

# **Duża prywatyzacja na Ukrainie – szansa na ekspansję gospodarczą polskich firm**

**Paweł Purski  
Paweł Musiałek**

DUŻA PRYWATYZACJA  
NA UKRAINIE  
– SZANSA  
NA EKSPANSJĘ GOSPODARCZĄ  
POLSKICH FIRM





Paweł Purski, Paweł Musiałek

DUŻA PRYWATYZACJA   
NA UKRAINIE  
– SZANSA  
NA EKSPANSJĘ GOSPODARCZĄ  
POLSKICH FIRM

Kolegium Europy Wschodniej  
im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu  
Wojnowice 2018



ISBN 978-83-7893-238-3

© Copyright by Kolegium Europy Wschodniej  
im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu, Wojnowice 2018

Redakcja i korekta: Zespół

Publikacja wyraża jedynie poglądy Autora i nie może być utożsamiana  
z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP



Konferencja „Polska Polityka Wschodnia 2018”  
jest współfinansowana przez Gminę Wrocław  
i Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego



Rzeczpospolita Polska  
Ministerstwo  
Spraw Zagranicznych

Konferencja Polska Polityka Wschodnia jest  
zadaniem publicznym współfinansowanym przez  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP  
w konkursie „Wsparcie wymiaru samorządowego  
i obywatelskiego polskiej polityki zagranicznej 2018”.



Kolegium Europy Wschodniej  
im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu  
ul. Zamkowa 2, 55-330 Wojnowice  
[www.kew.org.pl](http://www.kew.org.pl)

Przygotowanie do druku:  
Pracownia Składu Komputerowego TYPO-GRAF  
Druk i oprawa: Drukarnia JAKS



## SPIS TREŚCI

Wstęp.....	7
Transformacja i prywatyzacja – inspiracje z Polski.....	8
Ostatni krok wciąż przed nami .....	10
Dlaczego Ukraina? Okno możliwości.....	12
Sytuacja gospodarcza Ukrainy .....	15
Zaangażowanie międzynarodowych graczy i instytucji .....	17
Nowe prawo prywatyzacyjne na Ukrainie .....	21
Postępy prywatyzacji.....	23
Reforma rynku energii elektrycznej na Ukrainie .....	25
Dlaczego polskie firmy powinny wziąć udział w prywatyzacji na Ukrainie? .....	26





## Wstęp

Polskie firmy stoją przed historyczną szansą zagranicznej ekspansji gospodarczej, w związku z prywatyzacją państwowego majątku na Ukrainie. Władze Ukrainy, przy wsparciu międzynarodowych instytucji: Unii Europejskiej (UE) i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) oraz Stanów Zjednoczonych, przeprowadzają głębokie reformy systemu politycznego i gospodarczego kraju. Kluczowe zmiany dotyczą rynków gazu i energii elektrycznej. Ukraina zmieniła także prawo prywatyzacyjne. W marcu 2018 r., przy wsparciu międzynarodowych instytucji weszła w życie reforma, która wprowadza jasne i przejrzyste reguły sprzedaży państwowego majątku w prywatne ręce. Wśród przedsięwzięć przeznaczonych do sprzedaży w pierwszej fazie tzw. „dużej prywatyzacji” są m.in. elektrownie i elektrociepłownie, zakłady azotowe, kopalnie rud i zakłady przetwórstwa tytanu, a także operatorzy energetycznych sieci dystrybucyjnych (*obłenerho*). Szczególnie te ostatnie aktywa mogą być interesujące dla inwestorów, ponieważ *obłenerho* działają na regulowanym rynku, na którym taryfy ustalane są przez niezależnego regulatora, a rynek energii elektrycznej na Ukrainie przechodzi obecnie transformację do modelu zgodnego z regułami trzeciego pakietu energetycznego UE. Polski rząd i podległe mu agendy powinny wesprzeć rodzime firmy, które chciałyby wziąć udział w prywatyzacji na Ukrainie.





## Transformacja i prywatyzacja – inspiracje z Polski

Inwestując w ramach dużej prywatyzacji na Ukrainie polskie firmy poszłyby w ślady niemieckich i francuskich koncernów, które w latach 90. zainwestowały swój kapitał w Polsce. Dzięki temu Polska uzyskałaby możliwości dalszej ekspansji gospodarczej i politycznej na Ukrainie.

Polskie firmy mają szczególne doświadczenie, jeśli chodzi o poruszanie się w nie do końca pewnym otoczeniu biznesowym. Historia ich rozwoju jest nie mniej interesująca i nasycona sukcesami od rozwoju polskiej demokracji. To droga wyboista, ale wyraźnie prowadząca w dobrym kierunku. W I fazie III RP przeżyła załamanie gospodarcze i upadek niewydolnych zakładów przemysłowych, co w konsekwencji doprowadziło do wysokiego bezrobocia.

Po fazie chaosu przyszedł czas na stopniowe odbicie. Gdy było już jasne, że z kursu ku demokracji i gospodarce wolnorynkowej nie ma już odwrotu, Polska stawała się coraz bardziej interesującym krajem dla zagranicznych koncernów. Najpierw byliśmy postrzegani jako atrakcyjne miejsce zbytu towarów. Co prawda, siła nabywcza Polaków nie była duża, ale z drugiej strony nie było żadnej konkurencji, szczególnie w obszarze towarów konsumpcyjnych. Polskę zalały więc zagraniczne produkty, przy wydatnej pomocy Unii Europejskiej, która wymusiła na Polsce otwarcie rynku jako wymóg uzyskania perspektywy członkostwa w UE. W miarę wzmacniania wiarygodności Polski zachodnie korporacje zaczęły traktować nasz kraj jako atrakcyjne miejsce także do inwestycji.






