DEUTSCHE BERATERGRUPPE WIRTSCHAFT

BEI DER UKRAINISCHEN REGIERUNG

Prof. Dr. Lutz Hoffmann Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin		Dr. Lorenz Schomerus, Staatssekretär a.D. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin
Beratergruppe in Kyjiw	Prof. Dr. Stephan v.Cramon-T.	Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen
	Ricardo Giucci	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Christian von Hirschhausen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Felicitas Möllers	Deutsche Bank Research, Frankfurt
	Dr. Petra Opitz	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Ludwig Striewe	Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen
	Dr. Ulrich Thießen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Volkhart Vincentz	Osteuropa-Institut, München

Büro: Kreschtschatyk 30, 01001 Kyjiw,
Tel. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, Fax 0038 044 228 63 36, Email: germanad@public.ua.net

O 8

Die Zahlungssituation auf dem Strommarkt: Ergebnisse einer veränderten Regierungspolitik

Gliederung:

Zusammenfassung

Einleitung

1. Die wichtigsten Maßnahmen der Regierung zur Verbesserung der Zahlungssituation auf dem Strommarkt
2. Die Entwicklung der Zahlungseingänge auf dem Großhandelsmarkt für Elektroenergie im Zeitraum Januar – September 2000

2.1. Die allgemeine Veränderung der Zahlungsdisziplin

2.2. Der Anteil monetärer Zahlungen

3. Fortbestehende Probleme

3.1. Kein Abbau der allgemeinen Verschuldung der Elektroenergie

3.2. Ist eine vollständige Bezahlung von Stromverbrauch unmöglich?

Weiteres Anwachsen der Zahlungsrückstände haushaltsfinanzierter Organisationen

Stop der Eingriffe in die Befugnisse der Nationalen Regulierungskommission

Abschaltungen – ein wirksames Mittel zur Verringerung der Anzahl der Schuldner

4. Schlußfolgerungen

Zusammenfassung

Die Regierung Juschtschenko hat die Lösung des Problems der Nicht-Zahlungen und mangelnder Zahlungen in monetärer Form im Energiesektor zu einer zentralen Aufgabe gemacht. Sie folgt dabei der Erkenntnis, dass die mangelnde Zahlungsdisziplin, Zahlungen in nichtmonetärer Form und Nichteinhaltung vertraglicher Verpflichtungen die Hauptgründe für die Ineffizienz und die technische Degradierung des Sektors sowie die bestehenden Versorgungsengpässe sind und daß durch die Nicht-Zahlungen die Schuldner-Unternehmen auf Kosten der Stromwirtschaft indirekt subventioniert werden.

Bezogen auf den **Zeitraum Januar – September 2000 hat sich die Zahlungsrate insgesamt, unabhängig von der Zahlungsart, gegenüber dem Vorjahr verschlechtert.** Sie betrug **81,4% für** die kumulierten Zahlungseingänge **Jan.-Sept. '99** und **nur 76,6%** für die Zahlungseingänge **im Vergleichszeitraum 2000.** Dies ist in erster Linie auf die verschlechterte Zahlungsdiziplin der staatlichen Oblenergos zurückzuführen, deren Zahlungsrate für den betrachteten Zeitraum im Vergleich zum Vorjahr von 86,2% (1999) auf 69,8 (2000) gesunken ist. Die Zahlungsraten der privatisierten und teilprivatisierten Oblenergos hingegen haben sich verbessert.

Der Anteil in Cash bezahlter Lieferungen vom Stromgroßhandelsmarkt hat sich **seit Anfang des Jahres 2000 deutlich erhöht**. Bezogen auf die gesamten Stromlieferungen im Zeitraum Januar - September 2000 stieg er auf 34,4% gegenüber 17,5% im vergleichbaren Vorjahreszeitraum. **Die Summe der Cash-Einnahmen auf dem Energorynok hat sich mehr als verdreifacht** und stieg von rund 839 Mio. UAH (Jan.-Sept. 99) auf 2707 Mio. UAH (Jan.-Sept. 00). Trotz der starken monatlichen Schwankungen wird für 2000 ein Trend zu insgesamt höheren monetären Zahlungsraten als im Vorjahr deutlich. (In der vorliegenden Untersuchung werden nur die monetären Zahlungseingänge auf dem Clearingkonto des Energorynok (raspredelitel'nyj sċet) als Cash-Zahlungen betrachtet.)

Zugleich gibt es noch eine Reihe von Problemen, die zu lösen sind. Dazu zählen:

- Die Zunahme sowohl der ausstehenden Forderungen (дебиторская задолженность) als auch der Verbindlichkeiten (кредиторская задолженность)
- Durch **immer wieder gewährte Genehmigungen von Verrechnungen** von Stromschulden wird bei den Unternehmen eine Erwartungshaltung erzeugt, daß solche Genehmigungen immer wieder erteilt werden. Die **Unternehmen akkumulieren deshalb nach** jeder **Entschuldung durch Verrechnungen erneut Schulden, was erneut indirekte Subventionen in Gang setzt.** Die grundsätzlichen Mängel einer solchen Verrechnung – Intransparenz von Preisen, Abhängigkeit von bestimmten Lieferstrukturen und fehlender Zufluß von Cash in die Unternehmen um beispielsweise Löhne zu bezahlen – werden auf diese Weise nicht behoben.
- Ein stetes Anwachsen der Zahlungsrückstände haushaltsfinanzierter Organisationen für verbrauchte Elektroenergie. Allein in der ersten neun Monaten diesen Jahres sind die **überfälligen Zahlungsrückstände von haushaltsfinanzierten Organisationen für verbrauchte Elektroenergie um rund 170 Mio. UAH angewachsen**, wobei die Stromtarife für haushaltsfinanzierte Organisationen seit Januar 2000 um ca. 10% sanken.
- Häufige Eingriffe der Regierung in die Befugnisse der Nationalen Regulierungskommission diskreditieren den Zahlungsmodus und bergen Gefahren des Mißbrauchs.

