



Redakcja: Beata Surmacz (dyrektor IEŚ), Tomasz Stępniewski (z-ca dyrektora IEŚ),
Agnieszka Zajdel (sekretarz redakcji), Aleksandra Kuczyńska-Zonik, Jakub Olchowski,
Konrad Pawłowski, Agata Tatarenko

Nr 85 (85/2019) | 27.11.2019

ISSN 2657-6996

© IEŚ

Hanna Bazhenova

Ustawa o obrocie ziemią na Ukrainie: szanse i zagrożenia

13 listopada 2019 r. Rada Najwyższa Ukrainy zagłosowała w pierwszym czytaniu za przyjęciem projektu ustawy o obrocie ziemią. Dokument przewiduje zniesienie moratorium na handel gruntami rolnymi od 1 października 2020 r. Oznacza to, że obecni posiadacze ziemi zostaną pełnoprawnymi właścicielami swych udziałów, a sektor rolniczy państwa, w zamierzeniach władz, przyciągnie dodatkowe inwestycje. Wśród zagrożeń, które niesłoby za sobą przyjęcie projektu ustawy w obecnej wersji, można wskazać przede wszystkim: podział ukraińskich gruntów rolnych między kilka grup biznesowych, pozbawienie rolników ziemi, bankructwo farmerów oraz wyłączenie ziemi z użytkowania rolnego.

Podłoże historyczne. W ciągu ostatnich dziesięcioleci kwestia otwarcia rynku gruntów rolnych była wykorzystywana do osiągnięcia celów przez wszystkie siły polityczne na Ukrainie. Wybory wygrywały te partie, które kategorycznie odrzucały wprowadzenie wolnego obrotu gruntami. Jako pierwszy decyzję o uwolnieniu rynku ziemi podjął prezydent Leonid Kuczma w dekreście z 10 listopada 1994 r. „O bezzwłocznych działaniach w celu przyspieszenia reformy gruntów w dziedzinie produkcji rolnej”, który przewidywał podział na udziały gruntów stanowiących wspólną własność. W ten sposób ziemię dawnych kołchozów zostały podzielone na udziały przeznaczone dla robotników oraz emerytowanych pracowników tych przedsiębiorstw. Od 1994 do 2002 r. ok. 7 mln Ukraińców otrzymało certyfikaty własności udziałów rolnych (1,5 mln tych osób już zmarło). Posiadacze certyfikatów mogli swobodnie nimi rozporządzać, mieli także prawo zawierania umów kupna-sprzedaży.

Obrót gruntami pokółchozowymi nie był znaczny, mimo to 18 stycznia 2001 r. została przyjęta ustawa „O umowach wyłączenia części rolnej (udziału)”, znana jako moratorium na zakup i sprzedaż gruntów rolnych. W ustawie zawarty był zapis, że do momentu przyjęcia Kodeksu ziemskiego właściciele udziałów nie mogą ich sprzedawać, darować ani w inny sposób zbywać; jednocześnie będą mogli je dziedziczyć i sprzedawać na potrzeby państwowe i publiczne. Jednak zatwierdzony 25 października 2001 r. Kodeks ziemski Ukrainy wprowadził zakaz przenoszenia własności, obowiązujący do 1 stycznia 2005 r. Moratorium na sprzedaż ziemi przedłużano dziesięć razy; ostatni raz w grudniu 2018 r.

