

Hanna Bazhenova

Ukraina wybrała europejski model rynku ziemi

31 marca 2020 r. Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła w drugim czytaniu Ustawę „O wprowadzeniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych Ukrainy dotyczących obrotu gruntami rolnymi”. Poparło ją 259 deputowanych. Ostateczny tekst ustawy, która zniosła prawie 20-letnie moratorium na handel gruntami rolnymi, stanowi kompromis między władzą i opozycją, a także między władzą i Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW). Prawdopodobnie walka o ostateczny kształt reformy rolnej będzie kontynuowana.

Omówienie ustawy i głosowanie. 13 listopada 2019 r. Rada Najwyższa Ukrainy zagłosowała w pierwszym czytaniu za projektem ustawy o obrocie ziemią. W nocy z 30 na 31 marca 2020 r., po dwumiesięcznym rozpatrywaniu ponad 4 tys. poprawek, na nadzwyczajnej sesji parlamentu ustawa o rynku gruntów rolnych została przyjęta w całości w drugim czytaniu. Zniosła ona prawie 20-letnie moratorium na obrót gruntami rolnymi. Dokument poparło 259 deputowanych, w tym 206 przedstawicieli partii Sługa Narodu, 23 – Europejskiej Solidarności, 13 – Głosu, 12 – ugrupowania Zaufanie oraz 5 deputowanych pozafrakcyjnych. Batkiwyszczyna, Platforma Opozycyjna – Za Życie, ugrupowanie Za Przyszłość, kilku deputowanych pozafrakcyjnych i Sługi Narodu oraz pojedynczy deputowani Europejskiej Solidarności i ugrupowania Zaufanie głosowali przeciwko, nie głosowali w ogóle lub wstrzymali się od głosu.

Projekt ustawy, skierowany do drugiego czytania przez Komitet Rady Najwyższej ds. Polityki Rolnej i Gruntowej, zasadniczo różni się od pierwotnej wersji (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 85), zgodnie z którą planowano uruchomienie rynku gruntów rolnych na Ukrainie od 1 października 2020 r. na zasadach podobnych do założeń nieskutecznych strategii państw Ameryki Łacińskiej (np. Argentyny). Dokument określał również, że jeden właściciel mógł kupić 210 tys. ha ziemi. W efekcie większość gruntów mogłaby znaleźć się w posiadaniu bogatych agroholdingów – już dzierżawiących ponad 200 tys. ha. Mali farmerzy oraz mieszkańcy wsi, którzy chcieliby zostać właścicielami ziemi, nie byłiby w stanie z nimi konkurować. Pierwotny projekt ustawy wywołał liczne protesty, które gromadziły rolników ze wszystkich regionów państwa, a na posiedzeniach Komitetu Rady Najwyższej ds. Polityki Rolnej i Gruntowej dochodziło wręcz do rękoczynów. Opozycja wprowadziła do projektu ustawy 4018 poprawek (najwięcej – ponad 3 tys. – od deputowanych Platformy Opozycyjnej – Za Życie), jednak początkowo Komitet trzymał się pierwotnej wersji i nie uwzględniał nawet konstruktywnych zmian.

Od 6 lutego 2020 r., kiedy rozpoczęło się drugie czytanie projektu ustawy o rynku ziemi w Radzie Najwyższej, każda poprawka była bardzo długo rozpatrywana. Epidemia koronawirusa, kwarantanna i gwałtowny spadek gospodarczy na Ukrainie przez dwa kolejne kwartały (w pierwszym kwartale 2020 r. niedobory budżetowe sięgnęły 27,59 mld hrn, czyli 11,6% zaplanowanych wpływów) zmusiły prezydenta Wołodymyra Zełenskigo i nowy rząd Denysa Szmyhala do przyspieszonego przyjęcia ustawy. W opinii władz, Ukraina bez pomocy finansowej MFW nie będzie w stanie spłacić odsetek od długów w 2020 r. (299 mld hrn, z czego 44,5 mld hrn – od długów zewnętrznych) i stanie w obliczu ryzyka ogłoszenia niewywiązania się ze zobowiązań. Jednym z najważniejszych warunków Funduszu przed podpisaniem nowego programu pożyczkowego było otwarcie rynku gruntów rolnych na Ukrainie. W ten sposób postanowiono zakończyć rozpatrywanie ustawy (pozostało około 700 poprawek) i przyjąć ją w całości na nadzwyczajnej sesji Rady Najwyższej. W końcu po prawie 10 godzinach prac w sali posiedzeń ustawa o obrocie gruntów rolnych została przyjęta.