Stopniowo rosły więc przepływy kapitałowe. Częściowo były one przeznaczone na wzbudzający kontrowersje zakup, często upadających polskich zakładów, ale nie brakowało także inwestycji typu *greenfield*, które dawały nowe miejsca pracy, pozwalały na transfer technologii i naukę nowoczesnego zarządzania. Oczywiście inwestycje początkowo lokowano z myślą o niskich kosztach pracy. To spowodowało, że Polska, jak i inne kraje naszego regionu stawały się zapleczem produkcyjnym Niemiec i innych państw Zachodniej Europy. Stopniowo jednak nad Wisłą pojawiał się także biznes wymagający wyższych kompetencji. Mimo wzrastających kosztów pracy, wciąż były one niższe niż w Europie Zachodniej, a poziom wykształcenia pracowników pozostawał relatywnie wysoki. Zagraniczne koncerny, szczególnie w sektorze outsourcingowym oraz centrum usług wspólnych zaczynały od wprowadzania w Polsce nieskomplikowanych usług *call center*, ale stopniowo do Polski zaczęto przenosić także bardziej zaawansowane procesy, a w niektórych przypadkach także działy badawcze. Obecność dużych globalnych koncernów dostarczała nie tylko miejsc pracy dla absolwentów studiów w dużych miastach, ale była świetną szkołą organizacji pracy oraz kontaktów. Wielu właścicieli firm założonych w ostatnich latach, w przeciwieństwie do starszego pokolenia zaczynającego swój biznes w okresie transformacji, miało epizod w korporacjach, gdzie zdobyli nie tylko wiedzę, ale i niezbędne kontakty.

Ostatnie lata były okresem, w którym po okresie intensywnej ekspansji zagranicznych firm w Polsce coraz częściej podkreślano, że przyszedł czas na koncentrację na rodzimych firmach. Te stopniowo rozwijały się, ucząc się od zagranicznej konkurencji, ale





także korzystały z coraz większej siły nabywczej Polaków. W wielu branżach (m.in. spożywczej) polskie firmy z powodzeniem zaczęły rywalizować z zagranicznymi koncernami. Ostatni okres stanowił kolejny etap rozwoju. Coraz więcej polskich firm rozpoczęło eksport swoich towarów za granicę. Po zdobyciu *know-how* i dojściu do granic ekspansji na polskim rynku, polskie firmy zaczęły coraz intensywniej szukać nowych rynków zbytu, często odnosząc spektakularne sukcesy. Warto podkreślić, że od 2000 r. udział Polski w światowym handlu wzrósł ponad 2,5-krotnie, co było jednym z najlepszych wyników na świecie. Nasz kraj nawet na tle dynamicznie rozwijającego eksport regionu Europy Środkowej górował tempem wzrostu. Obecnie już około 1200 polskich firm w Polsce osiąga ponad połowę przychodów z eksportu. Co więcej, w przeciwieństwie do Czech i Niemiec Polska ma relatywnie wysoki udział krajowego kapitału w eksporcie dóbr przemysłowych. Cieszyć może to, że są wśród nich nie tylko te duże, ale i średnie, a także to, że coraz więcej nowych podmiotów od razu nastawia się na ekspansję zagraniczną.

## Ostatni krok wciąż przed nami

Historia rozwoju polskich firm w III RP to bez wątpienia historia wielu sukcesów, ale historia niedokończona. Po okresie raczkowania i dorastania, czas na pełną dojrzałość. Aby polskie firmy dalej się rozwijały konieczny jest kolejny krok, którym jest odważniejsza ekspansja inwestycyjna. Wyraźnie podkreśla to Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), która jest przyjętym przez rząd podstawowym dokumentem programowym. Jednym z ce-






łów wskazanych w SOR jest zwiększenie polskich bezpośrednich inwestycji za granicą, szczególnie w krajach o niskim poziomie rozwoju. W przyszłości ma to spowodować zwiększenie strumieni handlu, a także budowę marki polskiej gospodarki w kraju przyjmującym inwestycje.

Obecnie szacuje się, że wartość bezpośrednich inwestycji firm z polskim kapitałem wynosi 40 miliardów złotych, a więc niewiele w porównaniu do wielkości eksportu i potencjału naszej gospodarki. W relacji inwestycji do PKB Polska jest daleko nie tylko za średnią unijną, ale również za np. Czechami. W 2017 r. zaledwie 23 spółki dokonały inwestycji poza granicami Polski za ponad 1 miliarda euro. To pokazuje jak duża jest luka między zwiększeniem sprzedaży towarów, a ekspansją kapitału.

Dziś, po 30 latach rozwoju i akumulacji kapitału możemy postawić tezę, że po raz pierwszy od wielu wieków polskie firmy zaczynają posiadać zasoby do mocniejszej zagranicznej ekspansji. Dotyczy to nie tylko dużych państwowych spółek, choć one naturalnie przecierają szlaki. Coraz więcej polskich firm zaczyna traktować zagraniczne rynki nie tylko jako potencjalne miejsce lokowania własnych towarów, ale również miejsce inwestycji. Coraz więcej przedsiębiorstw spogląda na aktywa szczególnie w tych krajach, które mają potencjał wzrostu i gdzie wartość aktywów jest niedoszacowana. Szlaki przecierają nie tylko firmy, ale i osoby fizyczne, bo coraz więcej Polaków kupuje nieruchomości za granicą.

Jeśli polska gospodarka ma dogonić Zachód to musimy zrobić to, co jest obecnie źródłem dodatkowego zysku zachodnich firm – szukać ciekawych miejsc do inwestycji powoli rosnącego polskiego kapitału. Jest to potrzeba szczególnie paląca, jeśli weź-





miemy pod uwagę coraz trudniejszą ekspansję na polskim, dojrzałym już rynku, a także coraz droższą siłę roboczą. To wymusza poszukiwanie miejsc, gdzie polski kapitał może uzyskać wyższą stopę zwrotu. Rolą nie tylko polskich firm, ale i polskich władz powinno być więc monitorowanie tych perspektywicznych miejsc. Za szczególnie ważne są te państwa, gdzie Polska ma ważne interesy polityczne. Ekspansja kapitałowa nie tylko może, ale i powinna dawać polskiej polityce dodatkowe narzędzia realizacji polskich interesów.

