

Ole Helby Petersen

National understøttelse af offentligt-private partnerskaber (OPP): en komparativ analyse af 20 europæiske lande

Artiklen præsenterer resultaterne af en komparativ analyse af den nationale understøttelse af offentlige-private partnerskaber (OPP) på tværs af 20 europæiske lande med varierende OPP-erfaring. Baseret på en gennemgang af litteraturen defineres tre elementer som centrale for national understøttelse af OPP: politisk opbakning, reguleringsmæssige rammer og institutionel understøttelse. I analysens første del gennemføres en sammenlignende analyse af den politiske, reguleringsmæssige og institutionelle understøttelse af OPP på tværs af de 20 lande. Det danner grundlag for at identificere ligheder og forskelle samt gruppere landene i forhold til national understøttelse af OPP. I analysens anden del gennemføres en eksplorativ analyse af sammenhængen mellem national understøttelse og den faktiske udbredelse af OPP opgjort som omfanget og størrelsen af OPP-projekter i landene.

Siden begyndelsen af 1990'erne har regeringer verden over lanceret politikker, regulering og institutionel understøttelse med det formål at fremme udbredelsen af offentlige-private partnerskaber (OPP) som en ny samarbejdsform til gennemførelse af komplekse og langvarige projekter på især bygge- og anlægsområdet (Koch og Buser, 2006; Hodge, Greve og Boardman, 2010). OPP defineres her som en samarbejdsaftale mellem offentlige og private aktører om planlægning, opførelse, drift, finansiering og vedligeholdelse af et anlægs- eller infrastrukturprojekt, hvor parterne deler viden, ressourcer, gevinster og risici over en længerevarende periode på typisk 25-30 år (Klijn og Teisman, 2003; Petersen, 2007; Weihe, 2008). Denne forståelse af OPP som et længerevarende og forpligtende samarbejde er i den internationale forvaltningsforskning blevet set som et alternativ til New Public Management (NPM) bølgens traditionelle markedsmodeller såsom udlicitering og privatisering (Teisman og Klijn, 2002; Hammerschmid og Angerer, 2005).

Selvom OPP nyder international opmærksomhed og er udbredt i store dele af den vestlige verden, er der i forskningen stigende fokus på, hvordan OPP har udviklet sig forskelligt på tværs af forholdsvis sammenlignelige lande

(McQuaid og Scherrer, 2010; Petersen, 2010). Mens især de angelsaksiske og sydeuropæiske lande har udviklet omfattende OPP-programmer og gennemført et stort antal OPP-projekter, har mange andre europæiske lande reageret med betydelig mindre entusiasme og indtil nu gennemført få OPP-projekter (Hammerschmid og Angerer, 2005; Verhoest et al., 2015). I den voksende internationale litteratur har forskelle og ligheder i den nationale understøttelse af OPP kun været belyst i få komparative studier og typisk kun med sammenligning af to-tre lande (se fx Greve og Hodge, 2007; Jooste og Scott, 2012), hvorimod større og mere systematiske sammenligninger med få undtagelser har været fraværende (se dog Van den Hurk et al., 2015). Mens der på den ene side er voksende akademisk og politisk interesse for OPP, er der på den anden side behov for sammenlignende analyser for at forstå de store nationale forskelle i OPP-politikker, regulering og institutionel understøttelse og disse forholds betydning for udbredelsen af OPP-projekter i landene.

I denne artikel præsenteres resultaterne af en komparativ analyse af den statslige understøttelse af offentlige-private partnerskaber (OPP) på tværs af 20 europæiske lande med varierende OPP-erfaringer. Artiklen bidrager dermed til at udvide forståelsen af forskelle og ligheder i den nationale understøttelse af OPP og betydningen heraf for igangsættelse af OPP-projekter. Artiklen behandler følgende forskningsspørgsmål: Hvilke politikker, regulering og institutionel understøttelse har regeringer i forskellige europæiske lande lanceret til at understøtte OPP? Hvordan kombineres disse elementer i nationale rammer for OPP, og hvilke elementer og kombinationer af elementer er afgørende for udvikling eller ikke-udvikling af OPP i lande med forskellig OPP-aktivitet?

For at besvare disse forskningsspørgsmål gennemføres en sammenlignende analyse af den nationale understøttelse af OPP i et bredt udsnit af europæiske lande med forskellige OPP-erfaringer. Baseret på en gennemgang af litteraturen udledes tre elementer som centrale for national understøttelse af OPP, herunder i) politisk understøttelse i form af politiske erklæringer, målrettede policy-dokumenter og pilotprogrammer, ii) retslige og lovgivningsmæssige rammer såsom tilstedeværelsen af specifik OPP-lovgivning, udbudsregler og standardkontrakter, samt iii) institutionel understøttelse såsom oprettelse af dedikerede støtte- og kompetenceenheder, formaliserede beslutningsfora og procedurer for godkendelse samt finansiering af projekter.

Analysen bygger på et omfattende komparativt datasæt om 20 europæiske landes understøttelse af OPP, som anvendes til at konstruere et samlet indeks for national understøttelse af OPP. Analysen gennemføres i to dele. Først gennemføres en sammenlignende analyse af den politiske, reguleringsmæssige og institutionelle understøttelse af OPP på tværs af de 20 lande. Den komparative

analyse danner grundlag for at identificere ligheder og forskelle samt gruppere landene i forhold til national understøttelse af OPP. I andel del introduceres data for OPP-projekter i de 20 lande, og der gennemføres en eksplorativ analyse af sammenhængen mellem national institutionel understøttelse og antallet samt størrelsen af OPP-projekter i landene.

National understøttelse af OPP: politik, regulering og institutionel understøttelse

De store forskelle i national understøttelse af OPP har som kort berørt ovenfor været genstand for en stigende interesse i den internationale komparative OPP-litteratur, selvom teoridannelsen stadig går langsomt, og antallet af empiriske analyser fortsat er begrænset. Det teoretiske afsæt i hovedparten af de eksisterende studier er forskellige variationer over et ny-institutionelt perspektiv, hvor formelle såvel som uformelle institutioner identificeres som rammesættende, muliggørende og begrænsende for national OPP-aktivitet (Jooste og Scott, 2012; Matos-Castaño, Mahalingam og DeWulf, 2014).

