

Hanna Bazhenova

Otwarcie rynku ziemi rolnej na Ukrainie

Reforma rolna na Ukrainie trwa od 1991 r. Jej punktem zwrotnym było uchwalenie 31 marca 2020 r. ustawy o zniesieniu moratorium na sprzedaż gruntów rolnych, a także szeregu innych ustaw potrzebnych do wdrożenia reformy. Otwarcie rynku ziemi rolnej 1 lipca 2021 r. pozwoli na zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej rolnictwa, ustalenie obiektywnej wartości rynkowej działek rolnych i zrealizowanie prawa własności prywatnej wobec wszystkich podmiotów stosunków agrarnych. Do głównych zagrożeń związanych z otwarciem rynku ziemi należą: kupno ziemi za bezcen, monopolizacja gruntów rolnych i osłabienie roli państwa w kontroli nad użytkowaniem tych gruntów.

Zarys ogólny. Z dniem 1 lipca 2021 r. na Ukrainie weszła w życie Ustawa „O wprowadzeniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych Ukrainy dotyczących obrotu gruntami rolnymi”. Ustawa ta powinna otworzyć rynek ziemi i umożliwić obywatelom swobodne kupowanie i sprzedawanie gruntów rolnych, będących w ich posiadaniu na podstawie prawa własności prywatnej. W pierwszym etapie tylko osoby fizyczne – obywatele Ukrainy – będą mogły kupować grunty rolne. Maksymalna wielkość działki to 100 ha na osobę. Na tym etapie w zakup ziemi zaangażują się przeważnie małe i średnie gospodarstwa. Na Ukrainie jest 29 tys. takich gospodarstw, a ich przeciętna wielkość wynosi 165 ha (wg Dragon Capital). W drugim etapie – od 1 stycznia 2024 r. – przewiduje się nabywanie gruntów rolnych przez osoby prawne, jednak pod warunkiem, że zostały one utworzone i zarejestrowane zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy. Maksymalna wielkość działki to 10 tys. ha. Pierwszeństwo wykupu ustawa daje obecnym dzierżawcom.

Kwestia możliwości sprzedaży gruntów rolnych cudzoziemcom i firmom zagranicznym musi zostać rozstrzygnięta w ogólnokrajowym referendum. Oznacza to, że do czasu referendum i pozytywnej decyzji w tej sprawie obcokrajowcy nie będą mogli stać się właścicielami gruntów rolnych – nawet poprzez własność pośrednią, tj. jako osoby prawne utworzone i zarejestrowane zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy. Ponadto, niezależnie od decyzji referendum, cudzoziemcom zabrania się kupowania działek leżących w pasie przygranicznym o szerokości 50 km. Jednocześnie ograniczenia nie dotyczą banków, w tym zagranicznych. Będą one mogły nabyć prawa własności gruntów rolnych, jeśli kredytobiorca nie wywiąże się w ustalonym terminie ze zobowiązań wobec banku. W ciągu dwóch lat bank będzie zobowiązany sprzedać takie działki na aukcji ([„Komentarze IEŚ”, nr 161](#)).

Cena gruntu zostanie ustalona w drodze umowy pomiędzy kupującym a sprzedającym. Jednak do dnia 1 stycznia 2030 r. cena sprzedaży działek ziemi rolnej, które zostały przydzielone właścicielom udziałów gruntów w latach 1994-2002 r., nie może być niższa od oficjalnej (tzw. zgodnej z normatywną wyceną prowadzoną przez instytucje rządowe).

Nowe ustawy. Dla pełnowartościowego funkcjonowania rynku ziemi rolnej konieczna była także zmiana Kodeksu Ziemskiego Ukrainy, a także przyjęcie kilku innych ustaw. Kluczowe znaczenie w pakiecie reform rolnych miała uchwalona 28 kwietnia 2021 r. Ustawa „O zmianie Kodeksu Ziemskiego Ukrainy i innych aktów prawnych dotyczących poprawy systemu zarządzania i deregulacji w sferze stosunków ziemskich”. Ustawa przewiduje w szczególności przekazanie gruntów państwowych poza osadami (z wyjątkiem ziem, których państwo potrzebuje do pełnienia swoich funkcji) na własność komunalną rad wiejskich, osiedlowych i miejskich. W praktyce oznacza to, że 1400 wspólnot lokalnych otrzymało prawo do gospodarowania 10 mln ha ziemi, czyli ok 1/6 terytorium kraju.

