

Hanne Samstad
Viggo Jean-Hansen
Jens Kr. Steen Jacobsen
TØI rapport 937/2008

tøi Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Regionale virkninger av olympiske vinterleker i Tromsø 2018



Regionale virkninger av olympiske vinterleker i Tromsø 2018

Hanne Samstad
Viggo Jean-Hansen
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.

ISSN 0808-1190

ISBN 978-82-480-0843-9 Papirversjon

ISBN 978-82-480-0844-6 Elektronisk versjon

Oslo, mars 2008

Tittel: Regionale virkninger av olympiske vinterleker i Tromsø 2018

Forfatter(e): Hanne Samstad; Viggo Jean-Hansen; Jens Kristian Steen Jacobsen

TØI rapport 937/2008

Oslo, 2008-03

64 sider

ISBN 978-82-480-0843-9 Papirversjon

ISBN 978-82-480-0844-6 Elektronisk versjon

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:

Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjekt: 3361 Samfunnsmessige effekter av OL i Tromsø 2018

Prosjektleder: Hanne Samstad

Kvalitetsansvarlig: Kjell Werner Johansen

Emneord:

Regionale virkninger; OL; Tromsø

Sammendrag:

Tromsø 2018 AS har utarbeidet en søknad om statsgaranti med sikte på at Tromsø skal bli søkerby for vinter-OL 2018. På oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet har TØI vurdert mulige regionale virkninger. Gitt distrikts- og regionalpolitiske målsettinger er OL-satsingen ikke en optimal anvendelse av statlige midler. Satsingen er dertil for konsentrert i tid og rom, og innholdet ville vært annerledes dersom regional utvikling var hovedmålet. Potensialet for økt aktivitet i regionen på lang sikt, bl.a. som følge av OL, kan være noe forbedret siden 2014-søknaden, jf. regjeringens nordområdestrategi. Men mange usikre faktorer har betydning for realisering av potensialet. Det er dessuten et politisk spørsmål om man ønsker å motvirke nettoutflytting fra landsdelen ved hjelp av en forsterket sentralisering til Tromsø.

Title: Regional effects of Olympic Winter Games in Tromsø 2018

Author(s): Hanne Samstad; Viggo Jean-Hansen; Jens Kristian Steen Jacobsen

TØI report 937/2008

Oslo: 2008-03

64 pages

ISBN 978-82-480-0843-9 Paper version

ISBN 978-82-480-0844-6 Electronic version

ISSN 0808-1190

Financed by:

Ministry of Local Government and Regional Development

Project: 3361 Regional effects of Olympic Winter Games in Tromsø 2018

Project manager: Hanne Samstad

Quality manager: Kjell Werner Johansen

Key words:

Regional effects; Olympic Winter Games; Tromsø

Summary:

For Tromsø to be a candidate city for the 2018 Winter Olympics, financial guarantees from the State are necessary. The Ministry of Local Government and Regional Development commissioned a project for assessment of potential regional effects of the event, based on an application developed by Tromsø 2018. Given the objectives of the government's rural and regional policy, the 2018 Winter Olympics in Tromsø would not be the optimal use of public funding. The potential for long-term regional effects might be increased since the previous application due to, inter alia, the government's High North strategy. However, the realisation of the potential depends on several uncertain factors. Hosting the Winter Olympics would probably reduce the relocation of people from Northern to Southern Norway, but increase centralisation towards Tromsø.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, Biblioteket
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, The library
Gaustadalleen 21, NO 0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført en analyse av regionale virkninger av olympiske vinterleker i Tromsø i 2018. Prosjektleder ved TØI har vært forskningsleder Hanne Samstad, som også har skrevet kapitlene 1, 2 og 6 i denne rapporten samt redigert kapitlene 3 og 5. Andre medarbeidere ved TØI har vært cand oecon Viggo Jean-Hansen, som har utført de fleste analysene og bidratt vesentlig til kapitlene 3 og 5, og dr polit Jens Kr. Steen Jacobsen, som har skrevet kapittel 4 og vedlegget. Cand oecon Steinar Johansen ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har bistått i analysene med modellen PANDA og ellers bidratt med viktig kompetanse innen regionaløkonomi. Også cand oecon Knut Sandberg Eriksen ved TØI har bidratt med kommentarer. Det avsluttende layout-arbeidet med rapporten er gjort av avdelingssekretær Laila Aastorp Andersen.

Vi vil takke Vidar Jensen og Pål Erik Holte i Kommunal- og regionaldepartementet for samarbeidet og for kommentarer til rapportutkastet.

Rapporten er midlertidig konfidensiell, og frigis 1. november 2008 eller tidligere etter avtale med Kommunal- og regionaldepartementet.

Oslo, mars 2008

Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Kjell Werner Johansen
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag.....	I
Summary	i
1 Innledning og bakgrunn	1
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	1
1.2 Arbeidsopplegg og rapportdisposisjon	2
2 Tromsø 2018: Dokumentasjon.....	3
3 Strukturelle forhold og utviklingen uten OL	5
3.1 Befolkning	5
3.2 Arbeidspendling	7
3.2.1 Pendling til Lillehammer	8
3.2.2 Pendling til Tromsø	8
3.2.3 Konklusjon om pendling	10
3.3 Sysselsetting og næringsutvikling	10
3.3.1 Næringslivet i Troms og Tromsø	10
3.3.2 Næringsutvikling	13
3.4 Oppsummering	14
4 Olympiske vinterleker og mulige effekter for reiselivet	16
4.1 Innledning	16
4.2 Markedsføring/merkevarebygging av Norge, Nord-Norge og Tromsø-regionen	16
4.3 Anslag for vekst i reiselivet	18
4.4 Konklusjoner	25
5 Effekter av Tromsø 2018	29
5.1 Hva menes med direkte og indirekte virkninger?	29
5.2 Opplegg for analysen	29
5.2.1 Disposisjon	29
5.2.2 Kort om PANDA	30
5.3 Virkninger i bygge- og anleggsnæringen	30
5.3.1 Bygge- og anleggsarbeid som følge av OL-tildeling	31
5.3.2 Samlet behov når infrastrukturbygging m.m. legges til	32
5.3.3 Kapasitet i bygge- og anleggsbransjen i regionen	33
5.3.4 Høy- eller lavkonjunktur?	35
5.4 Virkninger av gjennomføringen av arrangementet	37
5.4.1 Behov	37
5.4.2 Vurdering	38
5.5 Fordeling av samlede næringsvirkninger: et eksempel	39
5.6 Befolkningsvirkninger	40
5.7 Boligmarkedet	42
5.7.1 Etterspørsel etter boliger	42
5.7.2 Tilbud av nye boliger	42
5.7.3 Konsekvenser for boligmarkedet	42
5.8 Transportinfrastruktur	42
5.9 Petroleumsvirksomhet og annen satsing i nordområdene	43
5.10 Forutsetninger for langsiktige regionale virkninger	44
5.11 Oppsummering av virkninger	45
5.12 Usikkerhet	47
5.12.1 Usikkerhet knyttet til budsjettet i søknaden	47
5.12.2 Annen usikkerhet	47
6 Konklusjoner	49
6.1 Kjennetegn ved Tromsø-regionen	49
6.2 Hvilke forutsetninger har endret seg siden forrige søknad?	49

6.3	Er forutsetninger og konklusjoner i søkers utredninger realistiske?.....	49
6.4	Fordeling mellom Tromsø og Nord-Norge for øvrig	50
6.4.1	Tromsø.....	50
6.4.2	Nord-Norge ellers.....	52
6.5	Infrastrukturbygging	52
6.6	Kan annen innsats styrke effektene av OL?.....	52
6.7	Har statens bidrag en bedre alternativ anvendelse gitt målene?	52
7	Litteratur	54
Vedlegg		57
	Bakgrunn om reiselivsmarkedsføring og merkevarebygging	59
	Markedsføring/merkevarebygging av Norge, Nord-Norge og Tromsø-regionen.....	63

Sammendrag:

Regionale virkninger av olympiske vinterleker i Tromsø 2018

Bakgrunn

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

Har noe endret seg siden forrige søknad?

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

Kjennetegn ved Tromsø-regionen

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

Virkninger av OL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Konklusjon

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

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

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

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

Summary:

Regional effects of Olympic Winter Games in Tromsø 2018

Background

Tromsø with 64 400 inhabitants, situated at 70° N in Troms County, is the principal town in Northern Norway. Tromsø has been chosen among three national candidates by the Norwegian Olympic Committee and Confederation of Sports (NIF) to send an application for hosting the Olympic Winter Games (OWG) in 2018. However, before Tromsø's candidacy can be promoted to the International Olympic Committee (IOC) the Norwegian government has to approve the application for financial guarantees from the state. In 2004, the government turned down an application for a state guarantee for the possible OWG in Tromsø in 2014. Hence, the application for the 2014 OWG was never forwarded to the IOC.

Main questions to be addressed

The applicant "Tromsø 2018" has prepared an application to the government for the state guarantee. The Ministry of Local Government and Regional Development has commissioned an evaluation of the application in relation to the targets of the regional policy. The overall objective of the government's rural and regional policy is to ensure equal living conditions throughout the country, and maintain the settlement patterns and central features of the potential in all regions.

The following set of questions has been formulated by the Ministry (our translation):

- Which conditions have changed since the 2014 application? Is the 2018 application in a better position than the 2014 application?
- Are the assumptions behind the socio-economic effects, as presented by the applicant, realistic?
- Are the conclusions drawn from these assumptions realistic? The assessments should address effects on development in population, employment, wealth, business and competence, and include the private as well as public sectors.
- What will be the regional effects of improved infrastructure? The Olympic Winter Games will have impacts on infrastructure investments and maintenance in the region.

- Beyond the efforts planned by the applicant, are there efforts that could further increase the potential effects of the Olympics?
- Given the objectives of the government's regional policy, is there a better alternative for the allocation of the estimated state guarantee of approximately NOK 10 billion?

Changes since the 2014 application

What has changed after the Norwegian Parliament (Stortinget) turned down the previous application in 2004?

One significant change is that in 2006 the government launched its High North¹ strategy, which implies a higher priority of areas such as education and research, environmental and resource management, security, energy, fishing industry, tourism and industries, health, culture and equality in the northern regions. This strategy, in addition to the developments in the oil industry in the North, should strengthen the potential for effects regarding regional competence and deliveries to the expanding industries. This will not necessarily lead to long-term regional effects from OWG, but there is a greater potential.

Characteristics of the Tromsø region

Comparisons between Tromsø and Lillehammer (which hosted the 1994 OWG) show that Tromsø is a larger and faster growing town with a younger population than the national average. Tromsø has a university and an airport located in the town itself. Lillehammer is part of a more densely populated region (in the South-Eastern part of Norway) where the communications by road is excellent. Tromsø on the other hand has a very low volume of commuters. In the investment phase prior to the OWG, the possibility to benefit from extra labour offered by commuters was more obvious in Lillehammer than it would be in Tromsø.

There is a tendency that people move out of Northern Norway mainly to the bigger cities in the south. Simultaneously, there is centralisation towards Tromsø from other parts of Northern Norway. Hosting the 2018 OWG in Tromsø is likely to slow down the net relocation from Northern to Southern Norway and intensify the centralisation to Tromsø.

Effects of hosting the 2018 Winter Olympics

We can split the activity generated by the 2018 OWG into three phases: the investment phase, the implementation phase and the phase after the event.

Subcontractors to Tromsø 2018 have developed a plan for the construction of OWG arenas and facilities in the investment phase. The estimated costs are NOK 6 billion. In addition, the investment phase covers other investments (mainly transport infrastructure) of approximately NOK 2.3 billion. The total OWG related investments will in turn increase income and demand not only in the directly affected sectors, but also in other sectors of the economy. By use of a

¹ The Barents Sea and adjacent areas

simple regional input-output model called PANDA we have estimated that the total workload of the construction industry in Troms County will increase by 40 pct. This estimate can be modified somewhat if it is taken into account that the investments partly will replace other, non-OWG-related, investments. An example of this is the athletes' village that may substitute some of the ordinary construction of dwellings in the area. The apartments in the village will be sold on the open market with a clause that the dwelling should be free to use for the athletes during the Games. Further, the 40 pct. estimate should be regarded as an upper limit, because the PANDA model has a demand side only and ignores possible capacity constraints from the demand side (e.g., possible shortage of labour to meet the demand). Hence, volume effects could be overestimated by the model. In reality, capacity constraints would increase prices.

The implementation phase will be a short and intensive period of time. The budget for this phase is NOK 10.3 billion, but that covers also some activity before the OWG start. Applying the PANDA model, we have calculated that the activities from the implementation phase will amount to an increase of an aggregate of relevant industries involved of around 40 pct. in 2016-17 and 60 pct. in 2018 in Troms County. The indirect effects stemming from the few weeks that the event is running might not be as high as PANDA suggests, considering the extraordinary high activity level during a short period of time. Still, it is obvious that the increase in 2018 can not be handled solely by firms in Troms County.

The direct, temporary employment effects of the OWG is estimated to grow from around one thousand man-years in 2012 to six thousand man-years in 2018. Ignoring 2018 because it represents an extraordinary situation, the number of temporary man-years probably reaches a maximum of around five thousand in the year 2017. As an illustration, we have assumed what the percentage of the deliveries from Tromsø, Troms County and Northern Norway, respectively, could be. The assumptions are based on today's production within the relevant industries in the respective regions. The resulting figures for deliveries to OWG during the years 2011 to 2020, are 37 pct. from Tromsø, 15 pct. from the rest of Troms County, 20 pct. from the remaining parts of Northern Norway, and the remaining 28 pct. from Southern Norway or imported from other countries. Note that this distribution depends on the chosen assumptions.

The estimated effects in the phases of investment and implementation are uncertain, but are at least based on plans that are specified by the applicant. The effects in the third phase – the phase after the Games are over – are harder to predict. In this phase effects will be smaller and depend on decisions made in earlier phases. For the local industries the crucial point is to which extent they will manage to compete with other companies for contracts. Hernes et al. (2007) illustrate the differences between two types of firms (Hernes et al. apply this concept to describe one possible scenario for large-scale petroleum-related activities in local communities). On the one hand, there are large companies where major projects like the construction works for OWG represent just business as usual. On the other hand, there are small, uncoordinated, local companies that are newcomers to projects of this size. In such a setting, it is possible that the small, local companies get a share of the benefits, but the larger companies from outside of the region will be in control. After the big event is over, the larger companies leave, and the region is left with no significant increase in employment

and competence. To avoid this scenario, the local companies could form alliances in advance in order to be more competitive and increase skills. This could contribute to regional growth in the long run, whereas a disadvantage in some cases may be that this is a less cost-efficient solution.

