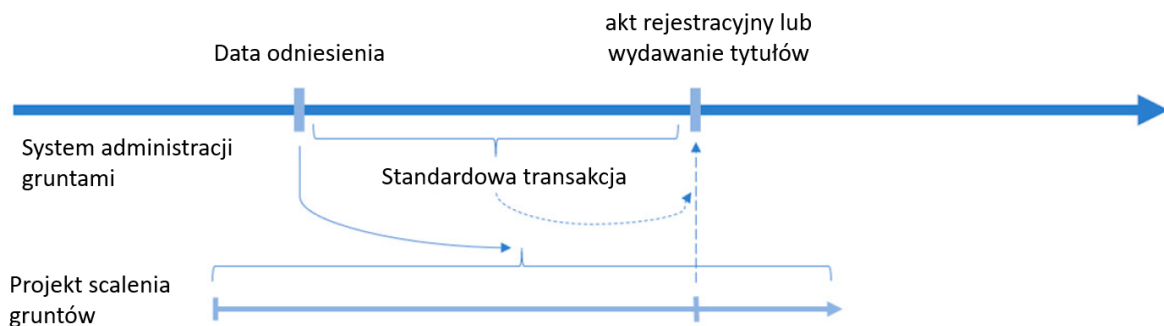
zbierane są uwagi i zastrzeżenia. Na tej podstawie plan jest zazwyczaj korygowany jeden lub więcej razy na podstawie zgłoszonych komentarzy i zastrzeżeń uczestników. Wysłuchana zostaje nie tylko osoba, która zgłosiła uwagę lub sprzeciw, ale możliwość bycia wysłuchanym mają także zainteresowane podmioty praw autorskich. Zwłaszcza na tym etapie wszelki sprzeciw wobec proponowanego ponownego przydziału w większości przypadków nieuchronnie będzie dotyczył także innych posiadaczy praw, ponieważ następuje wymiana praw do gruntów. W przypadku złożenia sprzeciwu należy wysłuchać wszystkich potencjalnie zaangażowanych podmiotów praw. Na podstawie tych danych oraz zasad podziału można podjąć ostateczną decyzję o korekcie planu scalania gruntów. W podejściu opartym na scaleniu na wniosek uwzględnia się tylko tych posiadaczy praw, którzy przedstawili pisemną zgodę na projekt scalenia, natomiast w przypadku scalenia gruntów opartego o większość lub obowiązkowego plan jest zatwierdzany odpowiednio większością kwalifikowaną lub odpowiedzialnym organem. Zatwierdzony projekt sporządzony w ramach scalenia gruntów metodą opartą o większość może zostać następnie przyjęty przez organ publiczny odpowiedzialny za program scalania gruntów.

5.3. Rola specjalistów z zakresu gospodarowania nieruchomościami w realizacji projektu scalenia gruntów

Geodeci odgrywają aktywną rolę na wszystkich etapach projektu scalenia gruntów, mimo że ich rola jest być może widoczna dopiero podczas opracowywania projektu scalenia gruntów. Opracowanie projektu scalenia gruntów jest zwykle postrzegane jako zadanie małego, interdyscyplinarnego zespołu. Specjaliści ds. gospodarowania nieruchomościami lub geodeci są niezbędnymi członkami zespołu, ponieważ wnoszą wiedzę z zakresu własności i administrowania gruntami, aby zagwarantować pewność prawa wszystkim zaangażowanym posiadaczom praw oraz ich wiedzę specjalistyczną w zakresie pomiarów i obliczeń granic i powierzchni. Geodeci zazwyczaj zajmują niezależne stanowisko w zespole projektowym, ponieważ nie ponoszą odpowiedzialności administracyjnej w przeciwieństwie do agencji rządowych realizujących projekty scalenia gruntów i nie są zaangażowani jako posiadacze praw. Niektórzy twierdzą, że idealny geodeta-projektant scalenia gruntów to w jednej trzeciej geodeta, w jednej trzeciej agronom, a w jednej trzeciej prawnik.

Z praktycznego punktu widzenia geodeta pomaga właściwemu organowi w utworzeniu bazy danych projektu w celu zarządzania wszystkimi danymi administracyjnymi i geograficznymi związanymi z administracją gruntami w ramach projektu scalenia gruntów. Projekt scalenia gruntów przebiega równolegle do normalnego systemu administrowania gruntami, aby uniknąć wszelkich współzależności i niepożądanych interakcji pomiędzy dwoma procesami (zwykłym procesem administrowania gruntami i procesem scalania gruntów). Musi istnieć ustalony moment, w którym dane przestrzenne i własnościowe zostają zamrożone lub utrwalone, tzw. data referencyjna. Kopię informacji z systemu zarządzania gruntami można załadować do bazy danych projektu (rysunek 5.1). Baza danych projektów zawiera wszystkie informacje związane z projektem i nie ma wpływu na system administrowania gruntami. Projekt scalenia gruntów tworzony jest na podstawie informacji o dacie referencyjnej i będzie

