

Ustawa o rynku ziemi – kluczowy krok dla rozwoju ukraińskiego rolnictwa

Sławomir Matuszak, współpraca Tadeusz A. Olszański

28 kwietnia prezydent Wołodymyr Zełenski podpisał ustawę o wprowadzeniu na Ukrainie rynku ziemi rolnej. Przewiduje ona zniesienie moratorium na handel gruntami rolnymi – częściowo od 1 lipca 2021 r., a w pełni od 2024 r. W ten sposób po raz pierwszy w historii niepodległej Ukrainy pojawi się możliwość wolnego obrotu ziemią rolną. Możliwość jej nabywania przez obcokrajowców oraz przez spółki ukraińskie, które choćby w części należą do obywateli innych państw, została jednak obwarowana zgodą ogólnokrajowego referendum. Mimo pewnych zastrzeżeń co do treści ustawy, m.in. związanych z ryzykiem obejścia przepisów antykoncentracyjnych oraz koniecznością przyjęcia szeregu ustaw i aktów wykonawczych, aby rynek ziemi zaczął funkcjonować w praktyce, samo jej przyjęcie to wydarzenie przełomowe. Nie należy oczekiwać, że już w 2024 r. dojdzie do zmian własnościowych gruntów rolnych na masową skalę, jednak dokument będzie miał daleko idące konsekwencje dla ukraińskiego rolnictwa w perspektywie średnio- i długoterminowej. Pozwoli zintensyfikować produkcję oraz rozwój branż, które obecnie są niedoinwestowane, powinien też wzmocnić pozycję mniejszych i średnich przedsiębiorstw rolnych¹ kosztem wielkich agroholdingów oraz doprowadzić do wzmocnienia pozycji Ukrainy jako jednego ze światowych liderów w produkcji żywności.

Historyczne tło

W Związku Radzieckim ziemia była przedmiotem wyłącznej własności państwa. Podmioty gospodarki rolnej (kołchozy i sowchozy) korzystały z prawa do bezpłatnego i bezterminowego jej użytkowania, natomiast ich własnością były budynki, maszyny i inne zasoby ruchome. Działki przyzagrodowe – karłowate gospodarstwa oddane pod uprawę poszczególnym kołchoźnikom – pozostawały częścią gruntów użytkowanych przez dany kołchoz. Na sowieckiej Ukrainie dominowały gospodarstwa prowadzące gospodarkę ekstensywną – kołchozy (spółdzielnie produkcyjne) i sowchozy (przedsiębiorstwa państwowe). W 1990 r. kołchozów było ok. 8 tys., a kołchoźników – ok. 3,8 mln. Działki przyzagrodowe, uprawiane intensywnie, niekiedy metodami ogrodniczymi, dostarczały aż 29,6% produkcji rolnej, w tym 48,1% produkcji zwierzęcej².

¹ Mniejsze przedsiębiorstwa – do 100 ha, średnie przedsiębiorstwa – 100–1000 ha.

² T. Olszański, *Ćwierćwiecze niepodległej Ukrainy. Wymiary transformacji*, OSW, Warszawa 2017, s. 46, www.osw.waw.pl.



W 1992 r. uchwalona została ustawa reformująca dotychczasowe kołchozy. Nie zniosła ich, lecz przyznała kołchoźnikom prawo do przypadającej na każdego z nich części gruntów kołchozu (tzw. paju). Ustawa nie przewidywała oznaczania tych udziałów w terenie i na mapach (działki miano wyodrębnić tylko w przypadku, gdy właściciel paju chciał opuścić kołchoz i gospodarować samodzielnie). Procesem objęto jedynie grunty, wywłaszczając tym samym kołchoźników z współwłasności budynków, parku maszynowego i środków obrotowych spółdzielni. Ogromnie ułatwiło to prywatyzację kołchozów.

Proces ustalania wielkości pajów (1–8 ha, zależnie od obwodu) trwał 10 lat. Polegał on na określaniu, jaka powierzchnia gruntów przypada na kołchoźnika, i wystawieniu odpowiedniego certyfikatu (świadczenia udziałowego) opiewającego na określony udział w puli ziemi użytkowanej przez kołchoz. „Rozpajowana” została całość ziem spółdzielni, a świadectwa potwierdzające prawo do pajów otrzymało według różnych danych 6–8 mln osób. Ogromna większość tych certyfikatów została wydzierżawiona szefom agrofirm lub wniesiona jako aport do kierowanych przez nich spółek; jedynie ok. 6% przekształcono w prawo użytkowania konkretnej, wyodrębnionej fizycznie działki.