## Dlaczego Ukraina? Okno możliwości

Ukraina powinna stać się jednym z priorytetowych kierunków polskiej ekspansji gospodarczej. Bliskie sąsiedztwo oraz coraz lepsza infrastruktura obniża koszty prowadzenia ekspansji zagranicznej. Bliskość Polski i Ukrainy przejawia się także w aspekcie kulturowym, ale nie sprowadza się tylko do podobieństwa języka czy kultury dnia codziennego. To co było traktowane przez długie lata jak obciążenie naszej gospodarki, w tym przypadku może być naszym atutem. Umiejętność poruszania się naszych przedsiębiorstw w warunkach niesprzyjających instytucji i niepewności prawa jest istotną przewagą nad licznymi firmami z Zachodu, nieprzyzwyczajonymi do działania w trudniejszym środowisku regulacyjnym. Wiedza ta wynika z tego, że wiele problemów, które trapią Ukrainę były jeszcze nie dawno polskimi problemami, szczególnie w początkowej fazie rozwoju kapitalizmu nad Wisłą. Szczególna pozycja polskich przedsiębiorstw płynie nie tylko z retrospekcji, ale i doświadczenia. Obec-




nie sporo polskich firm jest już bowiem aktywnych na Ukrainie, co powoduje, że znają one realia prowadzenia interesów u naszego wschodniego sąsiada. Zwiększenie inwestycji byłoby więc dla wielu firm naturalnym krokiem rozwoju ekspansji zagranicznej.

Istotne są pozytywne zmiany, jakie zachodzą na Ukrainie w ciągu ostatnich czterech lat. Mimo konfliktu z Rosją, w jakim znajduje się Ukraina, dzięki umowie stowarzyszeniowej z UE, a przede wszystkim aktywności Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) na Ukrainie na miejsce realna europeizacja wielu obszarów życia publicznego. Często ma ona miejsce na skutek silnej presji zewnętrznej, jako efekt polityki warunkowości (pomoc makroekonomiczna w zamian za reformy), jednak dla polskich firm to nie motywacje władz z Kijowie powinny być istotne, a efekty. Te są coraz bardziej obiecujące w obszarze prowadzenia biznesu, szczególnie że Kijów jasno opowiedział się za orientacją zachodnią, a nie wprowadzającym dużą niepewność balansowaniem między Wschodem, a Zachodem, co było charakterystyczną cechą polityki zagranicznej Ukrainy do wybuchu wojny na Donbasie.

Z punktu widzenia polskich interesów szczególnie interesująca powinna być prywatyzacja wielu aktywów państwowych, która odbywa się według nowych reguł, podyktowanych przez MFW. Choć nie jest to decyzja politycznie łatwa do przełknięcia dla Kijowa, to jest on zmuszony respektować oczekiwania Funduszu, jeśli chce otrzymywać kolejne transze pomocowe. Polityka MFW tworzy więc dla polskich firm świetne „okno możliwości”, ponieważ w prywatne ręce sprzedane mają być strategiczne aktywa takie jak infrastruktura elektroenergetyczna, zakłady azotowe czy zakłady przetwórstwa tytanu. Przewidywana przez





inwestorów niska cena jest konsekwencją niskiego zaufania międzynarodowego biznesu wobec Ukrainy. Polska ma więc dobrą okazję na to, aby przełamać dotychczasową logikę modelu gospodarki zależnej, która opierała się na statusie kraju sprzedającego aktywa i wpuszczającego zagraniczny kapitał na jego warunkach. Polska może skopiować model zachodni, polegający na dokonywaniu gospodarczej ekspansji, szczególnie tam gdzie pojawia się dobra okazja inwestycyjna.

Ważny jest również kontekst polityczny. Ukraina to strategiczny partner Polski, którego europeizacja i rozwój gospodarczy leżą w żywotnym interesie naszego kraju. Umocnienie naszej obecności gospodarczej może więc stanowić dodatkowe narzędzie wpływu politycznego. W tym sensie nasze spory wokół tematyki historycznej nie tylko nie osłabiają potrzeby biznesowej ekspansji, co stanowią dodatkowy argument na rzecz naszej ekspansji inwestycyjnej. Ukraina ma więc wszelkie atuty, aby stać się ciekawym polem doświadczalnym dla polskiego biznesu i budowania polskiego *soft power* za wschodnią granicą.

Kluczowa jest także polska, wiodąca na świecie ekspertyza na temat wschodu, w tym przede wszystkim analizy Ośrodka Studiów Wschodnich, który na bieżąco śledzi i bada ukraińskie reformy, w tym rynków gazu czy energii elektrycznej. Media polskie interesują się rozwojem sytuacji gospodarczej i politycznej na Ukrainie. Również polscy konsultanci z międzynarodowych firm konsultingowych, którzy specjalizują się w sektorze energetycznym doradzają przy kluczowych przetargach np. *unbundlingu* największej firmy gazowej *Naftohazu* czy przygotowaniu wyceny aktywów zespołu elektrowni węglowych *Centrenerho*.





## Sytuacja gospodarcza Ukrainy

Sytuacja gospodarcza Ukrainy poprawia się, po kryzysie spowodowanym aneksją Krymu przez Rosję i zajęciem Donbasu przez wspierane przez Rosję siły separatystów. W wyniku działań wojennych Ukraina utraciła nie tylko istotne tereny przemysłowe, które w 2012 r. przynosiły państwu 15,75 proc. PKB<sup>1</sup>, ale także zmuszona była w krótkim czasie do radykalnego zwiększenia nakładów na wojsko<sup>2</sup>. W 2014 r., czyli w roku najbardziej intensywnych działań militarnych donbaskich separatystów i Rosji ukraińska gospodarka, według statystyk MFW, skurczyła się o 6,6 proc. W kolejnym roku spadek był jeszcze większy i wyniósł 9,8 proc. Dopiero w 2016 r. ukraińska gospodarka odbiła się o 2,3 proc. W 2017 r., wzrost PKB wyniósł 2 proc. W kolejnych dwóch latach PKB Ukrainy ma rosnąć w tempie 3,2 proc. i 3,5 proc. odpowiednio<sup>3</sup>.

Ukraina ma strategiczne położenie w Europie, ponieważ jest pomostem, który łączy Europę, Rosję i rynki azjatyckie. Według danych Banku Światowego Ukrainę obecnie zamieszkuje ponad 42 miliony ludzi. Państwo dysponuje również dobrze wyedukowanymi pracownikami, którzy jednak często zmuszeni są do emigracji zarobkowej do innych krajów, w tym przede wszystkim Polski. Kraj posiada także posiada relatywnie duże rezerwy surowców naturalnych, w szczególności gazu ziemnego.