zawierał opis nowej lokalizacji w tym dniu. Po zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów powstaje nowa sytuacja formalna polegająca albo na zarejestrowaniu w systemie decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, albo na wydaniu nowych tytułów własności dla zainteresowanych uprawnionych (zależy to od rodzaju systemu własności, tj. na podstawie czynu lub tytułu). W trakcie realizacji projektu w systemie administrowania gruntami rejestrowane są bieżące transakcje. Ponieważ projekt scalenia gruntów opisuje starą i nową sytuację w dniu referencyjnym, bieżące transakcje na rynku nieruchomości – które zostały zarejestrowane w systemie zarządzania gruntami – muszą zostać uwzględnione administracyjnie w celu aktualizacji projektu scalenia gruntów o wszystkie zmiany wynikające z transakcji pomiędzy datą referencyjną a rejestracją decyzji lub wydaniem tytułów własności. Wszystkie bieżące transakcje dotyczące gruntów przed datą referencyjną muszą zostać uwzględnione w projekcie scalenia gruntów. Wszystkie bieżące transakcje dotyczące gruntów zarejestrowane w systemie zarządzania gruntami po dacie referencyjnej, jeśli ma to zastosowanie, muszą zostać uwzględnione w projekcie scalenia gruntów.



Rysunek 5.2: utworzenie bazy danych projektu scalenia gruntów

Aby ułatwić ten proces i zapobiec rejestracji transakcji dotyczących gruntów, których nie można przeprowadzić, niezbędna jest komunikacja z zainteresowanymi stronami w regionie oraz z kluczowymi partnerami w sektorze nieruchomości, takimi jak notariusze. Zarówno posiadacze praw, jak i inne strony zaangażowane w transakcje dotyczące gruntów powinny być świadome konsekwencji transakcji i informować potencjalnego nabywcę. Szczególnie ważny jest okres pomiędzy datą referencyjną a sporządzeniem projektu scalenia gruntów, ponieważ w tej sytuacji nie jest jeszcze jasne, czy prawa do gruntu zostaną przeniesione, a jeśli tak, to gdzie będzie zlokalizowana nowa działka. Potencjalny nabywca wykupuje „prawo do przydziału”, w związku z czym lokalizacja przydzielonego gruntu jest niepewna do czasu opublikowania i zatwierdzenia projektu scalenia gruntów. Niektóre kraje dołączyły specjalne powiadomienie do wszystkich działek objętych projektem scalenia gruntów, aby automatycznie ostrzegać specjalistów w przypadku uzyskania informacji z systemu zarządzania gruntami.

Systematyczny proces śledzenia elementu zarządzania gruntami w projekcie jest niezbędny w przypadku projektów scalenia gruntów obejmujących duży obszar, obejmujących wiele celów lub angażujących wielu posiadaczy praw. Biorąc pod uwagę złożoność tej kwestii, konieczne jest zastosowanie ustrukturyzowanego podejścia obejmującego datę referencyjną, na podstawie

której można opracować projekt scalenia gruntów, procedurę obsługi bieżących transakcji oraz procedurę ponownego przekazania gruntowi nowego przydziału system administracyjny. W przypadku prostych projektów na wniosek z niewielką liczbą uczestników i krótkim czasem realizacji możliwe może być ręczne prowadzenie przeglądu.

6. Narzędzia GIS

Autorzy: Marije Louwsma, Kalle Konttinen, Maxim Gorgan, Walter de Vries

6.1. Aktualny stan

Scalanie gruntów jest złożonym procesem z punktu widzenia zarządzania. By ułatwić realizację projektów scaleniowych, państwa, które mają już tradycję w realizacji projektów scaleniowych, używają narzędzi typu GIS do wspomaganie zarządzania informacją w trakcie projektu. Ponieważ nie istnieje żadne rozwiązanie standardowe dotyczące oprogramowania, które byłoby dostępne, każdy kraj rozwija swoje oprogramowanie na potrzeby scaleń. Korzyścią takiego oprogramowania dostosowanego do warunków lokalnych jest taka, że to oprogramowanie jest dostosowane do potrzeb i sytuacji w danym regionie. Jednakże tego typu podejście posiada również wady. Często proces opracowania oprogramowania dostosowanego do takich potrzeb jest procesem długim i kosztownym. Utrzymanie i aktualizacja jest innym problemem, który występuje. Wnioski z takiego stanu rzeczy powodują, że wielu użytkowników opracowuje oprogramowanie dostosowane, wykorzystując istniejące oprogramowanie, takie jak pakiety GIS. Dla krajów, które aspirują, by wprowadzić oprogramowanie dostosowane do scaleń, może być korzystne opracowanie zestandaryzowanego rozwiązania. Jednakże, takie rozwiązanie nie są jeszcze dostępne.

W tej publikacji, narzędzia typu GIS odnoszą się do wszystkich oprogramowań i systemów teleinformatycznych do zarządzania danymi zarówno geograficznymi i administracyjnymi, które winny wspomagać projekty scaleniowe. Tak więc pojęcie narzędzi typu GIS są szeroko interpretowane w ujęciu tej publikacji. Obejmują one zarówno architekturę informatyczną, odpowiednie bazy danych, pakiety oprogramowania i aplikacje wspomagającą projekty scaleniowe.

