

*Patryk Kalinowski (Uniwersytet Warszawski)*

## **Raport on-line:**

### **Wpływ uwolnienia obrotu ziemią rolniczą na Ukrainie na bezpieczeństwo żywnościowe Polski – aspekty prawne**

Zrealizowany w ramach projektu „*Prawo polskie na Wschodzie – Sieć Szkół Prawa Polskiego*”, nr umowy: 0064/DLG/2019/10.

Patryk Kalinowski

Ukraina po uzyskaniu niepodległości w 1991 r. nie doprowadziła do powszechnej prywatyzacji ziemi rolniczej w skali całego kraju. Proces reform w pewnym momencie utknął i wprowadzono moratorium na uwolnienie obrotu, który przez ponad 20 lat stale przedłużano. Decyzja o zniesieniu tego moratorium zapadła dopiero w 2020 r. a z uwagi na trwającą od 24 stycznia 2022 r. pełnoskalową wojnę z Rosją najprawdopodobniej proces uwalniania jeszcze się przedłuży. Natomiast jak do tego doszło, co to jest system pajów oraz jaki może być wpływ uwolnienia obrotu ziemią rolniczą na Ukrainie na bezpieczeństwo żywnościowe Polski?

#### **1. Dziedzictwo Związku Radzieckiego**

Ukraina odziedziczyła po Związku Radzieckim zgoła odmienną od Polski strukturę agrarną. W wyniku bezwzględnej kolektywizacji lat 30. XX wieku praktycznie cała ziemia rolnicza (poza niewielkimi skrawkami ziemi w osobistym władaniu kolchoźników) przeszła we władanie państwa i taki stan rzeczy utrzymywał się do ogłoszenia niepodległości przez Ukrainę w roku 1991 r.

Od chwili rozpoczęcia przemian ustrojowych rozpoczęła się debata w przedmiocie tego jaka ma być przyszłość ziemi rolniczej, tj. czy a jeśli tak, to w jaki sposób, ma ona trafić w ręce prywatne, a także czyje mają to być ręce. Temat był pilny, gdyż wraz z ogólną zapaścią ukraińskiej, postradzieckiej gospodarki na dno szło również upaństwowione oraz uspołdzielzone rolnictwo.

Tytułem wstępu, aby uświadomić sobie skalę obszaru ziemi rolniczej (w dużej części bardzo żyznych czarnoziemów, których nie spotkamy zbyt często w Polsce) na Ukrainie można wskazać, że w 1991 r. terytorium Ukrainy wynosiło nieco ponad 600 tys. km<sup>2</sup>., co stanowi 60 ml ha. Z tego ziemia rolnicza to około 40 mln ha (w przy optymistycznych statystykach). Dla porównania Polska posiada jej około 18 mln ha.

## **2. Nieudana reforma i moratorium na sprzedaż ziemi rolniczej**

Reforma struktury agrarnej rozpoczęła się już w roku 1992. Kwestia własności i zarządu ziemią była ściśle powiązana z kołchozami (spółdzielczymi z nazwy gospodarstwami, które obok gospodarstw państwowych – sowchozów, miały ziemię rolniczą oddaną w trwały zarząd) oraz ich pracownikami – kołchoźnikami. Na Ukrainie było ich wówczas ok. 3,8 mln i istniała świadomość, że coś trzeba z tymi ludźmi zrobić.

Nie zdecydowano się jednak na prywatyzację ziemi ani na likwidację kołchozów. Wybrano rozwiązanie, które było swojego rodzaju wyjściem pośrednim. Mianowicie dotychczasowym kołchoźnikom ustawa przyznała prawo do tzw. paju, czyli rozporządzalne prawo do części gruntów kołchozu (lecz bez budynków oraz innych środków produkcji kołchozu). Paj można zatem określić jako quasi-własność. Nie był on automatycznie wyodrębniany z gruntów kołchozowych, lecz miało to się odbyć w momencie, gdy dany kołchoźnik chciał opóźnić swój kołchoz i założyć samodzielne gospodarstwo rolne. W praktyce pajowania dosyć szybko ujawniły się dwa bardzo istotne zjawiska. Po pierwsze, proces samego pajowania szedł bardzo opornie. Finalnie zajęło to 10 lat. Po drugie, jedynie kilka procent osób, które utrzymało świadectwa udziałowe na paje rozpoczęła gospodarować na fizycznie wyodrębnionych działkach. Większość certyfikatów została wydzierżawia firmom rolniczym lub wniesiona do nich aportem. W efekcie bardzo szybko urosły wielkie agroholdingi.

