

Jarosław Tworzydło

**WYKORZYSTANIE FUNDUSZY UNIJNYCH
W PRACACH SCALENIOWYCH
OBSZARÓW WIEJSKICH**

***USE OF EUROPEAN UNION FUNDS IN THE WORK
OF RURAL MERGE PROPERTIES***

Streszczenie

Przedmiotem pracy jest problematyka finansowania projektów europejskich w zakresie scalania gruntów, będącym częścią jednego z Sektorowych Programów Operacyjnych. Przeprowadzono rachunek efektywności projektu europejskiego z punktu widzenia geodezji i ekonomii. Do analizy wybrano 26 gospodarstw wsi Hawłowice, dla których wykonano badania, określające stan struktury przestrzennej gruntów przed i po scaleniu. Ważną częścią opracowania jest analiza kosztów i korzyści jako najlepszego sposobu określenia opłacalności przedsięwzięć inwestycyjnych.

Słowa kluczowe: scalenie nieruchomości, fundusze strukturalne

Summary

The subject of the thesis is the issue of funding of European projects on land consolidation, part of one of the Sectoral Operational Programmes. To achieve this performance made on behalf of the European project in terms of surveying and economics. For analysis, 26 selected rural households Hawłowice for which research was conducted, determining the state of the spatial structure of land before and after the merge. The main part of the paper is to analyze the costs and benefits as the best way to determine the profitability of investment projects.

Key words: merge property, structural funds

WSTĘP

Przystąpienie Polski do struktur europejskich było jednym z najważniejszych i przełomowych punktów współczesnej historii naszego kraju. Okres przedakcesyjny zmobilizował władze do podjęcia szeregu zadań, by członkostwo w Unii Europejskiej przyniosło jak najlepsze rezultaty. Liczne przedsięwzięcia unijne (zwłaszcza te po roku 2005) spowodowały, iż Polska znalazła się w szerokim obszarze wsparcia programowego na różnych płaszczyznach gospodarki narodowej. Jedną z takich stref jest rolnicza przestrzeń produkcyjna, której poprawa w momencie wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, stała się kwestią priorytetową. Zobowiązano się wprowadzić nowe technologie produkcji, nowoczesne techniki wytwarzania a z punktu widzenia geodezji udoskonalić strukturę władania, użytkowania i rozdrobnienia gruntów poprzez wykonanie zabiegów scalenia.

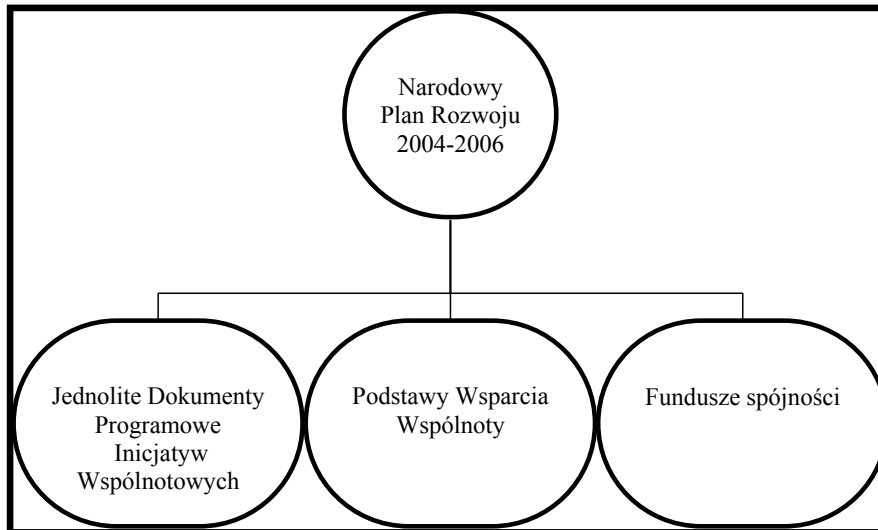
Celem pracy jest przybliżenie procedury scalenia nieruchomości z wykorzystaniem środków europejskich, jako nowoczesnej techniki wykonywania tychże prac, zwłaszcza na południu naszego kraju. Do analizy zostaną (po części) wykorzystane badania przeprowadzone na potrzeby pracy dyplomowej (Tworzydło, 2010)”. Przeanalizowano w niej scalenie nieruchomości wykonane we wsi Hawłowice, w powiecie jarosławskim. Scalenie przeprowadzono w latach 2005-2008 z wykorzystaniem Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich 2004-2006”, w którym pod punktem 2.2 przedstawione jest działanie „Scalenie gruntów”. Określa on strategię i kierunki działań w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich i ma na celu realizację Narodowego Planu Rozwoju.