Ustawa przewiduje znaczne uproszczenie procedury zmiany celowego przeznaczenia szczególnie cennych gruntów. Odtąd tymi kwestiami będą zajmować się samorzady, które również otrzymały prawo do zatwierdzania planów szczegółowego rozplanowania terenów poza osadami. Zgodnie z ustawą prawo pierwszeństwa zakupu działek rolnych mają: a) osoby posiadające specjalne zezwolenia na wydobywanie kopalin o znaczeniu państwowym (rudę metali kolorowych, szlachetnych, promieniotwórczych i ziem rzadkich oraz surowce elektro- i radiotechniczne) i b) dzierżawcy działek ziemi. Jeśli zatem rolnik chce kupić ziemię, którą uprawia od co najmniej pięciu lat, ma on prawo pierwszeństwa, pod warunkiem że na tej ziemi nie ma cennych kopalin.

Ważnym aspektem nowej ustawy jest otwarcie rynku gruntów nierolnych dla obcokrajowców. Z Kodeksu Ziemskiego Ukrainy wyłączono normy ograniczające prawo zagranicznych osób fizycznych i prawnych do nabywania nierolniczych działek gruntów wolnych od zabudowy poza zamieszkałymi osadami. Zrezygnowano również z przepisu, zgodnie z którym takie transakcje muszą być uzgadniane z Gabinetem Ministrów.

W celu pełnego uruchomienia przejrzystego rynku ziemi Rada Najwyższa Ukrainy 18 maja 2021 r. zatwierdziła drugą ważną ustawę, która wprowadza aukcje elektroniczne na kupno-sprzedaż ziemi. Prezydent Wołodymyr Zełenski nazwał tę ustawę gwarancją przychodów do budżetów lokalnych i szansą dla każdego Ukraińca na udział w licytacji i założenie własnego gospodarstwa.

Stanowisko rządu i społeczeństwa. Obecnie władze Ukrainy nastawione są do reformy rolnej dość optymistycznie. Na Ogólnoukraińskim Forum „Ukraina 30. Ziemia”, które odbyło się w maju 2021 r., premier Denys Szmyhal zapowiadał, że wraz z otwarciem rynku ziemi cena ukraińskich gruntów wzrośnie co najmniej dwukrotnie w ciągu pierwszych trzech do pięciu lat. W jego opinii z reformy skorzystają właściciele ziemscy, a także ok. 7 mln obywateli Ukrainy posiadających działki ziemi. Z kolei doradca szefa Biura Prezydenta Ukrainy, były minister gospodarki (2019-2020) Tymofij Miłowanow oświadczył, że reforma rolna w najbliższych latach zapewni budżetom wszystkich szczebli ok. 2 mld USD, czyli 1,5% PKB. Minister polityki rolnej i żywnościowej Roman Łeszczenko jest bardziej powściągliwy w swoich prognozach. Uważa, że efekt ekonomiczny otwarcia rynku ziemi do końca 2021 r. będzie minimalny, a pierwsze półrocze będzie tzw. okresem przygotowawczym. Jednak w przyszłości R. Łeszczenko spodziewa się stworzenia 350 tys. dodatkowych miejsc pracy w sektorze rolnictwa i przyciągnięcia 3 mld USD inwestycji.

Wielu Ukraińców nie podziela jednak optymizmu władzy co do wdrożenia reformy rolnej. Według sondażu przeprowadzonego przez Fundację „Inicjatywy Demokratyczne” wspólnie z Centrum Razumkova w sierpniu 2020 r. 43% respondentów stwierdziło, że ziemia nie może być przedmiotem handlu. Z kolei 44% dopuściło zakup i sprzedaż ziemi, ale opinia tej grupy była podzielona. Przykładowo 19% respondentów uznało, że ziemię można sprzedać tylko wtedy, gdy nabywcami nie są obcokrajowcy. Od tego czasu nastroje społeczeństwa nie uległy zasadniczej zmianie. Sondaż Socjologicznej Grupy „Rating”, opublikowany 11 maja 2021 r., pokazał, że bezwzględna większość Ukraińców, czyli 64%, nie popiera otwarcia rynku ziemi.