Litteraturen om understøttelse af OPP bygger på en antagelse om samspil mellem forskellige policy- og reguleringsinstrumenter (se fx Baldwin, Cave og Lodge, 2011), som tilsammen udgør rammen for national OPP-aktivitet. Inden for dette teoretiske perspektiv, der ofte omtales som et “felt” (Jooste og Scott, 2012), “regime” (Mahalingam og Delhi, 2012) eller “institutionelt” perspektiv (OECD, 2010), operationaliseres den nationale ramme for understøttelse af OPP-aktiviteter som summen af politisk, reguleringsmæssig og institutionel understøttelse (Verhoest et al., 2015). Fokus i artiklen rettes mod de formelle elementer i den nationale OPP-understøttelse, men tilstedeværelsen og betydningen af uformelle aspekter anerkendes også. De nationale rammeforhold og deres betydning for understøttelse af OPP uddybes og operationaliseres i de følgende tre delafsnit.

Policy-initiativer og politisk understøttelse

Eksplícitte OPP-politikker og langsigtet politisk engagement – som er den første dimension af statslig understøttelse – ses i litteraturen som en væsentlig faktor i forhold til at understøtte og implementere OPP-projekter (se Flinders, 2005; Petersen, 2011). Desuden er OPP-politikker centrale i forhold til at definere de politiske rammer for OPP-projekter, afgrænsning i forhold til andre typer infrastrukturprojekter og politiske målsætninger ved brug af OPP (VK-regeringen, 2004). Endelig kan OPP-politikker fremme gode relationer ved at lede og koordinere samarbejdet mellem den private sektor og de statslige institutioner, som udvikler de overordnede rammeforhold for OPP (OECD, 2006).

Det er også en del af den nationale OPP-understøttelse, at der foreligger politiske målsætninger i form af politiske programmer eller konkrete OPP-policy-dokumenter, som den danske regering fx udgav i 2004 og igen i 2011 (VK-Regeringen, 2004, 2011). Sådanne policy-papirer og politiske programmer tegner den politiske ramme for OPP og kan fx indeholde oversigter over pilotprojekter, finansiering af projekter, afklaring af rammeforhold og oprettelse af støtteenheder, puljeordninger mv. (Petersen, 2010). Det er derfor også med til at udvikle et OPP-marked og en løbende tilstrømning af nye projekter, at der er entydig og stabil politisk støtte over en længere periode, så der kan opbygges OPP-ekspertise både hos de offentlige ordregivere og blandt de private OPP-konsortier.

Foruden de konkrete initiativer, som præsentes i officielle policy-dokumenter, er tilstedeværelsen af dedikerede OPP policy-dokumenter en indikation på omfanget af politisk opbakning, og på hvorvidt opbakningen er stabil over tid, hvilket er centralt i OPP-sammenhæng på grund af projekternes lange løbetid (Verhoest et al., 2015).

Juridiske og lovgivningsmæssige rammer

Den juridiske og lovgivningsmæssige ramme for OPP repræsenterer den anden dimension af regeringers understøttelse af OPP og vedrører tilstedeværelsen (og indhold) eller fravær af en reguleringsmæssig ramme for gennemførelse af OPP-projekter. Den internationale forskning har vist, at OPP reguleres via både "hårde" og "bløde" regler (jf. Mörth, 2007), som tilsammen danner en reguleringsramme for gennemførelse af OPP-projekter. I europæisk sammenhæng er OPP reguleret på flere niveauer, hvor EU fungerer som metaregulator og regulerer OPP via udbudsdirektivet og reglerne for registrering af offentlig gæld i forbindelse med store infrastrukturlån (Petersen, 2010).

Der er således en samlet og ensartet ramme for OPP-aktivitet i alle EU-lande, om end denne ramme kun regulerer OPP på et relativt overordnet niveau. Det giver spillerum for mangfoldighed i de nationale tilgange til reguleringen af OPP, og litteraturen viser, at nogle lande såsom Irland og Storbritannien har lanceret specialiserede OPP-love og formelle procedurer for finansiering og godkendelse af projekter, mens fx Danmark har indført en mindre formaliseret og væsentligt mere decentraliseret tilgang (Petersen, 2011). Den mest omfattende og detaljerede oversigt over relevante retlige og reguleringsmæssige dimensioner for OPP er udviklet af Den Europæiske Investeringsbank (EIB, 2011) og bruges her til at konstruere denne del af indekset, som omfatter tilstedeværelsen af specifik OPP-lovgivning, generel udbudslovgivning og øvrige elementer i den reguleringsmæssige ramme (se online-appendiks for detaljer).

Institutionel understøttelse og OPP-kompetenceenheder

Den tredje dimension, hvor regeringer kan understøtte OPP, er gennem institutionelle initiativer og oprettelsen af dedikerede OPP-enheder eller kompetencecentre, som det ses i mange lande (Jooste og Scott, 2012). I Danmark er der eksempelvis etableret en støtteenhed i regi af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. OPP-støtteenheder anses for at være vigtige aktører i forhold til understøttelse af OPP og er gennem de seneste år blevet genstand for voksende opmærksomhed i OPP-forskningen (se fx Mahalingam, Devkar og Kalidindi, 2011; Van den Hurk et al., 2015). Litteraturen om OPP viser således, at gennemførelsen af OPP-politikker og udvikling af OPP-projekter påvirkes af tilstedeværelsen eller fraværet af disse dedikerede institutioner samt deres rolle og funktion, organisationsstruktur, formel autoritet, arbejdsprocedurer og institutionelle logik (Jooste og Scott, 2012). Relevante elementer i OPP-understøttende institutionelle rammer omfatter a) den formelle organisering af OPP-enheder, b) tilstedeværelsen eller fraværet af faste procedurer for vurdering og godkendelse af OPP-projekter og c) standardiserede OPP-kontrakter og/eller processer til gennemførelse af OPP (Farrugia, Reynolds og Orr, 2008; OECD, 2010).

Disse tre elementer af national OPP-understøttelse og den nærmere operationalisering af indikatorer og underindikatorer findes i tabellen i online-appendikset.

