

KAIMO PLĖTROS PERSPEKTYVOS ATNAUJINUS NACIONALINĘ ŽEMĖS KONSOLIDACIJOS STRATEGIJĄ

Karolina BARANAUSKAITĖ, Vytauto Didžiojo universitetas, Žemės ūkio akademija, Inžinerijos fakultetas, el. paštas: karolina.baranauskaite1@vdu.lt

Giedrius PAŠAKARNIS, Vytauto Didžiojo universitetas, Žemės ūkio akademija, Inžinerijos fakultetas, el. paštas: giedrius.pasakarnis@vdu.lt

Santrauka

Tyrimo tikslas – išanalizuoti Lietuvos kaimo plėtros perspektyvas atnaujinus Nacionalinę žemės konsolidacijos strategiją pagal kitų šalių pavyzdžius. Tyrimo tikslui įgyvendinti buvo naudojami teoriniai ir empiriniai tyrimų metodai: mokslinės, publicistinės bei viešojo pobūdžio literatūros analizės metodas, taip pat atlikta teisės aktų analizė, siekiant išsiaiškinti analizuojamų šalių žemės konsolidacijos projektų įgyvendinimo principus, panaudotas lyginamosios analizės metodus. Palyginimui su Lietuva buvo pasirinkta Šiaurės Makedonija, kuri nuo 2014 m. tapo pavyzdine regiono šalimi ir šiuo metu jau turi pilnai veikiančią nacionalinę žemės konsolidacijos programą. Tyrimo metu įvertinus prioritetinių teritorijų žemės konsolidacijos projektams vykdyti vertinimo svarbą, siūloma tokio tipo vertinimą pagal kriterijus įtraukti į Lietuvos nacionalinę žemės konsolidacijos strategiją, kaip pagalbinę priemonę atrenkant projektų teritorijas. Straipsnio autorė vertinimą Lietuvoje siūlo atlikti kadastro vietovių lygmeniu, remiantis Šiaurės Makedonijos praktika, kai 2017 m. visoje šalyje buvo atliktas daugiakriterinis vertinimas, kuriuo siekta nustatyti tinkamiausias žemės konsolidacijos teritorijas Šiaurės Makedonijoje, bei pateikia argumentuotus kriterijus, kuriais remiantis būtų galima atlikti tokio tipo vertinimą Lietuvoje.

Reikšminiai žodžiai: žemės konsolidacija, žemės konsolidacijos strategija, kaimo plėtra, daugiakriterinis vertinimas.

Įvadas

Europos Sąjungos kaimo plėtros politikoje įtraukta žemės konsolidacija – priemonė drauge spręsti ūkių konkurencingumo didinimo, aplinkos apsaugos, kraštovaizdžio, gamtos ir kultūros paveldo puoselėjimo, racionalaus gamtos išteklių naudojimo ir gyvenimo kokybės kaime gerinimo klausimus (Lietuvos Respublikos..., 2010). Jau virš 100 metų daugelyje Europos valstybių (Danijoje, Švedijoje, Olandijoje ir kt.) yra vykdoma žemės konsolidacija, šios šalys turi nusistovėjusias ir ilgametes tradicijas, kurios yra sektinas pavyzdys Baltijos šalims, kurios tokios praktikos neturi, ir turi tokių problemų, kurias galima išspręsti per žemės konsolidacijos projektus. Vienas iš etapų sėkmingo žemės konsolidacijos proceso link – sukurta ir patvirtinta žemės konsolidacijos strategija (Hartvigsen, 2018).

Jungtinių Tautų Maisto ir žemės ūkio organizacija (FAO) patirtis yra labai svarbi kiekvienai šaliai, norinčiai turėti veikiančią nacionalinę žemės konsolidacijos programą. Organizacija skatina darnų ir tvarų žemės ūkio vystymąsi visame pasaulyje. FAO pateikiamos gairės ir dokumentai yra parengti atsižvelgiant į tarptautines geriausias praktikas, siekiant plėtoti efektyvų ir tvarų žemės valdymą, įskaitant ir žemės konsolidaciją, ir gali būti naudingi nacionalinių strategijų formavime.

- 2020 m. buvo paruoštos žemės konsolidacijos metodinės gairės, remiantis Europos teisinio reguliavimo praktika. Remiantis šiomis gairėmis, galima gauti išsamesnį supratimą apie teisinius, institucinius, techninius aspektus, konsultavimosi procesus su vietos gyventojais, finansavimo galimybes, susijusias su žemės konsolidacija.
- 2012 m. parengtos savanoriškos gairės dėl atsakingo žemės, žuvininkystės ir miškų nuosavybės valdymo, atsižvelgiant į nacionalinį aprūpinimą maistu, buvo atnaujintos 2022 m. Šios gairės suteikia išsamų supratimą, apima rekomendacijas ir principus, skirtus skatinti skaidrų, teisingą, veiksmingą ir darnų žemės, žvejybos ir miškų valdymą. Remiantis šiomis gairėmis, galima padėti užtikrinti, kad žemės konsolidacija būtų vykdoma sąžiningai ir atsižvelgiant į vietos bendruomenių interesus, o tai yra svarbu siekiant ilgalaikės tvarios žemės ūkio plėtros ir maisto saugumo.

Lietuvai labai svarbu pasinaudoti FAO sukaupta pasaulio šalių patirtimi, todėl svarbu atsižvelgti į rekomendacijas, kad šalyje būtų paspartintas žemės konsolidacijos procesas, užtikrintas racionali žemės valdymas.

Temos aktualumas – 2008 m. Vyriausybė patvirtino Lietuvos Nacionalinę žemės konsolidacijos strategiją. Strategijos tarpinis vertinimas buvo numatytas 2015 m., tačiau iki šiol nėra atliktas. Po projektų rengimo nebuvo aptarimų ir teisės aktų taisymo, kas yra svarbu siekiant bendrų tikslų sėkmingos konsolidacijos link. Pasikeitė finansavimo periodai. Kitos šalys su FAO pagalba rengia arba atnauja savo nacionalines žemės konsolidacijos strategijas. Šie argumentai rodo mokslinio tyrimo poreikį.

