

Dagmara Klusek

Porównanie kontroli wniosków o dopłaty bezpośrednie metodą inspekcji terenowej i metodą foto

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 35-36, 145-154

2011

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Dagmara Klusek

Porównanie kontroli wniosków o dopłaty bezpośrednie metodą inspekcji terenowej i metodą foto

Polska wchodząc do Unii Europejskiej (dn. 1 maja 2004 roku) dała szansę polskim rolnikom na podniesienie standardu, efektywności oraz jakości produkcji rolnej. Niezbędne stało się pozyskiwanie środków finansowych na realizację modernizacji rolnictwa. W wyniku tej modernizacji, rolnik zmierza do zmechanizowania i unowocześnienia swojego miejsca pracy, natomiast państwo, korzystając z kontraktu wiążanego z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, podniesie standard i aktualność danych w Ewidencji Gruntów i Budynków. Nie byłoby to jednak możliwe bez dopłat bezpośrednich, które Unia oferuje rolnikom.

Rolnik, który w 2009 roku złożył wniosek o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, otrzymuje z ARiMR spersonalizowany wniosek o przyznanie płatności na rok 2010 wraz z materiałem graficznym i kartą informacyjną, w której zawarte są między innymi dane o powierzchniach kwalifikowanych w ramach poszczególnych działek ewidencyjnych i powierzchni trwałych użytków zielonych oraz informacje dotyczące przyznanej płatności zwierzęcej. W tym roku na jednym formularzu wniosku rolnicy mogli wnioskować o przyznanie dziesięciu rodzajów płatności:

1. jednolitą płatność obszarową (JPO),
2. uzupełniające płatności obszarowe (UPO), w tym:
 - płatności do powierzchni grupy upraw podstawowych,
 - płatności uzupełniającej do powierzchni upraw roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych (płatności zwierzęcej),
 - płatności uzupełniającej do powierzchni uprawy chmielu, niezwiązanej z produkcją,
3. płatności obszarowej do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych (specjalna płatność obszarowa),
4. oddzielnej płatności z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów),
5. przejściowe płatności z tytułu owoców miękkich (OM),
6. płatność cukrową,
7. płatności do krów i owiec (wsparcie specjalne),
8. przyznanie płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt (PROW na lata 2004-2006),
9. płatności rolnośrodowiskowe (PROW na lata 2007-2013),
10. pomoc finansową z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW).

We wniosku o przyznanie płatności rolnik zobowiązany jest zadeklarować wszystkie grunty rolne będące w jego posiadaniu, niezależnie od tego, czy ubiega się o przyznanie płatności do tych gruntów.

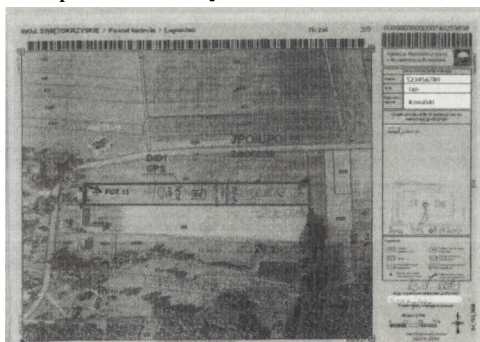
Celem kontroli na miejscu z tytułu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych jest weryfikacja danych zadeklarowanych przez producenta rolnego we wniosku o przyznanie płatności na podstawie przeprowadzonej kontroli na miejscu, ze stanem faktycznym, a tym samym zapewnienie prawidłowego wykorzystania środków finansowych. Kontrola na miejscu w ramach płatności bezpośrednich do gruntów rolnych realizowana jest dwoma metodami: inspekcji terenowej oraz "foto".

Przebieg kontroli powierzchniowej metodą inspekcji terenowej.

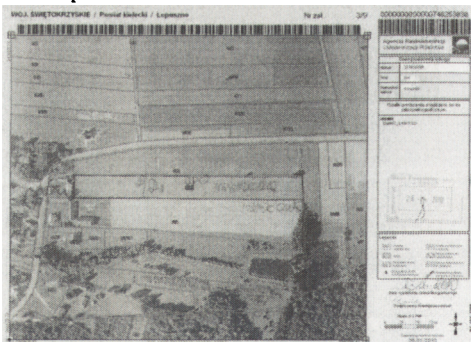
Geodeta jadąc na kontrolę ma za zadanie wykazać, czy powierzchnia działki deklarowana przez rolnika we wniosku o dopłaty bezpośrednie, zgadza się z powierzchnią stwierdzoną na miejscu. Określa się również rodzaj uprawy podanej we wniosku o dopłaty bezpośrednie.