6.2. Warunki do zastosowania instrumentów GIS w procesie scalenia gruntów

Obecnie powszechnie stosuje się narzędzia typu GIS do wdrażania projektów scaleniowych na dużych obszarach, o dużej ilości działek albo skomplikowanych stosunkach własnościowych.

Właściwości narzędzia GIS	Wyjaśnienia
Wymagania funkcjonalne	Obliczanie różnicy w powierzchni każdego uczestnika w granicach nowego do starego stanu Obliczenia wartości starego i nowego stanu Obliczanie wartości do siedliska przed i po Mapa nowego i starego stanu Jakie wymagania są dla oprogramowania Jakiego rodzaju rezultatów się oczekuje?
Wymagania na wejściu	Dane katastralne i ksiąg wieczystych Dane topograficzne; Dane dotyczące pokrycia terenu (użytkowania) Gleby, woda, dane dotyczące rolnictwa; Jaki rodzaj (kombinacje) danych powinny być dostępne w fazie wdrażania postępowania?

Wymagania na wyjściu	<p>Mapa/plan z projektem scalenia gruntów; Lista nowych właścicieli, nowych praw do gruntów, mapy katastralne; Wartości według działek, wartość ogólna; Lista nowych dróg, urządzeń melioracyjnych, elementów infrastruktury; Koszty całości infrastruktury; Powierzchnia ostateczna gruntów rolnych; Jakie dane należy przekazywać każdemu z uczestników na końcu procesu? Co powinno być prezentowane i w jaki sposób?</p>
Wymagania analityczne	<p>Generowanie różnych scenariuszy związanych z przestrzennym rozmieszczeniem i prawnym obszaru scalenia; Obliczanie indeksów rozdrobienia (rozproszenia)/wskaźniki przed i po; Obliczenia wartości przed i po; Obliczanie różnych scenariuszy oraz wskaźników kosztów do korzyści projektu scalenia gruntów; Obliczenia długości nowych dróg, infrastruktury, nowych terenów zielonych, nowych obszarów chronionego krajobrazu, ograniczenia; Ogólna powierzchnia własności gruntów, rozmieszczenia użytkowania gruntów, ogólna powierzchnia gruntów prywatnych w relacji do własności publicznej (infrastruktury), Jaki rodzaj obliczeń, kolejnego procesu, połączeń, nakładek, przecinania się warstw powinny być rozwijane w algorytmach oprogramowania?</p>
Wymagania interoperacyjne	<p>Każdy moduł oprogramowania powinien być interoperacyjny / umożliwiający łączenie z innymi modułami i powinien być interoperacyjny z:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Innymi rządowymi oficjalnymi danymi dotyczącymi ziemi / oficjalne rejestry; • Różne platformy mobilne (Android, iOS, internet itd.) • Opracowania przestrzenne we wszystkich skalach; • Mapy i bazy danych ograniczeń środowiskowych; • Standardowe modele (LADM) i modele „otwartoźródłowe” i wymagania (GML itp.) <p>Z jakim rodzajem innym oprogramowań software może się komunikować i łączyć dane? Jaki rodzaj platformy i systemu operacyjnego powinien być stosowany?</p>
Używanie istniejącego oprogramowania lub usług informatycznych	<p>Jaki rodzaj istniejących aplikacji, pakietów oprogramowania, platform może być użyty?</p>

6.3. Istniejące narzędzia GIS

Kraje, które posiadają długą historię w pracach scaleniowych, posiadają długie doświadczenie w stosowaniu klasycznych metod analogowych (manualnych). Jednakże, wymaga to cyfryzacji i przejścia na systemy cyfrowe. To tworzy możliwość wspomaganie procesu scaleniowego w postaci cyfrowej. Użycie narzędzi cyfrowych dla wdrożenia projektu scaleniowego umożliwia automatyzację procesu, redukuje występowanie błędów ludzkich (jeśli jest to dobrze opracowane), a tak naprawdę umożliwia większą efektywność, co jest najważniejszą korzyścią.

Złożoność zastosowanych narzędzi różni się od standardowych rozwiązań GIS po to, by wspomagać złożony proces zarządzania całością przebiegu procesu scalenia. Większość krajów zachodniej Europy wdrażających scalenia gruntów, mają takie narzędzia GIS dostosowane do kontekstu krajowego. Chiny i Turcja są krajami największych programów scaleniowych na świecie i są znane z rozwijania narzędzi GIS w tym celu.

Postać projektu scalenia jest centrum procesu scaleniowego. On dzieli się na dwie części: (1) element administracyjny i (2) składnik geograficzny. Algorytmy optymalizujące są wprowadzane, by pomóc geodecie opracować projekt scalenia w drodze optymalizacji rozmieszczenia zainteresowanych właścicieli praw (Demetriou i inni, 2012; Lemmen i inni, 2012). W tym opracowaniu omówione są trzy przykłady narodowe stosowania narzędzia typu GIS wspomagające projekty scaleniowe w przypadku Finlandii, Holandii i Turcji. Celem nie jest przedstawienie całościowego przeglądu oprogramowań dostosowanych i używanych globalnie, ale opisanie kilku przykładów, które występują w różnych sytuacjach.

