

# Fra dialog til markedsstyring – til benchmarking

Tredje kapitel i artikelserien om benchmarking ser på, hvorfor benchmarking kan være relevant som styringsredskab i fjernvarmesektoren.



## BENCHMARKING

Af professor, Per Nikolaj Bukh,  
Aalborg Universitet

Denne artikel indgår i en miniserie om forskellige facetter af benchmarking-begrebet. I de to foregående numre af Fjernvarmen har jeg dels beskrevet, hvorledes benchmarking-projekter kan have mange forskellige formål, og dels skitseret, hvorledes forskellige typer benchmarking adskiller sig fra hinanden.

Artiklen her handler om, hvorfor benchmarking kan være et relevant redskab til regulering og styring på 'brancheniveau'. Der tages her udgangspunkt i, at der f.eks. af regulerende myndigheder på den ene side konstateres et behov for at styre og koordinere og på den anden side er en situation, hvor dette ikke alene kan overlades til de traditionelle markedsmechanismer. En sådan situation har vi blandt andet på fjernvarmeområdet og andre forsyningsområder samt i offentlige virksomheder, som f.eks. skoler og daginstitutioner.

### Hvorfor styring?

Indledningsvis kan man stille spørgsmålet: Hvorfor i det hele taget blande sig i, hvorledes en fjernvarmevirksomhed skal drives? Principielt kunne det være en sag for ejerne, hvad enten fjernvarmevirksomheden er offentlig eller privat, og forbrugerne, via deres indflydelse på forskellig vis, at klare den sag.

Her i landet har vi imidlertid – som i mange andre lande – valgt at bevæge os mod en øget regulering af fjernvarmeområdet.

Det er der mindst tre årsager til:

For det første har fjernvarmevirksomhederne en rolle i den samlede energi- og miljøpolitik, og der er derfor et ønske om at kunne stille krav til virksomhederne på dette område.

For det andet er fjernvarmevirksomheder normalt i en form for monopol-situation, hvilket betyder, at der er en potentiel mulighed for, at denne situation misbruges, således at priserne bliver højere end nødvendigt.

For det tredje er der givetvis også et ønske om, at fjernvarmevirksomheder ligesom offentlige institutioner skal leve op til generelle effektiviseringskrav. Disse tre årsager er relaterede til hinanden og kan i praksis ikke adskilles.

Situationen er altså, at der på baggrund af de samfundsmæssige poli-

tiske valg, der er truffet, er brug for en styrings- eller reguleringsmekanisme.

For at forstå hvorledes benchmarking kan være et element i en løsning, vil vi her i artiklen se på, hvad alternativerne kunne være – og trække nogle paralleller til, hvorledes der styres på en række af de offentligt finansierede områder.

I en senere artikel vil det så blive skitseret, hvilke elementer, der kan indgå i en benchmarking-baseret styringsmodel på fjernvarmeområdet, om end dette vil have et lidt mere spekulativt præg.

### Styring ved dialog

Generelt indtræder behovet for at anvende styringsmodeller, når henstillinger og dialog ikke formår at realisere de målsætninger og ønsker,

#### ARTIKELSERIE: BENCHMARKING

#### ARTIKELSERIE: BENCHMARKING

Professor Per Nikolaj Bukh, Aalborg Universitet stiller i en artikelserie i FJERNVARMEN skarpt på begrebet benchmarking ved at præsentere og diskutere forskellige facetter af det. Dette er seriens tredje artikel, de to første artikler blev bragt i august og september.

Blandt de emner, der behandles i artiklerne er:

- 1: Hvorledes de forskellige former for benchmarking adskiller sig fra hinanden
- 2: Hvorfor benchmarking er en relevant mulighed i en sektorbaseret styringsmodel
- 3: Hvilke elementer, der kan indgå i en sådan styringsmodel
- 4: Hvad anvendelsen af omkostningsbaseret benchmarking kræver
- 5: Hvorledes benchmarking kan anvendes som internt styringsinstrument.

som de offentlige myndigheder har for et område. Det kan eksempelvis være på universitetsområdet, hvor man ønsker at forbedre uddannelsernes relevans og kvalitet samtidig med, at ressourcetilstanden ved et stort frafald på studierne og høje dumpeprocenter ønskes nedbragt.

