

Marta Drabczuk, Michał Paszkowski

Nowa szansa i nowe problemy: wielka prywatyzacja na Ukrainie

Od kilku miesięcy na Ukrainie trwa ożywiona debata na temat prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych. Proces ten wspierany jest przez prezydenta, który dostrzega w nim możliwość zarówno zwiększenia efektywności zarządzania spółkami o znaczeniu strategicznym, jak i ograniczenia korupcji. Z punktu widzenia interesów państwa kluczowe jest uzupełnienie braków w budżecie przy równoczesnym zachowaniu kontroli nad strategicznymi branżami gospodarki, w tym przede wszystkim zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Duża prywatyzacja – dużo wyzwań. Sprzedaż majątku państwowego na Ukrainie, a właściwie jego przejęcie po zaniżonych cenach przez oligarchów, stanowiła nie tylko problem wewnętrzny (uszczerpienie budżetu państwowego), ale także przeszkodę w stosunkach Ukrainy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym czy Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju. W celu uporządkowania chaosu prywatyzacyjnego i uregulowania rynku przyjęto ustawę o prywatyzacji majątku państwowego i komunalnego, która weszła w życie 7 marca 2018 r. Ustawa zlikwidowała podział prywatyzowanych podmiotów na wiele grup, pozostawiając tylko dwie kategorie: mała prywatyzacja (obiekty o wartości do 250 mln UAH) i duża (powyżej 250 mln UAH). Prywatyzacja ma się przyczynić do modernizacji gospodarki, ograniczenia korupcji, zwiększenia rentowności i przejrzystości systemu zarządzania spółkami.

Na liście Funduszu Majątku Państwowego, odpowiedzialnego za prywatyzację, znalazły się łącznie 3733 podmioty. Część z nich zakwalifikowano jako nierentowne (2300), kolejne zaś przeznaczono do likwidacji (1200) bądź objęto zakazem prywatyzacji (650). Zakaz obejmuje podmioty o szczególnym znaczeniu dla niezależności energetycznej, w tym obiekty infrastruktury strategicznej (drogi, metra, monopole o znaczeniu społecznym – m.in. Energoatom, Ukrrenerg, Ukrhydroenergo, Administracja Portów Morskich Ukrainy), oraz podmioty działające w obszarze kultury i sportu (m.in. Narodowy Cyrk Ukrainy, Narodowe Centrum Sztuki Teatralnej Łesia Kurbasza, Kompleks Sportowy „Olimpijski”, stadion „Arena Lwów”). Ponadto w ustawie z 12 sierpnia 2020 r. o wykazie majątku państwowego niepodlegającego prywatyzacji zastrzeżono, że poziom udziałów państwa musi pozostać większy niż 50% w dziewięciu przedsiębiorstwach państwowych: Naftogaz Ukraina, Zakłady Fiolent, Kijowskie Zakłady Automatyki, UkrPoszta, Ukrzaliznytsia, Stocznia „More” w Feodosji, Kijów – Dniprowskie Połączone Zakłady Transportu Kolejowego, Harton i Artem.