6.4. Przypadki zastosowania w poszczególnych krajach

6.4.1. Finlandia

6.4.2. Holandia









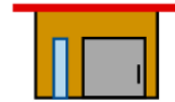
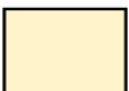




6.4.3. Turcja

6.5. Rozwój w przyszłości – oprogramowanie procesu scalenia gruntów

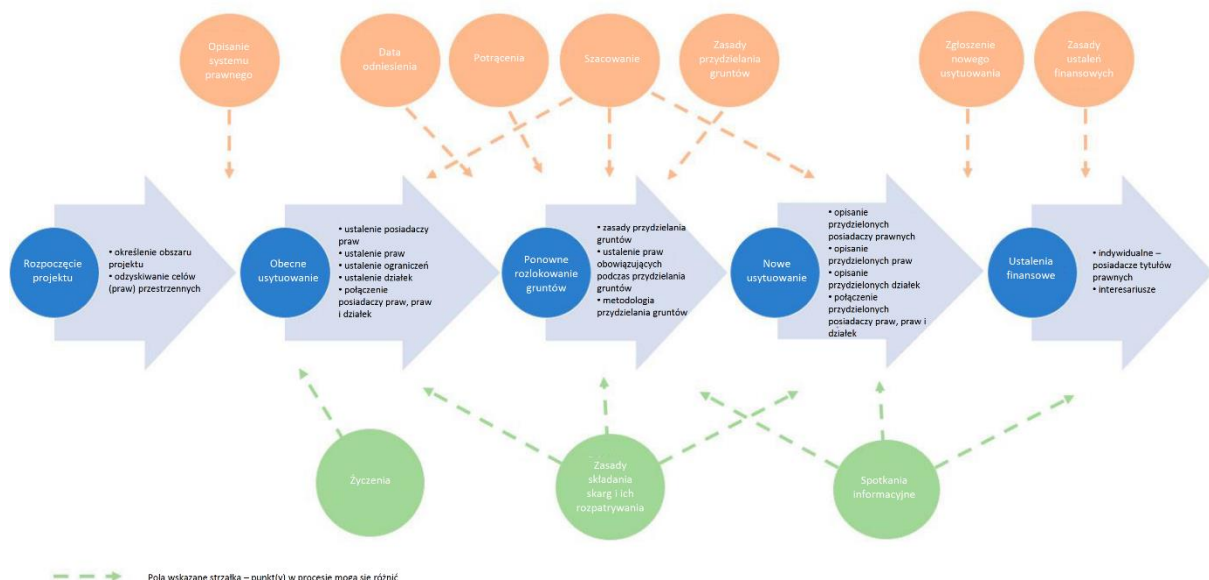
Zakładając, że wymogi dotyczące scaleń gruntów różnią się w poszczególnych krajach, należy zalecić, aby opierać się na takich elementach oprogramowania modularnego, które mogą działać oddzielnie w sposób umożliwiający łączenia go dla łatwiejszego wdrożenia. Badania, które się już rozpoczęły, poszukują, ze względu na brak narzędzi standaryzujących, aby ułatwić proces scalenia gruntów i zarządzanie danymi administracyjnymi. Ponieważ się pojawiają obecne współczesne nowe narzędzia, można dzisiaj je konfigurować do lokalnych potrzeb. To jest warunkiem do dostosowania do konkretnego projektu scaleniowego, takich jak system użytkowania, prawny, procedur, zaangażowania uczestników scalenia albo preferowanego poziomu uczestnictwa. Koncepcja takiego dającego się skonfigurować systemu oprogramowania jest wyjaśniana na rysunku 6.3 budowania domu.

Koncepcja ogólnego oprogramowania może być używana jako narzędzia dla scalenia gruntów. Mimo różnych praktyk stosowanych we wszystkich krajach i kontynentach, scalenia gruntów posiada kilka kluczowych elementów w ujęciu funkcjonalnym, wejścia-wyjścia i wymagania analityczne. Z punktu widzenia funkcjonalności, oprogramowanie powinno być w stanie sporządzania mapy i inwentaryzację sytuacji aktualnej (w rozumieniu położenia i przypisanych praw) (1), (1a) powinno być w stanie zbierać ocenę, życzeń i potrzeb uczestników scalenia (z

punktu widzenia preferowanego położenia, kształtu i wielkości); (2) umożliwić obliczać i realizować rozmieszczenie nowych działek i (3) kreślić, prezentować i wizualizować szczególne elementy wyjścia, mianowicie plan/mapę obszaru scalenia (Louwsma i inni, 2020).

Material	Okno	Dach	Drzwi	Dom
Cegły 	Brak okna	Spiczasty 	Przesuwne 	A. 
Drewno 	Pojedyncze okno 	Płaski 	Pojedyncze 	B. 
Beton 	Wysokie okno 	Asymetryczny 	Podwójne 	C. 

