

Regionale virkninger av OL i Tromsø

Steinar Johansen
Bjørnar Andreas Kvinge
Jens Kr. Steen Jacobsen

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Innhold

Sammendrag	I
Summary	i
1 Innledning og bakgrunn	1
1.1 Nærmere om arbeidsopplegget.....	2
1.1.1 OL i Tromsø: Investering, gjennomføring og etterbruk	3
1.1.2 Direkte virkninger og ringvirkninger.....	6
1.1.3 Virkningene avhenger av utgangspunktet: Struktur og fortrengning	7
1.1.4 Sikre og mindre sikre effekter	8
1.2 Rapportens innhold	9
2 Tromsø 2014: Dokumentasjon	10
3 Tromsø: Strukturelle forhold og utviklingen uten OL	12
3.1 Utviklingen i Tromsø, sett i forhold til landet og Lillehammer	12
3.1.1 Kort omtale av Tromsø, Lillehammer, Oppland, Troms og landet.....	13
3.1.2 Befolkning	14
3.1.3 Boligmarkedet.....	19
3.1.4 Sysselsetting og næringsfordeling	21
3.1.5 Forholdet mellom befolkning og næring: Kort om arbeidsmarkedet	26
3.1.6 Avslutning: Effekter av OL og utfordringer for Tromsø.....	29
3.2 Basisalternativ: Utvikling i regionen uten OL	31
4 Reiselivsmarkedsføring, merkevarebygging og vekstanslag for reiselivet	36
4.1 Bakgrunn	36
4.2 Markedsføring/merkevarebygging av Norge, kysten og regionen.....	40
4.3 Anslag for vekst i reiselivseksporten	44
4.4 Konklusjoner	50
5 Konsekvenser for infrastrukturbygging med vekt på veg	54
5.1 Innledning.....	54
5.2 Kort om planene	54
5.3 Kapasitet og regulering	55
5.4 Vegbygging	56
5.4.1 Trafikksikkerhet.....	57
5.5 Vurdering i forhold til skissert behov	58
5.6 Effekter av forsert infrastrukturbygging	59
5.6.1 Konsekvenser for anleggs- og entreprenørnæringen	59
5.7 Sammendrag av kapittel 5	61
6 Effekter av Tromsø 2014	63
6.1 Budsjett for OL i Tromsø 2014.....	63
6.2 Virkninger for næringsliv og sysselsetting.....	64

6.2.1 Basisalternativet.....	64
6.2.2 Virkninger av investeringer i bygg og anlegg	66
6.2.3 Planlegging og gjennomføring av OL	69
6.2.4 Reiseliv og turisme	73
6.2.5 Kort om etterbruk.....	76
6.2.6 Effekter i Nordland og Finnmark.....	76
6.2.7 Oppsummering: Investering, turisme, planlegging og dynamikk....	76
6.3 Virkninger for befolkning	80
6.4 Alternativer til OL.....	81
7 Konklusjoner	83
8 Litteratur.....	86
Vedlegg.....	89
Kort om PANDA	90
Modellen.....	90
Datagrunnlag	91

Summary:

Olympic Winter Games in Tromsø 2014: Potential Impacts for Regional Development

Tromsø, the main city of Northern Norway, is an applicant for hosting the Olympic Winter Games in 2014. The process of becoming a host city for the Olympics is a time consuming activity. Therefore, the local authorities, together with local industries, have established a company to apply for the games on behalf of Tromsø. The company is called *Tromsø 2014* and is headed by the former Major of Tromsø, Mr Erlend Lian.

Tromsø and the former Olympic city of Lillehammer both wanted to become host cities and applied to the Athletic Board.¹ The Athletic Board chose Tromsø. This choice implies that the Board thinks that there is a chance that Norway will become the hosting nation of these Olympics, and that they think that Tromsø 2014's application was the better of the two. The net costs of hosting the games are significant. As an insurance measure, the International Olympic Committee (IOC) requires that the Government of the hosting country guarantees for these costs *before* the IOC approves a city as a potential host for the Olympics. If IOC approves Tromsø, the application process will continue in several turns, until the summer of 2007, when the IOC decides which city will host the 2014 winter games.

In this report, we discuss the impacts of the games for regional development. This has been narrowed down to impacts for value added, industrial development, employment and demographics. The main source of information for our analysis has been the application, as presented by Tromsø 2014, including background information they have used. We have also collected information from some representatives of authorities and industries in Tromsø. In addition, we have looked to other mega events' impacts, including the impacts of the Lillehammer Olympics. We arrived at the following conclusions:

- The 2014 Olympics will have impacts on regional development in Tromsø and Troms, and might also

have impacts in other parts of Northern Norway and the rest of the country.

- The impacts on value added, industrial development and employment will depend on the business cycle situation. The activities connected to the Lillehammer Olympics were started during a recession. Therefore, the short term impacts on value added, industrial development and employment were positive, and the growth rates of the Lillehammer region were substantially higher than these rates in the rest of the country. Lillehammer had three years of recession after the Olympics. At the same time, the business cycles had turned around in the rest of the country, which was growing.
- The impacts of the Olympics in the Tromsø region seem to be most significant before the games, during the planning and investment period. There will be a substantial increase in construction activities in this period. Based on information from the construction industry itself, we know that it is not capable of covering this increase without importing capacity from the rest of the country or abroad. In addition, there is a danger of crowding out other investments, especially if the Olympic investments are made in a period of economic boom. Crowding out can also imply increased prices in construction, increased costs for investors and increased total costs for the winter games.
- In the longer run, after 2014, the impacts of the Olympics are uncertain. The application states that the Olympics will lead to substantial increased tourism into the region. One important issue is whether this is true or not. Some of the statements made about tourism impacts in the application seem very high and unrealistic. The application does not state any uncertainty, but instead it seems as if increased tourism with certainty will be paying off the investment costs.
- Planning the games will require different types of high skilled services, within planning, law, finance, economics, engineering, logistics and so on. The

¹ The Athletic Board is the board of the Norwegian Olympic Committee and the Norwegian Athletics Association together.

Sammendrag:

Regionale virkninger av OL i Tromsø

TØI har, på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet, utredet de regionale virkningene og ringvirkningene av at de olympiske vinterleker i 2014 eventuelt blir lagt til Tromsø. Utgangspunktet for utredningen er at Tromsø har blitt anbefalt av Idrettsstyret som Norges søker til arrangementet, basert på en søknad utarbeidet av *Tromsø 2014* (arrangøren).

Denne søknaden, noe bearbejdet, har blitt lagt fram for staten, som skal vurdere om det skal stilles statsgaranti for arrangementet eller ikke. Den internasjonale olympiske komité (IOC) krever statsgaranti for å akseptere Tromsø som søkerby. TØIs oppdrag har vært å vurdere potensielle virkninger og ringvirkninger av arrangementet i Tromsø-regionen, spesielt når det gjelder effektene for verdiskaping, næringsutvikling, sysselsetting og befolkningsutvikling. Oppdraget innebar også å vurdere realismen i de effektvurderingene som *Tromsø 2014* har skissert i søknaden, å vurdere den næringsmessige og markedsføringsmessige situasjonen i Tromsø sammenliknet med Lillehammer og å vurdere virkningene av arrangementet for framskynding av vedlikehold og infrastrukturutbygging, spesielt for veg.

Rapporten behandler noen av effektene av arrangementet, ikke alle. TØIs analyse tar således ikke stilling til om arrangementet som sådan bør gjennomføres eller ei. Analysen er basert blant annet på eksisterende materiale, inkludert søknaden.

TØI har valgt å analysere effektene av eventuelle vinterleker i Tromsø ut fra at det vil være svært forskjellig i tre faser av arrangementet. I *investeringsfasen* vil ressursene brukes på søknadsskriving, planlegging og utbygging. *Driftsfasen* vil være relativt kort og omfatter virkningene av selve arrangementet i begynnelsen av 2014. I *etterfasen* er det snakk om etterbruk av anleggene, samt mulige virkninger for turisme og høykompetansenæringer. TØI har forsøkt å anslå både de direkte og de indirekte (ringvirkninger) effektene i alle tre faser.

Erfaringene fra Lillehammer-OL har stått sentralt i det søknadsarbeidet *Tromsø 2014* har gjennomført. I søknaden har man benyttet erfaringene fra Lillehammer når det gjelder planlegging og gjennomføring av arrangementet. Når det gjelder regionale effekter, er det gjort få analyser av hvordan lekene påvirket utvik-

lingen i Lillehammer. Unntaket er Spilling (1994), men denne analysen ble gjort like etter at Lillehammer-OL var gjennomført. Kapittel 3 drøfter derfor utviklingstrekk for noen sentrale variabler både for Lillehammer og Tromsø. Utviklingen preges generelt sett av "alt som skjer", inkludert olympiske leker. Det er derfor vanskelig å kunne si hvilke deler av Lillehammers utvikling som kan forklares med OL-arrangementet, og hvilke deler som skyldes andre forhold. Flere indikatorer tyder på at utviklingen på Lillehammer var sterkt preget av arrangementet. Investeringene i anlegg og infrastruktur falt i tid sammen med en lavkonjunktur i norsk økonomi generelt sett, men denne perioden ble preget av sterk ekspansjon på Lillehammer. Etter OL, da konjunktorene snudde i resten av landet, var utviklingen på Lillehammer preget av "blåmandag". Parallelt med økonomisk vekst i resten av landet, opplevde Lillehammer nedgang i tre år. På lenger sikt synes det som om utviklingen på Lillehammer har havnet omtrent der en kunne forvente at den ville vært uten at OL ble gjennomført. Slik sett har de langsiktige effektene av vinter-OL vært moderate på Lillehammer. Dette er også i tråd med analyser av effektene av andre store arrangementer.

Rapporten vurderer, generelt sett, at de regionale virkningene av et eventuelt OL i Tromsø er relativt sikre og relativt store i *investeringsfasen*. Fram til IOC i 2007 gjør sin beslutning om vertsby for lekene i 2014, regner *Tromsø 2014* med å bruke omtrent 100 millioner kroner på søknadsarbeid i ulike former. Dette krever kapasitet, og det krever bruk av underleveranser. Når beslutningen om å legge vinterlekene til Tromsø eventuelt fattes, intensiveres planleggingsarbeidet. Fra 2007 til 2009 forventer *Tromsø 2014* at det vil bli gjennomført konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, slik at man er klar til å starte med selve utbyggingen i 2010. Da vil utbyggingen foregå gjennom fire år, noe som forutsetter at det brukes omtrent to milliarder kroner per år på investeringer. Dette er 500 millioner kroner høyere enn den totale kapasiteten i bygg- og anleggsbransjen i regionen, i følge bransjen selv. Man må altså forvente betydelig import av kapasitet i denne fasen. Samtidig er det en fare for at OL-utbyggingen kan komme til å for-

trengte andre investeringer, inkludert vedlikeholdsinvesteringer i regionen. Faren for fortregning er større dersom investeringene skjer i en høykonjunktur enn i en lavkonjunktur. Fortregning kan også føre til prisstigning, noe som eventuelt kan påvirke investeringskostnadene for OL og også til at arrangementet blir dyrere for staten enn anslagene i søknaden tilsier.

I selve *driftsfasen* er også effektene av arrangementet relativt sikre. Tromsø-regionen vil da være i en slags økonomisk unntakstilstand, med betydelig besøk utenfra og høyt turismeforbruk. TØI har valgt ikke å beregne virkningene av OL i selve driftsfasen, siden arrangementet varer relativt kort tid – høyst noen måneder når man regner med for- og etterarbeid.

Når det gjelder *etterfasen*, har TØI i liten grad vurdert etterbruk av selve anleggene. Forventet etterbruk er behandlet i søknaden til *Tromsø 2014*. Derimot har TØI gjennomført en relativt grundig drøfting av OLs virkninger for turisme og høykompetansebedrifter. TØIs vurdering er at virkningene for begge disse områdene er usikre. Denne usikkerheten er svært viktig å ta med når arrangementet planlegges. Dersom man ser på arrangementet som en investering, som skal gi en avkastning på lang sikt, er det viktig å understreke slik usikkerhet. I *Tromsø 2014s* søknad virker det som om denne avkastningen er positiv, og relativt sikker. Rapporten framholder at avkastningen er usikker, men at det er mer sannsynlig at den er positiv enn negativ.

For øvrig vises det til kapittel 1, som omhandler rammene for prosjektet, og til kapittel 7, der konklusjonene er gjennomgått mer i detalj, for en nærmere drøfting av arrangementet. Mer detaljert gjennomgang av virkningene finnes i de øvrige kapitlene.

demand for such services will be high in the region until 2014. After 2014, this demand will decrease substantially. It is uncertain whether these services will be bought from outside the region, or if new companies or branches of existing companies will be established in the region. These situations will have different impacts on regional development in the region during the planning phase. In the long run (after the games), the impacts are uncertain. If companies, or branches, were established in the region during planning, and the regional market collapses after the games, it is necessary to find markets elsewhere. New markets probably have to be found outside the region. In this case, Tromsø as a localisation will compete with other localisations in Norway and abroad. The long run impacts of the Olympics on the development of these services in Tromsø are therefore uncertain.

- Our assessment (in chapter 5) is that building new infrastructure, especially roads, should not be decided merely because of the traffic peak generated by the Olympics. Instead, such decisions should be based on ordinary traffic and on cost-benefit analysis. The traffic generated by the games implies specific needs, which should be investigated closer and met, for instance by regulating traffic to and from the sites.
- The impacts of the games on demographic development and structure are uncertain. Experiences from the Lillehammer Olympics imply increased net in-migration during the planning and investing phase, and reduced in-migration after the games. The number of people has, on the other hand, grown in Tromsø for many years. Projections of the demographic development in Tromsø made by Statistics Norway provide, in our meaning, a satisfactory interval for future population growth in Tromsø.

- Tromsø will continue to grow in the future, and its function as the main city of Northern Norway will be strengthened rather than weakened whether they will be chosen as the host city for the Olympics in 2014 or not. This is in line with the Government's policy, which is directed towards promoting regional centres. On the other hand, the impacts of centralisation are negative for the municipalities that loose people. For instance, Tromsø's share of the population in Troms will increase from 32 per cent in 1981 (40 per cent in 2003) to 43 per cent in 2020 according to Statistics Norway's projections. There is a chance that the Olympics will contribute to strengthening this tendency towards centralisation in Northern Norway.
- Nordland (Bodø) and Finnmark (Alta) will be hosting some of the ice hockey games. There will be certain impacts of the Olympics in these regions as well, but the impacts will be significantly smaller than in Tromsø.

Our main conclusion is that the impacts of the Olympics are significantly higher and more certain before and during the games, than after the games. In the long run, the impacts are uncertain.

1 Innledning og bakgrunn

”The decision is Lillehammer.” Disse ordene ble sagt av presidenten i den internasjonale olympiske komité (IOC), Juan Antonio Samaranch, den 15. september 1988. OL på Lillehammer er nå historie, men arrangementet har gitt mersmak. Både Lillehammer og Tromsø søkte styret i Norges idrettsforbund og Olympiske komité (idrettsstyret) om å få arrangere lekene i 2014. Idrettsstyret vedtok enstemmig på sitt møte den 6. januar 2004 å anbefale at Norge søker OL i 2014, og at Tromsø blir Norges kandidat som søkerby.

Denne anbefalingen skal nå behandles av Regjeringen og Stortinget, med sikte på å bestemme om den norske stat skal stille de nødvendige garantier og bevilge de nødvendige midler, slik at Tromsø kan fremmes som søkerby overfor IOC. Det er Norges idrettsforbund (NIF) som fremmer kandidaten. Dersom Tromsø aksepteres som søkerby (omtrent ved årsskiftet 2005/2006), går prosessen inn i en pre-kvalifiseringsfase, der søkeren må svare på en rekke konkrete spørsmål i løpet av det påfølgende halvår. Deretter velges det ut en tre-fire byer som blir kandidater til å arrangere OL. IOC har laget en mal med detaljerte retningslinjer for hvordan disse kandidatene skal utforme endelig søknad. Basert på kandidatenes endelige søknader, velger IOC arrangør av OL i juli 2007.

Dette illustrerer at veien fram mot at OL i år 2014 skal arrangeres i Tromsø, er lang. Selve utredningsfasen, som forutsetter statlige garantier, vil vare i omtrent tre år fra dagens dato. Samtidig har Tromsø 2014¹ allerede nedlagt betydelig arbeid i forbindelse med den nasjonale søknaden. Transportøkonomisk institutt (TØI) ble engasjert av staten, ved Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), for å vurdere noen av de effekter arrangementet vil ha, med utgangspunkt i den søknaden Tromsø 2014 presenterte for idrettsstyret. TØI skal konsentrere seg om samfunnsmessige effekter, og da spesielt følgende forhold:

1. En konkret vurdering av realismen i beskrivelsen av mulige effekter slik det er beskrevet i søknaden fra Tromsø 2014. Vurderingene bør være knyttet til ringvirkninger på befolkningsutvikling, sysselsetting, verdiskaping og næringsutvikling.
2. En vurdering av den næringsmessige og markedsføringsmessige situasjon i Tromsø, for å kunne vurdere sammenliknbarheten med Lillehammer.
3. Et OL vil ha betydning for infrastrukturbygging/fremskynding av vedlikehold i regionen, og da kanskje særlig på veg. Hvilke effekter vil økt infrastrukturbygging i regionen få?

Dette innebærer at vi *ikke* skal diskutere hvordan OL i Tromsø blir finansiert. Vi skal heller ikke diskutere gjennomførbarheten av arrangementet, idrettstekniske forhold eller om Tromsø stiller sterkt eller svakt i forhold til potensielle konkur-

¹ Begrepet *Tromsø 2014* blir i dette dokumentet brukt både om arrangementet og arrangøren, Tromsø 2014 AS

renter i den internasjonale konkurransen. Vi snakker altså om de potensielle, samfunnsmessige effektene av et tenkt arrangement, vurdert i forhold til slik arrangøren selv ser dem. Det er heller ikke snakk om å gjennomføre en tradisjonell, samfunnsøkonomisk analyse, i den forstand at vi skal analysere nytte og kostnader knyttet til arrangementet.

Erfaringene fra Lillehammer-OL sto sentralt da Tromsø bestemte seg for å sende sin søknad. Blant de sterkeste argumentene for et OL på Lillehammer var nettopp effekter av den typen vi skal se på her. Tanken var at OL skulle fungere som en katalysator for utvikling i innlandet, der nedgang i aktiviteten i tradisjonelle næringer, et svekket arbeidsmarked og fraflytting hadde pågått i lengre tid. Tilsvarende argumenterer Tromsø 2014 med at et slikt arrangement vil bidra til å skape en ny giv i Tromsø-regionen, så vel som i hele Nord-Norge. Med utgangspunkt i erfaringene fra Lillehammer, har Tromsø 2014 vurdert noen av effektene av arrangementet slik:

- A. Arrangementet vil ha effekter for turismen og de fleste eksportnæringer, inkludert fiskeindustrien. Eksportomsetningen kan i årene etter OL bli over 30 % over dagens i hele landet. Sysselsettingen øker tilsvarende.
- B. Merkevarerbygging/markedsføring av landet, kysten og regionen.
- C. De fleste kontrakter tilknyttet OL tilfaller Norge generelt og regionen spesielt.
- D. Aktiviteten under gjennomføringen av OL vil være mellom 11.000 og 12.000 årsverk.
- E. OL kan bidra til å bygge opp kompetansebedrifter med overskuddskompetanse i Nord-Norge som kan bli sterke nasjonale og internasjonale aktører på sine områder

Disse punktene viser at forventningene til arrangementets samfunnsmessige effekter er store, selv om man i stor grad fokuserer på effekter for sysselsetting og næringsliv. Det er noen kvalitative forskjeller mellom disse påstandene, knyttet til hvor sikre de er. Vi vet at gjennomføringen av et OL krever arbeidskraft. Punkt D blir dermed temmelig sikkert, men om det kvantitative anslaget er presist nok, er en annen sak. De øvrige punktene er mer usikre, i den forstand at de sier noe om hva som *kan* skje. Uten supplerende tiltak, fra næringsliv, fra lokale, regionale og sentrale myndigheter og fra arrangøren, kan man i aller verste fall tenke seg at effektene blir de motsatte av de forutsatte. Man må likevel betegne OL som et arrangement som bidrar til at det er et *potensial* for en positiv utvikling, slik det er skissert i punktene ovenfor. En viktig del av TØIs analyse blir derfor å diskutere premisene for påstandene i disse punktene, samt å gi en nøktern vurdering av hva som skal til for at påstandene slår til.

1.1 Nærmere om arbeidsopplegget

Målet med prosjektet er å analysere samfunnsmessige virkninger og ringvirkninger av et potensielt OL i Tromsø i 2014, samt å klargjøre premisene for de

virksomheter Tromsø 2014 har skissert i sin nasjonale søknad. Siden vi står overfor svært begrensede tidsrammer på prosjektet, som på grunn av den planlagte regjerings- og stortingsbehandlingen av saken seinere i høst må gjennomføres i løpet av et par korte sommermåneder, vil det være begrenset hva slags informasjon som kan ligge til grunn for vår analyse. Vi vil i hovedsak basere oss på to slags kilder. Den viktigste informasjonen hentes fra de sakspapirer som foreligger i saken, og da spesielt den nasjonale søknaden og det bakgrunnsarbeidet som er gjort for å utarbeide denne. I tillegg vil vi basere oss på erfaringsmateriale fra tilsvarende arrangementer, og da spesielt fra Lillehammer. Erfaringene fra Lillehammer er i stor grad basert på analyser som dels ble gjennomført i forkant, dels rett i etterkant, av arrangementet. Etteranalyser av de langsiktige effektene av OL på Lillehammer er ikke gjennomført, selv om de langsiktige, samfunnsmessige effektene var blant de viktigste argumentene for å arrangere OL. Derfor vil vi også basere oss på analyser av samfunnsmessige effekter av 'mega events' i andre deler av verden. Innenfor reiselivs- og turismeforskningen er dette et eget forskningstema, så det finnes en del materiale, både når det gjelder før- og etteranalyser av arrangementer.

Generelt vil ethvert tiltak ha positive virkninger og ringvirkninger. Hvis det ikke hadde det, tilsier en enkel prosjektvurdering at tiltaket ikke ble gjennomført. Virkningene og ringvirkningene er større jo større omfang tiltaket har. Når man skal måle virkningene og ringvirkningene på forhånd, det vil si gjennomføre en konsekvensvurdering av et tiltak, vil det alltid være en viss grad av skjønn knyttet til målingen. Det kan til og med være vanskelig å måle effekter presist etter at tiltaket er gjennomført. Dette illustrerer at ett objektivt svar på spørsmålene som er stilt ovenfor (spørsmål 1 til 3) ikke finnes, og at det vil være ulike synspunkter på de vurderinger som gjøres. Selv om det er ulike synspunkter knyttet til effektene av et tiltak, kan felles synspunkter når det gjelder *premissene* for vurderingene gjøre det enklere å gjennomføre resonnementer knyttet til hva effektene kan bli (gitt de premissene man er enige om). Ved å gjøre tankeeksperimenter knyttet til endringer av premissene, kan vi også analysere effektene følsomhet for premissene. Derfor må en analyse av virkningene av OL i Tromsø inneholde en gjennomgang av premissene for analysen, effektene gitt disse premissene og en vurdering av effektene følsomhet for endringer i premissene.

1.1.1 OL i Tromsø: Investering, gjennomføring og etterbruk

Det arbeidet som er knyttet til søknadsutarbeiding i forbindelse med OL i Tromsø og de effekter dette har, blant annet innenfor ulike former for planlegging, konsulentvirksomhet, ledelse og prosjektering, ser vi ikke på i detalj i denne analysen. Vi tar altså utgangspunkt i at Tromsø tildeles OL i 2014. I likhet med andre tiltak, vil OL i Tromsø gjennomføres i flere faser, en investerings-, en drifts- og en nedbyggingsfase (etterfase). Tiltakets effekter er svært ulike i disse fasene, og det er derfor naturlig å skille mellom fasene når effektene skal analyseres nærmere. Det spesielle med et arrangement av denne typen sammenliknet med andre tiltak, er at det har en svært kort driftsfase.

Investeringsfasen forstår vi som fasen fra i dag og fram til arrangementet gjennomføres. Fasen omfatter søknadsskriving i flere omganger og, dersom Tromsø tildeles OL, planlegging av arrangementet og utbygging av de fasiliteter som kreves for å gjennomføre det. Søknadsprosessen er man inne i nå. Status i søknadsprosessen er at Idrettsstyret har anbefalt at Norge søker OL, med Tromsø som søkerby. Tromsø har revidert sin søknad til Idrettsstyret, og det er den reviderte søknaden som nå er under behandling av Regjeringen. Regjeringen og Stortinget skal ta stilling til om man gir garantier, slik at Tromsø 2014 kan gå videre i søknadsprosessen. Dersom garantiene gis, vil søknaden utvides og detaljeres i flere omganger for screening og behandling i IOC, og endelig vedtak om lokalisering av lekene i 2014 vil komme sommeren 2007. Planleggingen av arrangementet vil skje parallelt med søknadsskriving og –behandling. Etter at vedtaket om at Tromsø tildeles lekene (eventuelt) er fattet, vil planleggingsfasen intensiveres. Utbygging av aktuelle fasiliteter skal skje i tråd med plan- og bygningsloven (PBL), som har krav om melding og konsekvensutredning av store utbyggingsprosjekter. Dette tar tid, noe som innebærer at utbyggingen av anlegg tidligst kan ta til i 2009, mer sannsynlig i 2010, i følge Tromsø 2014. Selve utbyggingen, eller de kapitalkrevende investeringene, vil hovedsakelig skje i perioden 2010 til 2013.

Søknadsprosessen vil være ressurskrevende for Tromsø 2014. I tillegg til egen kompetanse, vil man måtte nytte eksternt kompetanse på en rekke områder. Dette innebærer innspill fra myndigheter, næringsliv, konsulenter og forskere. Parallelt med søknadsskrivingen vil Tromsø 2014 gjennomføre tiltak knyttet til merkevarebygging av byen og landsdelen, og man vil også jobbe med mer detaljert planlegging av arrangementet. Alt planleggingsarbeid som kan gjennomføres i forkant av IOCs vedtak, vil spare tid i forhold til selve utbyggingsfasen. Både planlegging og søknadsskriving vil innebære bruk av høy kompetanse, fra regionen, fra andre deler av landet eller fra utlandet.

I utbyggingsfasen vil en rekke anlegg bli bygget (se søknaden). I tillegg vil man bygge ut infrastruktur ellers, i form av private og offentlige bygg, veger og annen infrastruktur. Utbygging i privat regi vil ikke være kostnadsdrivende for Tromsø 2014, som kan leie deltakerlandsby og andre private bygg inn i løpet av arrangementet. Denne utbyggingen vil likevel, i likhet med annen utbygging, binde opp kapasitet innenfor bygg og anlegg. Til en viss grad kan denne utbyggingen innebære forsering av boligbygging som ellers ville vært gjennomført i regionen, men noe seinere. Utbyggingen av idrettsanlegg vil skje parallelt, og her må Tromsø 2014 påregne finansieringsansvar med statsgaranti. Utbygging av offentlig infrastruktur vil påvirke statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter. All utbygging vil binde opp kapasitet i bygg og anlegg.

Driftsfasen er svært kort. OL gjennomføres i løpet av et par uker i februar/mars 2014. I tillegg innebærer driftsfasen noe aktivitet før og etter selve arrangementet, som dermed kan strekke seg gjennom noen måneder i begynnelsen av 2014. Driftsfasen innebærer en økonomisk unntakstilstand for regionen, med svært stor aktivitet i Tromsø og med sterkt press på fasiliteter og infrastruktur. I utgangspunktet representerer ikke en slik unntakstilstand særlige konsekvenser ut over de

inntekter som kommer regionen og landet til gode, og den ressursbruk arrangementet krever. Arrangementet er av en slik størrelse at det er sannsynlig at man må importere arbeidskraft ut over dem som er knyttet til selve arrangementet (funksjonærer, frivillige osv). Også tilbudet til de besøkende tilskuere, aktive, ledere, pressefolk mv må ivretas, blant annet på serveringssiden. Når OL, inklusive paralympics, er slutt, er det også slutt på driftsfasen.

Etterfasen regner vi som det som skjer etter at arrangementet er over. Man sitter da tilbake med nye idrettsanlegg, ny infrastruktur og sannsynlig økt kapasitet på hotell- og restaurantsiden, og kanskje også i form av konferansefasiliteter. Når det gjelder idrettsanlegg og annen infrastruktur, vil dette helt sikkert komme lokalbefolkningen til gode. I forbindelse med en etterbrukskonferanse, arrangert av Tromsø 2014, er det blant annet pekt på at det er behov for ulike typer idrettsanlegg, spesielt haller, i Tromsø uavhengig av OL, på grunn av sterk vekst i antall idrettsutøvere. Dersom dette er rett, vil anleggene kunne brukes lokalt etter OL. Hvor stor den lokale etterspørselen etter anlegg vil være, og om det er 'rettferdig' (i forhold til andre, prioriterte steder) at Tromsø får en rekke nye anlegg, ser vi ikke på. Tromsø 2014 peker også på muligheten av å bygge ut anlegg av mer provisorisk karakter, som eventuelt kan demonteres og flyttes etter lekene. Vi ønsker også å peke på at det er kostnader knyttet til driften av idrettsanlegg. Etter lillehammerlekene ble dette ordnet gjennom etablering av etterbruksfond.

Ett viktig argument som er hevdet fra Tromsø 2014 når det gjelder etterfasen, er at OL vil bidra til å markedsføre Tromsø, landsdelen og Norge i utlandet. Denne markedsføringen vil ta til allerede så tidlig som i 2004 og 2005, med siktemål å gjøre det internasjonale samfunn kjent med byen, landsdelen og landet. Man regner med at spektakulære bilder fra OL vil bidra til å gjøre verden ytterligere kjent med området. Dersom markedsføringen lykkes, mener Tromsø 2014 at den kan bidra dels til å øke turismeeeksporten på lang sikt, dels til å markedsføre andre norske produkter i utlandet. Dette drøfter vi nærmere i kapittel 4.

En annen effekt, som Tromsø 2014 hevder vil komme byen og landsdelen til gode på lang sikt, er at planlegging, anleggsbygging og arrangering i forbindelse med OL vil lede til at det bygges opp slik kompetanse lokalt, og at denne kompetansen kan selges på det nasjonale og internasjonale markedet etter at OL er gjennomført. Erfaringene fra Lillehammer viser at en god del innkjøp av høykompetente tjenester innenfor planlegging, logistikk, jus, økonomi osv, ble gjort utenfor Lillehammer-regionen. Hvorvidt Tromsø lykkes med å etablere slik aktivitet lokalt eller ikke, er et spørsmål det er vanskelig å svare på. Tromsø har et universitet, samtidig som det er lenger til Oslo og utlandet herfra enn fra Lillehammer. Dette taler for at det må bygges opp slik aktivitet lokalt. Det vil, naturlig nok, også være marked for denne typen virksomhet i Tromsø i tiden fram mot OL. Jo større behovet er for spesialistkompetanse, desto større er sjansen for at slik kompetanse må kjøpes fra eksisterende miljøer utenfor regionen. Dersom regionen lykkes med å bygge opp slik aktivitet, vil det lokale markedet 'svikte', i den forstand at OL tar slutt i 2014. Spørsmålet er da om de nye bedriftene opplever avstanden til nye markeder, og dermed lokaliseringssulempene, som for store, slik at de relokaliserer seg, eller om de kan overleve i Tromsø.

I investerings- og driftsfasen er det stor sjanse for at eksisterende, lokal kapasitet bindes opp i OL-tilknyttet aktivitet. Dette skyldes at regionen tilføres en penge-sekk, som skal brukes lokalt. En slik tilpasning vil vi helt sikkert se i bygg- og anleggbransjen, men også på de områder der regionen kan tilby spesialistkompetanse. Når kompetent arbeidskraft bindes opp i ett tiltak, vil den ordinære aktiviteten i regionen, som kapasiteten er bygget opp for å dekke, kunne bli lidende. Når da pengesekken forsvinner i 2014, kan det være at det ordinære markedet for disse har tørket ut, eller at det er et stort etterslep av aktivitet som ikke har blitt gjennomført. Med for eksempel et stort etterslep innen byggebransjen, kan nødvendige vedlikeholdsinvesteringer i verste fall ha blitt utsatt så lenge at man må kondemnere eksisterende bygg. Tilsvarende kan man finne innenfor andre bransjer, som har tilpasset seg etterspørselen knyttet mot OL, og som derfor har latt sitt ordinære marked ligge.

Dette illustrerer at OL skaper store utfordringer for arrangøren, myndighetene, næringslivet og befolkningen i alle faser, og at effektene av OL kan være positive så vel som negative. I dette notatet vil vi drøfte virkningene nærmere, og vi har forsøkt å peke på mulige virkninger av både positiv og negativ karakter.

1.1.2 Direkte virkninger og ringvirkninger

Det er viktig at man skiller mellom de direkte og de indirekte virkningene (ringvirkningene) i alle tre faser av arrangementet.

Utviklingen med og uten tiltakene

Når man skal gjennomføre en effektvurdering, er det viktig at man vet hva man måler effekter i forhold til, samt at man unngår dobbelttelling.

En relativ enkel måte å gjøre dette på, er å konstruere et basis- eller nullalternativ, som viser hvordan de aktuelle variablene vil utvikle seg i regionen dersom tiltaket ikke gjennomføres. Basisalternativet kan være en ren framskrivning av utviklingen i regionen. Deretter konstrueres ett (eller flere) virkningsalternativ, som viser hvordan de aktuelle variablene vil utvikle seg med tiltaket. Differansen mellom de to utviklingsbanene viser da effektene av tiltaket. Denne måten å måle effekter på, gir bedre og mer relevant uttrykk for arrangementets effekter enn å måle dem i forhold til dagens situasjon, siden regionen utvikler seg også uten tiltaket.

Direkte virkninger

De direkte virkningene av tiltaket er eksogene for regionen i den forstand at regionen tilføres ressurser for å investere, arrangere og etterbruke. Vi får altså en økonomisk boom i regionen som i seg selv fører med seg aktivitet.

Indirekte virkninger

De indirekte virkningene i regionen avhenger av i hvilken grad strukturelle forhold er lagt til rette for å kunne gjennomføre tiltaket i de tre fasene. Kan regionens næringsliv påta seg investeringsoppdragene? Er det nok arbeidskraft i regionen til å kunne bygge ut? Tilsvarende spørsmål kan man stille seg også i drifts- og etter-

bruksfasen. Effektene for sysselsetting, verdiskaping, befolkningsutvikling og næringsutvikling avhenger av regionens evne til å absorbere aktiviteten. Når vi kjenner de direkte virkningene, kan modeller (som PANDA)² brukes til å beregne ringvirkningspotensialet i alle tre faser av tiltaket.

Totale virkninger

Summen av direkte og indirekte virkningene kan kalles de totale virkningene av tiltaket. De totale i forhold til de direkte virkningene, kalles multiplikatoreffekten av tiltaket (altså hvor mye sysselsetting eller verdiskaping man totalt får igjen per sysselsatt eller per krone brukt direkte).

Omfanget av tiltaket vil variere mellom de tre fasene, slik vi har vært inne på ovenfor. Usikkerheten i anslagene for de direkte effektene kan reflekteres gjennom å beregne flere virkningsalternativer og sammenlikne dem.

Etterspørsels- og tilbudseffekter

PANDA kan, som nevnt, brukes til å beregne ringvirkninger av et tiltak for en rekke variabler. Den økonomiske delen av PANDA er etterspørselsstyrt. Det betyr at modellberegnete ringvirkningene av tiltaket begrenser seg til etterspørselsvirkninger. PANDA kan ikke nyttes til å beregne tilbudsideeffekter. Med tilbudsideeffekter forstår vi de virkninger tiltaket har for innovasjon, eksport (inkl turisme), merkevarebygging, kompetanse og kompetansebedrifter etc. Anslag på slike effekter kan, derimot, brukes som input i PANDA, slik at man kan beregne ringvirkningene av dem. Nå er tilbudsideeffektene usikre, og anslagene avhenger av blant annet de analysene som gjøres av slike effekter. Dette kan man ta hensyn til ved å gjennomføre flere virkningsberegninger.

1.1.3 Virkningene avhenger av utgangspunktet: Struktur og fortregning

Tromsø er allerede en dominerende region i Nord-Norge, som har blitt bygget opp til å bli fylkes- så vel som landsdelshovedstad, blant annet gjennom lokalisering av en rekke offentlige institusjoner, inklusive universitetet, til regionen. Denne prosessen har pågått gjennom mange år, og Tromsø har vokst betydelig de siste 30 årene. Satsing på Tromsø 2014 betyr fortsatt satsing på Tromsø som landsdels-senter. Regionen tilføres en eksogen, delvis statlig finansiert, vekstimpuls i investerings- og driftsfasen, noe som vil bidra til å øke tiltrekkingskraften Tromsø har som senter. Det betyr at regionens magnetfunksjon i landsdelen vil kunne forsterkes. Både de midler som tilføres arrangementet over statsbudsjettet, og de midlene idretten selv tilfører, er i prinsippet i konkurranse med andre tiltak. Selv de private investeringer som er nødvendige for å gjennomføre tiltaket (blant annet hoteller), står i konkurranse med andre formål. Når man skal beregne effekter, spesielt når det er snakk om nettoeffekter, bør man i prinsippet også gjennomføre en drøfting av denne typen forhold, som ofte kalles 'crowding out'-effekter eller

² Se vedlegg 1

fortrengningseffekter. Vil annen anvendelse av ressursene gi større avkastning for landet og i regionen? Spesielt kan det være av interesse å vurdere om Tromsø-regionen ville satset på OL dersom alternativet var en virkemiddelpakke av tilsvarende størrelse, men som regionen kunne brukt som den vil.