Wprowadzenie moratorium i jego skutki

W 2001 r. uchwalono Kodeks ziemski Ukrainy ustanawiający prawo własności gruntów rolnych. Ponieważ jednak nie bez racji uznano, że kraj nie jest przygotowany do wprowadzenia wolnego obrotu nieruchomościami rolnymi – choćby ze względu na brak katastru gruntowego – dopuszczenie tego obrotu zostało zawieszono (w ukraińskiej nomenklaturze prawnej objęte moratorium) do czasu spełnienia niezbędnych warunków.

Zawieszenie prawa kupna-sprzedaży gruntów rolnych przedłużano rok po roku aż do 2019 r. z przyczyn polityczno-społecznych (zob. niżej). W tym czasie zaszły dwa bardzo istotne procesy. Pierwszym była koncentracja gospodarki rolnej – powstały tzw. agroholdingi, firmy gospodarujące

na dziesiątkach, a nawet setkach tysięcy hektarów dzierżawionych od właścicieli pajów. Dziesięć największych agroholdingów na Ukrainie dzierżawi w sumie 2,8 mln ha ziemi³. Właściciele tych przedsiębiorstw stopniowo stali się jedną z ważniejszych – obok oligarchów działających w przemyśle ciężkim – grup nacisku politycznego w kraju.

Drugim procesem było wymieranie byłych kołchoźników, z których wielu nie miało spadkobierców, a w konsekwencji pojawienie się pajów bezdziedzicznych, często użytkowanych przez właścicieli agrofirm bezumownie (ich obszar szacuje się na 1,6 mln ha, liczba ta szybko rośnie). Możliwość bezpłatnego wykorzystywania tych gruntów była ważną motywacją do przeciwdziałania uporządkowaniu sytuacji własnościowej w rolnictwie.

” Proces ustalania wielkości pajów trwał 10 lat, a świadectwa potwierdzające prawo do pajów otrzymało 6–8 mln osób.

Brak prawa własności ziemi doprowadził do wykształcenia się specyficznego modelu ukraińskiego rolnictwa, nastawionego na maksymalizację dochodów w jak najkrótszym terminie, przy minimalnych nakładach. Dominują uprawy zbóż i roślin oleistych, natomiast branże wymagające większych środków (jak uprawa roślin wieloletnich czy hodowla zwierząt), a także przetwórstwo pozostają dużo słabiej rozwinięte, choć w dłuższej perspektywie są o wiele bardziej dochodowe. Wynika to z niechęci do długoterminowych inwestycji na dzierżawionych terenach. Ponadto brak własności ziemi sprawia, że operujące na niej przedsiębiorstwa w niewielkim stopniu troszczą się o jej prawidłowe wykorzystywanie, co prowadzi do wyjąławiania gruntów.

Mimo specyficznego modelu gospodarowania ziemią rolnictwo w ostatnich latach dynamicznie się rozwijało. Dla przykładu zbiory słonecznika od 2015 do 2019 r. wzrosły z 11,2 do 15,3 mln ton, pszenicy z 26,5 do 28,3 mln ton, a kukurydzy z 23,3 do 35,9 mln ton. Rolnictwo stało się głów-

³ Э. Редих, *Аграрные итоги маркетингового года 2018/2019*, Бизнес Цензор, 7.10.2019, www.censor.net.ua.

nym motorem handlu zagranicznego, wyprzedzając metalurgię. W 2019 r. eksport produktów rolno-spożywczych był wart 22,1 mld dolarów, co stanowiło 44,2% całości eksportu, podczas gdy sprzedaż produkcji hutniczej wyniosła 10,2 mld dolarów (20,5%). W rezultacie Ukraina stała się jednym z czołowych 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, zajmuje też wysoką pozycję wśród sprzedawców pszenicy (5. miejsce), kukurydzy (4. miejsce), rzepaku (3. miejsce) i jęczmienia (3. miejsce)⁴.