Metode og dataindsamling

Udviklingen af indikatorerne og opbygningen af det komparative datasæt blev gennemført som en del af et tværeuropæisk forskningsprojekt om OPP, som blev gennemført under det EU-finansierede forsknings samarbejde European Cooperation in Science and Technology (COST) i perioden 2010-2014.¹ Dataindsamlingen for de 20 EU-lande blev gennemført af nationale hold af OPP-forskere, der leverede en ensartet og detaljeret landebeskrivelse baseret på en analyse af de reguleringsmæssige rammer, politiske dokumenter og interviews. Landeprofilerne består af en narrativ del og et standardiseret datasæt med detaljerede og sammenlignelige oplysninger for variable og indikatorer, som fremgår af tabellen i online-appendikset.

Brug af landeteams til at indsamle data og opbygge det store komparative datasæt havde den fordel, at dataindsamlingen blev udført af forskere med dybdegående kontekstuel viden om de nationale institutioner og praksis. Dette er især relevant i sammenlignende undersøgelser med mere end nogle få lande, og hvor kontekstuel viden er afgørende (også på grund af sproglige forhold) til at sikre konsistens i datasættet og validitet i den efterfølgende komparative analy-

se (Pollitt og Bouckaert, 2004). Ulempen ved at arbejde med landeteams er på den anden side risikoen for forskelle i forståelsen eller operationaliseringen af variable og proceduren for dataindsamling, ligesom tolkning af kontekstuelle nationale data vil kunne indeholde et element af vurdering, når dataindsamlingen udføres af 20 forskellige landehold.

Denne metodiske udfordring blev forsøgt imødegået ved for det første at udvikle indikatorerne og underindikatorerne i fælles seminarer, hvor de fleste nationale repræsentanter deltog i udviklingen af de centrale begreber og variable, hvilket betød, at nationale forskelle i kontekstforhold, sprogbrug og statslig organisering blev diskuteret, og indikatorer og underindikatorer tilpasset. For yderligere at imødegå den udfordring, som kan opstå ved dataindsamling i 20 lande, udviklede vi skriftlige retningslinjer med mere detaljeret forklaring af hver indikator og underindikator, som blev udsendt til alle landeteams. Der blev desuden indlagt en feedbackmekanisme, hvor data fra landeteams blev gennemgået af to forskere for fuldstændighed og konsistens, hvilket gav mulighed for dialog med landeteams i forhold til afklaring af upræcise oplysninger og/eller indhentning af supplerende informationer. Landeholdene foretog derefter en præcisering af oplysningerne og i flere tilfælde også yderligere dataindsamling, før data blev inkluderet i det endelige datasæt.

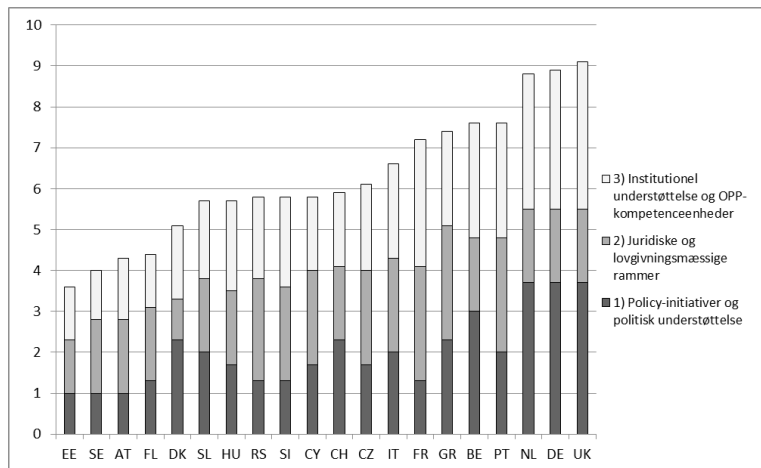
Sluttelig blev landerapporterne for alle 20 lande kodet af tre forskellige personer uafhængigt og efterfølgende drøftet i fælleskab med henblik på at imødegå en potentiel fejlkilde som følge af interpersonelle forskelle i fortolkningen og kodning af lantedata. Det er desuden væsentligt at nævne, at processen med at opbygge national OPP-understøttelse er dynamisk, men at det komparative datasæt ikke kan fange alle nuancer i de nationale udviklinger over tid. Indekset er dog konstrueret, så eksempelvis politisk opbakning og institutionel OPP-understøttelse kodes dynamisk og dermed indfanger udviklinger over tid. Datasættets størrelse med 20 lande og mange indikatorer betyder dog, at de fleste indikatorer og subindikatorer måles statistisk. Hvor andet ikke er angivet, refererer data til oplysninger indsamlet indtil april 2013.

Komparativ analyse: national understøttelse af OPP i 20 europæiske lande

I figur 1 præsenteres det samlede indeks for national understøttelse af OPP i de 20 lande fordelt på de tre hoveddimensioner 1) policy-initiativer og politisk understøttelse, 2) juridiske og lovgivningsmæssige rammer og 3) institutionel understøttelse og OPP-kompetenceenheder. Søjlediagrammet viser dels hvert enkelt lands score på hver af de tre hoveddimensioner, dels hvert lands samlede score sorteret fra laveste til højeste samlede OPP-understøttelse. I det følgende

gennemgås og sammenlignes landene med fokus på ligheder og forskelle på tværs af de tre hoveddimensioner og de bagvedliggende indikatorer. De detaljerede scores for hver af de bagvedliggende indikatorer og underindikatorer vises af pladshensyn ikke i figur 1 men kan rekvireres ved henvendelse til forfatteren.

Figur 1: National understøttelse af OPP fordelt på tre hoveddimensioner



Datakilde: Komparativt datasæt med 20 europæiske lande (egen tilvirkning).

Indekset viser, at den nationale ramme for OPP via policy-initiativer og politisk understøttelse er mest udviklet i Storbritannien, Tyskland, Holland (score 3,7) og Belgien-Flandern (score 3,0). Medium niveauer af politisk understøttelse (score mellem 2,0 og 2,9) findes i Schweiz, Danmark, Grækenland, Portugal, Slovenien og Italien, mens den politiske understøttelse er lav eller meget lav (score under 2,0) i de øvrige ti lande. Ser vi nærmere på scores for hver af de tre indikatorer relateret til politisk understøttelse af OPP, findes der dedikerede OPP-policy-dokumenter (indikator 1) i Belgien, Schweiz, Tjekkiet, Danmark, Holland, Storbritannien og Tyskland. I forhold til eksistensen af mere generelle OPP-politikker (indikator 2) findes der betydelige politiske OPP-programmer i Grækenland, Holland, Storbritannien og Tyskland, mens høje niveauer af politisk støtte over tid (indikator 3) findes i Belgien-Flandern, Italien, Portugal, Tyskland og Holland.