Man har andre typer fortrengningseffekter også. Dersom kapasitetsutnyttelsen er høy i regionen i utgangspunktet, kan effektene av tiltaket for aktiviteten i regionen bli moderat. I stedet kan vi få prisøkninger, slik at tiltaket presser andre investeringer ut av markedet. Vi kan, med andre ord, få en inflasjonsdrivende effekt. Dette kan motvirkes ved at regionen tilføres kapasitet utenfra, fra utlandet eller andre deler av landet, noe som i så fall demper de regionale effektene noe. Denne typen effekter er vanskelige å kvantifisere med utgangspunkt i eksisterende modellverktøy, siden de blant annet avhenger av kapasitetsutnyttelsen og muligheten for å importere kapasitet. Betingelser for fortrengningseffekter vil i stedet bli drøftet i kapittel 6.

Tromsø er i dag et sterkt senter i en region med mange små og marginale samfunn. Dersom Tromsø i større grad enn i dag trekker til seg ressurser, private og statlige, på bekostning av omliggende distrikter, kan resultatet bli en ytterligere marginalisering av distriktene. Dette kan medføre økt behov for overføringer på andre områder. Behovet for slike overføringer vil vi ikke drøfte nærmere i dette notatet.

Vi er bedt spesielt om å se på infrastrukturbygging, og da særlig veg. Dersom vegmyndighetene ikke tilføres ekstra midler i forbindelse med at det må gjennomføres ekstra vegutbygging, eller forsering innenfor eksisterende planer, er det grunn til å anta at utbygging i andre områder blir lagt på is. Dette vil da ha konsekvenser for de vegprosjekter som må vente. Samtidig vil forsert infrastrukturbygging være helt nødvendig for gjennomføring av arrangementet. Vi vil her fokusere på betydningen for Tromsø-regionen av forsert utbygging, og heller drøfte kort mulige effekter for de områder som må vente.

1.1.4 Sikre og mindre sikre effekter

Vi vil også understreke at det vil være stor forskjell på usikkerheten i ulike anslag. Omfanget av *investeringene*, og ringvirkningene av disse, vil være relativt sikre. Her er usikkerheten knyttet mest til i hvilken grad regionen selv vil kunne levere det som trengs av kapasitet, det vil si i hvilken grad effektene kommer regionen til gode. Når det gjelder selve *arrangementet*, er også mye kjent. Her vil effektene være begrenset til en relativt kort periode, og de vil i stor grad komme regionen til gode. Størst usikkerhet er det knyttet til *tilbudssideeffektene* av tiltaket, det vil si i hvilken grad regionen og landet klarer å utnytte det potensial arrangementet genererer på markedsførings- og merkevareriden, og i hvilken grad en får næringsutvikling i kompetanse- og eksportbedrifter i regionen (inklusive ny virksomhet) som en følge av tiltaket.

1.2 Rapportens innhold

Fokus i vår analyse er ringvirkninger av OL i Tromsø. Analysen dekker søknads- og planleggingsfasen, selve arrangementsfasen (denne har vi ikke lagt så stor vekt på) og fasen etter OL (hvor vi har lagt liten vekt på etterbruk av anleggene).

Først ser vi meget kort på Tromsø 2014s søknad (kapittel 2). Hensikten med dette er ikke å gjengi søknaden, men å si litt om i hvilken grad de behandler de effekter som er fokus for vår rapport.

Kapittel 3 viser en del utviklingstrekk knyttet til OL i Lillehammer, vi sammenlikner utviklingen der med utviklingen i andre deler av landet (spesielt Troms og Tromsø). Utviklingen på Lillehammer kan, til en viss grad, gi en pekepinn på noen av de effekter en kan forvente i Tromsø.

I kapittel 4 ser vi på markedsføring og merkevarebygging, spesielt med sikte på å si noe om i hvilken grad OL vil bidra til å øke turismen i landsdelen. Vi har også vurdert de anslag som har vært utarbeidet for dette for Tromsø 2014. Kapittelet inneholder også en kort vurdering av hvordan markedsføring og merkevarebygging i tilknytning til OL kan bidra til vekst i andre deler av næringslivet enn reiseliv.

Kapittel 5 tar for seg noen konsekvenser av arrangementet for utbyggingen av infrastruktur, med vekt på veg. Vi ser også på effektene av å forsere planlagt vegutbygging i området på grunn av OL.

I kapittel 6 har vi sett nærmere på ringvirkningene av OL. Virkningene for verdiskaping, næringsliv og sysselsetting er analysert med utgangspunkt i et basialternativ (utviklingen uten OL), som sammenliknes med flere virkningsalternativer. Vi har sett nærmere på effektene av investeringer i bygg og anlegg, av planleggingsaktiviteten og arrangementet, av at regionen tilføres høykompetent næringsliv som en følge av OL og av at merkevarebyggingen lykkes, slik at turistkonsumet i regionen øker. De ulike beregningene er slått sammen i et maksimums- og et minimumsalternativ. Effektene for befolkningen er drøftet med utgangspunkt i SSBs befolkningsframskrivinger, som vi presenterte i kapittel 3. Til slutt i kapittelet stiller vi spørsmålet om OL er det rette å satse på, gitt at man ønsker samfunnsutvikling, eller om ressursene alternativt vil kaste mer av seg om de nyttes til andre samfunnsnyttige formål.

Kapittel 7 oppsummerer analysen. Her understreker vi at effektene for samfunnet av å arrangere OL er usikre. Vi mener at det er feil å fokusere bare på mulige positive, langsiktige effekter, så lenge man kjenner denne usikkerheten. Erfaringene fra Lillehammer tilsier også at det utvises nøkternhet når man ser på de langsiktige virkningene. Poenget er at OL-satsningen innebærer at regionen tilføres en god del penger. Dette skaper aktivitet så lenge pengesekken er full, men det garanterer ikke at aktiviteten fortsetter den dagen pengesekken tømmes.

2 Tromsø 2014: Dokumentasjon

Etter at ideen om å arrangere vinter-OL i Tromsø i år 2014 ble unnfanget, har det vært gjennomført en god del utredningsarbeid knyttet til utarbeidelse av den nasjonale søknaden. Utdrag av dette arbeidet er dokumentert i den nasjonale søknaden, som er levert i flere varianter. Først ble det levert en søknad til Norges idrettsforbund (NIF) og Norges olympiske komité (NOK). Den opprinnelige søknaden ble styrebehandlet av NIF og NOK, som enstemmig gikk inn for å anbefale³ at Norge søker om å arrangere vinter-OL i 2014, med Tromsø som søkerby. Idrettsstyrets vedtak innebar blant annet en vurdering av gjennomførbarheten av arrangementet, samt av muligheten for faktisk å bli tildelt arrangementet i konkurranse med andre søkerbyer. Vedtaket forutsatte imidlertid at Tromsø 2014 foretok en revisjon av den opprinnelige søknaden, før den ble oversendt Regjeringen for videre behandling. Det er denne *reviderte søknaden*, som vi vil omtale som *søknaden* nedenfor. Dette er det viktigste materialet fra Tromsø 2014 vi har benyttet i vårt arbeid. Vi har også lest gjennom tidligere versjoner av søknaden, samt en del sakspapirer knyttet til idrettens behandling av saken, men vi har i liten grad referert til dette.

Søknaden er utarbeidet av Tromsø 2014 og basert på et relativt omfattende utredningsarbeid. Utredningsarbeidet har vært gjennomført av Tromsø 2014, med hjelp av forskjellige informanter og underleverandører. Man har hentet erfaringer fra planlegging og gjennomføring av tilsvarende arrangementer, og da spesielt fra Lillehammer-OL. Referanser, både til disse arrangementene og til enkeltpersoner, er brukt i søknaden. Tromsø 2014 har også hatt kontakt med representanter for reise- og næringsliv i regionen, med grunneiere og andre som berøres av arrangementet. Man har også hatt bistand fra en rekke offentlige myndigheter lokalt, regionalt og til en viss grad sentralt, på en del områder. Til slutt har man, når det gjelder spesielle temaer, benyttet seg av eksterne forsknings- og utredningsmiljøer i arbeidet. De eksterne forsknings- og utredningsmiljøene har blant annet bistått med utredninger av effekter på visse områder (blant annet effekter for næringsliv, inkludert reiseliv, og samfunn). Disse rapportene har vi referert til med forfatter og årstall undervegs.

Den siste rapporten Tromsø 2014 har fått utarbeidet (Econ 2004), tar for seg innholdet i søknaden. Her har Econ gått gjennom de samfunnsmessige sider av arrangementet, med sikte på å vurdere og komme med innspill til hvordan de er omtalt, samt gjort en vurdering av prinsipielle forskjeller mellom OL i Tromsø og på Lillehammer når det gjelder samfunnsmessige ringvirkninger. Tematisk berører Econs rapport noe av det samme som vi har sett på. Econ gjentar mange av de argumenter for et OL-arrangement som står i søknaden, men peker også på en del områder der man mener søknaden ville kunne tjent på å behandle samfunnsmessige virkninger av arrangementet mer grundig. De hevder også at regionale

³ Vedtaket om å anbefale å gå videre i søknadsprosessen ble fattet på idrettstyremøtet (styremøtet i NIF og NOK) den 6. januar 2004

særtrekk kan bidra til at de samfunnmessige effektene blir mer konsentrert og større i Tromsø enn på Lillehammer. Econ konkluderer med å anbefale ytterligere utredninger knyttet til dokumentasjon av næringsmessig status i Tromsø, til hvordan potensialet for en positiv utvikling OL bidrar til å generere slår ut regionalt og til dokumentasjon av reiselivstrender. Noe av dette er behandlet nedenfor, uten at vi henviser spesifikt til Econs rapport, og til en viss grad med andre metoder enn Econ foreslår.

Vi viser for øvrig til søknaden for en nærmere gjennomgang av de forhold som er behandlet der. Søknaden virker gjennomarbeidet på en rekke områder, men den mangler fortsatt noe i forhold til å redusere usikkerheten på kostnads- og inntektsanslag. Vi er enig med Econ (2004) i at søknaden i liten grad behandler samfunnmessige effekter av tiltaket. Der slike effekter er behandlet, er det lagt stor vekt på de positive effektene. Man har lagt vesentlig mindre vekt på usikkerheten i effektanslagene og mulighetene for at effektene kan bli mindre positive. Dessverre er en detaljert etteranalyse av de samfunnmessige effektene av OL på Lillehammer ikke gjennomført. Vår gjennomgang i kapittel 3 viser at noen indikatorer tyder på at effektene av Lillehammer-OL ikke trenger å ha vært så positive på lang sikt. Dette er en viktig lærdom.

Nå er det ikke Tromsø 2014s oppgave å vurdere effekten av alternativ bruk av ressursene. De skal promotere sitt eget arrangement. En statsgaranti på mellom tre og seks milliarder kroner er mye penger. I tillegg kommer statlige investeringer og driftskostnader tilsvarende 3,5 milliarder kroner som ikke er en del av OL-budsjettet (investeringer i infrastruktur, overføringer til kommunene, etterbruksfond, politi, forsvar, mediesenter osv). Staten vil altså bruke mellom seks og ni milliarder kroner i forbindelse med OL. Disse statlige midlene har naturligvis en alternativ anvendelse. Dette drøfter vi nedenfor, uten at vi gjennomfører en detaljert analyse av hvilke alternativer som finnes.

3 Tromsø: Strukturelle forhold og utviklingen uten OL

Effektene av OL i Tromsø er ikke uavhengige av hvilke kjennetegn området har, i form av befolknings- og næringsstruktur. Siden mye av argumentasjonen i Tromsø 2014s OL-søknad er basert på erfaringene fra Lillehammer, er det også et poeng å sammenlikne strukturelle forhold i Tromsø med forholdene på Lillehammer. Nedenfor vil vi derfor gå gjennom befolknings- og næringsstrukturen i de to kommunene, samt i fylket de hører til, og sammenlikne dem med hverandre og med landet i alt. Vi vil også se på befolknings- og næringsutviklingen over tid, blant annet for å se om vi kan si noe om i hvilken grad OL på Lillehammer påvirket utviklingen der. Hva som var effektene av OL der er vanskelig å isolere fra effektene av andre, mer generelle, utviklingstrekk. Derfor vil omtalen av 'OL-effekten' måtte oppfattes mer som antydninger enn som observasjoner av OL-effekten. Det er ikke gjort noen egen, grundig analyse av OL-effekten på Lillehammer, verken her eller tidligere. Lekene på Lillehammer ble arrangert i flere kommuner rundt Mjøsa, slik at også andre kommuner enn Lillehammer vil ha merket OL-effekten. I Tromsø vil lekene i all hovedsak bli arrangert i Tromsø kommune, og rundt Tromsø by, noe som vil konsentrere effektene mer enn på Lillehammer.

Når man skal måle effekter av OL i Tromsø, må man ha en tanke om hvordan utviklingen vil bli dersom OL i 2014 ikke blir lagt til byen. Utviklingen vil helt sikkert ikke stå stille om OL ikke legges til Tromsø. Det er komplisert og meget omfattende å framskrive samfunnsutviklingen i Tromsø, og det er betydelig lettere å beregne 'tilleggseffekten' av OL. Vi vil derfor drøfte samfunnsutviklingen i Tromsø uten OL, og forhold som påvirker denne, i avsnitt 3.2.

3.1 Utviklingen i Tromsø, sett i forhold til landet og Lillehammer

OL i Tromsø er markedsført som et kompakt OL. Mesteparten av anleggene skal lokaliseres til nærområdet. Samtidig er lekene tenkt å skulle være Nord-Norges og landets vinter-OL. Gjennomgangen nedenfor tar utgangspunkt i Tromsø kommune, som sees i forhold til Troms fylke. Vi sammenlikner dette med Lillehammer og Oppland, og strukturelle forhold og utviklingstrekk sees i forhold til landet totalt sett.

Data som benyttes er i hovedsak hentet fra PANDA-modellens databank. PANDA henter igjen data fra Statistisk sentralbyrås (SSBs) registre. All informasjon vil derfor, dersom ikke annet er nevnt, være kompatibel med offisiell, norsk statistikk. Der vi presenterer tidsserier, kan det i visse tilfeller være brudd. Slike brudd i tidsseriene skyldes at statistikken forbedres over tid, og at forbedringene ikke er mulige, eller er kostbare, å føre tilbake til tidligere observasjoner. For eksempel har sysselsettingsdata, som er næringsfordelt tilbake til år 1986 i PANDA, gradvis

blitt forbedret over tid. Det betyr at antall sysselsatte som ikke er fordelt på næringer, har blitt redusert fram til i dag. Informasjonen er altså forbedret. I tillegg har definisjonen av en sysselsatt blitt endret i 2001 og 2002. Det betyr at det er et brudd i tidsserien i 2001. Vi har korrigert for dette bruddet i gjennomgangen av utviklingen. Definisjonen av en sysselsatt er nå en som jobber minst en time i løpet av tellingsuka, mot tre timer tidligere. I tillegg er de sysselsatte i Forsvaret fordelt på bostedskommune. De sysselsatte omfatter selvstendige og ansatte, og er i hovedsak registrert etter arbeidsstedskommune. Kilden for sysselsetting er arbeidstaker-arbeidsgiverregistret, samt næringsstatistikk for noen næringer. Sysselsettingsdata er, i skrivende stund, foreløpig ikke publisert for 2003.

Befolkningsstatistikken er den offisielle statistikken og er basert på registrert bostedskommune. Registrerte flyttinger er basert på flyttemeldinger, mens fødte og døde også er basert på registreringer. Her har vi data helt fram til 31. desember 2003 (eller 1. januar 2004, om man vil).

3.1.1 Kort omtale av Tromsø, Lillehammer, Oppland, Troms og landet

Tabell 1 viser noen kjennetegn ved de aktuelle regionene. Vi ser at det bor drøyt fire og en halv million mennesker i Norge. Av disse er knapt halvparten sysselsatt. I Lillehammer og Tromsø kommuner⁴ ligger sysselsettingsandelen noe over halvparten, mens sysselsettingsandelen for Oppland og Troms fylker ligger noe under landsgjennomsnittet.

Tabell 1. Noen kjennetegn ved regionene. TØI-rapport 726/2004.

	Befolkning utgangen av 2003	Innbyggere pr km ²	Sysselsatte 2002
Lillehammer	25 070	55,3	14 351
Tromsø	61 897	24,6	35 388
Oppland	183 690	7,6	82 741
Troms	152 628	6,1	74 987
I alt	4 577 457	14,9	2 266 991

Kilde: Panda og SSB

Både Lillehammer og Tromsø er kommuner som har en by som sentrum. Begge byene fungerer som regionsentra – Tromsø for Troms og Nord-Norge, og Lillehammer for Oppland og til en viss grad for hele innlandet. Byene er av forskjellig størrelse, Tromsø er mer enn dobbelt så stor som Lillehammer når man måler antall innbyggere i kommunen. I tillegg kommer studentene ved Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Lillehammer, som bare delvis⁵ er registrert bosatt i disse kommunene. Begge skoler tilbyr fag som rekrutterer fra fylket og landsdelen, men

⁴ Altså hele kommunen, ikke bare tettstedet

⁵ Det er frivillig å registrere flytting til kommunen man studerer i

universitetet i Tromsø har i større grad en nasjonal rekruttering enn Høgskolen i Lillehammer.

Lillehammers OL-arrangement var fordelt på flere steder rundt Mjøsa. OL i Tromsø skal i all hovedsak ligge til Tromsøs lokalområde. Tromsø har, i kraft av å være en betydelig større by enn Lillehammer, i utgangspunktet et større potensial for å kunne gjennomføre et slikt arrangement alene enn det Lillehammer hadde. Samtidig er Tromsø lokalisert langt unna de store befolkningskonsentrasjonene i Norge, i motsetning til Lillehammer som ligger i nærheten av disse. På den måten kunne Lillehammer relativt lett importere kapasitet til bruk i investeringsfasen. Avstanden til konsentrasjonen av kompetansemiljøer i Oslo og omland er også betydelig mindre fra Lillehammer enn fra Tromsø. Det var derfor enkelt å kjøpe tjenester fra eksisterende miljøer under planleggingen av Lillehammer-OL. Hvorvidt avstand har betydning for innkjøp av slike tjenester, og hvorvidt næringslivet i Tromsø har en bredde som gjør at tjenestene i større grad kan kjøpes inn lokalt, drøftes i kapittel 6. Tabell 2 viser avstandene mellom de to OL-byene og utvalgte byer i Norge, målt i reisetid med bil. Alternativet er selvsagt å benytte andre transportmidler, som fly, mellom sentrale deler av landet og Nord-Norge. Dette vil spare tid for de reisende, men er samtidig mindre fleksibelt enn bil. De nasjonale turistene er med andre ord lokalisert vesentlig lenger unna Tromsø enn Lillehammer.

Tabell 2. Avstand mellom OL-byene og utvalgte steder i landet. Reisetid målt i minutter langs veg. TØI-rapport 726/2004.

	Lillehammer	Tromsø
Halden	301	1805
Kristiansand	481	1995
Stavanger	590	2053
Bergen	460	1871
Trondheim	340	1174
Bodø	1065	566
Alta	1747	357
Oslo	170	1684
Lillehammer	*	1514
Tromsø	1514	*

Kilde: PANDA

Den korte beskrivelsen av Lillehammer og Tromsø ovenfor illustrerer noen trekk ved disse kommunene. Nedenfor vil vi se nærmere på befolknings- og næringsutvikling, slik at grunnlaget for å sammenlikne blir bedre.

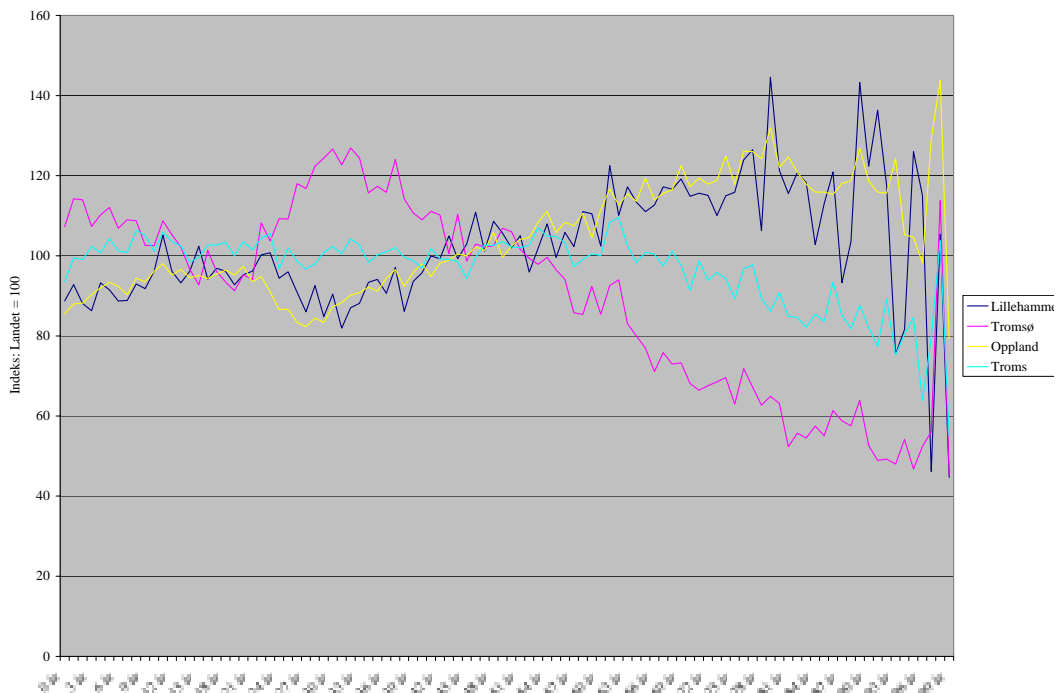
3.1.2 Befolkning

Befolkningsutviklingen i en region er i utgangspunktet en relativt enkel sammenheng. Antall innbyggere i år t er lik antall innbyggere år $t-1$ pluss fødselsoverskudd pluss nettoflytting. Ulik befolkningsutvikling i forskjellige områder kan altså forklares med ulik utvikling i antall fødte, antall døde, antall innflyttere eller antall utflyttere. Denne definisjonsmessige sammenhengen sier ingenting om hva

som forklarer fødsler, dødsfall og befolkningens flytteeatferd. For alle disse variablene er *alderssammensetningen* viktig. Kvinner føder barn når de er i fødedyktig alder. Dødeligheten er større blant de eldre i befolkningen enn blant de yngre. Flytting skjer i stor grad i tilknytning til skolegang og arbeid, altså fra 18-20-årsalderen og framover, men flyttetilbøyeligheten avtar etter man er tretti år. Alder betyr altså mye for flyttebeslutninger. I tillegg vil egenskaper ved både fra- og tilflyttingsregionen være viktig. Lokalisering av institusjoner for høyere utdanning, tilgangen på (varierte) arbeidsplasser og størrelsen på arbeidsmarkedet er eksempler på faktorer som påvirker flytteeatferden. Andre forhold, som familie, naturoplevelser, ren luft etc virker også inn.

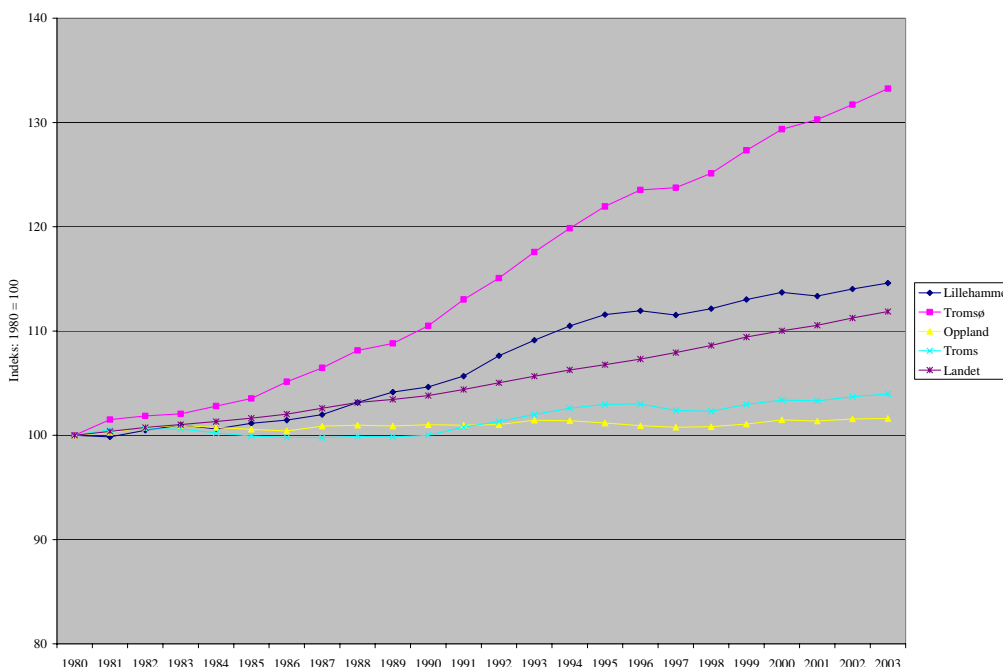
Figur 1 viser andelen innbyggere i hver ettårsklasse, indeksert i forhold til landsgjennomsnittet. Vi ser at aldersfordelingen i Lillehammer og Oppland er omtrent lik. Her har man relativt mange gamle, og relativt få barn og voksne under 50 år. Lillehammer bærer preg av *forgubbing* og har en ugunstig aldersfordeling sammenliknet både med Tromsø og med landet totalt sett. Tromsø har, på sin side, relativt mange unge voksne og relativt mange barn, også sammenliknet med landsgjennomsnittet. Aldersstrukturen i Tromsø minner om aldersstrukturen i norske storbyer (kfr NOU 2004:2) og henger nok sterkt sammen med Tromsøs rolle som Nord-Norges største by og som landsdelscenter, samt med at det er et relativt stort universitet i byen. På den måten blir byen attraktiv for unge innflyttere, som til en viss grad får jobb og etablerer seg der når de er ferdig å studere.

Figur 1. Andelen innbyggere fordelt på ettårsgrupper i 2003. Landets fordeling = 100. TØI-rapport 726/2004.



Både Lillehammer og Tromsø har hatt befolkningsvekst siden 1980, og veksten har vært sterkere i disse kommunene enn i landet som helhet (Figur 2). Befolkningsveksten, både i Troms og Oppland, har vært svak i perioden. Antall innbyggere i Tromsø har økt med mer enn tretti prosent, mens veksten i Lillehammer har vært på omtrent 15 prosent. Den sterke veksten i bykommunene har sammenheng med disse kommunenes funksjon som regionsentra i hver sin region. Tromsø har altså hatt en betydelig sterkere befolkningsvekst enn Lillehammer. Dette henger nok dels sammen med at Tromsø allerede i utgangspunktet var vesentlig større enn Lillehammer, samtidig som Tromsø i sterkere grad er et regionsenter for en hel landsdel enn Lillehammer. Universitetet i Tromsø trekker nok også til seg en del innbyggere, selv om en del studenter ikke melder flytting til studie-stedet mens de studerer. Det *urbane* er nok også mer framtrødende i Tromsø enn i Lillehammer.

Figur 2. Utviklingen i antall innbyggere. 1980 = 100. TØI-rapport 726/2004.

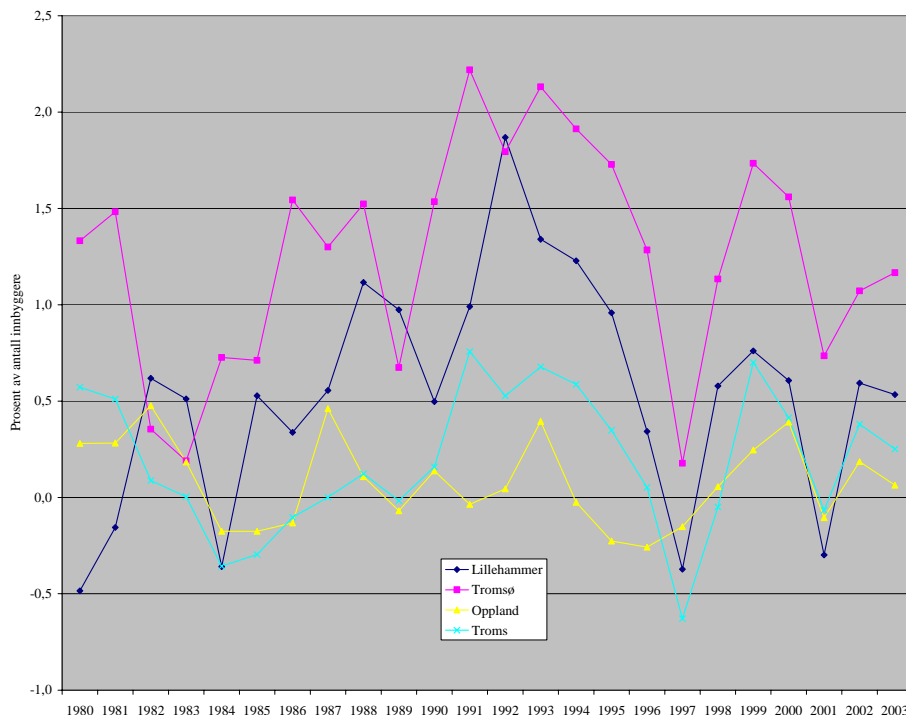


Figuren tyder på at befolkningsveksten i Lillehammer var sterkest i perioden rett i forkant av OL i 1994. Fra 1995 flatet befolkningsveksten ut, og veksten etter 1995 har vært lavere enn for landet som helhet. Det er ikke usannsynlig at denne utviklingen har hatt en sammenheng med OL-arrangementet, og med den ekspansjon i det lokale bolig- og arbeidsmarked arrangementet medførte.

I Figur 3 viser vi befolkningens bevegelse (nettoflytting pluss fødselsoverskudd) i prosent av befolkningen i de aktuelle områdene. Dersom en linje ligger under null ett år, er det negativ befolkningsvekst i vedkommende område det året. Variasjonene i befolkningens bevegelse er store fra år til år, og det er større variasjon i

befolkningens bevegelse i bykommunene, Tromsø og Lillehammer, enn i de aktuelle fylkene. Dette henger sannsynligvis sammen med at tilflyttingen til byene til en viss grad er konjunkturbestemt. Figuren gir lite hold for å si noe om hva som er normal endring i befolkningen fra år til år. Både Lillehammer og Tromsø har omtrent tilsvarende (parallell) befolkningsvekst, men Tromsø ligger noe over Lillehammer. I løpet av perioden er aldri befolkningsveksten i Tromsø negativ, men vi ser at veksten i Lillehammer er negativ flere ganger. Når det gjelder fylkene, ser vi at antall innbyggere endrer seg relativt lite fra år til år, og at veksten ligger rundt null prosent.

Figur 3. Befolkningens bevegelse. Nettoflytting pluss fødselsoverskudd i prosent av befolkningen, ved utgangen av året. TØI-rapport 726/2004.

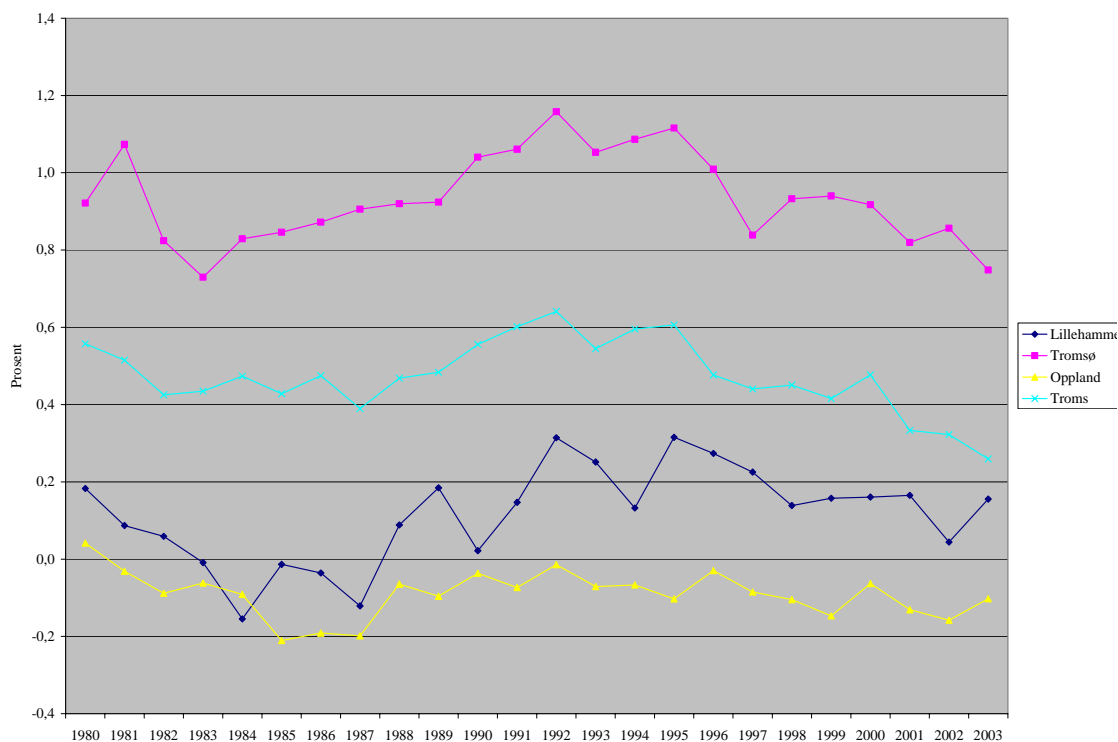


Figur 4 viser fødselsoverskuddet (antall fødte minus antall døde) i prosent av antall innbyggere i den samme perioden. Fødselsoverskuddet viser i en forstand hvilken befolkningsendring vi ville hatt i de ulike regionene *dersom nettoflyttingen* (se Figur 5) *var lik null*, og det er slik sett et uttrykk for hvilket potensial for befolkningsvekst regionene har uten flytting (kan kalles naturlig befolkningsvekst). Fødselsoverskuddet er en funksjon av fødselsrater, dødelighet og aldersfordelingen, og det er i den forstand påvirket både av befolkningens adferd og av 'objektive' forhold som alder. Vi ser at fødselsoverskuddet er vesentlig mer stabilt enn befolkningens bevegelse. Det er ikke så overraskende, all den tid struktur (aldersfordeling) er en vesentlig komponent i fødselsoverskuddet.

Det er store nivåmessige forskjeller i fødselsoverskuddet mellom de ulike regionene. De nivåmessige forskjellene kan delvis forklares med struktur (aldersfordel-

ing), men de kan også skyldes at atferden (dødelighet og fødselsrater) varierer. Figuren viser at Tromsø har en naturlig befolkningsvekst på omtrent 1 prosent i året, men at fødselsoverskuddet har avtatt noe mot slutten av perioden. Fødselsoverskuddet i Lillehammer er så vidt positivt, noe det har vært siden slutten av 1980-tallet. I perioden rundt OL, og litt etter, var fødselsoverskuddet i Lillehammer på sitt høyeste. Fødselsoverskuddet i Troms fylke ligger omtrent på 0,5 prosent årlig, mens det er svakt negativt for Oppland fylke.

Figur 4. Fødselsoverskudd i prosent av antall innbyggere. TØI-rapport 726/2004.



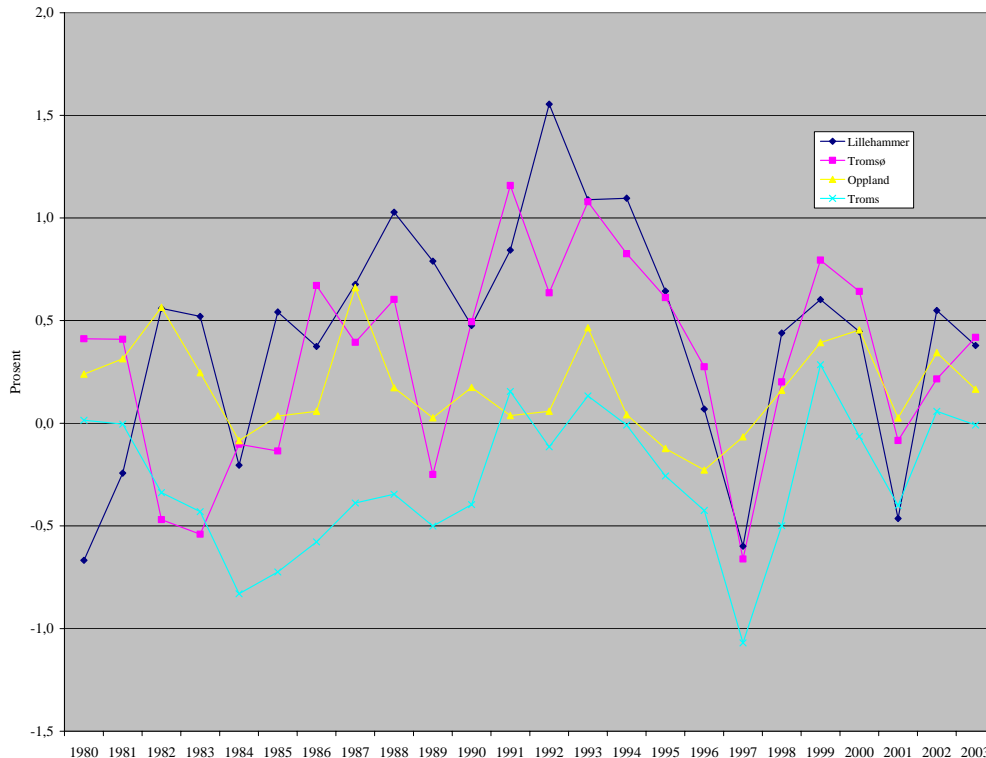
Fødselsoverskuddet er altså et uttrykk for hvilken befolkningsvekst man ville hatt dersom det ikke var noen flytting eller, mer generelt, dersom nettoflyttingen var null. Når man legger til nettoflyttingen, får man befolkningens bevegelse.