Rysunek 6.3: konfigurowalne oprogramowanie – pojęcie wyjaśnione przy pomocy domu (Źródło: Louwsma i inni, 2021)



Rysunek 6.4: Ogólne dające się skonfigurować narzędzie na potrzeby scaleń gruntów z opisami działania/cele/procesy i podmioty (Źródło: Louwsma i inni, 2020)

7. Monitorowanie i ocena programów scaleń gruntów i samych projektów

Autorzy: Perica Ivanoski, Maxim Gorgan, Morten Hartvigsen

7.1. Cel monitorowania i oceny

Scalanie gruntów jest złożonym procesem z punktu widzenia zarządzania. By ułatwić realizację projektów scaleniowych, państwa, które mają już tradycję w realizacji projektów scaleniowych, używają narzędzi typu GIS do wspomaganie zarządzania informacją w trakcie projektu. Ponieważ nie istnieje żadne rozwiązanie standardowe dotyczące oprogramowanie, które byłoby dostępne, każdy kraj rozwija swoje oprogramowanie na potrzeby scaleń. Korzyścią takiego oprogramowania dostosowanego do warunków lokalnych jest taka, że to oprogramowanie jest dostosowane do potrzeb i sytuacji w danym regionie. Jednakże tego typu podejście posiada również wady. Często proces opracowania oprogramowania dostosowanego do takich potrzeb jest procesem długim i kosztownym. Utrzymanie i aktualizacja jest innym problemem, który występuje. Wnioski z takiego stanu rzeczy powodują, że wielu użytkowników opracowuje oprogramowanie dostosowane, wykorzystując istniejące oprogramowanie, takie jak pakiety GIS. Dla krajów, które aspirują, by wprowadzić oprogramowanie dostosowane do scaleń, może być korzystne opracowanie zestandaryzowanego rozwiązania. Jednakże, takie rozwiązanie nie są jeszcze dostępne.

Projekty scaleniowe i programy powinny wymagać stałego monitorowania i oceny, a także ich wpływu z punktu widzenia społeczno-gospodarczego. Tego typu praktyki zapewniałyby, że projekty i programy osiągały ich wstępnie zdefiniowane cele i jednocześnie dostarczały zaleceń co do ewentualnych zmian na przyszłość w programach i/lub poziomów projektów. Uwzględniając ilość środków finansowych wydawanych na programy i projekty, szczególnie w krajach z długą tradycją, jest niezwykle mało środków zostało podjętych i jak ograniczone środki zostały przyznane na ocenę efektów projektów i ich społeczno-gospodarczych efektów (Hartvigsen, 2015). Monitorowanie i ocena dotyczy regularnych i systematycznych ocen, środków finansowych, efektów i wyników działalności w czasie ich wdrażania. Z tego powodu, pewien zbiór wskaźników, narzędzi i procesów jest używany do mierzenia, do jakiego stopnia projekt albo program został wdrożony zgodnie ze wstępnym planem (Monitorowanie) a jaki uzyskał oczekiwany rezultat (ocena efektów).

Żeby zrozumieć różnicę między monitorowaniem a oceną, powinno być wyraźne rozdzielenie między i) monitorowanie aktualnie realizowanych projektów włączone jest w narodowy program scaleń gruntów jako narzędzie odpowiedzialnej władzy organów nadzorujących proces ii) ocena indywidualnych projektów, obejmując społeczno-gospodarczy wpływ, iii) ocena programów scaleń gruntów. Jedną z najbardziej popularnych metod budowania systemu monitorowania i oceny jest używanie Matrycy Logicznej Projektu (LFA). LFA znalazło szeroką akceptację jako efektywne narzędzie oparte o zarządzanie wynikami, które akcentuje pozytywne i dające się zmierzyć efekty na wyjściu oraz wpływ związany z zastosowaniem odpowiednich środków. LFA może być stosowane na różnych poziomach planowania i podejmowania decyzji, tzn. polityki albo programów albo poziomów projektów. Matryca Logiczna jest rozwijana na poziomie planowania zgodnie z logiką zaczynającą się od wyrażenia

celu rozwojowego, który jest podzielony na cele (lub cel); następnie na wyniki (lub rezultaty) i produkty (i działania).

Monitoring i ewaluacja powinny być integralną koncepcją i konstytutywną częścią każdego projektu lub koncepcji programu, natomiast ocena skutków przeprowadzana jest tylko dla wybranej liczby projektów w zależności od wielkości programu i dostępnych zasobów. Ocena wpływu ma na celu ocenę tego, co wydarzyło się w wyniku interwencji (zamierzone i niezamierzone skutki) oraz tego, co mogłoby się wydarzyć bez niej.

7.2. Monitoring i ocena projektu scaleń gruntów

By ocenić, czy projekty scaleniowe są wdrażane w zgodzie z cenami i zdefiniowanymi procedurami, jest ważnym monitorowanie scalenia gruntów w czasie jego realizacji. Bardzo ważnym jest posiadanie kryteriów wskazujących, czy wdrażanie projektu wymaga dodatkowych działań lub zmian. Następnie, wszystkie projekty powinny być krótko oceniane w oparciu o wstępnie zdefiniowane wskaźniki, zawarte w macyry Logicznej przez właściwe władze po ich zakończeniu. Na przykład takie wskaźniki mogłyby dotyczyć liczby działek przed i po scaleniu (wskaźnik redukcyjny), średnia powierzchnia gospodarstwa, dostęp do działek, różne wskaźniki i współczynniki mierzące efektywność projektu scaleniowego, wskaźniki dotyczące budowanej/naprawianej infrastruktury.