Proces małej prywatyzacji postępuje powoli, a rzeczywiste wpływy zdecydowanie odbiegają od zaplanowanych: 2,7% z zaplanowanych 17 mld UAH w 2014 r.; 0,9% z 17 mld UAH w 2015 r.; 1,1% z 17,1 mld UAH w 2016 r.; 19,7% z 17,1 mld UAH w 2017 r. oraz 1,4% z 18,8 mld UAH w 2018 r. W celu rozpoczęcia dużej prywatyzacji w 2019 r. została uchylona ustawa z 1999 r., zakazująca prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych o strategicznym znaczeniu. Taka decyzja wynikała ze złej kondycji finansowej firm państwowych i nieefektywności kadry nimi zarządzającej. Sprzedaż mienia państwowego przekraczającego wartość 250 mln UAH będzie przeprowadzona w formie aukcji. Procesem przygotowawczym zajęły się niezależne firmy konsultingowe i audytorskie, które nie tylko mają wycenić mienie zgodnie z procedurą opracowaną przez Ukrainę przy wsparciu instytucji międzynarodowych, ale także pomóc w poszukiwaniu potencjalnych inwestorów-nabywców (nie mogą to być podmioty rosyjskie). Do kategorii dużej prywatyzacji zaliczono ok. 60 państwowych podmiotów strategicznych. W pierwszym jej etapie – do końca 2018 r. – na sprzedaż miały trafić 23 podmioty, jednak wystawiono tylko Centrenerg (13 grudnia 2018 r., aukcja nie doszła do skutku z powodu braku zainteresowanych nabywców). W drugim etapie – od 2019 r. do końca 2021 r. – zaplanowano sprzedaż 23 podmiotów, wśród których są m.in. elektrociepłownie i elektrownie, operatorzy energetyczni, zakłady azotowe, duże hotele. Pandemia COVID-19 uniemożliwiła rozpoczęcie dużej prywatyzacji

(30 marca 2020 r. Rada Najwyższa przyjęła ustawę o zatrzymaniu dużej prywatyzacji w obawie przed spadkiem wartości spowodowanej niestabilnością oraz negatywnymi prognozami dotyczącymi gospodarki ukraińskiej w dobie pandemii), a jedynym przedsiębiorstwem, które udało się w tym czasie sprzedać, był kijowski hotel Dnipro (wpływy do budżetu wyniosły 1,1 mld UAH).

W dniu 31 marca 2021 r. deputowani Rady Najwyższej przyjęli ustawę, która odblokowała od 30 kwietnia 2021 r. zamrożoną z powodu pandemii dużą prywatyzację. Kyryło Tymoszenko, zastępca szefa kancelarii prezydenta i koordynator programu Wielkie Budownictwo, zapowiedział, że w 2021 r. planowane są czterokrotnie wyższe wpływy z prywatyzacji państwowego mienia niż w 2020 r., tj. 12 mld UAH. Do końca 2021 r. Fundusz Mienia Państwowego planuje zorganizować kilka aukcji sprzedaży obiektów państwowych. Największe aktywa przeznaczone do sprzedaży to: „Prezydent-Hotel” w Kijowie, Zakład Portowy w Odessie, Pierwszy Kijowski Zakład Budowy Maszyn „Bilshowyk”, Centrenergo, UMCC-Titanum, Zaporoskie Zakłady Tytanu i Magnezu.

Naftogaz Ukraina: wisienka na torcie. Jednym ze strategicznych państwowych przedsiębiorstw, które może zostać objęte procesem prywatyzacji, jest spółka Naftogaz Ukraina, która odpowiada za wydobycie, transport, magazynowanie oraz sprzedaż gazu ziemnego. Uwzględniając monopolistyczną pozycję spółki na rynku ukraińskim, wszelkie zmiany właścicielskie mogą – w zależności od zaproponowanego procesu – ograniczyć wpływ państwa na funkcjonowanie przedsiębiorstwa i stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego. W ramach rozważanych koncepcji (głównie w mediach) dominują dwa rozwiązania: sprzedaż części udziałów partnerowi strategicznemu lub stworzenie nowych spółek skupionych wokół już istniejących przedsiębiorstw zależnych (spółki córki), których akcje mogłyby być oferowane inwestorom. W tym drugim przypadku brany jest pod uwagę niejako „podział” spółki Naftogaz Ukraina na trzy części: (1) sprzedaż udziałów w spółce Naftogaz UkrGazWydobywania, która jest odpowiedzialna za wydobycie gazu ziemnego na Ukrainie (w kwietniu 2021 r. spółka odpowiadała za 69,8% krajowej produkcji gazu ziemnego), handel oraz sprzedaż detaliczną; (2) sprzedaż udziałów w spółce Ukrnafta, odpowiedzialnej głównie za wydobycie ropy naftowej i częściowo gazu ziemnego (w kwietniu 2021 r. spółka odpowiadała za 5,6% krajowej produkcji gazu ziemnego), po jej wcześniejszym połączeniu z Ukrtransnaftą, która jest udziałowcem jedynej działającej na Ukrainie rafinerii w Krzemieńczuku; (3) wyodrębnienie ze spółki Naftogaz Ukraina aktywów ciepłowniczych, a następnie sprzedaż części udziałów partnerowi strategicznemu. Pozyskanie dla spółki partnera strategicznego będzie, przy obecnie obowiązujących regulacjach prawnych, niemożliwe. Zgodnie z ukraińskim prawodawstwem właścicielem podziemnych magazynów gazu ziemnego może zostać spółka będąca w 100% własnością państwa. O ile nie dojdzie do zmiany przepisów, o tyle to rozwiązanie nie będzie preferowane wśród decydentów. W tym kontekście możliwy jest podział spółki, a także pozyskanie partnerów strategicznych dla poszczególnych przedsiębiorstw. Zainteresowanie prywatyzacją wyraziła m.in. firma PGNiG S.A. Dla Naftogazu Ukraina kluczowe jest (także w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego) podtrzymanie, a nawet zwiększanie wydobycia krajowego gazu ziemnego. W tym kontekście ważne będzie pozyskanie partnera gwarantującego (poprzez posiadaną wiedzę, doświadczenie, technologię oraz sprzęt) zwiększenie wydobycia tego surowca na Ukrainie.