Figur 5 viser nettoflyttingen, målt som innflytting minus utflytting i prosent av antall innbyggere. Positive tall viser at det flytter flere inn til regionen enn ut, og omvendt. Vi ser at nettoflyttingen svinger vesentlig mer enn fødselsoverskuddet. Nettoflyttingen til Troms svinger, men er i hovedsak negativ. For Opplands del svinger flyttingen mindre, men den er i hovedsak svakt positiv. Befolkningens flytteaktivitet bidrar således til å jevne ut forskjellene i fødselsoverskudd mellom de to fylkene, og dermed til å forklare at befolkningsveksten (Figur 2) i Oppland og Troms er omtrent lik gjennom perioden.

For Lillehammers og Tromsøs del er forholdet noe annerledes. Nettoflyttingene svinger fra år til år i kommunene, og generelt, men med noen enkelte unntak, er

det en positiv flyttebalanse i begge disse kommunene. Nivåmessig er heller ikke forskjellene vesentlige, selv om svingningene for Lillehammers del var svakere enn i Tromsø gjennom slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet, altså rundt OL-arrangementet.

Figur 5. Nettoflytting i prosent av antall innbyggere. TØI-rapport 726/2004.



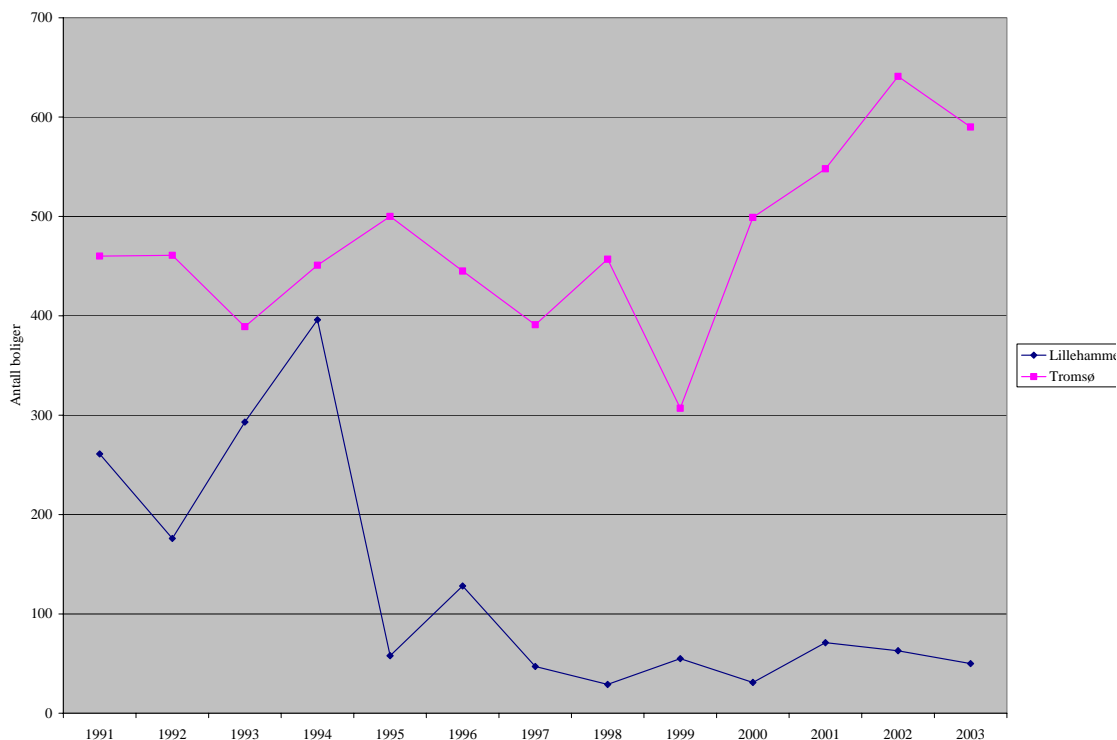
Generelt har befolkningsutviklingen, både i Lillehammer og i Tromsø, vært positiv siden 1980. For Lillehammers var det et par enkelte år på 1990-tallet, blant annet rett etter OL, en svak nedgang i antall innbyggere. Når denne utviklingen dekomponeres på fødselsoverskudd og nettoflyttinger, ser vi at nettoflyttingene varierer sterkt fra år til år i begge kommuner, og selv om de i hovedsak er positive i begge kommuner, er det vanskelig å spore store forskjeller generelt. Den sterkere veksten i Tromsø enn i Lillehammer kan derfor i stor grad forklares med et høyt fødselsoverskudd. Dette kan igjen forklares med at Tromsø har en mer gunstig aldersfordeling, noe som kan skyldes at Tromsø er mer urban enn Lillehammer, at Tromsø er større og at Tromsø har et eget universitet. Tromsø trekker til seg innbyggere fra hele Nord-Norge, og til dels også fra resten av landet.

3.1.3 Boligmarkedet

Befolkningsutviklingen i vekstkommuner må møtes med vekst i antall bygde boliger. Boligbyggingen kan dermed sees som et uttrykk for om en kommune er en presskommune. I Figur 6 vises antall bygde boliger per år i Tromsø og Lille-

hammer. Vi ser at Tromsø ligger høyere enn Lillehammer i hele perioden, men at det i tilknytning til Lillehammer-OL var en kraftig økning i antall boliger i Lillehammer.

Figur 6. Boligbygging. Antall boliger pr år. TØI-rapport 726/2004.

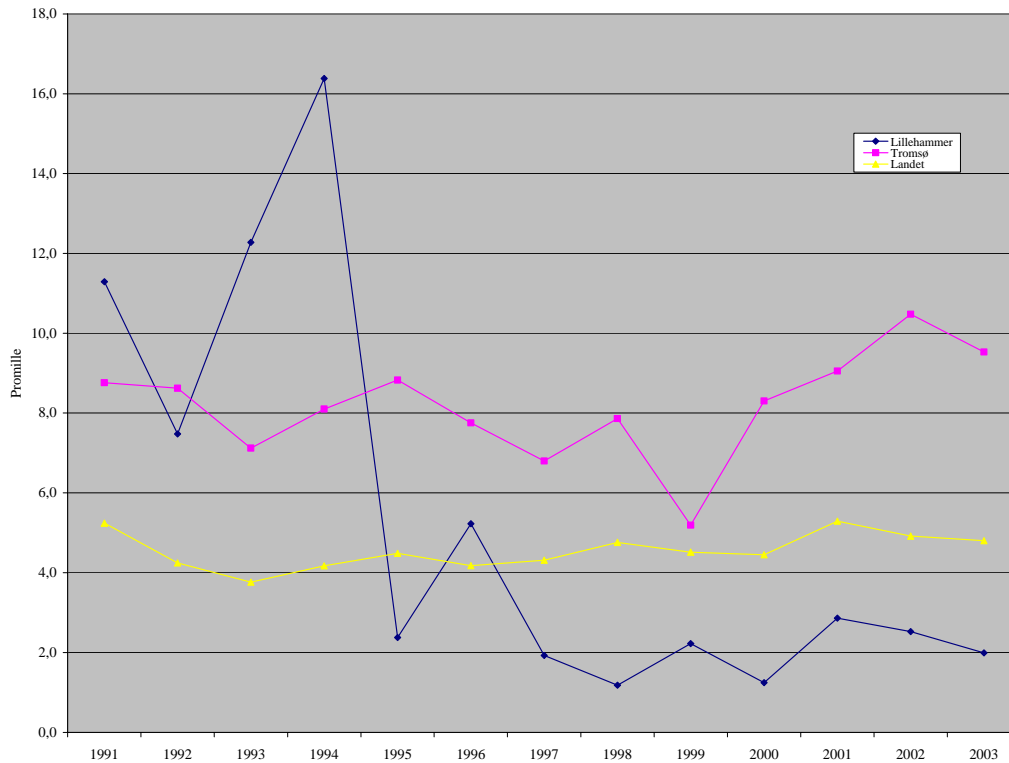


Samtidig viser figuren at antall boliger som ble bygget i Lillehammer sank kraftig etter at OL ble arrangert, og at antallet sank til et svært lavt nivå etter lekene. Vi har ikke data for antall boliger bygget før 1991. I forbindelse med at det var et generelt krakk på boligmarkedet på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet, tror vi at den 'normale' boligbyggingen i Lillehammer sannsynligvis ikke var så lav som etter OL. Figur 7, som viser boligbyggingen i promille av befolkningen, illustrerer derfor OL-effekten i Lillehammer bedre. I forbindelse med OL var det behov for å forsere boligbyggingen, i det boliger blant annet ble benyttet til å huse aktive, ledere, arrangører og tilskuere. Dette resulterte i en kraftig ekspansjon i boligbyggingen per innbygger. Kraget i boligmarkedet i Lillehammer kan, på den måten, hevdes å ha blitt utsatt til etter OL. Lillehammer hadde, etter OL, fortsatt netto tilflytting de fleste år, selv om det noen år på nittitallet var negativ tilflytting til kommunen. Disse to forholdene bidrar til å forklare den negative utviklingen i boligbyggingen.

Figur 7 viser også at boligbyggingen på Lillehammer, målt per innbygger, sank fra et nivå til dels betydelig over landets før OL, til et nivå under landets etter OL. I Tromsø har, derimot, boligbyggingen per innbygger ligget godt over gjennomsnittet for landet gjennom hele perioden etter 1990. Dette er også et uttrykk for at

utviklingen i Tromsø styres av andre forhold enn enkelttiltak, og at Tromsø må sees på som et vekstområde også når det gjelder antall boliger. Gjennom 1990-tallet har antall boliger bygget i Tromsø per år variert mellom på det laveste 300 (i 1999) og på det høyeste 600 (2002 og 2003) boliger.

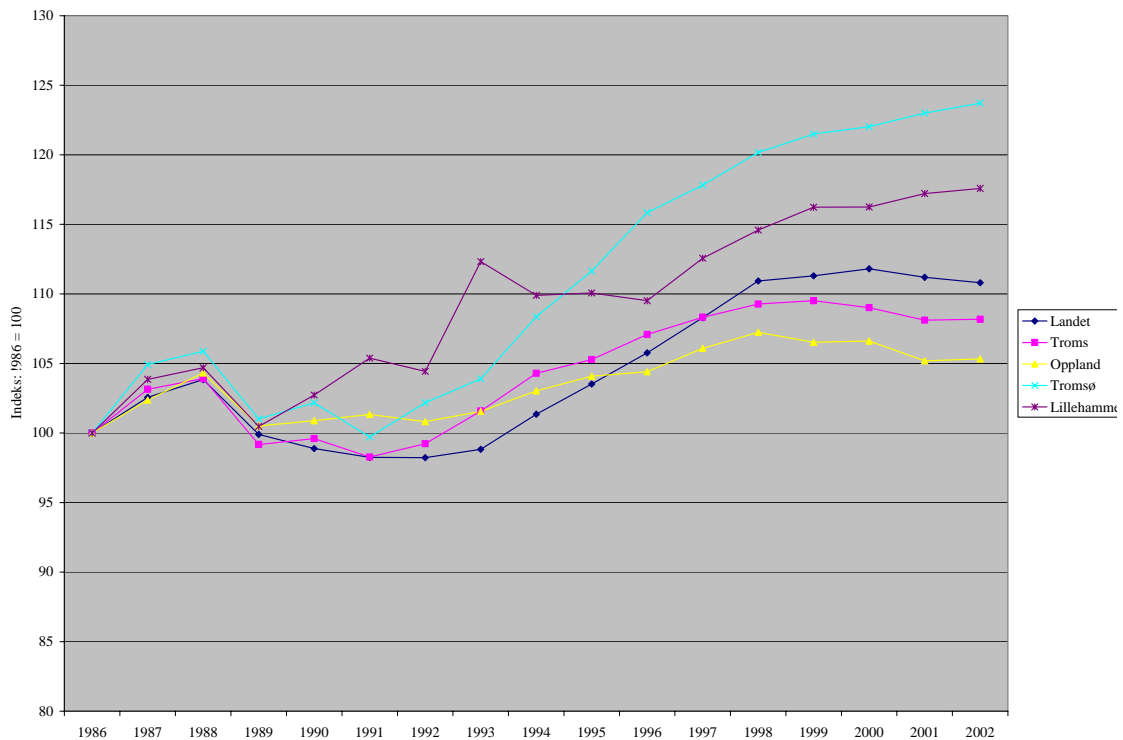
Figur 7. Boligbygging i promille av antall innbyggere. TØI-rapport 726/2004.



3.1.4 Sysselsetting og næringsfordeling

Figur 8 viser sysselsettingsutviklingen siden 1980, der antall sysselsatte i 1980 er satt lik 100. Generelt bærer alle områdene som er tatt med i figuren preg av at det var en høykonjunktur fram til 1988, og at lavkonjunktoren satt inn fra 1989. Sysselsettingen var, fram til 1993-1994, relativt lav, og det har vært en vekst i sysselsettingen etter dette. Konjunkturuomslaget kom tidligere, og var raskere, i Tromsø enn i resten av landet, og sysselsettingen har siden 1991 vokst betydelig mer i Tromsø enn landet totalt. Troms og Oppland fylker merket nedgangen fra 1989 av noe mindre enn landet totalt, men veksten etter 1993-1994 har vært svakere enn veksten i landet.

Figur 8. Sysselsettingsutvikling. 1986 = 100. TØI-rapport 726/2004.



Figur 8 viser også en helt klar OL-effekt i Lillehammer. Selv om denne kommunen var med på nedgangskonjunktens begynnelse i 1989, førte OL-investeringene og annen aktivitet knyttet til OL til en betydelig sysselsettingsvekst fram til 1993. Veksten i Lillehammer skjedde altså på tross av at landet, generelt sett, var inne i en lavkonjunktur sysselsettingsmessig i denne perioden og kan klart føres tilbake til investeringene i tilknytning til OL-arrangementet. Det mer interessante skjer fra 1994 av. Sysselsettingen i Lillehammer gikk tilbake fra 1993 til 1994. Den kontraktive effekten av å avslutte arrangementet var dermed større enn effekten av selve arrangementet, som tross alt ble gjennomført i 1994⁶. Fra 1994 til 1996 gikk sysselsettingen i Lillehammer noe tilbake, trass i sysselsettingsvekst i resten av landet. Etter 1997 har sysselsettingsveksten i Lillehammer vært omtrent som i Tromsø. Dette tyder på at Lillehammer ikke klarte tilpasse seg det høye sysselsettingsnivået man hadde i forbindelse med OL. De sterke argumentene for at OL skulle ha langsiktige og dynamiske effekter for sysselsettingsutviklingen i området også etter OL, kan derfor til en viss grad sies å ha blitt tilbakevist av den faktiske utviklingen. Det virker nesten som at Lillehammers likevekts-vekstbane, dersom vi kan kalle den for det, er mer eller mindre upåvirket av arrangementet. Man kan naturligvis spekulere i om sysselsettingen i Lillehammer i dag ville vært lavere eller høyere dersom OL ikke ble arrangert.

⁶ Sysselsettingen ble telt i november dette året, og dermed ble ikke sysselsettingseffekten av OL-arrangementet registrert

Det er vanskelig å tenke seg hvordan Lillehammer ville utviklet seg dersom OL ikke ble arrangert. Selve ekspansjonen i forkant av OL var, naturlig nok, av midlertidig karakter, slik at man måtte forvente en viss sysselsettingsreduksjon etter arrangementet. Det merkelige er at reduksjonen varte i tre år. Dette gir et inntrykk av at arrangementet i beste fall har hatt svært små, langsiktige sysselsettings-effekter, og i verste fall har påvirket den langsiktige sysselsettingsutviklingen i Lillehammer-regionen negativt.

Tabell 3. Sysselsatte fordelt på næringer 2002. Landets fordeling = 100. TØI-rapport 726/2004.

	Tromsø	Troms	Lillehammer	Oppland	Landet: % av total
Primærnæringer, inkl bergverk, olje og gass	46	117	40	155	5,2
Næring og nytelsesmidler	92	133	58	86	2,5
Bekledningsindustri	70	76	290	202	0,3
Trelast og møbler	17	26	7	173	1,5
Forlag og grafisk	68	60	69	75	1,4
Annen industri, kraft- og vannforsyning	36	45	67	110	8,6
Bygg og anlegg	97	97	118	119	6,9
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	103	94	112	98	17,3
Transport, post og tele	112	105	67	73	7,2
Forretningsmessig, finansiell, eiendom, FoU	91	68	86	55	12,5
Privat tjenesteyting ellers	86	75	132	96	7,0
Offentlig tjenesteyting	138	139	123	109	29,5
Prosent av total	1,6	3,3	0,6	3,6	2,25 mill

Kilde: PANDA

Konjunkturmessige svingninger, som dem som framgår av Figur 8, er helt vanlige. Utviklingen kan bli forskjellig i ulike deler av landet, avhengig blant annet av forskjeller i næringssammensetting (se Tabell 3). Noen næringer, spesielt de konkurranseutsatte, er følsomme for utviklingen i internasjonale priser og valutakurser. Andre næringer, ofte skjermede, kan være følsomme for endringer i inntekt og privat konsum. Offentlig sektor har, tradisjonelt, vært stabiliserende i den forstand at virksomheten i større grad har vært påvirket av andre forhold enn konjunktursvingningene. Dette gjelder også for næringer som er sterkt politisk regulert, som for eksempel landbruket. Forskjellige regioner har forskjellig miks av næringer, og koplingene mellom næringer varierer. Det er blant annet dette som gjør at konjunktorene svinger forskjellig i ulike deler av landet.

Tabell 3 viser hvordan sysselsettingen fordelte seg på næringer i 2002. Her er andelen sysselsatt i en region indeksert i forhold til tilsvarende nærings andel av sysselsettingen på nasjonalt nivå. Nevneren i brøken er altså den andelen som står helt til høyre i tabellen, mens telleren utgjøres av tilsvarende andel i den aktuelle

kommunen (fylket). Relativt *mange* sysselsatte i en næring betyr at det er en høyere andel sysselsatte i kommunen enn nasjonalt (indeksen er større enn 100), mens relativt *få* betyr at det er en lavere andel sysselsatte i kommunen enn nasjonalt (indeksen er lavere enn 100). Vi ser helt til høyre i tabellen at det er vesentlig forskjell på hvor store de ulike næringene er i landet, målt som prosent av sysselsettingen.⁷ Dette skyldes at vi, både for industriens og for privat tjenesteytings del, har valgt en relativt disaggregert inndeling. Industrien samlet sysselsetter drøyt 14 prosent av alle i Norge, mens privat tjenesteyting (ekskludert bygg og anlegg) samlet sysselsetter omtrent 43 prosent. Generelt vil indeksene i tabellen i utgangspunktet vise større variasjon for små næringer enn for store, og for små regioner enn for store.

Næringsstrukturen i Lillehammer og Tromsø er egentlig ikke så veldig forskjellig. Det er relativt få sysselsatte i primærnæringene i begge kommunene. I industrien har Lillehammer relativt mange sysselsatte innenfor bekledningsindustri, men dette er en liten næring. Når det gjelder bygg og anlegg, er sysselsettingsandelen i Lillehammer noe høyere enn i Tromsø, som har en sysselsetting i denne sektoren omtrent på landsgjennomsnittet. Innenfor varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet er sysselsettingsandelen i Lillehammer høyere enn i Tromsø, som ligger på landsgjennomsnittet. Dette kan henge sammen med at det var en utbygging innenfor denne sektoren i Lillehammer i forbindelse med OL i 1994, og at aktiviteten fortsatt er holdt oppe i denne næringa. Den relativt høye sysselsettingen innenfor transport, post og tele i Tromsø kan skyldes at Tromsø, i større grad enn Lillehammer, er et infrastrukturknutepunkt, blant annet med flyplass og ferjer. Innenfor næringa privat tjenesteyting ellers er det også relativt høy sysselsetting i Lillehammer, mens sysselsettingen i Tromsø ligger noe under landsgjennomsnittet. Det er relativt mange sysselsatte innenfor offentlig tjenesteyting i begge kommuner, noe som henger sammen med at både Lillehammer og Tromsø er fylkeshovedsteder med fylkesadministrasjoner, og regionhovedsteder med blant annet universitet og høgskole, og med forsvarsaktiviteter.

Begge kommunene har en bypreget næringsstruktur, med relativt mange sysselsatte innenfor ulike deler av privat tjenesteyting og innenfor offentlig tjenesteyting. Industrien og primærnæringene sysselsetter til dels betydelig færre enn landsgjennomsnittet. Næringsstrukturen i Troms likner mer på strukturen i Tromsø, enn næringsstrukturen i Oppland likner på Lillehammers. Dette kan forklares dels med at Tromsøs andel av sysselsettingen i Troms er vesentlig høyere (nesten halvparten) enn Lillehammers andel av sysselsettingen i Oppland (omtrent 20 prosent), dels med at næringsstrukturen i Troms i større grad enn i Oppland preges av offentlig sektor. Oppland er noe mer industripreget og har høyere sysselsettingsandel innenfor bygge- og anleggsvirksomhet enn Troms.

Framover vil potensialet for næringsutvikling i en region avhenge av en rekke forhold. Eksogene forhold, som endrede konkurranseforhold, prisendringer, kon-

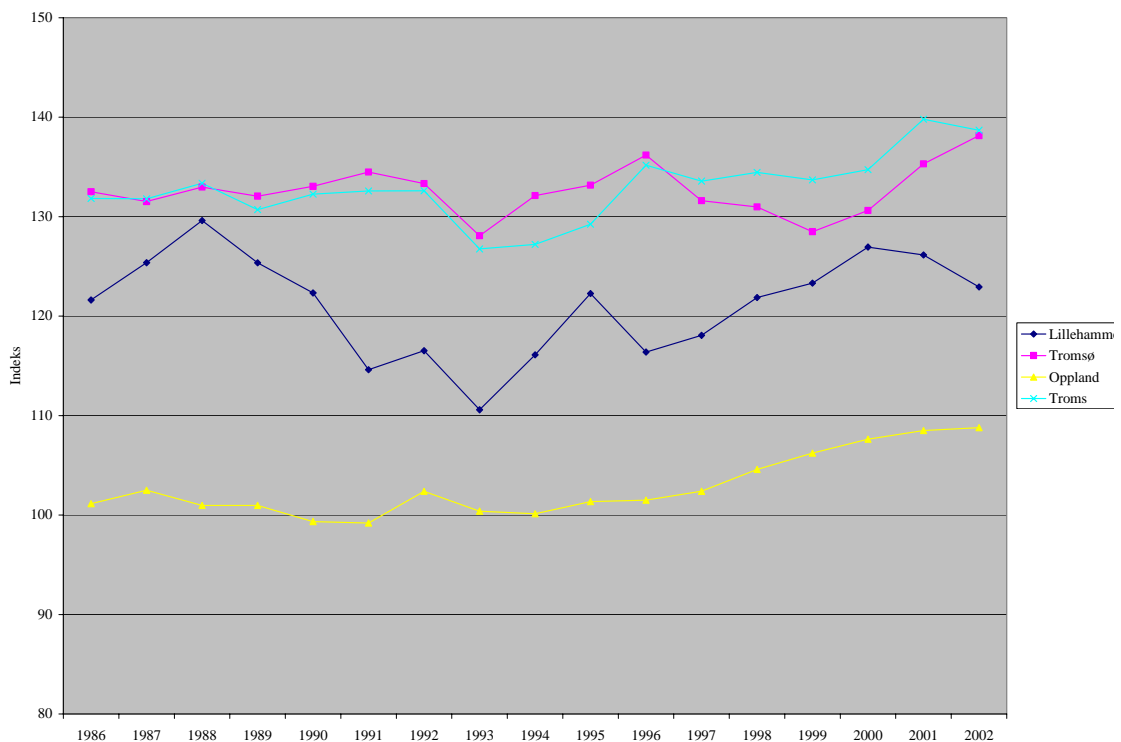
⁷ Summen inkluderer sysselsetting som ikke er fordelt på ordinære næringer og som har ukjent næringstilknytning, anslagsvis 1,1 prosent av totalen

junktursvingninger, endret statlig politikk og ressursbruk osv er av stor betydning for framtidig utvikling. Effektene vil avhenge blant annet av hvilke strukturelle forhold det er i regionene. Sterkt konkurranseutsatte næringer vil påvirkes av endringer i priser, kostnader og konkurranseforhold ellers. For mange konkurranseutsatte næringer vil endringer i valutakursen være av stor betydning. Endringer i den makroøkonomiske politikken kan ha stor betydning for mange næringer, både konkurranseutsatte og skjermede. Tilsvarende vil også endringer i sektorpolitikker påvirke næringsutviklingen. Selvsagt vil strukturelle endringer i offentlig sektor, enten det gjelder funksjonsfordeling mellom stat, fylke og kommune, kommunestruktur, finansiering av kommuner og fylkeskommuner, privatisering eller delprivatisering av offentlig virksomhet, eller andre politikkendringer, også påvirke næringsutviklingen. Generelt vil endringer i offentlig politikk være mindre markeds- og konjunkturavhengige enn endringer i andre rammebetingelser. Utviklingen i offentlig virksomhet er dessuten mer styrbar enn utviklingen i privat virksomhet. Det vil også være slik at en variert næringsstruktur i mindre grad vil være utsatt for svingninger i rammebetingelsene overfor enkeltbransjer. Enten det er snakk om høy- eller lavkonjunkturer, vil arbeidsledighet og inntektsnivå i regionen påvirkes, slik at også virksomhet som betjener den lokale befolkning påvirkes av svingninger i konjunktorene. Tilsvarende påvirkes inntektsnivået av endringer i statlig politikk, for eksempel av skatteendringer, noe som dermed påvirker lokal virksomhets inntekspotensial.

Egenskaper ved regionens aktører, dvs ved næringsliv, befolkning, myndigheter og utdanningsinstitusjoner, eller endogene forhold, kan virke stabiliserende på konjunkturutviklingen. Blant annet vil aktørenes evne til å samarbeide, og de muligheter aktørene gis til å utvikle nettverk gjennom blant annet offentlig innsats, påvirke utviklingen. Tilrettelegging for nyskaping og innovasjon, og utvikling av ny virksomhet, vil kunne bidra til å redusere negative utviklingstrekk i tradisjonelle næringer og offentlig sektor. Spesielt kan store tiltak som OL, som krever kompetanse og leveranser på en rekke områder, fungere som en katalysator for videre utvikling også etter arrangementet. Tromsøs størrelse, samt lokaliseringen av institusjoner som Universitetet i byen, er forhold som kan bidra til å øke potensialet for å kunne utnytte OL som en katalysator for langsiktig vekst i næringslivet.

For illustrasjonens skyld vil vi kort se på den langsiktige utviklingen i offentlig virksomhet. Figur 9 viser utviklingen i sysselsettingen i offentlig sektor i Lillehammer og Tromsø (samt i fylkene), sett i forhold til utviklingen i offentlig sektor i hele landet. Sysselsettingsandelen i offentlig (statlig, fylkeskommunal og kommunal) virksomhet i landet som helhet er satt lik hundre for hvert år. Figuren viser at sysselsettingsandelen i offentlig sektor er høyere enn i hele landet både i Lillehammer og Tromsø gjennom hele perioden. Dette henger blant annet sammen med at begge er bykommuner, samt at de er fylkeshovedsteder. Andelen er høyere i Tromsø enn i Lillehammer. Dette skyldes dels at Tromsø også er en landsdels-hovedstad, med ytterligere offentlige funksjoner sammenliknet med Lillehammer, men det henger sannsynligvis også sammen med at det generelt er flere sysselsatt i offentlig sektor i Nord-Norge enn i resten av landet (se NOU 2004:2).

Figur 9. Offentlig sysselsetting i prosent av total. Indeks: Landets andel = 100. TØI-rapport 726/2004.



Over tid viser utviklingen variasjoner i sysselsettingsandelen. Disse variasjonene kan skyldes *enten* at sysselsettingen i privat virksomhet øker (går ned) *eller/og* at antall sysselsatte i offentlig sektor øker (går ned), sammenliknet med i landet totalt. Den relativt sterke reduksjonen i offentlig sektors relative betydning i Lillehammer skjedde samtidig med forberedelsene til OL i 1994, og med den motkonjunkturpregede ekspansjonen kommunen hadde i sysselsettingen totalt sett i forkant av OL (se Figur 8). Det var altså privat sektor som ekspanderte i forkant av OL. Tilsvarende ser vi at den relative betydningen av offentlig sektor i Lillehammer økte i etterkant av OL, da sysselsettingen totalt sett ikke vokste i kommunen. Sysselsettingsandelen i offentlig sektor i Tromsø har, gjennom 1990-tallet, ligget drøyt 30 prosent over landsgjennomsnittet (med en viss variasjon). Mot slutten av perioden ser vi en tendens til vekst i den relative betydningen av offentlig virksomhet for sysselsettingen i Tromsø.

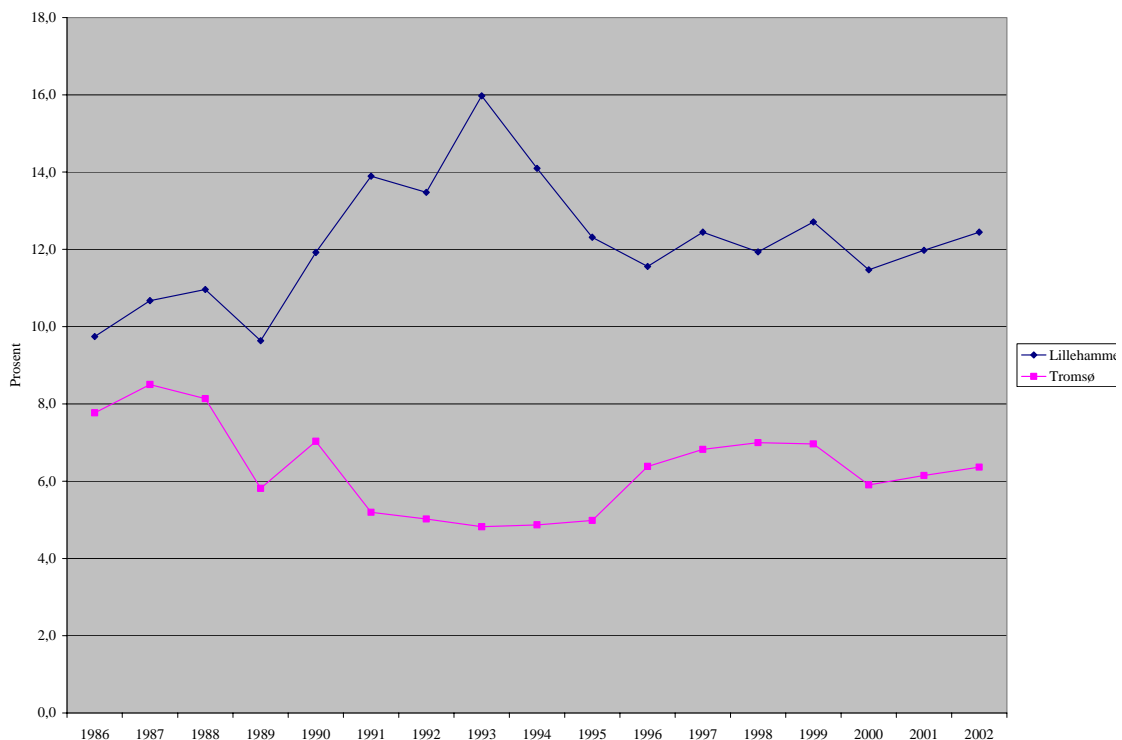
3.1.5 Forholdet mellom befolkning og næring: Kort om arbeidsmarkedet

Ovenfor har vi pekt på trekk ved befolknings- og næringsutvikling og –struktur i Lillehammer og Tromsø. Befolkningen tilbyr arbeidskraft, mens næringslivet (inkludert offentlig sektor) etterspør arbeidskraft i arbeidsmarkedet. For illustra-

sjonens skyld har vi tatt med et par figurer som illustrerer utviklingen på arbeidsmarkedet i de to kommunene.

Det er ikke nødvendigvis balanse på arbeidsmarkedet i hver kommune, siden man godt kan bo i en kommune og jobbe i en annen, dvs pendle. Figur 10 viser nettoppendlingen, målt som antall arbeidsplasser (dagbefolkning) minus antall yrkesaktive (nattbefolkning), inn til hver av kommunene. Begge kommuner har, i kraft av å være senterkommuner, positiv nettoppendling gjennom hele perioden. Vi ser at nettoppendlingen til Lillehammer er høyere enn til Tromsø. Det henger blant annet sammen med at befolkningen i Tromsø utgjør en større andel av befolkningen i sitt nærområde, at det er relativt flere i yrkesaktiv alder i Tromsø, og at avstandene mellom Tromsø og befolkningen i kommunene rundt er større. Folk bosetter seg altså, gjennom tilflytting, i større grad i Tromsø enn i Lillehammer. I tillegg vil en rekke studenter være registrert bosatt et annet sted enn i Tromsø, men disse er verken med i tallene for arbeidsplasser eller yrkesaktive, dersom de ikke er registrert sysselsatt. Dersom de derimot har en jobb, og fyller kriteriene for å bli registrert sysselsatt, vil de blir regnet med som en del av dagbefolkningen (altså bidra til å øke innpendlingen). Sannsynligvis vil derfor nettoppendlingen til Tromsø være noe mindre enn figuren viser.

Figur 10. Nettoppendling i prosent av sysselsetting. TØI-rapport 726/2004.



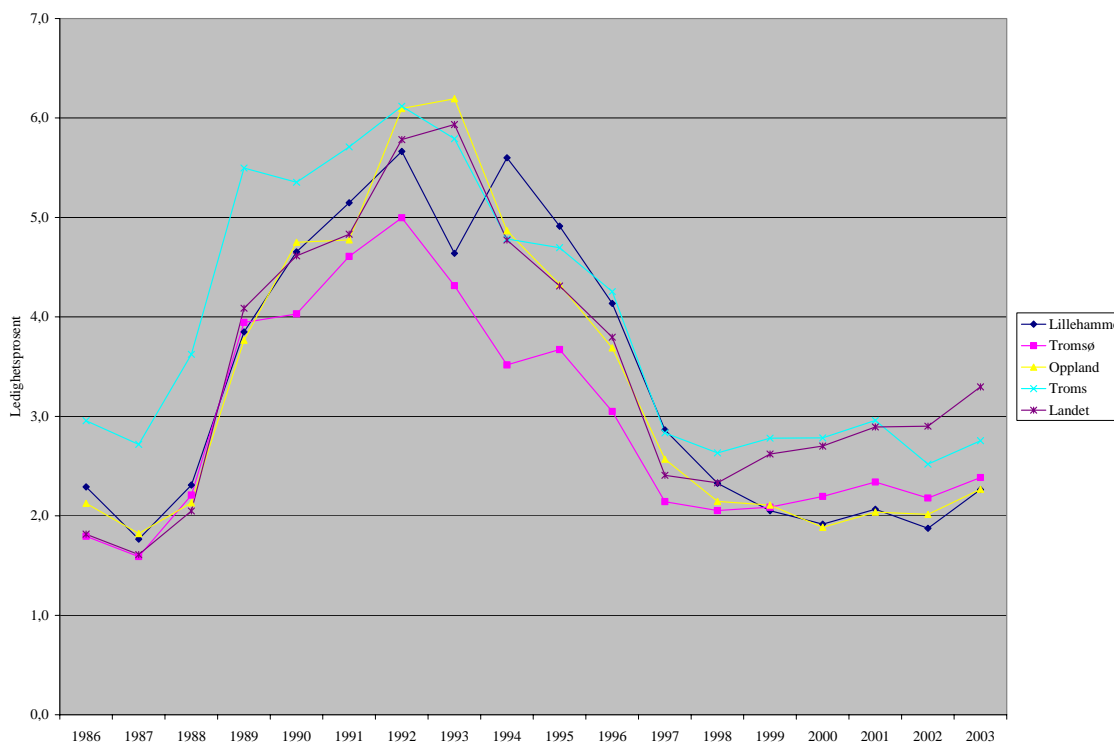
Figuren viser igjen OL-effekten i Lillehammer, fra omtrent 1989 av. Nettoppendlingen til Lillehammer øker samtidig med ekspansjonen i sysselsettingen i kommunen, den høye boligbyggingen og den økte tilflyttingen på begynnelsen av

1990-tallet. Etter OL sank nettoppendlingen igjen, før den stabiliserte seg på et noe høyere nivå enn før OL.

I Tromsø er nettoppendlingen preget av lavkonjunkturen på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet, og pendlingen tar seg ikke opp før man har kommet relativt langt inn mot midten av 1990-tallet: Det synes som om nettoppendlingen til Tromsø har stabilisert seg på et noe lavere nivå mot slutten av perioden, enn nivået på begynnelsen av perioden. Dette kan henge sammen med den sterke tilflyttingen til Tromsø.

Nedenfor presenterer vi arbeidsledighetsutviklingen på to forskjellige måter. I Figur 11 viser vi hvordan arbeidsledigheten, målt i prosent av arbeidsstyrken, har utviklet seg siden 1986. Vi ser den sterke økningen i lavkonjunkturperioden, samt at arbeidsledigheten i Tromsø ligger under både Lillehammer og hele landet gjennom perioden.

