Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 1.04.2020 www.osw.waw.pl

Zniesienie moratorium na handel gruntami rolnymi na Ukrainie

Sławomir Matuszak

31 marca Rada Najwyższa przyjęła w drugim czytaniu ustawę o wprowadzeniu na Ukrainie rynku ziemi rolnej. Dokument przewiduje zniesienie moratorium na handel gruntami rolnymi od 1 lipca 2021 r. Przez kolejne dwa lata ma obowiązywać okres przejściowy – w tym czasie będą je mogły nabywać jedynie osoby fizyczne w ilości nieprzekraczającej 100 ha oraz będzie trwał zakaz sprzedaży gruntów należących do państwa (w sumie 10,4 mln ha). Od lipca 2023 r. grunty do 10 tys. ha będą mogły być nabywane także przez osoby prawne. Obcokrajowcy nie będą mieć prawa kupowania ziemi do czasu przeprowadzenia referendum w tej sprawie, a w przypadku pozytywnej decyzji (co jest mało prawdopodobne) zabronione będzie jej kupno w 50-kilometrowym pasie przygranicznym. Niezależnie od wyników referendum gruntów nie będą mogły nabywać zarejestrowane na Ukrainie osoby prawne, których właścicielem jest inne państwo, obywatele Rosji, spółki zarejestrowane w rajach podatkowych, spółki ze znajdujących się na prowadzonej przez FATF liście państw trzecich, które nie prowadzą skutecznych działań przeciwko praniu pieniędzy, oraz takie, których właścicieli nie można ustalić. Banki będą miały prawo stać się właścicielami ziemi, wyłącznie jeśli otrzymają ją jako zastaw pod niespłacony kredyt, i będą zobowiązane do jej sprzedaży w ciągu dwóch lat. Pierwszeństwo zakupu będą mieli dzierżawcy, którzy arendują ziemię nie później niż od 2010 r. Uzyskają oni możliwość nabycia ze spłatą rozłożoną na 10 lat i po normatywnej wycenie.

Ustawa dotyczy 41,5 mln ha gruntów, które są objęte moratorium. Głosowanie odbyło się w obecności prezydenta Wołodymyra Zełenskiego, który wcześniej osobiście apelował do deputowanych o poparcie dla projektu. Jednolity tekst ustawy nie został dotychczas opublikowany.

Komentarz

- Przyjęcie ustawy można uznać za przełom w polityce rolnej Ukrainy i sukces prezydenta Zełenskiego. Moratorium na handel gruntami rolnymi obowiązuje od 2001 r. i do tej pory żadna z ekip rządzących nie zdecydowała się na jego zniesienie, głównie z powodu dużego sprzeciwu społecznego (według sondażu Centrum Razumkowa z lutego br. jedynie 19,6% Ukraińców było za zniesieniem moratorium, a 64,4% było temu przeciwne), a także ze względu na fakt, że *status quo* było korzystne dla wielkich agroholdingów kontrolowanych przez oligarchów. Brak prawa własności ziemi hamował rozwój

ukraińskiego sektora rolnego i spowodował, że jest on zdominowany przez uprawę zbóż i roślin oleistych, często uprawianych niemal na zasadzie gospodarki rabunkowej. Wprowadzenie własności ziemi powinno zmienić ten model, a także dać impuls do rozwoju branż wymagających większych inwestycji, jak sadownictwo czy hodowla zwierząt.