Temos naujumas – tema nebuvo nagrinėta Lietuvos mokslininkų, o tuo tarpu FAO neseniai parengė dvi gaires pagal naujausias šalių praktikas ir šiandienos aktualijas.

Tyrimo tikslas – išanalizuoti Lietuvos kaimo plėtros perspektyvas atnaujinus Nacionalinę žemės konsolidacijos strategiją pagal kitų šalių pavyzdžius.

Išsikeltam tikslui pasiekti sprendžiami šie **uždaviniai**:

1. Parengti pasiūlymus dėl Lietuvos Nacionalinės žemės konsolidacijos strategijos tobulinimo, remiantis kitų šalių praktika.

Tyrimų objektas ir metodai

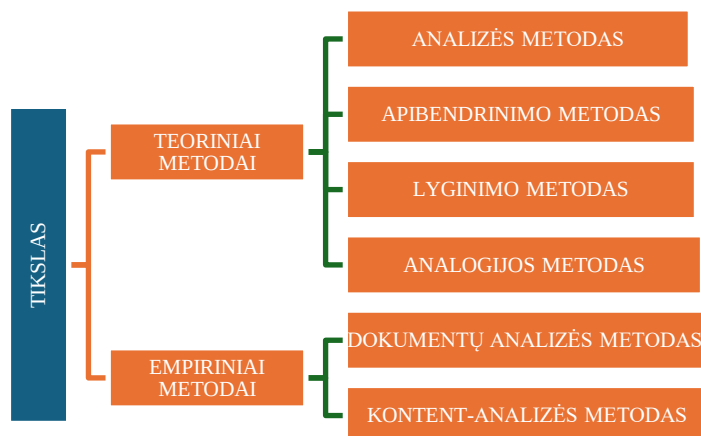
Tyrimo objektas – Lietuvos Nacionalinė žemės konsolidacijos strategija. 2008 m. Vyriausybė patvirtino Nacionalinę žemės konsolidacijos strategiją, kurios tikslas – sudaryti sėkmingos žemės konsolidacijos sąlygas ir numatyti reikiamas priemones. Tikslui užtikrinti reikalinga nuolat stebėti, kaip vyksta, ir, esant poreikiui, koreguoti numatytas priemones. Nacionalinės žemės konsolidacijos strategijos objektas – Lietuvos teritorijos kaimo gyvenamosios vietovės.

Strategijos įgyvendinimo laikotarpis – 2008–2028 m. Atkreiptinas dėmesys, kad iki numatyto įgyvendinimo laikotarpio pabaigos liko 4 metai, todėl yra tinkamas laikas apžvelgti, kaip žemės konsolidacijos strategijos tikslai ir uždaviniai buvo įgyvendinami.

Po strategijos parengimo ir po 2015 metų, kai turėjo būti atliktas strategijos tarpinis vertinimas, buvo parengti 8 žemės konsolidacijos projektai, į kuriuos buvo įtrauktas ir viešųjų erdvių kūrimas, tvarkymas bei 2015 m. buvo užbaiginėjami paskutiniai 16 žemės konsolidacijos projektų, kurie buvo pradėti vykdyti 2007–2013 m. finansavimo periode. Šie argumentai rodo, kad buvo pavyzdžių, kuriais galėjo būti peržiūrima ir atnaujinama žemės konsolidacijos rengimo tvarka numatytais 2015 m. Svarbu paminėti ir tai, kad jau buvo įsteigtas VŽF (dabar – Žemės ūkio duomenų centras), kuris buvo numatytas įsteigti parengtoje 2008 m. žemės konsolidacijos strategijoje.

Tyrimo metu palyginimui su Lietuva buvo pasirinkta Šiaurės Makedonija. Nuo 2014 m. Šiaurės Makedonija tapo pavyzdine regiono šalimi, kurioje teikiama FAO konsultacinė parama žemės konsolidacijai: 2014–2017 m. FAO padėjo įgyvendinti bandomuosius žemės konsolidacijos projektus, išbandant žemės konsolidacijos teisinę sistemą; 2017–2022 m. įvykdytas MAINLAND projektas ir šiuo metu vykdomas antrasis Europos Sąjungos finansuojamas žemės konsolidacijos projektas, kuris numatytas užbaigti 2023 m. (Hartvigsen ir kt., 2023).

Svarbu paminėti ir dar keletą argumentų, kodėl Lietuvai svarbu remtis Šiaurės Makedonijos praktika: Šiaurės Makedonija yra paskutinė iš šalių, prie kurių FAO darbavosi nuo strategijos parengimo iki projektų įgyvendinimo, o taip pat pritaikė visa, kas patikimai veikia Vakarų Europoje. FAO dėka Šiaurės Makedonija turi pilnai veikiančią nacionalinę žemės konsolidacijos programą; kai FAO 2020 m. rengė žemės konsolidacijos metodines gaires „Legal guide on land consolidation: Based on regulatory practices in Europe“, daug kur buvo referuojama į Šiaurės Makedonijos patirtį, rengiant žemės konsolidacijos projektus; 2022 m. gegužės 25–27 d. FAO organizavo 13-ąjį tarptautinį simpoziumą LANDNET Skopjė (Šiaurės Makedonijoje). Simpoziumas vyko būtent žemės konsolidacijos tema Šiaurės Makedonijoje, kuriame buvo demonstruojama visiems kitų šalių ekspertams, kaip sėkmingo žemės konsolidacijos įvedimo pavyzdys (FAO, 2022).