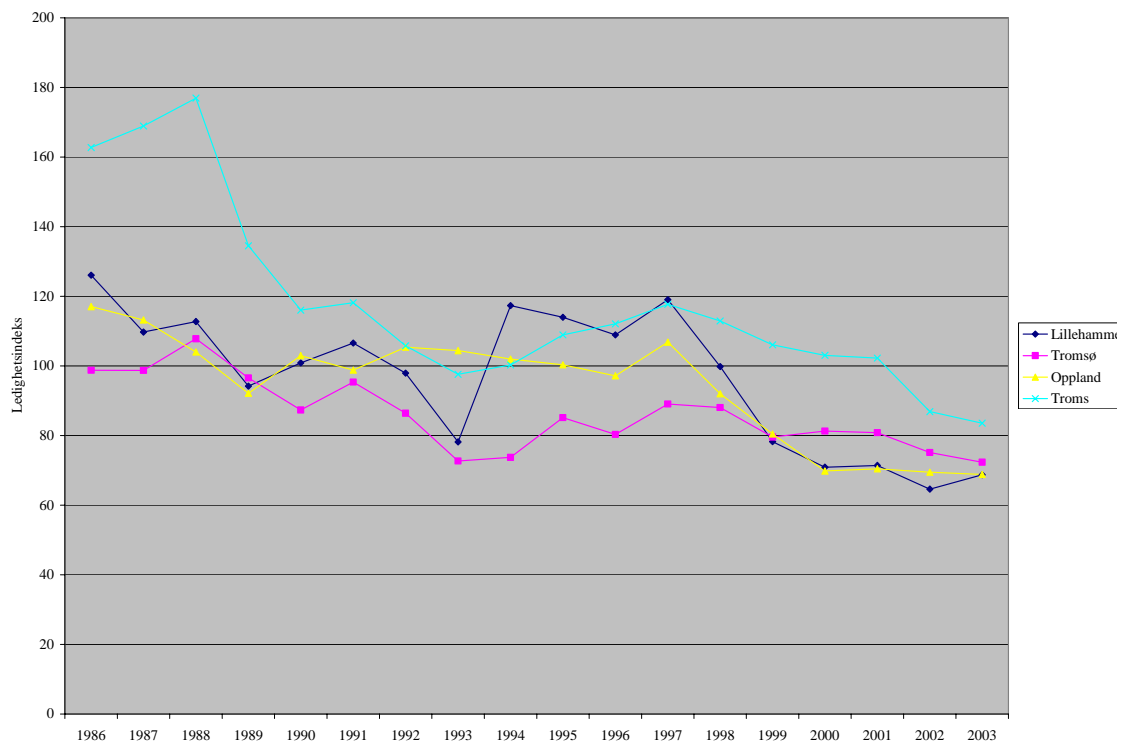
Figur 11. Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken. TØI-rapport 726/2004.



Figur 12 illustrerer de regionale forskjellene tydeligere, ved at vi måler i forhold til utviklingen i hele landet. Vi ser at ledigheten i Tromsø ligger lavere enn i landet som helhet gjennom hele perioden, bortsett fra i ett enkelt år (1988). Dette henger sammen med egenskaper ved næringsstrukturen i Tromsø, og at Tromsø er

et vekstområde i hele perioden. Igjen ser vi at utviklingen i ledigheten i Lillehammer er preget av OL-arrangementet. Ledigheten var nivåmessig over landsgjennomsnittet noen år før OL. Det sankt til et nivå rundt landsgjennomsnittet i forkant av OL, og ytterligere til et nivå betydelig under landet i året før OL. I 1994 steg ledigheten igjen til gamle høyder. Det interessante med Lillehammer er at ledigheten har sunket vesentlig siden 1997, målt i forhold til det nasjonale nivået. Dette kan tyde på at Lillehammer har kommet over OL-sjokket, og at kommunen nå har funnet et nytt, stabilt og lavere ledighetsnivå, som til og med ligger under nivået i Tromsø.

Figur 12. Arbeidsledighet. Indeks: Landets ledighetsprosent = 100. TØI-rapport 726/2004.



3.1.6 Avslutning: Effekter av OL og utfordringer for Tromsø

Gjennomgangen ovenfor av enkelte indikatorer for samfunnsutviklingen i Lillehammer og Tromsø i den foregående 10-25-årsperioden viser noen mulige effekter av OL i Lillehammer, noe som kan bidra til å gi Tromsø noen første innspill i forhold til deres mulige arrangement i 2014.

Vi vil først peke på at det er visse strukturelle likhetstrekk, samtidig som det er visse forskjeller, mellom Lillehammer og Tromsø. De viktigste forskjellene er knyttet til at Tromsø er vesentlig *større* enn Lillehammer, og at Tromsø er et landsdelssenter som har hatt sterk befolknings- og sysselsetningsvekst i mange år.

Den sterke veksten i Tromsø kan, på mange måter, knyttes opp mot utbyggingen av universitetet og andre offentlige institusjoner i byen. På den måten har Tromsø, gjennom offentlig styring, blitt bygget ut til å bli hovedstaden i Nord-Norge. Denne utbyggingen har forutsatt bruk av offentlige midler, men at mye av selve utbyggingen har vært gjennomført av private entreprenører. Samtidig har styringen av Tromsøs senterfunksjoner bidratt til en sterk vekst i befolkningen, gjennom innflytting og ved høye fødselstall, og dermed også til vekst innenfor personrettet tjenesteproduksjon. Alt i alt har Tromsø en aldersstruktur som likner på strukturen i norske storbyområder, med relativt mange i yrkesaktiv alder, relativt mange barn og relativt få eldre. En slik aldersstruktur forutsetter tilflytting. Lillehammer er en vesentlig mindre kommune, og kommunen har også i mindre grad funksjoner som er knyttet til et landsdelssenter. Næringsstrukturen i de to kommunene likner på hverandre, men Tromsøs størrelse vil sannsynligvis gjøre det lettere å absorbere virkningene av et stort arrangement der enn i Lillehammer.

Gjennomgangen av indikatorene ovenfor viser at OL på Lillehammer sannsynligvis har hatt betydelige effekter for sysselsetting, befolkningsutvikling og næringsutvikling på Lillehammer. I investeringsperioden i forkant av arrangementet økte sysselsettingen i Lillehammer kommune betydelig, både innenfor bygg og anlegg og innenfor ulike former for vare- og tjenesteproduksjon. Dette skjedde samtidig med en generell lavkonjunktur i norsk økonomi, og det bidro til økt innflytting og innpendling til Lillehammer i denne perioden. I tiden etter OL fikk derimot Lillehammer kommune nedgang i sysselsettingen, parallelt med at veksten i andre deler av landet var sterk. Denne nedgangen varte i tre år, før veksten i Lillehammer igjen tok seg opp. Dette illustrerer at strukturelle forhold i utgangspunktet er av stor betydning for langsiktige utviklingstrekk i en kommune, og at de langsiktige utviklingstrekkene i mindre grad påvirkes av store evenementer enn av strukturelle forhold.

Samtidig illustrerer dette at arrangementer som OL kan bidra til å heve veksten i arrangementsregionen og at det er en utfordring lokalt og regionalt å dra nytte av de impulser en får fra arrangementet. Her er det i stor grad opp til lokale og regionale myndigheter, næringsliv og befolkning å utnytte det potensialet arrangementet bidrar til å skape. Problemet er selvsagt at det markedet arrangøren representerer i form av etterspørsel, forsvinner etter at arrangementet er gjennomført, og at de lokale næringsaktørene dermed må finne alternative markeder for å kunne overleve på sikt. OL fører til at regionen tilføres kompetanse på en rekke næringsområder, og denne kompetansen kan, på enkelte felter, representere spisskompetanse det kan finnes alternative markeder for.

Man må også forvente at en del av effektene av OL på Lillehammer har kommet andre deler av mjøsregionen og Oslo til gode. Beregninger utført av Spilling (1994) viser at en god del av innkjøpene i investeringsfasen skjedde fra bedrifter utenfor Lillehammer. OL førte dermed til en ekspansjon også i andre deler av regionen og utenfor regionen.

3.2 Basisalternativ: Utvikling i regionen uten OL

Indikatorene som er drøftet i avsnitt 3.1 illustrerer en del sider ved samfunnsutviklingen i Lillehammer og Tromsø de seinere år. Utviklingen i Lillehammer har vært preget av OL for omtrent alle de indikatorene vi har sett på. Dette illustrerer at OL var et stort tiltak i Lillehammer, og at effektene av OL så absolutt var til stede. Effektene på kort sikt var preget av utbygging og planlegging av OL, som falt sammen med en lavkonjunktur. Etter OL virker det derimot ikke som om arrangementet har hatt vesentlig positiv samfunnsmessig betydning. Tvert om kan det virke som om tiden umiddelbart etter OL har satt et negativt preg på samfunnsutviklingen i Lillehammer for flere indikatorer, selv om vi ikke kan være sikre på dette uten en inngående undersøkelse av effektene. Hvordan utviklingen i Lillehammer ville vært uten OL (det kontrafaktiske problem) kan vi derfor ikke være sikre på.

I motsetning til Lillehammer, har utviklingen i Tromsø vært preget av en relativt kontinuerlig vekst i den perioden vi har sett på. Veksten kan, på mange måter, tilbakeføres til utbyggingen av Tromsø som et regionsenter, med sykehus, universitet, høgskole, fylkeskommunal administrasjon og en rekke statlige institusjoner for øvrig, altså en offentlig styrt utbygging. Utbyggingen har ført til sterkere sysselsettings- og befolkningsvekst enn for landet som helhet, og til en vesentlig sterkere vekst enn i Lillehammer (med OL). Tromsø har med andre ord kommet inn i en positiv vekstspiral, der en sterk offentlig sektor trekker med seg bosetting så vel som sysselsetting i privat virksomhet.

I tiden framover vil utviklingen i Tromsø påvirkes av en rekke forhold, og utviklingen vil selvsagt gå sin gang uavhengig av om OL i 2014 blir lagt til byen eller ikke. For å kunne gjøre noen anslag over hvilke effekter arrangementet vil kunne få, er det nødvendig å drøfte hvordan utviklingen i Tromsø vil kunne bli dersom OL ikke blir arrangert hit. Vi ønsker *ikke* å lage framskrivinger for samfunnsutviklingen i Tromsø uten arrangementet. I tilknytning til beregningene i kapittel 6 vil vi lage et beregningsteknisk utgangspunkt for de effekter av arrangementet vi har regnet på. Der vil vi også omtale generelle forutsetninger for beregningene. Her vil vi nøye oss med å si at utviklingen i Tromsø, og til dels i Troms, vil avhenge av en rekke forhold når det gjelder utviklingen i næringsstruktur, sysselsetting og verdiskapning. Ovenfor har vi pekt på konjunkturenes betydning for utviklingen gjennom den 15-årsperioden vi har lagt bak oss. Tilsvarende vil konjunktursvingninger være av betydning for utviklingen framover, og selvsagt vil effektene av OL påvirkes av konjunkturene slik vi så i Lillehammer. Utviklingen i offentlig politikk, når det gjelder makroøkonomi, skattepolitikk, offentlig kjøp av varer og tjenester, sektorpolitikk og offentlig tjenesteproduksjon og administrasjon, vil være av stor betydning for utviklingen i Tromsø. Dette skyldes blant annet den relativt sterke betydningen offentlig sektor har direkte for sysselsettingen, og indirekte for utviklingen i privat virksomhet, i kommunen. I tillegg vil utviklingen av ulike former for nettverk, blant annet mellom myndigheter, universitet og næringsliv, være viktig for innovasjonsevnen og dermed veksten i Tromsøs økonomi. Generelt vil planlagte offentlige og private (inklusive boligbygging) utbyggingstiltak, samt den generelle infrastrukturutbyggingen (se kapittel 5),

fortsette selv om OL ikke blir lagt til byen. Sist, men ikke minst, vil Tromsøs senterfunksjoner styrkes av en eventuell fortsatt befolkningsvekst, noe som også vil bidra til behov for offentlig og privat tjenesteproduksjon, videre boligbygging osv. Samfunnsutviklingen er med andre ord sammensatt, og effektene av OL kommer i tillegg til effektene av andre utviklingstrekk.

Likevel ønsker vi å presentere de befolkningsframskrivninger Statistisk sentralbyrå (SSB) har laget for Tromsø og Troms. De siste framskrivingene er presentert på www.ssb.no. De tar utgangspunkt i befolkningen per 1. januar 2002⁸. SSBs framskrivninger er laget i flere alternativer, basert på ulike forutsetninger for fruktbarhet, levealder, innenlandsk flyttenivå og nettoinnvandring. For hver av disse fire komponentene er det laget et høgt (H), et middels (M) og et lavt (L) alternativ, i tillegg til et nullalternativ (0). Alternativene er presentert med bokstavkombinasjoner på følgende måte:

FLIN

Her er rekkefølgen F fruktbarhet, L forventet levealder, I innenlandsk flyttenivå og N nettoinnvandring. Kombinasjonen MMMM angir at hver av de fire komponentene er presentert i et middels alternativ, mens MM00 angir middels fruktbarhet og levealder, og null flyttinger og null nettoinnvandring. For *fruktbarhet* ansås SFT (Samlet FruktbarhetsTall) i tre alternativer, der det midlere forutsetter at det gjennomsnittlig fødes 1,8 barn per kvinne over tid. Den forventede *levealderen* vil gradvis stige framover i alle alternativer, og at det vil bli en gradvis utjevning i levealder mellom kjønnene over tid. Innenlandske *flyttinger* er basert på at gjennomsnittlig antall flyttinger vil avta noe over tid i alle alternativer. Det regionale flyttemønsteret er koblet opp mot flyttemønsteret i tidligere perioder; som i 1990 til 1995 (L), som i 1990 til 2001 (M) og som i 1996 til 2001 (H). L representerer her flyttemønsteret i en nasjonal lavkonjunkturperiode, H i høykonjunktur, mens M er gjennomsnittlige flyttinger i lav- og høyalternativet. Det er også beregnet et alternativ som må oppfattes som svært urealistisk, men som illustrerer utvikling uten flyttinger. Tilsvarende er det laget tre alternativer for nettoinnvandring (5.000, 10.000 og 15.000 per år), samt et nullalternativ. Vi viser for øvrig til www.ssb.no for en nærmere gjennomgang av forutsetningene for framskrivingene. Nedenfor presenterer vi utvalgte kombinasjoner av alternativer for Tromsø og Troms fylker, koplet mot befolkningsutviklingen historisk.

Figur 13 viser at befolkningen i Tromsø vil fortsette å vokse i tiden fram mot år 2020. Forskjellen mellom det høyeste og laveste alternativet i år 2020 vil være omtrent 7.000 innbyggere. Dersom vi sammenlikner med middelalternativet (MMMM), ser vi at

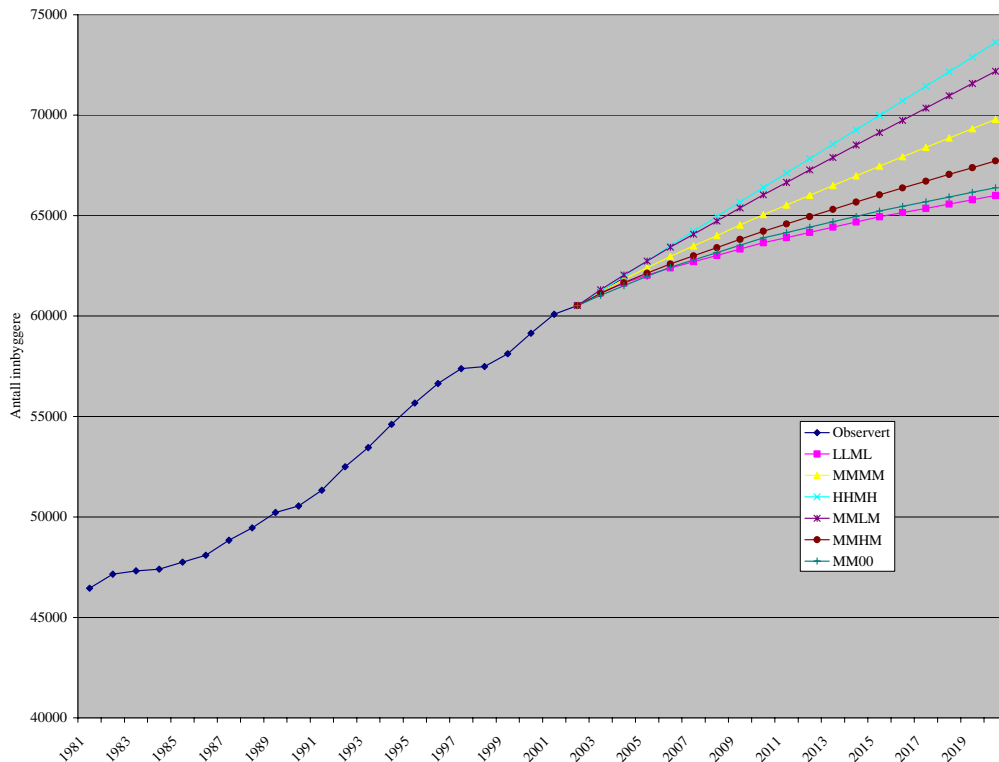
- Alternativet med lav fruktbarhet, lav forventet levealder og lav innvandring (LLML) fører til svakest befolkningsutvikling.

⁸ Tallene for befolkning som er presentert tidligere i kapittelet tar utgangspunkt i befolkningen 31/12. Det betyr at tallene for 1. januar 2002 etter SSBs definisjoner er de samme som tallene for 31/12 2001 slik de er brukt tidligere

- Alternativet med null flyttinger og null innvandring (MM00) vil også gi svak befolkningsvekst.
- Alternativet med innenlandske flyttinger som i høykonjunktur (MMHM) vil også gi en noe svakere befolkningsvekst, mens alternativet med flyttinger som i lavkonjunktur (MMLM) gir en noe høyere befolkningsvekst.
- Alternativet med høy fruktbarhet, høy forventet levealder og høy innvandring (HHMH) gir sterkest befolkningsvekst.

Kulepunktene viser at fruktbarhet, dødelighet og innvandring er de demografiske faktorer som påvirker befolkningsutviklingen i Tromsø partielt sterkest. Med innenlandske flyttinger som i en nasjonal høykonjunktur, vil befolkningsutviklingen bli svakere enn dersom man flytter som i en lavkonjunktur.

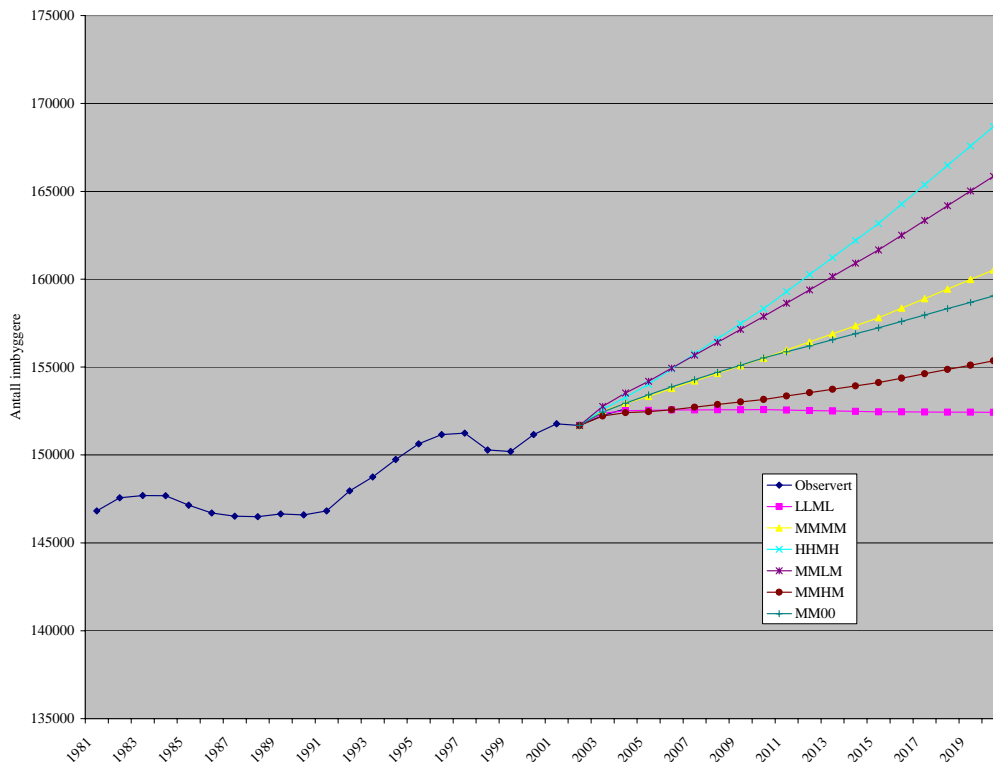
Figur 13. Befolkningsframskrivninger for Tromsø kommune. TØI-rapport 726/2004.



Utviklingen i hele Troms er noe mer sammensatt enn for Tromsøs vedkommende. Det skyldes at Troms fylke omfatter en rekke regiontyper, fra regionhovedstaden Tromsø til mer perifert beliggende kommuner, som kan være preget av forgubbing og fraflytting. De fleste alternativer viser likevel befolkningsvekst i fylket fram mot år 2020. Unntaket er alternativet med lav fruktbarhet, lav forventet leve-

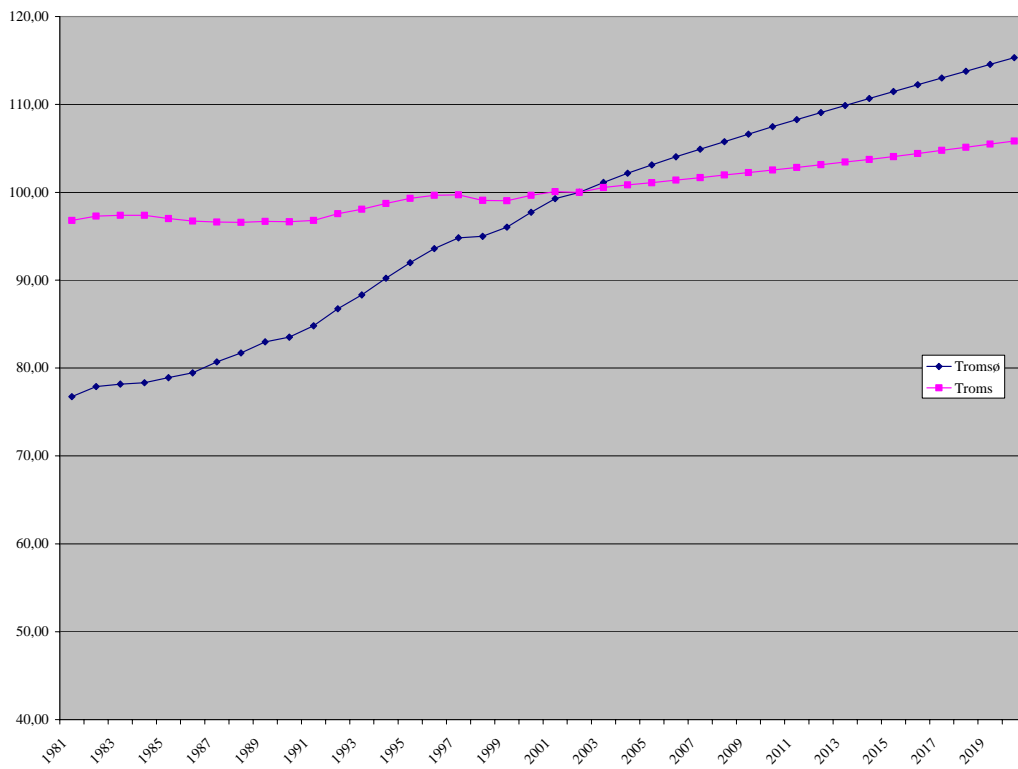
alder og lav innvandring (LLML), der befolkningen holder seg omtrent som ved starten av perioden (en nedgang på omtrent 200 personer).

Figur 14. Befolkningsframskrivinger for Troms fylke. TØI-rapport 726/2004.



Figur 15 illustrerer forskjellene i framskrevet befolkning mellom Troms fylke og Tromsø kommune i middelalternativet. Vi ser at Tromsø har hatt en vesentlig sterkere vekst enn Troms fylke historisk, og at denne trenden fortsetter kommende år. Dette er et uttrykk blant annet for den underliggende befolkningsveksten, som ligger i fødselsoverskuddet. Samtidig er det et uttrykk for at befolkningen i Troms fylke i økende grad blir konsentrert til Tromsø, ved at Tromsøs andel av befolkningen i Troms øker fra 32 prosent i 1981 til 43 prosent i 2020. En del av økningen i Tromsø skyldes nok innflytting fra resten av fylket, men denne konsentrasjonen gir også uttrykk for at det som skjer i Tromsø vil være av stadig økende betydning for utviklingen i Troms. På mange måter illustrerer framskrivningen Tromsøs funksjon som buffer mot en ytterligere sentralisering til resten av landet, en funksjon Tromsø har hatt i mange år. Et OL-arrangement vil kunne forsterke Tromsøs rolle som senter, buffer mot sentralisering og magnet for befolkningen i resten av fylket ytterligere, spesielt dersom arrangementet fører til økt tilflytting. Dette vil vi også drøfte i kapittel 6.

Figur 15. Befolningsutviklingen i Troms og Tromsø. Observert og framskrevet etter MMMM. 2002 = 100. TØI-rapport 726/2004.



4 Reiselivsmarkedsføring, merkevarebygging og vekstanslag for reiselivet

I dette kapitlet behandles aspekter ved reiselivsmarkedsføring og merkevarebygging samt vekstanslag for reiselivet i tilknytning til planene om olympiske vinterlekene i 2014. Kapitlet tar utgangspunkt i foreliggende materiale utarbeidet av og/eller for organisasjonen *Tromsø 2014* samt noen elementer fra Spillings (1994) analyse av den næringsmessige betydningen av vinterlekene på Lillehammer i 1994. Videre benyttes foreliggende data fra Statistisk sentralbyrås hotellstatistikk, foreliggende beregninger av reiselivstrafikk i Nord-Norge (Dybedal 2002, 2003) samt noen resultater fra Transportøkonomisk institutts gjesteundersøkelse blant utenlandske besøkende i Norge. Kapitlet baserer seg dessuten på generell litteratur om reiselivsmarkedsføring og merkevarebygging for steder og regioner, primært i forhold til reiseliv, men også litt i forhold til andre produktområder.

4.1 Bakgrunn

For å kunne vurdere reiselivsmarkedsføring, merkevarebygging og vekstpotensialer i reiselivet i forhold til mulige olympiske vinterleker i Tromsø i 2014 trenger man først å klarlegge hva slik markedsføring og merkevarebygging kan innebære. Det foreligger selvsagt flere oppfatninger av slike prosesser, men det eksisterer likevel en grunnleggende felles forståelse av en del hovedpunkter.

I en slags basal oppsummering kan man definere turismemarkedsføring som en styringsprosess der turismeorganisasjoner identifiserer aktuelle og potensielle besøkende, deres ønsker og motiver og kommuniserer for å influere dem. I en slik prosess inngår produktutvikling som et sentralt element. Slike prosesser kan foregå både lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt, for å utforme og tilrettelegge produkter som tilfredsstiller besøkende og maksimerer organisasjonenes mål. Turismemarkedsføring omfatter både undersøkelser av turistenes ønsker (markedsføringsforskning), utvikling av passende tjenester (produktplanlegging og produktutvikling), formidling av hva som er tilgjengelig (reklame og promosjon), formidling av hvor man kjøpe og/eller reservere tjenestene (distribusjonskanaler og reservasjonssystemer) samt merkevarebygging. For eksempel understreker Hallberg (1995) at vellykket internasjonal markedsføring krever både kjennskap til kundene og strategier for å kunne posisjonere seg i forholdet til konkurrentene. Curtis (2001) betoner betydningen av å foreta undersøkelser som kan dokumentere effekter av merkevarebygging. Særlig for offentlige organer og organisasjoner som ikke driver salg trengs det grundige analyser for å fastslå virkningene av merkevarebygging av områder og stater (Curtis 2001). Det må samtidig understrekes at merkevarebygging for et land ikke er det samme som turismepromosjon og at det kan være motstridende interesser mellom reiselivssektoren og dem som sty-

rer generell merkevarebygging av en nasjon. Blant annet på grunn av at folk ofte ønsker å reise til særpregede steder og fordi mange turister er nostalgiske, kan det eksempelvis tenkes å være visse motsetninger mellom hva som vil være en hensiktsmessig turismeprofil for Norge og enkelte andre sektorerens ønske om at landet framstår som svært moderne og internasjonalsert.

Historisk er uttrykket merkenavn eller varemerker først og fremst knyttet til varer og tjenester i streng forstand, altså produkter som omsettes på et marked. Merkenavn defineres oftest som et begrep, tegn, symbol eller liknende, som benyttes for å identifisere varer og tjenester og skille dem fra andre, tilsvarende varer og tjenester. Et merke kan betraktes som en immateriell attributt som utgjør en tilleggsverdi til selve produktet – for kundene. Framveksten av merkenavn er særlig knyttet til utviklingen av nasjonale medier, fra slutten av 1800-tallet, med de reklamemulighetene som fulgte. Merkenavn er viktige for kommersielle produkter, av flere grunner. For kunder kan de redusere søkekostnadene, spesielt i tilknytning til gjenkjøp. For bedrifter kan merkenavn skape konkurransefortrinn, en viss markedsrett og dermed høyere avkastning. I markedsføringen av steder eller reisemål legges det ofte vekt på å formidle enestående egenskaper (Middleton 1988), slik som å tydeliggjøre konkurransemessige fortrinn i forhold til andre steder. Merkevarebygging er særlig viktig i forhold gjenkjøp, både i distribusjonskanalen og overfor individuelle kunder. Merkevarebygging har spesielt betydning for å etablere et følelsesmessig forhold mellom produktet og kjøperen, det vil si at man prøver å gi folk spesielle og positive følelser i forhold til merkevaren, i dette tilfellet steder/områder/land som reisemål. Man antar vanligvis at følelsesappell har større betydning innen reiseliv enn ved markedsføring av mange andre varer og tjenester (Morrison 1989).

Som de fleste andre tjenester må reiselivstjenester i hovedsak konsumeres idet de produseres, de kan oftest ikke lagres (Sasser 1976). Videre er reiselivsrelaterte tjenester som for eksempel transport og overnatting stort sett tidsavhengige, det er bare i liten grad restorder (Krajewski og Ritzman 1987). En stor del av reiselivstjenestene er dessuten hovedsakelig stedsspesifikke, stort sett kan man ikke flytte dem.

I reiselivet og i annen produksjon der tjenester inngår er det videre alminnelig å skjelne mellom berørbare og ikke berørbare produkter og produktelementer. Turismeprodukter består vanligvis av både berørbare aspekter (mat og hotellsenger) og ikke-berørbare (opplevelser, image, atmosfære og tilsvarende) elementer (Middleton 1988), som til dels kun "eies" midlertidig. Berørbare produkter er særlig gjenstander, ved individuelle reiser blant annet matvarer, drivstoff til bil og liknende. Kjøp av organiserte feriereiser til andre land synes å skille seg fra vanlige kjøp på flere måter. Som de fleste tjenester må reiser kjøpes på forhånd om man vil oppleve dem (Morrison 1989). Videre er det i feriereiselivet i stor grad tale om "symbolprodukter", som er forskjellige fra produkter som primært oppfattes som "funksjonelle", reisemål har i mindre grad en klar essens, i motsetning til vanlige fysiske (berørbare) produkter.

Merkevarebygging er en langsiktig prosess. Man regner gjerne med at det tar fra 10 til 15 år å utvikle en merkevare knyttet til et sted, en region eller et land. Internasjonal merkevarebygging er dessuten komplisert, og i forhold til turisme er det flere utfordringer knyttet til merkevarebygging i forhold til steder, regioner og nasjoner (Curtis 2001). Disse utfordringene er trolig særlig store for reisemål som er lite kjent og/eller i begrenset grad innbyr til gjenkjøp (retur). For eksempel søker mange turister i betydningen sightseere primært å oppleve noe nytt, slik som nye steder. Det har blant annet som konsekvens at sightseeing i form av rundturer i områder man ikke har besøkt før, vanligvis ikke er tilbakevendende. Samtidig kan det i mange tilfeller være enklere å utvikle distinkte steder til merkevarer enn det er å gjøre det samme for nasjoner og større områder (Jensen 1999). For eksempel er Nordkapp kjent blant en del av dem som har en smule kunnskap om Norden. Nordkapp har trolig også en ganske klar profil i visse kretser, selv om dette forberget neppe kan sies å være berømt i allmenn forstand, mens de fleste ikke-skandinaver som ikke har besøkt Norden har uklare oppfatninger av Norge og Nord-Norge.

Flere markedsundersøkelser har vist at kunder ofte kjøper produkter og tjenester på bakgrunn av deres image (Morrison 2002; Hunt 1975) og dette gjelder også reiser. Et reisemåls image skriver seg både fra ulike kommersielle tilbud (som betalingsattraksjoner, overnatting og servering) og egenskaper ved reisemålet, slik som atmosfære og naturskjønnhet. Mange nasjoner, regioner og steder arbeider med profilering og imagebygging, i håp om å utvikle konkurransefortrinn.

Markedsføring og promosjon av nasjoner og regioner er blitt viktigere både på grunn av akselererende konkurranse og fordi mange steder er betydelige turismemerkevarer. Den økende vektleggingen av merkevarebygging av reisemål er videre knyttet til at det er blitt viktigere å skille seg ut i den økende mengden av reisemål som byr seg fram. Det reisende publikum opplever gjennomgående at de har fått større valgmuligheter og mange er dermed også blitt mer kresne. Det må samtidig understrekes at folks valg av feriereiser ikke bare er knyttet til steder, men kan også være forbundet med merkevarer som turoperatører, reisebyråer, transportselskaper og liknende.

Det er flere problemer knyttet til forståelsen av feriereiser som produkter og i reisebransjen synes det å være ulike oppfatninger av reiseprodukter. Én tilnærming setter den turistiske opplevelsen i fokus, og går ut fra at reisebransjen ofte bare tilbyr perifere tjenester som er nødvendige for opplevelser som for eksempel er basert på frie goder (betrakte landskaper langs vegene eller oppleve stemningen i en by) eller tjenester fra andre sektorer (museer og andre kulturinstitusjoner). En alternativ tradisjon er et fasilitetsorientert perspektiv, som setter overnattings- og serveringsbedriftenes delprodukter i fokus.

Generelt sett kan reiselivsprodukter bli forstått på to nivåer (Middleton 1989): For det første har man det totale eller helhetlige reiselivsproduktet, som omfatter en kombinasjon av tjenesteelementer som en turist consumerer i løpet av reisen. Dette produktet er en ide, en forventning, eller en mental konstruksjon i kundens bevissthet, i kjøps- eller beslutningsøyeblikket. Det er viktig å understreke at

kundene ofte kan ha et annet bilde av produktet enn det produsentene har. Dette synes særlig å være tilfelle ved internasjonale reiser, som mer er uttrykk for hva som verdsettes i det samfunnet man kommer fra enn det samfunnet man reiser til. For det andre står man overfor særlige, hovedsakelig kommersielle enkeltprodukter (varer og tjenester) som inngår som komponenter i det totale reiselivsproduktet, slik som produkttilbud med hensyn til underbringelse, transport, andre fasiliteter for turister, og ofte også attraksjoner. Sentrale elementer i et helhetlig reiselivsprodukt er attraksjoner, fasiliteter, tilgjengelighet og image. Image har altså ganske stor betydning i formidlingen av turismeprodukter og/eller turiststeder (Heimtun 1997).

For å forstå næringsvirksomhet knyttet til fritidsreiser er det videre tjenlig å skjelne mellom konsumet i det man vanligvis kaller reiselivsnæringen (hoteller og liknende) og turistkonsumet, som er knyttet til en rekke næringer. For eksempel består mye av forbruket til utenlandske bilturister av kjøp av drivstoff og dagligvarer (Jacobsen m. fl. 2003). En stor del av utlendingers turistkonsum i Nord-Norge skjer derfor i andre næringer enn reiseliv (Dybedal 2003) og en god del av dette konsumet skjer utenfor de største byene, der mange av bedriftene i reiselivets kjernenæringer er lokalisert.

Steder som turismeattraksjoner kan til dels sammenliknes med kjendiser, som er velkjente for å være berømte. I den grad reisemål kan sies å være produkter, er de ofte motepregede og dermed også utsatt for kortvarige svingninger, som kan avgjøre hva som for øyeblikket regnes som ”ute” eller ”inne” i bestemte miljøer. Reiselivets moter kan forstås både som sosial kappestrid (reise dit omgangskretsen ikke har vært) og imitasjon (ta etter bekjentes eller berømtheters reiser) og har sammenheng med en lang rekke faktorer, som kultur og økonomi. Motebølger kan videre forsterkes av demografiske og andre sosiale endringer. I norsk sammenheng er slike temaer svært lite utforsket. Det samme gjelder også reisekarrierene til utenlandske turister i Norge.

Folks forestillinger om steder og reisemål kan være resultat av mange slags påvirkninger. Siden 1960-årene har det vært gjort en rekke undersøkelser av hvilken betydning produkters opprinnelse kan ha for konsumenters holdninger til dem. Blant annet er det gjort en del studier av hvilken betydning et lands generelle image kan ha for bedømmelse av landets produkter. Et utgangspunkt for denne forskningen er at land kan ha en image som mer eller mindre kan likestilles med ett varemerkes image. Forskningsresultater peker blant annet på at konsumenter anvender informasjon om produkters opprinnelsesland som hjelp i situasjoner der de skal beslutte seg for et eventuelt kjøp av et produkt (Hallberg 1995). Trolig gjelder dette også beslutninger om feriereiser, i sammenhenger der man oppfatter besøkslandet som identisk med opprinnelseslandet. Man kan i noen tilfeller erfare glorieeffekter (Mowen 1990) og/eller ringvirkninger, at for eksempel følelser for et land kan influere følelser i forhold til reiser til dette landet og steder der.

Glorieeffekter og tilsvarende virkninger kan være betydningsfulle i forhold til konsumvarer som eksporteres, da mange kunder har bestemte oppfatninger av produkters kvalitet i forhold til opprinnelse. I forhold til turisme er det vanlig å

anta at feriegjesters positive inntrykk av et land eller et område særlig kan smitte over på deres vurderinger av mat og drikkevarer fra reisemålet. At en del turister er opptatt av å spise lokal mat på sine reiser kan føre til at de blir kjent med nye matvarer, som de kanskje vil etterspørre når de kommer hjem. I nordnorsk sammenheng kan man særlig tenke at eksport av fiskeprodukter kan få drahjelp av at reisemålets eller nasjonens omdømme styrkes blant aktuelle og potensielle kunder. Tidligere undersøkelser tyder på at svært få norske konsumentvarer er særlig godt kjent utenlands (Burson-Marsteller 1990) og fisk er kanskje et mulig unntak.