- Przeniesienie terminu zniesienia moratorium z października 2020 r. na lipiec 2021 r. daje rządowi czas na przygotowanie szeregu niezbędnych aktów wykonawczych, m.in. regulujących zasady przeprowadzania aukcji sprzedaży ziemi oraz ewidencji gruntów. Okres przejściowy umożliwi przygotowanie się do nowych realiów głównym graczom na rynku rolnym (zarówno gospodarstwom farmerskim, jak i agroholdingom). Ponadto zbliżający się kryzys gospodarczy oznaczałby duże ryzyko, że znaczna część gruntów zakupionych na kredyt znalazłaby się w rękach banków z powodu trudności w spłacaniu zobowiązań. Należy zaznaczyć, że ustawa została przyjęta z naruszeniem regulaminu Rady Najwyższej, co może być powodem do jej unieważnienia przez Sąd Konstytucyjny. W ukraińskich realiach Sąd zazwyczaj orzeka jednak zgodnie z oczekiwaniami władz, więc prawdopodobieństwo, że reforma zostanie w przyszłości unieważniona w ten sposób, jest niewielkie.
- W tej chwili trudno ocenić, jak ograniczenie własności gruntów do 10 tys. ha wpłynie na działalność wielkich agroholdingów na Ukrainie. Dziewięć z nich dzierżawi obecnie areały o powierzchni większej niż 100 tys. ha, a kilkadziesiąt kolejnych – większej niż 10 tys. ha. Być może będą one wykupywać grunty przez sieć spółek zależnych. Nie jest jasne, czy powstanie działający mechanizm uniemożliwiający podobną praktykę. W wersji ustawy skierowanej do drugiego czytania zniesiono też ograniczenie koncentracji gruntów w jednej jednostce terytorialnej do 33%. Oznacza to, że w mniejszych hromadach jeden podmiot będzie mógł wykupić całą ziemię rolną.
- Dopuszczenie handlu gruntami rolnymi było jednym z dwóch głównych warunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego udzielenia wsparcia Ukrainie. W związku ze zbliżającym się kryzysem gospodarczym połączonym z koniecznością spłaty wcześniejszych zobowiązań, wznowienie współpracy z MFW ma dla Ukrainy krytyczne znaczenie. Wstępne porozumienie osiągnięto w grudniu 2019 r., ale wydzielenie środków zostało wstrzymane do czasu przyjęcia ustawy o rynku ziemi. Do uzyskania wsparcia z MFW Kijów musi spełnić jeszcze jeden warunek – przyjąć tzw. ustawę bankową, która utrudni odzyskanie banków znacjonalizowanych w latach 2014–2016 przez poprzednich właścicieli (została przyjęta w pierwszym czytaniu 30 marca). Chodzi głównie o PrywatBank, należący do oligarchów Ihora Kołomojskiego i Hennadija Boholubowa. Deputowani Rady Najwyższej powiązani z Kołomojskim (także z rządzącej frakcji Sługa Narodu) w ostatnich tygodniach aktywnie występowali przeciw współpracy z Funduszem i opowiadali się za ogłoszeniem przez Ukrainę niewypłacalności.
- Za ustawą głosowało jedynie 206 deputowanych z rządzącego ugrupowania Sługa Narodu. Przyjęcie jej nie byłoby możliwe bez poparcia partii Europejska Solidarność i Głos oraz deputowanych niezależnych. Przyjęty wariant jest wersją kompromisową, uwzględniającą część postulatów opozycji. Trudno określić, jaką cenę zapłacił Zełenski za uzyskane poparcie, szczególnie ze strony partii Petra Poroszenki. Podobna sytuacja miała miejsce w trzech innych ważnych głosowaniach 30 marca (dotyczących nominacji

dla ministrów finansów i ochrony zdrowia oraz ustawy bankowej). Oznacza to, że choć Sługa Narodu formalnie nadal posiada większość w parlamencie (248 wobec wymaganych 226 głosów), to jej fragmentaryzacja sprawia, że nie jest w stanie samodzielnie rządzić. Trudno przesądzić, czy Sługa Narodu zdecyduje się na utworzenie koalicji, czy będzie kontynuować praktykę doraźnego zabiegania o poparcie przed każdym głosowaniem. W obu wariantach uczyni to niemożliwym powrót do praktyki przyjmowania ustaw w ekspresowym tempie (tzw. turborežim), jak miało to miejsce jesienią ubiegłego roku.

- Rolnictwo jest głównym motorem ukraińskiego handlu zagranicznego – w 2019 r. eksport produktów rolno-spożywczych był wart 22,1 mld dolarów, co stanowiło 44,2% całego eksportu. Ukraina jest też jednym z największych graczy na światowym rynku produktów rolnych. Według danych Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) jest ona największym na świecie eksporterem oleju słonecznikowego oraz zajmuje wysoką pozycję wśród eksporterów pszenicy (5. miejsce), kukurydzy (4. miejsce), rzepaku (3. miejsce) i jęczmienia (3. miejsce). Można oczekiwać, że w perspektywie średniookresowej, niezależnie od perturbacji gospodarczych wywołanych pandemią COVID-19, dzięki reformie rolnej i związanym z nią inwestycjom w intensyfikację rolnictwa znaczenie Ukrainy wśród światowych producentów żywności znacząco się wzmocni.