W Finlandii, kluczowym wskaźnikiem używany w czasie oceny projektów, jest średnia wielkość działki i średnia odległość do siedliska a od 2009 r. zunifikowana analiza kosztów vs. korzyści. Ponadto, ponieważ brak było kryteriów społecznych projektu scalenia, krajowy urząd geodezji podjął odpowiednie działania w 2017 r. by oceniać również społeczne efekty scaleń gruntów (Konttinen, 2016). Badanie dotyczące społecznych aspektów w projektach scaleniowych są kontynuowane. De Vries (2022) kategoryzuje różne typy takich aspektów społecznych, uwzględniając czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, które należy wziąć pod uwagę. Przykładami takich czynników są powinowactwo społeczno-przestrzenne, równość przestrzenna, dobre sąsiedztwo, sprawiedliwość i spójność społeczna. Ocena stopnia, w jakim można zarządzać takimi czynnikami, mogłaby również stanowić część ogólnej oceny tego, czy projekty scalania gruntów zapewniają zarówno pożądane produkty, jak i rezultaty. Dlatego istotne jest monitorowanie takich czynników.

Wyniki takiego monitoringu powinny służyć nie tylko nadzorowaniu realizacji w trakcie realizacji projektu, ocenie konkretnego projektu, ale także lepszemu planowaniu przyszłych projektów i lepszemu szacowaniu ich przewidywanych kosztów. Na przykład ewaluacja może pozwolić na oszacowanie kosztu dróg polnych na kilometr, średnich kosztów badań geodezyjnych na badaną działkę, kosztów rewitalizacji dawnych dróg polnych, kosztów kampanii i spotkań społeczności, kosztów komisji lub organizacji zawodowych, kosztów studiów wykonalności, itp.

Jeżeli prace w terenie w ramach projektów scalenia gruntów, takie jak studium wykonalności i planowanie ponownego podziału gruntów, nie są prowadzone przez pracowników instytucji odpowiedzialnej, ale zlecane prywatnym usługodawcom, instytucja odpowiedzialna ma dodatkową potrzebę ścisłego monitorowania wdrażania różnych etapów projektów. To oczywiście wymaga również, aby pracownicy odpowiedzialnego organu posiadali umiejętności

techniczne, kompetencje i doświadczenie umożliwiające monitorowanie i nadzorowanie wszystkich aspektów realizacji projektów scalania gruntów. Z tego powodu zaleca się, aby nie wszystkie projekty były zlecane na zewnątrz, ale przynajmniej niektóre projekty były w pełni realizowane przez pracowników instytucji odpowiedzialnej.

Należy zebrać wnioski wyciągnięte z monitorowania i oceny w celu przyszłego dostosowania procedur, a także omówić je z prywatnymi usługodawcami, jeśli są zaangażowani.

7.3. Ocena projektu z punktu widzenia społecznego i gospodarczego

Żeby ocenić pozytywny i negatywny wpływ projektu scalenia, zaleca się wybierać z dużej ilości projektów typowe projekty do pogłębionych analiz. Jak i ile powinno się takich ocen dokonywać zależałoby od programu narodowego i zmienności projektów. Wybrane projekty powinny reprezentować takie rozwiązania praktyczne, by ocenić wpływ, wyciągnąć właściwe wnioski i zalecenia co do dalszego usprawnienia.

Właściwe organy państwa powinny wymagać przygotowania krótkich raportów rocznych, jak również oceny pogłębione co 3 albo 5 lat zgodnie z zasadami standardowych ocen.

Ocena rezultatów społeczno-gospodarczych wraz z oceną poszczególnych projektów powinien służyć jako dowód przekonujący kolejne rządy i instytucje odpowiedzialne co do pozytywnych efektów scaleń gruntów pokazując, że one są warte by w nie inwestować. Wyniki takich ocen mogą być także użyteczne w podnoszeniu świadomości dotyczących efektów scaleń wśród rolników i właścicieli gruntów.

Pełna ocena efektów społeczno-gospodarczych wybranych do wdrażania wymaga dużych środków, w związku z tym jedynie wpływ 5-10% projektów scaleniowych powinny być oceniane. Od 2007 roku państwowy urząd geodezyjny Finlandii wykonuje takie oceny ex-post, chociaż nie jest to obowiązkowe. W Serbii ocena wpływu scaleń została przeprowadzona w 2017 r. w siedmiu projektach w południowo-wschodniej Serbii, wdrażanych przy wsparciu niemieckiego GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) i trzy w autonomicznej prowincji Wojwodina.