Det følger av en del av det foregående at steds og områders image kan ha betydning for turistens valg av reisemål og reiseruter. Gartner (1993), basert på Gunn (1972), har klassifisert imagedannelse i tre hovedtyper: organisk, autonom og overtalende. Ifølge Gunn (1988) påvirkes et reisemåls image på to nivåer: Det Gunn kaller et reisemåls organiske image oppstår som resultat av individers tilegnelse av generell kunnskap gjennom aviser, bøker og skoleundervisning. Dette aspektet ved reisemålets image er preget av uavhengige kilder som søker å formidle saklig informasjon om hendelser, steder, befolkning med mer. Et reisemåls overtalende image er resultat av en bevisst eller styrt påvirkning (Gunn 1988). Turistene påvirkes av den informasjonen som formidles gjennom kommersielle kilder, som brosjyrer og annonser. Autonome imagedannelser, som også er tilnærmet ”nøytrale”, kommer fra antatt uavhengige kilder som for eksempel det redaksjonelle innholdet i aviser, radio og tv-programmer (Gartner 1993). Slik redaksjonell omtale kan bringe et sted eller et område i offentlighetens fokus, og dette er gjerne kjernen i det man vanligvis håper skal bli den lokale effekten for steder/områder der megabegivenheter som olympiske leker arrangeres.

Det må understrekes at en god del av det promosjonsarbeidet som utføres av organisasjonene innenfor viderefordelingsapparatet i reiselivet kanskje ikke kan betegnes som markedsføring i streng forstand, blant annet fordi verken lokale eller nasjonale reiselivsorganisasjoner har kontroll med produktene som tilbys (March 1994; Jeffries 1989).

4.2 Markedsføring/merkevarebygging av Norge, kysten og regionen

Reiselivsmarkedsføring og merkevarebygging av Norge, kysten og regionen er behandlet flere steder i notatene som omhandler forslaget om å arrangere olympiske vinterleker (OL) i Tromsø i 2014. I notatet ”Tromsø 2014 og reiselivsnæringen”, forfattet av Gunnar Nilssen (2004), trekkes det fram at for å få en langsiktig effekt av eventuelle vinterleker må man utvikle Nord-Norge som merkevare. Noenlunde tilsvarende sies det i et notat som konsulenten Børre Berglund (2004:1) har utarbeidet for *Tromsø 2014* at ”[r]iselivets muligheter knyttet til OL i Tromsø handler om flere betalingssterke besøkende gjennom hele året som følge av markedsorientert produktutvikling, innovasjon, ny og tilpasset distribusjon, effektiv markedsføring og en sterk nordnorsk merkevare.”

I notatet ”Effektene av et OL i Tromsø” (OL i Tromsø 2014, sekretariatet, uten dato, side 1) sies det at ”En bevist merkevarebygging av landet, kysten og regionen er viktig”. Videre framholdes det:

Norge har vært lite flink til å bygge opp en sterk og kjent merkevare i utlandet. Et OL i Tromsø vil være ideell for et slikt arbeid, og gi effekter for turismen og de fleste eksportnæringer, inkludert fiskeindustrien. En slik merkevarebygging bør starte allerede fra 2004, og dermed også være et ledd i påvirkningsarbeidet før IOC sin avgjørelse i 2007. [...] Et OL i Tromsø vil synliggjøre de områder som Norge er kjent for og bør forbli kjent for, vår unike fjellrike kyst, Lofoten, Nordkapp, midnattsol og lyse netter og hurtigruten. Effektene for reiselivet kan bli store [...] Hvis man gjennomfører en bevist merkevarebygging vil effektene av et OL både bli sterke lange før OL og fortsette etter.

Den kritikken som her anføres mot tidligere forsøk på å bygge opp Norge som merkevare er ikke nærmere utdypet i det aktuelle dokumentet. I notatet til Berglund (2004) pekes det imidlertid på at reiselivet i Norge generelt sett er svakt på innovasjon, noe Berglund blant annet knytter til fravær av langsiktighet, mangelfull kompetanse og minimal forskningsinnsats (2004:7). Også fra annet hold har det vært reist kritikk blant annet mot merkevarebyggingen som har foregått blant annet i regi av Norges Turistråd. Trolig kan deler av kritikken henføres til et utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om utenlandsturismen til Norge samt skiftende strategier. Dette må blant annet sees i lys av den lange tidshorisonen som merkevarebygging krever, ikke minst i forhold til nasjoner og regioner. Dessuten kan det være komplisert og krevende å samordne innsatsen til ulike aktører. For eksempel viser en studie fra Oregon at det kan være svært vanskelig å samordne markedsføring og promotjon, særlig om enkeltbedrifter opplever at dette er styrt ovenfra og ned (Curtis 2001). Nilssen stiller da også spørsmålet om hvilken profil og hvilke produkter man skal satse på ”som nordnorsk merkevare i et OL for å få en varig verdiskaping i næringen” (2004:15). Han spør samtidig hva reiselivet i Nord-Norge i dag mangler for å kunne utnytte muligheter som eventuelle vinterleker i Tromsø kan gi. Disse spørsmålene understreker at mye ennå synes ugjort på dette området.

I notatet ”Tromsø 2014 og reiselivsnæringen” framholdes det dessuten at Tromsø 2014 må forfekte hele Nord-Norges interesser, og det vises til reiselivsnæringen fordrer at det etableres et stortilt markedsføringsprogram i forkant av vinterlekene (Nilssen 2004:5). Videre peker Berglund (2004) på betydningen av pr-aktiviteter rettet mot journalister, også i den perioden da Tromsø er blant søkerne for vinterlekene i 2014, for å styrke Nord-Norges omdømme.

I notatet ”Konsekvenser av OL på nordnorsk næringsliv” (Olsen og Kristoffersen 2004:7) heter det at ”[r]iselivet vil, dersom OL fungerer som positiv markedsføring for landsdelen, oppleve varige positive effekter for hele landsdelen”. Videre sies det at antakelig ”vil de største varige effektene komme i reiselivet, OL vil fungere som generisk markedsføring for Nord-Norge og hele landsdelen oppleve positive effekter”. Man antar videre at det vil være de store turiststedene som vil oppleve den sterkeste veksten, det vil si ”Tromsø, Hurtigruta og Nordkapp” (Olsen og Kristoffersen 2004:7). På den andre siden trekker Nilssen (2004:12)

fram flere steder og produktelementer som mulig utgangspunkt for en særskilt merkevarestrategi for Nord-Norge.

For Nord-Norge og de øvrige delene av norskekysten som man ønsker å profilere gjennom de foreslåtte vinterlekene, synes særlig fisk å være et eksportprodukt som kan få drahjelp av eventuelle olympiske vinterleker i Tromsø og den oppmerksomheten og publisiteten som kan følge av et slikt arrangement, både i forhold til distribusjonskanaler og sluttbrukere (konsumenter). Trolig forbindes Norge og Nord-Norge allerede med fisk i de kretsene der man i det hele tatt har forestillinger om nasjonen og landsdelen, og et tydeligere og mer positivt omdømme kan styrke fisk som eksportartikkel. For eksempel heter det i NOU 2003: 32 "Mot nord!" at "[d]et rene "image" norske produkter gjerne markedsføres seg med, er ytterst sårbart for rykter, for eksempel om forurensning, overbeskatning og skade på natur. Det er følgelig et stadig større konkurransefortrinn å kunne markedsføre varer som kan dokumenteres som rene."

I notatene som er utarbeidet for *Tromsø 2014* er det ikke nærmere spesifisert hvordan fiskerinæringen kan dra nytte av eventuelle vinterleker, og det er derfor heller ikke mulig her å vurdere i hvilket omfang vinterlekene kan bidra på dette feltet. Trolig antar man blant annet at framvisning av nordnorske vinterlandskaper og presentasjon av landsdelens befolkning kan styrke posisjonen til norsk fiskeeksport. Særlig vil dette kunne bidra dersom man lykkes i å gi inntrykk av Nord-Norge og norskekysten for øvrig som et rent farvann og dermed skape og/eller forsterke en oppfatning av norsk fisk og sjømat som sunn og norske fiskerier som miljøvennlige. Mange utenlandske turister i Nord-Norge er interessert i å spise fisk (Jacobsen og Haukeland 1998) og dette kan gi en del av dem en ny eller forsterket interesse for norske fiskeprodukter.

Muligens kan også eksport av enkelte andre matvarer fra Nord-Norge dra nytte av mulige vinterleker, men i nær framtid vil det neppe være tale om store volumer. På kort og mellomlang sikt er kanskje sannsynligheten størst for at man kan øke salget av opprinnelsesmerkede nordnorske landbruksprodukter til andre deler av Norge, som for eksempel lammekjøtt fra Lofoten.

I notatet "Tromsø 2014 og reiselivsnæringen" (Nilssen 1994) vises det til at reiselivsnæringen i landsdelen har framholdt at Nord-Norge er en destinasjon og at man må samle krefter for å få folk til å komme nordover. Her er det trolig sommerturismen fra utlandet man primært har i tankene, da en god del av de fritidsreisende fra land sør for Norge er på rundreiser som inkluderer flere områder i landsdelen. Ut fra data fra Transportøkonomisk institutts undersøkelser av individuelle turister synes dette særlig å være tilfelle for førstegangsbesøkende fra de sørlige delene av Europa.

Det finnes generelt lite dokumentasjon på at mega-arrangementer som olympiske vinterleker gir varige effekter i form av økt turisme. De fleste studiene som er utført om ringvirkninger av store begivenheter er konsentrert om de kortsiktige effektene, slik som økonomiske virkninger av selve arrangementet og forberedelsene. For eksempel ble det ikke foretatt undersøkelser i etterkant av lilleham-

merlekene i 1994. Den eneste grundige analysen av lekernes næringsmessige betydning ble avsluttet samme år som lekene ble arrangert (Spilling 1994).

Det er vanlig å anta at positive reiselivseffekter blant annet kan knyttes til beretningene til dem som har vært til stede og opplevd et vellykket arrangement (rykkespredning), at de viderebringer sine opplevelser til omgangskretsen. For olympiske vinterleker vil dette kunne gjelde både tilskuere, deltakende sportsfolk og andre medvirkende.

Noe av det man ifølge Nilssen (2004) kan lære av arrangementet på Lillehammer i 1994, er å bruke den tradisjonelle distribusjonskanalen i forkant av lekene. Det vises videre til at Nord-Norge har større tiltrekning på utenlandske besøkende enn Lillehammer, og at et arrangement i Tromsø dermed har større forutsetninger for å lykkes i å markedsføre Nord-Norge enn hva lillehammerlekene bidro til i sin region (Nilssen 2004:4).

Som et bidrag til å illustrere mulige effekter av vinterlekene på Lillehammer kan man benytte data fra Transportøkonomisk institutts gjesteundersøkelse av utenlandske turister i Norge i sommersesongen (mai–september) 1995. Spørsmålet som ble stilt inngikk i en rekke med spørsmål om informasjonsgrunnlag for reisen og er dermed ikke ideelt i forhold til problemstillingene i denne sammenhengen, men i mangel av noe mer presist kan det kaste lys over et aspekt ved olympiske lekers mulige betydning for reiselivet. Dette materialet viser at vinterlekene på Lillehammer i 1994 var ganske viktige eller meget viktige som kunnskapsgrunnlag for den aktuelle reisen for til sammen 13 prosent av de utenlandske turistene i Norge (Tabell 4).

Tabell 4. Betydningen av olympiske vinterleker i 1994 som informasjonskilde for reisen til Norge, utenlandske turister i Norge i sommersesongen 1995 (prosent) (N=1 781). TØI-rapport 726/2004.

Uviktig	73
Litt viktig	13
Ganske viktig	7
Meget viktig	6
I alt	99

Datakilde: Transportøkonomisk institutt, Gjesteundersøkelsen 1995.

Målingen ble utført rundt halvannet år etter lillehammerlekene og omfattet utenlandske overnattingsgjester i Norge. Blant dem som ikke hadde vært i Norge før, var det til sammen 17 prosent som syntes av vinterlekene i 1994 var ganske viktige eller meget viktige. Særlig var vinterlekene som informasjonskilde ganske viktig eller meget viktig for turister fra Østerrike (39 prosent), Frankrike (27 prosent), De forente stater (23 prosent), Sveits (19 prosent) samt Finland og Italia (15 prosent). Det må understrekes at det var relativt få besøkende fra Østerrike og Sveits denne sommeren. Det er ikke kjent at det er gjennomført tilsvarende målinger i andre år.

Dette resultatet fra Transportøkonomisk institutts gjesteundersøkelse har naturligvis sammenheng med at interessen for olympiske vinterleker hovedsakelig er knyttet til det man kan kalle vinterland samt en del andre områder der visse isbaserte idretter står sterkt. De olympiske vinterlekene ser slik sett ut til å ha klart størst betydning i de landene der det allerede i særskilte deler av befolkningene finnes et visst kjennskap til og interesse for Norge og Nord-Norge som reisemål. Typisk vil dette gjelde alpelandene, Finland samt USA og Canada. Men dette gjelder kanskje aller mest i forhold til befolkningen i det øvrige Norge.

Det er neppe noen tvil om at Tromsø-regionen og Nord-Norge generelt sett har sterkere appell enn Lillehammer-regionen overfor potensielle sommerturister fra land utenfor Norden, da Norge i slike sammenhenger trolig framstår mest som kyst og fjorder. Samtidig må man huske at Lillehammer-regionen er innenfor rekkevidde som stoppested for en stor del av rundreiseturismen i de sørlige delene av Norge, reiser som delvis også inkluderer fjordområdene på Vestlandet.

Videre er det vesentlig å framholde at olympiske vinterleker for de fleste (sportsinteresserte) primært er noe som foregår på tv-skjermen, og eventuell interesse for områdene der sportsarenaene befinner seg synes også å være knyttet til fjernsynsopplevelser. For sportsinteresserte tv-seere som også knytter slike arrangementer til egne reisemuligheter, vil eventuelle vinterleker i nord kanskje åpne øynene for landsdelen som reisemål vinterstid. Nord-Norge oppfattes i dag primært som et sommerreisemål, og det vil trolig være i forhold til sommersesongen at mulig økt oppmerksomhet som følge av vinterlekene vil ha størst betydning. Dette har ikke bare sammenheng med hva landsdelen har å by på, men synes mest å være knyttet til sommerferien som institusjon (Haukeland og Jacobsen 1994).

4.3 Anslag for vekst i reiselivseksporten

I tilknytning til forslaget om vinterleker i Tromsø i 2014 foreligger det tre notater som vurderer vekstpotensialet i reiselivet i landsdelen dersom lekene realiseres. Notatene anslår muligheter for til dels betydelig vekst, på basis av olympiske vinterleker i Tromsø i 2014, samt en del andre premisser. Det skjelves til en viss grad mellom vekst i den nasjonale reiselivseksporten (utenlandske besøk i Norge og Nord-Norge) og vekst i den norske befolkningens reiser til Nord-Norge.

Ser man på vurderingene av reiselivseksporten, anslår notatet "Effektene av et OL i Tromsø" (OL i Tromsø 2014, sekretariatet, uten dato) en vekst på inntil 30 prosent (eksportverdi for landsdelen) fram til 2020. I dette notatet heter det at "[h]vis man gjennomfører en bevist merkevarebygging vil effektene av et OL både bli sterke lange før OL og fortsette etter. En grov vurdering tyder på at eksportomsetningen i årene etter kan bli over 30% over dagens i hele landet, og at sysselsettingen innen yrke vil øke tilsvarende."

Notatet "Hvilke muligheter gir OL Tromsø 2014 for reiselivet?" (Berglund 2004:1) anslår at Nord-Norges andel av internasjonale overnattinger potensielt kan øke fra 10 prosent i 2003 til 20 prosent i 2015.

Nilssen (2004) presenterer tre ulike scenarioskisser der det anslås varierende vekstmuligheter. Her vurderes det mest optimistiske "action-scenariet" i dette notatet, der det anslås det at den årlige vekstraten vil øke med ett prosentpoeng hvert år fra 2005, til 10 prosent årlig vekst i 2014 og deretter en utflating med fortsatt 10 prosent årlig vekst fra 2015 til 2020 (Nilssen 2004:12–13).

Nilssen legger til at en positiv effekt av planene om vinterleker vil være utbygging av kongress- og konferansefasiliteter i Tromsø. Videre antar Nilssen (2004:7) at eventuelle vinterleker kan bidra til å øke hotellkapasiteten i Tromsø-området med mellom 1.000 og 1.500 senger (tilsvarende mellom 500 og 750 rom). Det tas for øvrig forutsetninger om at man i nær framtid gjennomfører en ekstraordinær markedsføringsinnsats og utvikler en merkevarestrategi som tar utgangspunkt i Nord-Norges naturgitte og kulturelle forutsetninger (Nilssen 2004:12).

Hvor realistiske er så disse vekstanslagene? For det første må det påpekes at anslagene er ulike, da to av dem handler om vekst i omsetning, mens det andre dreier seg om vekst i antall gjestedøgn. Her drøftes først anslag om vekst i utenlandske gjestedøgn.

Det foreligger ikke særlig sikre opplysninger om det totale antallet utenlandske gjestedøgn i Nord-Norge, selv om det er mulig å gjøre beregninger av dette med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås hotellstatistikk samt Transportøkonomisk institutts årlige gjesteundersøkelse blant utenlandske besøkende i Norge. De sikreste regionale tallene finner man for hotellovernattinger, der man kan basere seg på Statistisk sentralbyrås hotellstatistikk. Denne statistikken omfatter imidlertid bare hoteller, pensjonater og liknende med minst 20 sengeplasser.

Her baserer man seg derfor på to foreliggende beregninger foretatt av Transportøkonomisk institutt (Dybedal 2002, 2003). Ifølge disse kalkulasjonene sto utlendinger for 2,02 millioner fritidsbetingede overnattinger i de tre nordligste fylkene i 1997, mens utlendinger samme år hadde 177.000 yrkes- og forretningsbetingede overnattinger i landsdelen. Totalt utgjorde dette 2,2 millioner utenlandske gjestedøgn i 1997 (Dybedal 2002), mens tilsvarende beregninger for 2001 var 2,3 millioner utenlandske gjestedøgn (Dybedal 2003). Dette innebærer en årlig vekstrate på rundt 1,1 prosent. I 2003 representerte personer som var bosatt i andre land til sammen 21,3 millioner gjestedøgn i Norge (Rideng og Dybedal 2003).

Berglund (2004:1) framholder som nevnt at Nord-Norges andel av internasjonale overnattinger potensielt kan øke fra 10 prosent i 2003 til 20 prosent i 2015. Dersom man forutsetter at tallet på utenlandske gjestedøgn i Norge vil holde seg omlunde stabilt fram til eventuelle vinterleker i Tromsø, slik det gjorde i perioden 1999–2003, så skulle Berglunds tilvekstberegning tilsi minst 4,2 millioner utenlandske gjestedøgn i Nord-Norge i 2015. Dersom det blir vekst i utenlandske gjestedøgn i nasjonen som helhet i denne perioden, vil det eventuelt tilsi at konkretiseringen av Berglunds vekstanslag vil bli enda høyere.

Av de utenlandske gjestedøgnene i 2001 var 426.000 på hoteller/pensjonater som omfattes av Statistisk sentralbyrås hotellstatistikk og 182.000 på hoteller og pensjonater for øvrig (mindre bedrifter med færre enn 20 senger) (Dybedal 2003). Samlet sto altså hoteller/pensjonater og tilsvarende for rundt 608.000 utenlandske

gjestedøgn i 2001. I Finnmark sto utlendinger for 39 prosent av hotellovernattingene i 2001, i Troms 22 prosent og i Nordland 24 prosent.

I hvilke deler av året finner man særlig utenlandske overnattingsbesøk i Nord-Norge? I dag er hoveddelen av trafikken knyttet til sommersesongen. I juni 2004 var det 104.000 utenlandske hotellgjestedøgn i de tre nordligste fylkene, mens det var 144.000 gjestedøgn i juli og 70.000 i august 2003, til sammen 318.000 gjestedøgn (Tabell 5).

Tabell 5. Gjestedøgn på nordnorske hoteller/pensjonater i sommersesongen, etter nasjonalitet (avrundede tall). TØI-rapport 726/2004.

Gjestenes nasjonalitet	mai 2004	juni 2004	juli 2003	august 2003	september 2003
Norske	88.000	139.000	141.000	114.000	108.000
Utenlandske	15.000	104.000	144.000	70.000	11.000
I alt	243.000	242.000	285.000	183.000	120.000

Datakilde: Statistisk sentralbyrå, hotellstatistikk 2003 og 2004 (omfatter bedrifter med minst 20 senger)

Den sterke konsentrasjonen om sommermånedene juni og juli skyldes flere forhold, blant annet sommerferien som institusjon, midnattssolperioden i landsdelen, samt turoperatørens og de utenlandske gjestenes interesser og opplevelsesønsker. Tar man også med mai og september, får man totalt 344.000 utenlandske hotellgjestedøgn i Nord-Norge i sommersesongen, ifølge Statistisk sentralbyrås hotellstatistikk (for bedrifter med minst 20 senger). Det betyr at for de nordnorske overnattingsbedriftene som omfattes av denne statistikken, foregår rundt 85 prosent av de utenlandske hotellovernattingene i sommersesongen (mai–september), og 80 prosent i løpet av månedene juni, juli og august.

Hotellene i Tromsø hadde totalt 386.000 gjestedøgn i 2003. Av dette sto utlendinger for 68.000 gjestedøgn. Til sammen 45.000 av de utenlandske gjestedøgnene var i perioden juni til august, noe som betyr at kjernen i sommersesongen sto for to tredeler av de utenlandske gjestedøgnene i Tromsø. Juli måned alene sto for 30 prosent av de utenlandske hotellgjestedøgnene i byen i 2003, ifølge hotellstatistikken til Statistisk sentralbyrå (oppgitt av Destinasjon Tromsø).

Hurtigruteskipene har totalt rundt 2 600 lugarer, og hvis en tredel av dem benyttes av enkeltpersoner gir det en samlet teoretisk gjestedøgnskapasitet på rundt 4 400. En del av denne kapasiteten vil naturlig nok befinne seg utenfor Nord-Norge (fire av 11 døgn for hver rundtur). For hoveddelen av sommersesongen (juni–august) gir dette en teoretisk totalkapasitet på rundt 400.000 gjestedøgn og for hele sommersesongen fra mai til september får man en samlet teoretisk totalkapasitet på anslagsvis 670.000 gjestedøgn. Dersom man forutsetter at rundt en firedel av disse gjestedøgnene på hurtigruteskipene er norske, betyr det at fartøyene kan stå for rundt 500.000 utenlandske gjestedøgn i sommersesongen, hvorav rundt 320.000 i de tre nordligste fylkene. Her synes imidlertid mye av sommerkapasiteten allerede å være belagt, særlig i de tre hovedmånedene av sommeren, så det er neppe rom for store økninger i antallet gjestedøgn i sommersesongen uten at man setter inn større og/eller flere skip.

Svært mange av dagens utenlandske gjestedøgn i Nord-Norge finner man innenfor camping. Utenlandske besøkende i de tre nordligste fylkene i 2001 hadde til sammen 487.000 overnattinger på campingplasser og 270.000 overnattinger som fri camping, totalt 758.000 campingovernattinger (Dybedal 2003). De aller fleste av disse overnattingene foregikk i sommersesongen.

Det kan videre nevnes at utlendingers overnattinger hos slekt og venner i landsdelen utgjorde rundt 526.000 gjestedøgn i 2001, og rundt 80 prosent av dette var i Troms fylke (Dybedal 2003).

I perioden fra oktober 2003 til og med januar 2004 var det gjennomsnittlig i underkant av 7.000 utenlandske hotellgjestedøgn per måned i landsdelen, ifølge Statistisk sentralbyrås hotellstatistikk. Også på senvinteren, i februar, mars og april, er det er ganske få utenlandske hotellovernattinger i landsdelen, med et månedlig gjennomsnitt i denne perioden på vel 9.000 i 2004.

Olsen og Kristoffersen (2004:7) antar at det vil være de store turiststedene som vil oppleve den sterkeste veksten, ”det vil si Tromsø, Hurtigruta og Nordkapp”. Til dette kan det bemerkes at siden hurtigruteskipene bare i begrenset grad har ledig kapasitet i sommersesongen, så vil nok mye av tenkelig vekst i den utenlandske reisetraffikken og turistkonsumet måtte komme i andre sammenhenger. Videre kan det trekkes fram at Nordland sto for 45 prosent av det totale turistkonsumet til utlendinger i Nord-Norge i 2001 (Dybedal 2003), og man kan derfor ikke se bort fra at betydelige deler av eventuell vekst i nordnorsk reiselivseksport vil komme i dette fylket.

Nilssen (2004) argumenterer for at eventuelle vinterleker i Tromsø kan bidra både til generell økning i antall besøkende og bedre kapasitetsutnyttelse. I forbindelse med vinterlekene i 1994 ble det, ifølge notatet ”Tromsø 2014 og reiselivsnæringen”, foretatt en overdimensjonering av midlertidige tilbud i Lillehammer-området, spesielt serveringstilbud. Videre skriver Nilssen (2004), basert på Spilling (1994): ”Innenfor overnatting var det derimot behov for midlertidig kapasitet under selve OL, men det var ikke tilstrekkelig etterspørsel før og under til å gi lønnsomhet for alle anleggene. Ved siden av dette har den midlertidige etterspørselen knyttet til OL ført til to problematiske utviklingstrekk, sterk kapasitetsøkning i restauranttilbudet, og økning i overnattingskapasitet” (Nilssen 2004:2).

Ifølge Spilling (1994) ble det for turismeattraksjonene i Lillehammer-området registrert en sterk økning i besøk i månedene før lekene, under arrangementet, og videre utover sommeren 1994. Det ble i denne rapporten konkludert med at vinterlekene på Lillehammer bidro til å skape et nytt turistmarked i OL-regionen. Nilssen (2004:3) trekker videre fram Spillings konklusjon om at idrettsanleggene var en viktig motivasjon, ikke primært for å velge regionen som hovedreisemål, men for å ta med regionen som stoppested i en rundreise. Slik sett bidro vinterlekene til å sette regionen på kartet, heter det. Det blir videre framholdt at den såkalte OL-regionen økte sin attraktivitet som stoppested for rundreisende og dagsturister. Spilling oppsummerer at vinterlekene førte til et betydelig løft for reiselivsnæringen.

Spillings analyse ble altså avsluttet i 1994 og omfatter dermed ikke utviklingen i Lillehammer-regionene i årene som fulgte etter vinterlekene. Notatet "Tromsø 2014 og reiselivsnæringen" framhever imidlertid at antakelsen om at vinterlekene på Lillehammer førte til overetablering av overnattingskapasitet senere bekrefte gjennom negativ besøksutvikling og kapasitetsutnyttelse som Lillehammer-regionen har hatt, spesielt i perioden 2000–2003, en utvikling som er "dårligere enn i øvrige deler av Norge", heter det (Nilssen 2004:3).

Ifølge Statistisk sentralbyrå hadde hoteller og tilsvarende overnattingsbedrifter i de tre nordligste fylkene en samlet kapasitet på 14.937 senger og 7.546 rom per juni 2004 (bedrifter som omfattes av hotellstatistikken). I Tromsø var det vel 1 200 hotellrom på samme tidspunkt. I hele sommersesongen (mai til september) var landsdelens teoretiske maksimalkapasitet for senger i hotellsektoren 2,29 millioner gjestedøgn, mens antall potensielle romdøgn er 1,15 millioner (juni 2004). Dersom man antar at halvparten av rommene benyttes som enkeltrom, så vil den normale teoretiske maksimalkapasiteten for 153 netter være 1,73 millioner gjestedøgn. Det må understrekes at det i praksis vil være umulig å oppnå en slik utnyttelse over en lengre periode, da det forutsetter at overnattingskapasiteten er optimalt lokalisert i forhold til de besøkendes reiseruter og oppholdstider på de enkelte stedene, hvilket neppe vil være tilfelle. For eksempel var kapasitetsutnyttelsen på hotellrom i Nord-Norge rundt 50 prosent i månedene juli og august 2003. I Tromsø var kapasitetsutnyttelsen for hotellrom 86 prosent i juni 2004 og rundt 65 prosent i juli og august 2003, ifølge hotellstatistikken til Statistisk sentralbyrå (oppgitt av Destinasjon Tromsø).⁹

I hele sommersesongen (mai til september) var det til sammen 933.000 gjestedøgn i hotellsektoren i Nord-Norge, og av dette var altså 344.000 utenlandske gjestedøgn (Statistisk sentralbyrå). Dersom antallet norske gjestedøgn holdes konstant, gir dette innenfor den foreliggende kapasiteten i 2004 rom for en teoretisk økning til maksimalt 800.000 utenlandske hotellgjestedøgn, en vekst på 460.000 utenlandske hotellgjestedøgn fra nivået i 2003. I praksis er selvsagt vekstmulighetene mer begrensede.

Disse beregningene tyder på at det ikke vil være mulig å fordoble antallet utenlandske gjestedøgn i landsdelen fram til 2014 uten en vesentlig økning i overnattingskapasiteten. Selv om man skulle klare det ganske usannsynlige å doble antallet utenlandske overnattinger innenfor campingsektoren, til rundt 1,5 millioner, og klare å hente ut en vekst i hotellgjestedøgn tilsvarende det teoretisk maksimale ut fra dagens kapasitet, så vil dette likevel ikke gi muligheter for en ekspansjon på mer enn 1,2 millioner utenlandske gjestedøgn, altså 0,7 millioner gjestedøgn under Berglunds vekstanslag. Selv om man kan tenke seg en viss vekst i vinterse-

⁹ I Tromsø var kapasitetsutnyttelsen for hotellrom høyere enn for gjennomsnittet i landsdelen ved inngangen til det 21. århundre, med rundt 64 prosent kapasitetsutnyttelse av rom i årets fem første måneder i 2004 og vel 75 prosent i perioden september til november 2003. For hele året 2003 var kapasitetsutnyttelsen for hotellrom i Tromsø 65 prosent.

songen og kanskje også noe vekst i utlendingers overnatting i hytter og hos slekt og venner, vil man likevel være rundt en halv million gjestedøgn under dette optimistiske vekstanslaget. Hvis for eksempel hotellsektoren skal ta en slik potensiell vekst, vil man måtte øke kapasiteten med mer enn en firedel i forhold til nivået i 2004, da det meste av veksten vil måtte komme i sommersesongen. Om den resterende halve millionen utenlandske gjestedøgn skulle komme i de rundt 60 døgnene som utgjør kjernen av sommersesongen, vil det trolig kreve rundt 5.000 nye hotellrom i Nord-Norge, dersom halvparten av rommene anvendes som enkeltrom. Til sammenlikning kan det minnes om at hotellkapasiteten i hele Troms fylke var rundt 2 300 rom per juni 2004 (Statistisk sentralbyrås hotellstatistikk).

Trolig er det et visst vekstpotensial for utenlandske besøk på senvinteren, i februar, mars og april, et tidsrom der det i dag er ganske få utenlandske hotellovernattinger i landsdelen. Men vinterpotensialet er neppe stort nok til å sannsynliggjøre de høyeste vekstanslagene, slik som Berglund (2004). For eksempel vil en fordobling i perioden fra oktober til april utgjøre en økning på rundt 55.000 utenlandske hotellgjestedøgn, en betydelig vekst, men likevel et lite bidrag i forhold til det anslåtte potensialet. Vekstmulighetene for utenlandsk reisetrafikk til Nord-Norge synes generelt lavest i perioden fra november til januar. Lysforholdene i denne perioden, med ganske korte dager, gjør det mindre attraktivt for langvegsfarende å besøke landsdelen, selv om man ikke kan se bort fra at det finnes en god del personer som er opptatt av nordlys, mørketid og andre spesielle ting som kan oppleves i dette tidsrommet.

På bakgrunn av disse beregningene av dagens turismestruktur og overnattingskapasitet i landsdelen må det derfor konkluderes med at Berglunds anslag om mer enn fordobling av antallet utenlandske gjestedøgn i Nord-Norge fram til 2015 ikke synes realistisk, selv om mange av hans forutsetninger om forsterket produktutvikling, distribusjon, promotjon og markedsføring skulle bli innfridd.

I notatet "Effektene av et OL i Tromsø" (OL i Tromsø 2014, sekretariatet, uten dato, side 1) er det anslått inntil 30 prosent vekst i reiselivseksporten, målt som omsetning. Dette forutsetter et nivå på rundt tre millioner utenlandske gjestedøgn i landsdelen rundt 2014, dersom veksten i omsetning gir seg utslag i en tilsvarende vekst i gjestedøgn.

I 2001 utgjorde turistenes konsum i de tre nordligste fylkene til sammen rundt 5,3 milliarder kroner (eksklusive merverdiavgift). Av dette sto utlendinger for 2,1 milliarder kroner (Dybedal 2003). Dersom man her velger å definere reiselivseksport som utlendingers konsum, så skulle anslaget om 30 prosent vekst tilsi en økning i utlendingers konsum på rundt 650 millioner kroner (eksklusive merverdiavgift) i perioden fram til 2014. Framskriver man den årlige veksten på rundt 1,1 prosent i utenlandske gjestedøgn som landsdelen opplevde årtusenskiftet, så skulle det tilsi en vekst på totalt 320 millioner kroner (ekskl. mva.) i utlendingers konsum i landsdelen. Det betyr at rundt 330 millioner eventuelt må komme som en direkte effekt av lekene, altså utlendingers konsum i forkant av lekene, under lekene, og i perioden mars til desember 2014. Dette anslaget må derfor betraktes som optimistisk, men formodentlig ikke helt uopnåelig – dersom en del av forut-

setningene om forsterket merkevarebygging, markedsføring, produktutvikling og liknende blir oppfylt.

Scenariet "Action 2004", skissert av Nilssen (2004:13), forutsetter en tiltakende markedsføringsgevinst fra og med 2005, med vekst i eksporten på ett prosentpoeng for hvert år fra 2005 fram til 10 prosent vekst i 2014. Basert på Dybedals beregninger av utlendingers turistkonsum i Nord-Norge i 2001 skulle dette "action-scenariet" gi et totalt turistkonsum for utlendinger i landsdelen på 3,7 milliarder kroner i landsdelen i 2014, en økning på 1,6 milliarder kroner fra 2001. Dette meste optimistiske scenariet anslår videre en utflating til 10 prosent årlig vekst fra 2015 til 2020. Selv om dette scenariet forutsetter en noe lavere vekst fram til 2014 enn Berglunds anslag, synes det likevel overdimensjonert, både i forhold til sannsynlig kapasitet i reiselivet i landsdelen i årene framover, historiske erfaringer samt Nilssens egen advarsel (2004:2) om ikke å bygge opp for mye ny overnattingskapasitet i forbindelse med eventuelle vinterleker i Tromsø i 2014.

Noe av det som ytterligere reiser tvil om de høyeste vekstanslagene, er at mange av de viktige forutsetningene som framheves både av Berglund (2004) og Nilssen (2004) neppe vil være oppfylt før tidligst om noen år. Dette gjelder for eksempel merkevarebygging, som ikke bare er en langsiktig prosess, men som også krever godt kjennskap til aktuelle og potensielle kunder (gjennomføring av gjesteundersøkelser og annen markedsføringsforskning). Mye av grunnlaget for en forsterket merkevarebygging og reiselivsmarkedsføring av Nord-Norge og Tromsø-regionen synes tidligst å kunne etableres mot slutten av 2006 eller i løpet av 2007 – om det bevilges tilstrekkelige midler til å effektivere de ambisjonene som notatene legger opp til. For eksempel regner man jo med at det vanligvis tar minst tre år å innarbeide nye produkter. Hvis nye reiselivsprodukter skal baseres på ferske innsikter som etableres fra 2006, så kan man følgelig ikke regne med å se betydelige effekter av dette før rundt 2009.

4.4 Konklusjoner

Reiselivsutredningene som er utført for *Tromsø 2014* antyder til dels betydelig vekst i utenlandsturismen til landsdelen som følge av mulige olympiske vinterleker og ulike former for oppmerksomhet og markedsføring knyttet til lekene. Det er neppe grunn til å betvile at det foreligger vekstmuligheter. De høyeste vekstoverslagene synes imidlertid urealistiske. Anslaget på 30 prosent vekst i reiselivseksporten synes optimistisk, men representerer kanskje ikke noen stor overdrivelse, gitt at man kan oppfylle de angitte forutsetningene om betydelig forbedret produktutvikling, promosjon og markedsføring. Samtidig må man legge seg på minnet at vinterlekene på Lillehammer i 1994 ikke ga forventet vekst i ettertid.

Det må understrekes at Berglunds (2004) anslag om sterk vekst (fordobling) for utenlandske gjestedøgn vil kreve betydelig ny kapasitet, da mesteparten av eventuelle nye utenlandske gjestedøgn vil måtte komme i løpet av sommersesongen. Likedan vil den anslåtte veksten i Nilssens scenario "Action 2004" forutsette betydelig kapasitetsoppbygging. Begge disse overslagene synes derfor å være godt i

overkant av hva man realistisk kan anta på basis av de foregående beregningene og vurderingene. Dette gjelder selv om mesteparten av de viktige forutsetningene i notatene til Berglund og Nilssen skulle bli innfridd.

Med basis i erfaringene fra vinterlekene på Lillehammer i 1994 synes Nilssens (2004:2) advarsel om at man ikke bør bygge opp for mye ny kapasitet innen overnatting og servering å være fornuftig. Det virker dermed også veloverveid, slik Nilssen (2004:7–8) foreslår, å satse på at en stor del av overnattingskapasiteten under eventuelle vinterleker i Tromsø skal dekkes gjennom innleie av krysstokt-skip.