Der vil typisk være en gensidig forståelse for, at dette er hensigtsmæssigt, men det er ikke nødvendigvis det samme som, at tingenes tilstand ændrer sig lige meget alle steder eller med den ønskede hastighed.

Det første skridt er oftest, at man analyserer området, hvilket oftest indebærer en udredningsorienteret benchmarking (se artiklen Benchmarking på dagsordenen, FJERNVARMEN 08/2007), hvor forskellige universiteter sammenlignes, og hvor man internt på universiteter sammenligner benchmarkingresultater fra de forskellige fag.

Eventuelt kunne man også fore-

stille sig, at undervisnings- og eksamensformer blev inddraget i en form for procesbenchmarking.

Parallellen til fjernvarmevirksomheder er naturligvis, at det som første skridt i udviklingen af en styringsmodel vil være nødvendigt at analysere området og forsøge sig med forskellige beregninger af forbedringspotentialer osv.

Sådanne analyser er allerede foretaget af både forskere og myndigheder. De giver input til en dialog, men er sjældent i sig selv tilstrækkelige til at belyse de relevante forskelligheder, og når såvel universiteter som fjernvarmevirksomheder i princippet er selvstændige virksomheder, vil det være vanskeligt alene ved hjælp af udvalg, udredninger og møder at nå til fælles initiativer.

#### **Behovet for styringsmodeller**

Når dialog ikke længere slår til, vil man som alternativ ofte foretrække

en såkaldt markedsbaseret styringsløsning, hvor man konkurrenceudsætter virksomhederne.

Det kender vi i vid udstrækning f.eks. fra det kommunale område som fritvalgsordninger og udfordringsret (selvom disse løsninger i praksis har vist sig ikke at fungere specielt godt).

På en række områder hvor forbrugere har mulighed for at vælge alternative udbydere af ydelserne, anvender man oftest forskellige varianter af takstfinansiering eller såkaldte taksmetermodeller.

Det kendes f.eks. fra sygehusområdet, hvor en del af finansieringen er aktivitetsafhængig, og vi har det også på universiteterne, hvor den statslige finansiering af undervisningen i mange år har været bestemt ved en specifik takst, når vi 'producerer' et studieår.

(Fortsættes næste side)

(Fortsat fra forrige side)

Generelt kan takstfinansieringsmodeller opfattes som et surrogat for en ren konkurrenceudsættelse, idet de takstfinansierede virksomheder, f.eks. sygehuse og universiteter, må tilpasse deres aktiviteter, så der tiltrækkes kunder.

Ligeledes giver takstfinansiering mulighed for at integrere mere eller mindre spidsfindige incitamentsstrukturer.

På universiteterne er taksten f.eks. knyttet til, at de studerende består eksamenerne, og hvis de falder fra på studiet, falder der i sagens natur ikke nogen betaling. Hensigten har oprindeligt været at fremme kvalitet i undervisningen, så de studerende kunne bestå – og det er også lykkedes, i al fald, når man ser på dumpe- og frafaldsprocenter fordelt over studieårene.

Den tilbageværende problematik vil dog være, at det er svært at sikre, at

det faktisk er undervisningskvalitet, der er forbedret og ikke eksamenskravene, der er sænket.

Eksemplet illustrerer, at det kan være svært at styre på én output-parameter og så regne med, at kvaliteten af det leverede output ikke ændres. Det gælder uanset, om man er universitet eller fjernvarmeværk.

Lad os herefter se på, hvilke muligheder, der på fjernvarmeområdet er for at styre ved hjælp af en markeds-lignende model og i forlængelse heraf også, hvad argumenterne er for at foretrække markedsmodeller.

### **Markedet som reguleringsmekanisme**

Kun de mest hårdkogte planlægningsfundamentalister vil betvivle, at markedet er en fantastisk reguleringsmekanisme.

Når virksomhederne hver for sig gør deres bedste for at optimere, vil den såkaldt usynlige hånd sørge for,

at udbud og efterspørgsel netop tilpasser sig hinanden ved den pris, der på den ene side afspejler produktionsomkostningerne – og på den anden side den værdi, som produktionen har for dens aftagere.

