

Geomatyka dla polskich rolników

JERZY GAŹDZICKI

CAP, IACS, LPIS... – te anglojęzyczne akronimy kojarzone są z przyszłymi subwencjami Unii Europejskiej dla polskich rolników oraz z zadaniami, jakie Polska ma wykonać w okresie przedakcesyjnym, a więc bardzo pilnie, aby umożliwić określanie wysokości subwencji i ich wypłacanie. Zadania te mają zatem istotne znaczenie polityczne i ekonomiczne, a od strony technicznej wiążą się bezpośrednio z geomatyką.

Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej (Common Agricultural Policy – CAP) ma już stosunkowo długą historię, rozpoczętą Traktatami Rzymskimi w roku 1957. Cele tej polityki określono w sposób następujący:

- zwiększenie produkcji rolnej,
 - zagwarantowanie godziwego poziomu życia społecznościom wiejskim,
 - stabilizacja rynków rolnych,
 - zapewnienie regularności dostaw żywności,
 - utrzymanie racjonalnego poziomu cen, akceptowalnego dla konsumentów.
- Przyjęto jednocześnie trzy zasady, które dotyczyły odpowiednio:
- jednolitości rynku produktów rolnych oraz swobodnego ich przepływu w obrębie wspólnoty,
 - preferencji dla państw członkowskich,
 - wspólnego ponoszenia kosztów.

Wypracowano system pomocy dla większości sektorów rolnictwa, obejmujący w szczególności dopłaty bezpośrednie do produkcji rolniczej. Wyniki stosowanego interwencjonizmu nie zawsze były pozytywne, czego przykładem była nadprodukcja masła i wina.

Dotychczasowa polityka Unii Europejskiej w tym zakresie jest powszechnie krytykowana. Podkreśla się jej wysokie koszty pochłaniające połowę budżetu Unii, uznaje się również konieczność przystosowania jej do nowych warunków, jakie powstaną po włączeniu państw Europy Środkowej, a zwłaszcza Polski.

W lipcu bieżącego roku upubliczniono został dokument Komisji Europejskiej (Commission, 2002) określający kierunki reformy CAP i stanowiący podstawę, traktowanych jako pilne, prac legislacyjnych. Dokument ten spotkał się z ogólnym pozytywnym przyjęciem w krajach członkowskich i kandydujących, m.in. w Polsce. Utrzymując nakłady na dotychczasowym poziomie, zmienia się cele i sposoby oddziaływania. W szczególności postuluje się:

- określanie stanowiącej subwencję płatności bezpośredniej dla rolnika w zależności od wielkości jego gospodarstwa, nie zaś, jak obecnie, od produkcji,
- uzależnienie wysokości tej subwencji od zachowania standardów środowiskowych, jakości żywności, dobra zwierząt i bezpieczeństwa pracy,
- znaczące zwiększenie pomocy dla rozwoju obszarów wiejskich oraz zastosowanie nowych środków oddziaływania w tym zakresie,
- wprowadzenie nowego systemu kontroli gospodarstw korzystających z pomocy.

Warto zauważyć, że dodatkowym efektem tej reformy będzie istotne uproszczenie stosowanych procedur administracyjnych i technicznych.

Dla realizacji CAP niezbędne jest sprawne funkcjonowanie w każdym państwie członkowskim odpowiedniej infrastruktury administracyjno-technicznej, zwanej w Polsce Zintegrowanym Systemem Zarządzania i Kontroli (Integrated Administration and Control System – IACS). Jego strukturę określa artykuł 2 rozporządzenia Rady Unii Europejskiej (Regulation, 2000), stwierdzający, że:

Zintegrowany system powinien obejmować następujące elementy:

- a) skomputeryzowaną bazę danych,**
- b) system identyfikacji parcel rolnych,**
- c) system identyfikacji i rejestracji zwierząt,**
- d) wnioski o subwencję,**
- e) zintegrowany system kontroli.**

Przez parcelę rolną (agricultural parcel), zwaną również działką rolną (Hopfer i inni, 2000), rozumie się tu spójny obszar gruntu poddany jednej uprawie przez jednego gospodarza.