Nasz kraj jest pełnoprawnym członkiem Unii od pięciu lat, dlatego takie przedsięwzięcia nie są jeszcze prowadzone na szeroką skalę. Jednakże różnorodne projekty współfinansowane ze środków Wspólnoty wpisały się jako element wspomagający rozwój gospodarczy i społeczny Polski. Ich różnorodność powoduje dokonanie doboru właściwej metody realizacji tego typu działań, czyli metodyki zarządzania projektem europejskim, o czym wspomniano w niniejszej pracy.

FINANSOWANIE OAZ RACHUNEK EFEKTYWNOŚCI PROJEKTU EUROPEJSKIEGO

Projekty europejskie realizowane są m.in. w ramach funduszy strukturalnych. Stanowią one instrumenty polityki strukturalnej Unii Europejskiej a ich zadanie polega na wspieraniu zadań restrukturyzacji i modernizacji różnych dziedzin życia gospodarczego i ekonomicznego krajów członkowskich. Dokumentem zawierającym system wdrażania oraz wysokość jego wsparcia finanso-

wego w oparciu o fundusze strukturalne w Polsce na lata 2004-2006 był Narodowy Plan Rozwoju, którego strukturę przedstawia poniższy diagram.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006, Warszawa, 2003.

Rysunek 1. Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006
Figure 1. National Development Plan 2004–2006

Kluczowym dokumentem dla uzyskania właściwej oceny efektywności projektu scalenia nieruchomości, są Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW), które przede wszystkim określają kierunki i wysokość pomocy uzyskanej z funduszy strukturalnych dla przeprowadzenia zamierzonych celów. W ramach PWW wyodrębniono siedem sektorowych programów operacyjnych. Jednym z nich jest Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, obejmujący całość prac geodezyjnych. W nim też znajduje się odrębny punkt dotyczący scalenia gruntów. Działania takie są finansowane z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF) – Sekcji Orientacji, maksymalnie wynoszą 80% oraz środków budżetu państwa – minimalnie 20% (źródło: Rozporządzenie Rady WE nr 1260/1999). Przeliczając to na walutę europejską, wsparcie finansowe Wspólnoty wynosi 17 mln euro, zaś krajowe 4,25 mln euro. W sumie daje to kwotę 21,25 mln euro. Tabela 1 pokazuje koszty realizacji projektu we wsi Hańwówce z wyszczególnieniem kolejnych lat jego wykonania.

Tabela 1. Koszty realizacji projektu
Table 1. Cost of project

Lp.	Rodzaj kosztów	Łączne koszty projektu [zł]	Koszty w poszczególnych latach [zł]			
			2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
1.	Koszty opracowania projektu scalenia.	1622379	211895	775354	635130	-
2.	Zagospodarowanie poscaleniowe związane z organizacją rolniczej przestrzeni produkcyjnej.	4206670	-	87450	1970120	2149100
3.	Koszty ogólne związane z przygotowaniem i realizacją projektu scalenia.	156091	28040	11091	69345	47615

Źródło: Wniosek o dofinansowanie realizacji projektu w zakresie działania „Scalanie gruntów”.

Na koszty kwalifikowalne (K) projektu składają się: koszty inwestycyjne (Ki) oraz koszty ogólne (Ko). Ich suma daje całkowity koszt realizacji prac scaleniowych.

$$K = Ko + Ki$$

Koszty inwestycyjne związane są z realizacją poszczególnych etapów projektu jak analizy istniejącej dokumentacji geodezyjno – kartograficznej, pomiarów i stabilizacji nowych granic nieruchomości, prace związane z urządzeniem dróg, rowów melioracyjnych itp. Natomiast koszty ogólne dotyczą przygotowania i realizacji projektu (zaświadczenia, pozwolenia, nadzór budowlany itp.). W Hawłowicach 97% kosztów kwalifikowalnych stanowią koszty inwestycyjne – 5 829 049 zł. Pozostałe 3% (156 091 zł) stanowią koszty ogólne.