1 pav. Tyrimo schema (sudaryta darbo autorės)

Darbe atliktas kokybinis tyrimo metodas. Kokybiniai tyrimo metodai, bendriausia sociologine prasme, reiškia tokį kokybinės analizės tyrimo ir jo rezultatų išraiškos pobūdį, kuriame pagrindinis akcentas daromas, remiantis teorinės sociologijos, tradicinės filosofijos, logikos priemonėmis, jų kategorijų ir sąvokų aparatu, istoriniu palyginimu, individualaus stebėjimo, apklausos, intuicijos, oficialių ir asmeninių dokumentų panaudojimo patirtimi, publicistinių ir meninių teiginių, išvadų ir rekomendacijų pagrindimo būdais (Socialinių mokslų..., 2003).

Tyrimo tikslui įgyvendinti buvo naudojami teoriniai ir empiriniai tyrimų metodai: literatūros šaltinių analizės metodas, apibendrinimo, lyginimo, teisės aktų analizės metodai, siekiant išsiaiškinti analizuojamų šalių žemės konsolidacijos projektų įgyvendinimo principus. Lyginamosios analizės metodas – tarp analizuojamų šalių siekiant išskirti pagrindinius panašumus ir skirtumus.

Tyrimų rezultatai ir jų aptarimas

Daugelio regiono šalių patirtis rodo, kad sukurti pilnai veikiančią nacionalinę žemės konsolidacijos programą dažnai yra ilgas ir ne visada paprastas procesas, taip pat sudėtingesnis, nei tikėtasi prieš 10–15 m., kai buvo pradėta FAO

regioninė žemės konsolidacijos programa (Hartvigsen, 2018). Autorius Hartvigsen (2018) straipsnyje „FAO parama žemės konsolidacijai Europoje ir centrinėje Azijoje 2000–2018 m. – patirtis ir kelias į priekį“ išskiria optimalų procesą nuo žemės konsolidacijos įvedimo iki veiklos programos, kuris suskirstytas į šešis pagrindinius etapus:

1. Pirmieji bandomieji žemės konsolidacijos projektai laikantis galiojančių teisės aktų;
2. Sukurta ir patvirtinta žemės konsolidacijos strategija;
3. Sukurtas ir priimtas žemės konsolidacijos įstatymas;
4. Sukurtų teisės aktų išbandymas žemės konsolidacijos projekte;
5. Galutinis teisės aktų ir procedūrų koregavimas;
6. Veikianti nacionalinė žemės konsolidacija.

Straipsnyje rekomenduojama jau nuo pat pradžių žemės konsolidacijos priemonę sukurti taip, kad vėlesnėse plėtros stadijose būtų galima siekti daugiau ir įvairių tikslų. Tai dažnai ilgas ir nepaprastas procesas (Hartvigsen, 2018).

Pirmasis bandomasis žemės konsolidacijos projektas Lietuvoje buvo vykdomas 2000–2001 m., kurį vykdė Danijos maisto, žemės ūkio ir žuvininkystės ministerijos Žemės konsolidacijos skyrius ir Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos. Šio projekto metu didžiausias dėmesys buvo skiriamas žemės sklypų perskirstymo procesui reikiamos teisinės bazės pagrindinių principų nustatymui. Antruoju bandomuoju žemės konsolidacijos projektu „Žemės konsolidacija – instrumentas subalansuotai kaimo plėtrai“, kuris buvo vykdomas 2002–2004 m., buvo siekta į žemės konsolidacijos procesą įtraukti ir kitas kaimo plėtros priemones (Lietuvos Respublikos..., 2010).

2008 m. Vyriausybė patvirtino Lietuvos Nacionalinę žemės konsolidacijos strategiją, kurios pagrindinis tikslas – sudaryti sąlygas sėkmingai konsoliduoti žemę, numatyti priemones, užtikrinančias racionalų žemės naudojimą ir infrastruktūros plėtrą, didinančias ūkių konkurencingumą, saugančias aplinką, puoselėjančias kultūros paveldą ir kraštovaizdį, skatinančias alternatyviąją veiklą (Lietuvos Respublikos..., 2010).

Gerai apgalvotų ir veiksmingų žemės konsolidacijos teisės aktų rengimas ir priėmimas šalyse yra kertinis akmuo rengiant nacionalinę programą (Hartvigsen, 2018). Taip pat, remiantis Azerbaidžano patirtimi, rengiant žemės konsolidacijos programą šalyje, svarbu atsižvelgti į šiuos aspektus rengiant ar atnaujinant bei juos įtraukiant į nacionalines žemės konsolidacijos strategijas: žemės konsolidacijos tikslą bei principus; žemės konsolidacijos metodus, kadangi skirtingose šalyse yra taikomi skirtingi žemės konsolidacijos metodai; organizacinės ir institucinės struktūros sistema, bendradarbiavimą; žemės konsolidacijos etapus bei procesą; terminus; finansavimą; žemės konsolidacijos projektų apjungimą su kitais žemės tvarkymo būdais (Hartvigsen ir kt., 2020). Remiantis Europos šalių praktika, FAO parengtose žemės konsolidacijos gairėse pabrėžiama, kad žemės konsolidacijos strategijose turėtų būti nustatyti terminai ir jos turėtų būti periodiškai peržiūrimos. Gairėse rekomenduojama žemės konsolidacijos strategiją priimti 10–15 m. laikotarpiui. Kai kuriose šalyse strategijos yra rengiamos penkeriems metams, Lietuva yra viena jų. Kai strategija yra parengiama trumpam laikotarpiui, kyla rizika, kad pasibaigus terminui nauja strategija nebus priimta arba peržiūřeta. Kaip ir įvyko Lietuvoje. Tokiais atvejais žemės konsolidacija būtų tęsiama be jokio tinkamo strateginio pagrindo, o tai paveiktų žemės konsolidacijos veiksmingumą šalyje (Veršinskas ir kt., 2020).