Secondly, the economic cycle will determine to what extent the local industries will be able to deliver services or whether their capacity will be overbooked. Thirdly, it is uncertain how many new establishments that will occur in Tromsø as a result of OWG related activity and how many of these will remain after the OWG is over. ECON (2007) has estimated the number of new permanent jobs as a result of OWG to be 4 300, mainly in tourism. Because of the uncertainty mentioned above, we have not aimed at quantification of the number of permanent jobs. However, because we have found ECON's estimate of growth in the tourism industry to be on the optimistic side, we expect the number of OWG-induced permanent jobs to be less than 4 300.

The OWG will undoubtedly generate high levels of temporary economic activity in Tromsø. For the rest of Northern Norway there will be potential temporary effects especially for industries delivering materials to building and construction. As mentioned, the long-term effects are uncertain. If long-term increases in employment mainly occur in service industries that require high-skilled labour, it is probable that growth will mainly occur in Tromsø. If the present migration pattern between counties continues, roughly half of Tromsø's population growth would come from Northern Norway. Given that Tromsø will experience the same increase in population growth rate that Lillehammer did in the years around the 1994 OWG, the extra population growth in Tromsø would be around four thousand persons. However, it is not given that hosting the OWG should have similar population effects in Tromsø 2018 and Lillehammer 1994. Since there is hardly any potential for increased commuting to Tromsø from other parts of the region, labour must come from farther away to live in Tromsø either temporarily or more permanently.

Population growth might also have an effect on employment because of the locally increased demand for goods and services. The employment related to some public services depends on the number of inhabitants, and some services are obligatory for the municipality to provide, such as schools. With the present ratio of municipal employment per person in Tromsø, an extra four thousand persons would imply approximately three hundred new municipal jobs.

An extra population growth in Tromsø will create an extra demand for housing. The OWG will contribute to the supply of housing in terms of the athletes' village, amounting to approximately 1 – 2 years' ordinary demand for housing in Tromsø. At the same time, the supply side will have parts of its capacity employed in OWG-related activity. Consequently, there is a risk of excess demand and increased prices for housing.

The 2018 OWG would most likely induce growth in the hotel and restaurant sector and other tourism-related business in Tromsø, Troms County and also Norway in general. However, a growth of 70 pct. as presented in the application from Tromsø 2018 seems to be on the higher side. The economic activity generated by OWG will cause a growth in business travel to Tromsø. Leisure travel to Tromsø due to the effect of the OWG is more uncertain. An increase can

be expected right before, during, and right after the Games. The effect will probably be moderate in the longer run, after 2020.

Conclusions

A state guarantee of NOK 10 billion for the 2018 OWG in Tromsø would not be the optimal use of public funding given the objectives of the government's rural and regional policy. The funding would be too concentrated around Tromsø and limited to that area over a specific period – particularly intense in the last years prior to the event. The allocation of the funds would have been different if regional development of Northern Norway was the target. The regional effects will be small compared to the costs, and rather uncertain. NOK 10 billion for less than 4 300 jobs means more than NOK 2,3 million per new job, which is rather costly.

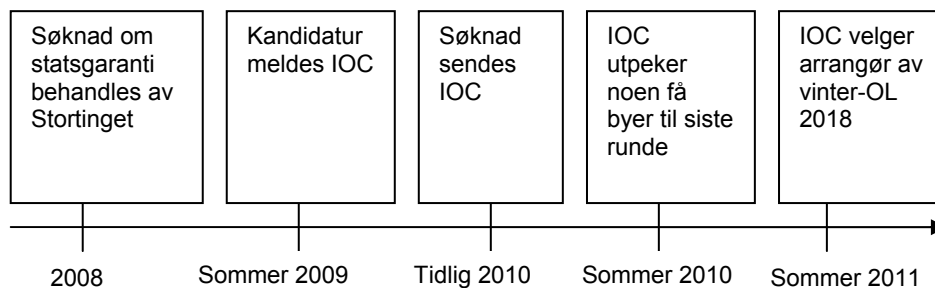
There are of course other reasons for hosting the OWG than the rural and regional policy. However, those aspects, such as the joy in having a spectacular sports event, are outside the scope of this report. Neither do we consider arguments against hosting the OWG due to e.g. the way it will dominate the town. Taking a socio-economic perspective, if financial guarantees are provided for the OWG despite an expected economic loss, then the benefits from the other aspects of the OWG are implicitly valued at least as high as that loss. A natural question would then be whether this can be justified by the Norwegian populations' willingness to pay. It should also be mentioned that the public funding alternatively could be allocated to other welfare goods and services.

The 2018 OWG in Tromsø would however be a positive injection for Troms County and the Northern Norway over a decade or so. The potential for this has improved since the previous application due to the government's High North strategy. But there are many uncertain factors determining the extent to which the long-term potential comes into a firm realisation. Further, the OWG would most likely contribute to enforcing the centralisation towards Tromsø. Whether this path of development is desirable is a political question.

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Sommeren 2011 skal den internasjonale olympiske komité (IOC) velge vertsby for olympiske vinterleker og Paralympics 2018. For å kunne søke er Tromsø avhengig av en statsgaranti. Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité går inn for Tromsø som søkerby, og har levert søknad til Kultur- og kirkedepartementet om statsgaranti. Regjeringen og Stortinget skal behandle saken i 2008. Prosessen fram mot en internasjonal avgjørelse er skissert i figur 1.1 (basert på opplysninger fra arrangøren Tromsø 2018).



Figur 1.1: Tidsplan for veien mot OL-avgjørelse
TØI-rapport 937/2008

Transportøkonomisk institutt har fått i oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet å utrede om et eventuelt OL i Tromsø i 2018 bidrar til å oppnå målsettingene i distrikts- og regionalpolitikken. Det overordnede målet i distrikts- og regionalpolitikken er (siteret fra departementets konkurransegrunnlag) ”å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å legge til rette for likeverdige levekår i alle deler av landet”. Hovedmålene er:

1. *”Verdiskaping: Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv gjennom næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap, geografisk differensiert og i hovedsak innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.*
2. *Rammebetingelser: Gode lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning, geografisk differensiert og i hovedsak innenfor det distriktpolitiske virkeområdet*
3. *Attraktivitet: Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv, geografisk differensiert og i hovedsak innenfor det distriktpolitiske virkeområdet”.*

Følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvilke forutsetninger har endret seg i søknaden siden søknaden for 2014? Står søknaden for 2018 seg bedre enn søknaden for 2014?
- Er forutsetningene for de samfunnsmessige effektene, slik de framkommer av søkers utredninger, realistiske?
- Er konklusjonene på bakgrunn av forutsetningene realistiske? Vurderingene bør være knyttet til ringvirkninger på befolkningsutvikling, sysselsetting, verdiskaping, næringsutvikling og kompetanse, og omfatte både privat og offentlig sektor.
- Hvilke effekter vil mer infrastrukturbygging i regionen gi? Et OL vil ha betydning for infrastrukturbygging/fremskynding av vedlikehold i regionen.
- Utover det søker selv beskriver av innsats, kan, og i så fall hvordan kan, innsats på disse eller andre områder (for eksempel innen næringsutvikling) øke OLs potensielle effekter ytterligere?
- Har statens anslåtte bidrag på om lag 10 milliarder kroner en bedre alternativ anvendelse gitt målene over?

I søknaden som er utarbeidet av Tromsø 2018 AS er samfunnsutvikling pekt på som en av motivasjonsfaktorene for å søke. Politisk og næringsmessig viktighet, samfunnsøkonomi og reiselivsmarkedsføring er blant punktene som oppsummerer hva man har kalt kandidaturets iboende attraktivitet. Samfunns- og næringsutvikling er altså et viktig poeng for Tromsø 2018.

1.2 Arbeidsopplegg og rapportdisposisjon

For å kunne besvare spørsmålene ovenfor har vi tatt utgangspunkt i søknaden fra Tromsø 2018 og underlagsmateriale til denne, som er omtalt i kapittel 2. Andre kilder som er brukt er offentlig statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og modellen PANDA, i tillegg til diverse faglitteratur som refereres underveis.

For å danne oss et bilde av Tromsøs og Troms' forutsetninger for å arrangere OL er indikatorer for næringsliv, sysselsetting og befolkning beskrevet i kapittel 3. Dette gjelder situasjonen *uten* OL. Deretter tar vi for oss situasjonen *med* OL, og vurderer sannsynlige effekter samt realismen i effektene som er anslått i søknaden og dens underlagsmateriale. Dette gjøres for reiselivsnæringen i kapittel 4 og for bygg og anlegg og gjennomføring av arrangementet i kapittel 5. Til slutt i kapittel 5 trekkes ulike momenter inn i diskusjonen, som regjeringens nordområde-strategi og forutsetninger for langsiktige virkninger. Kapittel 6 konkluderer i forhold til spørsmålene som skal besvares.

2 Tromsø 2018: Dokumentasjon

Tromsø som mulig vertsby for olympiske vinterleker har tidligere vært utredet med sikte på OL i 2014. Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité anbefalte at Norge, med Tromsø som søkerby, skulle søke om å arrangere vinter-OL i 2014. Stortinget avslo søknaden om statsgaranti for Tromsø 2014.

I forbindelse med søknaden for 2014 gjennomførte TØI på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet en analyse av ringvirkninger av arrangementet. Analysen er dokumentert i TØI-rapport 726/2004 (Johansen m.fl., 2004). Hovedkonklusjonen var at de langsiktige effektene for næringsutvikling, verdiskaping, sysselsetting og befolkning er usikre. Vurdert opp mot distrikts- og regionalpolitiske målsettinger er ikke OL det beste tiltaket som kunne ha vært gjennomført til samme pris. Andre momenter enn de regionale ringvirkningene kan gjøre at man likevel ønsker å arrangere OL.

Når TØI nå har fått i oppdrag å gjennomføre en ny analyse av ringvirkninger av å arrangere OL i Tromsø i 2018, ligger søknaden fra arrangøren Tromsø 2018 (Tromsø 2018, 2007) samt underlagsmateriale til denne til grunn for analysen. I søknaden er det lagt opp til et statlig bidrag på 9,3 milliarder kroner. Dette er midler som ved et eventuelt OL kommer i tillegg til den statlig virkemiddelbruken som tilfaller regionen uavhengig av OL. Behovet framkommer som summen av to poster. Den første, på 7,04 milliarder kroner, er nettokostnaden ved OL når inntektene er trukket fra investeringene og gjennomføringskostnadene. Den andre posten er statlige investeringer på 2,26 milliarder kroner i tiltak som ikke ville blitt realisert uten OL. Dette er for en stor del samferdselsinvesteringer. I analysen av ringvirkninger er det imidlertid ikke størrelsen på statsgarantien som er relevant, men den samlede aktiviteten som OL fører med seg i ulike næringer. Utgangspunktet her er samlede bygg- og anleggskostnader, gjennomføringskostnader og reiselivsaktivitet. Samlet aktivitet fordeles på år og næringer på basis av underlagsdokumentasjon (Barlindhaug, 2007).

I tida som er gått siden forrige søknad er det gjort flere relevante utredninger, herunder to rapporter fra ECON (2006 og 2007) og en fra NORUT (uten årstall). Med nåværende regjering har det kommet en strategi for nordområdene. Denne innebærer satsing innen mange områder, som *”utdanning og forskning, miljø- og ressursforvaltning, sikkerhet og beredskap, energi, fisk, reiseliv og annen næringsvirksomhet, helse og kultur og likestilling”* (Utenriksdepartementet, 2006). Rapporten *”OL i et nordnorsk satsingsperspektiv”* (ECON, 2006) tar for seg hvordan OL passer inn i regjeringens satsing på nordområdene. Av ti vurderte politikkområder er det fire områder hvor sammenhengen mellom nordområde-satsingen og OL anses som sterk: energi (særlig ringvirkninger av petroleumsprosjekter i Barentshavet), næringsliv, reiseliv samt kultur og idrett. På tre politikkområder er sammenhengen vurdert som middels sterk: generelle politiske ambisjoner (bl.a. framtidstro i regionen), marin sektor samt kompetanse, ut-

danning og forskning. Det ble funnet begrenset sammenheng mellom OL og regjeringens satsing innen sikkerhets- og utenrikspolitikk og innen samferdsel.

Rapporten ”Mulige næringsvirkninger av OL i Tromsø 2018” (ECON, 2007) er utarbeidet for Tromsø 2018. Dens hovedkonklusjon er ”... at Tromsø er en region med en positiv økonomisk og demografisk utvikling. OL til Tromsø i 2018 vil gjøre denne utviklingen mer robust og gi positive varige virkninger for næringsutvikling og sysselsetting som regionen ellers ikke ville fått.” (s. 1). Det pekes på faktorer som har betydning for å lykkes med satsing på destinasjonsutvikling og turisme: Samarbeid mellom offentlige og private aktører, lokal og regional forankring, felles mål og strategier og tydelig ansvarsfordeling, opprettholdelse av interessen for destinasjonen også etter satsingen, og bygging av allianser med aktører både i og utenfor turismenæringen.

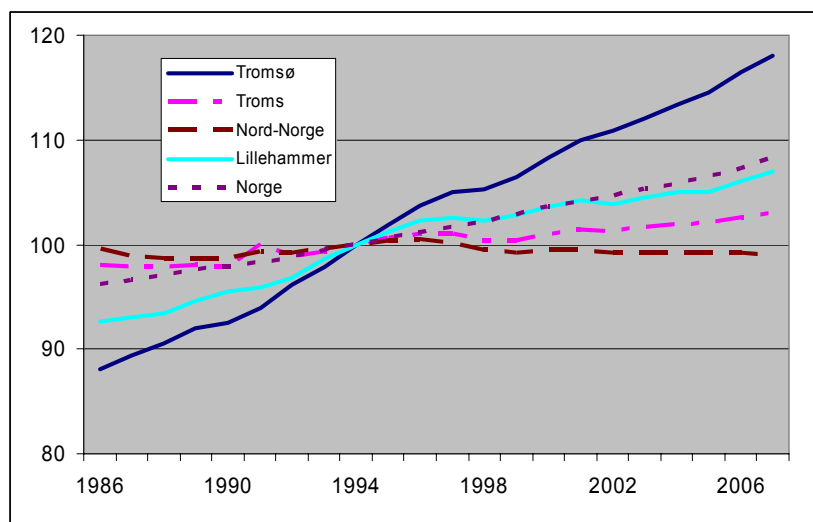
I ”Næringspotensiale som følge av Tromsø 2018” peker NORUT Samfunnsforskning på forhold de mener er bedre enn hva Johansen et al. (2004) forutsatte i sin analyse av ringvirkninger av OL. Det gjelder forutsetninger for varige effekter knyttet til kompetansebedrifter og til turisme. Når det gjelder bedre forutsetninger for varige effekter innen kompetanse, trekker NORUT blant annet fram regjeringens satsing på nordområdene og ringvirkninger av petroleumsrelatert aktivitet. Når det gjelder turisme, pekes det på bedre organisering av reiselivet i Nord-Norge og på reiselivssatsing ved kompetanse- og utdanningsinstitusjonene.