Gdy w 2001 r. w Ukrainie przyjęto nowy Kodeks ziemski (Земельний кодекс) zakładał on, że dotychczasowe paje zostaną przekształcone w prawo własności. Rozwiązanie to oznaczało uwolnienie obrotu ziemią rolniczą na Ukrainie, a tego się obawiano z wielu przyczyn. M.in. podnoszono, że w kraju nie został opracowany kataster gruntowy, że wiązałoby się do z usankcjonowaniem faktycznej kontroli agroholdingów nad większością ziemi rolniczej w kraju oraz ryzykiem wykupu ziemi przez zagraniczny kapitał. W efekcie czego przyjęto moratorium na sprzedaż nieruchomości rolnych. Zaczęło ono obowiązywać od 1 stycznia 2002 r. i było przez kolejne rządy sukcesywnie przedłużane. Na Ukrainie brakowało siły oraz woli

politycznej, aby dokończyć podjętą reformę i uwolnić (choć częściowo) obrót nieruchomościami rolnymi i stworzyć otoczenie prawne, w których mogłyby rozwijać się gospodarstwa rolne typu farmerskiego (rodzinnego). Przyjęte rozwiązanie generowało dużo kolejnych problemów takich jak np. korupcję związaną z transakcjami tej quasi-własności czy trudności z uzyskaniem wsparcia dla państwa od Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

### **3. Dokończenie reformy**

W drugiej dekadzie XXI wieku, która zarazem była drugą dekadą obowiązywania moratorium, dopiero prezydentura i osobiste zaangażowanie Wołodymyra Zelenskiego przyniosła przełom. 31 marca 2020 r. 2020 r. ostatecznie parlament ukraiński uchylił moratorium i przyjął jako datę uwolnienia obrotu 1 lipca 2021 r.

Nie jest to jednak data całkowitego uwolnienia obrotu, gdyż sama reforma ma przebiegać etapami. Najpierw – w okresie przejściowym – grunty do 100 ha mogą nabywać wyłącznie osoby fizyczne. Od początku roku 2024 będą mogły je nabywać również osoby prawne z zastrzeżeniem limitu powierzchni 10 tys. ha. Przyjęta regulacja przewiduje ponadto szereg szczegółowych rozwiązań. Wśród nich znajdziemy m.in. wprowadzenie ceny minimalnej na sprzedaż nieruchomości rolnej, którą ma ustanawiać państwo (dokładnie Państwowa Służba Ukrainy ds. Geodezji, Kartografii i Kadastru), a także prawo pierwszeństwa zakupu dla obecnych dzierżawców, którzy wykonują tę dzierżawę przynajmniej od 2010 r.

Węzłowym zagadnieniem reformy było również dopuszczenie do uwolnionego obrotu obcokrajowców oraz podmioty zagraniczne. Ostatecznie podjęto decyzję, że co do tego zagadnienia powinno się wypowiedzieć społeczeństwo w formie ogólnokrajowego referendum. Obecnie w warunkach trwającej wojny trudno wyobrazić sobie przeprowadzenie takiego referendum. Dlatego najprawdopodobniej rozstrzygnięcie tej kwestii zostanie odwleczone w czasie o kolejne lata.

### **4. Konsekwencje dla bezpieczeństwa żywnościowego Polski**

Trzeba postawić sprawę otwarcie – udana reforma ukraińskiego systemu agrarnego doprowadzi do zwiększenia wydajności i konkurencyjności ukraińskiego rolnictwa. Z jednej strony wzmocni to gospodarkę Ukrainy i sprawi, że kraj ten będzie bardziej stabilny może nieść szereg korzyści dla Polski (m.in. Ukraina będzie potrzebowała mniejszej pomocy w odbudowie

powojennej, będzie pewniejszym partnerem handlowym czy będzie mniej podatna na działania destabilizujące ze strony Rosji). Z drugiej natomiast strony udana reforma w tym zakresie, która doprowadzi do wzrostu produkcji rolniczej wielu kategorii produktów rolnych i żywnościowych prawdopodobnie będzie postrzegana z polskiej perspektywy (i będzie to w mojej ocenie uzasadniony problem) jako duże wyzwanie dla bezpieczeństwa żywnościowego naszego kraju. Przedsmak problemów, które mogą się wydarzyć w przyszłości mielibyśmy chociażby w roku 2023 r. i kryzysu na rynku zbóż, który doprowadził do wprowadzenia najpierw krajowego, a następnie unijnego embarga na import niektórych produktów z Ukrainy do Polski.

Będzie to problem i wyzwanie, od którego nie unikniemy. Natomiast może być on również szansą dla polskiego bezpieczeństwa żywnościowego, o ile rzetelnie do niego podejmiemy. Wskazać tu można na kilka okoliczności, które właściwie wykorzystane mogą per saldo wyrównać negatywne efekty wzrostu konkurencyjności ukraińskiego sektora rolno-spożywczego. Przede wszystkim polska żywność będzie miała trudniej konkurować jedynie ceną, gdyż na rynku można oczekiwać, że będzie więcej tańszej żywności z Ukrainy. Dlatego powstanie większa presja na procesy modernizacyjne, innowacyjne i konsolidacyjne w polskim sektorze. Ubocznym tego skutkiem może być przyśpieszenie procesów przekształceń struktury agrarnej w Polsce w kierunku tworzenia większych obszarowo gospodarstw (takie procesy dzieją się samoistnie, gdyż państwo polskie takiej reformy po 1989 r. zaniechało). Drugą dużą szansą udanej reformy na Ukrainie byłaby możliwość otwarcia się Ukrainy na inwestycje zagraniczne w obszarze rolnictwa oraz przetwórstwa spożywczego, łącznie z prowadzeniem własnych upraw na Ukrainie (dopóki nie obrót nie zostanie uwolniony na obcokrajowców, to musiałoby odbywać się przez ukraińskie spółki). Pozostanie pytanie czy polski kapitał z takiej szansy skorzysta.