Jednak jeszcze przed głosowaniem autorzy ustawy – zdając sobie sprawę z tego, że frakcja parlamentarna Sługa Narodu nie zbierze niezbędnej ilości głosów – zgodzili się na warunki partii Głos i Europejska Solidarność i włączyli ich istotne poprawki do ostatecznego tekstu dokumentu. W efekcie opozycji udało się zatrzymać

sprzedaż 10,4 mln ha gruntów państwowych i zapewnić pierwszeństwo przy zakupie gruntów rolnych tym, którzy obecnie na nich pracują, czyli rolnikom.

Zasadnicze przepisy ustawy. Ustawa znosi moratorium na sprzedaż gruntów rolnych od 1 lipca 2021 r. Oznacza to, że wejdzie ona w życie za rok i trzy miesiące, co daje rządowi czas na opracowanie, a parlamentowi na przyjęcie kolejnych ustaw (m.in. o katastrze gruntów, o elektronicznych aukcjach sprzedaży ziemi i in.), bez których rynek gruntów nie będzie funkcjonował. Jeden z najważniejszych przepisów dokumentu stanowi o tym, że tylko osoby fizyczne – obywatele Ukrainy o potwierdzonych legalnych dochodach, mają prawo do zakupu ziemi na pierwszym etapie, trwającym do 1 stycznia 2024 r., przy czym w jedne ręce nie może trafić więcej niż 100 ha ziemi. Wielu krytykom ustawy nie spodobało się to ograniczenie. Ekonomiści uważają, że na 100 ha nie można zorganizować efektywnej produkcji rolnej. Jednak w ukraińskich realiach ten przepis łatwo można obejść, ponieważ trzyosobowa rodzina jest w stanie kupić już 300 ha, a przy pomocy dalszej rodziny znacznie więcej. Przy korzystnej polityce kredytowej banków na Ukrainie w ciągu trzech lat może realnie pojawić się kilkakrotnie więcej gospodarstw farmerskich. Warto dodać, że obecnie w sektorze rolnym państwa pracuje 46,1 tys. farmerów. Znaczące ograniczenia w zakresie możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez jednego rolnika indywidualnego są głównym dowodem na to, że Ukraina wybrała europejski model rozwoju, kładący nacisk na rozbudowę małych i średnich gospodarstw rolnych.

Zgodnie z kolejnym ważnym przepisem ustawy od 1 stycznia 2024 r. grunty rolne do 10 tys. ha mogą nabywać także podmioty mające status osoby prawnej, założone przez obywateli Ukrainy. Firmy, które w chwili obecnej dzierżawią ziemię, zachowają to prawo na czas trwania dzierżawy. Jak już wspomniano, prawo do zakupu ziemi w pierwszej kolejności uzyskali drobni farmerzy, którzy ją uprawiają, a prawo dzierżawy gruntów otrzymali przed 2010 r. Mogą oni wykupić te grunty na raty rozłożone na 10 lat i za cenę ustaloną urzędowo z pominięciem przetargu gruntów. Przeniesienie własności na kupującego następuje po zapłaceniu pierwszej raty. Wszelkie transakcje kupna-sprzedaży gruntów dokonywane są w formie bezgotówkowej. Zgodnie z intencją autorów ustawy powinno to być skuteczną obroną przed „czarną” gotówką, spekulantami oraz nieuczciwą konkurencją.

Do sprzedaży gruntów rolnych obcokrajowcom będzie mogło dojść dopiero po ogólnoukraińskim referendum. Ustawa nie określa jednak, kiedy ma się ono odbyć. Jednocześnie nawet jeśli ten przepis będzie obowiązywał, ukraińskich gruntów nie będą mogły kupić osoby prawne, w skład których wchodzi lub których ostatecznymi beneficjentami są obywatele państwa uznanego przez Ukrainę za „państwo-agresora” lub „państwo-okupanta”, a także osoby należące do „organizacji terrorystycznych”. Zakaz obejmuje też osoby prawne, które są własnością innych państw, spółek zarejestrowanych w rajach podatkowych lub beneficjentów niemożliwych do zidentyfikowania. Nabyć gruntów nie będą mogły też osoby prawne z państw, które nie współpracują w zwalczaniu procederu prania brudnych pieniędzy, oraz firmy objęte sankcjami. Ponadto osoby prawne, których uczestnikami lub ostatecznymi beneficjentami są obcokrajowcy, nie będą miały prawa kupowania gruntów rolnych leżących w pasie przygranicznym o szerokości 50 km.