Polityczne gry z moratorium

Niemal od razu po wprowadzeniu na Ukrainie moratorium rozpoczęły się dyskusje o jego zniesieniu i wdrożeniu wolnego obrotu gruntami rolnymi. Za takim rozwiązaniem opowiadały się przede wszystkim środowiska liberalno-wolnorynkowe, które jednak zawsze pozostawały w mniejszości. Warunek zniesienia moratorium pojawił się też w programie współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym w 2014 r., choć do niedawna nie był on uznawany za niezbędny do otrzymania nowych transz kredytu⁵. MFW nie wskazywał przy tym konkretnego kształtu, jaki miałyby przyjąć reforma rolna, ani nie domagał się umożliwienia kupna ziemi obcokrajowcom.

Wśród głównych przeciwników zniesienia moratorium można wymienić środowiska nacjonalistyczne, uznające ziemię za podstawę bytu narodowego, oraz populistyczne, zbijające kapitał polityczny na hasłach o groźbie wyprzedaży majątku narodowego. Wśród tych drugich można wymienić partię Batkiwyszczyna Julii Tymoszenko i Radykalną Partię Ołeha Laszki. Postawa populistów wynikała z faktu, że zamiar zniesienia moratorium cieszy się niskim poparciem społecznym. Jeszcze w lutym br. w sondażu Centrum Razumkova jedynie 19,6% Ukraińców opowiadało się za wprowadzeniem

wolnego obrotu ziemią rolną, a aż 64,4% było temu przeciwnie. Tak wysoka niechęć do tej zmiany wynika z lęku przed powtórzeniem się sytuacji z prywatyzacją majątku państwowego z lat dziewięćdziesiątych, kiedy większość dochodowych przedsiębiorstw i fabryk została przejęta przez grupę oligarchów za niewielką część ich wartości rynkowej. Istniały też obawy przed socjalnymi konsekwencjami uwłaszczenia się wielkich firm rolnych dla mieszkańców obszarów wiejskich, dla których dochód czerpany z oddawania paju w dzierżawę stanowi ważny element domowego budżetu. Takie nastroje społeczne powodowały, że umożliwienie handlu ziemią rolną nie było priorytetem dla żadnej siły politycznej po 2001 r.

” **Brak prawa własności ziemi doprowadził do wykształcenia się specyficznego modelu ukraińskiego rolnictwa.**

Status quo było też na rękę potężnym agroholdingom, które miały dostęp do finansowania z innych źródeł. Przed kryzysem w 2009 r. jednym ze sposobów na zdobycie funduszy było wejście na giełdy zagraniczne (pięć ukraińskich firm rolnych jest notowanych na GPW w Warszawie). Innymi metodami były: emisja obligacji, indywidualne kredyty dla dużych przedsiębiorstw bądź – w przypadku największych agroholdingów – finansowanie z własnego banku. Powyższe działania zapewniały im przewagę konkurencyjną nad mniejszymi podmiotami, pozbawionymi takich instrumentów.

Zniesienie moratorium

Szansa na skasowanie moratorium pojawiła się po zwycięstwie Wołodymyra Zełenskiego, który już w czasie kampanii prezydenckiej opowiadał się za tym rozwiązaniem, stało się ono nawet jednym z najważniejszych punktów jego programu. W założeniu jego ekipy uwolnienie rynku ziemi miało stać się ważnym impulsem rozwoju całej ukraińskiej gospodarki. Po wyborach parlamentarnych i zdobyciu większości w Radzie Najwyższej wniesiono projekt ustawy wprowadzającej wolny obrót gruntami rolnymi. Pierwsze czytanie odbyło się w listopadzie 2019 r. Projekt wzbudził

⁴ Dane za 2017 r., www.fao.org.