Pod względem technicznym IACS danego kraju musi zatem zawierać m.in.:

- system informatyczny o odpowiedniej konfiguracji sieciowej, z oprogramowaniem aplikacyjnym dostosowanym do ogólnych wymagań Unii oraz szczegółowych wytycznych i standardów danego kraju,
 - bazy danych administracyjnych o gospodarstwach i gospodarzach występujących z wnioskami o subwencję,
 - bazy danych opisowych i przestrzennych o parcelach rolnych,
 - bazy danych o hodowanych zwierzętach.
- Sprzęt i oprogramowanie systemu informatycznego muszą być utrzymywane w należytym stanie, a wszystkie dane – aktualizowane zgodnie z przyjętymi procedurami obowiązującymi w całym kraju.

W Polsce zadanie utworzenia i późniejszego prowadzenia IACS powierzone zostało Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Po dwuletnich pracach przygotowawczych Agencja podpisała w roku 2001 umowę z informatyczną firmą Hewlett-Packard Polska. W wyniku późniejszych negocjacji, o których informowały środki masowego przekazu, ustalony zakres prac umownych obejmuje zaprojektowanie, opracowanie, dostawę i instalację oprogramowania polskiego IACS; koszt tych prac wynosi

38,5 miliona euro, a termin zakończenia upływa w końcu grudnia br. Podana kwota nie uwzględnia zakupów sprzętu, serwisu, konserwacji systemu, szkolenia personelu i rolników ani też tworzenia struktury organizacyjnej. Wiele pozostało do zrobienia, zwłaszcza w zakresie pozyskiwania danych, a czas nagli.

!stotnym i trudnym do realizacji modulem IACS jest System Identyfikacji Parcel Rolnych (Land Parcel Identification System – LPIS). Wspomniane rozporządzenie Rady UE w artykule 4 określa LPIS w następujący sposób:

System Identyfikacji Parcel Rolnych powinien być utworzony na podstawie map, dokumentów rejestracji gruntów lub innych odniesień kartograficznych. Powinny być zastosowane komputerowe techniki GIS, z preferowanym uwzględnieniem lotniczych lub satelitarnych ortozobrazowań, przy zachowaniu jednorodnego standardu zapewniającego dokładność co najmniej równorzędną dokładności opracowań kartograficznych w skali 1:10 000.

Artykuł ten formułuje podstawowe wymagania stawiane wobec LPIS, a więc:

- zastosowanie techniki GIS, co oznacza, że system ma zawierać w postaci cyfrowej nie tylko dane opisowe, ale i przestrzenne (wektorowe lub rastrowe),
- zapewnienie dokładności odpowiadającej dokładności mapy w skali 1:10 000.

Natomiast pełną swobodę pozostawia rozporządzenie co do wyboru materiałów źródłowych i sugeruje niezobowiązująco używanie ortofotomap.

W stosowanych obecnie systemach typu LPIS występują dwa rodzaje działek:

- parcele rolne – deklarowane przez rolnika w jego wniosku o subwencję, które mogą być każdego roku inne w związku ze zmiennością upraw,
- działki odniesienia – w stosunku do których rolnik podaje położenie i wielkość swoich parcel rolnych; działki odniesienia powinny być mało zmienne oraz łatwe do zidentyfikowania w systemie i przez rolnika.

Nie ulega wątpliwości, że w Polsce najlepszym rozwiązaniem jest przyjęcie jako działek odniesienia działek ewidencji gruntów, które:

- stanowią elementy powierzchniowe jednolitego, urzędowego podziału terytorium kraju,
- określone są aktualizowanymi danymi opisowymi i przestrzennymi,

- zaopatrzone są w jednoznaczne identyfikatory numeryczne,

- stosowane są powszechnie do celów urzędowych i znane są rolnikom.

Dokładność danych przestrzennych ewidencji gruntów – przekształcającej stopniowo w kataster nieruchomości – spełnia z reguły wymagania skali 1:10 000.

Ortofotomapa, zwłaszcza jeśli jest aktualna, może być niewątpliwie przydatnym uzupełnieniem mapy ewidencji gruntów. W sierpniowym numerze GEODETY przedstawiona została koncepcja wykonania ortofotomapy dla polskiego LPIS (Preuss i Kurczyński, 2002). Jest ona interesująca, uwzględnia doświadczenia własne Autorów i nawiązuje do opinii ekspertów zagranicznych. Na podstawie tego stosunkowo obszernego artykułu nie można jednak nabrać przekonania, że koncepcja ta dostosowana jest do obecnych potrzeb i możliwości.