3 Strukturelle forhold og utviklingen uten OL

Befolknings- og næringsstrukturen i Tromsø-regionen, Troms fylke og Nord-Norge vil ha betydning for effektene av OL. I dette kapittelet ser vi på befolkningsstruktur- og utvikling, pendling, næringsstruktur- og utvikling i de aktuelle områdene og i sammenlikning med landet totalt. Tilsvarende data for Lillehammer tas med, dels for å kunne sammenlikne forutsetningene med OL i 1994, og dels for å se på utvikling i befolknings- og næringsstruktur etter OL på Lillehammer. Det er imidlertid ikke gjort noen egen analyse som isolerer effektene av OL i 1994.

3.1 Befolkning

Tromsø har hatt en relativt høy befolkningsvekst gjennom mange år. Figur 3.1 viser folkemengden i forhold til 1994 i perioden 1986-2007 for Tromsø, Troms, Nord-Norge, Lillehammer og landet i alt. Mens Nord-Norge samlet sett har hatt en nedgang i folketallet, har det samtidig vært en sentralisering mot Tromsø. Vi ser også at Lillehammer hadde en liten boom i årene rundt OL 1994, men at Lillehammer generelt har svakere vekst enn Tromsø og ligger i nærheten av landsgjennomsnittet i befolkningsutvikling.



Figur 3.1: Befolkningsutvikling i utvalgte områder relativt til år 1994 (1994=100)
TØI-rapport 937/2008

Tabell 3.1 viser antall innbyggere i de områdene vi ser på. Tromsø kommunes befolkning utgjør 42 prosent av befolkningen i Troms. Til sammenlikning utgjør Lillehammer 14 prosent av Opplands befolkning. Tabellen viser også innbyggertallet i Tromsøs økonomiske region, som foruten Tromsø kommune består av

kommunene Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Storfjord. Som det framgår bidrar disse fire kommunene lite til regionens totale folketall.

Tabell 3.1: Befolkning i utvalgte områder (Kilde SSB).

Område	Befolkning 2007
Tromsø kommune	64 492
Tromsøs økonomiske region	77 515
Troms	154 136
Nordland, Troms og Finnmark	462 237
Lillehammer kommune	25 537
Oppland	183 037

Hvor kommer innflyttingen til Troms og Tromsø fra? Fra SSB har vi tall for dagens situasjon. Det er ikke spesifisert hvor innflytterne til Tromsø kommer fra, men vi kan se på brutto flytting innen og til Troms i 2006 (tabell 3.2). Kolonnen for andel av flyttinger korrigert for flytting innen kommunene bygger på en forutsetning om at halvparten av de interne flyttingene innen Troms skjer kommuneinternt og resten mellom kommunene i Troms.

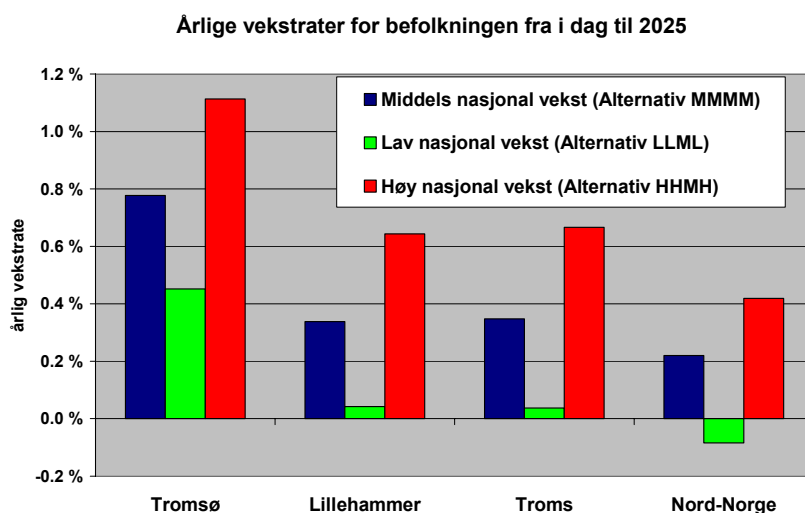
Tabell 3.2: Andel av flyttinger (brutto) innen/til Troms fordelt på områder. Prosentandel av alle flyttinger til Troms. 2006. (Kilde SSB).

Område	Andel av flyttinger	Anslått andel av flyttinger, korrigert for flytting innen kommune
Oslo/Akershus	9 %	11 %
Agder og Østlandet ellers	8 %	10 %
Vestlandet og Trøndelag	10 %	12 %
Nordland	13 %	16 %
Internt i Troms	35 %	22 %
Finnmark	8 %	10 %
Utlandet	17 %	20 %
Sum	100 %	100 %

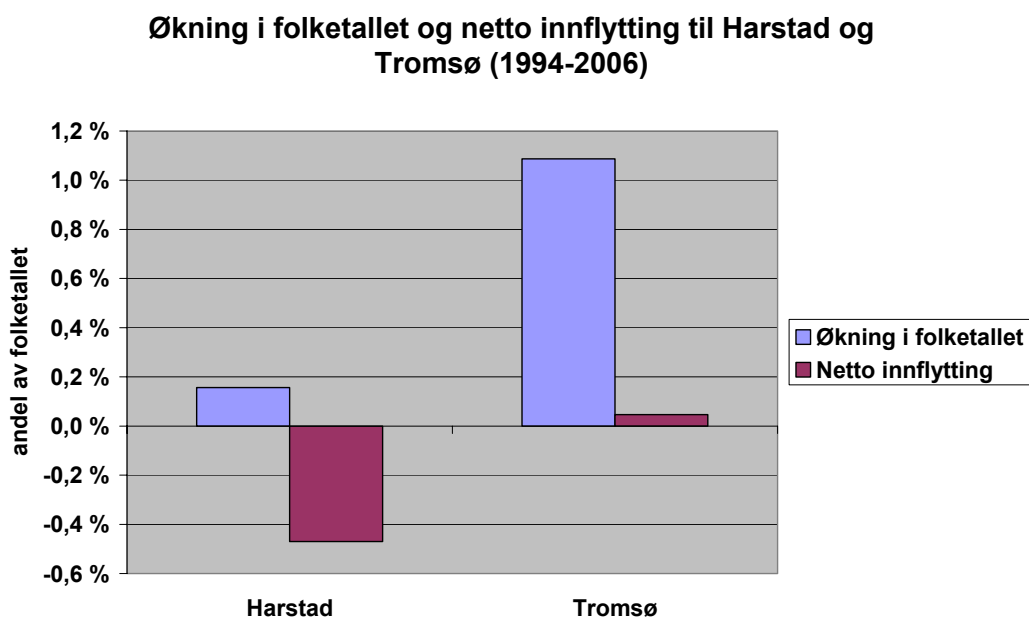
I SSBs befolkningsframskrivninger regnes det med fortsatt relativt høy befolkningsvekst i Tromsø fram mot 2025. Figur 3.2 viser årlige vekstrater under tre scenarier, henholdsvis middels, lav og høy nasjonal økonomisk vekst. Dette er altså prognoser uten Tromsø-OL.

En viktig driver bak befolkningsutviklinga er alderssammensetning. Tromsø har i dag en yngre befolkning enn landsgjennomsnittet. Hvorfor har Tromsø så ung befolkning?

Vi kan for eksempel sammenlikne med en annen by i Troms, Harstad. I Harstad befinner en noe lavere andel av befolkningen seg i aldersgruppene under 45 år. Antakelig henger dette sammen med flytting: mens Harstad har netto utflytting og dermed tappes for yngre folk, har Tromsø en liten netto innflytting (se figur 3.3). Det er lettere for Tromsø å holde på de unge, noe som igjen genererer et fødselsoverskudd. En årsak til stadig påfyll av yngre i Tromsø er at byen har universitet og høyskole med til sammen et vesentlig antall studenter (nær 9000).



Figur 3.2: Prognose for vekstrater uten Tromsø-OL. Kilde: SSB



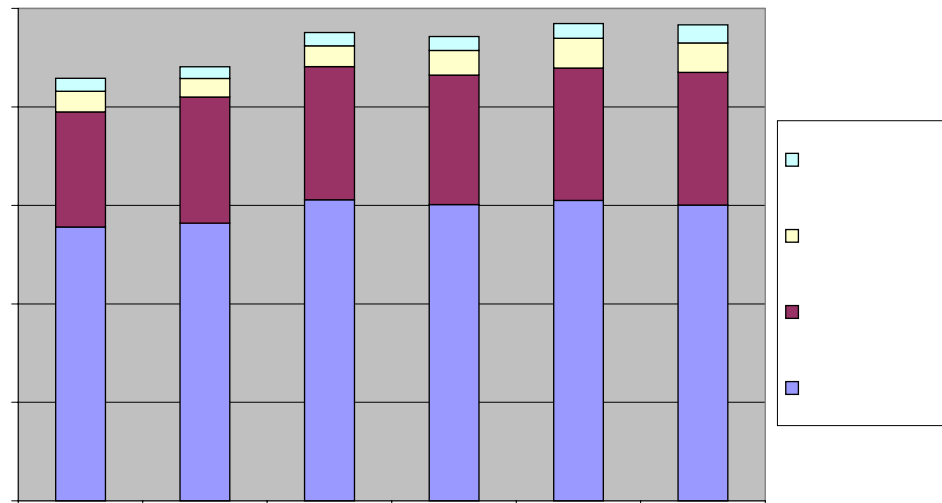
Figur 3.3: Netto innflytting og økning i folketallet i Harstad og Tromsø (1994-2006)
Kilde: SSB

3.2 Arbeidspendling

Arbeidspendling er en mulig kilde til å dekke det ekstra arbeidskraftbehovet som et OL ville føre med seg. Vi ser på forskjellene mellom Tromsø og Lillehammer i en slik sammenheng.

3.2.1 Pendling til Lillehammer

Dersom vi ser på pendling som en arbeidskraftressurs til oppbyggingen av anlegg og tjenesteleveranser til OL er det stor forskjell på Lillehammer og Tromsø. Lillehammer kunne enkelt hente arbeidskraft fra både eget fylke og andre fylker i landsdelen.



Figur 3.4: Arbeidspendling til Lillehammer fra bosatte i egen landsdel som andel av bosatte som arbeider i Lillehammer. 2001-2006. Kilde: SSB.

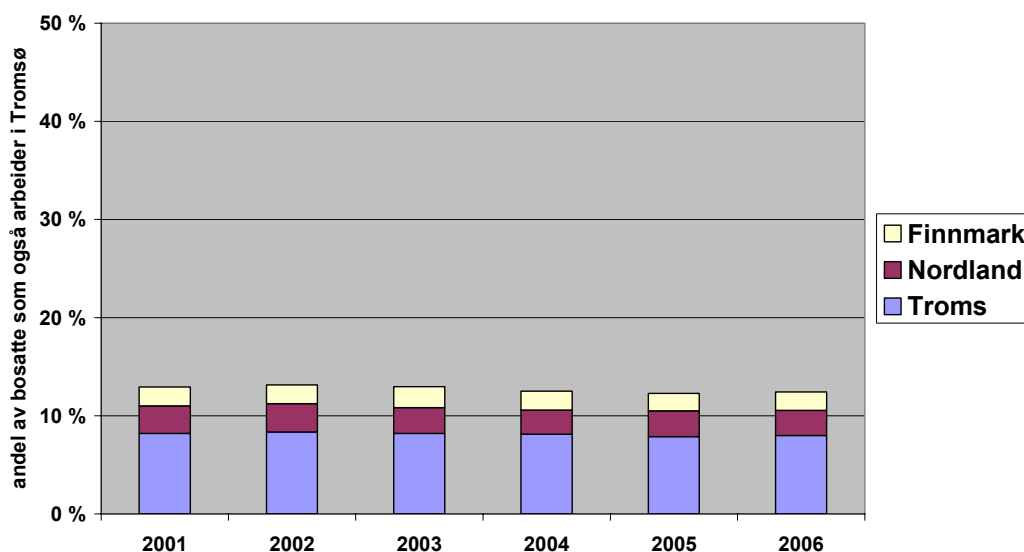
Arbeidspendlingen er en arbeidskraftressurs for næringslivet i Lillehammer som en kan trekke på i gode tider med høy etterspørsel etter arbeidskraft. Nesten 5000 personer arbeidspendlet til Lillehammer i 2006. Andelen av innpendlere i forhold til dem som bor og arbeider i Lillehammer er økende fra 2001 til i dag (2006).

3.2.2 Pendling til Tromsø

For Tromsø er bildet et annet enn for Lillehammer. Det er liten arbeidspendling til Tromsø. Antallet som pendler fra kommuner i eget fylke til Tromsø ligger på om lag 2600 personer, mens totalt fra landsdelen pendler om lag 4000 personer. Pendlingen inn til Tromsø er lavere enn for Lillehammer både i antall personer og i forhold til den bosatte arbeidsstyrken. Dette har sammenheng med at Tromsø er betydelig større både i areal og folketall.

De fleste som i dag arbeidspendler til Tromsø (nær 2/3) kommer fra kommuner i eget fylke, mens vel 20 % er bosatt i Nordland og 15 % i Finnmark.

Arbeidspendling til Tromsø fra egen landsdel



Figur 3.5: Arbeidspendling til Tromsø fra bosatte i egen landsdel som andel av bosatte som også arbeider i Tromsø, 2001-2006. Kilde: SSB.

Dersom vi sammenlikner de to figurene 3.4 og 3.5 ser vi at arbeidspendlingen fra egen landsdel er på ulike nivåer; i Lillehammer 48,3 % og i Tromsø 12,4 % av den bosatte arbeidsstyrken i hver av byene (2006). Arbeidspendlingen er økende i Lillehammer og nokså konstant i Tromsø. Dette viser at Lillehammer som senter har økende betydning, men at Tromsø er så dominerende i seg selv at arbeidspendlingen er relativt ubetydelig for arbeidslivet i byen.

Tabell 3.3: De viktigste pendlingskommunene til Tromsø. Antall personer, 2006. (Kilde: SSB).

Kommune	Antall personer som pendler til Tromsø	Årlig vekstrate i pendling til Tromsø 2001-2006
1933 Balsfjord	427	-1 %
1936 Karlsøy	273	6 %
1931 Lenvik	250	3 %
1938 Lyngen	236	4 %
1901 Harstad	201	-2 %
1940 Gaivuotna Kåfjord	197	5 %
1942 Nordreisa	170	1 %
1939 Storfjord	162	-2 %
1804 Bodø	147	-4 %
1924 Målselv	143	2 %
2012 Alta	127	-3 %
1805 Narvik	111	-2 %
1941 Skjervøy	108	5 %
2004 Hammerfest	92	3 %
1870 Sortland	78	3 %
1922 Bardu	69	-5 %
Alle kommuner i Nord-Norge	4908	3 %

Vi har sett på de viktigste kommunene som forsyner Tromsø med arbeidskraft i tabell 3.3. Disse dekker nær 70 % av all arbeidspendling inn til Tromsø fra Nord-

Norge. Vi ser at de viktigste pendlingskommunene til Nord-Norge er tromskom-munene i den økonomiske sonen til Tromsø. Først på 9. plass kommer Bodø, mens Alta, Narvik og Hammerfest kommer lenger ned. Høyest vekst blant disse har Karlsøy, Kåfjord og Skjervøy med om lag 5 % i antall pendlere til Tromsø i årlig vekst fra 2001 til i dag. Det er kommuner med høyere vekst enn dem som er med i tabell 3.3 (f eks Salangen, Tana, Tysfjord og Hammarøy for å nevne noen), men her er omfanget av pendlingen til Tromsø vesentlig lavere.