Odłożenie na czas nieokreślony przyznania prawa do kupowania ukraińskich gruntów rolnych cudzoziemcom niewątpliwie nie odpowiada oczekiwaniom ekipy Wołodymyra Zełenskiego co do napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Poza tym prezydent i deputowani Sługi Narodu spodziewali się dużych dochodów budżetowych ze sprzedaży gruntów państwowych. Postawa opozycji zmusiła ich jednak do rezygnacji z tego planu. Jednocześnie ustawa przewiduje, że banki będą mogły stać się właścicielami gruntów rolnych, jednak pod warunkiem, że otrzymają je jako zastaw pod niespłacony kredyt. Zobowiązane będą je sprzedać w ciągu dwóch lat po uzyskaniu prawa własności w drodze licytacji. Istnieje jednak ryzyko koncentracji gruntów przez banki w celu ich dalszej sprzedaży dla zysku.

Wśród ujemnych stron ustawy warto również wymienić to, że nie została ustalona minimalna wartość gruntów rolnych oraz system kontroli sposobu wykorzystania nabytej ziemi. W warunkach braku nadzoru i słabości państwa może to doprowadzić do obniżenia jakości ukraińskich gruntów z powodu ich ekstensywnego użytkowania. Ponadto nie wyznaczono zobowiązań społecznych wielkiego biznesu (np. wsparcie infrastruktury) oraz zabezpieczeń przed skupem większych działek ziemi i koncentracji ich w rękach dużych agroholdingów. Nie opracowano też przepisów uniemożliwiających spekulację ziemią.

Przeciągnięcie procesu podpisania ustawy. W chwili obecnej ustawa o obrocie ziemią jest zablokowana na poziomie Rady Najwyższej. Na dzień 2 kwietnia w parlamencie zarejestrowanych było 13 projektów uchwał w sprawie jej odwołania. Pierwsze projekty wpłynęły natychmiast po przyjęciu dokumentu. W szczególności podkreślały one, że decyzja parlamentu w sprawie projektu ustawy o rynku gruntów rolnych w całości powinna zostać uchylona, ponieważ naruszono procedurę głosowania, którą przewiduje Konstytucja Ukrainy oraz regulamin Rady Najwyższej. Dopóki wszystkie te uchwały nie będą umieszczone w porządku obrad i rozpatrzone, przewodniczący Rady Najwyższej Dmytro Razumkow nie będzie mógł podpisać ustawy o rynku gruntów i przekazać jej do podpisu prezydentowi.

Ponadto część deputowanych Batkiwyszczyny i Platformy Opozycyjnej – Za Życie zamierza wnieść sprawę do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Warto podkreślić, że dla obu sił politycznych kwestia ziemi jest jednym z kluczowych tematów w ich politycznej retoryce. Nie ma jednak gwarancji, że sąd podejmie jednoznaczną decyzję w sprawie naruszenia procedury konstytucyjnej podczas przyjęcia projektu ustawy, a to przeciągnie proces. W efekcie Ukraina otrzyma z opóźnieniem kolejną pożyczkę MFW.

Wnioski. Ostateczny tekst ustawy o obrocie ziemią znacząco różni się od pierwotnej wersji. Z całą pewnością większość przedstawicieli partii Sługa Narodu i sam prezydent Wołodymyr Zełenski dążyli do uwzględnienia interesów różnych stron, w tym farmerów, MFW i opozycji. Głównym celem władz było przegłosowanie ustawy, ponieważ liczba głosów w proprezydenckiej frakcji nie była wystarczająca. Po przyjęciu ustawy Ukraina otrzyma pożyczkę z MFW, co pomoże ustabilizować ukraińską gospodarkę, ale jednocześnie spowoduje po raz kolejny wzrost długu państwowego. Taki niełatwy kompromis pomiędzy władzą i opozycją oraz pomiędzy władzą i MFW nikogo w pełni nie zadowala. Przyjęta ustawa o obrocie gruntów rolnych wyraźnie doprowadzi do spadku notowań prezydenta i partii rządzącej (sondaże ośrodków socjologicznych wskazują, że większość Ukraińców jest przeciwna zniesieniu moratorium), którzy podczas epidemii koronawirusa i kwarantanny służyli swoim interesom gospodarczym i politycznym. Do spadku zaufania przyczyni się również sojusz Sługi Narodu z Europejską Solidarnością, na czele której stoi Petro Poroszenko – dawny główny oponent obecnego prezydenta. Najprawdopodobniej walka o kształt reformy rolnej będzie kontynuowana, jednak wciąż istnieje szansa na poprawę obecnego modelu rynku gruntów rolnych.