W czasie, który minął od pierwszego etapu reformy rolnej, ukraińscy politycy utwierdzili społeczeństwo w przekonaniu, że wolny rynek ziemi to rozwiązanie nieuczciwe. Grunty zostaną kupione za bezcen, rolnicy staną się parobkami i będą pracowali za niskie wynagrodzenia dla właścicieli latyfundiów i zagranicznych korporacji. Tym bardziej że w ostatnich dziesięcioleciach duże spółki wyraźnie wzmocniły się na Ukrainie. Obecnie agroholdingi dzierżawią około 29% gruntów rolnych (dane za 2017 r.), zajmując się opłacalną pod względem eksportu uprawą (pszenica, rzepak, słonecznik, kukurydza), i faktycznie przekształciły państwo w zaplecze surowcowe dla gospodarki światowej. Agroholdingi wyróżniają się wysoką wydajnością, niskim poziomem zatrudnienia i bezzwłódną eksploatacją dzierżawionych gruntów. Jednocześnie terytoria, na które wkraczają, zdaniem miejscowej ludności – pozbawione są perspektyw. Takie grupy kapitałowe płacą jedynie czynsz dzierżawny za ziemię i nie przyczyniają się do rozwoju miejscowości ani wspólnot lokalnych. W rezultacie bezrobocie zmusza zdolnych do pracy rolników do poszukiwania zatrudnienia za granicą, a ok. 20 wiosek rocznie znika z mapy państwa.

Od obietnic do konkretnych działań. Utworzenie przejrzystego rynku ziemi było jedną z obietnic w kampanii wyborczej Wołodymyra Zełenskigo. Po dojściu do władzy prezydent zapowiedział przeprowadzenie reformy, której celem miałyby się stać zniesienie moratorium na swobodny obrót gruntami rolnymi. Ta kwestia natychmiast wywołała ożywioną dyskusję zarówno w kręgach władzy, jak i w społeczeństwie. Do parlamentu



złożono w sumie 11 projektów ustaw, jednak w rzeczywistości główny pozostał projekt nr 2178-10 „O wprowadzeniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych dotyczących obrotu gruntami rolnymi”, autorstwa grupy deputowanych frakcji Sługa Narodu.

Zacięta dyskusja rozpoczęła się już na posiedzeniu komitetu profilowego Rady Najwyższej w dniu 12 listopada 2019 r. Liderka frakcji Batkiwszczyna Julia Tymoszenko nazwała ustawę „wyprzedaż 72% terytorium Ukrainy” – właśnie tyle gruntów rolnych jest w państwie. Dokument skrytykowały również frakcje Platforma Opozycyjna – Za Życie, Europejska Solidarność, Głos i grupa deputowanych Za Przyszłość. Większość członków frakcji Sługa Narodu, wybranych w okręgach większościowych, także nie poparła wielu przepisów ustawy o rynku gruntów. Niemniej komitet profilowy zalecił parlamentowi przyjęcie tego projektu ustawy jako podstawy. Jego rozpatrzenie i przyjęcie przez Radę Najwyższą nastąpiło 13 listopada. W ramach reformy planowane jest zaprowadzenie porządku w katastrach, połączenie wszystkich rejestrów, uporządkowanie gospodarowania gruntami oraz umożliwienie właścicielom zarządzania ich ziemią.

Główne kwestie dyskusyjne. Projekt ustawy pozwala sprzedawać jednemu właścicielowi 35% terytorium zjednoczonej gromady terytorialnej, 8% terytorium obwodu i 0,5% wszystkich gruntów rolnych w państwie. Obecnie łączna powierzchnia tych gruntów wynosi 42 mln ha. Oznacza to, że 210 tys. ha może kupić jeden właściciel, a wszystkie grunty rolne mogą znaleźć się w rękach 200 osób. Krytycy tego fragmentu artykułu ustawy podkreślają, że w żadnym państwie nie obowiązują takie normy oraz że ustawa lobbuje na rzecz interesów dużych korporacji, które już dzierżawią ponad 200 tys. ha. Zauważono też, że mali i średni farmerzy nie będą w stanie konkurować z agroholdingami, które potrafią łatwo przyciągać tanie kredyty z zagranicy. Jako negatywny przykład często wskazywana jest Argentyna, gdzie rozwój latyfundiów doprowadził do całkowitego zniszczenia farmerów, do bezrobocia i zubożenia rolników. Pozytywny przykład stanowi z kolei polski model, w którym ograniczenie nabywania nieruchomości rolnej przez jednego rolnika indywidualnego wynosi 300 ha.