3.2.3 Konklusjon om pendling

Tromsø har mindre arbeidskraftreserve ved at pendlingsområdet til kommunen er begrenset. Dette skyldes særlig to forhold:

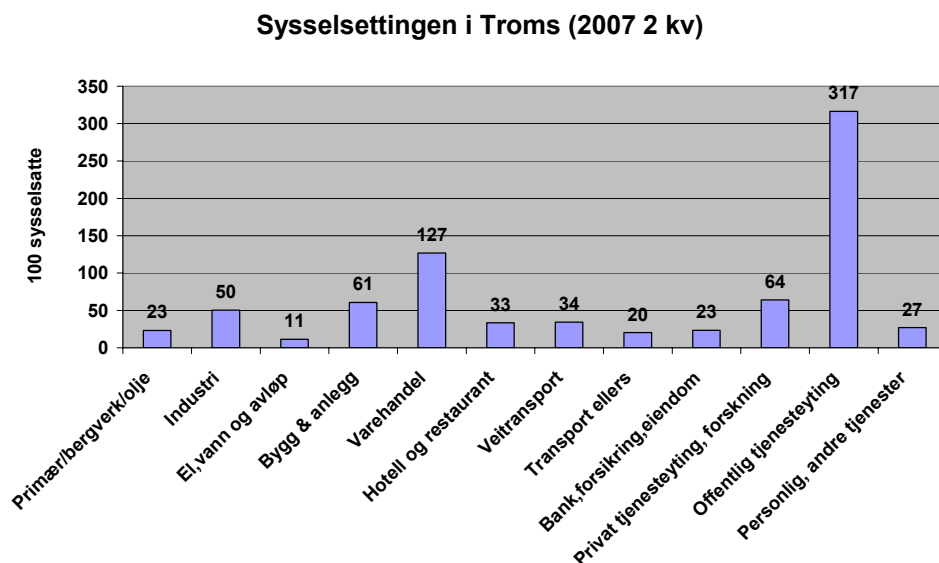
- Tromsø kommune har et flateinnhold 2566 km^2 som er svært stort. Gjennomsnittet for alle 25 kommuner i Troms er 1035 km^2 . I tillegg er nabokommunene tynt befolkede kommuner.
- Etterspørselen etter arbeidskraft i Tromsø avviker fra typisk kompetanse som befolkningen i nabokommuner med pendleravstand fra byen har.

Selv om en hadde hatt et bedre transporttilbud fra typiske pendlerkommuner, synes det ikke som det ville være så mye større arbeidskrafttilbud å hente ut fra tromskommunene for en by som Tromsø.

3.3 Sysselsetting og næringsutvikling

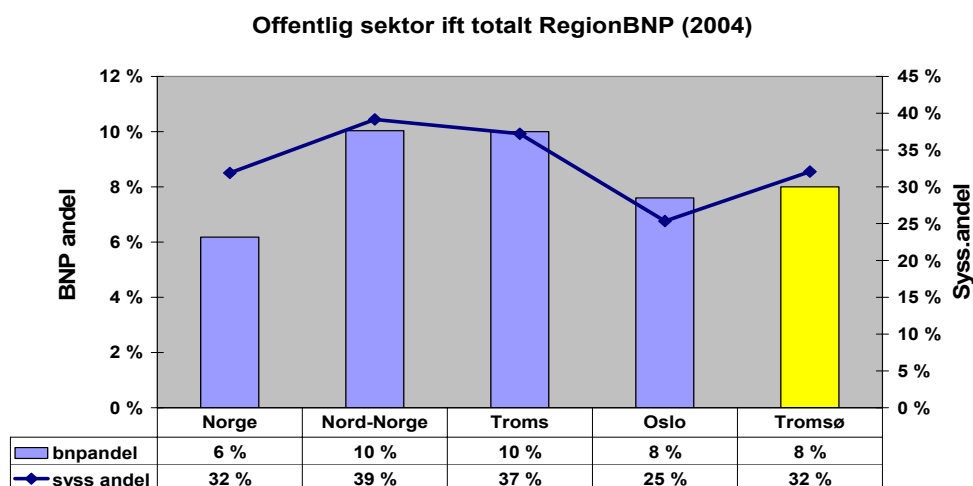
3.3.1 Næringslivet i Troms og Tromsø

Sysselsetting etter næring i Troms er vist i figur 3.6. Tallene er beregnet ut i fra tall i bedrifts- og foretaksregisteret til SSB. Vi har beregnet at det totalt er 79 100 sysselsatte personer i Troms i 2007 (2. kvartal).



Figur 3.6: Antall personer sysselsatt i Troms 2. kvartal i 2007. 100 sysselsatte.
Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret SSB.

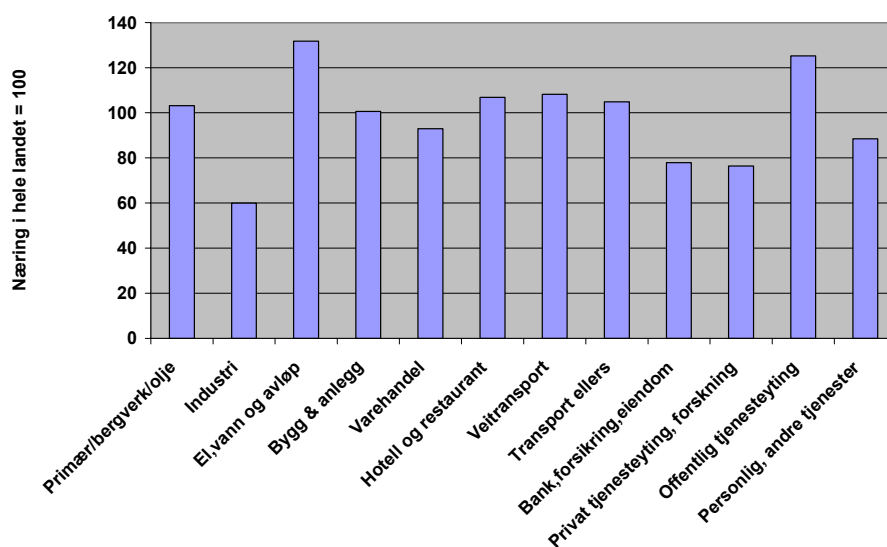
Siden offentlig tjenesteyting er gruppert som én næring i figur 3.6, framstår denne som meget dominerende. Som vi skal se nedenfor er det også riktig at offentlig sektor er stor i Troms. Også varehandel er en betydelig næring, og bygge- og anleggsnæringen har vel 6000 sysselsatte. To andre viktige næringer i OL-sammenheng er privat tjenesteyting (inklusive forskning) med 6400 sysselsatte og hotell- og restaurantvirksomhet med 3300 sysselsatte.



Figur 3.7 Offentlig sektors andel av verdiskaping og sysselsetting i utvalgte områder
Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret SSB

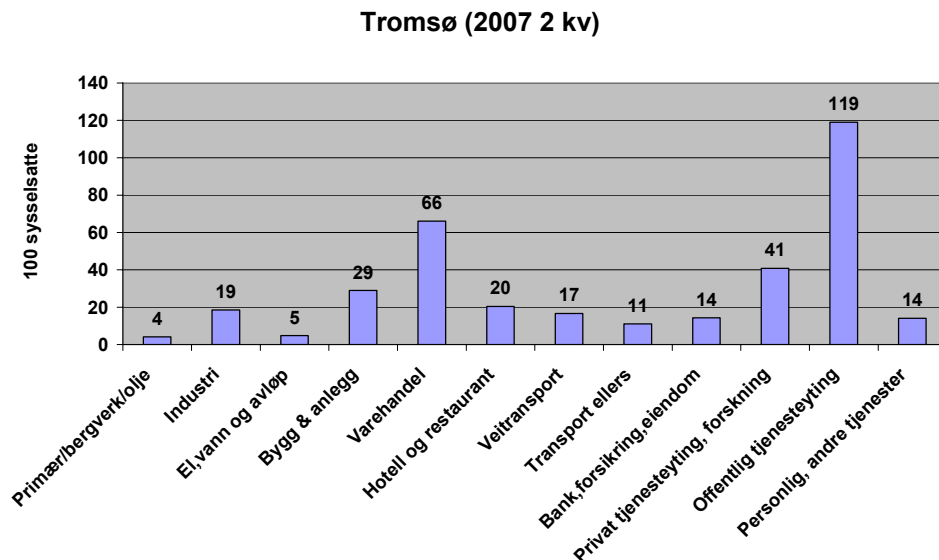
For å kunne vurdere størrelsen på offentlig sektor i Tromsø, Troms og Nord-Norge sammenlikner vi i figur 3.7 andel av sysselsetting og verdiskaping med Oslo og landsgjennomsnittet. Selv om offentlig sektor har en stor andel sysselsatte i Tromsø, er den mindre dominerende enn gjennomsnittet for Troms og for Nord-Norge.

Vi har sammenlignet næringsstrukturen i Troms med hele landet i figur 3.8 under.



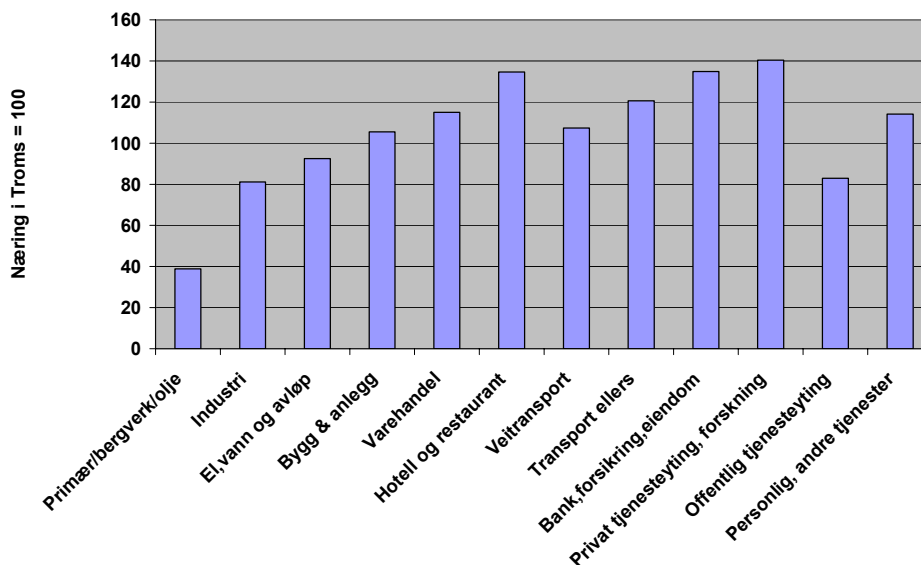
Figur 3.8 Sysselsetting etter næring i Troms sammenlignet med hele landet (100).
Kilde: Bedriftsregisteret 2.kv 2007.

Oppsummert ser vi at det er lite industri i Troms i forhold til landsgjennomsnittet, mens det er relativt sett er noe mer tjenesteproduksjon særlig innen offentlig sektor. Bank, forsikring og forretningsmessig tjenesteyting har lavere andel enn landet ellers. Dette gjelder også for personlig og annen tjenesteyting (som også omfatter kulturelle tjenester).



Figur 3.9: Sysselsettingen i Tromsø 2.kvartal 2007. Antall personer sysselsatt.
Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret SSB.

Dersom vi ser på sysselsettingen i Tromsø by, er bildet noe annerledes (figur 3.9). Total sysselsetting er 35 900 personer i 2007 (2. kvartal), det vil si 45 % av Troms' sysselsetting. Næringene varehandel og privat tjenesteyting er relativt sett større. Næringsstrukturen i byområder gjør at det er relativt mer tjenesteproduksjon enn vareproduksjon.



Figur 3.10 Sysselsetting etter næring i Tromsø sammenlignet med Troms fylke (100).
Kilde: Bedriftsregisteret 2.kv 2007.

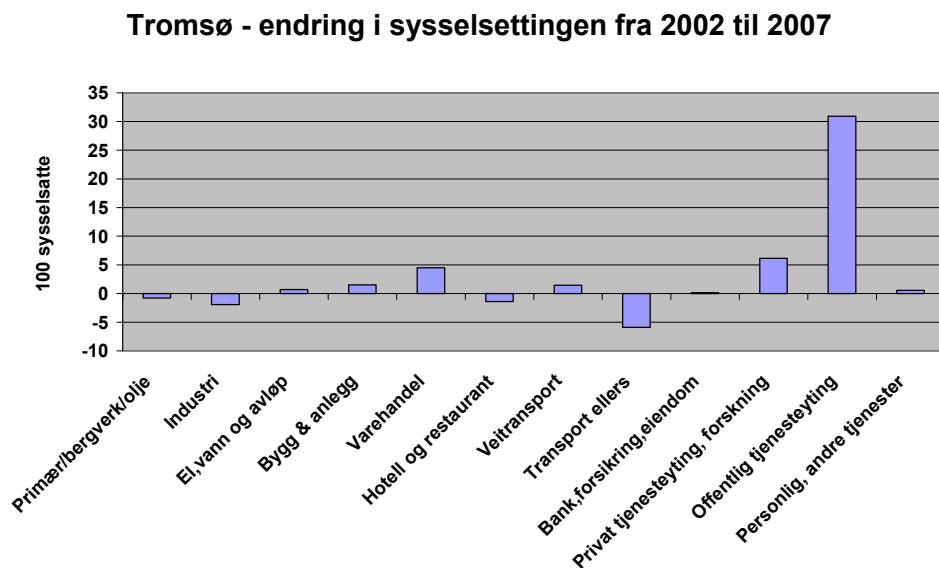
Dersom vi ser på de enkelte næringene (figur 3.10), ser vi at Tromsø har vesenlig høyere andeler innen "OL-næringene" som varehandel, hotell og restaurant og innen privat tjenesteyting. Tromsø har relativt sett færre sysselsatte innen offentlig tjenesteyting og vareproduserende næringer.

Vi ser at vegtransport kommer positivt ut for Tromsø. Dette skyldes at byen har en stor kollektivtransportør med bred kompetanse innen transport og også innen turbussproduksjon.

Tromsø er helt dominerende i sin økonomiske sone som i tillegg til Tromsø består av kommunene Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Storfjord. Sysselsettingen i de fire kommunene utenom Tromsø er litt under 12 prosent av sysselsettingen i sonen totalt.