De mindre effektive må nødvendigvis tilpasse sig de effektive – eller de må lukke deres virksomheder. Og virksomhederne må nødvendigvis tilpasse deres ydelser til kundernes ønsker, hvis de skal kunne afsætte dem. Det gælder, hvad enten man fremstiller stikkontakter, laver behandlinger på et sygehus eller forsyner forbrugere og virksomheder med fjernvarme.

Denne lærdom udgør de første 10 minutter af grundkurset i økonomi – mens resten af lærebogen handler om, hvad det er for forudsætninger, der skal være opfyldt for, at et marked rent faktisk fungerer, hvad der sker med udbud og prisdannelse, når forudsætningerne ikke er opfyldt, hvilke

samfundsmæssige konsekvenser det har, hvordan "samfundet", repræsenteret ved diverse ministerier og myndigheder, kan regulere markedets funktion for at imødegå uhensigtsmæssigheder af forskellig art osv.

### Hvornår virker et marked (ikke)?

Selvom markeder og konkurrence fylder meget i både økonomers og politikeres bevidsthed, er der ganske mange områder, hvor lærebogens forudsætninger i kapitel 1 ikke helt er opfyldt, og hvor de næste kapitler i større eller mindre omfang må tages i brug.

Det kan være ganske kompliceret, og mange faktorer er på spil. I eksemplerne ovenfor vil den rene markedsmæssige regulering af sundhedsydelser ikke blot komme i konflikt med forsyningssikkerhed og fordelingspolitiske hensyn, men også med en række behov for at forebygge og bekæmpe smitsomme sygdomme, og for at tilgodese sammenhængen mellem befolkningens helbred og efterspørgselen efter andre af samfundets ydelser i form af pensioner, ældrepleje osv.

Selv ikke markedet for stikkontakter kan opfylde lærebogens forudsætninger. Der er ikke blot brug for konkurrencemæssige reguleringer, men også for at regulere varens egenskaber frem for at lade forbrugernes efterspørgsel gøre det.

Der er eksempelvis en række standarder og sikkerhedsmæssige forhold, der skal være opfyldt, og hvor en samfundsmæssig "optimal" løsning næppe vil kunne etableres via rene markedsmekanismer.

På forsyningsområdet har vi, som det vil være branchefolk bekendt, også en række forhold, der gør, at markedsmekanismerne ikke kan sikre den løsning, der er samfundsmæssigt mest hensigtsmæssig.

Der er eksempelvis miljømæssige påvirkninger nu og i fremtiden, hvor de negative konsekvenser vedrører andre end dem, der nyder godt af ydelsen (det kalder økonomer negative eksternaliteter).

Der er også egenskaber ved produktet og dets frembringelse – i al fald når vi snakker om fjernvarme, hvor der er store etableringsomkostninger og begrænset mulighed for at transportere produktet – som gør, at det ikke er samfundsmæssigt effektivt at have mange udbydere i det samme geografiske område (her snakker man om naturlige monopoler).

Hertil kommer det komplicerede samspil med en række andre samfundsmæssige politik hensyn i form af forsyningssikkerhed, fordelingspolitik, langsigtet energipolitik osv., som på forskellig vis betyder, at markedet for fjernvarme ikke kan fungere uden en række reguleringer og krav.

### Grønthøsterstyring – et alternativ?

Konklusionen på den kortfattede analyse ovenfor er naturligvis, at fjernvarmeområdet ikke kan underkastes styring ved almindelige markedsbaserede modeller.

En del af reguleringsbehovet kan klares via regler. På samme måde som man i sundhedsvæsenet kan forbyde bestemte medikamenter eller beslutte, at nogle behandlinger skal tilbydes alle på bestemte vilkår, kan man som bekendt regulere et forsyningsområ-

de ved f.eks. at bestemme, at alle skal have adgang på lige vilkår, at ingen i et område må få bestemte forsyningsydelser, eller at tekniske anlæg skal overholde særlige bestemmelser.

Regelstyringen fungerer på mange måder godt, men på effektiviserings-siden er det vanskeligt at styre ved regler og påbud.

Et alternativ kunne være den såkaldte grønthøsterstyring, som jo også kendes fra de offentlige virksomheder, hvor man uden hensyntagen til specifikke forhold kræver, at alle virksomheder forbedrer sig med samme procentsats, eller at alle budgetter beskæres ligeligt.