Lietuvos teisės aktai, kurie yra tiesiogiai susiję su žemės konsolidacija Lietuvoje, yra seniai neperžiūrėti ir reikalauja atnaujinimo, pasikeitę finansiniai periodai (tarpiniai žemės konsolidacijos strategijos vertinimai galėtų būti atliekami būtent tarp finansavimo periodų), įvyko kitų teisės aktų pakeitimų, įgauta nemažai patirties iš parengtų projektų (kas yra tobulintina, ką vertėtų keisti ir t. t.). Nacionalinės žemės konsolidacijos tarpinis vertinimas buvo numatytas 2015–aisiais metais, tačiau iki šiol nėra atliktas. Nebuvo aptarimų ir teisės aktų taisymo po projektų rengimo, kas yra svarbu siekiant bendrų tikslų sėkmingos konsolidacijos link.

1 lentelė. Įgyvendintų žemės konsolidacijos projektų skaičius (sudaryta darbo autorės pagal Tumalavičienė (2020))

Laikotarpis	Įgyvendintų projektų skaičius, vnt	Sklypų skaičius, vnt	Bendras plotas, ha
2004 - 2006	14	383	4 839
2007 - 2013	39	4486	46 229
2014 - 2020	8	1318	10 662

Nuo 2004 iki 2020-ųjų Lietuvoje parengta 61 žemės konsolidacijos projektas, kurių metu buvo konsoliduota daugiau nei 61 tūkst. ha šalies ploto (žr. 1 lentelę).

Kol Lietuvoje laukiame teisės aktų atnaujinimo ir žemės konsolidacijos strategijos tarpinio vertinimo, Šiaurės Makedonijoje nuo 2023 m. rengiama nauja Nacionalinė žemės konsolidacijos strategija 2023–2030 m., kuria tikimasi suteikti dar daugiau galimybių vykdant žemės konsolidacijos projektus daugiafunkciniu požiūriu.

Vakarų Europos šalyse vykdant žemės konsolidaciją, vis dažniau į procesą yra įtraukiamas daugiakriterinis prioritetinių teritorijų žemės konsolidacijos projektams rengti vertinimas, kuriami žemėlapiai, kuriais siekiama nustatyti tinkamiausias žemės konsolidacijos teritorijas. Vertinimas gali būti atliekamas savivaldybių ar kadastro vietovių lygmeniu (Pašakarnis ir kt., 2023).

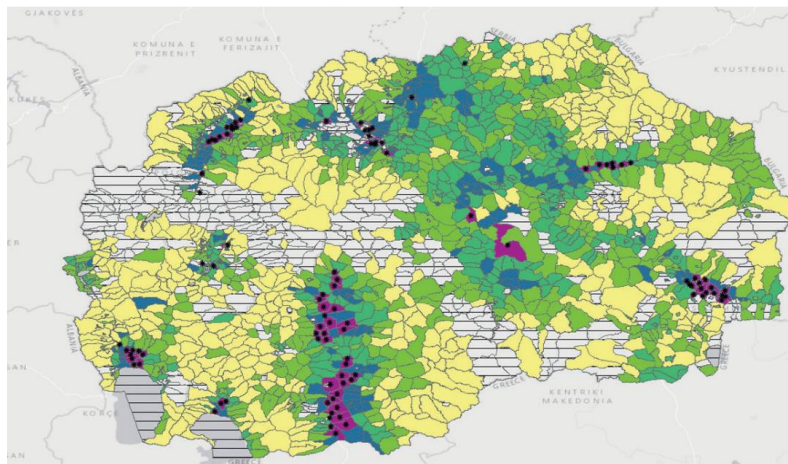
Prioritetinių teritorijų potencialo žemėlapiai yra esminė priemonė, padedanti vizualiai pateikti ir suprasti informaciją apie žemės konsolidacijos galimybes, žemės naudojimą, infrastruktūros, drenažo ir drėkinimo sistemų poreikį teritorijose. Žemėlapiai padeda įgyvendinti strategijas, kurios optimizuoja žemės naudojimą, gerina žemės nuosavybės struktūrą ir prisideda prie tvaraus teritorijų vystymo (Hartvigsen ir kt., 2023).

Vertinimas padeda identifikuoti prioritetines vietas, kuriose žemės konsolidacija turėtų didžiausią teigiamą poveikį teritorijai, padeda efektyviai struktūrizuoti ir organizuoti žemės konsolidacijos projektus, atsižvelgiant į vietos

charakteristikas, poreikį. Tokių teritorijų atrinkimas gali būti naudojamas kaip pagrindinis dokumentas organizuojant žemės tvarkymo institucijų veiklą, užtikrinant skaidrumą skirstant paramos lėšas (Pašakarnis ir kt., 2023).

Tokio tipo vertinimas yra atliekamas analizuojant teritorijas pagal pasirinktus kriterijus. Kriterijai gali būti įvairūs: žemės susiskaidymo lygis, kuris rodo didesnę žemės konsolidacijos potencialą; vidutinis žemės sklypo dydis ir kt.

2017–2022 m. Šiaurės Makedonijoje vykdant žemės konsolidacijos projektą MAINLAD, viena iš pirmųjų projekto veiklų – 2017 m. visoje šalyje buvo atliktas daugiakriterinis vertinimas, kuriuo siekta nustatyti tinkamiausias žemės konsolidacijos teritorijas šalyje.



2 pav. Š. Makedonijoje atliktas daugiakriterinis vertinimas, siekiant nustatyti tinkamiausias šalies žemės konsolidacijos projektų teritorijas (Šaltinis: Hartvigsen ir kt., 2023)

Daugiakriterinis vertinimas buvo atliktas mažiausio šalies administracinio vieneto, kadastro vietovių, lygmeniu. Vertinimui atlikti buvo parinkti šie kriterijai:

1. Nuosavybės įregistravimo procentas;
2. Privačios žemės ūkio paskirties žemės procentinė dalis kadastrinėje vietovėje;
3. Vidutinis privačios žemės ūkio paskirties žemės sklypo dydis vietovėje;
4. Vidutinis valstybinės žemės ūkio paskirties žemės sklypo dydis vietovėje;
5. Vidutinis vienam savininkui tenkančių sklypų skaičius (žemės susiskaidymas);
6. Vidutinis žemės nuolydis vietovėje (siekiant išvengti kalnuotų vietovių);
7. Dirvožemio kokybė;
8. Vidutinis gyventojų tankumas.