Geodeta dysponuje dokumentami określającymi położenie działki w terenie, takie jak np. ortofotomapy z naniesionymi numerami działek sąsiednich, dzięki którym możliwa jest lokalizacja działki do kontroli bez obecności producenta rolnego. Ortofotomapa przesłana przez ARiMR z naniesionymi w terenie pomiarami przeistacza się w szkic pomiarowy w następującej formie:

szkic przed kontrolą



szkic po kontroli



Rys. 1. Szkice pomiarowe sporządzane są na kopii ortofotomapy działek wytypowanych do kontroli przez ARiMR

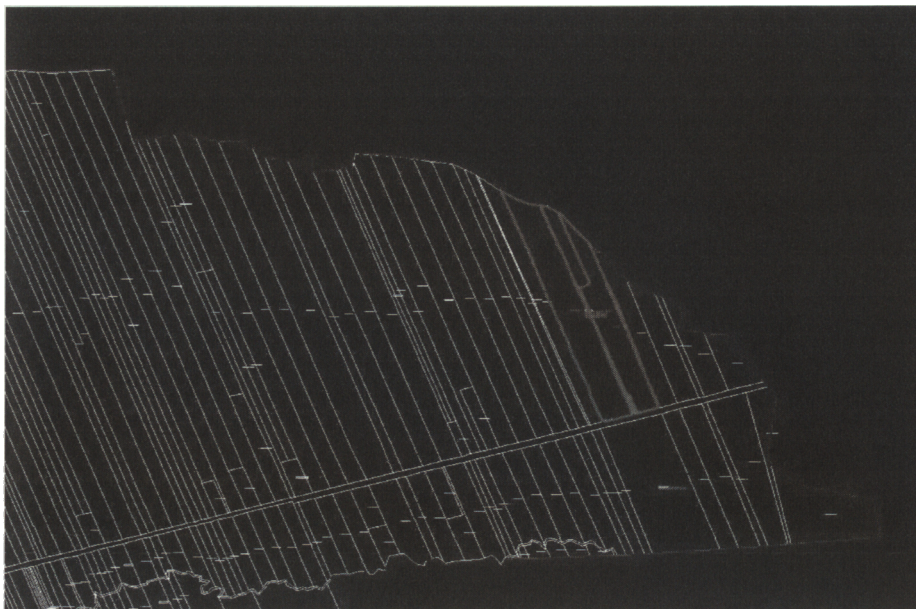


Rys. 2. Fotografia wykonana w terenie którą należy dołączyć do szkicu i formularza

Po prawidłowym zlokalizowaniu działki należy przystąpić do jej pomiaru. Niezależnie od tego, czy będzie to pomiar odbiornikiem GPS, tachimetrem czy taśmą, każdą działkę należy obejść. Wyniki kontroli dowodzą, iż łatwiej jest zmieścić się w tolerancji z GPS-em (jest ona większa) niż z tachimetrem (gdzie wymagania dokładnościowe są wyższe). Dodatkowo ślad GPS-a jest dowodem pobytu inspektora na działce. W powszechnym użyciu, dla tego typu pomiarów, stosowane są proste odbiorniki turystyczne GPS, przeważnie firmy Garmin, które są proste w obsłudze, wodoodporne oraz trwałe. Dokładność pomiaru można podnieść do 1-2 m przez korzystanie z poprawek EGNOS i dodatkowej zewnętrznej antenki. Inspektorzy stosują metodę kombinowaną do działek silnie wydłużonych. Długi bok mierzony jest GPS-em, natomiast krótki taśmą. W protokole który sporządza się na miejscu, zaraz po przeprowadzeniu pomiaru, umieszcza się trzy powierzchnie: deklarowaną, zmierzoną oraz stwierdzoną, a także obwód działki. Kontroli podlega 50% działek w gospodarstwie. W przypadku gdy brakuje ponad 3% powierzchni w stosunku do wniosku, mierzone zostają wszystkie pozostałe działki. Jeśli całość się zamknie, to rolnik nie ponosi konsekwencji popełnionego nieświadomie błędu. Często rolnik po prostu myli sąsiednie działki. Rolnik nie musi być obecny przy kontroli, chyba że gospodarstwo zgłoszone było do dopłat z tytułu ONW (obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania). Wtedy obecność rolnika jest obowiązkowa. Istnieje możliwość zastępstwa rolnika przez osobę przez niego upoważnioną. O kontroli rolnik dowiaduje się nie wcześniej niż 48 godzin przed kontrolą, aby nie zdążył wprowadzić zmian. W zespole pomiarowym pracują minimum dwie osoby. Zwykle jedna osoba wykonuje pomiar, a druga w tym czasie wypełnia protokół.