3.3.2 Næringsutvikling

Næringsutviklingen i Troms og Tromsø de senere år viser at økningen i sysselsettingen har gått til offentlig sektor og da særlig helse- og sosiale tjenester. Endring i antall sysselsatte i ulike næringer i Tromsø er vist i figur 3.11. Utenom offentlig tjenesteyting (helse- og sosiale tjenester, undervisning og administrasjon) er det økning i privat tjenesteyting, varehandel og også i noen grad innen vegtransport og bygge- og anleggsvirksomhet. Det er disse næringene som det er særlig behov for å ekspandere under OL 2018.



Figur 3.11: Endringen i antall sysselsatte i Tromsø etter næring fra 2002 til 2007. 100 sysselsatte. Kilde: SSBs bedrifts- og foretaksregister

Offentlige næringer har tatt en stor del av den totale sysselsettingsveksten fra 2002 til 2007. Dette er ikke unikt for Tromsø eller Troms, men gjelder for hele Nord-Norge. Offentlig tjenesteyting består av offentlig administrasjon, undervisning og helse- og sosialtjenester (sykehus m.v.). Det er helse- og sosialtjenester som tar største del av økningen. I tabell 3.4 har vi dekomponert sysselsettingsveksten fra 2002 til 2007 (lik 100) på ulike næringer for Tromsø, Troms, Nord-Norge og hele landet. En andel på over 100 prosent vil si at offentlig

sektor har tatt hele sysselsettingsøkningen, mens privat sektor har blitt redusert i perioden.

Tabell 3.4: Næringers andeler i prosent av total sysselsettingsendring 2002-2007.

Næring	Tromsø	Troms uten Tromsø	Troms	Nord-Norge	Hele landet
Offentlig sektor	86	120	101	89	48
Bygg og anlegg	4	6	5	12	14
Varehandel	13	0	7	10	15
Privat tjenesteyting, forskning	17	10	14	16	19
Transport utenom vegtransport	-16	-3	-10	-11	-5
Hotell og restaurant	-4	-1	-3	-2	-9
Industri	-5	-23	-13	-16	-2
Primær/bergverk/olje	-2	-22	-11	-9	4
Alle næringer	100	100	100	100	100

TØI-rapport 937/2008

Tabell 3.4 viser at næringer som har vokst i perioden 2002-2007 i tillegg til offentlig sektor er bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel og privat tjenesteyting og forskning, mens det har vært nedgang i sysselsettingen innen transport utenom vegtransport, hotell- og restaurantnæringen, industri og primærnæringer/-bergverk/olje.

Tromsø har en næringsutvikling som vi ellers også ser er vanlig i områder i Nord-Norge der sysselsettingsveksten i stor grad går til offentlig sektor og da særlig innen helsetjenester. Det vil si at det er aktiviteten i offentlig sektor som bidrar til vekst i sysselsettingen. Bildet i Tromsø er imidlertid ikke så ensidig som ellers i Nord-Norge. Tromsø har hatt større vekst i varehandel og privat tjenesteyting.

Vi ser at sysselsettingsveksten i bygge- og anleggsnæringen i Tromsø er moderat. Bare 150 nye sysselsatte innen denne næringen har kommet til de siste 5 årene, mens næringen i hele landsdelen har fått 1800 personer flere sysselsatte. Det er en laber vekst bygge- og anleggsaktiviteten i hele Troms. (Bare 300 flere sysselsatte i Troms av de 1800 flere sysselsatte i bygge og anleggsvirksomhet hele landsdelen).

3.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på noen sentrale faktorer som har betydning for forutsetningene for å arrangere vinter-OL. Beskrivelsen danner et bakteppe – utviklingen uavhengig av OL – som virkningene ses i forhold til når vi i de neste kapitlene skal diskutere ringvirkninger av OL.

En hovedtrend er sentralisering til Tromsø i landsdelen. Både nåværende og forventet befolkningsvekst er høy i Tromsø. Byen har også en relativt ung befolkning.

Når det gjelder behov for ekstra arbeidskraft i investeringsfasen synes det ikke som det er mulig å få tak i noen stor reserve ved innpendling. De ekstra arbeidstakerne må enten komme og bo i Tromsø midlertidig eller hvis det er mulighet for

det, flytte dit permanent. Lillehammer-OL kunne lettere benytte seg av den arbeidskraftressursen som ligger i pendling inn til byen fra hele landsdelen.

Tromsø har relativt mange ansatte i tjenesteyting og færre i vareproduksjon, slik næringsstrukturen gjerne er i et sentrumsområde. I forhold til analysene som ble gjort i forbindelse med søknaden om statsgaranti for 2014-OL, ser vi at offentlig sektor har hatt en betydelig vekst de siste årene. Veksten i sektoren har vært stor i hele Nord-Norge, så Tromsø skiller seg ikke ut. Veksten i offentlig sektor er imidlertid mindre i Tromsø enn i Troms generelt.

Med tanke på krav som stilles til Tromsø i investerings- og gjennomføringsfasen til et OL er det positivt at privat tjenesteyting er en vekstnæring. Bygge- og anleggsnæringen har på den annen side hatt høyere vekst i Nord-Norge generelt enn i Tromsø og Troms.

4 Olympiske vinterleker og mulige effekter for reiselivet

4.1 Innledning

Dette kapitlet behandler aspekter ved reiselivsmarkedsføring og merkevarebygging samt vekstanslag for reiselivet i tilknytning til søknaden om olympiske vinterleker i Tromsø i 2018.

Kapitlet tar utgangspunkt i søknaden og foreliggende materiale utarbeidet av og/eller for organisasjonen Tromsø 2018, samt noe av underlagsmaterialet til den tidligere søknaden fra Tromsø 2014.

Dessuten anvendes noen elementer fra Spillings (1994) analyse av den næringsmessige betydningen av vinterlekene på Lillehammer i 1994. Videre benyttes foreliggende data fra Statistisk sentralbyrås hotellstatistikk.

Noe av dette materialet er stilt til rådighet av NHO Reiseliv og reiselivsrådgiver Gunnar Nilssen. I tillegg anvendes foreliggende beregninger av reiselivstrafikk i Nord-Norge utført av Transportøkonomisk institutt (Dybedal 2002, 2003, 2007) 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 til dels også i forhold til andre produktområder (se vedlegg).

4.2 Markedsføring/merkevarebygging av Norge, Nord-Norge og Tromsø-regionen

Reiselivsmarkedsføring og merkevarebygging av Norge, Nord-Norge og Tromsø-regionen er berørt flere steder i søknaden og vedleggene til søknaden om å arrangere olympiske vinterleker (OL) i Tromsø i 2018. I søknaden heter det at "[h]ele den norske reiselivsnæringen vil få et internasjonalt løft gjennom å profilere ark-tisk opplevelsesturisme. Et OL i Tromsø vil også markedsføre Norge som et vilt og naturskjønt reisemål og fremme unike nordnorske havbruks- og landbruksprodukter samt landsdelens rike matkultur". Videre sies det at "[t]idenes første olympiske leker nord for Polarsirkelen vil dessuten bidra til å gi Norge en ny giv som turistnasjon" (Tromsø 2018, 2007: 26).

Videre har konsulentfirmaet ECON, etter oppdrag fra Tromsø 2018, anslått "en økning i turismen på hele 70 prosent som følge av oppmerksomheten lekene vil skape" (Tromsø 2018, 2007: 26).

Samtidig som vekstmulighetene innen reiselivet blir understreket, fremholder ECON at det for tiden mangler en helhetlig strategi for utvikling av reiselivet i

Nord-Norge (2006:20). Denne vurderingen er på linje med mye av det som ble fremholdt i underlagsdokumentene for søknaden om olympiske vinterleker i Tromsø i 2014. For eksempel var Nilssens anslag for reiselivsvekst basert på forutsetninger om at man i nær fremtid gjennomførte en ekstraordinær markedsføringsinnsats og utviklet en merkevarestrategi med utgangspunkt i Nord-Norges naturgitte og kulturelle forutsetninger (Nilssen 2004:12). I et notat til Tromsø 2014 (i forbindelse med den forrige søknaden om olympiske vinterleker i Tromsø) ble det videre påpekt at reiselivet i Norge generelt sett er svakt på innovasjon, noe som blant annet ble knyttet til fravær av langsiktighet, mangelfull kompetanse og minimal forskningsinnsats (Berglund 2004:7). Også fra annet hold har det vært reist kritikk mot merkevarebyggingsprosjekter i reiselivet, blant annet det som skjedde i regi av Norges Turistråd, før etableringen av Innovasjon Norge. Dette må blant annet sees i lys av den lange tidshorisonten som merkevarebygging av reisemål krever, ikke minst i forhold til nasjoner og regioner, samt at det oftest er komplisert og krevende å koordinere innsatsen til ulike aktører på et reisemål.

I en del av underlagsmaterialet til søknaden fra Tromsø 2018 hevder ECON videre at olympiske vinterleker vil være ”et solid tilskudd til enhver satsing på norsk sjømat, både innenriks og utenriks. [...] Styrket markedsføring vil kunne støtte en satsing på mer spesialiserte produkter, der råvarer i større grad foredles innenlands” (2006:26).

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, som viderebringer erfaringer fra Tromsø og Norge som reisemål. Slike store arrangementer fører også til omtale i ulike nyhetsmedier og kan slik sett skape eller utvikle en sekundærimage som kan fremme reiseinteressen hos enkelte personer som ikke tidligere har besøkt arrangementsområdet. Det er imidlertid gjort svært få studier av om og hvordan et mega-arrangement eventuelt kan virke inn på reisestrømmer til området der arrangementet fant sted.

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 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 bidra til å 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 (t).

Tabell 4.1: Betydningen av olympiske vinterleker i 1994 som informasjonskilde for reisen til Norge, utenlandske turister i Norge i sommersesongen 1995 (prosent) (N=1 781).

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 må forstås på bakgrunn av 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.

Videre er det vesentlig å fremholde 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, altså en slags lenestolsreiser. For sportsinteresserte tv-seere som også knytter slike arrangementer til egne fritidsreisemuligheter, vil eventuelle vinterleker i nord kanskje kunne åpne øynene for landsdelen som reisemål vinterstid. Men Tromsø-regionen og Nord-Norge oppfattes primært som et sommerreisemål blant ferierende som ikke har spesiell tilknytning til landsdelen. Og det vil derfor trolig være i forhold til sommersesongen at mulig økt oppmerksomhet som følge av vinterlekene vil kunne 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), altså at ferieperioden ligger forholdsvis fast.

4.3 Anslag for vekst i reiselivet

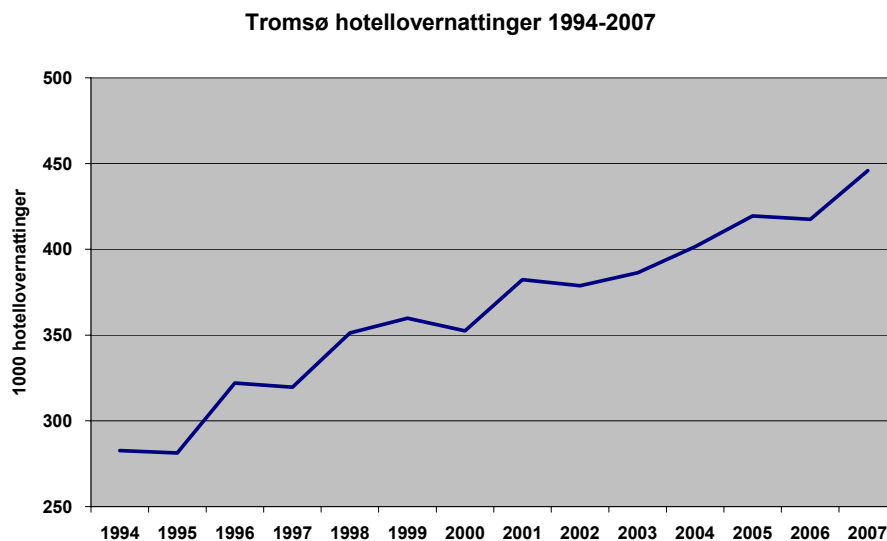
I tilknytning til forslaget om vinterleker i Tromsø i 2018 foreligger det flere rapporter og notater som vurderer vekstpotensialet i reiselivet dersom lekene realiseres. Notatene anslår muligheter for til dels betydelig vekst, på basis av olympiske vinterleker i Tromsø i 2018, samt en del andre premisser. Det skjelves i liten grad mellom vekst i den nasjonale reiselivseksporten (utenlandske besøk i Norge, Nord-Norge og Tromsø-regionen) og vekst i den norske befolkningens reiser til

og innen Nord-Norge. Ifølge en betenkning utført for Tromsø 2018 (ECON 2006) knytter det seg store forventninger til reiselivsnæringen i Nord-Norge.

I søknaden fra Tromsø 2018 heter det at man vil få ”en økning i turismen på hele 70 prosent som følge av oppmerksomheten lekene vil skape” (Tromsø 2018, 2007: 26). Dette synes å være basert på rapporten ”Mulige næringsvirkninger av OL i Tromsø 2018” (ECON 2007). Vekstanslaget er omtalt på flere måter i underlagsmaterialet for søknaden. Et sted antar ECON at man ”som følge av et OL vil oppleve en langsiktig økning av turismen i Tromsø-regionen på om lag 70 prosent” (ECON 2007:2). Et annet sted i rapporten beskrives veksten slik (ECON 2007:21):

Effektens størrelse er usikker, men forutsatt at Tromsø evner å gjøre tilsvarende grep som andre har gjort som har lyktes med sine satsinger (ref. kapittel 3), og fordi reiselivsnæringen i Nord-Norge forventer en doubling, antar vi at man som følge av et OL vil oppleve en langsiktig økning av turismen i Tromsø-regionen på om lag 70 prosent.