Sprzedaż gruntów rolnych cudzoziemcom to kolejny punkt, z którego nie są zadowoleni ani rolnicy, ani opozycja. W ustawie znajduje się zapis o zakazie takiej sprzedaży do 2024 r., umożliwiając ją jednak luki prawne. Ziemię kupować mogą cudzoziemcy, którzy pracują na Ukrainie w rolnictwie ponad trzy lata. Pozostali zainteresowani – zgodnie z zapowiedzią prezydenta – uzyskają taką możliwość za cztery lata, po narodowym referendum. Pojawiają się ponadto obawy, że za pośrednictwem podstawionych firm i osób fizycznych na rynek wkroczą zagraniczni gracze. Przykład państw sąsiadujących z Ukrainą pokazuje, że wprowadzały one długi okres przejściowy w celu wzmocnienia wewnętrznego rynku gruntów, zanim otworzyły go dla kapitału zagranicznego.

Trzeci problem związany jest z brakiem rejestru gruntów rolnych w państwie. Przeciwnicy reformy podkreślają, że do tej pory nie przeprowadzono audytu gruntów, nie wyznaczono również minimalnej wartości hektara gruntów w każdym regionie. Ponadto oponenci krytykują rząd za zbyt niską cenę jednego hektara, która ma wynosić 1,5 tys. dolarów. Jeśli rynek zostanie otwarty dla cudzoziemców, przewidywany jest wzrost tej sumy do 2,2 tys. dolarów. Są to ceny dużo niższe od obowiązujących w państwach Unii Europejskiej, zwłaszcza że znaczącą część tych gruntów stanowią czarnoziemy. Przykładowo średnia wartość hektara gruntów rolnych na Łotwie i Słowacji w 2017 r. wyniosła 3,6 tys. dolarów, a w Polsce – 10-15 tys. dolarów.

Czwarty problem stanowi sprzedaż gruntów państwowych. Obecnie różne struktury państwowe (Akademia Nauk Rolniczych Ukrainy, instytuty badawcze, jednostki wojskowe, stacje doświadczalne, instytucje edukacyjne) posiadają 10,4 mln ha ziemi. Jest ona w całości uprawiana, legalnie lub nielegalnie dzierżawiona przez rolników. W opinii przeciwników ustawy to właśnie grunty państwowe rząd zamierza sprzedać w pierwszej kolejności w celu zasilenia budżetu. Julia Tymoszenko nazywa to rezygnacją z interesów narodowych na rzecz oligarchów oraz zagrożeniem dla bezpieczeństwa narodowego. Grunty państwowe będą tanio skupowane przez spekulantów, a następnie sprzedawane farmerom po bieżącej cenie rynkowej.

Kolejny problem projektu ustawy związany jest z niszczeniem małego i średniego rolnictwa na Ukrainie. Obecnie w Polsce jest 1425 tys. gospodarstw rolnych, z kolei na Ukrainie – tylko 46,1 tys. Po przyjęciu ustawy w obecnej wersji farmerzy mogą stracić ziemię, którą od wielu lat dzierżawią. Mimo że prawo pozwala im ją kupić, farmerów zwykle na to nie stać. Z kolei ukraińskie banki dają im pożyczki z oprocentowaniem sięgającym 20-21% rocznie.



Minister rozwoju gospodarki, handlu i rolnictwa Ukrainy Tymofij Myłowanow obiecuje, że rząd zrekompensuje farmerom oprocentowanie pożyczek na zakup ziemi do 3-5%, jednak ukraińscy rolnicy w te obietnice nie wierzą. Nieufność wynika z pośpiechu, z jakim partia rządząca próbuje „przepchnąć” ustawę przez Radę Najwyższą.