Schlußfolgerungen

1. Der von der Regierung eingeschlagene Weg zur Lösung des Zahlungsproblems im Stromsektor erweist sich als grundsätzlich richtig und muß fortgesetzt aber **konsequenter umgesetzt** werden **um die schädlichen impliziten Subventionen durch Nicht-Zahlungen zu beenden**.
2. **An der Verschlechterung der allgemeinen Zahlungsrate**, unabhängig von der Art der Zahlung, im Zeitraum Januar-September 2000 im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum ist der **Staat nicht unerheblich selbst schuld**. Die Zahlungsrückstände aus den Haushalten (zentrale und lokale) für den Stromverbrauch haushaltsfinanzierter Organisationen sind gewachsen. Haushaltsfinanzierte Organisationen haben keinen Anreiz zur Energieeinsparung. Der Staat muß daher
    - die Mittel für den Energieverbrauch dieser Organisationen in der gesamten Höhe in das Budget einstellen und nicht nur einen geringen Teil,
    - die geplanten Mittel in voller Höhe auszahlen (da bisher Tarife staatlich festgelegt werden, müssen bei Tariferhöhungen Anpassungen in der Budgetplanung vorgenommen werden)
    - die **Mittel müssen direkt an die Energie verbrauchenden Organisationen ausgezahlt werden** und nicht an die Energieversorger, damit die Organisationen Verantwortung für ihren Verbrauch übernehmen können und Anreize für die Energieeinsparung erhalten.
3. **Abschaltungen** haben sich als **taugliches Mittel zur Erhöhung der Zahlungsdisziplin** erwiesen. Dieses Mittel **muß konsequent eingesetzt werden**. Das häufig verwendete Argument, daß es nicht möglich sei, die Zahlungsrate über 70% zu erhöhen, ist nicht haltbar. Die größten Schuldner sind Industrieunternehmen, deren Nicht-Zahlungen mit Abschaltungen sanktioniert werden müssen. Die Beihilfen für sozial schwache Haushalte müssen ebenfalls in den Haushalt eingestellt und regelmäßig ausgezahlt werden.
4. Nachdem die Oblenergos Handlungsfreiheit gegenüber nicht-zahlenden Verbrauchern erhalten haben, muß das Nicht-Einhalten von Verträgen und Gesetzen aller Akteure des Strommarktes bestraft werden bis hin zur Vermögenshaftung bzw. zum Lizenzentzug. Zugleich würde von der Einführung tatsächlichen Wettbewerbs bei Stromerzeugung und -versorgung ein erheblicher Impuls zu einer kostengünstigen Versorgung und Erhöhung der Zahlungsdisziplin ausgehen.
5. Der wiederholte Rückgriff der Regierung auf Maßnahmen, die eine **Verrechnung** ermöglichen, **muß unterbunden werden**. Diese Maßnahmen konterkarrieren die gesetzliche Vorschrift, Zahlungen in monetärer Form abzuwickeln und fördern Erwartungshaltungen bei Unternehmen auf erneute Verrechnungsmöglichkeiten und damit zu einer bewußten Akkumulation von Schulden.
6. Ein **Eingriff seitens des Staates in die Befugnisse der Regulierungskommission** (NKRE) darf **nur in der Situation eines Ausnahmezustandes** erfolgen. Ein solcher Ausnahmezustand muß klar definiert sein und **darf nicht**, wie in diesem Jahr geschehen, **mehrfach von der Regierung deklariert werden, um bestimmte finanzielle Probleme des Stromsektors zeitweise zu beheben.** Nur eine konsequente Erhöhung der Zahlungsrate kann die finanziellen Defizite überwinden.

Die Zahlungssituation auf dem Strommarkt: Ergebnisse einer veränderten Regierungspolitik

Einleitung

Die Regierung Juschtschenko hat die Lösung des Problems der Nicht-Zahlungen und mangelnder Zahlungen in monetärer Form im Energiesektor zu einer zentralen Aufgabe gemacht. Sie folgt dabei der Erkenntnis, dass die mangelnde Zahlungsdisziplin, Zahlungen in nichtmonetärer Form und Nichteinhaltung vertraglicher Verpflichtungen die Hauptgründe für die Ineffizienz und die technische Degradierung des Sektors sowie die bestehenden Versorgungsengpässe sind und daß durch die Nicht-Zahlungen die Schuldner-Unternehmen auf Kosten der Stromwirtschaft subventioniert werden. Seit Beginn der Übernahme der Regierungsgeschäfte wurden große Anstrengungen unternommen, den Zahlungskreislauf im Energiesektor zu konsolidieren. Insbesondere ging es darum, eine ausschließliche Abwicklung der Zahlungen in monetärer Form zu erreichen. Ziel des Beratungspapiers ist es, die Auswirkung der Regierungspolitik auf eine Verbesserung der Zahlungssituation auf dem Markt für Elektroenergie zu analysieren.

1. Die wichtigsten Maßnahmen der Regierung zur Verbesserung der Zahlungssituation auf dem Strommarkt

Mit dem Ziel, die Zahlungssituation auf dem Strommarkt zu verbessern, wurden seit Januar 2000 folgende Verordnungen erlassen bzw. Gesetzesänderungen erwirkt:

- Beschluss des Ministerkabinetts vom Januar 2000 über die Abschaltung aller nicht-zahlenden Verbraucher von der Energieversorgung. Damit wurde die rechtliche Grundlage für die Handlungsfreiheit der Energieversorgungsunternehmen gelegt.
- Beschluss des Ministerkabinetts, dass alle Stromrechnungen ausschließlich in monetärer Form beglichen werden müssen. Dadurch soll eine höhere Transparenz aller Transaktionen im Energiesektor sowie die finanzielle Stabilisierung der wirtschaftlichen Akteure des Strommarktes (Stromerzeuger, Oblenergos, Betreiber des Hochspannungsnetzes) erreicht werden.
- Ergänzung des Gesetzes zur Elektroenergie am 22.6.2000 um folgende Festlegungen:
    i. die Pflicht, Kauf/Verkaufverträge für den Bezug von Elektroenergie auf dem Großhandelsmarkt (Energorynok) abzuschließen,
    ii. die Akzeptanz eines zentralen Clearing Kontos sowie
    iii. die Kontrolle dieses Kontos durch den Rechnungshof.

  Damit wurden notwendige Voraussetzungen für das Funktionieren eines Pool-Modells im Strombereich gelegt.
- Die Verordnungen 1174, 1279 und 1592 des Ministerkabinetts in Ergänzung zur Verordnung Nr. 755 vom 5. Mai 2000, die eine Tarifsenkung bei Vorauskasse sowie die Überweisung dieser Zahlungen an Energoatom vorsehen.
- Verordnung Nr. 934 des Ministerkabinetts über die Verrechnung der per 1.1.2000 aufgelaufenen Zahlungsrückstände von Budgetorganisationen im IV. Quartal 2000 mit den