W celu ułatwienia przeprowadzenia rachunku efektywności projektu europejskiego sporządza się różnego rodzaju pomocnicze zestawienia, najczęściej w formie diagramów lub tabel. Jednym z nich jest prezentowane zestawienie rzeczowo – finansowe projektu. Każde takie wyszczególnienie musi zostać we wniosku szczegółowo zanalizowane, aby wskazać merytoryczne podstawy do jego przeprowadzenia, ze wskazaniem przybliżonej kwoty potrzebnej na jego zrealizowanie. We wniosku określającym zakres scalenia gruntów we wsi Hawłowice, taki wykaz został przeprowadzony. Zgodnie z nim największą kwotę przeznaczono na budowę i modernizację dróg (ponad 3,4 mln zł), gdyż układ komunikacyjny wymagał gruntownej przebudowy. Około 880 tys. zł przeznaczono na wykonanie dokumentacji geodezyjno – prawnej, m.in. sporządzenie rejestrów szacunkowych gruntów przed i po scaleniu oraz badanie ksiąg wieczystych. Rozłokowanie kosztów kwalifikowalnych na poszczególne etapy (wniosek dotyczący dofinansowania przewidywał ich 20) pomogło organom wykonującym scalenie przewidzieć, w jakim przedziale czasowym dofinansowanie

projektu będzie największe. Jest to dokładnie określone w wyszczególnieniu zakresu rzeczowego zestawienia finansowego (tab. 2). Analizując różnego typu zależności między poszczególnymi etapami rodzajów prac, można dokładnie przygotować się do zbadania całego przedsięwzięcia pod względem finansowo – geodezyjnym.

Tabela 2. Zestawienie rzeczowo – finansowe projektu
Table 2. Statement by collateral - financial project

Lp.	Wyszczególnienie zakresu rzeczowego	Mierniki rzeczowe		Koszty kwalifikowalne projektu (w zł)
		Jedn. miary	Ilość/liczba	ogółem
I	Koszty inwestycyjne (Ki)			
1.	Analiza i ocena materiałów geodezyjno - kartograficznych	ha	812	32994
2.	Opracowanie dokumentacji związanej z oceną wpływu scalenia gruntów na środowisko	ha	812	5684
3.	Pomiary niezbędne do opracowania projektu scalenia	ha	812	338187
4.	Sporządzenie dokumentacji geodezyjno - prawnej	ha	812	882583
5.	Stabilizacja nowych granic nieruchomości	ha	812	362931
6.	Budowa urządzeń – przepusty zjazdowe do działek	sztuka	265	318000
7.	Prace melioracyjne - rowy	km	7,5	123750
8.	Budowa i przebudowa dróg	km	26,6	3423420
9.	Mostki i przepusty pod drogami	sztuka	14	49000
10.	Budowa ścieżek konnych	km	2,5	7500
11.	Rekultywacja gruntów	ha	50	285000
Suma kosztów inwestycyjnych:				5829049
II	Koszty ogólne (Ko)			156091
III	Suma kosztów kwalifikowanych projektu (Ki + Ko)			5985140

Zródło: Wniosek o dofinansowanie projektu realizacji projektu w zakresie działania „Scalenie gruntów”.

Wśród wielu metod oceny rachunku efektywności projektu europejskiego na uwagę zasługuje analiza kosztów i korzyści, zwana metodą CBA (ang. Cost Benefit Analysis), wskazywana jako jedna z najlepszych dla oceny przedsięwzięć z dziedzin rolniczych bądź technicznych, zatem scalenia też się do nich zaliczają [Trocki, Grucza 2007]. Matematyczny algorytm analizy CBA można wyrazić następująco:

$$PVC = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+k)^t}$$

$$PVB = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+k)^t}$$

$$CBA = PVB - PVC$$

gdzie:

PVC – koszty w czasie t,

PVB – korzyści w czasie t,

t – horyzont czasowy projektu od 0 do n,

k – stopa dyskonta.