1 *Ukraine*, IMF Country Report No. 14/263, September 2014, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14263.pdf>, dostęp 27 września 2018 r.

2 W 2013 r. Ukraina wydawała na wojsko 2,3 proc. PKB. W następnym roku wskaźnik ten wzrósł do 3 proc. aby osiągnąć 4 proc. w 2015 r., *SIPRI Military Expenditure Database*, [https://www.sipri.org/sites/default/files/3\\_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/3_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf), dostęp 27 września 2018 r.

3 Wszystkie dane statystyczne za *World Economic Outlook, April 2017: Gaining Momentum*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>.







Ukraiński system polityczno-gospodarczy nadal wykazuje cechy systemu oligarchicznego. Własność aktywów w wielu gałęziach gospodarki, pozostaje w rękach grup biznesowych, które, mimo dwóch rewolucji w 2004/2005 r. i 2013/14 zachowały duży wpływ na politykę kraju. Po Rewolucji Godności niemal całkowicie zniknęła agresywna grupa powiązana ze zbiegłym prezydentem Ukrainy Wiktoorem Janukowyczem, a w łonie elit oligarchicznych doszło do przetasowań<sup>4</sup>.

Największe ryzyko dla inwestorów to wciąż możliwość wznowienia działań wojennych na Donbasie i niestabilna sytuacja makroekonomiczna<sup>5</sup>. Tradycyjnie na Ukrainie inwestorów nadal odstrasza korupcja, która mimo reform jest stałą częścią ukraińskiego systemu gospodarczego i politycznego. Do zaangażowania kapitału na Ukrainie nie zachęcają również słabość systemu sądownictwa i instytucji państwowych. Ukraina znajduje się na 130 miejscu rankingu *Corruption Perception Index Transparency International* (na 180 krajów). W rankingu Banku Światowego *Doing Business 2017* Ukraina zajmuje 80 miejsce. Obecnie rating kredytowy Ukrainy jest na poziomie Caa2, co oznacza, że obligacje państwowe Ukrainy mają niską jakość i obciążone są bardzo wysokim ryzykiem. Jednak w lipcu 2018 r. agencja ratingowa Moody's zmieniła perspektywę dla ukraińskiego systemu bankowego ze stabilnej na pozytywną. Ekspertki agencji oczekują, że w ciągu 12–18 miesięcy wiarygodność kredytowa ukraińskich banków po-

4 W. Konończuk, *Fundament systemu. Starzy i nowi oligarchowie na Ukrainie*, Punkt widzenia, [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw\\_59\\_pl\\_fundamenty\\_systemu\\_oligarchie\\_net\\_0.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_59_pl_fundamenty_systemu_oligarchie_net_0.pdf), dostęp 26 września 2018 r.

5 *Overseas Business Risk – Ukraine*, Foreign & Commonwealth Office, <https://www.gov.uk/government/publications/overseas-business-risk-ukraine/overseas-business-risk-ukraine--2>, dostęp 26 września 2018 r.





prawi się<sup>6</sup>. Moody's liczy na reformy na Ukrainie i kolejne transze pomocy z MFW.


Najistotniejszym czynnikiem zmniejszającym ryzyko inwestycyjne na Ukrainie jest obecność i bezprecedensowe zaangażowanie międzynarodowych instytucji: Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Stanów Zjednoczonych w reformy na Ukrainie. Podmioty te dysponują potężnym narzędziem nacisku na rząd w Kijowie w postaci warunkowej pomocy makroekonomicznej, której kolejne transze są uruchamiane wraz z postępem reform. Jeśli ukraińskie władze zrezygnowałyby ze forsownej ścieżki zmian, to utraciłyby dostęp do międzynarodowej pomocy makroekonomicznej, co ponownie spowodowałoby kryzys gospodarczy, skutkujący ucieczką i tak wciąż niewielkiej ilości międzynarodowego kapitału. Nie można tego scenariusza wykluczyć, jednak wydaje się on mało prawdopodobny.

## Zaangażowanie międzynarodowych graczy i instytucji

Stany Zjednoczone są państwem, które wykazuje szczególne zainteresowanie stabilizacją sytuacji w regionie Europy Wschodniej i zniewelowaniem wpływów Rosji na Ukrainie. Świadczy o tym wsparcie polityczne i wojskowe, jakiego Waszyngton udziela Kijowowi. Amerykańska ustawa wprowadzająca sankcje przeciw Rosji zawiera rozdział, zgodnie z którym USA mają wspierać niezależność energetyczną i re-

6 *Moody's: Ukraine banking system outlook raised to positive on asset quality, profitability*, [https://www.moody's.com/research/Moodys-Ukraine-banking-system-outlook-raised-to-positive-on-asset--PR\\_386355](https://www.moody's.com/research/Moodys-Ukraine-banking-system-outlook-raised-to-positive-on-asset--PR_386355), dostęp 26 września 2018 r.





formy sektora energetycznego na Ukrainie<sup>7</sup>. Prezydent USA Donald Trump, podczas spotkania w Waszyngtonie z prezydentem Ukrainy Petro Poroszenką we wrześniu 2017 r. podkreślił, że na Ukrainie działa wiele amerykańskich firm, które widzą w tym kraju ogromny potencjał. „Więc opiekujcie się nimi” – powiedział Trump publicznie do Poroszenki<sup>8</sup>. Stany Zjednoczone zdecydowały się również na dostarczanie ofensywnej broni i wyposażenia wojskowego, w tym zaawansowanych systemów łączności i rozpoznania. Podczas ostatniej wizyty w Kijowie Kurt Volker, specjalny przedstawiciel USA ds. uregulowania sytuacji na Donbasie stwierdził także, że Ukraina może potrzebować większej ilości broni, aby skutecznie stawić czoła Rosji, w przypadku eskalacji konfliktu na Donbasie i w kontekście agresywnych działań Rosji na Morzu Azowskim<sup>9</sup>.

Ponadto doradcy rządu amerykańskiego i MFW są obecni przy kluczowych reformach rynku gazu, energii elektrycznej, antykorupcyjnej, prywatyzacji i innych. Przedstawiciele administracji amerykańskiego prezydenta wykazują również zainteresowanie inwestycjami na Ukrainie. Wizytujący w sierpniu 2018 r. Ukrainę amerykański doradca bezpieczeństwa narodowego John Bolton stwierdził, że Ukraina powinna otworzyć się na amerykańskie inwestycje w wydobywaniu gazu<sup>10</sup>. Wyeksploatowane z użyciem sta-

---

7 *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* z 2 sierpnia 2017 r.), dostęp 27 września 2018 r.