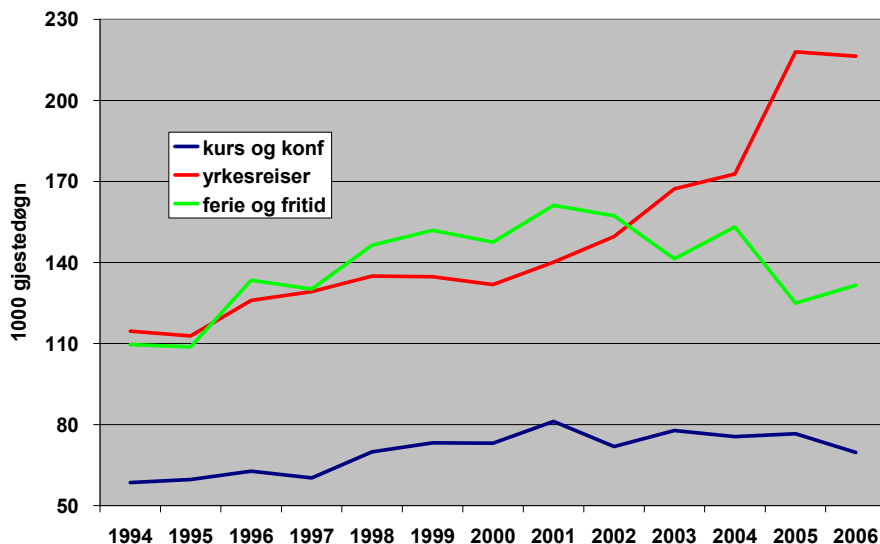
En rimelig tolkning av ECONs rapport er et anslaget betyr 70 prosent varig vekst som direkte følge av vinterlekene, i tillegg til en mer normal vekst, for eksempel 3,7 prosent per år, slik det var tilfelle i perioden 1995–2006. Det vil eventuelt innebære minst 1 131 000 hotellgjestedøgn i Tromsø i tiden etter vinterlekene, mot cirka 446 000 i 2007. I denne sammenhengen er det også viktig å minne om at 2007 var et toppår for norsk hotellnæring. For å belyse mulig realisme vekstanslaget, kan det være nyttig å se på utviklingen i reiselivet i Tromsø og Nord-Norge i de foregående årene.



Figur 4.1: Hotellovernattinger i Tromsø 1994–2007. Gjestedøgn for 2007 er anslått på grunnlag av årets første 10 måneder. Datakilde: Statistisk sentralbyrå.

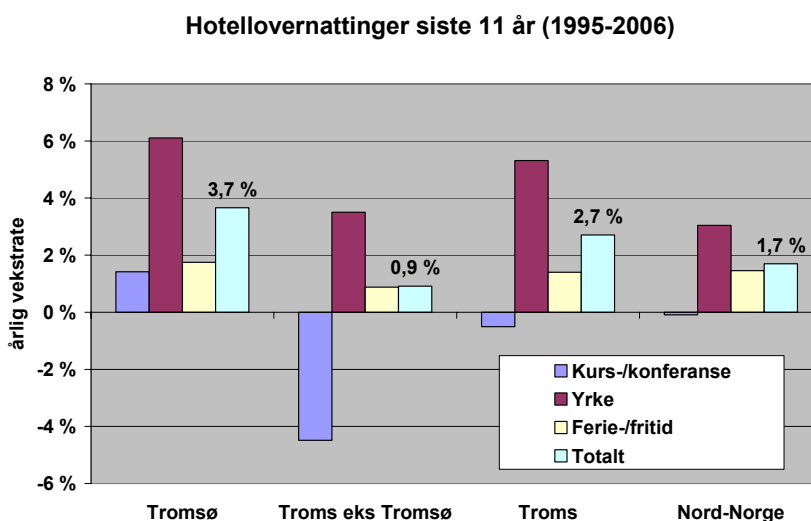
I perioden 1996–2006 var det betydelig vekst i antallet gjestedøgn ved hotellene i Tromsø, særlig i de fire siste årene av denne perioden. Veksten gjaldt hovedsakelig gjestedøgn knyttet til yrkesreiser/tjenestereiser, mens kurs- og konferansemarkedet i byen viste vekst i første del av perioden og var ganske stabilt for tidsrommet 1998 til 2006 sett under ett. Antall hotellgjestedøgn knyttet til ferie- og

fritidsreiser viste vekst frem mot midten av perioden, til 2001, for deretter å gå noe tilbake. Antallet hotellgjestedøgn for ferie- og fritidsreiser i Tromsø var dermed omtrent på samme nivå i 2006 som i 1996, slik det fremgår av figur 4.2. Dette synes noe overraskende, tatt i betraktning at deler av underlagsmaterialet for søknaden om vinterleker i Tromsø i 2014 antydte at arbeidet med nordnorsk merkevarebygging innen reiselivet allerede var godt i gang i 2004.

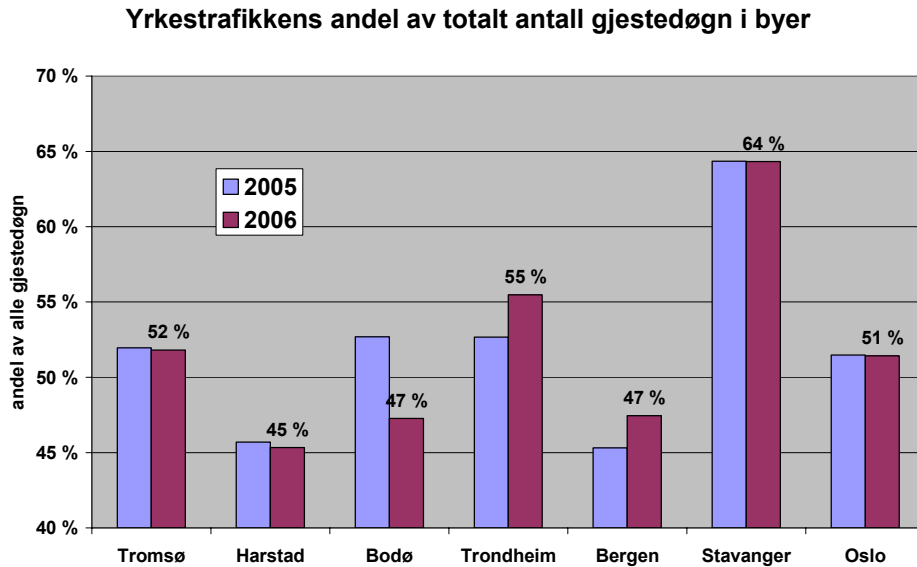


Figur 4.2: Gjestedøgnutvikling for hotellene i Tromsø i perioden 1994–2006, etter reiseformål. Antall hotellgjestedøgn (1000). Kilde: Statistisk sentralbyrå og reiselivsrådgiver Gunnar Nilssen.

Det fremgår av figur 4.3 at veksten i hotellgjestedøgn var sterkere i Tromsø enn i andre deler av Nord-Norge og var primært knyttet til utviklingen i yrkesreiser/-tjenestereiser, men til en viss grad også kurs- og konferansemarkedet.



Figur 4.3: Årlig gjennomsnittlig vekst i antall hotellgjestedøgn etter reiseformål (kurs/konferanse, yrke, ferie/fritid og totalt) for Tromsø, Troms utenom Tromsø, hele Troms og Nord-Norge, 1995–2006. Datakilde: Statistisk sentralbyrå og reiselivsrådgiver Gunnar Nilssen.



Figur 4.4: Yrkestrafikkens andel av hotellgjestedøgnene i nordnorske byer sammenliknet med de største byene i landet for øvrig, 2005 og 2006. Datakilde: Statistisk sentralbyrå.

Det er tidligere vist at mesteparten av hotellgjestedøgnene i Tromsø er knyttet til tjenestereiser/yrkesreiser. Det viser seg også at Tromsø hadde høyest andel yrkestrafikk for hotellgjestedøgn blant tre nordnorske byer i 2006. Andelen hotellgjestedøgn knyttet til yrkesreiser var også høyere i Tromsø enn i Bergen og omtrent på samme nivå som i Oslo (figur 4.4).

For å begrunne vekstmulighetene i Tromsø-regionen gir ECON (2007) noen eksempler på reiselivssatsinger som har hatt langsiktige næringsvirkninger. De stedene/områdene som ECON trekker frem, er Barcelona, Rovaniemi, Åre/Sälen – samt New Zealand og Island. Å sammenlikne Tromsø med Barcelona, Rovaniemi og Åre/Sälen synes spesielt, da disse stedene er preget av fritidsreisende i store deler av året. Rovaniemi og Åre/Sälen er betydelige vintersportssteder samtidig som de også besøkes av ferierende i sommersesongen. Tromsø er derimot i svært liten grad preget av vintersportsturister, blant annet som en konsekvens av ustabil kystklima med ustabile snøforhold samt at overnattingsstedene (hotellene og pensjonatene) i byen er orientert mot og preget av andre typer tilreisende (tjenestereisende og kurs- og konferansedeltakere) på hverdagene utenom sommersesongen.

Hvor realistisk er så vekstanslaget som er gjengitt i søknaden om vinterleker? For å belyse dette er det i de følgende avsnittene vist noen utviklingstrekk ved reiselivet i Nord-Norge og Tromsø i de foregående årene. Videre er det foretatt noen beregninger av mulig vekst, dels med utgangspunkt i situasjonen i de 11 foregående årene, dels med utgangspunkt i de vekstanslagene for reiselivet som ECON utarbeidet for Tromsø 2018.

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 foreliggende beregninger foretatt av Transportøkonomisk institutt (Dybedal 2002, 2003, 2007). Ifølge disse kalkulasjonene sto utlendinger for 1,80 millioner fritidsbetingede overnattinger i de tre nordligste fylkene i 2006, en nedgang fra 2,02 millioner i 1997. Utlendinger hadde i 2006 til sammen hadde 356.000 yrkes- og forretningsbetingede overnattinger i landsdelen, mot 177.000 i 1997. Totalt utgjorde dette 2,16 millioner utenlandske gjestedøgn i 2006, ned fra 2,2 millioner i 1997 (Dybedal 2002, 2007). Samlet sto hoteller/pensjonater og tilsvarende i de tre nordligste fylkene for rundt 488.000 utenlandske gjestedøgn i 2006, en nedgang fra 608.000 gjestedøgn i 2001 (Dybedal 2007). Til sammenlikning kan det nevnes at i 2003 hadde personer som var bosatt i andre land til sammen 26 millioner gjestedøgn i Norge som helhet (Rideng og Haukeland 2006).

I hvilke deler av året finner man særlig utenlandske overnattingsbesøk i Nord-Norge? I dag er hoveddelen av denne 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 4.2).

Tabell 4.2: Gjestedøgn på nordnorske hoteller/pensjonater i sommersesongen, etter nasjonalitet (avrundede tall).

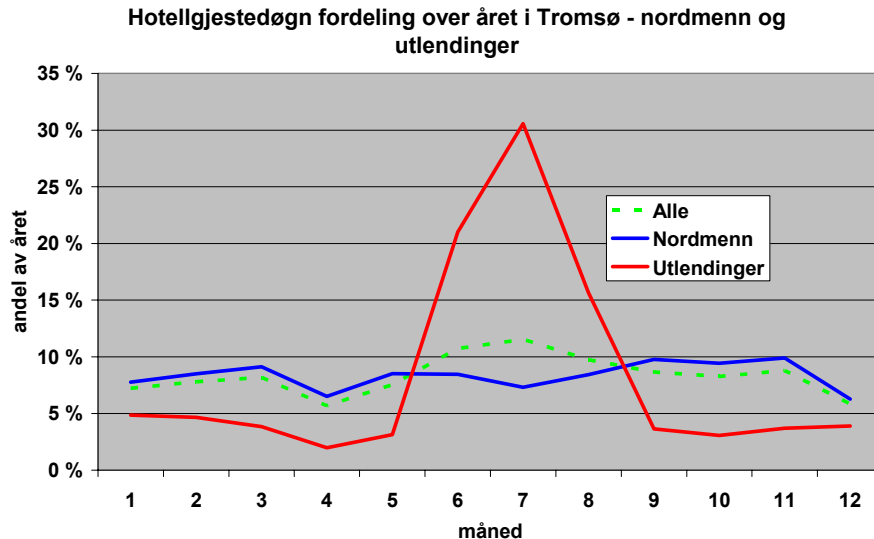
Gjestenes nasjonalitet	mai 2004	juni 2004	juli 2003	august 2003	september 2003
Norske	88.000	139.000	141.000	114.000	108.000
Utenlandske	15.000	104.000	144.000	70.000	11.000
I alt	243.000	242.000	285.000	183.000	120.000

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 turoperatørenes og de utenlandske gjestenes interesser og opplevelsesønsker. 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 (2003–2004).

Nær en tredel av de utenlandske gjestedøgnene i Nord-Norge finner man innenfor camping. Utenlandske besøkende i de tre nordligste fylkene i 2006 hadde til sammen 442.000 overnattinger på campingplasser og 272.000 overnattinger som fri camping, totalt rundt 718.000 campingovernattinger, en nedgang fra 758.000 i 2001 (Dybedal 2003, 2007). De aller fleste av campingovernattingene foregikk i sommersesongen. Hotellene i de tre nordligste fylkene hadde i 2006 totalt 488.000 utenlandske gjestedøgn og av disse var 225.000 knyttet til ferie- og fritidsreiser (Dybedal 2007). Troms fylke hadde betydelig lavere andel utenlandske ferie-gjestedøgn enn Finnmark og Nordland. Det kan videre nevnes at utlendingers overnattinger hos slekt og venner i landsdelen utgjorde rundt 550.000 gjestedøgn i 2006, en økning fra 526.000 i 2001. I 2006 var 71 prosent av disse overnattingene i Troms fylke (Dybedal 2003, 2007).

I Tromsø hadde hotellene totalt 418.000 gjestedøgn i 2006 og av dette var 216.000 gjestedøgn knyttet til yrkesreiser/tjenestereiser og 70.000 til kurs og konferanser. Antallet hotellgjestedøgn i Tromsø i 2007 er estimert til 446.000.



Figur 4.5: Hotellgjestedøgn for norske og utenlandske besøkende i Tromsø 2006, etter måned (prosent av totalt årlig). Datakilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.5 viser at de aller fleste utenlandske hotellgjestedøgnene er knyttet til kjernen av sommersesongen, mens norske gjestedøgn er relativt jevnt fordelt gjennom året. Dette skyldes særlig at mange av de norske gjestedøgnene er knyttet til yrkesreiser/tjenestereiser, noe som gir nedgang om sommeren og topper i september og november.

Utlendinger sto for 76.000 hotellgjestedøgn i Tromsø i 2006, opp fra 68.000 i 2003. For perioden 1994 til 2006 var det en samlet vekst på 18 prosent, noe som innebærer en gjennomsnittsvekst for perioden på 1,4 prosent per år. Antallet utenlandske gjestedøgn i Tromsø har variert en god del i denne perioden, med en topp på 81.000 utenlandske gjestedøgn i 2001 og en bunn på 52.000 i 1996. Hotellene i Tromsø har lenge hatt en sterk konsentrasjon av utenlandske gjestedøgn i sommersesongen. I 2006 var det nærmere 51.000 utenlandske gjestedøgn i perioden juni til august, noe som betyr at kjernen i sommersesongen sto for to tredeler av de utenlandske gjestedøgnene i byen. Juli måned alene sto for 31 prosent av de utenlandske hotellgjestedøgnene i byen i 2006, ifølge hotellstatistikken til Statistisk sentralbyrå.

Ved siden av et betydelig potensial for yrkesreiser/tjenestereiser i forkant av eventuelle vinterleker i Tromsø, vil trolig de største vekstmulighetene for øvrig være knyttet til fritidsreiser fra utlandet. Det langsiktige vekstpotensialet i det norske fritidsmarkedet synes mer begrenset, særlig for reiser fra andre landsdeler.