Nustatytos tinkamiausios žemės konsolidacijai kadastro vietovės buvo panaudotos planuojant informavimo kompaniją, prieš skelbiant kvietimus vietos bendruomenėms dėl paraiškų teikimo, kad būtų nustatytos tinkamos žemės konsolidacijos projektų teritorijos. Dėl daugiakriterinio vertinimo galima sutaupyti laiko ir išlaidų, kadangi potencialios teritorijos žemės konsolidacijai vykdyti jau numatytos, o tai reiškia, kad institucijos, specialistai žino, kuriose teritorijose turėtų koncentruoti savo dėmesį, laiką, kitaip tariant, kuria kryptimi prioritetizuoti resursus. Šiaurės Makedonijoje daugiakriterinio vertinimo žemėlapis tapo geru pagrindu tinkamoms projekto teritorijoms nustatyti (Hartvigsen ir kt., 2023).

Įvertinus prioritетinių teritorijų žemės konsolidacijos projektams vykdyti vertinimo svarbą, pasiteisinusią kitoje šalyje ir rekomenduojamą FAO, siūloma tokio tipo vertinimą pagal kriterijus įtraukti į Lietuvos Nacionalinę žemės konsolidacijos strategiją, kaip pagalbinę priemonę atrinkant projektų teritorijas. Daugiakriterinis teritorijos vertinimas gali būti atliekamas savivaldybių, seniūnijų ar kadastro vietovių lygiu. Remiantis naujausiomis patirtimis, siūloma sekti Šiaurės Makedonijos pavyzdžiu ir Lietuvoje tokio tipo vertinimą atlikti kadastro vietovių lygmeniu.

Straipsnyje „Sprendimų priėmimas žemėtvarkoje taikant daugiakriterinius vertinimo metodus“ autoriai Pašakarnis ir kt. (2023), cituodami Pašakarnis ir kt. (2021), išskiria 5 pagrindinius kriterijus, pagal kuriuos gali būti atrinkamos teritorijos su didžiausiu potencialu žemės konsolidacijai savivaldybių lygmenyje. Kriterijai pateikiami iš eilės pagal svarbą:

1. Vidutinis žemės fragmentacijos indeksas. Kuo didesnis žemės sklypų suskaidymas teritorijoje, tuo didesnis žemės konsolidacijos poreikis.
2. Vidutinis atstumas nuo sodybos iki dirbamų žemės sklypų. Didesnis atstumas nuo sodybos iki žemės sklypų rodo didesnę žemės konsolidacijos potencialą.
3. Vidutinis žemės sklypo dydis. Mažesni žemės sklypai turi didesnę žemės konsolidacijos potencialą.
4. Vykdomų infrastruktūros plėtros projektų skaičius. Savivaldybės, turinčios daugiau vykdomų infrastruktūros plėtros projektų, turi didesnę žemės konsolidacijos potencialą nei tos, kuriose įgyvendinama mažiau infrastruktūros plėtros projektų.

5. Vidutinis žemės fondui / bankui priklausantis plotas. Šis kriterijus yra potencialo rodiklis. Ekspertų nuomone, didesnis potencialas yra tose savivaldybėse, kuriose žemės fondas / bankas turi daugiau žemės (Pašakarnis ir kt., 2023).

Išanalizavus Šiaurės Makedonijos ir Lietuvos mokslininkų daugiakriterinio vertinimo taikymo pavyzdžius, galima daryti prielaidą, kad įtraukiant tokio tipo vertinimą į Lietuvos Nacionalinę žemės konsolidacijos strategiją, Šiaurės

Makedonijos naudoti kriterijai nėra aktualūs Lietuvai, pavyzdžiui, kriterijus „nuosavybės įregistravimo procentas“, kadangi Lietuvoje nuosavybė yra įregistruota registruose, ar kriterijus „vidutinis žemės nuolydis vietovėje“, kuriuo siekiama išvengti kalnuotų vietovių Šiaurės Makedonijoje, kadangi Lietuvoje lygumos, šis kriterijus nėra aktualus Lietuvai. Įtraukiant daugiakriterinį vertinimą į Lietuvos Nacionalinę žemės konsolidacijos strategiją siūloma naudoti Lietuvos mokslininkų iškirtus kriterijus, juos papildant straipsnio autorės kriterijais, išskirtais pagal svarbą:

• **Vietos plėtros strategijų skaičius.** Vietos veiklos grupės atlieka svarbų vaidmenį pertvarkant aplinką kaimo vietovėse. Vietos veiklos grupės yra parengusios atitinkamų savivaldybių vietos plėtros strategijas, kuriose išnagrinėti gyventojų ir teritorijos vystymosi poreikiai, potencialas, suformuluoti vystymosi tikslai, uždaviniai ir numatyti vykdytini veiksmai. Strategijose ypatingas dėmesys skiriamas kaimo plėtrai. Kaip pavyzdys, Kelmės rajono savivaldybės strateginės plėtros 2021–2030 m. vizijos, tikslų ir uždavinių įgyvendinimo stebėsenos vertinimo kriterijuose numatytas žemės ūkio stiprinimas, kuriant žemės ūkio subjektų veiklai patrauklią aplinką. Šiam tikslui įgyvendinti numatomas žemės ūkiui viešųjų paslaugų prieinamumo gerinimas, t. y. valstybės melioracijos statinių ir įrenginių priežiūra bei jų rekonstrukcija, reguliuojamasis drenažas; melioracijos infrastruktūros rekonstravimas ir išmaniosios melioracijos pritaikymas sausringiems periodams; konsultavimo tarnybos veiklos plėtra teikiant konsultacijas intensyvaus žemės ūkio verslų plėtrai ir ES projektų rengimui bei įgyvendinimui. Taip pat numatytas bendruomeniškumo iniciatyvų skatinimas, stiprinant bendruomenines organizacijas, kur numatomas melioracijos sistemų naudotojų asociacijos (MSNA) steigimas; darnus išteklių naudojimas ir aplinkos apsauga. Įgyvendinant aplinkosaugos prevenciją, numatoma aplinkos triukšmo, dirvožemio, paviršinio ir požeminio vandens, maudyklų monitoringo vykdymas; užterštų teritorijų, pastatų, bešeimininkio turto tvarkymas ir likvidavimas. Subalansuotos infrastruktūros kūrimui, kaip priemonė numatyta plėsti ir atnaujinti inžinerinę infrastruktūrą: kelių asfaltavimas ir žvyrkelių kokybės gerinimas verslui ir gyventojams (Kelmės rajono..., 2021).