Generelt må det understrekes at de vekstanslagene for utenlandsturisme som er angitt i utredningene som er utført for *Tromsø 2014* i stor grad baseres på forutsetninger som kan være vanskelige å oppfylle fullt ut, både i forhold til finansiering og de tidsrammene som er antydnet. Blant annet er merkevarebygging for reiselivet i forhold til nasjoner, regioner og steder en svært langsiktig prosess, som dessuten krever godt kjennskap til aktuelle og potensielle besøkende. Flere av disse problemene er tydeliggjort i utredningen til Berglund (2004:7), der det heter at reiselivet i Norge generelt sett er svakt på innovasjon, noe Berglund blant annet knytter til fravær av langsiktighet, mangelfull kompetanse og minimal forskningsinnsats. I notatet ”Effektene av et OL i Tromsø” påpekes det dessuten at Norge har vært lite flink til å bygge opp en sterk og kjent merkevare i utlandet. Generelt forutsetter de reiselivsrelaterte notatene utarbeidet for *Tromsø 2014* iverksetting av betydelig tiltak allerede fra 2005. Det antas videre at en omfattende styrking av merkevarebygging og promotjon vil gi ganske sterk vekst allerede før 2010. Sett på bakgrunn av hvor tidkrevende slike prosesser vanligvis vil være, synes særlig de høyeste vekstanslagene for perioden fra 2006 til 2009 å være overdrevne.

Data fra TØIs gjesteundersøkelse blant utenlandske turister i sommersesongen 1995, i etterkant av lillehammerlekene, tyder på at arrangementer som olympiske vinterleker i Tromsø kan medvirke til å utløse beslutninger om å reise til Norge/Skandinavia – kanskje særlig for dem som allerede har dette reisemålet på sine mentale reiseønskeliste. Det er likevel ikke sikkert at dette bare vil medføre ”nye” reiser – om man betrakter dette over en lengre tidsperiode. Til dels vil dette trolig dreie seg om påtenkte reiser som utløses av den begivenheten som vinterlekene er og den oppmerksomheten som da tilflyter stedet/området for arrangementet. Det er vanlig at folk har en slags reisekarrierer og at de går med ønsker eller løse planer om å besøke bestemte steder, uten å tidfeste når disse reisene skal foregå.

I et av notatene til *Tromsø 2014* hevder Nilssen (2004:4) at Nord-Norge har større tiltrekning på utenlandske besøkende enn Lillehammer hadde i forbindelse med vinterlekene i 1994, og at et arrangement i Tromsø dermed har større forutsetninger for å lykkes i å markedsføre Nord-Norge enn hva lillehammerlekene bidro til i sin region, i alle fall i forhold til sommersesongen.

Det synes realistisk å anta at eventuelle vinterleker i Tromsø i 2014 kan bidra til styrking av både byen, landsdelen og Norge som reisemål, gitt at man oppfyller

(en del av) forutsetningene som er angitt i konsulentenes notater. Blant viktige aspekter som trekkes fram, kan det være særlig grunn til å nevne den publisiteten som kan komme i norske og utenlandske nyhetsmedier og spesialinteressepublikasjoner i forkant av lekene. Berglund (2004) peker for eksempel på betydningen av pr-aktiviteter rettet mot journalister, også i den perioden da Tromsø er blant søkerne for vinterlekene i 2014.

På basis av reisemønsteret ved begynnelsen av det 21. århundret synes det ganske opplagt at mesteparten av eventuell vekst i utenlandske reiser til Nord-Norge vil måtte komme innenfor sommersesongen (mai til september). De høyeste vekstanslagene vil opplagt kreve kapasitetsøkning for overnatting i sommersesongen, kanskje særlig innenfor hotell- og pensjonatsegmentet. Utenlandske besøkende i Nord-Norge om sommeren benytter seg i stor grad av ulike former for camping. På dette området er det usikkert hva som er dagens kapasitetsutnyttelse, men trolig vil man også her støte på kapasitetsgrenser midt i sommersesongen, i alle fall om man ser bort fra dem som har medbrakt overnatting i form av bobil, campingvogn og/eller telt. Dersom eventuelle vinterleker i Tromsø i 2014 vil medføre generell vekst i sommersesongen, vil man videre kunne regne med at noe av denne veksten vil komme i form av overnattinger hos slekt/venner.

Overslaget om en vekst i reiselivet fram til 2014 på inntil 30 prosent, målt i eksportverdi for landsdelen, synes noe optimistisk. Det er imidlertid uklart om dette dreier seg om nasjonal eller regional eksport. Dersom man her velger å definere reiselivseksport som utlendingers konsum, så tilsier denne prognosen en økning i utlendingers konsum på rundt 650 millioner kroner (eksklusive merverdiavgift) i perioden fram til 2014. Dette synes forholdsvis høyt, tatt i betraktning trafikkutviklingen i de senere årene og dagens overnattingskapasitet i landsdelen i sommersesongen. Nilssen (2004) skriver at en klar positiv effekt av planene om vinterleker vil være utbygging av kongress- og konferansefasiliteter i Tromsø. Videre antar Nilssen at eventuelle vinterleker kan bidra til å øke hotellkapasiteten i Tromsø-området med inntil 750 rom. Dersom disse betingelsene legges til grunn, synes en antatt vekst i reiselivseksporten på 650 millioner (ekskl. mva.) å være i høyeste laget, men likevel ikke helt uoppnåelig, tatt i betraktning de øvrige forutsetningene som er lagt til grunn. Spesielt kan man tenke seg et betydelig tilleggs-konsum i forkant av og under lekene, slik man så det i Lillehammer-området i forbindelse med vinterlekene i 1994. I favør av anslaget på 30 prosent vekst kan det videre framholdes at dersom man klarer å oppnå en forskyvning av reisetrafikken mot personer med høyere døgnforbruk (særlig kongresser og konferanser), så kan man få betydelig vekst i eksportverdien uten en tilsvarende økning i antallet gjestedøgn.

En fortolkning der man også inkluderer den norske befolkningens reiser til Nord-Norge i landsdelens reiselivseksport vil innebære at prognosen om 30 prosent vekst synes rimelig realistisk, gitt at nivået for den norske befolkningens kjøpekraft vil holde seg høyt i de kommende årene og at man lykkes i å forsterke landsdelens appell som reisemål. Samtidig må det legges til at det etter hvert er mange andre steder og områder som også driver merkevarebygging, noe som kan tenkes å dempe effekten i landsdelen av slike anstrengelser.

Det optimistiske "action-scenariet" til Nilssen (2004:13) vil eventuelt innebære et totalt turistkonsum for utlendinger i landsdelen på 3,7 milliarder kroner i 2014, en økning på 1,6 milliarder kroner fra Dybedals (2003) beregning for 2001. Dette scenariet anslår videre en utflating til 10 prosent årlig vekst fra 2015 til 2020. Selv om dette "action-scenariet" innbærer en noe lavere vekstprofeti fram til 2014 enn Berglunds anslag, synes det likevel betydelig overdimensjonert, særlig i forhold til perioden fra 2015 til 2020.

En styrking av Nord-Norge som vinterreisemål kan bidra vesentlig til utnyttelse av eksisterende kapasitet i overnattingssektoren og vil trolig bare i begrenset grad kreve nye gjestesenger. En eventuell slik vekst vil være betydningsfull for verdiskaping og sysselsetting i landsdelen, men vil likevel ikke monne særlig i forhold til de høyeste vekstanslagene som er framlagt.

Et problem med en del mega-arrangementer er at de har skapt forstyrrelser for normale turismestrømmer, og slik sett hatt en del negative reiselivseffekter, i alle fall på kort sikt. For eksempel opplevde Hellas nedgang i turismetrafikken fra utlandet i sommersesongen 2004, trolig delvis på grunn av de olympiske sommerlekene i Aten. Eventuelle vinterleker i Tromsø i 2014 synes bare i begrenset grad å ville forstyrre normale turismestrømmer i landsdelen, da det er ganske få fritidsreisende som drar til Nord-Norge på den tiden av året da man planlegger å gjennomføre arrangementet.

5 Konsekvenser for infrastruktur-utbygging med vekt på veg

5.1 Innledning

I følge plandokumenter for OL i Tromsø, er det behov for vegforbedringer forut for lekene. Disse utbyggingene gjelder E8 ved Ramfjorden og enkelte forbedringer ved E6 og E8, som er de to store innfartsårene til Tromsø. Videre foreslås det en ombygging av brohodet i Tromsdalen, samt en oppgradering av de lokale vegene til de ulike foreslåtte OL-arenaene.

En bør generelt unngå å bygge veginfrastruktur for OL i Tromsø hvis behovet kun er tilstede i de ukene OL pågår. Ofte kan kapasitetsproblemer løses ved hjelp av regulering av trafikken. Den internasjonale olympiske komite kan imidlertid fastsette krav til sikkerhet etc. som tvinger fram investeringer som kun er nødvendig for OL.

OL kan være en hendelse som initierer store transportinfrastrukturinvesteringer, uavhengig av en streng vurdering av behov eller lønnsomhet. Det er derfor muligheter for at relativt store utbygginger gjøres før et eventuelt OL i Tromsø. Slike investeringer er da politisk initiert og motivert, og ikke motivert utfra god samfunnsøkonomi eller absolutte behov.

5.2 Kort om planene

Vegvesenet opplyser om at det i forbindelse med OL 2014 er behov for 17 større og mindre prosjekter på fylkes- og riksveger, der ny vegtrasé i Ramfjorden er av de største prosjektene. Disse prosjektene er kalkulert til å ha en byggekostnad på om lag 1,1 milliarder kroner i dagens priser. Dette inkluderer gang og sykkelstier langs vegene.

Vegvesenet opplyser om at kommunen har beregnet kostnader ved utbygging av kommunal infrastruktur som gangveger, tilkomstveger til anleggene og parkeringsplasser, til å være i størrelsesorden 230 millioner kroner.

Dersom disse beregningene er gjort på en skikkelig måte, bør derfor utbygging av infrastruktur knytte til veg ikke bli høyere enn 1,5 milliarder kroner. Det opplyses imidlertid om flere usikkerhetsfaktorer til disse tallene. Ikke minst vil føringer fra IOC kunne påvirke investeringsbehovet dramatisk. IOC vil kunne stille strengere krav til sikkerhet for utøvere og VIP-gjester enn det som norske myndigheter legger opp til. Utløsning av eiendommer kan bli nødvendig i området Tromsøbrua-Kroken dersom kravet til standard settes for høyt.

Av de 1,1 milliarder kroner til fylkes- og riksveger, har Vegvesenet beregnet at 675 millioner kroner av disse finnes i eksisterende langtidsplaner, og er planlagt brukt innenfor den kommende 20-års perioden. Dette innebærer at drøyt halvpar-

ten av midlene til vegutbygging er planlagt brukt de kommende 20 år uavhengig av OL.

Byggekostnader for veg varierer betydelig avhengig av vegens utforming og ikke minst terrenget det bygges i. Det finnes normtall for byggekostnader for veger. Disse varierer fra om lag 8.000 kroner vegmeter for enkle vegutvidelser til mer enn 50.000 kroner per vegmeter for tunneler og bruer. For normale forhold kan vi regne med byggekostnader i størrelsesorden 10.000 kroner til 25.000 kroner per meter veg. Dersom en antar at 1,1 milliarder kan brukes til bygging, og dermed holder prosjekteringskostnader, ervervskostnader etc. utenfor, vil en kunne forvente at det kan bygges mellom 4,4 og 11 mil ny veg for disse pengene.

De vegstrekninger som i all hovedsak trenger oppjustering er strekningene:

1. Tromsø – Håkøybotn (15 km)
2. Tromsø – Blåtind (20 km)
3. Tromsø – Movik (50 km)

Totalt utgjør dette vegnettet om lag 85 kilometer veg. Investeringsanslaget over virker i så måte rimelig. Det største usikkerhetsmomentet er vegforbedringene i og i nærheten av Tromsø by, der byggekostnader er vanskelig å forutse da disse avhenger av flere faktorer.

5.3 Kapasitet og regulering

Vinter-OL er et arrangement som stiller store krav til infrastruktur. Både transport og kommunikasjon vil kreve infrastruktur som har tilstrekkelig kapasitet og som er sikret mot forsinkelser og driftsproblemer på best mulig måte. Behov for transportinfrastruktur vil først og fremst knytte seg til luftfart og vegtransport.

Vegnettet rundt Tromsø vil i forbindelse med et OL bli satt på helt andre prøver enn den daglige trafikken i området. Trafikkbildet i forbindelse med avviklingen av et vinter-OL vil være en unntakssituasjon. En slik unntakssituasjon åpner for – og krever - alternative løsninger for trafikkavvikling. Dette innebærer at det er behov for å regulere tilgangen til vegnettet og hvem som får lov til å benytte vegen og til hvilke tider.

Med bakgrunn i suksessen ved Lillehammer synes det hensiktsmessig å skille trafikken etter trafikantenes formål. Denne formen for regulering ligger også inne i Tromsø 2014's plandokumenter.

Etter vårt syn kan vi, noe forenklet, dele trafikken i Tromsø under OL inn etter fire formål:

1. Utøvere og funksjonærer
2. Handel og servicenæringens transport, herunder lokal varetransport
3. Publikum
4. Annen transport

Det er klart at trafikanter med formålene 1 og 2 har behov for et godt og sikkert transporttilbud. Manglende løsninger for dette kan svekke både det sportslige og

det økonomiske potensialet i OL. Annen transport som ikke har noe med OL å gjøre, som eksempelvis godstransport for det øvrige næringsliv, kan bli rammet under lekene. Næringslivet i en by som Tromsø bør imidlertid være så oversiktelig at store negative konsekvenser for enkeltbedrifter kan unngås gjennom egne avtaler.

5.4 Vegutbygging

Dersom vegforbedringer kan forsvares ved effekter for den ordinære trafikken på strekningen, kan det være fornuftig å gjennomføre slike prosjekter før OL. Vegvesenets eget verktøy for nyttekostnadsanalyser er den beste metoden å beregne verdien av anbefalte forbedringer i veginfrastrukturen. Nyttetekostnadsbrøk (NNB) er det naturlige kriteriet for å evaluere om et vegprosjekt bør gjennomføres. Gjennom nyttekostnadsanalyse blir alle sentrale nyttevirksomheter av et vegprosjekt forsøkt tallfestet, likeledes alle kostnader knyttet til drift og investering. Det er krav om at alle større vegprosjekter i dag blir evaluert etter dette kriteriet. Det er imidlertid ikke slik at de prosjekter og prosjektalternativer som blir realisert er de prosjektene med høyest nyttekostnadsbrøk (Odeck 1996). Videre er det en rekke vegprosjekter som gjennomføres tross at prosjektene vurderes som ulønnsomme i nyttekostnadsanalyser. Likevel er nettonytte per krone det beste mål for et prosjekts verdi, og et mål som kan brukes for å sammenlikne alternative prosjekter. Dersom andre midler enn offentlige skal inn å finansiere hele eller deler av vegforbedringer, bør nyttekostnadsanalysen modifiseres for eksempel ved endring av skattekostnad og avkastningskrav.

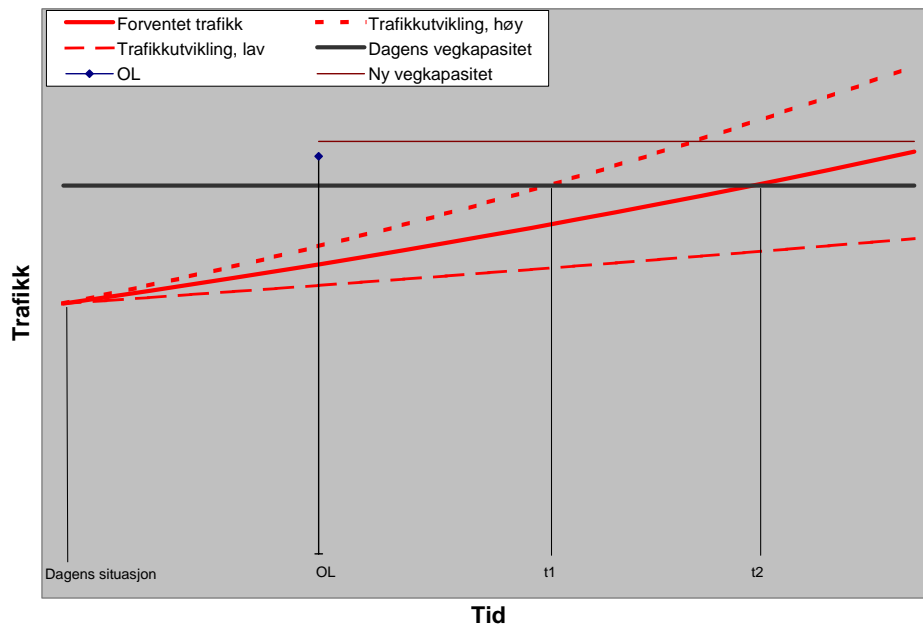
Figur 16 viser trafikkutvikling for en veg eller en region over tid. Langs den vertikaleaksen måles trafikkarbeid og langs den horisontaleaksen måles tid. Tre ulike utviklingsprofiler illustreres ved henholdsvis den heltrukne, den stiplede og den prikkete kurven som stiger fra venstre mot høyre. Den tykke horisontale linjen viser vegen eller vegsystemets maksimale kapasitet.

Dersom forventet trafikkvekst regnes som kjent og uten usikkerhet, slik som er vanlig praksis i nyttekostnadsanalyser, vil dagens vegkapasitet bli for liten ved år t_2 . Dette innebærer at vegmyndighetene før dette tidspunktet bør ha økt kapasiteten i systemet dersom køproblemer skal unngås. Ser vi bort fra at trafikkveksten er en usikker størrelse, blir problemet med å se på konsekvensene av å framskynde en vegutbygging kun en sammenlikning av to nyttekostnadsberegninger, hhv for en utbygging nå og en utbygging nærmere opp til t_2 .

Framtidig utvikling for vegtrafikken påvirkes av mange faktorer, og jo lenger fram i tid vi gjør prognoser for, jo mer usikkert er det om vi "treffer". I figuren har vi illustrert dette med to kurver som viser anslag for hhv. høy(este) og lav(este) trafikkvekst. Dersom den lave trafikkveksten slår til, vil det ikke være behov for å øke kapasiteten på denne vegen innenfor den horisonten vi ser på her. En utbygging i dag for å tilfredsstille trafikken i OL-perioden, vil da ikke være nødvendig på et senere tidspunkt. Det at vi ikke vet med sikkerhet om – og når – det blir behov for en ny vegstrekning, gir oss en gevinst ved å vente å se. Så lenge vi ikke

har satt spaden i jorda, har vi fremdeles muligheten til å bygge, eller la være å bygge vegstrekningen. Vi har mao en opsjon på å bygge ut dette området. Verdien av denne opsjonen er knyttet til forventninger og risiko til de størrelser som påvirker lønnsomheten av veginvesteringen. Når arbeidet er i gang, utgjør disse midlene bundet kapital som ikke kan brukes andre steder. På den andre side, vil en tidlig utbygging gi en større gevinst dersom trafikken utvikler seg raskere enn prognosene tilsier.

Figur 16. Trafikkutvikling og vegkapasitet. TØI-rapport 726/2004.



På grunn av trange budsjetter er det fare for at vegprosjekter gjennomføres på en suboptimal måte, fordi budsjettbeskrankninger hindrer utbyggerne å velge det beste alternativet, dvs. det prosjektet som har størst nyttekostnadsbrøk. Det er også slik at vegprosjekter kan avhenge positivt av hverandre, både på nytte- og på kostnadssiden. Midlertidige større budsjettammer kan åpne for at slike prosjekter kan gjennomføres i sammenheng. Dette vil da utløse en samfunnsøkonomisk gevinst, i forhold til separate utbygginger.

Arealbruk påvirker transport og transport påvirker arealbruk. Ubygging av eiendommer og veginfrastruktur bør sees i sammenheng for å sikre god byplanlegging. Slik sett byr en eventuell OL-utbygging på muligheter for Tromsø kommune for strategiske grep knyttet til byutvikling. Spesielt knyttet til deltakerlandsbyen finns slike muligheter.

5.4.1 Trafikksikkerhet

Utbygging av veger vil kunne redusere den generelle ulykkesrisikoen på disse vegene. Verdien av økt trafikksikkerhet blir tatt hånd om i Vegvesenets nyttekost-

nadsanalyser. Under OL er trafikksituasjonen ekstraordinær og det samme vil gjelde trafikkrisikoen. Reduksjon av forventede skader på materiell og personer kan gjøres ved god planlegging av busstraseer, biltraseer og gangveger.

Det synes å være et spesielt behov for å tenke sikkerhet knyttet til bruken av båter både mht. transport og overnatting. Store folkemengder skal gjøre bruk av havneområdene på en tid med snø og is. Dårlig sikt og vind kan vanskeliggjøre situasjonen ytterligere. Fokus på sikkerhet for fotgjengere og båtpassasjerer synes ytterst viktig og å være en kritisk del av transportopplegget.

5.5 Vurdering i forhold til skissert behov

Det legges opp til et svært tettpakket OL, der de fleste anlegg med unntak av noen ishaller er få kilometer fra Tromsø sentrum. Dette setter infrastrukturen i sentrum i spesielt stort press.

En kritisk forutsetning i plandokumentene er at en svært stor del av sengekapasiteten skal tilbys av cruiseskip og andre båter. Det synes usikkert om en slik løsning tilfredsstiller krav og behov ved et slikt arrangement. Det synes å være en viss risiko for at større deler av overnattingskapasiteten må tilbys på land. Dette vil kunne påvirke transportbehovet på land betydelig.

Stenging av innfartsårene og videre befordring med buss ble benyttet på Lillehammer med stor suksess. Busskorridorene virker realistiske og gjennomførbare. Det vil likevel kunne bli trangt på vegnettet. Spesielt bruene og tilfartsvegene til disse, synes å være kapasitetsbegrensninger.

Traseen til E6, som er den primære gjennomfartsåren i Troms, ligger langt fra Tromsø. Dette reduserer ulempene for den ordinære langdistansetrafikken i fylket.

Det kan forventes et stort antall tilskuere til Tromsø med personbiler og busser. Det vil bli behov for store parkeringsanlegg i utkanten av OL-området, hvorfra de reisende vil bli transportert videre med buss til sentrum og/ eller de respektive OL-anleggene. På denne måten reduseres trafikken inne i OL-området. Denne løsningen ble brukt på Lillehammer i 1994, og ligger inne i de foreløpige plandokumentene. Det er behov for å forebedre deler av E8 inn mot Tromsø. Verdien av disse forbedringene for Tromsø by vurderes best av det lokale vegkontoret ved hjelp av EFFEKT-beregninger.

Store deler av de besøkende vil imidlertid komme til byen med fly. Dersom flyplassene ved Harstad og Bardufoss benyttes, vil det bli behov for et velorganisert regionalt busstilbud til disse passasjerene.

Tre lufthavner vurderes som aktuelle for bruk under OL. Disse er Harstad lufthavn Evenes, Bardufoss Lufthavn og Tromsø lufthavn - Langnes. Mellom disse lufthavnene og Tromsø by og de ulike idrettsarenaene er det behov for veger med tilstrekkelig kapasitet til å betjene behovet rundt større arrangement.

Avstanden mellom Evenes og Tromsø by er om lag 26 mil med en forventet kjøretid på snaue 4 timer med bil. Denne reisen kan også foregå med hurtigbåt på

deler av strekningen. Mellom Bardufoss lufthavn er avstanden om lag 13 mil til Tromsø sentrum, og reisetiden er om lag 2 timer. Tromsø lufthavn ligger svært sentralt i Tromsø by.

Utbygging av flyplasser kan antakelig i mindre grad forsvares med grunnlag i det ordinære transportarbeidet i regionen. Terminalutbygginger etc. kan kanskje gjøres ved hjelp av midlertidige løsninger. Dersom nye investeringer erstatter behovet for planlagt og nødvendig vedlikehold på eksisterende bygninger og infrastruktur, kan den totale kostnaden for samfunnet bli mindre enn det de rene investeringskostnadene indikerer.

Tilskuerestimatene for Tromsø-OL synes nøkterne og i tråd med hva som er forsvarelig i en by på Tromsøs størrelse. Gjennom billettsalg og tilbudt sengekapasitet antar vi at tilskuertallet kan reguleres både totalt og for enkeltdager.

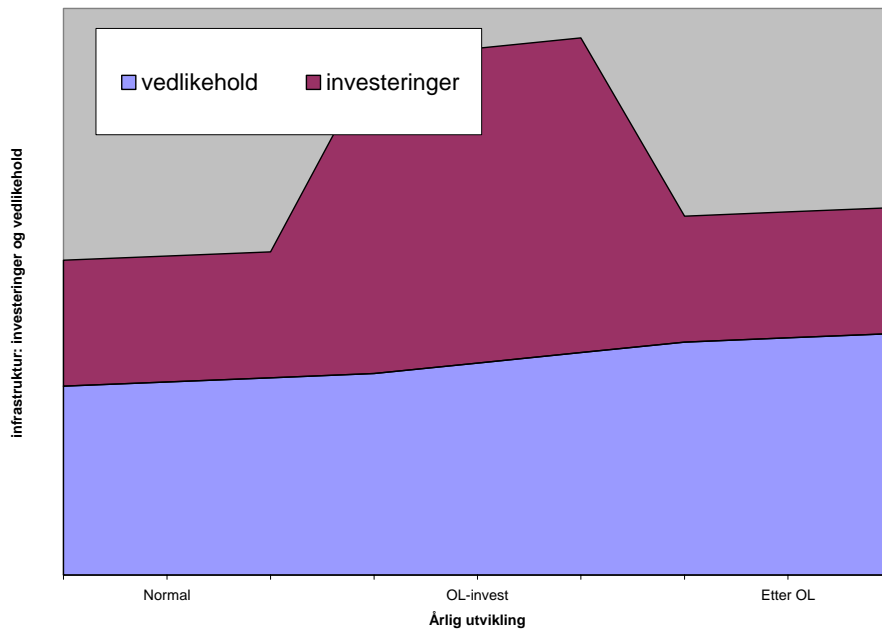
Det er på sin plass å påpeke at våre betraktninger i dette avsnittet er generelle. Vi tror det er behov for videre og detaljerte analyser av hvilke transportbehov OL genererer under selve arrangementet, og av i hvilken grad reguleringer tilsvarende dem vi hadde på Lillehammer er tilstrekkelige for å dekke disse behovene.

5.6 Effekter av forsert infrastrukturutbygging

5.6.1 Konsekvenser for anleggs- og entreprenørnæringen

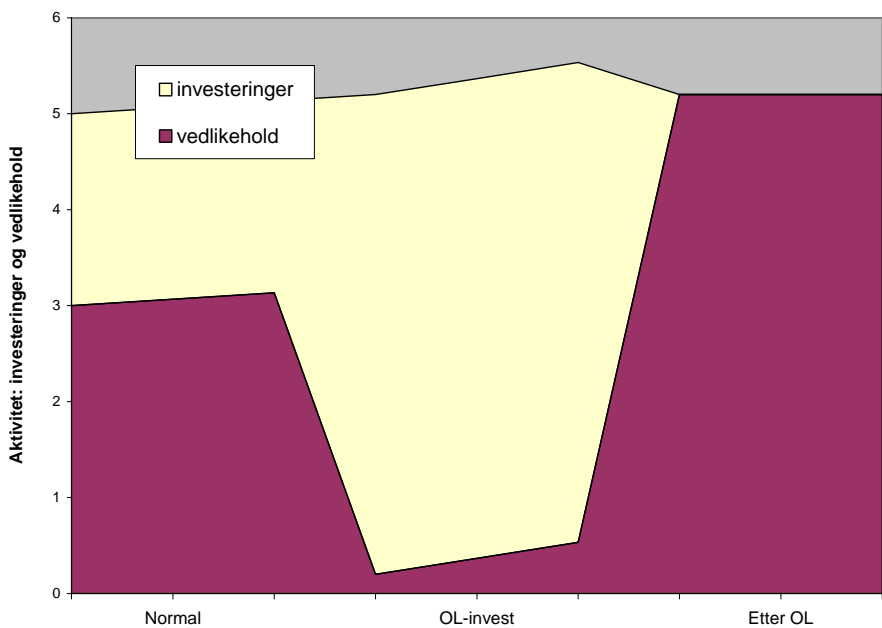
For entreprenørnæringen lokalt vil forsert infrastrukturutbygging ha konsekvenser. Antall arbeidere er antakelig noenlunde tilpasset langsiktig aktivitetsnivå i det lokale markedet. Knyttet til ekstraordinære utbygginger vil det bli behov for å øke arbeidsstokken midlertidig. Figur 17 viser et skissert eksempel der økte investeringer gir økt økonomisk aktivitet og økt sysselsetting i byggeperioden. Etter at byggeperioden er avsluttet vil behovet for årlig vedlikehold ha steget noe mer enn normalt, siden det har blitt mer realkapital å vedlikeholde.

Figur 17. Investeringer og vedlikehold i vegsektoren: eksempel 1. TØI-rapport 726/2004.



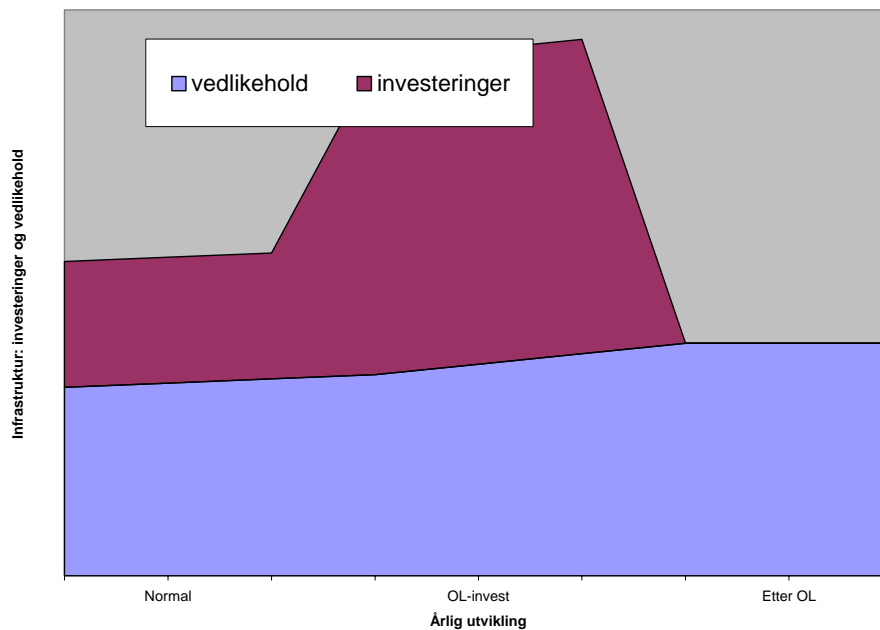
Alternativt kan vi tenke oss en situasjon som vist i Figur 18. Der reduseres planlagt vedlikehold av all infrastruktur i den ekstraordinære byggeperioden. Dette medfører at behovet for ekstra arbeidskraft reduseres i byggeperioden. Etter OL vil det ha samlet seg opp et vedlikeholdsetterslep som vil gi behov for høy aktivitet også i perioden etter OL.

Figur 18. Investeringer og vedlikehold i vegsektoren: Eksempel med temporær nedgang i vedlikeholdsnivået. TØI-rapport 726/2004.



Vi kan tenke oss en situasjon der investeringer forses og gjennomføres før OL, på bekostning av en utbyggingsprofil over flere år. Dette kan medføre at det oppstår et bortfall av utbyggingsoppgaver etter at utbyggingene er gjennomført. Dette er illustrert i Figur 19. I dette tilfellet kan investeringene forut for OL, etterfølges av temporært økt ledighet i perioden etter OL. Dermed har OL-utbygging virker destabiliserende på arbeidsmarkedet. Dersom det er store opplæringskostnader eller stort tap av ekspertise ved ledige perioder for entreprenørene, kan en slik løsning medføre reelle tap for næringen. Mens byggeboomen krever midlertidig ansettelser, vil den stabile delen av arbeidsstokken også kunne bli ledig etter OL.

Figur 19. Investeringer og vedlikehold i vegsektoren: Eksempel med bortfall av investeringsoppgaver. TØI-rapport 726/2004.



5.7 Sammendrag av kapittel 5

Planene for Tromsø 2014 innebærer et behov for utbygginger av veg og annen transportinfrastruktur. Disse utbyggingene vil komme de reisende i området til gode i form av redusert transporttid, reduserte miljøkonsekvenser og endrete ulykkeskostnader. Verdien av de veginvesteringer som gjøres bør kartlegges ved hjelp av ordinære nyttekostnadsanalyser basert på normal trafikk på vegstrekningene. Det lokale vegvesenet kan utføre nyttekostnadsanalyser av alle disse forbedringene. Dette gir et tall på den totale nettonytten for Tromsø-regionen av disse vegforbedringene, og gir et godt bilde av hva (etter)bruken av vegene er verdt for samfunnet.

Trafikksikkerhet er svært viktig. Den planlagte bruken av hurtigbåter, cruiseskip og fritidsbåter innebærer stor risiko for drukningsulykker. Det vil være behov for tiltak som reduserer risikoen for slike ulykker.

Kapasitetsbehovet under lekene vil i stor grad bli løst ved hjelp av regulering av trafikken. Basert på de relativt beskjedne tilskuertallene som er ventet, bør dette gå greit med det kollektivtilbudet som kan etableres på veg og sjø.

6 Effekter av Tromsø 2014

I dette kapittelet vil vi drøfte nærmere effekter av OL i Tromsø 2014 for næringsliv, sysselsetting og befolkning. I *investeringsfasen* tar vi utgangspunkt i de anslag Tromsø 2014 har gjort for investeringene i anlegg. Selve *driftsfasen* representerer i stor grad en unntakssituasjon, der det brukes midlertidig kapasitet i form av blant annet cruiseskip for å dekke opp kapasitetsbehovet under selve lekene. På *lang sikt* er vurderingene mer usikre. Tromsø 2014 antyder vesentlig vekst innenfor reiseliv (se kapittel 4), samt at arrangementets investerings- og driftsfase vil bidra til innovasjon og etablering av konkurransedyktig og kompetansekrevende næringsvirksomhet som vil overleve på lang sikt, for på den måten å bidra til en ytterligere styrking av Tromsø som landsdelssenter. Det er de langsiktige effektene som er mest usikre, og de blir drøftet i forhold til den gjennomgangen som er gjort i kapittel 3 (indikatorer og effekter av Lillehammer-OL) og 4 (reiseliv og merkevarebygging).

Virkningene for *næringsliv* og *sysselsetting* vurderes på to plan. Først ser vi på de direkte virkningene, noe som innebærer en drøfting av Tromsø 2014s egne anslag. Dernest foretar vi en beregning av ringvirkningene av de direkte virkningene ved hjelp av modellverktøyet PANDA. Usikkerheten ved anslagene blir illustrert ved hjelp av alternativer.

Virkningene for *befolkning* drøftes med utgangspunkt i SSBs framskrivninger av befolkningen (se kapittel 3). Vi lager ikke en egen, kvantitativ framskrivning av befolkningsutviklingen knyttet til arrangementet fordi vi mener at tiltakets midlertidige karakter gjør effektene på befolkningen usikker.

6.1 Budsjett for OL i Tromsø 2014

Tromsø 2014 understreker i søknaden at det verken er lett å anslå hva arrangementet vil koste eller hvilke inntekter en kan forvente, siden arrangementet ligger langt fram i tid. Basert på erfaringene fra Lillehammer, samt fra Torino og Vancouver (som ikke er arrangert enda), har Tromsø 2014 satt opp tre anslag for budsjettet. De tre, et optimistisk, et pessimistisk og et realistisk anslag, skiller seg dels fra hverandre på inntektssiden (som regnes som svært usikker), dels ved hva det vil koste å gjennomføre arrangementet. Vi viser til søknaden for en detaljert gjennomgang av de tre anslagene på inntekter og utgifter. Felles for dem alle er at de er gjort opp med et bedriftsøkonomisk underskudd. Vi har verken behov for, eller kompetanse til, å overprøve Tromsø 2014s anslag. Underskuddet må dekkes gjennom en statsgaranti, som varierer fra drøyt tre milliarder kroner (optimistisk anslag) til seks milliarder kroner (pessimistisk anslag). Omtrent 4,5 milliarder kroner er anslaget i det alternativet Tromsø 2014 selv vurderer som realistisk. Dersom staten skal gi en slik garanti (i tillegg til forutsatte statlige bevilgninger til ulike formål, som ikke er en del av budsjettet, på 3,5 milliarder kroner), må OL lønne seg på andre måter. De samfunnsmessige effektene, som vi diskuterer i dette notatet, er blant de faktorer som vil telle positivt i dette regnskapet. Selvsagt kan det

også være politisk ønske om en stor fest, som vi hadde på Lillehammer, eller andre forhold som spiller inn. Vi understreker at vi ikke forsøker å beregne den samfunnsmessige lønnsomheten ved tiltaket i dette notatet. I stedet konsentrerer vi oss om effektene i Tromsø og Troms, der vi forsøker å peke på noen av de fordelene og ulemper tiltaket bringer med seg.

Tromsø 2014 har gjort et anslag for investeringene, der de har gjennomgått investeringene i idrettsanlegg, statlige investeringer, kommunale investeringer og private investeringer i perioden fram mot OL. Fordelingen av investeringene på ulike kategorier er gjort i Tabell 6. Vi ser at investeringene i idrettsanlegg er satt til 1,9 milliarder kroner, i henhold til Tromsø 2014s OL-søknad. Dette anslaget varierer ikke mellom de ulike alternativene i budsjettet. De øvrige anslagene på investeringer i tabellen følger også søknaden i stor grad. Med 'annet' menes en buffer, som er lagt inn for sikkerhets skyld, og som brukes i beregningene seinere i kapittelet.