Projekt europejski jest ekonomicznie opłacalny, jeśli zachodzi zależność $CBA > 0$. Toteż do przeprowadzenia takiej analizy niezbędne jest wyrażenie zarówno kosztów jak i korzyści w formie pieniężnej.

OCENA PRZEBUDOWY STRUKTURY PRZESTRZENNEJ GRUNTÓW GOSPODARSTW INDYWIDUALNYCH WSI HAWŁOWICE

Dla określenia oceny przebudowy struktury przestrzennej gruntów gospodarstw wsi Hawłowice zebrano dane w 26-ciu gospodarstwach. Źródłem informacji były rejestry szacunku porównawczego gruntów przed i po scaleniu, z których uzyskano dane dotyczące liczby działek i ich powierzchni. Następnie, korzystając z map ewidencyjnych obszaru wsi przed i po scaleniu, określono wskaźnik wydłużenia działek, dzieląc szerokość każdej z nich przez ich długość. Dodatkowe informacje potrzebne do określenia stopnia przebudowy badanych nieruchomości rolnych stanowił dostęp każdej z nich do drogi oraz kształt działek. Analizując „przyległość” do drogi stwierdzono, iż 79,7% wszystkich działek przed scaleniem dostęp do dróg posiadało. Były to głównie drogi obsługi rolniczej, w większości utwardzone i uregulowane. Zdarzały się jednak nieruchomości, w których żadna działka nie była przyległa do drogi.

Lepszą sytuację przedstawiła analiza kształtu wybranych działek; 84,7% z nich było działkami regularnymi. W większości miały kształt wydłużony w kierunku wschód – zachód bądź były zbliżone do kwadratu.

Po wykonaniu zabiegu scalenia sytuacja się poprawiła. 100% przedstawionych działek uzyskało dostęp do dróg. Były to drogi istniejące i zmodernizowane lub drogi powstałe w wyniku prac urządzeniowo – rolnych. Również kształt działek uległ poprawie – 88,4% z nich uzyskało kształt regularny, zbliżony do prostokąta wydłużonego w kierunku wschód – zachód.

Wszystkie pięć cech diagnostycznych, czyli: liczba działek, średnia powierzchnia, wskaźnik wydłużenia, procentowy udział działek nieregularnych oraz procentowy udział działek bez dojazdu posłużyło do oceny przebudowy struktury przestrzennej analizowanych gospodarstw. Określone i obliczone

wartości cech porównuje się z ich wielkościami wzorcowymi [Noga 2001]. Zastosowano 5-cio stopniowy model ukształtowania gruntów, pozwalający określić parametry techniczno – przestrzenne działek przez porównanie stanu istniejącego z danymi z modelu. Wykorzystując metodę punktową odczytuje się stopień zorganizowania poszczególnych cech gospodarstw, całych gospodarstw rolnych jak również wsi reprezentowanej przez wybrane do analizy gospodarstwa. Na podstawie takiej analizy określa się, które cechy odznaczają się największą wadliwością, co z kolei pozwala ukierunkować procesy scalenia na poprawę najbardziej zdewastowanych elementów wsi. Punktowa ocena gruntów przed scalem dała wynik dostateczny (2,7 punktów). Nie jest to zły wynik, gdyż w literaturze można spotkać wsie o dużo gorszej strukturze przestrzennej [Noga 2001].

Należało jednak przeanalizować poszczególne cechy diagnostyczne charakteryzujące wieś Hawłowice. Najmniejszą wartością punktów odznacza się cecha liczby działek, na podstawie tego wyniku zakwalifikowano ją do stopnia optymalnego. Niską punktację nadano również średniej powierzchni działek. Obie te cechy otrzymały status „dobry”. Nieco gorzej wygląda sprawa wskaźnika wydłużenia działek, choć należy tu mieć na uwadze ich przestrzenne rozmieszczenie. Zdecydowana większość wsi podzielona jest na wydłużone działki, czyli wąskie i długie, stąd taki wynik tej cechy. Najgorszą sytuację wykazał procentowy udział działek nieregularnych oraz procentowy udział działek bez dojazdu. Stopień ich oceny jest wadliwy.