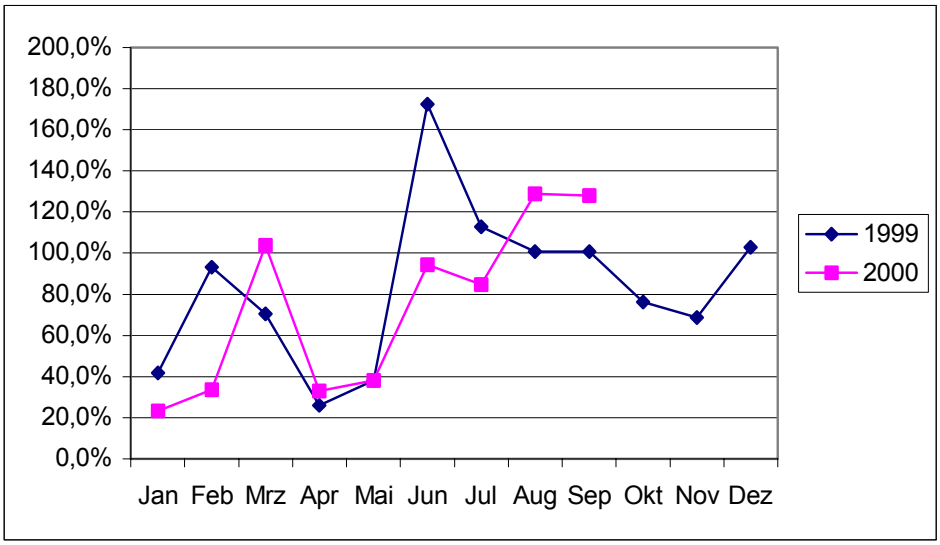
Steuerschulden und anderen Verbindlichkeiten von Energieunternehmen. Die Verrechnung erfolgt über sogenannte Ein-Tageskredite speziell benannter Banken.

2. Die Entwicklung der Zahlungseingänge auf dem Großhandelsmarkt für Elektroenergie im Zeitraum Januar - September 2000

2.1. Die allgemeine Veränderung der Zahlungsdisziplin

Die monatlichen Zahlungsraten der Oblenergos aller Eigentumsformen schwankten sowohl 1999 als auch 2000 stark (vgl. Abbildung 1). Bezogen auf den **Zeitraum Januar – September 2000 hat sich die Zahlungsrate insgesamt, unabhängig von der Zahlungsart, gegenüber dem Vorjahr verschlechtert.** Sie betrug **81,4% für** die kumulierten Zahlungseingänge **Jan.-Sept. '99** und **nur 76,6%** für die Zahlungseingänge **im Vergleichszeitraum 2000** (vgl. Tab. 1). Dies ist in erster Linie auf die **verschlechterte Zahlungsdiziplin der staatlichen Oblenergos** zurückzuführen. Eine Differenzierung nach Oblenergos verschiedenen Typs (staatliche, privatisierte und teilprivatisierte) zeigt, daß die Zahlungsrate der staatlichen Oblenergos für den betrachteten Zeitraum im Vergleich zum Vorjahr von 86,2% (1999) auf 69,8 (2000) gesunken ist. Die **Zahlungsraten der privatisierten und teilprivatisierten Oblenergo** hingegen haben sich **verbessert** (vgl. Tabelle 1). Sie lagen in der Regel über der Rate der staatlichen Oblenergos (vgl. Anlage 1 Abb. 1). Die privatisierten Oblenergos haben 90,5% ihrer Stromlieferungen des Zeitraums Januar-September 2000 bezahlt.

Abbildung 1: Die Zahlungsrate der Oblenergos



Quelle: NKRE, monatliche Zahlungseingänge.

Tabelle 1: Vergleich der allgemeinen Zahlungsrate der Oblenergos (Januar bis September 2000 zum Vorjahr)

Oblenergos insgesamt	**Januar 99 bis September 99**	**Januar 00 bis September 00**
Summe der Stromlieferungen (Mio. UAH)	6.666,46	7.866,78
Davon:		
Bezahlte Lieferungen (Mio. UAH)	5.426,68	6.027,45
Zahlungsrate (%)	**81,4**	**76,6**
Staatliche Oblenergos		
Summe der Stromlieferungen (Mio. UAH)	4.520,15	5.219,24
Davon:	3.897,69	3.648,60
Bezahlte Lieferungen (Mio. UAH)		
Zahlungsrate (%)	**86,2**	**69,8**
Privatisierte Oblenergos		
Summe der Stromlieferungen (Mio. UAH)	1.779,80	2.213,35
Davon:	1.114,15	2.003,83
Bezahlte Lieferungen (Mio. UAH)		
Zahlungsrate (%)	**62,6**	**90,5**
Teilprivatisierte Oblenergos		
Summe der Stromlieferungen (Mio. UAH)	402,46	434,19
Davon:	216,61	375,02
Bezahlte Lieferungen (Mio. UAH)		
Zahlungsrate (%)	**53,7**	**86,4**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der NKRE über die monatlichen Zahlungseingänge auf dem Energorynok

2.2. Der Anteil monetärer Zahlungen

Ein wichtiges Ziel der Regierungspolitik war es, eine Erhöhung der monetären Zahlungen zu erreichen. Im Folgenden wird daher speziell die Dynamik monetärer Zahlungen der Oblenergos an den Pool (Energorynok) für vom Energorynok bezogene Elektroenergie betrachtet.

Bezugsbasis für die folgende Analyse waren die **monetären Zahlungseingänge auf dem Clearingkonto des Energorynok (raspredelitel'nyj sċet)**. Andere, offiziell als cash-Zahlungen ausgewiesene Zahlungseingänge wurden nicht einbezogen. Dazu zählen beispielsweise Zahlungen über das Konto 2602, das Konto entsprechend Verordnung 160-r sowie das Konto 1174. Diese Konten werden zwar auch als monetäre Einnahmen ausgewiesen, stellen de facto jedoch Verrechnungen dar (z.B. über die Eröffnung von Ein-Tages-Krediten). Auch das spezielle Konto des Energieministeriums[1] wurde bei der statistischen Auswertung nicht berücksichtigt, da hierbei Zahlungen direkt an die Strom erzeugenden Unternehmen erfolgten, ohne daß die Dienstleistungen der Oblenergos beglichen wurden. (Der geltende Algorithmus der

[1] Über dieses Konto werden die Zahlungen aus dem zentralen Staatshaushalt für den Stromverbrauch von haushaltsfinanzierten Verbrauchern beglichen.

Umverteilung von Einnahmen wurde hierbei außer Kraft gesetzt.) Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden als Futures bezeichnete Vorauszahlungen, da solche Zahlungen die monatlichen Zahlungsraten verzerren können und erst am Jahresende sichtbar wird, ob die gesamten Stromlieferungen beglichen wurden.