Eventuelle nye anlegg for alpin skisport i Tromsø-regionen kan sannsynligvis føre til flere vintersportsarrangementer, som kan gi byen flere gjestedøgn i helgene om vinteren. Men en slik mulig vekst innen vintersport vil likevel ikke bidra vesentlig til å nå anslaget på 70 prosent vekst som følge av eventuelle vinterleker.

Hotellene i Tromsø hadde i 2005 en samlet årlig romkapasitet på vel 441.000 (antall mulige romdøgn), en økning på 68.000 fra 1997, noe som innebærer en samlet kapasitetsvekst på vel 18 prosent for denne åtteårsperioden. Ved utgangen av 2006 var det i Tromsø var det 1230 hotellrom med til sammen 2498 senger. Det betyr at det for sommersesongen (mai til september: 153 døgn) var en teoretisk maksimalkapasitet for senger i hotellsektoren på 382.000 gjestedøgn, mens antall potensielle romdøgn i Tromsø var 188.000. Dersom man antar at halvparten av rommene benyttes som enkeltrom, så vil den normale teoretiske maksimalkapasiteten for 153 netter være 288.000 gjestedøgn. I praksis vil det 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, hvilket neppe vil være tilfelle. I Tromsø i 2006 var kapasitetsutnyttelsen for hotellrom 61 prosent i mai, 84 prosent i juni, 76 i juli, 72 prosent i august og 76 prosent i september, ifølge hotellstatistikken til Statistisk sentralbyrå.

Ifølge opplysninger fra Tromsø 2018 forelå det i 2007 planer (med godkjent regulering) om ytterligere 968 hotellrom i Tromsø, av disse 275 i et planlagt sykehotell. Dersom alle de godkjente planene realiseres (693 nye, ordinære hotellrom), vil det innebære et betydelig teoretisk vekstpotensial i antallet gjestedøgn i Tromsø-regionen. Til sammen betyr det 1923 ordinære hotellrom, dersom ikke gammel kapasitet faller ut, noe som eventuelt vil innebære en kapasitetsvekst på 56 prosent – noe mer enn veksten på 48 prosent i hotellgjestedøgn i Tromsø i de 11 foregående årene (1995–2006). Videre foreligger det en del hotellplaner uten godkjent regulering, anslått til 970 rom av Tromsø 2018. Dersom også alle disse planene realiseres, vil det innebære en kapasitetsvekst på 135 prosent i forhold til situasjonen i 2007.

Mye av eventuell vekst i tilreisende til Tromsø utenom sommersesongen vil måtte være knyttet til tjenestereiser samt kurs og konferanser. Dersom Tromsø blir tildelt vinterlekene i 2018, er det neppe tvil om at Tromsø kan vente seg betydelig vekst i antallet tilreisende i forkant av og under lekene, mens mer langsiktig vekst er langt mer usikker. Kapasitetsutbygging i hotellsektoren i Tromsø i de nærmeste årene vil videre bidra til tilbudsrevet vekst. Men det er også sannsynlig at flere og/eller større hoteller samtidig vil skjerpe konkurransen i overnattingsnæringen i byen og føre til redusert kapasitetsutnyttelse og trolig også til at noe av kapasiteten kan bli tatt ut av markedet etter at eventuelle vinterleker er avsluttet.

I Tromsø var det en gjennomsnittlig beleggsprosent for hotellrom på 67,5 i perioden 1997 til 2006. Dersom man tar utgangspunkt i en slik kapasitetsutnyttelse, vil det tilsi 680.000 gjestedøgn per år med en kapasitet på 1923 rom. Dette er noe i overkant av et høyt anslag for vekst i hotellgjestedøgn i Tromsø i perioden frem til og med 2018.

Siden det norske markedet er begrenset, vil man måtte finne en del av grunnlaget for vekstanslagene i utenlandske markeder. Selv om man kan tenke seg en viss vekst i utenlandske hotellbesøk i vintersesongen, og kanskje også noe vekst i utlendingers overnatting i hytter og hos slekt og venner, vil man likevel befinne seg godt i underkant av ECONs (2007) optimistiske vekstanslag (70 prosent som følge av vinterlekene), da det meste av en mulig sterk vekst for fritids- og feriereiser vil måtte komme i sommersesongen. Historiske erfaringer tyder videre

på at det ikke er enkelt å oppnå betydelig og varig vekst i ferie- og fritidsreiser fra utlandet.

Trolig er det et visst vekstpotensial for utenlandske besøk også på senvinteren, i februar, mars og april, et tidsrom der det frem til 2007 var ganske få utenlandske hotellovernattinger i Troms-regionen. For eksempel vil en tredobling av antallet utenlandske hotellgjestedøgn i Tromsø utenom sommersesongen (oktober–april) i forhold til situasjonen i 2006 utgjøre en økning på rundt 40.000 gjestedøgn, en betydelig vekst, men likevel et lite bidrag i forhold til det anslåtte totale vekstpotensialet i søknaden fra Tromsø 2018. Vekstmulighetene for utenlandsk ferie- og fritidstrafikk 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 det finnes en del mennesker som er opptatt av nordlys, mørketid og andre spesielle ting som kan oppleves i dette tidsrommet. De fleste fritidsreisende fra utlandet vil være avhengig av såpass lang beslutningshorisont at de ikke vil kunne nyttiggjøre seg værmeldinger i sine beslutninger, og det ustabile kystklimaet innebærer at det kan være omtrent like sannsynlig at en helgetur til Tromsø i den mørkeste delen av året vil preges av regn og sludd som av nordlys og nysnø.

4.4 Konklusjoner

Reiselivsutredningene som er utført for Tromsø 2018 skisserer til dels betydelig vekst som følge av ulike former for oppmerksomhet og markedsføring knyttet til vinterlekene. Det er neppe grunn til å betvile at det foreligger visse vekstmuligheter. I søknaden er det anslått 70 prosent varig vekst i reiselivet som direkte følge av vinterlekene, i tillegg til en mer ”normal” vekst, eksempelvis på 3,7 prosent per år, slik det var i perioden 1995–2006. En slik vekst synes lite realistisk, selv om det måtte bli mulig å oppfylle forutsetninger om betydelig forbedret produktutvikling, promosjon og markedsføring. Dette høye anslaget vil innebære minst 1 131 000 hotellgjestedøgn i Tromsø i tiden etter vinterlekene, mens en fortsatt ”normal”, men likevel sterk vekst i Tromsø også i perioden etter lekene (tilsvarende det man så i perioden 1995–2006) skulle tilsi rundt 800.000 hotellgjestedøgn i 2023. Potensialet for videre vekst i reiselivet må også sees i sammenheng med at 2007 var et toppår for norsk hotellnæring. Noe av det som ytterligere reiser tvil om ECONs vekstanslag, tolket som 70 prosent langsiktig vekst i tillegg til det man ”normalt” kan vente, er at mange av de viktige forutsetningene som fremheves neppe vil være oppfylt i nær fremtid.

Også sett på bakgrunn av at det var nedgang i antall hotellgjestedøgn for ferie- og fritidsreiser i Tromsø i perioden 2001 til 2006 synes anslaget på 70 prosent langsiktig vekst, i tillegg til det man normalt kunne vente, å være svært høyt. Dette gjelder også om man kan tenke seg en betydelig tilbudsdrivet vekstimpuls som følge av flere flyruter, generell hotellutbygging samt forbedrede kurs- og konferansefasiliteter.

Det må understrekes at anslagene om sterk vekst vil kreve betydelig ny kapasitet, da mesteparten av eventuelle nye ferie- og fritidsgjestedøgn vil måtte komme i sommersesongen og i helgene utenom sommeren. I Tromsø forelå det ved slutten av 2007 planer (med godkjent regulering) om ytterligere 968 hotellrom i byen, tilsvarende en kapasitetsvekst på 56 prosent. Dette er noe mer enn veksten på 48

prosent i hotellgjestedøgn i Tromsø i de 11 foregående årene (1995–2006). Men i forhold til anslaget om 70 prosent vekst som følge av lekene vil selv en kapasitetsvekst på over 50 prosent ikke være tilstrekkelig for at den korte sommerseongen for utenlandske feriebesøk i Tromsø-regionen skal kunne bidra vesentlig til å nå den veksten som OL-søknaden skisserer. Skal man oppnå sterk vekst i utenlandske besøk om sommeren vil det også forutsette betydelig kapasitet i campingsektoren. Dersom eventuelle vinterleker i Tromsø i 2018 vil medføre generell vekst i sommersesongen, vil man måtte regne med at noe av denne veksten vil komme i form av overnattinger hos slekt/venner.

I denne sammenhengen kan man også minne om at vinterlekene på Lillehammer i 1994 ikke ga forventet vekst i ettertid. Det virker dermed også veloverveid, slik Nilssen (2004:7–8) har foreslått, å satse på at en stor del av overnattingskapasiteten under eventuelle vinterleker i Tromsø skal dekkes gjennom innleie av cruise-skip. 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. Dersom de samlede utbyggingsplanene for ny hotellkapasitet i Tromsø (inkludert planer uten godkjent regulering) realiseres, er det grunn til å tro at den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen i hotellsektoren i byen kan synke betraktelig i tiden etter 2018.

Generelt må det understrekes at de vekstanslagene for utenlandsturisme som er angitt i utredningene som er utført for Tromsø 2018 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 inngående kjennskap til aktuelle og potensielle besøkende (gjennomføring av gjesteundersøkelser og annen markedsføringsforskning). For eksempel regner man jo med at det vanligvis tar atskillige år å innarbeide nye produkter.

Videre antas det vanligvis at det tar fra 10 til 15 år å utvikle en merkevare knyttet til et sted eller en region. Flere av disse problemene ble tydeliggjort i utredningen til Berglund (2004:7) i forbindelse med søknaden om vinterleker i Tromsø i 2014. Der heter det at reiselivet i Norge generelt sett er svakt på innovasjon, noe Berglund (2005) blant annet knytter til fravær av langsiktighet, mangelfull kompetanse og minimal forskningsinnsats. Denne beskrivelsen syntes i stor grad å være dekkende også for situasjonen i begynnelsen av 2008. 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 (Tromsø 2014, uten årstall). Også sett på bakgrunn av hvor tidkrevende slike prosesser vanligvis vil være, synes ECONs (2007) og Tromsø 2018s vekstanslag for reiselivet å være betydelig overdrevet.

Data fra TØIs gjesteundersøkelse blant utenlandske turister i sommersesongen 1995, i etterkant av lillehammerlekene, tyder på at arrangementer som olympiske vinterleker i Tromsø i 2018 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 (Crompton og Ankomah 1993). Dette vil neppe medføre bare "nye" reiser – om man betrakter det over en lengre tidsperiode. Til dels vil dette dreie seg om påtenkte reiser som utløses av den begivenheten som vin-

terlekene er og den oppmerksomheten som da tilflyter stedet/området for arrangementet. Det er vanlig at folk har en slags reisekarrierer (Ryan 1998) og at de går med ønsker eller løse planer om å besøke bestemte steder, uten å tidfeste når disse reisene skal foregå.

Det kan neppe herske 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 fremstår mest som kyst og fjorder. Samtidig må man huske at Lillehammer-regionens fortrinn er at den befinner seg innenfor rekkevidde som stoppested for en stor del av rundreiseturismen i de sørlige delene av Norge, reiser som delvis også inkluderer fjordområdene på Vestlandet.

Det synes realistisk å anta at eventuelle vinterleker i Tromsø i 2018 kan bidra til en viss styrking av både Tromsø, Nord-Norge og Norge som reisemål, primært i forkant av og umiddelbart etter lekene, gitt at man oppfyller (en del av) forutsetningene som er angitt i konsulentenes notater. Spesielt kan man tenke seg et betydelig tilleggskonsum av reiselivstjenester i forkant av og under lekene, slik man så det i Lillehammer-området i forbindelse med vinterlekene i 1994.

Ved siden av en økning i reiser knyttet til selve OL-arrangementet og byggevirkomheten i forbindelse med lekene, vil den publisiteten som kan komme i norske og utenlandske nyhetsmedier og spesialinteressepublikasjoner i forkant av lekene kunne bidra til en viss økning i interessen for å reise til Tromsø-regionen. Men først og fremst synes et eventuelt vekstgrunnlag for hotellgjestedøgn i Tromsø som følge av vinterlekene å være relatert til tjenestereiser/yrkesreiser, slik man også har sett det i byen i de foregående årene. Omfanget av slike reiser vil i stor grad være knyttet til den allmenne utviklingen i næringslivet, og vil følgelig være konjunkturutsatt. Dessuten vil volumet av reiser til Tromsø fra områder utenfor Nord-Norge påvirkes av prisnivået på flyreiser, som kan tenkes å stige en del i perioden 2008–2018.

Videre vil en mulig positiv effekt av planene om vinterleker kunne være et utvidet marked for kongresser og konferanser i Tromsø. En del av potensialet her synes imidlertid allerede å være hentet ut gjennom utbygging av en ny konferanseavdeling ved et av de store hotellene i byen (Radisson SAS).

Som en oppsummering kan man si at den økte økonomiske aktiviteten som vil være knyttet til forberedelsene til eventuelle vinterleker, ser ut til å kunne bli den sterkeste vekstimpulsen for reiselivsnæringen i Tromsø, mens eventuell vekst i fritidsreiser til byen som følge av OL er langt mer usikker og vil sannsynligvis bli moderat på lang sikt, det vil si i perioden etter 2020.

En mulig styrking av Tromsø-regionen som fritidsreisemål i vintersesongen kan bidra til noe bedre utnyttelse av kapasiteten i overnattingssektoren i helgene. En eventuell slik vekst vil kunne være betydningsfull for verdiskaping og sysselsetting i en del virksomheter, men vil ikke monne særlig i forhold til anslagene om gjennomsnittlig årlig reiselivsvekst på nærmere fem prosent eller høyere.

Et problem med enkelte mega-arrangementer er at de kan skape 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 sommerle-

kene i Aten. Eventuelle vinterleker i Tromsø i 2018 synes bare i begrenset grad å ville forstyrre normale turismestrømmer, da det er ganske få fritidsreisende som drar til Tromsø og Nord-Norge på den tiden av året da man planlegger å gjennomføre arrangementet.