Tabell 6. Investeringer i tilknytning til OL. Grovt anslag, mrd 2004-kroner (hentet fra Tromsø 2014). TØI-rapport 726/2004.

Investeringer i idrettsanlegg iht søknad	1,9
Lufthavner, vegger, mediesenter, komm infrastruktur (utenfor OL-budsj)	2,6
Deltakerlandsby	1,5
Hotellutbygging etc	1,0
Annet	1,0
Sum	8,0

6.2 Virkninger for næringsliv og sysselsetting

Med sikte på å kartlegge virkninger og ringvirkninger av OL i Tromsø for næringsliv og sysselsetting, har vi valgt å bruke modellen PANDA¹⁰. Modellen kan benyttes til å beregne ringvirkningene av tiltaket, under visse forutsetninger. Det betyr at vi må gjøre antakelser om hvordan de direkte virkningene er, før vi kan beregne effekter for resten av næringslivet. I kapittel 1 og 3 har vi pekt på usikkerheten i anslagene på direkte virkninger er stor. I tråd med dette, har vi laget flere alternativer for virkningene av arrangementet. Virkningene, slik de er beregnet i de ulike alternativene nedenfor, kan summeres, i den grad de ikke er gjensidig utelukkende (for eksempel er de to investeringsalternativene gjensidig utelukkende).

6.2.1 Basisalternativet

Vi har laget et basisalternativ som alle virkninger måles i forhold til. Basisalternativet er kun et beregningsteknisk utgangspunkt, som vi ikke ønsker å presentere i detalj, og det ligger til grunn for alle virkningsberegninger. Når vi måler effektene

¹⁰ Modellen er kort beskrevet i vedlegg 1

av OL, som differansen mellom de ulike virkningsberegningene og basisalternativet, får vi rendyrket det vi kan kalle 'OL-effektene'. Om regionen for eksempel er i en høy- eller lavkonjunktur, vil ikke spille noen rolle for resultatene av modellberegningene. Derfor må resultatene tolkes som det *potensial for vekst* som er knyttet til arrangementet. Fortrengning, import av arbeidskraft, prisseffekter etc tas det ikke hensyn til i beregningene. Av modelltekniske grunner foretas beregningene for Troms fylke under ett. Hoveddelen av virkningene kommer likevel i Tromsø, siden de direkte virkningene hovedsakelig kommer der.

Ellers innebærer basisalternativet at Tromsøs senterfunksjoner fortsatt styrkes. Sysselsettingsveksten vil komme innenfor forretningsmessig og personrettet tjenesteyting, uavhengig av om det blir OL i byen eller ikke. Den forventede befolkningsveksten (se kapittel 3) innebærer at det blir et stadig økende behov for personrettede tjenester, både i privat og offentlig sektor. En rekke forhold påvirker utviklingen i offentlig sektor. Kommunesektorens inntekter påvirkes for eksempel sterkt av hvordan statlige overføringer til kommunene utvikler seg, både når det gjelder øremerkede tilskudd og rammetilskudd, når det gjelder utviklingen i kommunenes skattøre og når det gjelder annen statlig politikk overfor kommunene, inkludert framtidig kommune- og regionalstruktur i Norge. Kommunenes egne prioriteringer er selvsagt også viktige. Utviklingen i statlig sektor i Tromsø og Troms vil i stor grad påvirkes av statlig politikk, både når det gjelder lokaliseringsprioriteringer og når det gjelder generelle politiske trender. Poenget er at politikk vil styre utviklingen i offentlig sektor, slik at vi ikke helt veit hvordan denne vil se ut i framtida.

Tilsvarende vil makroøkonomisk politikk, nasjonale og internasjonale utviklings-trekk påvirke utviklingen i sektorer som er markedsrettede. Spesielt gjelder dette bedrifter som er konkurranseutsatt, enten på et nasjonalt eller internasjonalt marked. Både innenfor offentlig og privat virksomhet vil produktivitetsutviklingen ha stor betydning, både for lønns- og sysselsettingsvekst.

Vi vil heller ikke ha noen oversikt over eventuelle nye næringer som vil komme, kanskje til erstatning for eksisterende virksomhet. Vi kan nevne noen eksempler på nye næringer de seinere årene. Oljesektoren vokste sterkt i løpet av 1970-tallet, og denne sektoren har hatt stor betydning for norsk økonomi. Oppdrett av fisk, og da spesielt laks, er også en relativt ny næring. I framtiden spekuleres det i om betydningen av havbruk vil øke sterkt, ved at stadig flere arter dyrkes fram. Forskningsrådet har blant annet dette som et satsningsfelt framover. Dersom havbruk av nye arter blir kommersialisert, og dette blir omfattende, vil kystregioner som Troms og Tromsø sannsynligvis merke mye til den nye virksomheten.

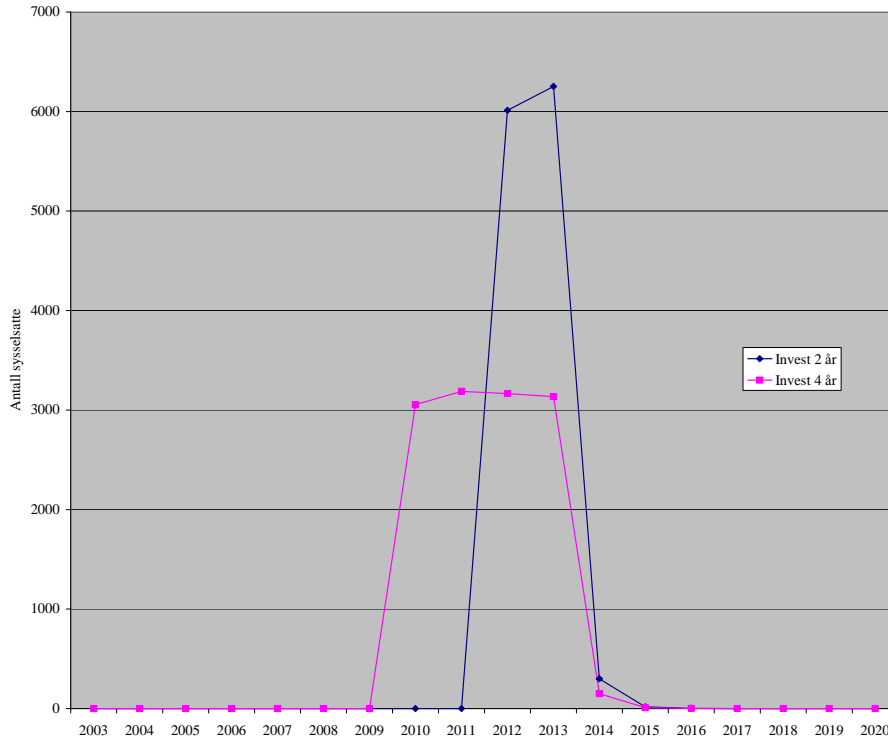
Dette illustrerer at sysselsettings- og næringsutviklingen framover er usikker, og at det er en rekke forhold som vil påvirke den. Vår oppgave er å illustrere effektene av OL i Tromsø, ikke å lage scenarier for næringsutviklingen i regionen. Vi har fokusert på det, men ønsker å understreke at den framtidige sysselsettings- og næringsstrukturen i regionen vil påvirke de muligheter regionen har til å absorbere et tiltak av OLs størrelse.

6.2.2 Virkninger av investeringer i bygg og anlegg

Anslagene på hvilke investeringsbehov som er knyttet til OL er usikre, men de er likevel noe av de sikreste vi har. I kapittel 6.1 har vi vist hvilke investeringsbeløp det kan være snakk om, totalt i størrelsesorden åtte milliarder 2004-kroner. Av planleggingsmessige hensyn vil investeringene, i følge Tromsø 2014, først kunne ta til fra 2009 eller 2010. Vi har beregnet virkningene for næringsliv og sysselsetting i to alternativer, der investeringene fordeles jevnt over henholdsvis fire (2010 til 2013) og to (2012 og 2013) år. I det første tilfellet blir investeringene da spredt ut over fire år, mens de i det andre tilfellet blir fordelt over to år. Den viktigste forskjellen på disse to alternativene er at presset på den lokale økonomien blir vesentlig større dersom investeringene tas over to enn om de tas over fire år.

Rent modellmessig er investeringsbeløpene lagt inn som en etterspørselsøkning tilsvarende henholdsvis 2 milliarder kroner per år (investeringene tas over fire år) og 4 milliarder kroner per år (investeringene tas over to år), rettet mot bygg- og anleggsbransjen. Med utgangspunkt i en antakelse om produktiviteten (målt som produksjonsverdi per sysselsatt), i bygg og anlegg, har vi beregnet sysselsettingsbehovet knyttet til anleggene. Dette er modellinput, som vi regner som *de direkte virkningene av investeringene*. Modellen benyttes så til å beregne ringvirkninger av tiltaket.

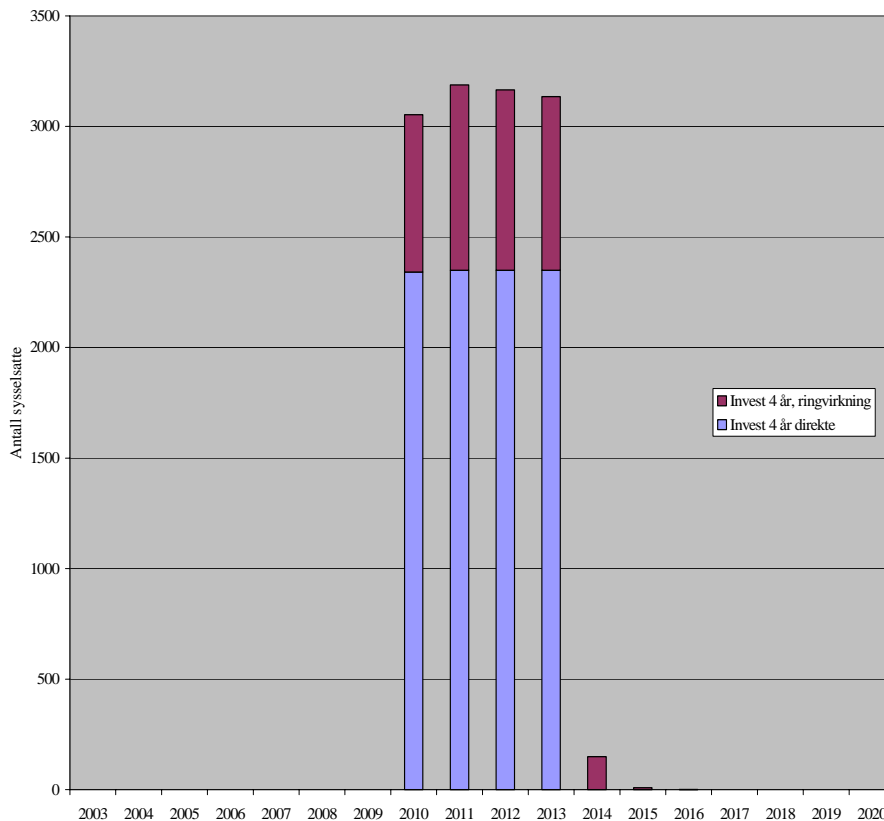
Figur 20. Direkte og indirekte virkninger av investeringer i OL-anlegg. Antall sysselsatte. TØI-rapport 726/2004.



Figur 20 viser oppsummert sysselsettingsbehovet, direkte og indirekte, knyttet til to alternative investeringsprofiler. Vi ser at behovet vil ligge rundt 3.000 personer per år dersom investeringen tas over fire år, mens det øker til 6.000 personer per år dersom investeringen tas over to år. Dette tilsvarer henholdsvis knapt ti og tjue prosent av den totale sysselsettingen i Tromsø i de to alternativene. I forhold til sysselsettingen i Troms fylke, utgjør dette henholdsvis åtte og fire prosent.

Ikke alle de sysselsatte her vil komme i bygg og anlegg. En del er ringvirkninger til annen virksomhet. I følge modellberegningene vil sysselsettingsmultiplikatoren være omtrent 1,3, i begge alternativer. Det betyr at for hver person som er sysselsatt på anleggene, etterspørres varer og tjenester på et nivå som kan sysselsette 0,3 personer i annen virksomhet i regionen. Multiplikatoren for verdiskapning er av tilsvarende størrelse. Direkte og indirekte sysselsettingsvirkninger er illustrert i Figur 21. Forholdstallet mellom direkte og indirekte virkninger vil være (omtrent) det samme for det andre beregningsalternativet.

Figur 21. Direkte og indirekte virkninger av investeringer knyttet til OL dersom investeringene tas over fire år. Antall sysselsatte. TØI-rapport 726/2004.



Sysselsettingsbehovet på selve anleggene er altså beregnet til drøyt 2.300 per år. I tillegg kommer omtrent 800 (litt varierende fra år til år) i annen virksomhet. De indirekte virkningene i år 2014 skyldes at beregningene forutsetter at det er et tidslag i konsumet.

Næringsmessig vil selvsagt størstedelen av sysselsettingsbehovet komme i bygg og anlegg. I tillegg vil også ringvirkningene være sterke i denne sektoren. Det skyldes at næringen leverer en del tjenester til seg selv, ved at ulike bedrifter produserer ulike bygg- og anleggsvarer og -tjenester. Ellers vil mesteparten av ringvirkningene komme innenfor ulike former for tjenesteytende virksomhet, både personrettet og forretningsmessig. Den viktigste grunnen til vekst i ulike former for forretningsmessig tjenesteyting, er at bygg og anlegg etterspør en rekke planleggingstjenester o.a. knyttet til investeringene. Når det gjelder personrettet tjenesteyting, skyldes effektene i hovedsak økt lønnsinntekt og dermed økt privat konsum. Effektene på sysselsettingen i industrien er relativt små. Beregningene viser en betydelig vekst i trelastindustrien (sysselsettingen øker med nesten 50 prosent, men er lav i utgangspunktet), men også innenfor næringsmiddelindustri og kraft- og vannforsyning viser beregningene vekst. En del av underleveransene til anleggene vil skje ved import, enten fra resten av landet eller fra utlandet.

Beregningene antyder et betydelig potensial for aktivitetsvekst i bygg og anlegg knyttet til investeringene i OL. Spørsmålet er om bygg- og anleggsbransjen i Tromsø og Troms kan dekke dette behovet på egenhånd. Tromsø har vært preget av kontinuerlig utbygging i mange år. Bygg- og anleggsbransjen i Tromsø har, i følge seg selv, en kapasitet som er tilpasset denne veksten. Vi ba EBA¹¹ i Hålogaland selv anslå hvilken kapasitet bransjen har i Tromsø og Troms. Anslaget var på omtrent 1,5 milliarder 2004-kroner, men at aktørene i området kan øke kapasiteten med omtrent 50 prosent gjennom andre nasjonale avdelinger og arbeidsfellesskap. EBA sier for øvrig at aktørene i byggebransjen i regionen har vært stabile over mange år, og at de står for omtrent 80 prosent av produksjonen i området, i tillegg til vesentlig aktivitet på Svalbard. Aktører i Tromsø står for omtrent 70 prosent av aktiviteten i Troms og Svalbard. Det er opprettet et bransjeråd i Tromsø, bestående av de største byggherrene. Rådet har som formål å frambringe oversikt over planlagte byggeprosjekter i tiden framover på et så tidlig tidspunkt som mulig, slik at man oppnår jevnere kapasitetsutnyttning og sysselsetting i bransjen, og slik at man i størst mulig grad unngår prisvridninger.

Den sterke konsentrasjonen av investeringer knyttet til OL innebærer, dersom EBAs vurdering av kapasiteten er rett, at bransjen ikke kan ta unna investeringene på egen hånd, selv om de gjennomføres over fire år. Det skyldes for det første at kapasiteten er for liten, og for det andre at en må forutsette at deler av kapasiteten vil være bundet opp i andre prosjekter. Dersom kapasitetsvurderingen er rett, vil man lett kunne komme i fortrenningsproblemer. OL-investeringene kan presse ut andre investeringer, og man kan få betydelige prisvridningseffekter (økte priser) i bygg og anlegg. Dersom dette skjer, har investeringene skapt to problemer. For det første vil andre investeringer lide. For det andre kan investeringsbudsjettet til Tromsø 2014 sprekke. Inndekning av slike priseffekter kan i så fall kun skje gjennom økte statlige overføringer.

¹¹ Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg

Bransjen kan øke kapasiteten ved å importere arbeidskraft fra sine samarbeidspartnere, slik EBA antyder. Man står, etter vår vurdering, fortsatt overfor et kapasitetsproblem, spesielt dersom investeringene konsentreres i tid. Dersom utbygger klarer å spre investeringene over flere enn fire år, blir disse problemene mindre, men sannsynligvis vil de være til stede uansett. Dermed står man igjen med det mest sannsynlige scenariet. Gjennomføringen av investeringene i OL-anlegg i Tromsø skjer i stor grad ved å importere kapasitet utenfra, mens den regionale bygg- og anleggsbransjen i større grad gjennomfører andre prosjekter, og eventuelt deler av OL-investeringene. Dette er også i tråd med internasjonale (og nasjonale) konkurranseregler. Et prosjekt av denne størrelsen må lyses bredt ut, og vi vil få en internasjonal anbudskonkurranse. Pris vil fort kunne komme til å stå sentralt i en slik konkurranse. Dersom en anbudskonkurranse fører til at aktører utenfor regionen får tilslag, vil omfanget av ringvirkningene bli mindre enn vi antyder.

Etter vår vurdering vil altså at en del av investeringsoppdragene, med stor sannsynlighet, lekke ut av regionen. Innenfor bygg og anlegg har det da også, i mer enn hundre år, vært vanlig med arbeidere som reiser fra anlegg til anlegg og bor på brakke. Lekkasje av oppdrag er altså normalt. Det relativt sikre anslaget på investeringsomfang kan altså, med andre ord, gi usikre regionale effekter.

6.2.3 Planlegging og gjennomføring av OL

Å arrangere OL krever en nitidig planlegging. Fra ideen fødes, til arrangementet er gjennomført, vil det ha gått omtrent 15 år. I hele denne perioden har folk vært sysselsatt med å legge til rette for at arrangementet skal bli best mulig. Tromsø 2014 har, som vi tidligere har vært inne på, allerede gjort en stor jobb med å utarbeide den nasjonale søknaden. Dersom søknaden går gjennom den politiske behandlingen i Norge, vil arbeidet med de internasjonale søknadene intensiveres. På www.tromso2014.no antyder daglig leder Erlend Rian i Tromsø 2014 at kostnadene ved den internasjonale søknaden (egentlig de internasjonale søknadene) vil beløpe seg til mellom 75 og 100 millioner kroner, som ikke vil belastes staten. Søknadsskrivingen vil altså kreve omtrent 30 millioner kroner per år fram mot 2007. Når søknaden er i boks, vil planleggingsfasen intensiveres. Her vil det kreves kunnskap på en rekke områder, til dels høyt kompetente fagfolk. Disse kan leies inn på konsulentbasis, eller tilsettes i Tromsø 2014.

Tromsø 2014 står altså overfor en situasjon der de trenger betydelig kapasitet på en rekke felter, blant annet planlegging, jus, økonomi, finans, logistikk, teknikk, samfunnskunnskap, kultur, lobbyvirksomhet, innkjøpere med mer. Det foreligger ikke noe anslag på hvor stort dette behovet er. Vi tror at behovet er stort, og at det vil være økende fram til arrangementet er gjennomført. Det er klart at dette genererer en lærende effekt. Kompetanse vil bli utviklet, kanskje i samarbeid med Universitetet i Tromsø, og vi vil se innovasjoner på en rekke områder. Slik sett vil regionen være tilført ny kunnskap når arrangementet er slutt. Her er det et potensial for langsiktige virkninger av arrangementet.

Samtidig vil en del høyt spesialisert kunnskap allerede være utviklet, i Tromsø, i resten av landet, og i utlandet. I forbindelse med Lillehammer-OL ble en del av denne kunnskapen kjøpt inn fra Oslo-regionen. Nærheten til Oslo var i den forstand en fordel for arrangøren, siden det sannsynligvis var billigere å kjøpe kompetansen derfra enn å utvikle den selv, men kanskje en ulempe for regionen, som ikke ble tilført slik kunnskap. Tromsø 2014 mener at samarbeid med universitetet vil kunne bidra til å utvikle denne typen kunnskap i regionen, og at arrangementet i den forstand vil kunne bidra til knoppskyting av bedrifter som tilbyr ulike former for høyt kompetent arbeidskraft og annen kompetanse. Argumentet er at når lekene avsluttes, vil det kunne være en rekke slike bedrifter lokalisert til Tromsø.

En slik strategi kan lykkes, eller den kan mislykkes. De store utgiftene Tromsø 2014 vil ha fram mot arrangementet, vil være inntekter for noen. Det vil altså være et marked for denne typen aktivitet, og markedet er en viktig lokalisering-faktor for alle slags bedrifter. Den dagen OL er slutt, forsvinner imidlertid etterspørselen fra Tromsø 2014. Spørsmålet er om Tromsø forstst vil ha lokaliseringfortrinn sammenliknet med andre steder også etter OL, eller om lokaliseringfortrinnet er tapt, slik at denne aktiviteten forvitrer etter noen år. Svaret på dette spørsmålet avhenger av en rekke forhold. For det første forutsetter det naturligvis at Tromsø 2014 etterspør denne kompetansen lokalt og regionalt. Vi tror at det er mulig arrangøren vil det, men at det også kan være kostnadsdrivende¹² for arrangøren, som har begrensede ressurser til rådighet. Det er i den forstand en ulempe for arrangøren, og en fordel for regionen, at det er langt til de største byene i landet, og da spesielt til Oslo. For det andre kan etterspørselen rettes lokalt på flere måter. Det eksisterende næringslivet innenfor 'forretningsmessig tjenesteyting' kan ekspandere, eksisterende bedrifter i andre deler av landet kan opprette filialer i Tromsø, eller vi kan få knoppskyting med utgangspunkt i eksisterende høykompetansemiljøer i Tromsø. De langsiktige effektene (etter OL) av å utvikle slik kompetanse i Tromsø vil bestemmes av hvordan det lokale markedet ser ut (markedet som lokaliseringfaktor), og eventuelt av hvilke lokaliseringulempen og -fordeler som er knyttet til Tromsø dersom markedet i framtida ligger utenfor regionen. I beste fall kan man lykkes med en slik strategi, slik at høykompetansevirksomheten beholdes i området, og i verste fall kan man mislykkes helt, slik at virksomheten i området bygges ned. Dette kan igjen føre til utflytting av høykompetente folk, eller til at de blir gående arbeidsledig.

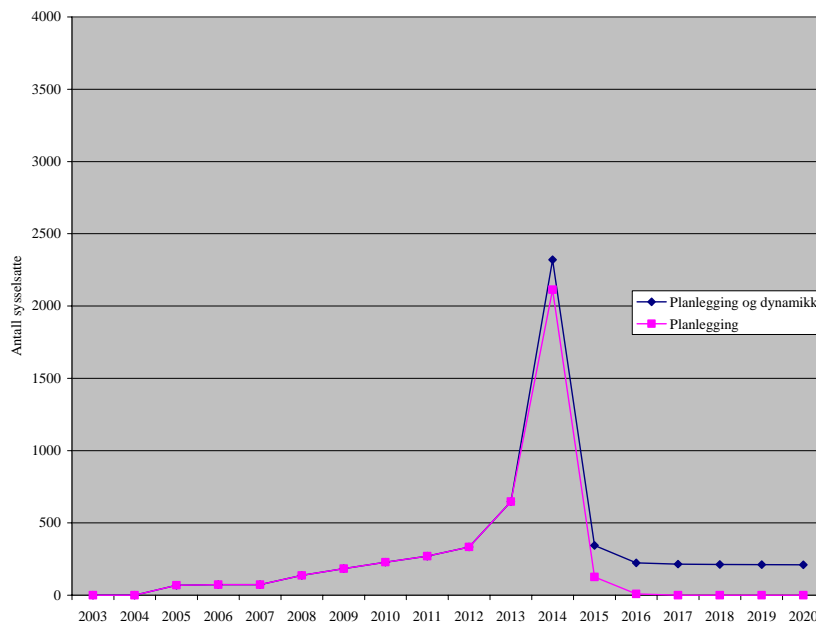
Det er både usikkert hva som blir det endelige resultatet av en slik prosess, og om en slik prosess over hodet vil starte i Tromsø. Vi har valgt å analysere mulige virkninger av dette i to alternativer som begge tar utgangspunkt i at planleggingen av arrangementet i hovedsak skjer i Tromsø:

¹² Tromsø kommune er hovedaksjonær i Tromsø 2014. Kommunen kan mene det å bygge opp kompetanse lokalt er en investering de bør ta gjennom Tromsø 2014. Det er dette signalet som er gitt i søknaden med underlagsmateriale.

- *Planleggingsalternativet* forutsetter at søknadsprosessen går sin gang, med ca 30 millioner kroner per år i perioden 2005-2007. Når planleggingsfasen starter, brukes stadig mer penger på ulike former for planlegging, fram mot toppen i 2014. Etter 2014 er det ikke mer penger, markedet er borte, og den høykompetente aktiviteten blir borte. Dette er et ekstremt alternativ, men illustrerer etter vår vurdering en mulighet.
- *Planleggings- og dynamikkalternativet* har de samme forutsetninger fram til 2013. I 2014 starter denne virksomheten sin omstilling mot nye markeder, og de lykkes med å holde et aktivitetsnivå på ca 100 millioner kroner per år fram mot horisontåret.

Med utgangspunkt i tall fra PANDA, har vi beregnet sysselsettingen innenfor planlegging (fram til 2014) og planlegging og dynamikk. Vi har benyttet produktiviteten fra næringen forretningsmessig tjenesteyting. Ringvirkningene er tillagt tilsvarende underleveransestruktur som denne næringa. Alt i alt får vi da en sysselsetningsutvikling, direkte og indirekte, som i Figur 22.

Figur 22. Direkte og indirekte sysselsetningsvirkninger av planlegging, arrangement og næringsvirksomhet knyttet til dette. Antall sysselsatte. TØI-rapport 726/2004.



I søknadsfasen vil antall sysselsatte totalt sett ligge rundt 70. Når Tromsø har fått OL, intensiveres planleggingen gradvis fram mot år 2012 og 2013. I 2014 dreier det seg i hovedsak om sysselsetting i forkant, under og etterkant av arrangementet, men i planlegging og dynamikk har vi antatt at de starter omstillingen allerede i 2014. De to alternativene er, naturlig nok, forskjellige i etterkant av arrangementet. Planleggingsalternativet forutsetter at det ikke er noen ekstra effekter av OL etter 2014 (bortsett fra at en andel av inntekten til dem som var sysselsatt i 2014 brukes først etter OL gjennom et tidslag). I planlegging og dynamikk lykkes

omstillingen, og det vil fortsatt være et par hundre sysselsatt direkte og indirekte knyttet til de nye bedriftene.

I dette tilfellet vil multiplikatoren være noe høyere enn for investeringene. For hver sysselsatt i de nye næringene, vil mellom 0,35 og 0,40 sysselsettes i annen virksomhet. Den høye multiplikatoren skyldes at inntekten, og dermed konsumet blant de sysselsatte, er høyere i de nye næringene enn i bygg og anlegg. I tillegg skyldes det at underleveransene til de nye næringene i større grad kjøpes inn fra andre næringer i regionen enn tilfellet er for bygg og anlegg. Vi sier at den regionale egendekningen for underleveranser er høyere.

Disse to alternativene må oppfattes som eksempler på hva som kan skje knyttet til den kompetanseoppbygging man vil få i tilknytning til OL. Styrken på den regionale kompetanseoppbyggingen i søknads- og planleggingsfasen avhenger av en rekke forhold, som vi har vært inne på ovenfor. Vi vet for det første ikke riktig i hvilken grad dagens høykompetente næringsliv i Tromsø er tilpasset det behovet Tromsø 2014 vil ha. Dersom næringslivet i regionen, i samarbeid med universitet og høyskole, er kompetent, vil det lettere kunne lykkes med slik etablering enn dersom kompetansen ikke passer overens med behovet. Avstanden til Oslo og andre områder med stor konsentrasjon av bedrifter innenfor forretningsmessig tjenesteyting taler for at Tromsø i større grad enn Lillehammer vil kunne bli selvforsynt. Samtidig er det lenger å hente kompetanse utenfra til Tromsø, dersom den ikke kan hentes lokalt. Omfanget av denne aktiviteten i Tromsø i tiden fram mot lekene er derfor usikker på det nåværende tidspunkt, men det er stor sannsynlighet for et visst omfang (der vårt regneeksempel er ett nivå dette kan havne på).

Vi har lagt inn en boom i denne næringa i forbindelse med arrangementet. Det har vi gjort for å illustrere at det vil være en betydelig økning i aktiviteten i området i 2014. Arrangementet innebærer økonomisk unntakstilstand. De langsiktige virkningene av en slik boom er svært usikre, og de kan like gjerne være negative som positive. Dersom en stor del av aktivitetsøkningen skjer gjennom bruk av lokale ressurser, vil ordinær aktivitet bli lidende. De langsiktige effektene av dette kan være negative. Import av kapasitet vil derfor være aktuelt gjennom arrangementet. I tillegg til lønnede medarbeidere, vil det tilføres kapasitet i form av frivillige, politi, militære og leverandører, tilsvarende nærmere 15.000 personer (søknaden, side 114). Disse skal, sammen med de ansatte, betjene tilskuere utenfra, deltakere, støtteapparat, funksjonærer og en hel rekke VIP'er (til sammen 24.500, i følge søknaden, side 114).

Spørsmålet om hva som vil skje etter lekene i denne typen virksomhet er vesentlig mer åpent enn hva som vil skje i planleggings- og arrangementfasen. Tromsø 2014 argumenterer for at OL vil kunne fungere som en katalysator for ny, stabil næringsvirksomhet i regionen, og at denne vil overleve på lang sikt. Vi vet ikke om denne argumentasjonen holder eller ei. I stedet ønsker vi å peke på at, dersom slik virksomhet skal oppstå i Tromsø som en følge av OL, kan ikke byen ha hatt sterke nok lokaliseringsfortrinn for denne typen virksomhet i dag, trass i at det er et vekstområde og trass i at byen er sentrum for en hel landsdel. Det er riktig at et stort arrangement med stor sannsynlighet vil trekke til seg slik virksomhet. Det

skyldes at å arrangere OL innebærer at regionen tilføres mye penger, og at det genereres et marked for en rekke tjenester. Når OL er slutt, er også pengene slutt, og markedet¹³ forsvinner. Da blir også Tromsøs lokaliseringsfortrinn, i form av en stor pengesekk, borte. Dersom virksomheten fortsatt skal ønske å bli i regionen, må det utvikles nye lokaliseringsfortrinn. Her ligger den store utfordringen for hele regionen, og for regionens aktører i form av næringsliv, myndigheter, utdanningssektor, myndigheter og innbyggere. Vi tror at arrangementet *kan* være en katalysator for slik vekst, men at selve arrangementet ikke vil være nok, uten andre tiltak.

6.2.4 Reiseliv og turisme

I kapittel 4 har vi drøftet arrangementets mulige effekter for merkevarebygging, reiseliv og turisme. Der peker vi på at de analyser av virkningene for reiselivet som er gjort på oppdrag for Tromsø 2014, generelt synes svært optimistiske. Vi sier også at et par av scenariene er mer realistiske. Denne diskusjonen skal ikke gjentas her. Med sikte på å si noe om hvilke effekter arrangementet vil kunne komme til å få for næringslivet i Tromsø i forkant av, under og etter lekene, har vi tatt utgangspunkt i to forhold:

1. Vi har beregnet veksten i turismen framover med utgangspunkt i Dybedal (2003) sine anslag for historiske vekstrater for turismen i Nord-Norge. Dette brukes som anslag på veksten i turismen *uavhengig av OL* og er lagt i basisalternativet. Dybedal har beregnet en historisk, årlig turismevekst på 1,1 prosent.
2. I kapittel 4 har vi beregnet at utenlandske turistenes konsum, med utgangspunkt i Nilssen (2004) mest optimistiske anslag, vil øke med omtrent 650 mill kroner fram mot 2014, dersom OL blir arrangert.
3. Vi har beregnet OL-effekten som differansen mellom 640 mill kroner og den underliggende veksten på 1,1 prosent. Dette gir et merkonsum fra utenlandske turister, knyttet til OL, på omtrent 380 mill kroner i 2014. Forskjellen mellom den underliggende veksten og OL-veksten kommer gradvis, fra 2005 til 2014.
4. Vi har valgt å se på to alternativer for utviklingen etter OL. I alternativet *turisme avbrutt* antar vi at interessen for OL er økende fram mot arrangementet, men at merkevarebyggingen ikke lykkes, slik at turismen avtar til den underliggende veksten i basisalternativet i løpet av et par år. Alternativet med *turisme fortsatt* forutsetter at merkevarebyggingen lykkes, og at turistene fortsetter å strømme til Nord-Norge, Troms og Tromsø på et høyere nivå enn de ellers ville gjort.

De fleste alternativene for hvordan reiselivet vil utvikle seg i tilknytning til OL har vi, som nevnt, vurdert som urealistiske. Derfor har vi ikke gjort beregninger

¹³ Etterbruk av anlegg ser vi bort fra her

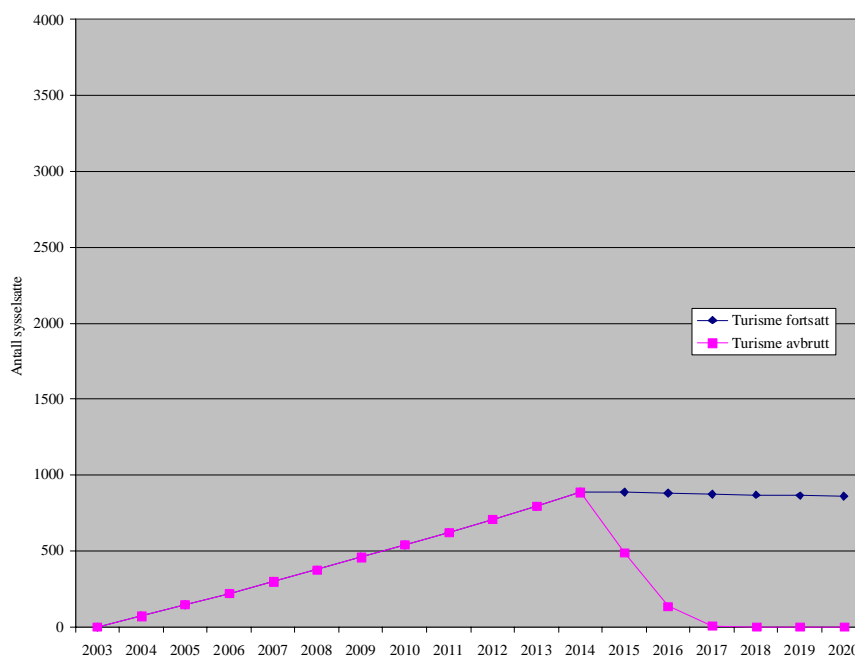
for næringsmessige og sysselsettingsmessige effekter av disse. Likevel vil vi understreke at disse alternativene, selv om de kan synes optimistiske, viser at det er noen som tror på OL som katalysator for reiselivet. Vår vurdering er at det er innenfor reiselivet sjansen for langsiktige effekter av arrangementet er størst. Problemet, sett i forhold til Lillehammer (der hytteturismen har vokst etter OL), er lange avstander til befolkningskonsentrasjonene i landet og utlandet. Stabile (og rike) hytteturister utenfra kan man derfor ikke forvente i Tromsø. Turismen til Nord-Norge, Troms og Tromsø som følger av OL, vil derfor i større grad bli preget av folk som ikke kommer tilbake ofte. Man vil i mye større grad enn Lillehammer konkurrere med andre steder i verden, som også har spektakulære opplevelser å by på (se for øvrig kapittel 4).

Tabell 7. Turismekonsum for ulike kategorier turister fordelt på sektorer. Direkte og indirekte virkninger målt per krone turistkonsum. Troms fylke. (basert på Dybedal 2003). TØI-rapport 726/2004.

	UT	UF	NT	NF	Sum
1 Jordbruk	0	0	0	0	0
2 Skogbruk	0	0	0	0	0
3 Fiske og fangst	0	0	0	0	0
4 Fiskeoppdrett	0	0	0	0	0
5 Bergverksdrift	0	0	0	0	0
6 Fiskeforedling	0,01	0,01	0	0,01	0,01
7 Annen næringsmidde	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
8 Prod. av tekstiler	0	0	0	0	0
9 Prod. av trelast	0	0	0	0	0
10 Grafisk prod. og	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
11 Kjemisk produksjo	0	0	0	0	0
12 Mineralsk produks	0	0	0	0	0
13 Verkstedproduksjo	0	0	0	0	0
14 Møbler og annen i	0	0	0	0	0
15 Kraft og vannf, f	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
16 Bygg og anlegg	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02
17 Treforedling, Met	0	0	0	0	0
18 Varehandel	0,3	0,2	0,2	0,0	0,2
19 Hotell og restaur	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3
20 Utenriks sjøfart	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
21 Innenriks transpo	0,2	0,4	0,4	0,8	0,5
22 Post og telekommu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
23 Bank og forsikrin	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
24 Forretningsm. tje	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
25 Annen privat tjen	0,2	0,1	0,2	0,0	0,2
26 Kommunal tjeneste	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
27 Statlig tjenestey	0	0	0	0	0
Multiplikator totalt	1,3	1,3	1,32	1,37	1,33

Tabell 7 har vi tatt med for å illustrere at det forskjell på ringvirkningene av ulike kategorier turisters konsum i Troms. Per krone brukt varierer multiplikatoren fra 1,3 (for utenlandske fritidsreisende (UT) og for utenlandske forretningsreisende (UF)) til 1,32 (norske fritidsreisende (NT)) og 1,37 (norske forretningsreisende (NF)). I gjennomsnitt vil alle besøkende legge igjen 33 øre mer enn den krona de bruker i Troms. Tabellen viser at det også er variasjon i hvordan virkningene av hver krone fordeler seg på ulike sektorer. Vi ser at det er varehandel, hotell og restaurant, innenriks transport og annen tjenesteyting som dominerer. Virkningene til industri er sekundære – det er de som selger til turistene som kjøper fra industrieringa. Mesteparten av forskjellene mellom de ulike kategoriene turisters kjøpemønster kan forklares med bruk av penger på transport (norske forretningsreisende bruker mer enn halvparten av pengene på dette) og varehandel (der norske forretningsreisende bruker svært lite). Generelt brukes det svært lite penger på opplevelser blant alle kategorier turister (Dybedal 2003).