Der Anteil in Cash bezahlter Lieferungen vom Stromgroßhandelsmarkt hat sich **seit Anfang des Jahres 2000 deutlich erhöht**. Bezogen auf die gesamten Stromlieferungen im Zeitraum Januar - September 2000 stieg er auf 34,4% gegenüber 17,5% im vergleichbaren Vorjahreszeitraum. **Die Summe der Cash-Einnahmen auf dem Energorynok hat sich mehr als verdreifacht** und stieg von rund 839 Mio. UAH (Jan.-Sept. 99) auf 2707 Mio. UAH (Jan.-Sept. 00) (vgl. Tabelle 2). **Seit** der Verabschiedung der Ergänzung zum Gesetz über Elektroenergie im **Juni[2] 2000 stieg die durchschnittliche monatliche Cash-Zahlungsrate für die Oblenergo insgesamt erstmals über 40% monatlich an**. Das Ziel einer **Zahlung der Stromlieferungen ausschließlich in Cash** (und damit auch eine Einhaltung gesetzlicher Vorschriften) **wurde jedoch bisher trotz größter Anstrengungen nicht erreicht.**

Auf die Summe der monetären Zahlungen Januar-September bezogen sind die 1999 zu beobachtenden starken Unterschiede in der Cash-Zahlungsrate zwischen den verschiedenen Typen von Oblenergos sind verschwunden, d.h. die Cash-Zahlungsrate aller Oblenergotypen hat sich angenähert.

Tabelle 2: Kumulative Zahlungen der Oblenergos in Cash

Oblenergos insgesamt	**Januar 99 bis September 99**	**Januar 00 bis September 00**
In Cash bezahlte Lieferungen (Mio. UAH)	839,14	2.707,27
Zahlungsrate (%)	**17,5**	**34,4**
Staatliche Oblenergos		
In Cash bezahlte Lieferungen (Mio. UAH)	632,15	1.800,67
Zahlungsrate (%)	**13,9**	**34,5**
Privatisierte Oblenergos		
In Cash bezahlte Lieferungen (Mio. UAH)	167,42	774,26
Zahlungsrate (%)	**9,4**	**34,9**
Teilprivatisierte Oblenergos		
In Cash bezahlte Lieferungen (Mio. UAH)	39,58	132,33
Zahlungsrate (%)	**9,8**	**30,4**

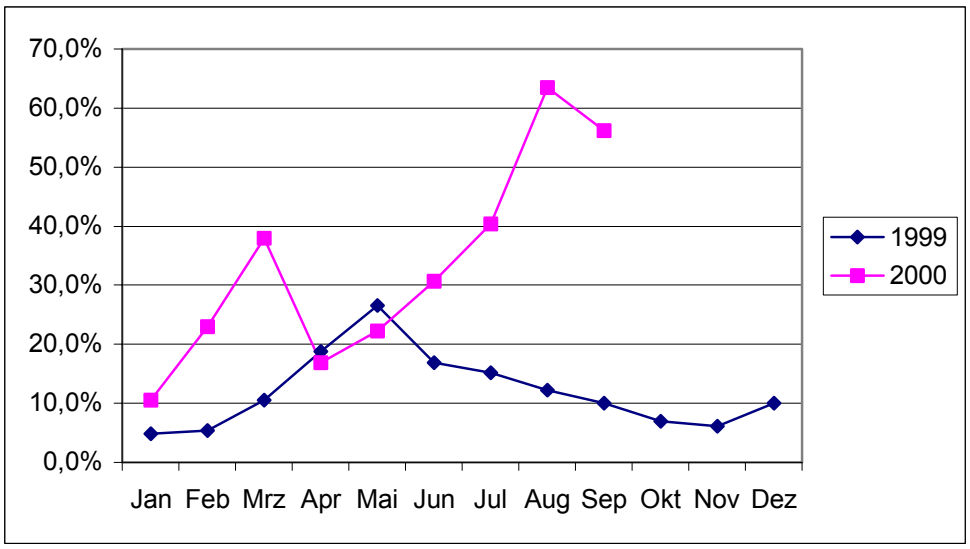
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der NKRE

Für die einzelnen Monate im Jahre 2000 zeigten sich zunächst starke Schwankungen bei den monetären Zahlungseingängen. Zu Beginn des Jahres lag der Anteil monetärer Zahlungen bei ca. 10% (Januar). Nach einem Anstieg auf ca. 38% bis März, nahmen sie im April leicht ab (ca. 17%). Seit Mai 2000 (22,3%) nahmen die monetären Zahlungen bis August (63,5%) stetig zu. Im

[2] Festschreibung der Pflicht zu ausschließlichen Cas-Zahlungen

September 2000 ging der Anteil der Cash-Zahlungen allerdings leicht zurück (56,2%) (vgl. Abbildung 2). Die Differenz zu den in der öffentlichen Diskussion genannten Zahl von 68,7% Cash-Zahlungen der Oblenergos im September ergibt sich daraus, dass in den öffentlich genannten Zahlen nicht nur die Zahlungen auf das Clearingkonto als monetäre Zahlungen betrachtet wurden, sondern auch die Zahlungen, die über das spezielle Konto des Energieministeriums sowie eines gesonderten Kontos entsprechend Artikel 1174 getätigt wurden.

Abbildung 2: Rate monetärer Zahlungen der Oblenergos



Quelle: NKRE, monatliche Zahlungseingänge.

Betrachtet man die Entwicklung der monatlichen monetären Zahlungseingänge differenziert nach den Typen von Oblenergos, so zeigen sich ebenfalls erhebliche Schwankungen für einzelne Monate (vgl. Anlage 1, Abb. 2). 1999 lag die monatliche monetäre Zahlungsrate staatlicher Oblenergos in der Regel deutlich über der entsprechenden Rate privatisierter und teilprivatisierter Oblenergos. 2000 hingegen lag die monetäre Zahlungsrate privater und teilprivatisierter Oblenergo in einzelnen Monaten über der Rate staatlicher Oblenergos. **Trotz der starken monatlichen Schwankungen wird für 2000 ein Trend zu insgesamt höheren monetären Zahlungsraten als im Vorjahr deutlich.**

Die in dem Monaten August und September erreichten monetären Zahlungsraten von über 70% bei privaten und teilprivatisierten Oblenergos bei gleichzeitiger Tilgung von Zahlungsrückständen für vergangene Monate (vgl. Anlage 1, Abb. 1) zeigen, dass auch im Bereich der Elektroenergie Barter-Zahlungen weitestgehend vermieden und eine hohe Zahlungsdisziplin durchgesetzt werden können.

Bei einer Zahlungsrate insgesamt von 76,6% (Jan.-Sept. 00) und einer monetären Zahlungsrate von 34,4% (Jan.-Sept. 00) dürfte sich die finanzielle Situation der Stromerzeuger leicht verbessert haben und ebenfalls eine leichte Entspannung bei der Brennstoffbeschaffung eingetreten sein. Dennoch bleibt die Situation unbefriedigend und eine Reihe von Problemen bleibt ungelöst, solange nicht eine umfassende Zahlung in monetärer Form erfolgt.