De største nationale forskelle mellem grupper af lande findes mellem Holland, Storbritannien og Tyskland, som scorer højt (3,0 eller højere) på alle tre indikatorer for politisk understøttelse, mens det i den lavere ende af skalaen er

Østrig, Estland, Frankrig, Serbien, Slovenien, Sverige, Cypern og Finland, som scorer lavt eller meget lavt (2,0 eller lavere) på alle tre indikatorer. I Schweiz – og i mindre grad også i Tjekkiet – er der udgivet nationale OPP-policy-dokumenter, men de understøttes ikke af hverken et generelt OPP-program eller politisk opbakning til OPP. I modsætning hertil er der i Grækenland ingen generelle OPP-policy-dokumenter og en relativt lav politisk støtte til OPP, mens der omvendt findes et betydeligt OPP-program. De komparative resultater viser, at Danmark i forhold til politisk understøttelse af OPP befinder sig i midterfeltet af lande, og sammenligningen viser også en stor diversitet på tværs af landene. Kun fire af de 20 lande har lanceret en omfattende politisk understøttelse af OPP, mens seks lande har et medium niveau, og ti lande har en lav eller meget lav politisk understøttelse.

På den anden dimension, juridiske og lovgivningsmæssige rammer, er de nationale variationer i scores relativt lav, hvilket blandt andet skyldes, at alle 20 lande er medlem af EU og dermed følger EU's udbudsdirektiver, som indeholder bestemmelser for udbud af OPP via udbudsformen Konkurrencepræget Dialog (Petersen, 2010). Lande, som derudover har udarbejdet en specifik OPP- eller koncessionslov, er Frankrig, Grækenland, Portugal og Serbien. Tjekkiet, Cypern og Italien har iværksat relativt omfattende juridiske rammer, som fastsætter procedurer og kriterier for udvælgelse af private partnere, prøvelsesprocedurer, opsigelse af kontrakter, kompensationsbestemmelser og betalingsmekanismer i OPP-projekter.

Storbritanniens lave score på den juridiske og lovgivningsmæssige understøttelse kan delvist tilskrives det nationale retssystem, som er baseret på *common law*, hvorimod de fleste øvrige EU-landes retssystemer er baseret på *civil law*. Derfor reguleres OPP i Storbritannien inden for almindelige regler for offentlige indkøb uden en specifik OPP- eller koncessionslov. Andre forordninger, såsom opsigelse af kontrakter, erstatning og betalingsmekanismer, er ikke reguleret ved lov men nedfældet i forskellige dokumenter udstedt af HM Treasury og er uden juridisk bindende status. Blandt landene med de mindst udviklede juridiske rammer for OPP findes Danmark og Estland. I Danmark er der ingen OPP-lov, og der findes (indtil videre)² ingen særskilt dansk udbudslov, idet EU's udbudscirkulærer er direkte implementeret i dansk lovgivning, hvilket eksempelvis er forskelligt fra Sverige og mange andre lande. I Danmark findes der derfor ikke direkte lovgivning relateret til OPP, men den statslige bygge Lovgivning blev ændret på nationalt plan i 2004 til at omfatte et krav om, at alle byggeprojekter gennemført af statslige myndigheder skal relevansvurderes i forhold til mulig brug af OPP (Petersen, 2011).

På den tredje dimension, institutionel understøttelse og OPP-kompetenceenheder, er variationen blandt de 20 lande høj. Fire lande (Frankrig, Holland, Tyskland og Storbritannien) har udviklet omfattende OPP-understøttende institutioner (score 3,0 eller højere), mens otte lande scorer under 2,0 og har svage eller ikke-eksisterende OPP-institutioner. Den største og mest kommercielt drevne OPP-støtteenhed globalt var Partnerskab UK, som var et joint venture mellem HM Treasury og private aktører og havde cirka 75 ansatte på sit højdepunkt. Partnership UK blev imidlertid lukket i 2011, hvorefter to mindre OPP-enheder blev oprettet. Portugal og Belgien-Flandern scorer også højt på to af tre variable, mens lande som Danmark, Sverige, Estland, Finland, Cypern, Tjekkiet og Østrig scorer lavt eller meget lavt på alle tre indikatorer og samlet har en lav institutionel understøttelse af OPP og ingen eller meget begrænsede OPP-kompetenceenheder.

I alt otte lande scorer som tidligere nævnt under 2,0. Blandt dem er Østrig, Danmark og Grækenland, som til en vis grad har udviklet OPP-understøttende enheder. I Østrig blev et OPP-kompetencecenter etableret i 2007 af Finansministeriet og Ministeriet for Transport, Infrastruktur og Teknologi men blev allerede i 2008 suspenderet efter et regeringsskifte. I Danmark blev der i 2004 oprettet et OPS-rejsehold i Erhvervs- og Byggestyrelsen, som varetog rådgivende opgaver og informationskampagner. Enheden blev lukket ved udgangen af 2009 og genoprettet som et såkaldt OPP-kontaktpunkt under Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2011 og har i dag 1-2 ansatte, som beskæftiger sig med OPP på deltidsbasis, og enheden varetager ligesom den gamle enhed primært rådgivende og informationsspredende aktiviteter men deltager ikke i politikudvikling, projektgodkendelse og lovgivning, som de mest aktive OPP-enheder i Europa gør. I Sverige, Finland, Norge og Estland har der ikke været en dedikeret OPP-enhed på noget tidspunkt, hvilket betyder, at der ingen systematisk kompetenceopbygning finder sted på nationalt niveau i disse lande.

Sluttelig kan den samlede nationale understøttelse af OPP i de 20 lande på tværs af alle tre dimensioner grupperes og sammenlignes (se tabel 1). Ved beregningen af den samlede nationale understøttelse i de 20 lande findes den højeste samlede score i Storbritannien, Holland og Tyskland, der har en samlet score på mellem 2,6 og 3,0. Fem lande, Belgien, Frankrig, Grækenland, Italien og Portugal, har en score mellem 2,1 og 2,5. I den nedre ende med en lav national understøttelse af OPP findes Danmark, Cypern, Serbien, Slovenien, Slovakiet, Ungarn og Tjekkiet med en score på 1,6-2,0. Endelig har Estland, Sverige, Finland og Østrig de laveste samlede scores på 1,1-1,5. De tre nordiske lande, som indgår i analysen, findes dermed alle i gruppen af lande med lav eller meget lav institutionel understøttelse af OPP, mens der blandt de øvrige

geografiske grupper såsom centraleuropæiske, østeuropæiske og sydeuropæiske lande er relativt stor variation i den nationale understøttelse af OPP.