Vilniaus rajono savivaldybės 2021–2023 m. strateginiame veiklos plane subalansuota žemės ūkio plėtra, moderni kaimo gyvenamoji aplinka yra svarbios savivaldybės ekonominio, socialinio vystymosi prielaidos. Vienas iš strateginių tikslų numato gerinti savivaldybės viešąją ir gyvenamąją aplinką, skatinti verslo ir žemės ūkio plėtrą, kuriuo siekiama plėtoti Vilniaus rajono savivaldybės mažųjų miestelių ir kaimų gyvenamąsias teritorijas, viešąsias erdves bei viešųjų pastatų infrastruktūrą. Šiuo tikslu taip pat bus siekiama užtikrinti ekonominį stabilumą, skiriant didelį dėmesį žemės ūkio plėtojimui Vilniaus rajone. Pažangus žemės ūkio vystymas lems didesnę rajono ekonominę bei socialinę aktyvumą, gerėjančią rajono įvaizdį, išaugusį smulkiojo ir vidutinio verslo subjektų skaičių, žemės ūkio sektoriaus plėtrą. Vilniaus rajono savivaldybės plėtros strategijoje taip pat numatoma pagerinti viešąją infrastruktūrą ir atnaujinti arba naujai įkurti viešąsias erdves, visapusiškai tenkinti bendruomenės poreikius (Vilniaus rajono..., 2021). Taigi, rengiant žemės konsolidacijos projektus, rekomenduojama atsižvelgti į vietos plėtros strategijas, kadangi jau yra aiškūs motyvai, ko nori gyventojai, koks poreikis atitinkamoje vietovėje. Įtraukiant vietos plėtros strategijos skaičių kaip kriterijų, dėmesys bus skiriamas toms teritorijoms, kuriose būtų galima įgyvendinti kuo daugiau iškeltų uždavinių per žemės konsolidacijos projektus.

• **Dirvožemio našumas.** Siekiant nustatyti tinkamiausią žemės ūkio gamybai dirvožemį, svarbu įvertinti jo našumo balą, sudėtį. Derlingas dirvožemis suteikia galimybę optimaliai panaudoti žemę, įgyvendinti žemės ūkio projektus ir prisideda prie tvaraus teritorijos vystymo. Visų pirma, derlingas dirvožemis ūkininkams leidžia maksimaliai išnaudoti žemę, užtikrina gausų derlių, tai yra svarbu, siekiant palaikyti žemės ūkio veiklą ar sukurti žaliąsias zonas. Dirvožemio savybės turi didelę svarbą ir aplinkosaugai, kadangi dirvožemio būklė gali paveikti aplinkosaugos veiksmus, tokius kaip erozija, vandens tarša ar natūralių ekosistemų būklė, taip pat ir infrastruktūros planavimui, kadangi dirvožemio kokybė gali turėti įtakos statybinių darbų efektyvumui (nestabilus dirvožemis gali reikalauti papildomų inžinerinių sprendimų ir padidinti projektui skirtus resursus). Taigi, įtraukiant dirvožemio našumo kriterijų į daugiakriterinį vertinimą, bus prioritetizuojamos didesnį našumo balą turinčios teritorijos.

• **Sausinimo sistemų būklė.** Geros būklės drenažo sistema yra nepakeičiama žemės ūkio dalis, teikianti įvairiapusę naudą tiek ūkininkams, tiek teritorijos ilgalaikiam vystymuisi. Keletas priežasčių, kodėl svarbu atsižvelgti į sausinimo sistemos būklę, renkantis teritoriją žemės konsolidacijos projektui vykdyti: efektyvi sausinimo sistema pašalina perteklinį vandenį, užtikrindama optimalias augalų augimo sąlygas, ne tik pagerina derlių, bet ir apsaugo nuo per didelės drėgmės, kuri gali sukelti augalų šaknų ligas ir kitas problemas; gera sausinimo sistema palengvina žemės ūkio veiklą (gerai melioruotas dirvožemis yra lengviau apdorojamas žemės ūkio technika, o tai sumažina laiko ir resursų sąnaudas, reikalingas žemės paruošimui, sėjai, trąšų paskirstymui ir kt.); tinkamai veikianti sausinimo sistema padeda išvengti erozijos, ši prevencija yra esminis žingsnis ilgalaikio teritorijos stabilumo ir tvarumo užtikrinimui. Visa tai rodo, kad gera sausinimo sistema yra nepakeičiama žemės ūkio infrastruktūros dalis. Ji ne tik pagerina augalų augimo sąlygas ir ūkininkavimo efektyvumą, bet ir prisideda prie tvaraus žemės naudojimo ir aplinkosaugos tikslų. Todėl svarbu investuoti į kokybišką sausinimo sistemą, siekiant užtikrinti sėkmingą ir tvarų žemės ūkio vystymą. Taigi, plotai, kuriuose yra nusidėvėjusi sausinimo sistema, turi didesnę poreikį pertvarkoms renkantis teritoriją, kur per žemės konsolidacijos projektą bus galima pertvarkyti ne tik sklypų struktūrą, bet ir melioracijos sistemas.