Det behøver ikke blot være på den økonomiske formåen, hvor man kunne kræve, at enhedsomkostninger eller specifikke omkostningskategorier reduceres med en fastlagt procentdel årligt. Men kunne også omfatte miljøkrav og kvalitetskrav. Denne model kunne styringsmæssigt suppleres med mere eller mindre avancerede sanktionsmekanismer, hvor overskridelser af rammerne opkræves som en form for bøde etc.

### På vej mod en benchmarking-model

I praksis er den simple grønthøstermodel næppe anvendelig på fjernvarmeområdet, da virksomhederne simpelthen er for forskellige. Man kunne derfor forestille sig en form for kategorisering af fjernvarmevirksomhederne, således at kravene var en smule tilpassede forskellige virksomhedstyper.

Hermed er vi på vej mod noget, der har elementer af benchmarking, men det er ganske kompliceret at lave en model, der på fuld retfærdig vis kan afspejle de reelle forskelle.

Når modellen alligevel er værd at nævne, er det, fordi den trods alt er teknisk mulig at gennemføre. Hvis kravet er, at en styringsmodel skal indføres, og hvis der ikke konstrueres en bedre model, er dette altså ikke et fuldstændig urealistisk scenarium.

(Fortsættes næste side)

FORFATTEREN

FORFATTEREN



Per Nikolaj Bukh, Cand. oecon., ph.d. er professor ved Institut for Erhvervsstudier, Aalborg Universitet. Han er forfatter til en række artikler og bøger om forskellige emner og har fungeret som rådgiver for en række offentlige virksomheder omkring strategi, benchmarking og design af økonomistyrings- og ledelsessystemer. ([www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com))

(Fortsat fra forrige side)

Modellen kan med elementer af benchmarking principielt godt anvendes på forsyningsområdet - men erfaringerne fra bl.a. elforsyningen herhjemme - viser, at det er svært at udvikle en model, der virker, hvis der primært styres på økonomiske rammer.

Et muligt alternativ er at basere en styringsmodel på en mere nuanceret form for benchmarking. I første omgang betyder benchmarking, som det har været beskrevet i tidligere artikler i denne serie, blot at der foretages systematiske sammenligninger af virksomhederne på en række relevante områder.

Dermed kan man lave rangordninger ud fra forskellige kriterier, måle relative forbedringsrater i forhold til sammenlignelige enheder osv.

Dette kunne føre til en mere kvalificeret dialog om kravene til sektoren,

og man kunne forestille sig, at dette ville være et tilstrækkeligt styringsinstrument.

Det er det muligvis, men det vil med udgangspunkt i benchmarking-teknikker være muligt at konstruere styringsmodeller, hvor det er muligt at fastlægge mere konkrete forbedringsmålsætninger, der tilgodeser forskelligheden virksomhederne imellem.

Her er der flere mulige elementer, der kan indgå, og afvejningen mellem forskellige kvalitetskriterier, forskellige tidshorisonter og økonomiske nøgletal kan lægges ud til de enkelte virksomheder frem for at blive besluttet som separate krav fra centralt hold.

Det er i særdeleshed vigtigt at være opmærksom på, at det ikke nødvendigvis behøver alene at være omkostningsbaserede krav, der stilles. Målsætningerne, der styres efter i de enkelte virksomheder, behøver ikke

være de samme, og målene behøver ikke fastlægges ovenfra.

Ligeledes er det i en benchmarkbaseret styringsmodel heller ikke givet, at kravene skal defineres for de enkelte virksomheder, hvis blot sektoren som helhed opnår de ønskede resultater. Mulighederne spænder her lige fra, at man internt i sektoren aftaler, hvordan eventuelle forbedringskrav skal fordeles mellem virksomheder, til at man handler målene med hinanden ligesom en CO<sub>2</sub>-kvote.

Det er klart, at udviklingen af en benchmarkbaseret styringsmodel kræver et meget grundigt analysearbejde - og at simple og forståelige modeller vil være at foretrække. Men jeg tror, det er muligt at lave bedre løsninger end meget simple økonomiske effektiviseringskrav.

Det vil jeg vende tilbage til i en senere artikel.

pnb@pnbukh.com