Protesty i głosowanie. Wszyscy zaangażowani w działalność rolniczą na Ukrainie jednogłośnie twierdzą, że ustawa jest surowa, niszczy skutecznie rozwijający się sektor rolny, grozi kryzysem żywnościowym, masową migracją mieszkańców wsi i została napisana jedynie w celu wzbogacenia się oligarchów. Liczne protesty w pobliżu Rady Najwyższej, które gromadziły rolników ze wszystkich regionów Ukrainy, oraz blokowanie centralnych dróg w trzynastu obwodach w dniu omawiania ustawy w Komitecie Profilowym nie przyniosły żadnych rezultatów. 13 listopada 2019 r. większością 240 głosów ustawa została przegłosowana w pierwszym czytaniu, przy głośnych krzykach deputowanych opozycji – „Hańba!” – i oświadczeniu Batkiwszczyny, która dotąd zazwyczaj wspierała Sługę Narodu, o przejściu do zdecydowanej opozycji wobec władzy. Tym razem w Słudze Narodu było 25 głosów niezgadających się z „linią partii”; przy czym dwie osoby wydalone z frakcji 15 listopada. Poza tym ustawę poparło 13 deputowanych pozafrakcyjnych. Opozycyjne partie oraz grupa deputowanych Za Przyszłość domagają się otwartej dyskusji przed drugim czytaniem i uzgodnienia wszystkich przepisów ustawy, która wywołuje oburzenie w społeczeństwie i całkowity sprzeciw rolników.

Pozytywne strony reformy. Przyjęcie ustawy w sprawie rynku gruntów rolnych uczyni mieszkańców wsi pełnoprawnymi właścicielami swych udziałów oraz – jak oczekują władze – przyciągnie dodatkowe inwestycje, wspierające rozwój gospodarki państwa. Do pozytywnych rezultatów może doprowadzić przekazanie gruntów państwowych społecznościom lokalnym, które same będą decydowały o sprzedaży lub o dzierżawie tych ziem. Ponadto nie będzie możliwa sprzedaż gruntów bez zgody ich dzierżawcy; zachowa on także prawo do ich zakupu w pierwszej kolejności. Natomiast farmer, który otrzymał ziemię do bezpłatnego użytkowania w latach 90., również będzie mógł kupić ją w dowolnym momencie za cenę ustaloną urzędowo. I wreszcie – dopiero po referendum cudzoziemcy mogą zostać wpuszczeni na rynek ukraiński. W projekcie ustawy kwestia ta nie została jednak jasno określona.

Wnioski. Zniesienie moratorium na handel gruntami rolnymi niesie dla Ukrainy zarówno szanse, jak i zagrożenia. Posiadacze ziemi w końcu otrzymają prawo zarządzania swoją własnością. Ponadto będzie się tworzyć rynek ziemi, co zakłada przede wszystkim sprzedaż gruntów państwowych. Oczekuje się, że przyczyni się to do przypływu inwestycji do sektora rolniczego i wyniesienia rolnictwa na wyższy poziom technologiczny. Jednocześnie jednak pojawiają się zagrożenia w postaci monopolizacji własności gruntu, zniszczenia małego i średniego rolnictwa, pozbawienia rolników ziemi, przedstawienia się dużego agrobiznesu na rynki zagraniczne oraz pogorszenia bezpieczeństwa żywnościowego Ukrainy. Wyjściem z sytuacji jest kontrolowane uruchomienie regulowanego rynku rolnego, co pozwoliłoby ujawnić znaczny potencjał sektora rolnego państwa i wzmocnić jego pozycję na rynku światowym. Wymaga to wprowadzenia przejrzystych i cywilizowanych zasad gry na ukraińskim rynku gruntów i zapobiegania koncentracji gruntów. Jeśli do tego celu zmierza rząd, to będzie on musiał ponownie przeanalizować problem, wysłuchać rolników oraz opozycji i w drugim czytaniu przedstawić ustawę o rynku gruntów, która zapewni stały rozwój rolnictwa na Ukrainie oraz wstrzyma obecną zbrutalizowaną walkę o ziemię, destabilizującą sytuację społeczno-polityczną w państwie i powodującą spadek poparcia dla rządu.