• **Kelių infrastruktūros būklė.** Vietinės reikšmės kelių tinklas yra svarbus elementas žemės ūkyje. Jis ūkininkams suteikia galimybę lengvai pasiekti savo žemes, pervežti derlių, trąšas ar kitus ūkinės veiklos elementus. Patogus ir tinkamai prižiūrimas kelių tinklas palengvina transportavimo procesą, sumažina laiko sąnaudas ir padeda ūkininkams efektyviau valdyti savo žemės plotus. Vietinės reikšmės kelių tinklas turi svarbų vaidmenį ir vietos bendruomenės. Žmonės lengviau susiburia, o bendruomenės nariai gali lengviau siekti bendrojo tikslo – tvaraus ir klestinčio vietinio ūkininkavimo. Tai gali turėti teigiamą poveikį ne tik ekonominei, bet ir socialinei bendruomenės plėtrai. Taigi, vietinės reikšmės kelių tinklas žemės ūkyje yra esminis elementas, prisidedantis prie ūkininkavimo

efektyvumo, prekių judėjimo optimizavimo ir vietos bendruomenės tvaraus vystymosi. Daugiakriterinio vertinimo metu prioritetas bus skiriamas teritorijoms, turinčioms prastos būklės vietinės reikšmės kelių tinklą. Prastą kelių infrastruktūrą yra ekonomiškiau tvarkyti kartu vykdam ir žemės konsolidacijos projektą (Pašakarnis ir kt., 2023).

• **Ūkininkų amžius.** Lietuvos Nacionalinėje žemės konsolidacijos strategijoje ūkininkų senėjimo tendencija yra įvardijama kaip viena opiausių Lietuvos kaimo problemų, kliudanti didėti ūkių konkurencingumui ir mažinti kaimo gyventojų socialinę atskirtį. Ūkių apskaitos duomenimis, 2004 m. jaunųjų ūkininkų (iki 40 metų) tvarkomi ūkiai davė 14 % didesnę pelną (iš 1 hektaro), negu tvarkomi vyresnių nei 55 metų ūkininkų (Lietuvos Respublikos..., 2010). Jaunųjų ūkininkų dalyvavimas žemės ūkio sektoriuje labai svarbus žemės ūkio plėtrai. Jauni ūkininkai dažnai įtraukia naujus ir modernius metodus, technologijas bei inovacijas į savo ūkininkavimo praktiką. Tai leidžia optimizuoti gamybos procesus, sumažinti taršos poveikį ir padidinti produkcijos kokybę. Taip pat, jauni ūkininkai dažnai turi aukštąjį išsilavinimą, įgytą žemės ūkio, verslo arba aplinkosaugos srityse, kuris leidžia jiems taikyti modernias valdymo ir verslo strategijas, skatinant tvarų žemės ūkį, ekologišką ūkininkavimą, prisitaikant prie nuolat besikeičiančių rinkos sąlygų, plėtoti verslą ir skatinti ūkininkavimo augimą. Jauni ūkininkai, įsitraukę į žemės ūkio veiklą, gali būti varomoji jėga kaimo vietovių vystymuisi. Jų veikla prisideda prie darbo vietų kūrimo, kaimo bendruomenių gyvybingumo ir infrastruktūros plėtros. Įtraukiant ūkininkų amžiaus kriterijų į daugiakriterinį vertinimą, teritorijos bus atrenkamos tos, kuriose dominuoja jaunesni ūkininkai.

Finansiniame 2014–2020 m. periode Lietuvoje buvo numatyti atrankos kriterijai žemės konsolidacijos projektams finansuoti. Atrankos pirmumo kriterijai skirstomi balais. Privalomasis mažiausias projektų atrankos balų skaičius – 25 privalomieji balai. Jeigu projektų atrankos vertinimo metu nustatoma, kad projektui neskirta privalomojo mažiausio balų skaičiaus, paramos paraiška atmetama (Lietuvos Respublikos..., 2015). Remiantis Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro įsakymu „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos priemonės „Investicijos į materialųjį turtą“ veiklos „Parama žemės konsolidacijai“ įgyvendinimo taisyklių patvirtinimo“ (2015), išskiriami šie vertinimo kriterijai:

- Žemės konsolidacijos projektas apima didesnę žemės konsolidacijos projekte dalyvaujančių asmenų skaičių;
- Žemės konsolidacijos projektas apima didesnę teritoriją;
- Projektas yra susijęs su aplinkos apsaugos tikslų ir uždavinių įgyvendinimu;
- Projektui įgyvendinti prašoma mažesnio paramos intensyvumo, nei nustatytas galimas didžiausias paramos intensyvumas.

Įtraukiant daugiakriterinį vertinimą į Lietuvos Nacionalinę žemės konsolidacijos strategiją, vykdam atranką dėl žemės konsolidacijos projektų finansavimo, Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos specialistams, vertinantiems paramos paraiškas, būtų lengviau atlikti vertinimą ir nustatyti, kurie projektai turi didesnę potencialą finansavimui gauti. Daugiakriterinio vertinimo metu jau būtų atlikta „pusė darbo“, kadangi minėti kriterijai iš dalies atitinka finansavimo atrankos kriterijus.

Išvados

1. Remiantis Šiaurės Makedonijos praktika, siūloma Lietuvos Nacionalinę žemės konsolidacijos strategiją rengti ilgesniam (10–15 m.) laikotarpiui, daryti tarpinius nacionalinės žemės konsolidacijos strategijos vertinimus tarp finansavimo periodų ir į Lietuvos Nacionalinę žemės konsolidacijos strategiją įtraukti daugiakriterinį vertinimą kadastro vietovių lygmeniu dėl prioritetinių teritorijų identifikavimo žemės konsolidacijos projektams vykdyti.