⁵ Dopiero w kwietniu 2020 r. przedstawiciele MFW wprost wymienili przyjęcie ustawy o rynku ziemi jako warunek niezbędny do podpisania nowego programu współpracy.

duże kontrowersje, przede wszystkim ze względu na bardzo wysoki próg ograniczenia koncentracji ziemi (200 tys. ha) oraz możliwość jej kupna przez podmioty z kapitałem zagranicznym. Część opozycji (Batkiwszczyna i prorosyjska Opozycyjna Platforma – Za Życie) próbowała zablokować przyjęcie dokumentu, zgłaszając ponad 4 tys. poprawek, których rozpatrywanie trwało cztery miesiące. Ostatecznie Zełenski zgodził się na kompromis w najbardziej drażliwych kwestiach, w rezultacie czego w projekcie skierowanym do drugiego czytania obniżono próg koncentracji, zakazano sprzedaży ziemi należącej do państwa, a sprzedaż gruntów podmiotom zagranicznym oraz spółkom ukraińskim, których udziałowcami lub współudziałowcami są obcokrajowcy, obwarowano pozytywnym wynikiem referendum.

” Szansa na skasowanie moratorium pojawiła się po zwycięstwie Zełenskiego, który już w czasie kampanii prezydenckiej opowiadał się za tym rozwiązaniem.

Mimo pewnych oporów, także we frakcji rządzącej, 31 marca 2020 r. Rada Najwyższa ostatecznie uchwaliła ustawę. Nie byłoby to możliwe bez poparcia dwóch partii opozycyjnych – Europejskiej Solidarności oraz Głosu (z rządzącej partii Sługa Narodu za projektem zagłosowało jedynie 206 z 248 deputowanych). Przeciw były Batkiwszczyna, Opozycyjna Platforma – Za Życie i większość deputowanych pozafrakcyjnych. Część z nich (48 osób, w tym Julia Tymoszenko), zgłosiła 4 maja do Sądu Konstytucyjnego wnioski o uznanie ustawy za niezgodną z prawem z powodów proceduralnych. Rozpatrywanie go może trwać kilka lat, choć skasowanie ustawy jest mało prawdopodobne. W dotychczasowej praktyce orzekania Sąd najczęściej zajmował stanowisko lojalne wobec władz w Kijowie. Mimo niskiego poparcia dla zniesienia moratorium głosowanie nie wywołało protestów społecznych⁶. Dokument nie wywołał też fali krytyki ze strony mediów (w tym

⁶ Między pierwszym a drugim czytaniem odbyło się kilka demonstracji, ale nie były one masowe i nie miały charakteru spontanicznego, lecz stanowiły zorganizowaną najprawdopodobniej przez Ihora Kołomojskiego próbę nacisku na władze.

oligarchicznych), co można uznać za przesłankę, że przyjęty model handlu ziemią równoważy interesy właścicieli gruntów, przedsiębiorstw rolnych i państwa.

Choć przyjęcie ustawy stanowiło jeden z warunków MFV dla wznowienia współpracy z Ukrainą, to wydaje się, że decydującym w tej sprawie czynnikiem było stanowisko samego Zełenskiego. Bez jego osobistego zaangażowania się (głosowanie odbyło się w obecności prezydenta, wcześniej apelował on do deputowanych o poparcie dla projektu) wynik głosowania byłby niepewny.

Przepisy ustawy...

Akt dotyczy 41,5 mln ha gruntów, które były objęte moratorium, i przewiduje możliwość handlu nimi od 1 lipca 2021 r. Następnie przez kolejne 2,5 roku będzie obowiązywać okres przejściowy, w którym ziemię – do 100 ha – będą mogły nabywać wyłącznie osoby fizyczne. Od 1 stycznia 2024 r. grunty będą mogły kupować także osoby prawne, a maksymalny limit zostanie zwiększony do 10 tys. ha. Banki będą miały prawo stać się właścicielami ziemi, wyłącznie jeśli otrzymają ją jako zastaw pod kredyt, który nie zostanie spłacony, będą też zobowiązane do jej sprzedaży w ciągu dwóch lat. Do 2030 r. cena zbycia nie może być mniejsza niż cena normatywna ustanawiana przez Państwową Służbę Ukrainy ds. Geodezji, Kartografii i Kadastru (zob. Aneks).

Pierwszeństwo zakupu będą mieli dzierżawcy, którzy arendują ziemię co najmniej od 2010 r. Uzyskają oni możliwość jej nabycia z rozłożeniem spłaty na 10 lat i po normatywnej wycenie. Przepis ten dotyczy także gruntów będących własnością państwa (w sumie 10,4 mln ha), których sprzedaż w innych przypadkach pozostaje zabroniona.