Tabel 1: Samlet score for national understøttelse af OPP

| Score 1,1-1,5 | Score 1,6-2,0 | Score 2,1-2,5 | Score 2,6-3,0 |
|-----------------------------------|---|--|-----------------------------------|
| Estland, Finland, Sverige, Østrig | Danmark, Cypern, Schweiz, Serbien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, Ungarn | Belgien, Frankrig, Grækenland, Italien, Portugal | Holland, Storbritannien, Tyskland |

Datakilde: Komparativt datasæt med 20 europæiske lande.

Sammenhæng mellem national understøttelse og OPP-aktivitet? En eksplorativ analyse

Den komparative analyse har indtil nu vist betydelige forskelle i national understøttelse af OPP, men hvilken rolle (hvis nogen) spiller forskellen i nationale rammer for OPP-aktiviteten i landene? I dette afsnit gennemføres en eksplorativ analyse af sammenhængen mellem den statslige understøttelse af OPP og omfanget af OPP-aktiviteter. Analysen har som formål at sætte scenen for yderligere komparativ OPP-forskning og gennemføres med det forbehold, at der såvel nationalt som internationalt er en meget begrænset forekomst af pålidelige og sammenlignelige data om OPP-aktivitet (målt i antal projekter og investeringsværdi) på tværs af lande og over tid. Tabel 2 præsenterer en oversigt over antal og kapitalværdien af igangsatte OPP-projekter i 11 ud af de 20 lande (totalværdi og som andel af BNP) samt score for national OPP understøttelse til venstre i tabellen. Opgørelsen af OPP-aktivitet er baseret på statistikker fra The European Partnership Expertise Centre (EPEC), et EU videns- og kompetencecenter om OPP (EPEC, 2011, 2012, 2013). EPECs data dækker primært nationale OPP-projekter, mens lokale projekter typisk ikke indgår i opgørelserne. EPECs database over OPP-aktivitet er den bredest dækkende og mest sammenlignelige kilde, som findes om europæiske OPP-aktiviteter, men databasen er ikke uden begrænsninger og indeholder kun data om 11 af de 20 lande, som indgik i første del af analysen (yderligere diskussioner af forbehold og begrænsninger findes afslutningsvist i afsnit 6).

Som det ses af tabel 2, har Storbritannien både den mest omfattende nationale understøttelse af OPP og det højeste antal igangsatte OPP-projekter med 97 OPP-projekter i perioden 2010-2012. Relativt i forhold til størrelsen af BNP svarer værdien af igangsatte OPP-projekter til 0,24 pct., hvilket er højere end de fleste lande, men lavere end Belgien, Frankrig og Portugal, som alle scorede

lavere end 3 på den samlede nationale OPP-understøttelse. Det er velkendt, at Storbritannien fra begyndelsen af 1990'erne investerede massivt i OPP-projekter og udviklede verdens mest omfattende OPP-program (Flinders, 2005). I perioden 2010-2012 er antallet af projekter stadig højt, men OPP-aktiviteten er i denne periode større i tre andre lande, når der korrigeres for størrelsen af BNP.

I den næste gruppe af lande finder vi Holland, Tyskland og Belgien-Flandern. Den hollandske regering indførte OPP i slutningen af 1980'erne under inspiration fra Storbritannien og lancerede i 1989 to projekter inden for vejsektoren: Wijkertunnel og Noordtunnel (Dewulf og Castano, 2013). På trods af relativt omfattende OPP-policy-dokumenter og stabil (og høj) politisk støtte er der i Holland kun gennemført syv OPP-projekter i perioden 2010-2012. Investeringsværdien af disse projekter beløber sig til 0,11 pct. af BNP, hvilket er på samme niveau som Sverige, som har en betydeligt mindre udviklet national OPP-understøttelse men har igangsat et stort sygehusprojekt (Karolinska Sykehus), som trækker investeringsværdien op.

Til sammenligning lancerede Tyskland OPP i de tidlige 2000'ere (Möpert og Witz, 2013) og har gennemført 36 OPP-projekter fra 2010 til 2012. I forhold til landets BNP-volumen er OPP aktiviteten i Tyskland dog lav (0,02 pct.). Belgien-Flandern indledte sin OPP-politik og statslige støtte i 2003, da regeringen vedtog et OPP-dekret, og OPP tog fart i 2004 efter en ændring i regeringssammensætningen (van den Hurk og Verhoest, 2013). Fra 2010-2012 blev 14 OPP-projekter igangsat svarende til en volumen på 0,25 pct. af BNP. I Portugal blev OPP introduceret via inddragelse af private partnere i levering af transportinfrastruktur i begyndelsen af 1990'erne gennem koncessionsaftaler. Den første OPP-specifikke lovgivning blev vedtaget i 2003 (Macario, Couchinho og Ribeiro, 2013), og Portugal udviklede et stort antal OPP-projekter før 2010, mens der i perioden 2010-2012 blev igangsat fire projekter svarende til 0,63 pct. af BNP.

Frankrig har igangsat 60 projekter i 2010-2012 svarende til 0,28 pct. af BNP. Frankrig har brugt koncessionsaftaler til at konstruere mange motorveje siden 1950'erne, mens nyere former for OPP blev udviklet i 1990'erne og 2000'erne (Bonnet og Chomat, 2013). Italien har til sammenligning gennemført seks OPP-projekter i perioden 2010-2012 med en værdi svarende til 0,03 pct. af BNP. Den samme procentdel gælder også for Tjekkiet, hvor OPP som redskab til at intensivere investeringer i infrastruktur blev lanceret af den socialdemokratiske regering i 2004, men den statslige støtte og PPP-aktiviteten har været meget beskeden siden da (Witz, 2013). Danmark, Finland og Sverige har alle en samlet score på under 2,0. I Danmark blev OPP formelt indført af det danske finansministerium i 1999 (Petersen, 2011), men OPP-aktiviteten