Raport z kontroli powierzchniowej zawiera wszelkie dane identyfikacyjne producenta rolnego oraz dane dotyczące położenia ewidencyjnego działek rolnych (w tym informacje o powierzchni całkowitej działki ewidencyjnej, oraz o powierzchni gruntów rolnych znajdujących się na działce ewidencyjnej). Kolejne strony raportu zawierają wyniki kontroli działek rolnych, czyli porównanie danych deklarowanych przez rolnika, z danymi pochodzącymi z kontroli powierzchniowej. Wymagania dotyczące przestrzegania minimalnych norm utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej wypełniają dalsze strony raportu. Ustalenia końcowe, w których szukać należy ewentualnych uwag inspektorów terenowych, zwiastują pojawienie się informacji na temat obecności producenta rolnego podczas kontroli oraz sposobu przekazania kopii raportu osobie obecnej przy kontroli. W raporcie zamieszczono również kody pokontrolne z krótkim objaśnieniem prawidłowości ich stosowania, oraz tabelę kompensacji powierzchni w ramach grup upraw. Na każdej ze stron raportu wymagany jest podpis inspektorów przeprowadzających kontrolę. Dane wektorowe z pomiarów GPS powinny być w postaci zamkniętych poligonów, otrzymanych bezpośrednio w trakcie pomiarów działek rolnych odbiornikami GPS, bądź poprzez połączenie zarejestrowanych punktów załamania granic kontrolowanych działek rolnych. W przypadku metody kombinowanej poligony zamknięte powstają w wyniku połączenia danych liniowych z danymi punktowymi.

Ślad w formacie GML wysyłany jest jako załącznik do raportu z przeprowadzonej kontroli, wizualizując kształt działki oraz stanowiąc niepodważalne potwierdzenie obecności inspektora w terenie. Przykład śladu odbiornika GPS naniesiony na podkład jakim jest numeryczna mapa ewidencyjna jest przedstawiony na rys. 3.



Rys. 3. Ślad GPS

Wśród załączonych do pracy dokumentów, oprócz raportów z kontroli oraz śladów GPS, ujawniono także szkice pomiarowe sporządzone na kopii ortofotomapy działek wytypowanych do kontroli. Szkice takie należy sporządzić dla każdej kontrolowanej działki rolnej na podkładzie mapy ewidencyjnej, bądź na kopii załączników graficznych przekazanych przez ARiMR (ortofotomapy).

Szkice pomiaru działek rolnych zawierają granice kontrolowanych działek rolnych, granice wszystkich upraw rolnych stwierdzonych na kontrolowanym obszarze, granice i numery działek ewidencyjnych, na których położone są działki rolne oraz w celu jednoznacznej lokalizacji – granice i numery sąsiednich działek ewidencyjnych. Zaznacza się również granice obszarów nie spełniających wymagań DKR (Dobrej Kultury Rolnej) wraz z oznaczeniem tych wymagań, granice obszarów nie kwalifikujących się do płatności w ramach działki rolnej, kierunek północy, miary liniowe z pomiaru powierzchni taśmą mierniczą oraz technikę pomiaru działki stosując odpowiedni skrót.

Podczas kontroli powierzchniowej należy również zwrócić uwagę na stan kultury rolnej działki. Do obowiązków inspektora terenowego należy sprawdzenie, czy nie ma ewidentnych dowodów na to, iż działka nie była utrzymana w dobrej kulturze rolnej, natomiast w przypadku ich wykrycia, należy odnotować ten fakt w raporcie z kontroli, sporządzić dokumentację fotograficzną, zastosować w stosunku do kontrolowanej działki kod DR10 i obowiązkowo odnotować w uwagach w raporcie z kontroli rodzaj stwierdzonej nieprawidłowości na obszarze kontrolowanej działki rolnej. „Według instrukcji realizacji kontroli powierzchniowych – ARiMR kontrolę przestrzegania wymagań DKR (Dobra Kultura Rolna), zgodnie z art. 5, ust. 1. Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 roku, należy przeprowadzić na obszarze wszystkich gruntów rolnych położonych w obrębie działek ewidencyjnych zadeklarowanych we wniosku, w gospodarstwach wytypowanych do kontroli w zakresie sprawdzenia przestrzegania wymagań DKR, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie minimalnych norm.”