3. Fortbestehende Probleme

3.1. Kein Abbau der allgemeinen Verschuldung der Elektroenergie

Da sich die Zahlungsrate insgesamt, unabhängig von der Art der Zahlung, im Zeitraum Januar-September im Vergleich zum Vorjahr nicht erhöht hat, hat sich auch der Umfang der ausstehenden Forderungen (дебиторская задолженность) und der Verbindlichkeiten (кредиторская задолженность) für die Elektroenergie nicht verringert, im Gegenteil **die Gesamtverschuldung nahm im Vergleich zu den Jahren 1998 und 1999 zu** (vgl. Tabelle 3).
Ein Abbau der ausstehenden Forderungen und Verbindlichkeiten erfolgte nur punktuell zu bestimmten Zeitpunkten, auf die ein erneutes Anwachsen der Schulden folgte. So war ein nahezu zeitgleiches Anwachsen von Forderungen und Verbindlichkeiten zu beobachten, das offensichtlich in einem Zusammenhang mit **Erwartungen über die erneute Genehmigung von gegenseitigen Verrechnungen** steht. Zwar bezogen sich die Genehmigungen zur Verrechnung von Schulden im Zusammenhang mit Stromlieferungen an haushaltsfinanzierte Organisationen immer auf in der Vergangenheit akkumulierte Schulden. Dennoch scheint sich daraus eine Erwartungshaltung der betroffenen Unternehmen entwickelt zu haben, daß auch künftig immer wieder die Erlaubnis zu Verrechnungen erteilt werden wird. **In der Folge werden nach einer getätigten Verrechnung erneut Schulden akkumuliert und damit erneut indirekte Subventionen in Gang gesetzt.** Die Verordnung 934 bediente diese Erwartungen erneut.

Tabelle 3: Wachstum überfälliger ausstehenden Forderungen und Verbindlichkeiten des Bereichs Elektroenergie (gegenüber dem vorhergehenden Quartal, in Mio. UAH)

Zuwachs	**1.1.99**	**1.4.99**	**1.7.99**	**1.10.99**	**1.1.00**	**1.4.00**	**1.7.00**
Forderungen	-955,3	4461,0	3093,8	178,0	1229,5	-1470,7 [6017,7]*	12374,7 [4886,8]
Verbindlich-keiten**	-597,1	2988,0	3218,2	1169,4	1717,9	730,6 [8234,9]	13469,3 [5965,0]

*Angaben in [] nach dem Statistischen Bulletin vom Mai 2000, in dem die Zahlen für April 2000 korrigiert wurden und ab April auf einer veränderten statistischen Erfassungsmethode basieren.

**Infolge einer unterschiedlichen Preisbasis (Forderungen werden zu Faktorkosten gerechnet Verbindlichkeiten aber zu Abgabepreisen einschließlich Steuern) sind die Verbindlichkeiten höher als die Forderungen.

Der immer wieder praktizierte **Rückgriff auf Maßnahmen, die eine Verrechnung ermöglichen, konterkarriert die gesetzliche Vorschrift, Zahlungen in monetärer Form abzuwickeln**, auch wenn dies formal über Ein-Tages-Kredite erfolgt. Die grundsätzlichen Mängel einer solchen Verrechnung – indirekte Intransparenz von Preisen, Abhängigkeit von bestimmten Lieferstrukturen und fehlender Zufluß von Cash in die Unternehmen um beispielsweise Löhne zu bezahlen – werden auf diese Weise nicht behoben.

3.2. Ist eine vollständige Bezahlung von Stromverbrauch unmöglich?

In der öffentlichen Debatte wird teilweise argumentiert, daß die gegenwärtige Rate der Zahlungen auf dem Strommarkt nicht weiter erhöht werden könne. Dies sei im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Zahlungsfähigkeit der kommunalen Dienstleistungsunternehmen nicht erhöht werden könnte.

In der Tat sollte beim Umgang mit nicht-zahlenden Verbrauchern zwischen bestimmten Kategorien von Verbrauchern unterschieden werden:

- Für aus den Haushalten (lokale und zentrale) finanzierte Organisationen sind die jeweiligen Haushalte, d.h. der Staat, verantwortlich. Er muß seiner Zahlungsverantwortung nachkommen. Die Verbraucher dürfen nicht für die Verletzung staatlicher Zahlungspflichten bestraft werden. Allerdings sollten die jeweiligen Haushalte die für den Stromverbrauch notwendigen und in die Haushalte einzustellenden **Mittel direkt an die jeweiligen Verbraucher** (Krankenhäuser, Schulen, Armee usw.) auszahlen, damit diese selbst Verantwortung für ihr Verbrauchsverhalten übernehmen können und müssen sowie Anreize zur Energieeinsparung erhalten. Die bisherige Praxis, die Mittel aus den Haushalten beispielsweise an das Energieministerium oder an die Oblenergo auszuzahlen, dient dazu nicht, sondern erhöht vielmehr die Intransparenz.
- Industrielle und landwirtschaftliche Verbraucher, die ihre Stromrechnungen nicht bezahlen, sind entweder nicht fähig, die Rechnungen zu bezahlen, weil sie die von ihnen produzierten Güter nicht zu kostendeckenden Preisen absetzen können, oder nicht zahlungswillig. In jedem Fall empfiehlt sich in solchen Fällen die Abschaltung von der Stromversorgung. Andernfalls müßten entsprechende Subventionen aus dem Haushalt zur Verfügung gestellt werden. In jedem Falle findet eine indirekte Subventionierung solcher Unternehmen statt (z.B. auch durch Stromabschaltungen von zahlenden Verbrauchern!).
- Wenn kommunale Dienstleistungsunternehmen nicht in der Lage sind, die verbrauchte Elektroenergie zu bezahlen, infolge nicht-kostendeckender Tarife für kommunale Dienstleistungen, müssen diese Tarife erhöht werden und sozial schwachen Haushalten gegebenenfalls Einkommenssubventionen aus den Haushalten gezahlt werden.

In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, daß die **kommunalen Dienstleistungsunternehmen „nur" einen Anteil von 19,6% an den Stromschulden** haben und die Zahlungsrückstände der aus dem Staatshaushalt und den lokalen Haushalten finanzierten Organisationen im September 2000 lediglich 4,7% ausmachten. Der weitaus **größte Anteil der Zahlungsrückstände entfiel auf die Industrie (40%),** darunter der Hauptanteil auf die Kohleindustrie (14,5%) sowie die Metallurgie (10,3%). Weitere 14,5% entfallen auf Verbraucher in der Landwirtschaft[3]. Dies macht deutlich, daß die von der Regierung angestrebte Politik der Abschaltung von nicht-zahlenden Verbrauchern nicht konsequent in die Praxis umgesetzt wurde.