8 *Remarks by President Trump and President Poroshenko of Ukraine Before Bilateral Meeting*, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-poroshenko-ukraine-bilateral-meeting/>, dostęp 27 września 2018 r.

9 *U.S. May Give Ukraine More Lethal Weapons as Tensions Rise With Russia, Official Says*, <https://www.newsweek.com/us-may-give-ukraine-more-lethal-weapons-tensions-rise-russia-official-says-1125072>, dostęp 27 września 2018 r.

10 *Trump adviser says Ukraine should mull alternatives to Russian gas*, <https://www.reuters.com/article/us-usa-nuclear-russia/u-s-defense-secretary-says-russian-violation-of-arms-control-treaty-untenable-idUSKCN1ME1JW>, dostęp 27 września 2018 r.






rych sowieckich technologii kopalnie gazu ziemnego, kryją jeszcze duże rezerwy, do których dostęp można uzyskać dzięki nowym technologiom szczelinowania i wierceń kierunkowych, w których przodują amerykańskie podmioty.

Ryzyko inwestycyjne dla amerykańskich podmiotów obniżają ubezpieczenia, jakie oferuje amerykańska agencja rządowa *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC). OPIC jest agencją rządu USA podległą Departamentowi Handlu. Do jej zadań należy wspieranie zaangażowania prywatnych inwestorów amerykańskich na rynkach strategicznych dla USA. Jednym z priorytetów OPIC jest Ukraina, a w szczególności wspieranie inwestycji służących zapewnieniu jej niezależności energetycznej od Rosji. Podstawowym narzędziem wspierania inwestorów jest ubezpieczenie angażowanego od nich kapitału od ryzyk politycznych (w tym wojna, nacjonalizacja itp.) oraz regulacyjnych (niekorzystne zmiany w prawie dla działalności podlegającej taryfikacji). Dzięki temu inwestorzy mogą korzystać ze zwrotu z inwestycji odpowiadającego wysokiemu ryzyku w państwie niestabilnym, przy jednoczesnym zabezpieczeniu ryzyk, które normalnie nie podlegałyby ubezpieczeniu.

Warunkiem, aby dany podmiot był uprawniony do korzystania z opisanego narzędzia jest, aby większość jego udziałów/akcji należała do obywateli USA. Inne podmioty, w tym potencjalnie polskie firmy mogą uczestniczyć we wspólnych przedsięwzięciach jako inwestorzy mniejszościowi. Po objęciu stanowiska nowy CEO OPIC potwierdził strategiczne zaangażowanie organizacji na Ukrainie, deklarując do tego dodatkowo wsparcie dla eksportu amerykańskiego LNG do Europy Środkowo-Wschodniej.





Powyższe deklaracje znaczą, że USA, mimo dostrzegania opóźnień w reformach na Ukrainie nie tracą zainteresowania Ukrainą i traktują to państwo jako strategicznie ważne w regionie Europy Wschodniej. USA widzą szansę na objęcie Kijowa zachodnimi standardami politycznymi i gospodarczymi i tym samym odśnięcie go od wpływów rosyjskich.

Sytuacja gospodarcza Ukrainy wymusza z jednej strony przyspieszenie procesu sprzedaży majątku państwowego, a z drugiej przestrzeganie wymogów, jakie na rząd Ukrainy nakładają Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Unia Europejska. MFW i UE uzależniają kolejne transze pomocy makroekonomicznej od spełnienia określonych warunków, które polegają na wprowadzaniu w kraju reform w zakresie prawa antykorupcyjnego, prywatyzacji oraz implementacji przejrzystych zasad funkcjonowania rynków gazu i energii elektrycznej, zgodnych z trzecim pakietem energetycznym UE. Model polityczno-gospodarczy promowany przez te instytucje opiera się na rządach prawa i regułach gospodarki liberalnej, a jego celem jest likwidacja oligarchicznych monopolii i nieprzejrzystych reguł prowadzenia biznesu. Reformy, które przeprowadzają władze Ukrainy docelowo mają doprowadzić także do zwiększenia poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Zaangażowanie USA, UE i MFW w reformy na Ukrainie zmniejsza ryzyko inwestycyjne także dla polskich firm. Zaprzestanie wsparcia Ukrainy przez MFW spowodowałoby wycofanie kapitału zagranicznego i odcięcie kraju od międzynarodowych rynków finansowych. Faktycznie to MFW, a także USA są gwarantami tego, że kierunek reform na Ukrainie zostanie zachowany.




## Nowe prawo prywatyzacyjne na Ukrainie

Dotychczasowa prywatyzacja na Ukrainie była chaotycznym procesem, w wyniku którego co bardziej perspektywiczne przedsiębiorstwa były sprzedawane, często po zaniżonych kosztach ukraińskim oligarchom. Mimo lat wyprzedaży majątku w prywatne ręce, państwo ukraińskie zachowało udziały w setkach przedsiębiorstw. W praktyce dotychczas masowa prywatyzacja nie udawała się, z powodu braku zainteresowania zagranicznych inwestorów inwestycjami na Ukrainie. Zagraniczne firmy obawiały nieprzejrzystych procedur i wysokiego ryzyka inwestycyjnego, związanego z korupcją i słabością systemu sądowego państwa. Kolejnym powodem były silne wpływy oligarchów, którym nie zależało na przejrzystych regułach, bo osłabiały one ich pozycję, wynikającą z niejasnych powiązań z władzą. Nawet po 2014 r. nie udało się sprywatyzować na Ukrainie żadnego większego przedsiębiorstwa, poza sprzedażą w sierpniu 2018 r. pakietów blokujących akcje trzech obwodowych przedsiębiorstw przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej (tzw. *obłenerho*) oraz dwóch holdingów wytwarzających energię elektryczną – *Dniproenerho* i *Zachidenerho*, które kupił oligarcha Rinat Achmetow<sup>11</sup>. Doszło do tego jeszcze przed przyjęciem nowego prawa o prywatyzacji, które ukraiński parlament uchwalił w styczniu 2018 r.