Tabel 2: National OPP-understøttelse og igangsatte OPP-projekter

| Land | Samlet landescore | Antal OPP-projekter | | | Investeringsværdi (millioner euro) | | | Total | Værdi af OPP-projekter som pct. af BNP (årligt gns. 2010-2012) | |
|-------------------|-------------------|---------------------|------|------|------------------------------------|-------|--------|-------|--|------|
| | | 2010 | 2011 | 2012 | Total | 2010 | 2011 | | | 2012 |
| PT Portugal | 2,5 | 3 | - | 1 | 4 | 3.150 | - | 25 | 3.175 | 0,64 |
| FR Frankrig | 2,4 | 19 | 19 | 22 | 60 | 1.800 | 11.000 | 3.900 | 16.800 | 0,28 |
| BE Belgien | 2,5 | 5 | 6 | 3 | 14 | 1.700 | 700 | 300 | 2.700 | 0,25 |
| UK Storbritannien | 3,0 | 44 | 27 | 26 | 97 | 3.850 | 3200 | 5.750 | 12.800 | 0,24 |
| NL Holland | 2,9 | 3 | 1 | 3 | 7 | 1.000 | 25 | 900 | 1.925 | 0,11 |
| SE Sverige | 1,3 | 1 | - | - | 1 | 1.000 | - | - | 1.100 | 0,11 |
| FI Finland | 1,5 | - | 1 | - | 1 | - | 300 | - | 300 | 0,05 |
| DK Danmark | 1,7 | 1 | 3 | - | 4 | 200 | 50 | - | 250 | 0,04 |
| IT Italien | 2,2 | 2 | 3 | 1 | 6 | 400 | 800 | 250 | 1.450 | 0,03 |
| CZ Tjekkiet | 2,0 | 4 | - | - | 4 | 150 | - | - | 150 | 0,03 |
| DE Tyskland | 3,0 | 14 | 16 | 6 | 36 | 400 | 1.200 | 200 | 1.800 | 0,02 |

Datakilder: PPP Market Update (EPEC, 2010, 2011, 2012), Eurostat (2013) og dataset for OPP-understøttelse i 20 europæiske lande.

forblev relativt lav i årene derefter, og i 2010-2012 udgjorde de igangsatte OPP-projekter 0,04 pct. af BNP, hvilket blandt andet skyldes, at OPP-projekter på skole-, kontor-, og vejområdet i Danmark indtil nu har været relativt små sammenlignet med større infrastrukturprojekter i Central- og Sydeuropa. Finland lancerede OPP som en metode til at løse investeringsproblemer i 1990'erne, hvor det første motorvejsprojekt mellem Helsinki og Lahti blev lanceret i 1996 (Leviakangas, 2013). Finland igangsatte imidlertid kun ét OPP-projekt i perioden 2010-2012 svarende til 0,05 pct. af BNP.

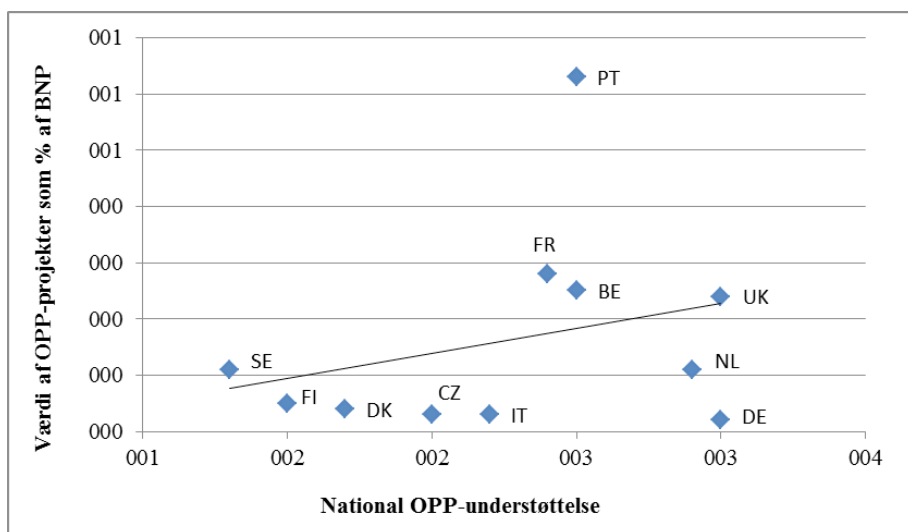
Sammenfattende viser EPECs aktivitetsdata, at Portugal, Frankrig, Belgien-Flandern og Storbritannien er de lande, som har den højeste værdi af igangsatte OPP-projekter i forhold til BNP i perioden 2010 til 2012 med cirka 0,24-0,63 pct. af BNP. Disse lande har også en relativt høj national understøttelse af OPP på mellem 2,4 og 3,0. Portugals gennemførte OPP-projekter tegner sig for næsten 2 pct. af BNP i 2010, men aktiviteten faldt i de følgende år. I Frankrig var den højeste værdi af OPP-projekter i forhold til BNP i et enkelt år 0,54 pct. (i 2011) og 0,32 pct. i UK (i 2012). Ikke alle lande med en score højere end 2 har en stor mængde af OPP investeringer: Tyskland og Holland scorer henholdsvis 3,0 og 2,9 på national understøttelse men har kun igangsat OPP-projekter svarende til henholdsvis 0,02 pct. og 0,11 pct. af BNP, mens Italien scorer 2,2 og aktiviteter udgør 0,03 pct. af BNP. Lande, der scorer lavt på national understøttelse (score under 2,0), som Danmark, Finland og Sverige, har alle en meget beskedne udbredelse af OPP målt i forhold til BNP.

Forholdet mellem national OPP-understøttelse og igangsættelsen af OPP-projekter belyses yderligere i figur 2, som viser et scatterplot over national understøttelse af OPP og værdien af OPP-projekter som pct. af BNP. Den indsatte lineære trendlinje indikerer en positiv sammenhæng mellem national understøttelse af OPP og anvendelsen af OPP i de 11 lande, hvor der foreligger sammenlignelige data for OPP-aktivitet. Punkterne fordeler sig relativt jævnt omkring trendlinjen med undtagelse af Portugal, som ligger væsentligt over linjen. Korrelationen mellem national understøttelse af OPP og a) værdien af OPP-projekter som pct. af BNP og b) antallet af OPP-projekter testes via en Piersons (2-sidet) korrelationsanalyse. Analysen viser, at sammenhængen mellem national OPP-understøttelse og udbredelsen af OPP-projekter i begge tilfælde er positiv men forholdsvis moderat i styrke (henholdsvis 0,29 og 0,58), og er signifikant på et 10 pct. niveau for antallet af OPP-projekter ($P = 0,06$) men ikke for værdien af projekter ($P = 0,39$).