Jedną z większych kontrowersji dotyczyła nabywania ziemi przez obcokrajowców. W projekcie skierowanym do pierwszego czytania taka możliwość została dopuszczona, jednak wobec negatywnych reakcji politycznych i społecznych w przegłosowanej wersji ustawy przepis ten obwarowano przeprowadzeniem referendum. Biorąc pod uwagę

nastroje obywateli, jego negatywny wynik wydaje się przesądzony – niezależnie od tego, kiedy się ono odbędzie. Jednak nawet gdyby Ukraińcy wyrazili w nim zgodę na sprzedaż ziemi obcokrajowcom, nabywcami nie będą mogły być osoby prawne, których właścicielem lub współwłaścicielem jest inne państwo⁷, obywatele Rosji oraz spółki: zarejestrowane w rajach podatkowych; znajdujące się na prowadzonej przez FATF liście państw trzecich, które nie prowadzą skutecznych działań przeciwko praniu pieniędzy; takie, których właścicieli nie można ustalić. Bez względu na wynik referendum obcokrajowcy nie będą też mogli nabywać terenów w pięćdziesięciokilometrowym pasie przygranicznym. Zakazano również zmian własnościowych gruntów znajdujących się na terytoriach Autonomicznej Republiki Krymu oraz tzw. Donieckiej i Ługańskiej Republiki Ludowej.

...i liczne wątpliwości

Przyjęty dokument w kilku kwestiach jest niejasny bądź zapowiada szczegółowe regulacje w przyszłych aktach prawnych. Jedna z nich dotyczy ograniczenia koncentracji areалу do 10 tys. ha. Choć w drugim czytaniu doprecyzowano jego zasady, to wydaje się, że będzie możliwe obejście tego przepisu poprzez zapisanie ziemi na członków rodziny, co dawałoby możliwość skupienia w jednych rękach do kilkudziesięciu tysięcy hektarów. Dla zdecydowanej większości przedsiębiorstw rolnych byłoby to w zupełności wystarczającym obszarem do utrzymania działalności na dotychczasowym poziomie – obecnie jedynie kilkanaście agroholdingów dzierżawi więcej niż 50 tys. ha areалу.

Niewiadomą pozostaje sposób egzekwowania zakazu koncentracji gruntów w praktyce. Ustawa przewiduje, że szczegółowe zasady kontroli w tym zakresie mają zostać przyjęte oddzielnym rozporządzeniem rządu. Zgodnie z dokumentem obowiązkiem sprawdzenia w rejestrze, czy dana osoba lub podmiot ma prawo nabyć ziemię, spoczywa na notariuszu sporządzającym umowę, co w ukraińskich warunkach stwarza spore ryzyko korupcyj-

ne. Niewykluczone, że wielkie agroholidingi będą próbować łamać prawo i skupować grunty przez sieć spółek zależnych lub podstawione osoby fizyczne (tzw. słupy). Taki proceder nie będzie jednak gwarantował posiadania gruntów w dłuższej perspektywie – jeśli dojdzie do ujawnienia kupna areалу powyżej progu 10 tys. ha bądź ziemia znajdzie się posiadaniu osoby nieuprawnionej (np. wskutek odziedziczenia), właściciel będzie miał rok na jej zbycie, a jeśli tego nie zrobi, zostanie ona skonfiskowana decyzją sądu, wystawiona na przetarg i sprzedana. Środki po potrąceniu kosztów procesowych zostaną przekazane właścicielowi. Z kolei zakaz nabywania gruntów przez podmioty spoza Ukrainy uderzy w miejscowe firmy, które wyszły na zagraniczne giełdy, oraz takie, których właścicielami lub udziałowcami są podmioty zagraniczne. Nie jest jasne, czy takie przedsiębiorstwa znajdą sposób na obejście tego przepisu.