Tym razem Ukraina ma szansę na przeprowadzenie zorganizowanej i przejrzystej prywatyzacji państwowych aktywów. 7 marca 2018 r., pod naciskiem UE i MFW na Ukrainie weszło w ży-

11 T. Iwański, *Prywatyzacja po ukraińsku: Achmetow umacnia się w energetyce*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-09-06/prywatyzacja-po-ukrainku-achmetow-umacnia-sie-w-energetyce>, dostęp 25 września 2018.





cie nowe prawo „O prywatyzacji państwowej i własności samorządowej”. Nowe prawo wprowadza jasne reguły sprzedaży państwowego majątku. Jego celem jest zachęcenie zagranicznych inwestorów do inwestowania na Ukrainie. Uchwalenie nowego prawa prywatyzacyjnego było warunkiem wypłacenia 1,9 miliarda dolarów transzy pomocy makroekonomicznej z MFW. Nowe prawo wprowadza możliwość stosowania praw Anglii i Walii odnośnie do umów kupna-sprzedaży obiektów tzw. dużej prywatyzacji. Zachowuje również możliwość rozstrzygnięcia sporów przed międzynarodowymi sądami handlowymi (domyślnie przed Trybunałem Arbitrażowym w Sztokholmie).

Nowe prawo wprowadza dwa rodzaje prywatyzacji: małą i dużą. Mała prywatyzacja, obejmująca obiekty o wartości do 250 milionów hrywien, (ok. 8 milionów euro) ruszyła w marcu 2018 r. i objęła ponad 600 obiektów i przedsiębiorstw. Prowadzona jest za pomocą elektronicznej platformy zakupowej *ProZorro* i musi zostać rozstrzygnięta nie później niż 35 dni od ogłoszenia przetargu.

Duża prywatyzacja dotyczy przedsiębiorstw o wartości powyżej 250 milionów hrywien, (ok. 8 milionów euro). Cena wyjściowa w aukcji obiektów dużej prywatyzacji określana jest przez zewnętrznego doradcę lub komitet aukcyjny, zgodnie z metodologią wyceny zaakceptowaną przez rząd Ukrainy, przy wsparciu międzynarodowych instytucji. W przypadku dużych obiektów prywatyzacja musi zostać rozstrzygnięta w ciągu 60 dni. Wielkość zabezpieczenia wynosi 5 proc. ceny otwarcia.

Ustawa wprowadza dodatkowe gwarancje dla inwestorów. Np. określone transakcje (kredyty, umowy sprzedaży ziemi, akcje) mogą być przeprowadzone dopiero po przekazaniu tytułu własno-



ści podmiotowi, który wygrał aukcję. Zgodnie z nowym prawem, jeśli sprzedaż nie uda się za pierwszym razem, cena może być obniżona o 25 proc. Następnie o 50 proc., jeśli nie powiedzie się kolejny raz. Jeśli transakcja nie dojdzie do skutku za trzecim razem, to Fundusz Własności Państwowej może przeprowadzić konsultacje z potencjalnymi nabywcami. Bezpośrednio wykluczone z procesu prywatyzacji są podmioty rosyjskie.


## Postępy prywatyzacji

Prezes Funduszu Własności Państwowej – instytucji zarządzającej prywatyzacją na Ukrainie – Witalij Trubarow ogłosił, że od października 2018 r. ukraiński rząd przystąpi do kampanii prywatyzacyjnej. W budżecie Ukrainy zaplanowano zebrać 21,3 miliardy hrywien ze sprzedaży udziałów państwa w ukraińskich przedsiębiorstwach. W pierwszej rundzie dużej prywatyzacji do sprzedaży przeznaczono 23 zakłady, w tym m.in. operatorów sieci dystrybucyjnych, elektrownie i elektrociepłownie, fabrykę nawozów, kopalnię tytanu, zakład przetwórstwa rudy tytanu, a także zakład wytwarzający insulinę<sup>12</sup>. Ukraińskie władze planowały, że część aktywów zmieni właściciela do końca 2018 r., jednak termin ten okazał się nierealny. Opóźnienia spowodowane są słabością instytucjonalną państwa i rozwijającą się kampanią wyborczą (na wiosnę 2019 r. odbędą się wybory prezydenckie, a na jesieni parlamentarne). Obecnie konsorcja międzynarodowych firm doradczych przygotowują prywatyzację dwóch przedsiębiorstw: *Centrenerho* i Odeskiego Zakła-

12 *Welyka prywatyzacija 2018*, Fond Derżawnogo Majna Ukrainy, [http://www.spfu.gov.ua/user-files/pdf/presentation-spfu-358-2018-ukr\\_4.pdf](http://www.spfu.gov.ua/user-files/pdf/presentation-spfu-358-2018-ukr_4.pdf), dostęp 27 września 2018.







du Przyportowego (*Odeskyj Pryportowyj Zawod*). Pierwsza spółka zajmuje się wytwarzaniem energii elektrycznej i posiada trzy elektrownie węglowe, a druga produkuje nawozy. Kolejne aktywa będą prywatyzowane w kolejnych rundach.

Niemniej wciąż duża liczba przeznaczonych do prywatyzacji w pierwszej turze aktywów nosi znamiona toksyczności. Np. elektrownie, wchodzące w skład *Centrenerho* spalają antracyt, co wymaga w praktyce importu tego surowca z okupowanego Donbasu i Rosji, po tym jak donbaskie kopalnie zostały odcięte od Ukrainy<sup>13</sup>. Podobnie jest z zakładami tytanowymi, których współwłaścicielem pozostaje Dmytro Firtasz – oligarcha, który znajduje się na liście sankcji Departamentu Stanu USA. Oznacza to, że zagraniczne firmy będą w praktyce konkurować o ograniczoną liczbę aktywów. Oczywiście konkretne inwestycje powinny być każdorazowo indywidualnie badane, w świetle sytuacji finansowej danego przedsiębiorstwa.