Dobrze wdrożona ocena skutków wymaga dobrego punktu odniesienia, tj. szczegółowych danych społeczno-ekonomicznych dotyczących sytuacji przed scaleniem gruntów, aby porównać ją z sytuacją późniejszą. Ocena powinna uwzględniać nie tylko zwiększoną produktywność wynikającą ze scalenia gruntów (np. większe działki o lepszym kształcie, obniżone koszty transportu i paliwa, zmniejszoną emisję gazów cieplarnianych), ale powinna także ocenić szerszy zakres przewidywanych jak nieprzewidziane skutki dla zainteresowanych stron, w tym dochody gospodarstw rolnych brutto i netto, zmiany w użytkowaniu gruntów i pobudzenie inwestycji prywatnych (np. zakładanie nowych sadów i winnic, instalacja systemu nawadniania w gospodarstwach itp.). Najlepiej byłoby, gdyby takie wskaźniki bazowe zostały ustalone na etapie oceny wykonalności projektu. Oceny skutków społeczno-gospodarczych projektów należy przeprowadzić najwcześniej 2–3 lata po zakończeniu projektu scalania gruntów, aby uwzględnić wszystkie różne oddziaływania.

FAO wdrożyło pilotażowy program oceny scaleń gruntów w Turcji w latach 2014-2015 wspólnie z Ministerstwem Rolnictwa i Leśnictwa (. Społeczno-ekonomiczna ocena wpływu

pokazała, że projekt wypełnił wszystkie cztery podstawowe cele dotyczące zmniejszenia rozdrobnienia/rozproszenia, dostępu do dróg, nawodnienia i dostępności do wody oraz efektywności ekonomicznej. Program ten ocenił także osiągnięcie rezultatów i wpływu na poziomie działek, kosztów związanych z działkami, wody, użytkowania gruntów, produktywności, wartości produkcji, wielkości produkcji i inwestycji rolników. Oceniona została również efektywność projektu scalenia. Jako podsumowanie oceniono, że 1 milion TR (492 000 €) wygenerowało:

- Zwiększenie wielkości działki o 31%,
- Zmniejszenie rozdrobnienia (ilość działek jednego właściciela) o 23%
- Wzrost liczby działek o optymalnych kształtach o 25%,
- 45 700 metrów nowych wybudowanych dróg dojazdowych do gruntów rolnych,
- Zmniejszone koszty pracy w poszczególnych gospodarstwach i transporcie o 7,8%,
- 24 300 metrów nowego systemu nawodnieniowego
- 8,2 milionów TL (4 miliony €) ogólnych inwestycji w prywatnych gospodarstwach
- 5 milionów TL (2,46 milionów €) prywatne (rolników) inwestycje wynikające ze scalenia gruntów.

Jako ilustrację prywatnych inwestycji wywołanych przez wdrożenie scalenia gruntów, są projekty realizowane przez poszczególnych rolników po scaleniu gruntów w systemy nawodnienia kropelkowego, ponieważ mają większe i bardziej produktywne działki, a ponadto mają dostęp do wody z systemu nawodnieniowego.

7.4. Ocena programów

Na poziomie programów scaleń, wiele krajów wdraża obszerne programy scaleń, nie mają wyraźnych efektów wpływu zainwestowanych środków. Jednakże istnieją kraje, które oceniają właściwe efekty, które wywołuje scalenie gruntów. Finlandia ocenia scalenia gruntów w dłuższej perspektywie. Narodowe biuro geodezji Finlandii bada 25 obszarów scaleń, oceniając takie kryteria jak liczba gospodarstw, grunty uprawiane rolnie, powierzchnie dzierżawione, liczba działek, średnia wielkość działki, odległość między siedliskiem a działką po drogach. Jednym z rezultatów oceny studium jest, że „struktura działek nie została zniszczona w obszarach, gdzie scalenie gruntów zostało zakończone 15 lat temu. (...) Badanie starszych projektów pokazuje, że przez ponad sto lat nie zmieniło struktury Fińskich działek” (Versinkas i inni, 2020). To studium potwierdza, że średnia powierzchnia działki pozostała prawie taka sama na niektórych obszarach i wskazuje niewielki wzrost w innych obszarach w okresie 100 lat po zakończeniu realizacji odpowiednich projektów.

Kraje Unii Europejskiej, które finansują projekty z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) współfinansowane z UE, wymagają oceniania jako część programu unijnego zgodnie z rozporządzeniem nr 1305/2013 na temat wsparcia dla obszarów wiejskich. Obowiązkowe oceny, zgodnie z EU, dostarczają poglądu jak środki w ramach PROW są wydawane na działania typu scalenia gruntów. Jednak ocena z punktu widzenia Unii Europejskiej powinna jedynie uzupełniać, a nie zastępować bardziej szczegółowe i technicznie skoncentrowane oceny prowadzone z inicjatywy odpowiednich organów w danym państwie.

7.5. Wnioski

Właściwe organy powinny ściśle monitorować wdrażanie poszczególnych projektów scaleniovych z punktu widzenia zrealizowanych działań i efektów. Przed zamknięciem operacyjnym każdy indywidualny projekt powinien zostać poddany ocenie w celu wyciągnięcia wniosków na potrzeby przyszłego dostosowania procedur i programu oraz krytycznej refleksji nad tym, czy pierwotne cele społeczno-przestrzenne i finansowo-ekonomiczne zostały osiągnięte w sposób wystarczający lub odpowiedni.