At der med kun 11 lande i datasættet findes en signifikant sammenhæng mellem national understøttelse og antallet af OPP-projekter kan indikere en forholdsvis stærk sammenhæng, mens den manglende signifikans for værdien

af OPP-projekter kan skyldes den relativt lille stikprøvestørrelse. Ved fortolkningen af resultaterne skal der ydermere tages forbehold for, at EPECs datasæt kun indeholder data for OPP-projekter i tre år, hvilket betyder, at OPP-aktivitet før 2010 ikke indgår. Det vil især underestimere aktiviteten i lande, som igangsatte mange OPP-projekter tidligt (fx Storbritannien og Frankrig). For lande med meget regionaliserede strukturer, fx Tyskland og Italien, har EPEC-data desuden den svaghed, at de primært måler OPP-aktivitet på centralt statsligt niveau og dermed sandsynligvis underestimerer den samlede OPP-aktivitet, fordi OPP-aktivitet på regionale og lokale niveauer ikke medregnes.

Figur 2: Scatterplot for 11 lande, national understøttelse af OPP og værdi af OPP-projekter som pct. af BNP, med lineær trendlinje



Datakilder: PPP Market Update (EPEC, 2010, 2011, 2012); Eurostat (2013) og datasæt for OPP-understøttelse i 20 europæiske lande.

Konklusion og perspektivering

Formålet med artiklen har været at undersøge forskelle og ligheder i den nationale understøttelse af OPP i 20 europæiske lande med forskellig udbredelse af OPP. Det datamæssige udgangspunkt var et komparativt datasæt med ensartede oplysninger om den politiske, reguleringsmæssige og institutionelle understøttelse af OPP, hvilket i artiklens anden del blev suppleret af data for udbredelsen af OPP-projekter i 11 af landene. De komparative analyser har vist, at regeringer ikke nødvendigvis investerer i alle tre dimensioner af poli-

tisk, reguleringsmæssig og institutionel understøttelse af OPP. Analysen viste desuden, at landene afviger betydeligt i forhold til politisk understøttelse og institutionel understøttelse af OPP, mens der er mindre variation i forhold til de lovgivningsmæssige og regulerende rammer for OPP. En del af forklaringen på den begrænsede variation i forhold til den reguleringsmæssige ramme er EU's rolle som metaregulerende myndighed, som har en harmoniserende indflydelse i forhold til udbudsregler og låntagning samt opgørelse af gæld i forbindelse med igangsættelse af OPP-projekter i alle EU-landene (Petersen, 2010).

Anden del af analysen belyste sammenhængen mellem national understøttelse og den faktiske udbredelse af OPP opgjort som antallet og omfanget af OPP-projekter i landene (korrigeret for BNP) i perioden 2010-2012. Den eksplorative analyse er begrænset af de tilgængelige og sammenlignelige data om OPP-aktivitet i EU-landene men indikerede en positiv men moderat sammenhæng mellem national understøttelse og OPP-aktivitet i landene. Korrelationsanalysen viste, at sammenhængen er signifikant for antallet af projekter men ikke for værdien af igangsatte projekter. Med det forbehold, at sammenhængen kun var signifikant for antallet og ikke værdien af OPP-projekter indikerede den eksplorative analyse, at lave niveauer af national understøttelse synes at hænge sammen med relativt lav OPP-aktivitet, hvilket eksempelvis kommer til udtryk i de nordiske lande. Blandt landene med middeludviklede nationale OPP-rammer er der større variation i omfanget af igangsatte OPP-projekter, og der tegner sig et broget mønster, som må udforskes i yderligere analyser. Sluttelig er der i gruppen af lande med omfattende OPP-understøttelse høj OPP-aktivitet i Storbritannien, moderat aktivitet i Holland og lav aktivitet i Tyskland.

Øvrige nationale kontekstuelle faktorer kan også have spillet ind på resultaterne. Finanskrisen har eksempelvis ramt lande i Sydeuropa samt Storbritannien og Irland relativt hårdere end lande i Central- og Nordeuropa, og den begrænsede adgang til (og højere pris på) privat finansiering kan meget vel have påvirket antallet af igangsatte OPP-projekter i den undersøgte periode. En anden faktor er omfanget af OPP-aktivitet i perioden før 2010, hvilket ikke indfanges af de eksisterende data og potentielt skaber forskellige udgangspositioner for måling af projektaktiviteten i perioden 2010-2012. I forhold til forståelsen af sammenhængen mellem national understøttelse og OPP-aktivitet er det desuden centralt at fremhæve, at der udelukkende er tale om korrelationsanalyser og ikke kausalitetsanalyser. Derfor kan det ikke ud fra analysen konkluderes, hvorvidt veludviklede nationale rammer skaber gunstige forhold for OPP-projekter, eller om igangsatte OPP-projekter omvendt skaber behov

for national understøttelse eksempelvis i form af juridisk og institutionel understøttelse (dvs. modsatløbende kausalitet).

Yderligere tredjevariable såsom forskelle i nationale investeringsbehov, statsgæld, adgang til (og prisen på) private investeringer og historisk infrastruktur efterslæb kan også have skabt forskellige økonomiske betingelser og politiske præferencer for eller imod OPP i landene. Sådanne uobserverede forhold kan sammen med den begrænsede tidsperiode og det forholdsvis lille n (især i anden delanalyse) være en medvirkende årsag til den forholdsvis moderate sammenhæng mellem national understøttelse og anvendelsen af OPP. Yderligere komparative analyser med udgangspunkt i datasæt dækkende flere lande, målinger over længere tidsperioder og inddragelse af flere baggrundsvariable har potentiale til at styrke indsigterne fra nærværende analyse. OPP som komparativt forskningsfelt er under udvikling, og yderligere studier er allerede igangsat.

Noter

1. COST-projektets fulde titel er: TUD Action COST TU1001: Public-Private Partnerships in Transport: Trends and Theory.
2. Et forslag til en dansk udbudslov er i foråret 2015 blevet fremsat i Folketinget.