Wśród przeznaczonych do prywatyzacji zakładów szczególne zainteresowanie inwestorów może budzić pięć przedsiębiorstw, które zajmują się sprzedażą i dystrybucją energii elektrycznej (*obłenerho*). To *Charkiwoblenerho* (obwód charkowski), *Chmelnytskoblenerho* (obwód chmielnicki), *Mykołajiwoblenerho* (obwód mikołajowski), *Ternopiloblenerho* (obwód tarnopolski) i *Zaporizjaoblenerho* (obwód zaporoski).

*Obłenerho* pełnią strategiczną rolę w systemie państwa, dostarczając energii elektrycznej licznym przedsiębiorstwom

---

13 Proceder nielegalnego handlu antracytem z Donbasu został dokładnie opisany w licznych artykułach na łamach Dziennika Gazety Prawnej przez dziennikarzy Karolinę Bacę-Pogorzelską i Michała Potockiego.






i gospodarstwom domowym. Inwestycje w *obłenerho* obarczone są najmniejszym ryzykiem. Przedsiębiorstwa te, poza przesyłem, dystrybucją i sprzedażą energii elektrycznej do odbiorców końcowych są właścicielami linii przesyłowych różnych napięć i stacji elektroenergetycznych. *Obłenerho* mają faktycznie monopolistyczną pozycję na terenie obwodów, a cena zakupu i sprzedaży energii elektrycznej regulowana jest za pomocą ustalanych przez regulatora taryf. Inwestycja w jedno *obłenerho* daje dostęp do kilkuset tysięcy klientów detalicznych i hurtowych oraz możliwości rozwoju innych usług np. związanych z efektywnością energetyczną, inteligentnym zarządzaniem energią elektryczną i tradingiem. W ciągu najbliższych lat sieci dystrybucyjne będą wymagały dużej liczby remontów, co z jednej strony będzie wymagało pokaźnych funduszy, ale z drugiej stwarza szansę na ekspansję kolejnych firm na Ukrainie, w tym doświadczonych podmiotów budujących i modernizujących sieci przesyłowe. Według ocen Ministerstwa Energetyki i Przemysłu Węglowego Ukrainy niezbędny pułap inwestycji w sieci przesyłowe i dystrybucyjne wynosi 14 miliardów hrywien rocznie<sup>14</sup>.

## Reforma rynku energii elektrycznej na Ukrainie

Obecnie rynek energii elektrycznej na Ukrainie jest w stanie przejściowym. Jeszcze we wrześniu 2016 r. przyjęto ustawę o niezależnym operaterze energetycznym i powołano Narodową Komisję ds. Regulacji

14 Paweł Kost, *Od „rynku” do rynku. Sektor energii elektrycznej Ukrainy w dobie reform*, <https://www.energetyka24.com/oze/od-rynku-do-rynku-sektor-energii-elektrycznej-ukrainy-w-dobie-reform>, dostęp 26 września 2018 r.





Sektora Energetycznego i Usług Komunalnych<sup>15</sup>. W kwietniu 2017 r. ukraiński parlament przyjął ustawę o rynku energii elektrycznej, która tworzy zręby rynku energii elektrycznej na Ukrainie, zgodnego z zasadami ENTSO-E. Przyjęcie nowego prawa było warunkiem uzyskania dofinansowania z MFW i UE oraz Banku Światowego. Reformę rynku energii elektrycznej będzie można uznać za zakończoną, kiedy zostaną przyjęte rozporządzenia ją wprowadzające. Póki co jednak proces ich przyjmowania przez rząd Ukrainy jest opóźniony.

Docelowo cena energii elektrycznej ma być ustalana na zasadach rynkowych, a usługa dystrybucji podlegać zatwierdzanej przez regulatora taryfie. Zgodnie z ustawą z 1 lipca 2019 r. utworzony zostanie rynek kontraktowy, rynek dnia bieżącego, rynek dnia następnego i rynek bilansujący. Jeśli chodzi o *obtenerho*, to zgodnie z ustawą do 11 grudnia 2018 r. muszą one dokonać rozdziału właścicielskiego (*unbundling*), czyli wyodrębnić ze swych struktur spółki zajmujące się sprzedażą energii elektrycznej oraz operatorów systemu dystrybucyjnego (OSD).

## Dlaczego polskie firmy powinny wziąć udział w prywatyzacji na Ukrainie?

- Polska jest modelem udanej transformacji dla Ukrainy. Doświadczenia zdobyte podczas sprzedaży polskiego majątku Skarbu Państwa mogą znaleźć zastosowanie przy ukraińskiej prywatyzacji państwowych aktywów.

---

15 T. Iwański, *Ukraina: nowy regulator sektora energetycznego*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-09-28/ukraina-nowy-regulator-sektora-energetycznego>, dostęp 24 września 2018.





- Zaangażowanie USA, UE i MFW w reformy na Ukrainie zmniejsza ryzyko inwestycyjne także dla polskich firm. Możliwość zaprzestania wsparcia przez MFW, jest istotnym środkiem nacisku na władze Ukrainy, gdyż spowodowałoby to wycofanie kapitału zagranicznego i odcięcie kraju od międzynarodowych rynków finansowych. Faktycznie to MFW, a także USA są gwarantami tego, że kierunek reform na Ukrainie zostanie zachowany.
- Ukraina wprowadza kluczowe dla powodzenia innych reform, nowe prawo antykorupcyjne, zgodne z zaleceniami międzynarodowych instytucji. Trwa także reforma sektora gazowego i energii elektrycznej. Choć tempo wdrażania zmian pozostawia wiele do życzenia, z powodu nacisków wewnętrznych grup interesów i podwójnych wyborów, jakie czekają Ukrainę w 2019 r., to ogólny bilans reform i ich kierunek należy uznać za pozytywny.
- Ryzyko pełnowymiarowego konfliktu zbrojnego z Rosją pozostaje niskie, z powodu wysokich kosztów finansowych i politycznych operacji po stronie rosyjskiej. Ponadto armia ukraińska udowodniła, że jest w stanie stawić czoła ograniczonej agresji ze strony oddziałów separatystów, wspieranych przez faktycznie regularne jednostki armii rosyjskiej.
- Korzystając ze strategicznego sojuszu z USA polskie firmy, jeśli weszłyby w *joint-venture* z amerykańskimi podmiotami, to ryzyko polityczne inwestycji i związane z nimi koszty kredytów byłyby niższe, a premia pozostałaby na tym samym poziomie.
- Wśród najbardziej perspektywicznych aktywów w ramach dużej prywatyzacji należy wyróżnić *oblenerho*, czyli obwo-





dowe przedsiębiorstwa przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, ponieważ to strategiczne przedsiębiorstwa, które operują na regulowanym rynku energii elektrycznej, który podlega obecnie daleko idącym reformom, przy wsparciu międzynarodowych instytucji.