Informacja, które gospodarstwo zostało wytypowane do kontroli w zakresie sprawdzenia przestrzegania wymagań DKR, zamieszczona jest w bazie danych zawierającej dane z wniosków złożonych przez producentów wytypowanych do kontroli, przekazywanej Wykonawcy Kontroli w ramach zlecenia. Może zdarzyć się również tak, że podczas kontroli powierzchniowej w gospodarstwie nie skierowanym do kontroli w zakresie sprawdzenia wymagań DKR, inspektor na obszarze kontrolowanych działek rolnych, stwierdzi nieprzestrzeganie któregoś z wymagań DKR. W takim przypadku, wymagane jest rozszerzenie zakresu kontroli w przedmiotowym gospodarstwie, o kontrolę w zakresie DKR i skontrolowania 100% gruntów rolnych zadeklarowanych we wniosku. Jeżeli na obszarze kontrolowanej działki rolnej/ewidencyjnej, podczas kontroli stwierdzono powierzchnię niespełnienia wymagania DKR mniejszą od 0,01 ha, wówczas nie należy jej uwzględniać w wynikach kontroli.

Główne wymagania DKR to:

- grunt orny nie może być ugorowany,
- na łąkach okrywa roślinna powinna być koszona i usuwana co najmniej raz w roku w terminie do 31 lipca każdego roku,

- na pastwiskach realizowany jest wypas zwierząt,
- na gruntach rolnych nie może być śladów wypalania,
- grunty rolne nie są porośnięte drzewami lub krzewami z wyjątkiem: łąk i pastwisk, które mogą być porośnięte pojedynczymi drzewami i krzewami, jeżeli nie wpływają one na prowadzoną na tych gruntach produkcję roślinną, a ich liczba nie przekracza 50 sztuk na ha, gruntów na których prowadzone są plantacje wierzby, wykorzystywanej do wyplatania, drzew i krzewów niepodlegających wycięciu zgodnie z przepisami o ochronie przyrody, mających znaczenie dla ochrony wód i gleb oraz niepływających na prowadzoną na tych gruntach produkcję roślinną,
- plantacji zagajników o krótkiej rotacji wykorzystywanych na cele energetyczne i są one utrzymywane w stanie niezachwaszczonym, a ich zbiór następuje w cyklu maksymalnie czteroletnim.

Wartość pola powierzchni obszarów w ramach działki rolnej, na których nie są przestrzegane wymagania DKR, ustala się bezpośrednio jako wynik pomiarów bez obliczania tolerancji pomiaru. Nie należy w takim przypadku zmniejszać stwierdzonej powierzchni działki rolnej o powierzchnię, na której nie są spełnione wymagania DKR. W raporcie z kontroli należy wpisać jedynie wartość powierzchni stwierdzonej działki rolnej.



Rys. 4. Zdjęcie obrazujące niespełnienie wymagań DKR

Kontrola metodą foto

Prostszym i tańszym sposobem weryfikowania danych podawanych przez rolników jest kontrola metodą foto jest przeprowadzana na podstawie ortofotomapy (cyfrowe odwzorowanie terenu wykonane na podstawie zdjęć lotniczych lub zobrazowań satelitarnych) i na podstawie wywiadu terenowego. W terenie sprawdza się tylko rodzaj upraw i wykonuje fotografię gospodarstwa (świadcstwo naszej obecności w terenie). Kontrole metodą „foto” są przeprowadzane przede wszystkim na obszarach, na których stwierdzone zostały znaczące nieprawidłowości w latach poprzednich. Na obszarze foto (obszar foto jest to obszar objęty jednym zdjęciem satelitarnym lub lotniczym i najczęściej obejmuje on jedną lub maksymalnie kilka gmin) kontroli poddawane są wszystkie gospodarstwa, które posiadają 100% działek na tym obszarze.