” **Jedna z większych kontrowersji dotyczyła nabywania ziemi przez obcokrajowców. W przegłosowanej wersji ustawy przepis ten obwarowano przeprowadzeniem referendum.**

Obecnie trudno przesądzać, jak proces zmiany własności ziemi będzie wyglądał w praktyce. Istnieje ryzyko, że wystąpią liczne przypadki nadmiernej koncentracji gruntów w sposób niezgodny z prawem. Wszystko będzie zależeć od tego, na ile efektywnie zostaną połączone rejestry osób prawnych, kadastru i mienia nieruchomości. Co prawda w ustawie jest przepis o zwiększeniu wymiany informacji między nimi i technicznie ich pełna synchronizacja wydaje się dość łatwa, jednak pytaniem otwartym pozostaje, na ile wolą władz będzie zapewnienie pełnej transparentności własności ziemi⁸.

Kolejne pytanie, na które trudno jednoznacznie odpowiedzieć, dotyczy gotowości finansowej przedsiębiorstw do zakupu rozległych terenów. Nawet jeśli doszłoby do transakcji kupna-sprzedaży jedynie 10% całości ziemi rolnej po normatywnej cenie, która na Ukrainie wynosi średnio 1000

⁷ Chodzi tu głównie o zabezpieczenie się przed funduszami inwestycyjnymi należącymi do Chin i krajów arabskich.

⁸ Przykładem na to, że transparentność jest możliwa, może być obowiązek przedstawiania końcowych właścicieli stacji radiowych i telewizji, pod groźbą odebrania licencji.

dolarów za ha, oznaczałoby to wydatek ponad 4 mld dolarów, co jak na miejscowe warunki jest sumą ogromną. Ponadto według badań socjologicznych jedynie 7% właścicieli gruntów będzie chętnych do sprzedaży swojej własności⁹. Ustawa przewiduje opracowanie planu wsparcia finansowego osób fizycznych i gospodarstw farmerskich w celu zakupu ziemi, ale wątpliwe, aby program mógł umożliwić kredytowanie na szeroką skalę¹⁰. Teoretycznie wielkie agroholdingi mają większe możliwości uzyskiwania kredytów, ale spora część z nich jest zadłużona i raczej nie będzie w stanie wygospodarować środków na zakup dużych arealów ziemi w krótkim czasie. W tej sytuacji należy oczekiwać, że proces zmian własnościowych ziemi rozłoży się na lata.

W ostatecznej wersji ustawy zniesiono też ograniczenie dotyczące posiadania przez jeden podmiot więcej niż 33% gruntów dowolnej jednostki administracyjnej. Przy wprowadzeniu ograniczenia areалу do 10 tys. ha utrzymanie takiego zakazu na poziomie obwodu miałyby się z celem. Na szczeblu najniższych jednostek (hromad), szczególnie mniejszych powierzchniowo, ta zmiana oznacza jednak, że jakiś podmiot będzie mógł wykupić całą ziemię rolną na danym obszarze.

” Przyjęcie ustawy należy uznać za przełom rozwiązujący problem, który powinien zostać uregulowany wiele lat temu.

Wreszcie poważną wątpliwość budzi przepis o prawie dzierżawcy do pierwokupu. Ogranicza się on do umów, które zostały zawarte do 2010 r. Prywatni właściciele będą mieli obowiązek sprzedaży ziemi dzierżawcy wyłącznie w sytuacji, gdy nikt inny nie zaproponuje wyższej ceny. Niejasna pozostaje natomiast kwestia kupna gruntów państwowych, którymi handel w innych przypadkach pozostanie zabroniony. Z obecnych przepisów wynika, że dzierżawca będzie miał prawo nabyć je bez

przetargu, po cenie normatywnej, która jest stosunkowo niska. Nie ma informacji, jak duży areal ziem państwowych będzie możliwy do zakupu w ten sposób, ale wydaje się, że może to być furtka do uwłaszczenia się wieloletnich dzierżawców stosunkowo niskim kosztem. O ile w przypadku prywatnych właścicieli trudno oczekiwać, że ktoś sprzeda ziemię po zaniżonej cenie, o tyle w odniesieniu do arealu państwowego istnieje takie ryzyko. W tej chwili trudno przesądzać, jak tego typu transakcje będą funkcjonować w praktyce; szczegółowe zasady mają zostać ustalone oddzielną ustawą.