Chcąc pokazać stopień ukształtowania poszczególnych cech elementarnych w gospodarstwach należało zwrócić uwagę na przewagę stopnia dostatecznego, który to pokrywa się z ogólną analizą punktową Hawłowic. Z oczywistych względów do badania poziomu ukształtowania wsi po scalem, wzięto te same pozycje rejestrowe co przed scalem. Wynik jest zadowalający, gdyż poprawiła się ich średnia ocena o jedną rangę (2,1 – stopień ukształtowania dobry). Również poszczególne cechy bazowe uległy poprawie. Liczba działek oraz średnia wartość gospodarstwa otrzymały wartości poniżej 1,5 punktu, co klasyfikuje je na poziomie optymalnym, czyli w najlepszym. Poprawie uległ również wskaźnik wydłużenia oraz procentowy udział działek bez dojazdu, co jest wynikiem prac urzędzenioworolnych. Najbardziej poprawił się kształt działek. Jednak dla kilku nieruchomości prace scaleniowe nie poprawiły ukształtowania. Powodem jest ukształtowanie terenu i jego deniwelacje.

Do analizy wybrano niewielką losowo liczbę pozycji rejestrowych. Jednak otrzymane wyniki można interpretować dla całego obszaru scalenia, traktując je jako reprezentacyjną próbę ze zbioru wszystkich pozycji. Taka metodologia postępowania pozwala scharakteryzować większą liczbę wsi oraz przeprowadzać wieloaspektowe prace badawcze.

WNIOSKI KOŃCOWE

Z przeprowadzonych badań dotyczących scalenia i wymiany gruntów we wsi Hawłowice, realizowanego z funduszy europejskich nasunęły się ważne spostrzeżenia i wnioski:

1. Obszar wsi Hawłowice był podzielony na 1472 działki. Połowa z nich mieściła się w przedziale powierzchniowym do 0,30 ha, zaś ich powierzchnia stanowiła zaledwie 12,2% ogółu. Po zakończeniu prac scaleniowych, liczba działek zmniejszyła się do 931, co stanowi zadowalający rezultat. Procentowy udział działek najmniejszych zmalał 3-krotnie, zaś ich powierzchnia 4-krotnie. Zmniejszyły się również udziały ilościowe i powierzchniowe działek w zakresie 10-30 arów. Zatem można powiedzieć, że pod względem ilościowym i powierzchniowym rozdrobnienie działek uległo poprawie. Scalenie przyczyniło się do polepszenia struktury przestrzennej wsi. Rozwiązano również problem dróg transportu rolnego, melioracji itp.

2. Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwoju Obszarów Wiejskich” okazał się niezwykle ważnym dokumentem, pozwalającym w skrupulatny sposób przeprowadzać prace scaleniowe lub scaleniowo-wymienne.

3. Zastosowana metoda analizy kosztów i korzyści CBA okazuje się być najodpowiedniejszą do tego typu przedsięwzięć, gdyż jest analizą wszechstronną. Określa korzyści i koszty dla lokalnych społeczności wiejskich oraz może być stosowana nie tylko przez ekonomistów.

BIBLIOGRAFIA

- Noga K., Metodyka programowania i realizacji prac scalenia i wymiany gruntów w ujęciu kompleksowym, Szkoła Wiedzy o Terenie, Kraków, 2001.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Warszawa, 2003.
- Rozporządzenie Rady WE nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące Funduszy strukturalnych.
- Trocki M., Grucza B., Zarządzanie projektem europejskim, PWE, Warszawa, 2007.
- Tworzydło J. Ocena efektywności scalenia nieruchomości z wykorzystaniem środków unijnych, praca magisterska, Katedra Geodezji Rolnej, Katastru i Fotogrametrii, UR Kraków, 2010.
- Ustawa z dnia 27 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (jedn. tekst Dz.U. Nr 178 z 2003 r. poz. 1749 z póź. zm.).
- Wniosek o dofinansowanie realizacji projektu w zakresie działania „Scalenie gruntów”, Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwoju Obszaru Wiejskich”, punkt 2.2 „Scalenie gruntów”.

Mgr inż. Jarosław Tworzydło
Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie
Katedra Geodezji Rolnej, Katastru i Fotogrametrii
Ul. Balicka 253a
30-198 Kraków
jarektworzydlo@gmail.com
tel. 694 535 575

Recenzent: *Prof. dr hab. inż. Krzysztof Gawroński*