Das heißt, die Industrie, speziell u.a. die Metallurgie, wird am stärksten indirekt durch das Nicht-Zahlen verbrauchter Elektroenergie indirekt subventioniert. Eine solche Subventionierung geht nicht nur zu Lasten der ukrainischen Stromwirtschaft, sondern setzt mit einem solchen künstlichen Schutz bestimmter Industrien falsche Signale für die Ressourcenallokation. Sie fördert energieintensive Bereiche und behindert damit den notwendigen strukturellen Wandel.

[3] Energobiznes 42/2000, S. 53.

Weiteres Anwachsen der Zahlungsrückstände haushaltsfinanzierter Organisationen

Für die haushaltsfinanzierten Verbraucher müssen die entsprechenden Mittel aus den zentralen bzw. lokalen Haushalten zur Verfügung gestellt werden. Obwohl die Regierung periodisch Mittel zur Deckung des Stromverbrauchs haushaltsfinanzierter Organisationen zur Verfügung gestellt hat, erhöhten sich die überfälligen Zahlungen dieser Organisationen für erfolgte Stromlieferungen seit dem 1.1.1998 um mehr als das Fünffache. Sie stiegen von 80,6 Mio. UAH per 1.1.1998 auf 449 Mio. UAH per 1.9.2000. Allein in der ersten neun Monaten diesen Jahres sind die **überfälligen Zahlungsrückstände von haushaltsfinanzierten Organisationen für verbrauchte Elektroenergie um rund 170 Mio. UAH angewachsen**, wobei die Stromtarife für haushaltsfinanzierte Organisationen seit Januar 2000 um ca. 10% sanken.

Eine signifikante Verschlechterung der Zahlungsdisziplin des Staatshaushaltes für den Stromverbrauch wird insbesondere durch die überproportionale Erhöhung der Schulden von Organisationen deutlich, die aus dem zentralen Staatshaushalt finanziert werden. Die überfälligen Zahlungen der aus den lokalen Haushalten finanzierten Organisationen gingen im September 2000 erstmalig zurück, lagen aber dennoch über dem zu Beginn des Jahres 2000 erreichten Niveau (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Überfällige Stromzahlungen von haushaltsfinanzierten Organisationen (in Mio. UAH)

Organisationen	1.1.1998	1.1.1999	1.1.2000	1.7.2000	1.9.2000
Aus dem zentralen Staatshaushalt finanziert	38,2	118,7	172,8	263,8	340,7
Aus den lokalen Haushalten finanziert	42,4	56,8	74,3	133,8	108,4
Insgesamt	80,6	175,5	247,1	397,6	449,1

Quelle: Schatzamt der Ukraine

Solange der Staat seinen Zahlungsverpflichtungen für den Energieverbrauch haushaltsfinanzierter Organisationen nicht im vollen Umfang nachkommt, läßt sich das Nicht-Zahlungsproblem im Strommarkt nicht lösen.

Stop der Eingriffe in die Befugnisse der Nationalen Regulierungskommission

Ein Eingriff seitens des Staates in die Befugnisse der Regulierungskommission (NKRE) darf nur in Situationen eines Ausnahmezustandes erfolgen. Ein solcher Ausnahmezustand muß klar definiert sein und darf nicht, wie in diesem Jahr geschehen, mehrfach von der Regierung deklariert werden, um bestimmte finanzielle Probleme des Stromsektors zeitweise zu beheben. Die Eingriffe der Regierung in die Befugnisse der NKRE haben den allgemein geltenden Algorithmus der Umverteilung von auf dem Energorynok eingehenden Zahlungen an alle Marktsubjekte des Großhandels mit Elektroenergie außer Kraft gesetzt und einzelne Erzeuger vorrangig mit Cash versorgt. Wenngleich akute Zahlungsengpässe z.B. bei der Brennstoffbeschaffung bei einzelnen Stromerzeugern eine Lösung erfordern, hat eine Veränderung des Algorithmus ernste negative Folgen. Der häufige Gebrauch einer Notstandsregelung

- diskreditiert den allgemeinen Zahlungsmodus des Stromgroßhandels,
- birgt Gefahren des Mißbrauchs in sich und
- führt nur zu einer Umverteilung des Mangels an Cash auf einzelne Unternehmen (stopft Löcher durch Aufreißen neuer Löcher an anderer Stelle).

Ebensowenig darf eine Umverteilung von Zahlungen per Vorauskasse zugunsten nur eines Stromerzeugers, in diesem Falle Energoatom, erfolgen. Ein solches Herangehen widerspricht dem Pool-Modell eines Großhandelsmarktes, das einen einheitlichen Preis für Elektroenergie für eine bestimmte Last zu einem determinierten Zeitpunkt vorsieht.

Abschaltungen – ein wirksames Mittel zur Verringerung der Anzahl der Schuldner

Die positiven Ergebnisse der Regierungspolitik (Erhöhung des Anteils der monetären Zahlungen und überdurchschnittlich hohe Zahlungsraten in den Monaten August und September) müßten sich auch in einer Erhöhung der Anzahl zahlender Verbraucher widerspiegeln. Das heißt, die Ergebnisse müßten Ausdruck einer strukturellen Verbesserung der Zahlungsdisziplin sein, was bedeuten würde, daß sich die Zahlungsdisziplin bisheriger Schuldner[4] erhöht hat und das verbesserte Ergebnis nicht nur beispielsweise durch Vorauszahlungen von Unternehmen mit ohnehin bereits hoher Zahlungsdisziplin ist.