Analiza ortofotomapy satelitarnej

Kontrola na miejscu metodą "foto" przeprowadzona na zlecenie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przez MGGP S.A. i PGI Compass S.A. objęła ok. 5000 producentów i jest największym - do tej pory - obiektem realizowanym w Polsce metodą RFV.

Ortofotomapa powstała jako przetworzenie obrazu satelitarnego wysokiej rozdzielczości wykonanego w kwietniu 2004 r. Ta pora roku okazała się korzystna, ponieważ wszelkie uprawy ozime i łąki są zielone, natomiast uprawy jare, ziemniaki, buraki itd. odfotografowały się na brązowo (gleba odkryta), co dawało podstawy do wnioskowania o uprawie. Analiza ortofotomapy odbywa się w środowisku MicroStation przy wykorzystaniu oprogramowania, które najpierw lokalizuje działkę ewidencyjną, a następnie ujawnia przypisane jej działki rolne. Dodatkowo program wskazuje deklarowaną powierzchnię działki rolnej, dzięki czemu możliwa jest wstępna kontrola powierzchni obwodzonego użytku. Działki rolne, dla których widoczna jest granica na ortofotomapie, a cechy fotointerpretacyjne wskazują na określoną uprawę, są odpowiednio oznaczane na ortofotomapie. Natomiast gdy uprawa nie zostanie zidentyfikowana, ogranicza się do zaznaczenia konturów użytków.

W 2004 r. na kontrolowanym przez MGGP terenie rolnicy nie dołączali szkiców rozmieszczenia działek rolnych do wniosków o przyznanie płatności. Z braku szkiców przyjmowano wstępne założenie, że producent dokonywał pomiaru po kolei wzdłuż działki ewidencyjnej. Następnie weryfikowano to założenie, próbując dopasować widoczne na ortofotomapie uprawy do podanych we wniosku. Takie postępowanie pozwoliło na wykonanie kameralnej identyfikacji ok. 50-80% działek rolnych w obrębie, w zależności od układu pól. Weryfikacja terenowa potwierdziła wyniki interpretacji kameralnej w ok. 95%. Błędy identyfikacji zdarzały się praktycznie tylko przy jednakowych powierzchniach na krańcach działki ewidencyjnej.



Rys. 5. Szkic pomiarowy i fotografia sporządzone przy inspekcji metodą foto

Doświadczenia z kontroli metodą foto

Metoda RFV w obecnym kształcie nie wykorzystuje w pełni walorów technologii zdalnej, gdyż wymaga wizytacji terenowej także wtedy, gdy interpretacja uprawy i pomiar powierzchni na ortofotomapie są wystarczająco wiarygodne. Na podstawie doświadczeń MGGP szacuje się, że po zwiększeniu kompetencji kontroli kameralnej można by ograniczać się do niej dla 60-80% przypadków, a pozostałe kierować do wizytacji terenowej, która powinna odbywać się z udziałem producenta rolnego, jak to ma miejsce w metodzie klasycznej.

Konieczne jest wyposażenie wykonawców RFV w szkice rozmieszczenia działek dołączane do wniosków o przyznanie płatności. Dysponowanie takim szkicem zwiększy liczbę działek rolnych trafnie zidentyfikowanych w trakcie prac kameralnych, ułatwi także orientację w terenie. Szkic pozwalałby również na kontrolowanie tylko działek zadeklarowanych, bez zapisywania na ortofotomapie drobnych działek nieujętych we wniosku, co przysparzało sporo niepotrzebnej pracy. Dopuszczenie ortofotomap archiwalnych jest ze wszech miar słuszne. Układ dróg rolniczych, miedz i innych elementów tworzących granice działek rolnych jest relatywnie stabilny, zmieniają się głównie rodzaje upraw. Z punktu widzenia kontroli dobrze jest mieć ortofotomapy wykonane ze zdjęć lotniczych, nawet sprzed kilku lat, a jeszcze lepiej, gdy dodatkowo mamy ortofotomapy satelitarne, uzyskane niekoniecznie z obrazów o najwyższej rozdzielczości geometrycznej, ale za to o dużej rozdzielczości spektralnej.

