

Sammendrag:

Regionale virkninger av olympiske vinterleker i Tromsø 2018

Bakgrunn

Hva ville de regionale virkningene bli av å arrangere olympiske vinterleker (OL) i Tromsø i 2018? Tromsø 2018 AS har utarbeidet en søknad om statsgaranti, og Kommunal- og regionaldepartementet ønsker en vurdering av søknaden sett i forhold til distrikts- og regionalpolitiske målsettinger.

Har noe endret seg siden forrige søknad?

Tromsøs søknad om statsgaranti i forbindelse med OL i 2014 ble avslått av Stortinget, slik at det ikke var mulig å fremme Tromsøs kandidatur til 2014 for den internasjonale olympiske komité (IOC). Siden forrige søknad har Regjeringen lansert en nordområdestrategi, som sammen med petroleumsvirksomheten i nordområdene har forbedret potensialet for å styrke regional kompetanse og leverandørinndustri. Nå gir ikke dette automatisk varige virkninger av et eventuelt OL, men mulighetene for det er noe forbedret.

Kjennetegn ved Tromsø-regionen

Sammenliknet med Lillehammer er Tromsø en større by (64 000 innbyggere) med større befolkningsvekst. Tromsø er en universitetsby med relativt ung befolkning. Mens Lillehammer er en del av Østlandsregionen hvor arbeidskraft i større grad kan flytte inn og ut av byen, har Tromsø liten pendling og beskjedne muligheter til å dekke et ekstra arbeidskraftbehov gjennom pendling fra nærområdene. Samtidig som det er en netto flyttestrøm fra Nord-Norge til Sør-Norge, er det innen Nord-Norge en sentralisering mot Tromsø.

Virkninger av OL

I investeringsfasen fram mot 2018 er det lagt opp til å bygge OL-anlegg for om lag 6 milliarder kroner, i tillegg til infrastrukturinvesteringer på om lag 2,3 milliarder kroner. Den økte aktiviteten i bygge- og anleggsbransjen vil gi inntekts- og etterspørselsvirkninger som igjen kan gi økt aktivitet både i denne og andre bransjer. Ved hjelp av modellen PANDA er det samlede arbeidskraftbehovet i bygge- og anleggsbransjen i Tromsø beregnet til å ligge om lag 10 prosent over nivået uten OL. Dette anslaget kan modereres noe om vi tar hensyn til at en del av investeringene erstatter annen aktivitet, for eksempel at byggingen av deltaker-

landsbyen erstatter noe av den ordinære boligbyggingen i Tromsø ved at leilighetene legges ut på boligmarkedet. Det at modellen PANDA ikke tar hensyn til eventuelle kapasitetsbegrensninger (for eksempel i tilgangen på arbeidskraft) tilsier også at anslaget bør betraktes som en øvre grense.

Gjennomføringsfasen vil være en slags kortvarig, ekstraordinær tilstand. De budsjetterte gjennomføringskostnadene på 10,3 milliarder kroner omfatter riktignok også aktivitet som skal utføres i forkant. Når vi tar hensyn til at aktiviteten i tillegg genererer ny inntekt og etterspørsel, finner vi at aktivitetsøkningen innen et utvalg av relevante tjenester blir på omkring førti prosent i årene 2016-2017 og på over seksti prosent i 2018. Selv om man tar høyde for at de indirekte virkningene kan være mindre når det gjelder aktiviteten under selve arrangementet, er det åpenbart at den konsentrerte aktiviteten i 2018 ikke kan dekkes av Tromsø-regionen alene.

Målt i midlertidige årsverk er de direkte næringsvirkningene av OL anslått til å vokse fra omkring tusen årsverk i 2012 til seks tusen årsverk i 2018. Ser man bort fra 2018 siden selve arrangementet er en ekstraordinær situasjon, er det 2017 som er toppåret med anslagsvis fem tusen årsverk. Et talleksempel der leveringsandelen var anslått på bakgrunn av dagens fordeling innen i de aktuelle næringene, ga en fordeling av verdiskapningen i perioden 2011-2020 med 37 prosent i Tromsø, 15 prosent i Troms for øvrig, 20 prosent i Nordland og Finnmark, og 28 prosent utenfra Nord-Norge. Denne fordelingen hviler på hvilke forutsetninger man gjør om leveringsandeler fra de ulike områdene.

Anslag på de midlertidige sysselsettingsvirkningene i investerings- og gjennomføringsfasen er naturlig nok usikre, men tross alt basert på konkrete planer. Virkningene i etterfasen er derimot mer betinget av hvordan utfordringene er håndtert i tidligere faser. For næringslivet vil det ha noe å si i hvilken grad regionens næringsliv har vært konkurransedyktig i forhold til den etterspurte kompetansen og leveransene til OL-utbyggingen. Videre er det usikkert i hvilken grad det oppstår nyetableringer – for eksempel innen turisme eller innen forskning og utdanning knyttet til universitetet – og om disse bedriftene i så fall blir værende i Tromsø og Nord-Norge på sikt. ECON har anslått antallet varige arbeidsplasser som følge av OL til 4 300, hvorav de fleste innen reiseliv. På grunn av usikkerhetsfaktorene nevnt ovenfor har vi ikke forsøkt å tallfeste antall varige arbeidsplasser, men siden vi har vurdert ECONs vekstanslag for reiselivsnæringen som nokså optimistisk, vil vi forvente at antall varige arbeidsplasser blir lavere enn 4 300.