- Ukraina jest także dynamicznie rosnącym rynkiem nawozów, z uwagi na reorientację gospodarczą z eksportu surowców i produkcji przemysłu ciężkiego do Rosji na eksport produktów rolnych i przetworów spożywczych do Unii Europejskiej. Na rynku tym wciąż nie są obecne zagraniczne firmy.
- Polski rząd powinien wspierać polskie firmy, które chciałyby wziąć udział w prywatyzacji na Ukrainie. We wsparcie powinny włączyć się polska dyplomacja i wyspecjalizowane agendy państwowe np. Polska Agencja Inwestycji i Handlu. Wzorem amerykańskiego OPIC Polska Fundacja Rozwoju powinna stworzyć wyspecjalizowane instrumenty finansowe w celu obniżenia ryzyka inwestycyjnego dla polskich firm biorących udział w prywatyzacji na Ukrainie.





## Paweł Purski

Absolwent filozofii na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Studiował w Studium Europy Wschodniej na Uniwersytecie Warszawskim (specjalizacja Rosja i Azji Centralna). Ukończył także studia podyplomowe na Akademii Energetycznej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Odbił staż w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego.

Był jednym z założycieli i pierwszym redaktorem naczelnym portalu Eastbook.eu, a następnie przez prawie cztery lata pracował w Brukseli i Warszawie jako doradca posła do Parlamentu Europejskiego Pawła Kowala,. Obecnie pełni funkcję przewodniczącego Rady Fundacji Wspólna Europa.

Zawodowo zajmuje się komunikacją strategiczną w międzynarodowej firmie konsultingowej. Przygotowywał projekty m.in. dla spółek energetycznych.

## Paweł Musiałek

Ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. energetyki i spraw zagranicznych, członek Zarządu Klubu Jagiellońskiego.

Ekspert CA KJ ds. energetyki i spraw zagranicznych, członek zarządu Klubu Jagiellońskiego. Absolwent politologii i stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim. Odbił staż w Parlamencie Europejskim, Współtwórca portalu Europa-Bezpieczeństwo-Energia, asystent dyrektora ds. programowych Centrum Analiz Energetycznych Wyższej Szkoły Europejskiej w Krakowie, analityk Fundacji Dyplomacja i Polityka. Prowadził autorski pro-



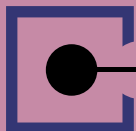
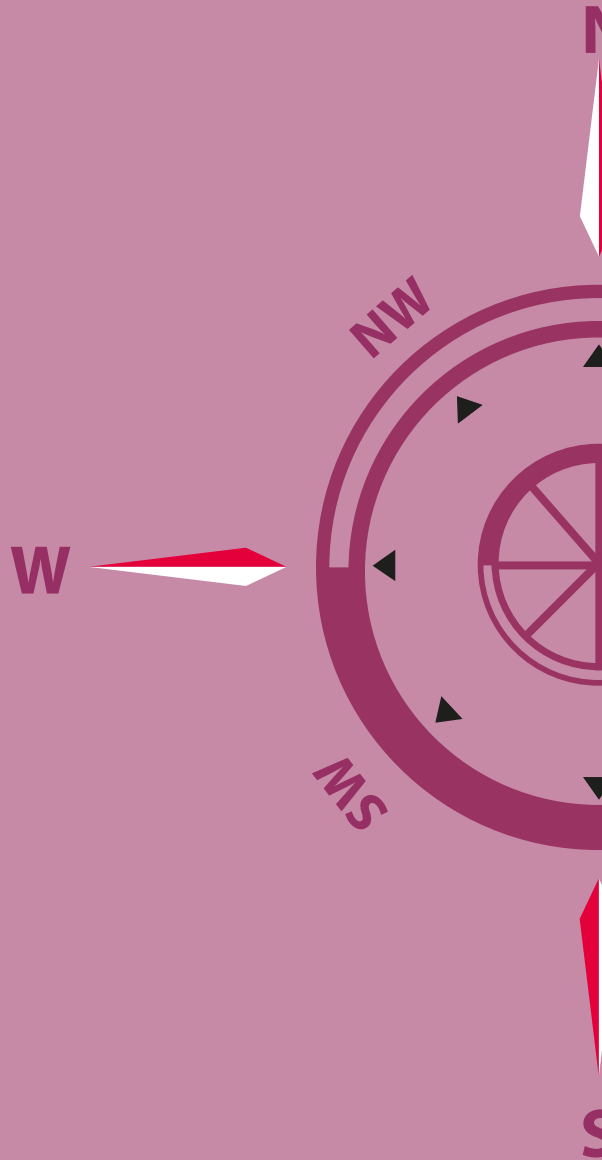


gram poświęcony tematyce europejskiej „Europa od podszewki” w Telewizji Republika.

Prowadzi zajęcia dydaktyczne na Uniwersytecie Jana Pawła II i Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie z tematyki bezpieczeństwa energetycznego i metod pisania analiz politycznych. Członek Rady Programowej kwartalnika *Pressje*, redaktor portalu jagielloński<sup>24</sup>, członek Ośrodka Studiów o Mieście Klubu Jagiellońskiego, członek zarządu Klubu Jagiellońskiego.

Przygotowuje rozprawę doktorską na Uniwersytecie Jagiellońskim na temat sporu o polską politykę zagraniczną po 2004 r. Stypendysta interdyscyplinarnego programu dla doktorantów UJ Science-Environment-Technology. Komentator wydarzeń politycznych w Polsce i na świecie, a także problemów energetycznych. Autor publikacji naukowych i analitycznych z zakresu polityki energetycznej. Redaktor publikacji „Polityka zagraniczna rządu Donalda Tuska w latach 2007–2011”.





Kolegium  
Europy Wschodniej

im. Jana Nowaka - Jeziorańskiego  
we Wrocławiu

ISBN 978-83-7893-238-3