Perspektywy

Przeniesienie terminu zniesienia moratorium z października 2020 r. (co przewidywał projekt w pierwszym czytaniu) na lipiec 2021 r. daje Radzie Najwyższej i rządowi czas na przyjęcie dodatkowych ustaw, nowelizację istniejących oraz przygotowanie szeregu niezbędnych aktów wykonawczych, m.in. regulujących zasady przeprowadzania aukcji sprzedaży ziemi oraz ewidencji gruntów¹¹. Okres przejściowy umożliwi głównym graczom na rynku rolnym przygotowanie się do nowych realiów. Pełne zniesienie moratorium dopiero w 2024 r. jest też uzasadnione w związku z perspektywą kryzysu gospodarczego na Ukrainie wywołanego pandemią COVID-19. Szybkie otwarcie rynku ziemi wiązałyby się też z dużym ryzykiem, że znaczna część gruntów zakupionych na kredyt znalazłaby się w rękach banków z powodu trudności w spłaceniu zobowiązań przez ich nabywców.

W tej chwili trudno ocenić, jak ograniczenie własności gruntów do 10 tys. ha wpłynie na działalność wielkich agroholdingów. Dziewięć z nich dzierżawi obecnie arealy o powierzchni większej niż 100 tys. ha, a kilkadziesiąt kolejnych – większej niż 10 tys. ha. O ile mniejsze przedsiębiorstwa będą najprawdopodobniej w stanie obejść zakaz poprzez zapisywanie ziemi na członków rodziny, o tyle po-

⁹ Лише 7% землевласників збираються продавати пай у разі відкриття ринку, Українські Національні Новини, 10.09.2019, www.unn.com.ua.

¹⁰ W Radzie Najwyższej został zarejestrowany projekt ustawy przewidującej utworzenie specjalnego funduszu, który ma być współfinansowany przez międzynarodowych donatorów.

¹¹ Niektóre akty prawne zostały już przegłosowane przez Radę Najwyższą – np. ustawa o państwowej infrastrukturze danych geoprzestrzennych. Część przyjęto w pierwszym czytaniu, ale w związku z istotnymi zmianami w ustawie o rynku ziemi będą one wymagały modyfikacji.

zostałe będą zmuszone do dalszego dzierżawienia większości arealów. Nie wydaje się, aby po 2024 r. miało dojść do masowego skupowania gruntów. Będzie to jednak zależało od płynności finansowej podmiotów kupujących i wysokości rynkowych cen za 1 ha, czego w tej chwili nie sposób przewidzieć.

Niezależnie od opisanych wyżej wątpliwości przyjęcie ustawy należy uznać za przełom rozwiązujący problem, który powinien zostać uregulowany wiele lat temu (Ukraina pozostaje jedynym krajem w Europie, gdzie handel ziemią jest zabroniony). W tej chwili nie da się przesądzić, jak będzie funkcjonował rynek ziemi rolnej po faktycznym zniesieniu moratorium. Wszystko będzie zależało od jakości nowych ustaw i aktów wykonawczych, przejrzystości rejestrów, a także od praktyki przestrzegania wprowadzonych przepisów. Wydaje się jednak, że przyjęty model w dłuższej perspektywie ma szansę stać się istotnym źródłem wzrostu gospodarczego¹². Poprzez umożliwienie dostępu do kredytowania powinien też nastąpić bardziej dynamiczny rozwój mniejszych i średnich przedsiębiorstw rolnych. Oznacza to, że proces wzrostu znaczenia rolnictwa, który można obserwować w ukraińskiej gospodarce w ostatnich latach, będzie tylko przyspieszał.

Wprowadzenie własności ziemi powinno także dać impuls do rozwoju branż wymagających większych inwestycji, ale też przynoszących większe dochody, jak sadownictwo czy hodowla zwierząt, gdzie fakt własności, a nie jedynie dzierżawy ziemi ma duże znaczenie. Z racji ograniczonej

ilości kapitału, jaką dysponują ukraińskie przedsiębiorstwa, nie należy oczekiwać, że będzie to szybki proces. Rozwój rolnictwa może stymulować towarzyszące gałęzie przemysłu, takie jak przetwórstwo i produkcja nawozów, jednak w tym przypadku czynnikiem hamującym pozostaje niesprzyjający klimat inwestycyjny w kraju, związany głównie z korupcją i niezreformowanym wymiarem sprawiedliwości. W najbliższych latach raczej nie należy oczekiwać istotnej poprawy sytuacji pod tym względem.