Należy dążyć do przekształcenia RFV z wariantu systematycznego (czyli de facto kontroli podwójnej - teledetekcyjnej i terenowej) do wariantu teledetekcyjnego z punktowym wspomaganie terenowym. Wspomaganie powinno mieć dwa oblicza: opracowanie klucza fotointerpretacyjnego i prowadzenie kontroli, gdy rozpoznanie kameralne jest niemożliwe lub wątpliwe. W kontroli "foto" mamy do czynienia z dwoma zbiorami danych rozmytych: nie zawsze trafne rozpoznanie obrazowe i nie zawsze rzetelne wnioski producentów rolnych. Ale skojarzenie tych zbiorów daje możliwość znalezienia takiej części wspólnej, w której znajdują się wnioski odpowiadające rzeczywistości oraz powtarzalne zespoły cech fotointerpretacyjnych. Taki zbiór daje podstawy do wypracowania metodyki zapewniającej bardzo wysokie prawdopodobieństwo prawidłowej identyfikacji działek rolnych na ortofotomapach.

Fotogrametria w Polsce ma całkiem bogate tradycje, ale nie ma ich część jest związana z pokonywaniem barier formalnych. Czy z teledetekcją pójdzie łatwiej? Jest na to szansa, pod warunkiem wszakże, że wyzbędziemy się dziwnej nieufności co do skuteczności zdalnych metod pozyskiwania informacji. Tymczasem tam, gdzie działki są - jak na polskie warunki - relatywnie duże, a rzeźba terenu nie komplikuje interpretacji, zdalne metody gwarantują obiektywną i szybką kontrolę.

Zakończenie

Sytuacja polskiej gospodarki, przed planowanym podpisaniem Traktatu Akcesyjnego, był to okres spokojnego, rozwoju oparty często na metodzie prób i błędów państwowych urzędników. Główną przyczyną był brak środków na dofinansowanie tego rodzaju przedsięwzięć na skalę państwową. Wejście Polski do Unii Europejskiej i konieczność dostosowania się do standardów reprezentowanych przez kraje zachodnie spowodowało ożywienie gospodarcze. Właśnie jednym z przykładów tej rewolucji były, prowadzone na dużą skalę i w szybkim tempie, działania umożliwiające sprawne funkcjonowanie systemu pomocy dla większości sektorów rolnictwa. Dofinansowania z unijnych środków korzystnie wpłynęły nie tylko na sytuację polskich rolników, ale również polepszyły koniunkturę prac geodezyjnych, na które od tego czasu jest duże zapotrzebowanie. Podjęcie się przez służby geodezyjne wykonania podkładu do realizacji projektu LPIS było wyzwaniem niezmiernie trudnym, prac- i czasochłonnym, gdyż każda nowość nie jest na początku łatwa. Z czasem, gdy geodeci wypracowali sobie metody realizacji kolejnych etapów prac i sformułowano do nich wytyczne zmagania przybrały tempa. Cel został zrealizowany konsekwentnie a to za sprawą wspólnej pracy ogromnej liczby osób często sobie obcych, dla których wspólny interes stał się najważniejszy. Obecnie w ramach dopłat bezpośrednich z funduszy unijnych korzystają zarówno rolnicy, dla których są one przeznaczone jak również geodeci, którzy prowadzą obsługę w tym zakresie.

Literatura

1. Gaździnki J.: *Geomatyka dla polskich rolników*, „Geodeta” Nr 9 (88) wrzesień 2002.
2. Instrukcja realizacji kontroli powierzchniowych wersja 1.1 z dnia 27.04.2007 r.
3. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – Warszawa 2007.
4. Pakuła-Kwiecińska K.: *Pokażcie, geodeci, co potraficie (rozmowa)*, „Geodeta” Nr 2 (105) luty 2004.
5. Pakuła-Kwiecińska K.: *Lubimy ambitne wyzwania*, „Geodeta” Nr 10 (125) październik 2005.
6. Przywara J.: *Zabawa w LPIS*, „Geodeta” Nr 2 (93) luty 2003.
7. Pyka K., Świerczek P., Włodek J.: *Ortofoto dla odważnych*, „Geodeta” Nr 7 (122) lipiec 2007.
8. System Informacji Zarządczej ARiMR, sporządzono w dn. 21.08.2008 r. w Departamencie Analiz i Sprawozdawczości ARiMR
9. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. w sprawie krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków przyznanie płatności.
10. <http://www.arimr.gov.pl>
11. http://www.arimr.gov.pl/pliki/51/3/6/broszura_GIS_z_DEG1.pdf
12. <http://www.fundacja.europa.pl/?dzial=46>