Biorąc pod uwagę to zalecenie, jasne jest, że od początku wymaga to od instytucji odpowiedzialnej opracowania planów monitorowania i oceny zarówno na poziomie programu, jak i projektów oraz zapewnienia, że plan zostanie wdrożony zgodnie z planami.

Zasadą jest, że wybrana próba 5-10% realizowanych projektów powinna zostać poddana szczegółowej ocenie skutków społeczno-gospodarczych po 2-3 latach od zakończenia projektów.

8. PRZYSZŁOŚĆ SCALEŃ GRUNTÓW

Autorzy: Walter de Vries, Marije Louwsma

W świetle zmiany klimatu i zwiększonej globalnej presji na bezpieczeństwo żywnościowe wynikającej z licznych kryzysów zrównoważone użytkowanie gruntów jest pilniejsze niż kiedykolwiek. Scalenie gruntów to instrument polityki gospodarowania gruntami, który umożliwia uwzględnienie zagospodarowania przestrzennego w spójny i kompleksowy sposób, integrując różne dziedziny polityki sektorowej. W oparciu o globalną praktykę scalenia gruntów i kontekst krajowy, publikacja ta zapewnia lepszy wgląd w główne aspekty scalenia gruntów.

Zakorzenione w tradycji rozwoju rolnictwa scalenia gruntów mogą wnieść znacznie więcej do obszarów wiejskich. Programy i projekty udowodniły, że scalenie gruntów może również dotyczyć na przykład przywracania przyrody, gospodarki wodnej i zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Niemniej jednak potrzebne są nowe zastosowania, aby uporać się ze skutkami zmian klimatycznych, które stają się coraz pilniejsze. Na przykład użytkowanie gruntów w deltach jest zagrożone na całym świecie ze względu na podnoszenie się poziomu morza i dodatkowe skutki, takie jak zasolenie, wyższy poziom wód gruntowych i ograniczona dostępność gruntów. Inne zauważone skutki zmiany klimatu to zmniejszone lub nieregularne przepływy rzeczne i wzorce opadów, co prowadzi do ograniczonej dostępności wody dla rolnictwa, przemysłu i konsumentów. Granica tego, jak obszary wiejskie są w stanie poradzić sobie ze skutkami zmian klimatycznych, została już prawie osiągnięta. Innym istotnym zjawiskiem jest wzrost liczby ludności w wielu krajach i dodatkowe skutki, takie jak urbanizacja – często wymagająca przekształcenia żyznych gruntów rolnych w obszary mieszkalne – oraz bardziej pilne zapotrzebowanie na bezpieczeństwo żywnościowe. Przejście na energię odnawialną ma również wpływ na użytkowanie gruntów, chociaż między regionami istnieją różnice geograficzne.

Zapotrzebowanie na grunty staje się bardziej zróżnicowane przestrzennie niż kiedykolwiek. Zmiany klimatyczne wymuszają przestrzenną zmianę układu użytkowania gruntów, co prowadzi do większego zapotrzebowania na grunty w poszczególnych regionach. Ponieważ negatywny wpływ zmian klimatycznych jest oczywisty, pojawia się pytanie, w jaki sposób może rozwinąć się scalenie gruntów w odpowiedzi na coraz większą złożoność i pilną potrzebę zrównoważonego rozwoju. Konieczne jest nowatorskie podejście, a scalenie gruntów jest jednym z instrumentów poszukiwania nowych ścieżek w kierunku zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie scalenie gruntów okazało się już odpowiednim instrumentem przeciwdziałania zmianom klimatycznym, zarówno w odniesieniu do adaptacji, jak i łagodzenia.

Jak pokazała ta publikacja, różnice geograficzne w stosowaniu scalenia gruntów występują, ponieważ wymagania i konteksty różnią się w zależności od lokalizacji. Ze względu na wspomniane wydarzenia różnice te mogą nawet stać się bardziej wyraźne w skali globalnej. Scalenie gruntów może sprzyjać dialogowi na temat optymalizacji użytkowania gruntów, zarówno w celu łagodzenia negatywnych skutków zmian klimatycznych, jak i maksymalnego zapobiegania im. Należy dokładniej zbadać, w jaki sposób przekłada się to na rzeczywistość. Oczekuje się, że potrzebne będą lokalne łańcuchy produkcji żywności, z krótkimi sieciami dystrybucji i oparte na standardach gospodarki o obiegu zamkniętym.

Wymiana praw do gruntów pomiędzy posiadaczami praw pozostaje podstawową zasadą scalenia gruntów. Niemniej jednak zasady przewodnie mogą ulec zmianie. Grunty mogą być wyceniane w różny sposób, na przykład w oparciu o zmieniające się spojrzenie na ziemię jako towar. Zaawansowanie techniczne instrumentu może prowadzić jedną ścieżką, natomiast równość społeczno-gospodarcza – tj. dostęp do gruntów – może prowadzić innymi ścieżkami. Ostatecznie zagadkę nadal należy rozwiązać ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, równoważąc obecne i przyszłe potrzeby w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.