Odczuwa się brak ogólniejszego podejścia do problemu, a w szczególności oceny wpływu realizacji koncepcji na:

- termin uruchomienia LPIS w skali całego kraju,
- całkowite koszty utworzenia i prowadzenia LPIS (z uwzględnieniem periodicznego odnawiania ortofotomapy),
- stopień trudności i złożoności prac nad systemem, wiążący się z ryzykiem niepowodzenia przedsięwzięcia.

Oddzielnego potraktowania wymagają trzy kwestie. Po pierwsze, należy wziąć pod uwagę konsekwencje reformy CAP, która, zgodnie ze wspomnianym w wstępie dokumentem Komisji Europejskiej, zaprezentowanym przez komisarza Franza Fischlera, ma doprowadzić do znacznego uproszczenia systemu subwencji. W szczególności można oczekiwać, że identyfikacja parcel rolnych przestanie być potrzebna, a operowanie działkami ewidencji gruntów stanie się wystarczające, co oczywiście zmniejszy zakres niezbędnych danych przestrzennych w LPIS.

Po drugie, oceniając daną koncepcję, należy kierować się interesem głównego użytkownika systemu IACS, którym jest rolnik. Z jego punktu widzenia system powinien być maksymalnie prosty, bez nadmiernej liczby danych, skomplikowanych procedur i uciążliwych formalności. W każdym bądź razie rolnik nie będzie chciał wnikać w rozbieżności między mapą ewidencji gruntów, ortofotomapą i stanem rzeczywistym.

Po trzecie, dla LPIS budowanego tak pilnie, na obszarze tak dużego kraju jak Polska, zalecać należy przyjęcie strategii etapowego rozwoju systemu. Na początku powinna być opracowana i w pełni praktycznie zastosowana wersja podstawowa – możliwie prosta, łatwa do wdrożenia i mało kosztowna, ale spełniająca najważniejsze wymogi i zaprojektowana w sposób umożliwiający dalszy, etapowy rozwój systemu. W następnych etapach wersja ta mogłaby być doskonała, rozszerzana i modyfikowana zgodnie z uzyskanymi doświadczeniami, dostępnymi środkami oraz zmieniającymi się wymaganiami unijnymi i krajowymi. Nie za dużo naraz!

Trudno zatem poprzestać na technicznym ujęciu koncepcji przyjmującej z góry założenie, że inwestycja dotycząca LPIS i polegająca na pokryciu całego kraju ortofotomapą ma być realizowana w trybie natychmiastowym. Tam, gdzie koszty inwestycji wyrażają się w setkach milionów złotych, a stawką może być czasowa utrata środków pomocowych dla milionów polskich rolników, niezbędna jest analiza kompleksowa, uwzględniająca różne czynniki, zagrożenia i warianty działania.

Optymizm budzi nawiązanie bliskiej współpracy między ARiMR oraz GUGiK. Jej efekty będą niewątpliwie korzystne dla obu stron. W szczególności Agencja może oczekiwać trudnej do przecenienia pomocy polegającej na uzyskaniu dostępu do danych systemu ewidencji gruntów, bez których uruchomienie IACS byłoby trudne do wyobrażenia. Zapewne Agencja będzie również zainteresowana współfinansowaniem programu modernizacji ewidencji gruntów na obszarach wiejskich – z uwzględnieniem technologii ortofotomapy – w zakresie uzasadnionym potrzebami IACS.

Literatura:

- Commission of the European Communities, 2000, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy*. Brussels, 10.7.2002;
- Hopfer A., Surowiec S., Kosakowski J., 2000, *Wariantowa koncepcja budowy Wielofunkcyjnego Rejestru Gospodarstw Rolnych*. Olsztyn, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski;
- Preuss R., Kurczyński Z., 2002, *Szansa i wyzwanie. Koncepcja wytworzenia ortofotomapy Polski dla potrzeb systemu identyfikacji działek rolnych – LPIS*. GEODETA 8/2002;
- Regulation (EC) 1593/00, 2000.