Prognozy. Zakłada się, że do 2024 r. (początek drugiego etapu reformy) w ramach otwierania rynku najbardziej realny będzie zakup ziemi przez małe i średnie gospodarstwa farmerskie. Jednak realizacja tego prawa pierwszeństwa będzie znacząco utrudniona przede wszystkim przez takie czynniki, jak finansowanie i chęć sprzedaży wśród właścicieli udziałów gruntów. Obecnie tylko niewielka liczba ukraińskich rolników ma wystarczające wolne środki finansowe na wykup, a banki krajowe nie będą w stanie udzielić kredytu każdemu chętnemu na zakup ziemi, ponieważ aby uzyskać taką pożyczkę, trzeba wykazać się dobrymi sprawozdaniami finansowymi i zapewnić zastaw. Duże agroholidingi mają dostęp do relatywnie tanich zachodnich kredytów lub instrumentów pierwszej oferty publicznej (IPO), natomiast ukraińscy farmerzy zmuszeni są pożyczać w bankach krajowych. Warto jednak zauważyć, że Rada Najwyższa w pierwszym czytaniu przyjęła już projekt ustawy o Funduszu częściowego gwarantowania kredytów w rolnictwie. Obecnie trudno jednak przewidzieć, w jaki sposób i z jaką skutecznością będzie on działał.

Rynek ziemi z pewnością wpłynie na wzrost cen zarówno sprzedaży gruntów, jak i ich dzierżawy. Aczkolwiek zdaniem ekspertów od 1 lipca 2021 r. cena ziemi prawie nie wzrośnie, gdyż jak pokazał sondaż Ukraińskiego

Instytutu Przyszłości przeprowadzony w dniach 27 stycznia – 5 lutego 2021 r., tylko 3% właścicieli udziałów gruntów chce je bez wahania sprzedać. Kolejne 10% będzie uzależniało decyzję od proponowanej ceny, a 22% myśli o sprzedaży, ale nie chce się spieszyć.

Niski poziom wypłacalnego popytu będzie dyktował umiarkowaną cenę. Wartość gruntu szacowana jest zgodnie z oficjalną wyceną, która obecnie wynosi średnio 27,5 tys. UAH za ha. Wartość zależy od regionu i jakości ziemi, czyli w niektórych miejscowościach będzie wynosiła 20 tys. UAH, a tam, gdzie gleby są najbardziej żyzne – 40 tys. UAH. Od 2024 r., kiedy do zakupu ziemi zostaną dopuszczone ukraińskie podmioty prawne, cena ziemi wzrośnie o 30-40% (wg oceny „Ukraińskiego Klubu Biznesu Agrarnego”).

Wnioski. Jednym z największych problemów ukraińskiej gospodarki jest stworzenie otwartego, ucywilizowanego rynku ziemi, który będzie sprzyjał zwiększeniu atrakcyjności inwestycyjnej rolnictwa, ustaleniu obiektywnej wartości rynkowej działek ziemi rolnej, a przede wszystkim zapewnieniu realizacji prawa własności prywatnej wszystkim podmiotom stosunków agrarnych.

W sprzyjających warunkach swobodna sprzedaż gruntów rolnych przyczyni się do rozwoju stosunków pieniężno-kredytowych na Ukrainie i podniesie jej status jako wiarygodnego partnera wobec zachodnich wierzycieli, zwłaszcza Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW uważa reformę rolną za jeden z kluczowych warunków kontynuowania współpracy z Ukrainą). Zastosowanie rzeczywiście efektywnych i otwartych narzędzi może pomóc zrównoważyć podaż i popyt na rynku gruntów rolnych i stać się w dłuższej perspektywie czynnikiem stymulującym gospodarkę państwa. Jednak ocena skuteczności działania tych instrumentów będzie możliwa dopiero po wejściu na rynek ziemi osób prawnych.