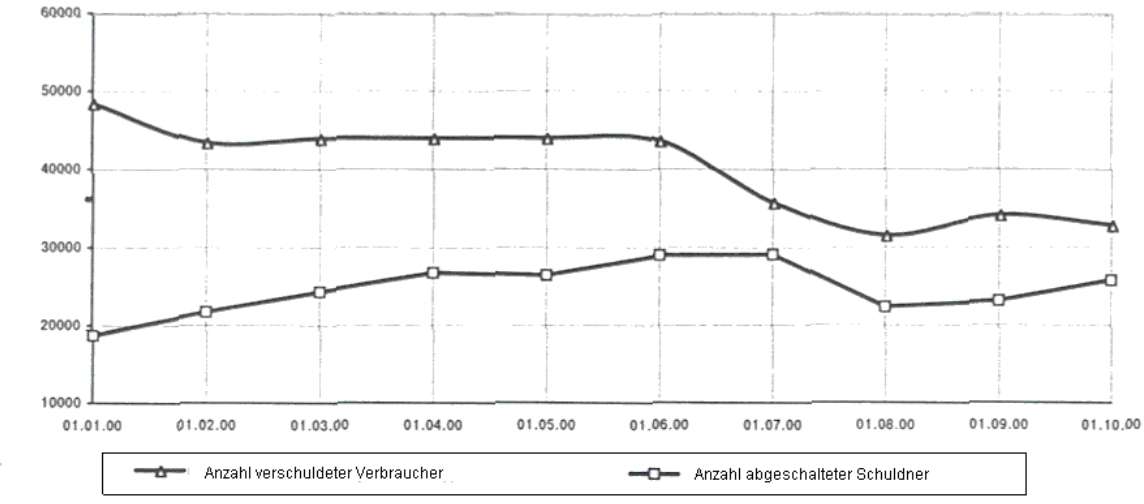
Nach einem Rückgang der Anzahl der Schuldner um ca. 5000 zu Beginn des Jahres, blieb ihre Zahl zunächst bis Anfang Juni 2000 konstant. Im Zeitraum Juli - September 2000 ging die Anzahl der Schuldner um weitere ca. 10000 Unternehmen zurück (vgl. Abb. 3) Durch eine steigende Anzahl von Abschaltungen von der Stromversorgung stieg der Druck auf die Schuldner. Der gleichzeitige Rückgang von Abschaltungen und Schuldnern, deutet darauf hin, dass sich die Anzahl zahlender Stromverbraucher tatsächlich erhöht hat. Seit Anfang August nahm die Anzahl der Schuldner wieder leicht zu (von ca. 31500 auf ca. 33000). Die Graphik zeigt zugleich erneut einen Zusammenhang zwischen vorgenommenen Abschaltungen und der Zahl der Schuldner. Mit **verstärkten Abschaltungen sinkt die Zahl der Schuldner. Das heißt, Abschaltungen erweisen sich durchaus als Mittel zur Erhöhung der Zahlungsdisziplin**.

Gegenüber den industriellen und landwirtschaftlichen Industrieunternehmen sollte daher die Politik der Abschaltung von der Versorgung bei Nichtzahlung konsequent durchgesetzt werden. Andernfalls wird auch das Grundprinzip der gleichen Rahmenbedingungen für alle Unternehmen verletzt, und die Unternehmen mit hoher Zahlungsdisziplin werden quasi für ihr positives Verhalten bestraft. Beliefern Unternehmen direkt den Staat (z.B. Staatsauftrag für militärische Beschaffung) muß der Staat seinen Zahlungsverpflichtungen für diese Beschaffungsaufträge nachkommen.

Zugleich ist festzustellen, daß die Anzahl der abgeschalteten Schuldner (24013 per 1.11.2000) nicht mit dem Anteil der von ihnen verbrauchten Elektroenergie (34,1%) korrespondiert. Noch immer werden die Großverbraucher kaum abgeschaltet. 24% der verbleibenden, nicht abgeschalteten Schuldner verbrauchten 66% des nicht bezahlten Stroms.[5]

[4] Unternehmen bzw. Verbraucher mit Schulden für verbrauchte Elektroenergie.
[5] Energobiznes, 44/2000, S. 55

Abbildung 3: Veränderung der Anzahl der Unternehmen mit Zahlungsrückständen für verbrauchte Elektroenergie



Quelle: Energobiznes, 41/2000, S. 44

Schlußfolgerungen

1. Der von der Regierung eingeschlagene Weg zur Lösung des Zahlungsproblems im Stromsektor erweist sich als grundsätzlich richtig und muß fortgesetzt aber **konsequenter umgesetzt** werden, **um die schädlichen impliziten Subventionen durch Nicht-Zahlungen zu beenden**. Eine konsequentere Umsetzung betrifft sowohl das Verhalten des Staates selbst, die Abschaltung nicht zahlender Verbraucher als auch die Verantwortung und Vermögenshaftung der Wirtschaftsakteure auf dem Strommarkt.
2. **An der Verschlechterung der allgemeinen Zahlungsrate**, unabhängig von der Art der Zahlung, im Zeitraum Januar-September 2000 im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum ist der **Staat nicht unerheblich selbst schuld**. Die Zahlungsrückstände aus den Haushalten (zentrale und lokale) für den Stromverbrauch haushaltsfinanzierter Organisationen sind gewachsen. Haushaltsfinanzierte Organisationen haben keinen Anreiz zur Energieeinsparung. Der Staat muß daher
    - die Mittel für den Energieverbrauch dieser Organisationen in der gesamten Höhe in das Budget einstellen und nicht nur einen geringen Teil,
    - die geplanten Mittel in voller Höhe auszahlen (da bisher Tarife staatlich festgelegt werden, müssen bei Tariferhöhungen Anpassungen in der Budgetplanung vorgenommen werden)
    - die **Mittel müssen direkt an die Energie verbrauchenden Organisationen ausgezahlt werden** und nicht an die Energieversorger, damit die Organisationen Verantwortung für ihren Verbrauch übernehmen können und Anreize für die Energieeinsparung erhalten.

3. **Abschaltungen** haben sich als **taugliches Mittel zur Erhöhung der Zahlungsdisziplin** erwiesen. Dieses Mittel **muß konsequent eingesetzt werden**. Das häufig verwendete Argument, daß es nicht möglich sei, die Zahlungsrate über 70% zu erhöhen, ist nicht haltbar. Die größten Schuldner sind Industrieunternehmen, deren Nicht-Zahlungen mit Abschaltungen sanktioniert werden müssen. Die Beihilfen für sozial schwache Haushalte müssen ebenfalls in den Haushalt eingestellt und regelmäßig ausgezahlt werden.
4. Nachdem die Oblenergos Handlungsfreiheit gegenüber nicht-zahlenden Verbrauchern erhalten haben, muß das Nicht-Einhalten von Verträgen und Gesetzen aller Akteure des Strommarktes bestraft werden bis hin zur Vermögenshaftung bzw. zum Lizenzentzug. Zugleich würde von der Einführung tatsächlichen Wettbewerbs sowohl auf Seiten der Stromerzeuger als auch der Stromversorger (Oblenergo und unabhängige Lieferanten) ein erheblicher Impuls zu einer kostengünstigen Versorgung und Erhöhung der Zahlungsdisziplin ausgehen.
5. Der wiederholte Rückgriff der Regierung auf Maßnahmen, die eine **Verrechnung** ermöglichen, **muß unterbunden werden**. Diese Maßnahmen konterkarrieren die gesetzliche Vorschrift, Zahlungen in monetärer Form abzuwickeln und fördern Erwartungshaltungen bei Unternehmen auf erneute Verrechnungsmöglichkeiten und damit zu einer bewußten Akkumulation von Schulden.
6. Ein Eingriff seitens des Staates in die Befugnisse der Regulierungskommission (NKRE) darf nur in Situationen eines Ausnahmezustandes erfolgen. Ein solcher Ausnahmezustand muß klar definiert sein und darf nicht, wie in diesem Jahr geschehen, mehrfach von der Regierung deklariert werden, um bestimmte finanzielle Probleme des Stromsektors zeitweise zu beheben. Nur eine konsequente Erhöhung der Zahlungsrate kann die finanziellen Defizite überwinden.