” Wprowadzenie własności ziemi powinno dać impuls do rozwoju branż wymagających większych inwestycji, jak sadownictwo czy hodowla zwierząt.

Impuls do wzrostu gospodarczego byłby dużo większy, gdyby umożliwiono zakup ziemi podmiotom zagranicznym. Wiązałoby się to jednak z ryzykiem, że wykupiłyby one znaczną część ziemi. Zważywszy na nastroje społeczne, nie wydaje się, aby taki wariant zyskał poparcie w Radzie Najwyższej. W najbliższych latach przyjęty dokument nie doprowadzi do radykalnych przemian, lecz tworzy ramy prawne umożliwiające przełomowe zmiany strukturalne i własnościowe w ukraińskim rolnictwie. Można oczekiwać, że w perspektywie średniookresowej, niezależnie od perturbacji gospodarczych wywołanych pandemią COVID-19, dzięki reformie rolnej i związanym z nią inwestycjom w rozwój rolnictwa znaczenie Ukrainy wśród światowych producentów żywności znacząco się wzmocni¹³.

¹² Minister rozwoju gospodarczego Tymofij Myłowanow ocenił, że wprowadzenie rynku ziemi od 2021 r. spowoduje wzrost PKB o 1%. *Рынок земли: Милованов рассказал, какой прирост ВВП ожидают в этом году*, *Экономическая правда*, 6.02.2020, www.epravda.com.ua.

¹³ Chodzi tu głównie o nieprzetworzone lub niskoprotworzone produkty, jak zboża czy oleje roślinne, a nie gotowe artykuły spożywcze.

ANEKS

Normatywna cena (w hrywnach) hektara gruntu w zależności od użytku rolnego na Ukrainie (stan na 1 stycznia 2020 r.)¹

Region	grunty orne	sady	łąki	pastwiska
obwód charkowski	32 237,00	67 015,10	6 280,76	6 427,07
obwód chersoński	24 450,00	37 072,18	5 314,49	4 284,71
obwód chmielnicki	30 477,00	52 756,57	6 763,90	5 258,51
obwód czerkaski	33 646,00	74 144,37	8 454,87	5 648,03
obwód czernihowski	24 065,00	55 608,28	8 696,44	5 063,75
obwód czerniowiecki	33 264,00	62 737,54	5 556,06	5 063,75
obwód dniepropetrowski	30 251,00	55 608,28	7 971,74	6 232,31
obwód doniecki	31 111,00	58 459,98	7 247,03	6 037,55
obwód iwanofrankiwski	26 087,00	37 072,18	4 831,36	4 479,47
obwód kijowski	26 531,00	42 775,60	6 280,76	4 479,47
obwód kirowohradzki	31 888,00	67 015,10	8 696,44	6 037,55
obwód lwowski	21 492,00	27 091,21	5 797,63	4 089,95
obwód łużański	27 125,00	47 053,16	8 213,30	5 842,79
obwód mikołajowski	27 038,00	47 053,16	8 213,30	5 842,79
obwód odeski	31 017,00	62 737,54	8 938,01	7 011,35
obwód połtawski	30 390,00	64 163,40	5 556,06	4 284,71
obwód rówieński	21 938,00	37 072,18	5 072,92	3 700,43
obwód sumski	26 793,00	49 904,86	6 522,33	4 674,23
obwód tarnopolski	29 035,00	57 034,13	6 280,76	5 648,03
obwód winnicki	27 184,00	47 053,16	3 140,38	1 558,08
obwód wołyński	21 806,00	41 349,74	6 039,19	4 479,47
obwód zakarpacki	27 268,00	37 072,18	6 522,33	5 258,51
obwód zaporoski	24 984,00	41 349,74	6 039,19	4 868,99
obwód żytomierski	21 411,00	35 646,33	5 072,92	4 089,95
Autonomiczna Republika Krymu	26 005,00	58 459,98	10 145,85	4 284,71

¹ Za: *Оприлюднена нормативна грошова оцінка сільськогосподарських земель станом на 01.01.2020, Ліра Закон, 16.01.2020, buh.ligazakon.net/ua.*