Wnioski

- Przeszkody, jakie może napotkać proces prywatyzacji na Ukrainie, to przede wszystkim korupcja, polegająca na wywieraniu wpływu na Fundusz Majątku Państwowego w celu zaniżenia wartości sprzedawanych obiektów, oraz zagrożenie renacjonalizacją (ze względu na rosnące nastroje antyoligarchiczne w społeczeństwie ukraińskim oraz zapowiedzianą przez Zełenskiego deoligarchizację i zwrot nienależycie przejętego majątku).
- Biorąc pod uwagę niski poziom orientacji w rynku ukraińskim (spowodowany nie tylko czynnikiem ekonomicznym, ale także politycznym) oraz niewielkie zaufanie inwestorów zagranicznych, mimo dodatkowych gwarancji wynikających z ustawy, ceny obiektów przeznaczonych na sprzedaż mogą być niższe od ich rzeczywistej wartości. Częściowa prywatyzacja aktywów strategicznych, takich jak kolej czy poczta, może dla państwa stanowić obciążenie (a nawet grozić przejęciem wpływów nad nimi przez podmioty gospodarcze o podejściu antyukraińskim).

- Zagraniczni inwestorzy, potencjalnie zainteresowani dużymi przedsiębiorstwami pozostającymi w rękach państwa, mogą wycofać się z rynku ze względu na słabą ochronę inwestycji, złą kondycję gospodarczą Ukrainy, niezreformowany wymiar sprawiedliwości i sądownictwa, niesprzyjające instytucje, niepewność polityczną etc. Pytanie – czy inwestorzy, pozyskani przez zewnętrzne firmy konsultingowe, będą zainteresowani „wyprzedażą” ze względu na realną motywację do prowadzenia biznesu na Ukrainie (co wiąże się z płaceniem podatków do budżetu), czy zdeprecjonują aktywa i odsprzedadzą kolejnym nabywcom.
- Dla zapewnienia bezpieczeństwa, w tym także energetycznego, istotne jest zachowanie możliwości oddziaływania państwa i przeciwdziałania potencjalnym wrogim przejęciom (np. ze strony podmiotów rosyjskich) kluczowych spółek o znaczeniu strategicznym. Uwzględniając liczne zagrożenia wynikające z zapewnienia dostaw gazu ziemnego, zwiększenia wydobycia oraz magazynowania surowca, prywatyzacja Naftogaz Ukraina (niezależnie od zastosowanego modelu) powinna być przeprowadzona w sposób transparentny i uwzględniać także rozwój firmy w długim horyzoncie czasowym.