Kiev, November 2000

P.O., Lektor V.V.

Anlage 1

Abbildung 1

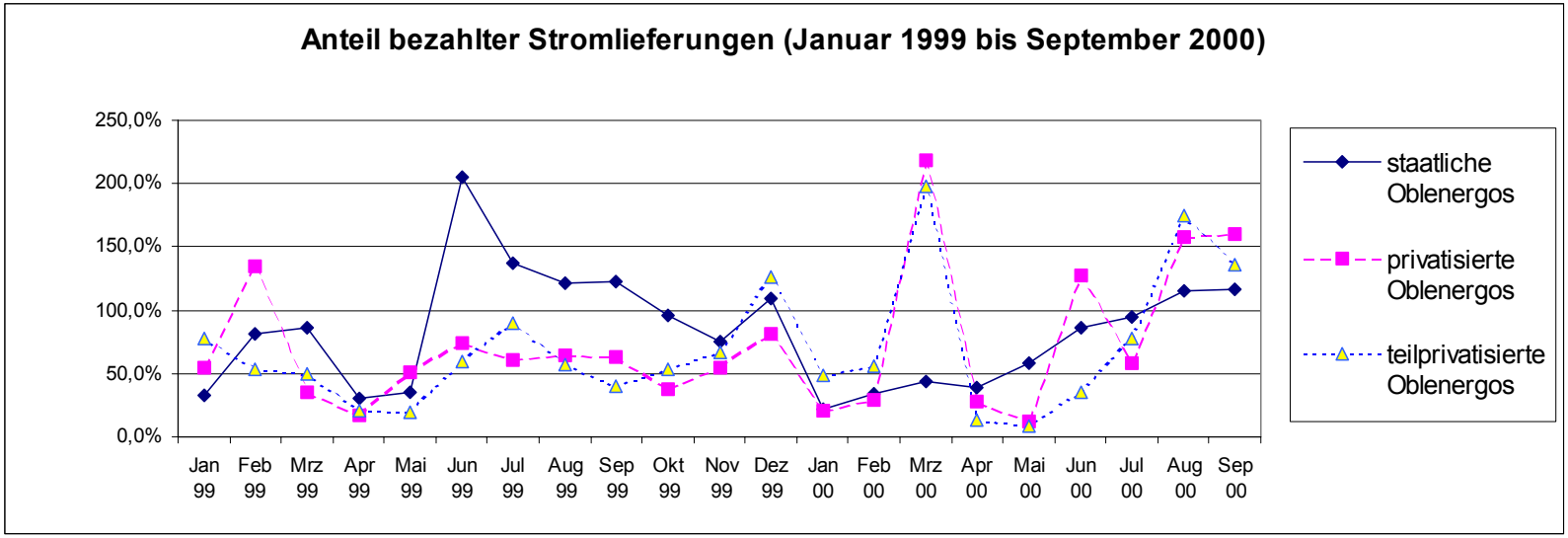
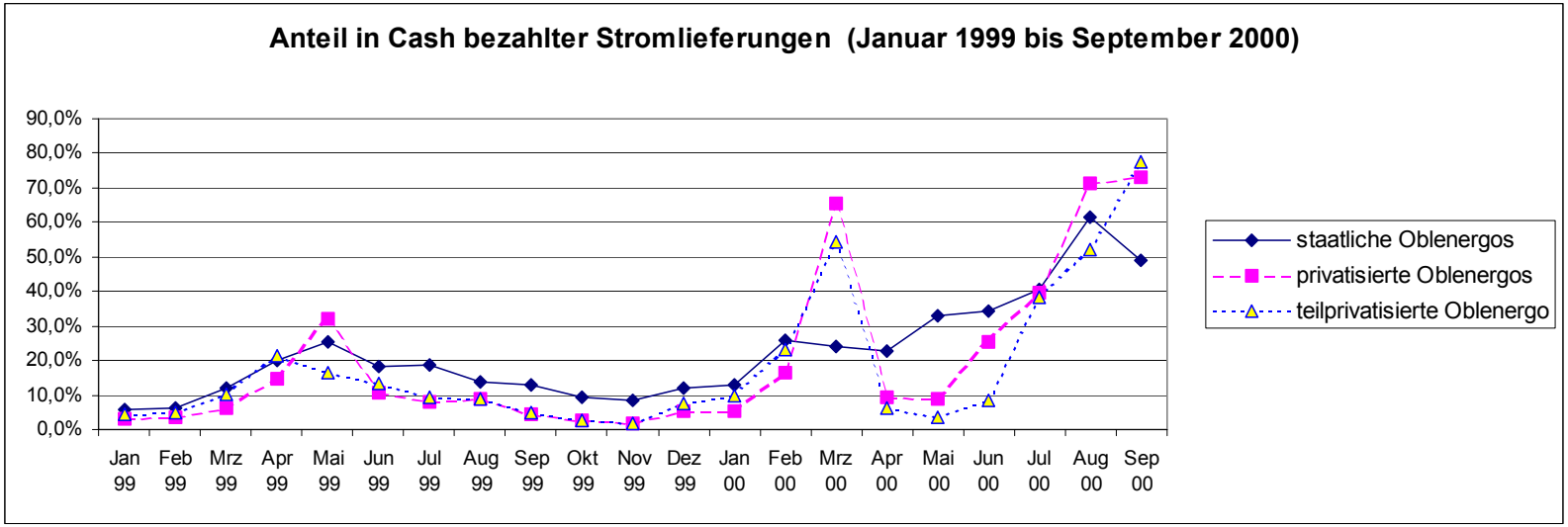


Abbildung 2


Anteil in Cash bezahlter Stromlieferungen (Januar 1999 bis September 2000)
90,0%
80,0%
70,0%
60,0%
50,0%
40,0%
30,0%
20,0%
10,0%
0,0%
Jan 99
Feb 99
Mrz 99
Apr 99
Mai 99
Jun 99
Jul 99
Aug 99
Sep 99
Okt 99
Nov 99
Dez 99
Jan 00
Feb 00
Mrz 00
Apr 00
Mai 00
Jun 00
Jul 00
Aug 00
Sep 00
staatliche Oblenergos
privatisierte Oblenergos
teilprivatisierte Oblenergo