Det er liten tvil om at et OL i Tromsø vil medføre høy midlertidig aktivitet i Tromsø, med mulighet for positive midlertidige virkninger også for leverandører til bygg og anlegg fra Nord-Norge for øvrig. Dersom nyskapede arbeidsplasser først og fremst kommer innen kunnskapsintensiv tjenesteyting, er det sannsynlig at Tromsø tar mesteparten av den veksten som eventuelt vil komme. Dersom dagens mønster for brutto innflytting til Troms fortsetter, kan man forvente at omkring halvparten av befolkningsveksten i Tromsø kommer fra Nord-Norge. Vi har vist et talleksempel der en økning i vekstrate tilsvarende den Lillehammer opplevde rundt OL i 1994, ble lagt til SSBs prognose for befolkningsvekst i Tromsø fram mot 2018. Dette ga en ekstra befolkningsvekst i Tromsø på fire tusen personer. Det er imidlertid ikke gitt at OL skulle ha den samme virkningen på befolkningsutvikling i Tromsø som på Lillehammer.

Befolkningsvekst kan i seg selv bringe med seg noen varige arbeidsplasser på grunn av etterspørselen som de ekstra personene vil ha etter varer og tjenester. Noen offentlige tjenester er avhengig av folketallet og dessuten lovpålagte, slik som skoler. Med samme forholdstall mellom befolkning og antall kommunalt ansatte i Tromsø som i dag, vil for eksempel fire tusen ekstra personer bety omkring tre hundre ekstra kommunale arbeidsplasser.

Befolkningsvekst i Tromsø vil skape økt etterspørsel etter nye boliger. OL vil bidra til tilbudet av nye boliger i form av at leilighetene i deltakerlandsbyen legges ut på markedet. Dette dekker antakelig ikke mer enn et par års ordinær boligbygging, samtidig som en del kapasitet på tilbudssiden er beskjeftiget med OL-utbyggingen. Resultatet kan bli prispress i boligmarkedet i Tromsø.

Det synes realistisk å anta at OL kunne bidra til en viss styrking av både Tromsø, Nord-Norge og Norge som reisemål, hovedsakelig i forkant, under og umiddelbart etter lekene. Vekstanslaget i søknaden virker likevel svært høyt. En vellykket reiselivssatsing forutsetter dessuten en helhetlig, langsiktig strategi, noe som i hvert fall tidligere har vært framhevet som en mangel.

Den økte økonomiske aktiviteten knyttet til OL vil være den sterkeste vekstimpulsen for reiselivsnæringen i Tromsø, mens eventuell vekst i fritidsreiser til byen som følge av OL er langt mer usikker og vil sannsynligvis bli moderat på lang sikt, det vil si i perioden etter 2020.

For å bidra til at regionen sitter igjen med varige virkninger bør det tilrettelegges for å bygge regionale allianser som gjør det regionale næringslivet konkurransedyktig mot tunge aktører utenfra. I motsatt fall risikerer man et "boom and bust"-scenario der regionalt næringsliv får et kun forbigående oppsving, fordi kompetansen innehas av aktører utenfra som ikke blir værende i regionen etter OL. Vi observerer en indikasjon på samhandling innen bygg og anlegg ved at planene for OL-utbyggingen er utarbeidet for Tromsø 2018 av en arbeidsgruppe bestående av flere større entreprenør- og arkitektfirmaer.

Konklusjon

Gitt de distrikts- og regionalpolitiske hovedmålsettingene er OL-satsingen ikke en optimal anvendelse av statlige midler. Satsingen er dertil for konsentrert i tid og rom, og innholdet ville vært annerledes dersom regional utvikling var hovedmålet. De regionale virkningene vil være små i forhold til kostnadene ved OL og dessuten meget usikre. 10 milliarder kroner for mindre enn 4 300 varige arbeidsplasser innebærer mer enn 2,3 millioner kroner per arbeidsplass.

Det vil selvsagt også være andre begrunnelser enn de distrikts- og regionalpolitiske til at man ønsker å arrangere et vinter-OL i Tromsø. Det har imidlertid ikke vært vår oppgave å gå inn på disse argumentene, ei heller motstand mot OL i Tromsø, for eksempel grunnet at OL vil dominere byen på mange måter. I et samfunnsøkonomisk perspektiv kan man si at dersom statsgaranti gis til OL på tross av at de regionaløkonomiske betraktningene tilsier et samfunnsøkonomisk underskudd, så er nytten av andre aspekter ved OL implisitt verdsatt til minst dette underskuddet. Slike andre aspekter kan for eksempel være gleden over idrettsfesten. Man kan da spørre seg om betalingsvilligheten hos det norske folk er stor nok til å

dekke dette. Det skal også nevnes at de statlige midlene som eventuelt tilføres OL alternativt kunne ha vært anvendt til velferdsgoder.

Alt i alt representerer Tromsø-OL ikke en optimal anvendelse av statens midler sett i forhold til de distrikts- og regionalpolitiske målsettingene. Det ser ut til at potensialet for at det med regionens kompetanse og leverandørindustri skal være mulig å oppnå regionale ringvirkninger, er noe styrket i forhold til ved forrige søknad. Men det er mange usikkerhetsmomenter som har betydning for realiseringen av dette potensialet. Det er dessuten et politisk spørsmål om man ønsker å motvirke nettoutflytting fra landsdelen ved hjelp av en forsterket sentralisering til Tromsø.