Figur 23. Direkte og indirekte sysselsettingsvirkninger av økt turistkonsum som kan knyttes til OL. Antall sysselsatte. TØI-rapport 726/2004.



Figur 23 viser hvordan økningen i sysselsettingen innenfor turisme (med ringvirkninger) vil utvikle seg i de to alternativene vi har skissert. I begge alternativene vil turismen vokse raskere enn 1,1 prosent per år, og turistkonsumet vil ligge omtrent 380 millioner kroner høyere i 2014 enn i basisalternativet. Dette tilsvarer 700 sysselsatte (hel- og deltid) innenfor turismerelatert virksomhet. Ringvirkningene av dette tilsvarer et par hundre sysselsatte. I alternativet der turismen faller til

nivået i basisalternativet, har vi forutsatt en gradvis nedtrapping gjennom 2015 og 2016. Alternativet med fortsatt turisme innebærer at nivået fra 2014 opprettholdes. På grunn av en generell produktivitetsvekst, vil sysselsettingseffekten avta noe over tid.

6.2.5 Kort om etterbruk

OL i Tromsø innebærer store utbygginger. For det første bygges det idrettsanlegg som ellers ikke ville blitt bygget. For det andre bygges det idrettsanlegg som kanskje ville blitt bygget over tid, men der OL fører til at utbyggingen forseres i Tromsø. For det tredje bygges det ut offentlig infrastruktur, blant annet veg, som innebærer forsering i Tromsø. For det fjerde bygges det ut en rekke offentlige og private bygg, også her delvis forsert i forhold til eksisterende planer. Blant annet blir det bygget en deltakerlandsby av en størrelse som tilsvarer den normale boligproduksjonen i Tromsø i to år (altså en forsering).

Vi ser det ikke som vår oppgave å evaluere eller sette spørsmålstegn ved Tromsø 2014s plan for etterbruk. Den virker gjennomtenkt. Man forbedrer kvaliteten på idrettsanlegg i regioner, infrastrukturen forbedres og man regner med avsetning for mediasenter (universitetet) og deltakerlandsby (boliger). Innsatsen i forbindelse med OL kan innebære en forsert ressursbruk i OL-regionen på bekostning av planlagte investeringer andre steder. OL vil, i den forstand, kunne bidra til å flytte ressurser fra prosjekter i andre deler av landet, som er vurdert til å ha en høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn tilsvarende prosjekter i Tromsø og omegn. Dette så vi også i forbindelse med Lillehammer-OL. Bruk av tippemidler, så vel som ressurser til vegutbygging, skjer i konkurranse med prosjekter i andre deler av landet. Forsert utbygging av kommunal infrastruktur vil påvirke allerede stramme kommunale budsjetter i de kommunene (særlig Tromsø) som påvirkes. Slike forhold innebærer en samfunnsøkonomisk *kostnad* det i liten grad er tatt høyde for i Tromsø 2014s søknad.

6.2.6 Effekter i Nordland og Finnmark

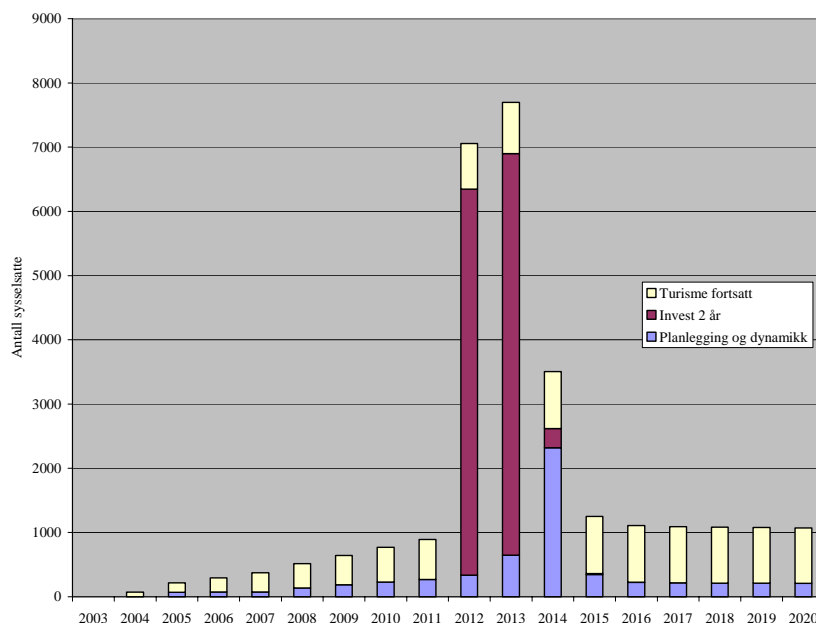
Diskusjonen ovenfor er særlig fokusert rundt tiltakets effekter i Troms og spesielt i Tromsø. Vi vil understreke at tiltaket også vil ha direkte effekter i Nordland (Bodø) og Finnmark (Alta), som er planlagt å skulle få hver sin ishockeyhall. Det vil selvsagt merkes også der, men hovedsakelig i investeringsfasen og under selve arrangementet, og i vesentlig mindre skala enn i Tromsø. Samtidig innebærer en strategi med å legge to ishaller utenfor Tromsø, at disse to stedene tilføres hallkapasitet på lang sikt, noe som vil komme den lokale idretten til gode.

6.2.7 Oppsummering: Investering, turisme, planlegging og dynamikk

Diskusjonen av effekter for næringsliv og sysselsetting ovenfor kan oppsummeres på en rekke måter. Vi har valgt å gjøre det i form av å slå de ulike kategoriene effekter sammen i to diagrammer – et maksimumsalternativ og et minimumsalter-

nativ. *Maksimumsalternativet* inneholder en gjennomgang av de alternativene som innebærer høyest effekt, mens vi har lagt inn de alternativene som innebærer lavest effekt i *minimumsalternativet*. Det absolutte minimumsalternativet, som innebærer minimal effekt lokalt i form av planlegging og turisme, har vi ikke tatt inn – det er heller ikke presentert ovenfor. Man kan altså tenke seg, i verste fall, at det ikke blir noen effekt av OL ut over investeringsfasen. Vi har vist, i forbindelse med Lillehammer-diskusjonen i kapittel 3, at det er en del indikatorer som kan tyde på at effekten av OL i Lillehammer var *negativ* for en del samfunnsmessige forhold. Motsatt kan en tenke seg at OL bidrar til å skape dynamikk og vekstkraft, økt eksport av turisme og en rekke andre varer, og at vårt maksimumsalternativ undervurderer effektene av OL. Dette er altså usikkert. Oppsummeringsfigurene nedenfor må derfor sees på som illustrasjoner av de samlede virkningene av OL, slik vi har skissert dem i dette kapittelet.

Figur 24. Direkte og indirekte sysselsettingseffekter av OL: Maksimumsalternativet. Antall sysselsatte. TØI-rapport 726/2004.

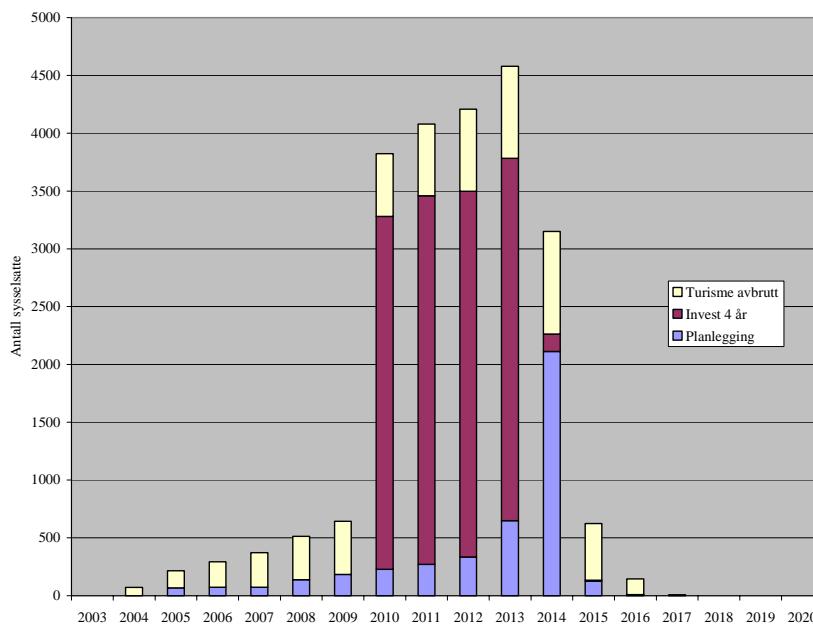


Figur 24 viser maksimale sysselsettingseffekter av OL, der vi har lagt inn at lekene får langsiktig effekter for turismen, at det oppstår en viss næringsdynamikk i kompetansetung virksomhet på lang sikt, men at investeringene gjennomføres etter det en kan kalle for 'Hellas-modellen', dvs raskt og rett i forkant av lekene. De sterkeste virkningene får vi her rett i forkant av lekene, i forbindelse med investeringene. Det vil her være behov for nesten 8.000 sysselsatte på anlegget og innenfor turisme og planlegging. I forbindelse med arrangementet vil det være behov for omtrent halvparten så mange sysselsatte, i tillegg til de frivillige og de utkommanderte. På lenger sikt faller sysselsettingen til omtrent 1.000 personer, som etter vår vurdering vil være de langsiktige sysselsettingseffektene av OL der-

som effektene slår til omtrent slik arrangøren ønsker. Tallene i figuren representerer i den forstand et *potensial* for sysselsettingseffektene av OL.

Figur 25 viser tilsvarende utvikling dersom investeringene tas over fire år, og dersom vi antar at det verken er langsiktige, dynamiske effekter av OL eller effekter for turismen på lang sikt. Vi ser at effektene i dette tilfellet er forutsatt å være de samme i forkant av investeringsfasen. Selve investeringsfasen er lenger, og dermed er de årlige effektene svakere (noe over halvparten så sterke i 2013). Etter at OL er over, vil OL-effekten gradvis avta mot null i år 2017.

Figur 25. Direkte og indirekte sysselsettingseffekter av OL. Minimumsalternativet. Antall sysselsatte. TØI-rapport 726/2004.



Man kan tenke seg ulike kombinasjoner av maksimums- og minimumsalternativet, og man kan selvsagt også tenke seg at effektene blir sterkere enn i maksimumsalternativet og svakere enn i minimumsalternativet. Vi har, etter vår mening, illustrert potensialet for effekter av OL gjennom disse figurene. Noen av de forholdene som vil påvirke effektene slik de er framstilt i figurene, er:

- *Fortrengningsvirkninger*: OL i Tromsø representerer en sysselsettingsekspanasjon i forhold til en utvikling uten OL. Det er fare for at dette binder opp ressurser som ville vært brukt annerledes i en situasjon uten OL. Styrken på fortrengningseffektene avhenger av en rekke forhold. Blant annet vil konjunktursituasjonen være av stor betydning. På Lillehammer skjedde ekspansjonen i en lavkonjunktur. Det er, isolert sett, en fordel i forhold til fortrengningseffektene. Skjer ekspansjonen i en høykonjunktur, vil fortrengningen være større. På den måten vil også fortrengningseffektene avhenge av muligheten for å importere arbeidskraft, spesielt i investeringsfasen. Man kan også tenke seg fortrengningseffekter i forkant av arrange-

mentet, i den forstand at økt turisme og planlegging innebærer en ugunstig utvikling i næringsstrukturen i forhold til den langsiktige utviklingen. Dette er spesielt farlig dersom effektene for turisme og næringslivsdynamikk er små på lang sikt. I så fall må regionen omstrukturere på nytt etter OL. Dette kan vi se spor av skjedd i Lillehammer.

- *Prisvirkninger*: En kraftig ekspansjon i næringslivet i en region i en høykonjunktursituasjon kan føre til prisstigninger. Dette er typisk ved fortregning. Våre modellberegninger tar ikke hensyn til slikt. Det har heller ikke Tromsø 2014 gjort. Problemet for arrangøren er at slike prisvirkninger vil påvirke kostnadene ved arrangementet, slik at kostnadsbudsjettet sprekker. Inntektsbudsjettet påvirkes ikke. I så fall må garantisten (staten) trå til med større bevilgninger.
- *Konkurranseregler og EØS*: Vi har tidligere nevnt at større utbygginger i offentlig regi må legges ut på anbud i EØS-området, i følge konkurransereglene. Dette kan føre til at en del av entreprisene knyttet til OL blir importert fra utlandet (eller fra andre deler av landet). Import av entrepriser, med bruk av utenlandsk eller nasjonal arbeidskraft, vil ha mindre effekter for sysselsettingen i bygg og anlegg i Troms, som vil kunne fortsette med sine aktiviteter mindre berørt av OL. I en høykonjunktursituasjon vil dette være gunstig i forhold til fortregningseffekter, og også i forhold til arrangørens budsjetter. Bruk av *underleveranser* vil fortsatt delvis skje lokalt og regionalt, slik at det fortsatt vil kunne bli en ekspansjon hos leverandørene.
- *Import av arbeidskraft*: Det kan være aktuelt med import av arbeidskraft, spesielt i investeringsfasen, selv om lokale entreprenører gjennomfører prosjektene. Dette er en helt vanlig situasjon i bygg og anlegg, med en lang historie.
- *Leveransestruktur*: Ringvirkningene, slik de er beregnet ovenfor, avhenger av leveransestrukturen slik den er registrert i datagrunnlaget. Endringer i leveransestrukturen vil påvirke ringvirkningene. Økt bruk av lokale og regionale leverandører øker ringvirkningene, og omvendt.
- *Nærhet til markeder*: Ovenfor har vi vært inne på at en vesentlig forskjell mellom Tromsø og Lillehammer, er at det er betydelig lenger til ulike markeder fra Tromsø. Lillehammer, som ligger i nærheten av Oslo, kunne nytte leverandører der i stor grad. Det kan også Tromsø gjøre, men de fysiske avstandene er vesentlig lenger. Dette kan bidra til å gjøre underleveransene dyrere, men det kan også bidra til at det bygges opp kompetanse lokalt i større grad enn tilfellet var på Lillehammer.
- *Sentralisering i Troms*: Sentraliseringen har vært sterk til Tromsø i mange år. Den relativt sterke ekspansjonen OL innebærer i investeringsfasen, kan føre til økt sentralisering til Tromsø. Denne sentraliseringen vil skje først og fremst fra andre deler av Troms, og fra Finnmark. Det kan altså bli en ytterligere konsentrasjon av arbeidsplasser til Tromsø, med redusert akti-

vitet i distriktskommunene i regionen som resultat (se avsnitt 6.3 for en diskusjon av befolkningseffekter).

Man kan altså peke på en rekke faktorer som vil påvirke effektene av et OL i Tromsø for næringsliv og sysselsetting, både negativt og positivt. Erfaringene fra Lillehammer er usikre, slik at man kan ikke si at OL der hadde entydig positive effekter for næringsliv og sysselsetting. Tilsvarende er det for andre store arrangementer – effektene er usikre. Derfor tror vi at usikkerhet er en viktig faktor å inkludere som en del av beslutningsgrunnlaget.

6.3 Virkninger for befolkning

Innledningsvis i kapittelet pekte vi på at vi ikke vil lage framskrivinger av befolkningen i ulike alternativer som en del av effektanalysen. Vi viser i stedet til drøftingen i kapittel 3, der vi har gjennomgått SSBs framskrivinger av befolkningen i Troms og Tromsø. Det er ingen grunn til å tro at befolkningsveksten vil ligge utenfor de framskrivingene SSB har foretatt, enten OL blir arrangert eller ikke. Spennvidden er så pass stor. Samtidig er SSBs framskrivinger basert først og fremst på antakelser om utviklingen i demografiske rater. OL representerer noe annet, det representerer ekspansjon i arbeidsmarkedet. Vi vil derfor kort drøfte arbeidsmarkedet som lokaliseringsfaktor.

Tromsø er landsdelshovedstad. Byen har hatt vekst i mange tiår, og denne veksten har delvis vært styrt av utviklingen i offentlig sektor, og da spesielt statlige institusjoner. Aldersstrukturen i Tromsø er gunstig, i den forstand at man har mange innbyggere i yrkesaktiv alder. Med fortsatt vekst i byen vil tilflyttingen fortsette, og Tromsø tilføres unge voksne. En del av dem flytter dit for å studere, mens andre kommer for å jobbe. Uansett vil det bli flere og flere i Tromsø, i følge SSB. Dette vil også kreve ekspansjon i arbeidsmarkedet. OL representerer en slik ekspansjon, men av midlertidig karakter. Spørsmålet er om det vil flytte flere til Tromsø som en følge av arrangementet likevel. Dette er usikkert, og vi ønsker ikke å spekulere i det. Vi tror at den arbeidsmotiverte tilflyttingen til Tromsø på lang sikt vil kunne bli noe større som en følge av OL dersom man klarer å skape stabil virksomhet, og vi tror at antall innbyggere vil kunne ligge noen få prosent høyere enn ellers, som en følge av en tilpasning til eventuell lykket, langsiktig ekspansjon i næringslivet tilsvarende i underkant av 1000 sysselsatte per år.

En ekspansjon i etterspørselen etter arbeidskraft kan også tas gjennom økt innpendling eller økte yrkesfrekvenser. Muligheten for innpendling til Tromsø er mindre enn til Lillehammer. Det skyldes i hovedsak at det bor vesentlig færre mennesker i pendleravstand til Tromsø enn til Lillehammer. Pendlingen til Tromsø vil nok i hovedsak være ukependling i forbindelse med anleggsarbeidet, og det er selvsagt mulig med ukependling også på lang sikt. Økte yrkesfrekvenser kan også være mulig, ved at en større andel av befolkningen kommer ut i arbeidslivet. Dette avhenger igjen av aldersfordelingen mv.

Man kan også tenke seg til at det flytter en del mennesker til Tromsø som en følge av at byen tildeles OL. De tar sikte på å jobbe der. Arbeidsmarkedet i Tromsø er

større enn i Lillehammer, og slik sett er etterspørselen etter arbeidskraft både større og mer variert. Når OL er ferdig, vil også den spesielt høye etterspørselen etter arbeidskraft forsvinne – den økonomiske unntakstilstanden forsvinner eller blir vesentlig mindre. Dersom mange har flyttet inn i kommunen, vil arbeidsledigheten øke, utflyttingen øke eller utpendlingen øke. Vi tror at utpendling fra Tromsø er vanskelig. Derfor står vi igjen med økt utflytting eller økt arbeidsledighet, noe vi også observerte på Lillehammer trass i at det faktisk er mulig å pendle fra Lillehammer til for eksempel Oslo. Her har dermed Tromsø en potensiell utfordring, dersom tilflyttingen øker som en effekt av OL.

Vi vil understreke at flytting er en komplisert beslutning for folk. Det er en rekke faktorer som påvirker deres bosettingsvalg, ikke bare utviklingen i arbeidsmarkedet. For hver enkelt er det individuelle preferanser om lokalisering som er avgjørende.

Generelt vil det være slik at sentraliseringen fra periferien til sentrale strøk i stor grad påvirkes av konjunktursituasjonen i sentrale strøk, og er ganske uavhengig av konjunktorene i periferien (NOU 2004:2). Høykonjunktur i Tromsø vil derfor lett kunne føre til økt sentralisering dit. Dette er selvsagt en ulempe for de periferikommunene som mister folk i yrkesaktiv alder.

6.4 Alternativer til OL

Vi har pekt på at effektene av OL for samfunnet er usikre. Dette gjelder for næringsliv, sysselsetting, befolkning og verdiskapning. Kostnadene over offentlige budsjetter er relativt høye – mellom seks og ti milliarder kroner i statlige utgifter og statsgaranti, og disse pengene har alternativ anvendelse som kan være bedre (eller dårligere) for fellesskapet. Argumentene for å gjennomføre arrangementet er knyttet til at det er en stor fest, til glede for alle. Det er godt argument. Hvis fellesskapet ønsker det, kan man gjerne ha en slik fest.

I så fall legger man ikke vekt på effekter for næringsliv, sysselsetting, verdiskapning og befolkning. Disse effektene kan, slik Tromsø 2014 hevder, være positive. Vi har pekt på usikkerheten knyttet til effektene. Basert på erfaringene fra Lillehammer kan vi faktisk hevde at det ikke er sikkert at effektene var positive for sysselsettingsutviklingen og befolkningsutviklingen på sikt. Arrangementet gir et potensial for utvikling, det er vi enige i. På den annen side kan vi spørre oss om PR-effekten er så stor at flere og flere velger Nord-Norge som reisemål, når dette reisemålet konkurrerer med reisemål i hele resten av verden. Man kan også spørre seg om arrangementet fører til utvikling som forandrer Tromsøs lokaliseringsfortrinn sammenliknet med andre regioners, når det gjelder høykompetent virksomhet.

Det spørsmålet man bør stille seg, dersom det er effektene for næringsliv, sysselsetting, verdiskapning og befolkning som er i fokus, og det er snakk om statlig ressursbruk på inntil ti milliarder kroner, er om disse midlene har større og sikrere avkastning i alternativ anvendelse. Vi kan lett tenke oss en rekke gode formål, men det er ikke poenget her. Poenget er snarere at offentlige tiltak i minkende

grad er legitime. Markedet skal styre utviklingen. Den snart eneste formen for legitime offentlige nysatsninger er på mange måter denne typen tiltak. Med tradisjon for en sterk offentlig sektor, kanskje særlig i en region som Tromsø, dit ulike institusjoner har blitt lokalisert over lenger tid, kan det fort bli vanskelig å skjønne helt hvordan utviklingen skal bli med en svekket offentlig deltakelse. Man bør kanskje stille seg spørsmålet om OL er det tiltaket regionen ville satse på om de fikk seks til ti milliarder kroner, eller om man kunne se alternative satsningsområder som vil gi bedre, mer sikre og langsiktige effekter for samfunnsutviklingen.

7 Konklusjoner

I denne rapporten har vi gjennomført en analyse av mulige samfunnsmessige effekter av at de olympiske vinterleker blir lagt til Tromsø i 2014. Arrangementet har effekter allerede nå, før søknaden eventuelt blir godkjent av norske myndigheter og statsgaranti gitt, ved at det foregår et betydelig arbeid i regi av Tromsø 2014 og ved at det er satt i gang utredninger av effekter på flere områder uavhengig av Tromsø 2014. Dersom garantien gis, og Tromsø 2014 går videre med søknaden, vil arbeidet intensiveres betydelig. Fra i dag og fram til den internasjonale olympiske komité (IOC) i 2007 bestemmer hvor arrangementet skal foregå, vil Tromsø 2014 bruke nærmere 100 millioner kroner på søknadsarbeid. Dersom Tromsø får arrangementet, vil planleggingsarbeidet intensiveres betydelig i et par år, inntil utbyggingen kan starte. Investeringene, inkludert forsering av utbygging av infrastruktur, vil i utgangspunktet pågå fra år 2010 til 2013. Selve arrangementet gjennomføres vinteren 2014 og vil representere en sterk tilstrømming av mennesker til Tromsø og høy aktivitet i næringslivet. Etter arrangementet er det tenkt at anleggene skal ha etterbruksverdi, i form av at de brukes til ulike ting. Tanken er at en del av anleggene skal komme idretten i nærmiljøet til gode, både sommer og vinter. Noe vil bli bygget ned og flyttet. Deltakerlandsbyen skal brukes til boliger. En del av arealet som bygges ut, blant annet mediesenteret, skal overdras til universitetet. Dette vet vi, og på disse områdene virker søknaden gjennomtenkt og overbevisende.

Spørsmålet vi har stilt oss, noe søknaden bare antydningvis behandler, er hvilke effekter arrangementet vil ha for samfunnsutviklingen, direkte og indirekte. Vi har forsøkt å gi noen svar på dette spørsmålet i dette notatet. De viktigste konklusjonene vi kan trekke, er

- OL i 2014 vil ha effekter i Tromsø og Troms, og det kan også ha effekter for resten av landsdelen og landet.
- Virkningene på næringsliv og sysselsetting vil blant annet avhenge av konjunktursituasjonen i den aktuelle perioden. Forberedelsene til Lillehammerlekene ble satt i gang i en lavkonjunktur. Dette hadde gunstige effekter på kort sikt, og det gjorde at Lillehammer fikk en vekst som var vesentlig større enn i resten av landet. Etter Lillehammerlekene hadde derimot konjunkturerne snudd i hele landet, og det var vekst. Parallelt med dette hadde Lillehammer nullvekst og til dels redusert sysselsetting.
- Virkningene av eventuelle vinterleker i Tromsø vil være klare og sikreste i planleggings- og investeringsfasen, og størst i investeringsfasen. Da må det blant annet forventes betydelig aktivitetsøkning i bygg og anlegg i regionen. Vår vurdering er, basert på byggebransjens egne anslag, at bransjen i regionen ikke kan ta unna denne aktivitetsøkningen uten betydelig import av kapasitet og arbeidskraft. Det er også fare for fortregning av andre investeringer, blant annet når det gjelder vedlikehold og spesielt dersom investeringene skal gjennomføres i en høykonjunktur. Fortregning kan dessuten føre til prisstigning, noe som vil kunne føre til at arrangementet blir dyrere for staten enn ansla-

gene i søknaden tilsier. Internasjonale konkurranseregler tilsier at en del av investeringene blir gjennomført av entreprenører utenfor regionen, mens en del av underleveransene vil fortsatt komme fra regionen.

- På lenger sikt (etter 2014) er virkningene usikre. Ett sentralt spørsmål vil være hvor mye turismeeksporten eventuelt øker. Sterk økning her vil gi økte inntekter til regionen. En del av de anslagene som er gjort over effekter for turismeeksporten av OL, virker svært høye og til dels urealistiske (kapittel 4).
- Virkningene på lang sikt av etablering av ulike former for høykompetente bedrifter og bruk av slik arbeidskraft i planleggingsfasen er også usikre. Arrangementets planleggingsfase innebærer at det er et marked for slik kompetanse i regionen. Klarer regionen gjennom planleggingsfasen å opparbeide lokaliseringsfortrinn som er sterke nok til å opprettholde denne aktiviteten? Vi er usikre på dette, men tror at det kan være en fordel med en kopling til eksisterende utdanningsinstitusjoner og offentlige institusjoner for øvrig for å oppnå dette. Nå er vel erfaringen med slik knoppskyting knyttet til universitet blandet (NOU 2004:2), noe som gjør dette usikkert.
- Vår vurdering (kapittel 5) er at man i utgangspunktet ikke bør bygge ut infrastruktur (veg) kun med utgangspunkt i forventet trafikkøkning i forbindelse med OL. En slik utbyggingsvurdering bør baseres på ordinær trafikk, og på nytte-kostnadsvurderinger. De særegne transportbehov som kan knyttes til selve gjennomføringen av OL, må likevel undersøkes nærmere og søkes løst, for eksempel gjennom ulike former for trafikkreguleringer.
- Virkningene av arrangementet på befolkningsutviklingen er usikker. Erfaringene fra Lillehammer tilsier økt innflytting i planleggingsfasen, og redusert etter arrangementet. Tromsø har, på den annen side, hatt sterk befolkningsvekst i mange år. Befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) gir, etter vår vurdering, et godt bilde av et mulighetsrom for framtidig befolkningsvekst i området.
- Tromsøs funksjon som senter for landsdelen og fylket vil styrkes i tiden framover, uavhengig av eventuelle olympiske leker. SSBs framskrivninger viser en sterk og økende konsentrasjon av Troms' befolkning til Tromsø fram mot år 2020. Dette er muligens i tråd med en ønsket politikk, men har samtidig negative konsekvenser for kommunene som får færre innbyggere. Det er en mulighet for at OL kan bidra til å forsterke dette.
- Det vil bli effekter i Nordland (Bodø) og Finnmark (Alta) i forbindelse med utbyggingen av to ishaller, og i forbindelse med arrangementer. Effektene her vil bli vesentlig mindre enn i Tromsø-regionen.

Vår hovedkonklusjon er at effektene av eventuelle vinterleker i Tromsø for næringsutvikling, verdiskaping, sysselsetting og befolkning på lang sikt er usikre. Det er mange forutsetninger som skal oppfylles for at Tromsø 2014s optimistiske anslag for langsiktige virkninger kan slå til. Vår vurdering er at å bruke inntil ti milliarder statlige kroner på OL ikke er et spesielt godt tiltak for langsiktig næringsutvikling, sammenliknet med andre tiltak som kunne vært gjennomført til

samme pris. Samtidig mener vi at beslutningen om å søke arrangementet, å gi statsgaranti og å gjennomføre arrangementet avhenger av mange flere momenter enn de regionale ringvirkningene.

8 Litteratur

- Berglund, Børre (2004): *Hvilke muligheter gir OL Tromsø 2014 for reiselivet?* Notat til Tromsø 2014.
- Burson-Marsteller (1990): *Profilundersøkelse – Norge, for Utenriksdepartementet*. Lysaker: Burson-Marsteller.
- Curtis, Julie (2001). Branding a state: the evolution of Brand Oregon. *Journal of Vacation Marketing* 7 (1):75–81.
- Dybedal, Petter (2002): *Fordeling av turistovernattinger på fylker*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Dybedal, Petter (2003): *Fylkesvise økonomiske virkninger av reiseliv i Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Econ (2004): *Vinter-OL i Tromsø 2014 – samfunnsøkonomiske vurderinger*. Econ Analyse AS
- Gartner, William C. (1993): Image formation process. *Journal of Travel and Tourism Marketing* 2 (2/3):191–215.
- Gunn, Clare A. (1988): *Vacationscape: designing tourist regions*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Hallberg, Annika (1995): Turism och attitydförändringar: en studie av turismens betydelse för uppfattningen om utländska produkter. I Jens Kr. Steen Jacobsen (red.): *Internasjonal turisme*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Haukeland, Jan Vidar og Jens Kr. Steen Jacobsen (1994): *Staggering of holidays and extension of the holiday season*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Heimtun, Bente (1997): *Norges image blant tyske turister*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Hunt, John D. (1975): Image as a factor in tourism development. *Journal of Travel Research* 13: 1–7.
- Ivanova, Olga og Harald Minken (2003): *NDP-I: Valg av prosjektpakker når prosjektene er avhengige av hverandre*. TØI-rapport 665/2003. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Jacobsen, Jens Kr. Steen (1999): *Utenlandsk bilturisme i det nordlige Norge 1998*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Jacobsen, Jens Kr. Steen og Jan Vidar Haukeland (1998): *Utenlandsk bilturisme i det nordlige Norge 1997*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Jacobsen, Jens Kr. Steen m. fl. (2003): *Utenlandske turisternes forbruk i Norge sommeren 2002*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Jeffries, David (1989): Selling Britain: a case for privatisation? *Travel & Tourism Analyst* nr. 1: 69–81.
- Jensen, Øystein (1999): Destinasjonsmarkedsføring. I Jens Kr. Steen Jacobsen og Arvid Viken (red.): *Turisme: stedet i en bevegelig verden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Krajewski, Lee J. og Larry P. Ritzman (1987): *Operations management: strategy and analysis*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- March, Roger (1994): Tourism marketing myopia. *Tourism Management* 15 (6): 411–415.

- Middleton, Victor T. C. (1988): *Marketing in travel and tourism*. Oxford: Heinemann.
- Minken, Harald, Knut S Eriksen, Hanne Samstad og Kjell Jansson (2001): *Nyttekostnadsanalyse av kollektivtiltak – veilede*. TØI-rapport 526a/2001. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Morrison, Alastair M. (1989): *Hospitality and travel marketing*. Albany: Delmar.
- Morrison, Alastair M. (2002): *Hospitality and travel marketing*. Tredje utgave. Albany: Delmar.
- Mowen, John C. (1990): *Consumer behavior*. New York: Macmillan.
- Nilssen, Gunnar (2004): *Tromsø 2014 og reiselivsnæringen*. Tromsø.
- NOU 2003:33: *Mot nord!: utfordringer og muligheter i nordområdene*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2004:2: Effekter og effektivitet.
- Odeck J (1996): Ranking of regional road investment in Norway: Does socio-economic analysis matter? *Transportation 23: 123-140*
- OL i Tromsø 2014, sekretariatet, uten dato. *Effektene av et OL i Tromsø*. Tromsø: Sekretariatet, OL i Tromsø 2014.
- Olsen, Frank og Grete Kristoffersen (2004): *Konsekvenser av OL på nordnorsk næringsliv*. Tromsø: Sekretariatet, Tromsø 2014.
- Rideng, Arne og Petter Dybedal (2003): *Gjesteundersøkelsen 2003: utenlandske forretnings- og feriereiser i Norge*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Rideng, Arne og Berit Grue (2002): *Gjesteundersøkelsen 2002: utenlandske forretnings- og feriereiser i Norge*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Sasser, W. Earl (1976): Match supply and demand in service industries. *Harvard Business Review 54 (6):133–140*.
- Spilling, Olav R. (1994): *OLs næringsmessige betydning på kort og lang sikt: sluttrapport fra prosjektet "Regionale virkninger av OL"*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Urry, John (1995): *Consuming places*. London: Routledge.

Vedlegg

Kort om PANDA

Vedlegg 1

I kapittel 3 har vi brukt data fra PANDA-modellen, og i kapittel 6 har vi nyttet modellen til å se på effekter av OL for verdiskapning, næringsliv og sysselsetting. Her vil vi kort beskrive modellen og datagrunnlaget. På www.pandagruppen.no kan man finne nærmere beskrivelse av modellen så vel som eksempler på bruk av den.

Modellen

PANDA står for Plan- og Analysemodell for Næringsliv, Demografi og Arbeidsmarked. Modellen kan altså nyttes til analyser av næringsliv (næringsmodellen), demografi (befolkningsmodellen) og arbeidsmarked (kopling mellom nærings- og befolkningsmodellen), og modellen nyttes på regionalt nivå. I dette notatet har vi nyttet modellen til analyser av næringsliv, verdiskapning og sysselsetting. Derfor vil vi fokusere på modellens egenskaper knyttet til dette.

Sentralt i næringsmodellen finner vi et regionalt kryssløp bestående av ca 50 næringer. Kryssløp brukes til å si noe om den gjensidige avhengigheten mellom næringer. Det kan brukes til å analysere effekter av en produksjonsøkning (i en næring) i hele den regionale økonomien, ved at vare- og tjenestestrømmene følges fra næring til næring. Det som driver utviklingen i kryssløpet, er eksogent gitte vekstrater for sluttlevering (dvs levering til sektorer utenfor kryssløpet). I PANDA er sluttleveringene fordelt på offentlig kjøp av varer og tjenester, investeringer og eksport til resten av landet og utlandet. Ved å gi inn impulser i den regionale økonomien i form av endrede sluttleveringer, reagerer næringslivet i form av endrede leveranser. I tillegg til de ordinære sluttleveringene, har vi også prosjektrettede aktiviteter i PANDA. Disse kan representere ekstraordinære tiltak, som for eksempel økt aktivitet som en følge av OL. I modellen beregnes også konsummotiverende inntekt og privat konsum av varer og tjenester.

Gitt nivået på sluttleveringene ett år, beregner modellen produksjonsverdi i hver næring dette året, samt da konsummotiverende inntekt og privat konsum. Vekstrater for sluttleveringene bestemmer hvordan produksjonen utvikler seg over tid. En modellsimulering går typisk over flere år. To simuleringer kan sammenliknes med hverandre, med sikte på å beregne effekter av tiltak (som OL i Tromsø), slik vi har gjort.

Sysselsettingen beregnes i modellen som produksjonsverdien i hver næring multiplisert med en eksogent gitt produktivitetsrate. Vi har benyttet historiske produktivitsvekstrater som utgangspunkt for å beregne sysselsettingsutviklingen. Produktiviteten er holdt fast mellom alternativene.

Modellen er etterspørselsdrevet uten kapasitetsskranker. Det betyr at enhver ekspansjon i etterspørsel fører til en tilsvarende produksjonsøkning, justert for regional egendekning. Egendekningen er beregnet med utgangspunkt i datagrunnlaget for basisåret.

Multiplikatoreffekter beregnes med utgangspunkt i et basis- og et virkningsalternativ, som forholdet mellom totale (summen av direkte og indirekte) og direkte effekter. I beregningene har vi antatt at noen næringer ikke er styrt med utgangspunkt i etterspørselen i regionen. Disse næringene, som enten er ressursbaserte eller offentlig styrte, utvikler seg uavhengig av etterspørselen i regionen og påvirkes derfor ikke av endret etterspørsel.

Datagrunnlag

Modellen benytter datagrunnlag fra SSB, både i form av offentlig og ikke-offisiell statistikk. I næringsmodellen har vi følgende data:

- Fylkesfordelt nasjonalregnskapsstatistikk (FNR) brukes til å lage kryssløpet og beregne regionale egendeckningsandeler
- Sysselsettingen fordelt på næringer er basert hovedsakelig på arbeidsgiverarbeidstakerregisteret.
- Produktivitetsutviklingen er basert på nasjonal produktivitetsutvikling fordelt på næringer
- Etterspørselen etter sluttleveringer er basert på rater fra Regjeringens langtidsprogram