2. Autorė, išanalizavusi kitų šalių patirtis ir įvertinusi Lietuvos specifiką, siūlo kitų mokslininkų pasiūlytus kriterijus, pagal kuriuos gali būti atrenkamos teritorijos su geriausiu potencialu žemės konsolidacijai, papildyti šiais kriterijais: rengiant žemės konsolidacijos projektus rekomenduojama atsižvelgti į teritorijas, kuriose yra parengta daugiau vietos plėtros strategijų; teritorijas, turinčias didesnę našumo balą; teritorijas, kuriose yra daugiau prastos būklės melioracijos įrenginių ir kelių bei teritorijas, kuriose vyrauja jaunesni ūkininkai. Tokio tipo vertinimas galėtų būti naudojamas kaip pagrindinis dokumentas organizuojant žemės konsolidacijos projektų organizatoriaus veiklą ir užtikrinant skaidrumą skirstant paramos lėšas.

Literatūra

1. Dėl Kelmės rajono savivaldybės strateginio plėtros plano iki 2030 metų patvirtinimo: Kelmės rajono savivaldybės tarybos sprendimas 2021 m. sausio 28 d. Nr. T-3. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c9ba5e61621d11eb9954cfa9b9131808?positionInSearchResults=0&searchMod-elUUID=d59966ae-cb05-4751-a489-86bc0f187fb4> (žiūrėta 2023 12 15).
2. Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos priemonės „Investicijos į materialųjį turtą“ veiklos „Parama žemės konsolidacijai“ įgyvendinimo taisyklių patvirtinimo: Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro įsakymas 2015 m. rugpjūčio 21 d. Nr. 3D-656. Teisės aktų registras, 2023-12-13, i.k. Nr. 12508.
3. Dėl Nacionalinės žemės konsolidacijos strategijos patvirtinimo: Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas 2008 m. sausio 23 d. Nr. 81. Valstybės žinios, 2008 02 12, i.k. 1081100NUTA00000081.
4. Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. sausio 23 d. nutarimo Nr. 81 „Dėl Nacionalinės žemės konsolidacijos strategijos patvirtinimo“ pakeitimo: Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas 2010 m. rugpjūčio 25 d. Nr. 1262. Valstybės žinios, 2010 09 02, i.k. 1101100NUTA00001262.

5. Dėl Vilniaus rajono savivaldybės 2021–2023 m. strateginio veiklos plano patvirtinimo: Vilniaus rajono savivaldybės tarybos sprendimas 2021 m. vasario 26 d. Nr. T3-29. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/f39f16837d2a11eb9fc9c3970976dfa1?jfwid=-kzcg1phws> (žiūrėta 2023 12 19).
6. FAO. 13th International LANDNET Workshop. Prieiga per internetą: https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/reu/europe/documents/Events_2022/CNLANDNET.pdf (žiūrėta 2024-03-29)
7. Hartvigsen, M. 2018. FAO support to land consolidation in Europe and Central Asia from 2000 - 2018 Experiences and way forward. Prieiga per internetą: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/reu/europe/documents/events2018/landnet/PA06B.pdf (žiūrėta 2023 12 27).
8. Hartvigsen, M., Ismayilov, A., Gorgan, M. 2020. Development of a Land Consolidation Instrument in the Republic of Azerbaijan. Prieiga per internetą: https://fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2020/papers/ts01i/TS01I_hartvigsen_ismayilov_et_al_10385.pdf (žiūrėta 2024 03 29).
9. Hartvigsen, M., Mitic-Arsova, K., Gorgan, M., Georgievski, K. 2023. Lessons learned from the introduction of land consolidation in North Macedonia during 2014–2023. Budapest, FAO. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.4060/cc7573en>.
10. Pašakarnis, G., Maliene, V., Dixon-Gough, R., Malys, N. 2021. Decision support framework to rank and prioritise the potential land areas for comprehensive land consolidation. *Land Use Policy*, Vol. 100, 104908. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104908>.
11. Pašakarnis, G., Tumelienė, E., Malienė, V. 2023. Sprendimų priėmimas žemėtvarkoje taikant daugiakriterinius vertinimo metodus. *Žemės naudojimas (mokslo straipsnių rinkinys)*. Nr. 4, p. 123–128. <https://doi.org/10.7220/9786094675669>
12. Republic of Macedonia Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy. National strategy on Agricultural Land Consolidation in the Republic of Macedonia for the period 2012–2020.
13. Socialinių mokslų tyrimų metodologija. 2003. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, p. 355.
14. Tumalavičienė, G. Regulation of land consolidation in the Republic of Lithuania. 10th International LANDNET Workshop. Prieiga per internetą: <https://www.fao.org/europe/events/detail/10th-International-LANDNET-Workshop/en> (žiūrėta 2023 12 21).
15. Veršinskas, T., Vidar, M., Hartvigsen, M., Mitic Arsova, K., van Holst, F. and Gorgan, M. 2020. Legal guide on land consolidation: Based on regulatory practices in Europe. FAO Legal Guide, No. 3. Rome, FAO. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.4060/ca9520en>.

PERSPECTIVES FOR RURAL DEVELOPMENT AFTER THE RENEWAL OF THE NATIONAL LAND CONSOLIDATION STRATEGY

Summary

The aim of the article is to analyse the perspectives of rural development after the updating of the national land consolidation strategy in Lithuania based on the examples of other countries. To achieve the aim of the article, theoretical and empirical research methods were used: the methods of scientific, journalistic and public literature analysis, as well as the analysis of legal acts in order to clarify the principles of implementation of land consolidation projects in the analysed countries, and the method of comparative analysis was applied. North Macedonia was chosen for comparison with Lithuania, as it has become a flagship country in the region since 2014 and now has a fully operational national land consolidation programme. The study assesses the importance of assessing priority areas for land consolidation projects and suggests that this type of assessment based on criteria should be included in the Lithuanian National Land Consolidation Strategy as a supporting tool for the selection of project areas. The author proposes that the assessment in Lithuania should be carried out at the level of cadastral areas, based on the practice in N. Macedonia, where a multi-criteria assessment was carried out in 2017 across the country to identify the most appropriate land consolidation areas in N. Macedonia, and provides a reasoned set of criteria for carrying out this type of assessment in Lithuania.

Keywords: land consolidation, land consolidation strategy, rural development, multi-criteria assessment.