Litteratur

- Baldwin, Robert, Martin Cave og Martin Lodge (2011). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonnet, Géraldine og Gilles Chomat (2013). France, pp. 42-54 i Koen Verhoest et al. (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers, Part I, Country Profiles*. Brussels: COST.
- Dewulf, Geert og Julieta Matos Castaño (2013). The Netherlands, pp. 55-68 i Koen Verhoest et al. (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers, Part I, Country Profiles*. Brussels: COST.
- European Investment Bank (2011). *Study on PPP Legal & Financial Frameworks in the Mediterranean Partner Countries. Volume 3: Best Practices and Lessons Learned: Selected Experiences from Other Countries*. Luxembourg: EIB.
- European PPP Expertise Centre (2011, 2012, 2013). *Market Update: Review of the European PPP Market*. Luxembourg: EPEC.
- Eurostat (2013). Government statistics. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables (september 2013).
- Farrugia, Christine, Tim Reynolds og Ryan J. Orr (2008). *Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective*. Stanford, CA: Collaboratory for Research on Global Projects.

- Flinders, Mathew (2005). The politics of public-private partnerships. *The British Journal of Politics & International Relations* 7 (2): 215-239.
- Greve, Carsten og Graeme A. Hodge (2007). Public-Private Partnerships: a comparative perspective on Victoria and Denmark, pp. 179-201 i Tom Christensen og Per Lægread (red.), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Farnham: Ashgate.
- Hammerschmid, Gerhard og Dieter J. Angerer (2005). Public private partnership between euphoria and disillusionment. Recent experiences from Austria and implications for countries in transformation. *Romanian Journal of Political Sciences* (01): 129-159.
- Hodge, Graeme. A., Carsten Greve Anthony E. Boardman (red.). (2010). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jooste, Stephan F. og W. Richard Scott (2012). The public-private partnership enabling field: evidence from three cases. *Administration and Society* 44 (2): 149-182.
- Klijin, Erik-Hans og Geert R. Teisman (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch cases. *Public Money and Management* 23 (3): 137-146.
- Koch, Christian og Martine Buser (2006). Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark. *International Journal of Project Management* 24 (7): 548-556.
- Leviakangas, Pekka (2013). Finland, pp. 218-231 i Koen Verhoest et al. (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers, Part I, Country Profiles*. Brussels: COST.
- Macario, Rosário, Rui Couchinho og Joana Ribeiro (2013). Portugal, pp. 142-162 i Koen Verhoest et al. (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers, Part I, Country Profiles*. Brussels: COST.
- Mahalingam, Ashwin og Venkata Santosh Kumar Delhi (2012). A contested organizational field perspective of the diffusion of public-private partnership regimes: evidence from India. *Engineering Project Organization Journal*, 2 (3): 171-186.
- Mahalingam, Ashwin, Ganesh A. Devkar og Satyanarayana N. Kalidindi (2011). A comparative analysis of public-private partnership (PPP) coordination agencies in India: What works and what doesn't. *Public Works Management and Policy* 16 (4): 341-372.
- Matos-Castaño, Julieta, Ashwin Mahalingam og Geert Dewulf (2014). Unpacking the path-dependent process of institutional change for PPPs. *Australian Journal of Public Administration* 73 (1): 47-66.
- McQuaid, Ronald W. og Walter Scherrer (2010). Changing reasons for public-private partnerships (PPPs). *Public Money and Management* 30 (1): 27-34.

- Möpert, Fabian og Petr Witz (2013). Federal Republic of Germany, pp. 10-25 i Athena Rouboutsos, Sheila Farrell og Koen Verhoest (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory: 2014 Discussion Series: Country Profiles & Case Studies*. Brussels: COST.
- Mörth, Ulrika (2007). Public and private partnerships as dilemmas between efficiency and democratic accountability: the case of Galileo. *Journal of European Integration* 29 (5): 601-617.
- OECD (2006). *Review of the National Policy, Legislative and Institutional Environment Necessary for the Development of Municipal Public Private Partnership (PPPs) for Public Service Delivery and Local Development in the Europe and CIS Region*. Paris: OECD.
- OECD (2010). *Dedicated Public Private Partnership Units: A survey of institutional and governance structure*. Paris: OECD.
- Petersen, Ole Helby (2007). Reguleringen af offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark. *Tidsskriftet Politik* 10 (4): 39-51.
- Petersen, Ole Helby (2010). Emerging meta-governance as a regulation framework for public-private partnerships: an examination of the European Union's approach. *International Public Management Review* 11 (3): 1-23.
- Petersen, Ole Helby (2011). Public-private partnerships as converging or diverging trends in public management? A comparative analysis of PPP policy and regulation in Denmark and Ireland. *International Public Management Review* 12 (2): 1-37.
- Pollitt, Christoffer og Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Teisman, Geert R. og Erik-Hans Klijn (2002). Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance scheme? *Public Administration Review* 62 (2): 197-205.
- Van den Hurk, Martin og Koen Verhoest (2013). Belgium, Flanders, pp. 18-41 i Koen Verhoest et al. (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers, Part I, Country Profiles*. Brussels: COST.
- Van den Hurk, Martin, Lena Brogaard, Veiko Lember, Ole Helby Petersen og Petr Witz (2015). National varieties of public-private partnerships (PPPs): a comparative analysis of PPP-supporting units in 19 European countries. *Journal of Comparative Policy Analysis* (under udgivelse).
- Verhoest, Koen, Petersen, Ole Helby, Walter Scherrer og Raden Murwantara Soecipto (2015). How do governments support the development of public private partnerships? Measuring and comparing PPP governmental support in 20 European countries. *Transport Reviews* 35 (2): 118-139.
- VK-Regeringen (2004). *Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber*. Finansministeriet: København.

- VK-regeringen (2011). *Strategi til fremme af offentlig-privat samarbejde i Danmark*.
http://www.konkurrencestyrelsen.dk/fileadmin/webmasterfiles/udbud/Offentlig-privat_samarbejde__OPS_/Regeringens OPS_strategi.pdf (18. marts 2013).
- Weihe, Guri (2008). Ordering disorder – on the perplexities of the partnership literature. *Australian Journal of Public Administration* 67 (4): 430-442.
- Witz, Petr (2013). Czech Republic, pp. 265-280 i Koen Verhoest et al. (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers, Part I, Country Profiles*. Brussels: COST.