5 Effekter av Tromsø 2018

5.1 Hva menes med direkte og indirekte virkninger?

Vi tar her for oss de direkte og indirekte virkningene for næringslivet i Tromsø-regionen som følge av aktivitet som ikke vil komme dersom Tromsø ikke får OL i 2018. Med direkte virkninger av OL menes etterspørselsøkning etter produksjonsfaktorer (arbeidskraft og innsatsvarer) som følger direkte av de investeringene som gjøres i bygg og anlegg i forbindelse med OL, infrastrukturinvesteringer og selve gjennomføringen av OL-arrangementet. (Reiselivsnæringen ble behandlet i kapittel 4.) Med økt produksjon og sysselsetting får noen leverandører og konsumenter økte inntekter som de i neste omgang kan bruke til å etterspørre flere varer og tjenester, noe som igjen fører til inntektsøkninger, mer etterspørsel og så videre. Indirekte virkninger er slike runder med virkninger utover de som fulgte direkte av den initiale aktiviteten (se for eksempel Arbo et al., 2007). Dette kalles en multiplikatoreffekt. Verdien på multiplikatoren er forholdet mellom de totale virkningene (direkte pluss indirekte) og de direkte virkningene. Multiplikatoren er altså den verdien man multipliserer de direkte virkningene med for å finne de samlede (direkte pluss indirekte) virkningene.

5.2 Opplegg for analysen

5.2.1 Disposisjon

Aktiviteten som følger direkte av Tromsø-OL kan vi dele i fire kategorier:

- Bygge- og anleggsvirksomhet knyttet til OL-anleggene
- Infrastruktur
- Gjennomføring
- Reiseliv

Reiseliv tok vi for oss i kapittel 4. Her skal vi se på de tre første kategoriene. Kostnadene ved disse aktivitetene baserer vi på budsjettet som Tromsø 2018 presenterer i søknaden og underlagsmateriale fra Barlindhaug Eiendom AS og Consto AS. Konsekvenser for bygge- og anleggsvirksomheten behandler vi i avsnitt 5.3, både for virksomheten knyttet til OL-anleggene og infrastrukturutbyggingene. Den økte etterspørselen etter arbeidskraft og innsatsvarer som følge av økte samferdselsinvesteringer er tatt hensyn til i analysen av direkte og indirekte virkninger (avsnitt 5.3.2). Selve gjennomføringen av arrangementet krever innsats fra ulike bransjer, og virkninger av dette behandles i avsnitt 5.4. I avsnitt 5.5 illustreres en mulig fordeling av leveranser mellom Tromsø, Troms, Nord-Norge og utenfra Nord-Norge.

Etter at næringsvirkninger er behandlet, blir befolkningsvirkninger kommentert i avsnitt 5.6. En OL-utbygging vil også ha konsekvenser for boligmarkedet i

Tromsø, og dette kommenteres i avsnitt 5.7. I avsnitt 5.8 omtales ulike aspekter ved forbedringer av transportinfrastrukturen i forbindelse med OL-utbyggingen.

Potensialet for langsiktige regionale virkninger av OL kan ha en viss sammenheng med petroleumsvirksomheten nordpå og nordområdesatsingen (avsnitt 5.9). Forutsetninger for å få til langsiktige virkninger omtales i avsnitt 5.10. Til slutt gis en oppsummering av virkninger i avsnitt 5.11, før ulike usikkerhetsaspekter kommenteres i avsnitt 5.12.

5.2.2 Kort om PANDA

Plan- og Analysemodell for Næringsliv, Demografi og Arbeidsmarked – PANDA-modellen – drives og eies av PANDA-gruppen hvor alle fylkeskommunene og Kommunal- og regionaldepartementet er med (www.pandagruppen.no). I modellen ligger det offisiell befolknings- og næringsstatistikk som kan brukes til å sammenlikne regioner eller studere utviklingen i regioner (historisk og framskrivninger). Modellen kan også simulere virkninger av tiltak. PANDA består av en næringsdel og en befolkningsdel som koples sammen i et arbeidsmarked. I vår analyse av næringsvirkninger av OL-investeringene bruker vi næringsmodellen i PANDA. Vurderinger angående befolkningseffekter har vi valgt å gjøre utenfor PANDA fordi det er knyttet stor usikkerhet til hvordan det økte arbeidskraftbehovet i realiteten vil dekkes.

PANDA er en kryssløpsmodell med cirka 50 næringer. Ut fra forutsetninger om produktivitet og om avhengighetsforhold mellom ulike næringer, vil en produksjonsøkning i én næring ha en viss effekt både i denne og andre næringer. Vi legger for eksempel inn i modellen de planlagte OL-investeringene i bygg og anlegg i form av årlige sluttleveranser i bygge- og anleggsnæringen. Modellen beregner da den økte aktiviteten i denne og andre næringer, og resultatet måles i ulike indikatorer som for eksempel årsverk. De investeringene vi legger inn representerer da den direkte virkningen, mens modellberegnete virkninger utover dette er de indirekte virkningene.

En svakhet ved beregningene er at modellen ikke har noen tilbudsside. Hvis det i realiteten ikke er nok tilgjengelig arbeidskraft og andre innsatsfaktorer til å møte etterspørselen, vil modellen overvurdere volumeffektene. Det kan også betraktes som at modellen beregner et *potensial* for ringvirkningene. For å ta hensyn til dette må vi vurdere om det er realistisk å få dekket det beregnede arbeidskraftbehovet.

5.3 Virkninger i bygge- og anleggsnæringen

Vi vil vise hvor stor aktivitet en kan forvente i bygge- og anleggsnæringen i regionen i forbindelse med Tromsø-OL 2018. Vi vil da se på tre problemstillinger:

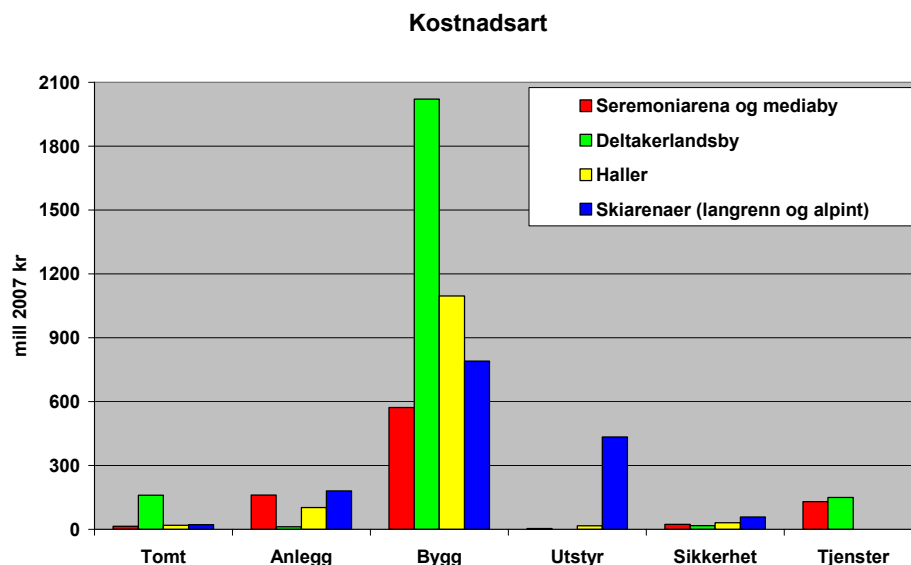
- Arbeid som foretas som følge av tildeling (OL-anleggene)
- Infrastrukturbygging som følge av tildeling
- Hvor stor er kapasiteten i bransjen i dag? Kan en forvente en overoppheting og dermed stor kostnadsøkning?

Vi vil også beregne de partielle indirekte virkningene ved den samlede bygge- og anleggsaktiviteten. Dette er etterspørselsvirkninger (multiplikatoreffekt) rettet bare mot bygge- og anleggsmarkedet ved økt bygge- og anleggsaktivitet i Tromsø.

5.3.1 Bygge- og anleggsarbeid som følge av OL-tildeling

Data om bygge- og anleggskostnader ved de planlagte OL-anleggene har vi fått fra Barlindhaug Eiendom AS og entreprenørfirmaet Consto AS (heretter kalt Barlindhaug). Disse firmaene står for kostnads kalkylene bak Tromsø 2018s søknad om statsgaranti. De besitter god lokal/regional kunnskap fra næringen og har erfaring fra større anleggsprosjekter.

Samlede kostnader for OL-anleggene er anslått til om lag 6 milliarder kroner inkl. mva., målt i 2007-priser. Figur 5.1 viser kostnadene fordelt på ulike typer anlegg og kostnadsart.



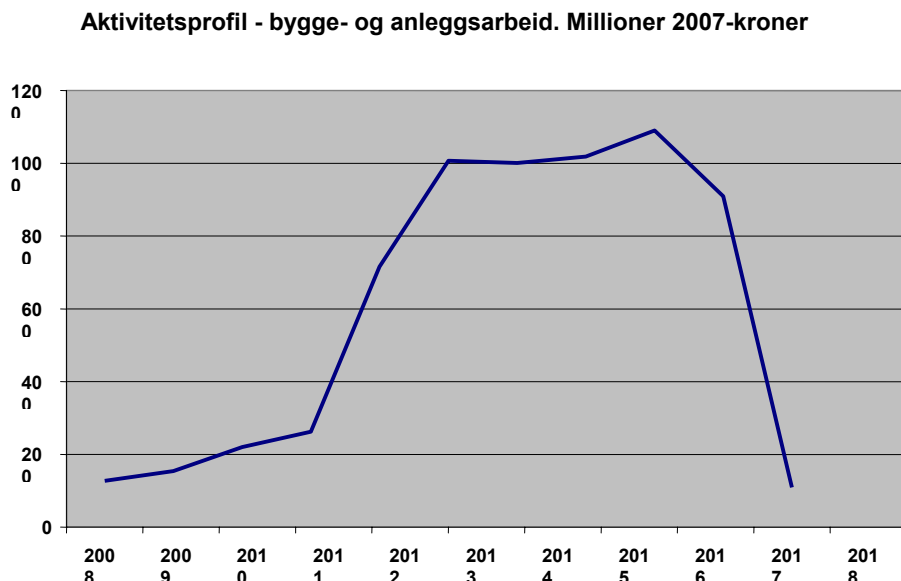
Figur 5.1: Bygge og anleggsarbeid Tromsø-OL 2018 fordelt på ulike typer kostnader og prosjekter. (Kilde: Barlindhaug)

Vi ser at byggearbeidene utgjør de største kostnadene og da særlig det som går med til deltakerlandsbyen. Deltakerlandsbyen har 90 % av alle tomtekostnader. Anleggsdrift er beskjedent selv om det også ligger en del anleggskostnader under kostnadene til bygg i figuren. Tomtekostnadene er svært lave fordi en har lagt vekt på å benytte kommunens arealer til prosjektene.

Selv om tomtekostnadene er lave i budsjettet, har de en alternativverdi for samfunnet. Arealene kunne alternativt vært anvendt til boliger, næringsvirksomhet, rekreasjon, bevaring av natur og så videre. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å anvende tomtene til OL er ikke beregnet her.

I de årene som har høyest belastning ligger aktiviteten på omkring en milliard kroner årlig. Figur 5.2 viser tidsprofilen slik Barlindhaug har lagt opp rekkefølgen og timingen av de ulike prosjektene. Aktiviteten starter forsiktig allerede i 2008

og får fart når tildelingen skjer i midten av 2011. I 2012 bygger den seg opp til et jevnt nivå på om lag 1 mrd 2007 kr årlig til utgangen av 2017. Det vil si 5 år med jevn aktivitet fra 2013 til og med 2017.



Figur 5.2: Bygge- og anleggsarbeid under statsgarantien i mill kr. (Kilde: Barlindhaug)

Et poeng her er å ferdigstille deler av deltakerlandsbyen slik at leilighetene der kan tas i bruk før OL under den tiden da det er mye ekspertise og annen teknisk tjenesteyting som skal utføres for å ferdigstille arenaene til OL. Noen av disse leilighetene kan også selges med klausul om fraflytting akkurat den perioden OL foregår, mot et avslag i salgsprisen. En har også tenkt at det må tilbys ulike størrelser av leiligheter slik at en ikke bare produserer små toromsleiligheter. Dermed sikres mulighetene for salg på det ordinære boligmarkedet i Tromsø.

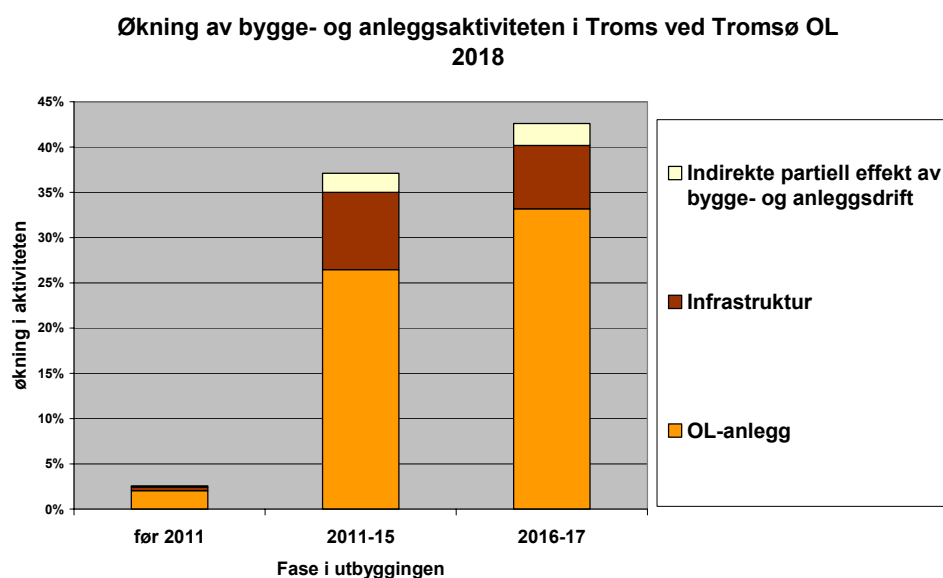
5.3.2 Samlet behov når infrastrukturutbygging m.m. legges til

I søknaden er anleggsinvesteringer innen samferdsel anslått til om lag 2 milliarder 2007-kroner. Dette omfatter riks- og fylkesveger (1 mrd kr), midler til planlegging og infrastruktur i kommunene (0,55 mrd kr), sivil luftfart (0,25 mrd kr) og andre transporttiltak i statlig og kommunal regi (0,18 mrd kr). Andre anleggsinvesteringer som ikke vil bli realisert uten OL, og hvor det legges opp til statlig finansiering, omfatter i følge søknaden et etterbruksfond på 0,2 mrd kr og bidrag til utbygging av tele- og bredbåndstjenester på 0,05 mrd kr. Alle disse investeringene utgjør i sum 2,26 mrd kr.

Vi har ikke informasjon om hvordan disse investeringene ventes å fordele seg over tid. I figur 5.3 er fordelingen av infrastrukturaktiviteten derfor en antatt fordeling. Figuren viser ellers den OL-relaterte bygge- og anleggsvirksomheten i forhold til framskrevet kapasitet i bygge- og anleggsnæringen i Troms, målt i årsverk (fra PANDA). Nedre del av søylene representerer de direkte virkningene av å bygge haller, arenaer, mediesenter og deltakerlandsby. Midtre del er infrastruktur (hovedsakelig transport). Øvre del av søylene representerer den indirekte aktiviteten i bygge- og anleggsnæringen, altså aktivitet som er avledet av den initiale investeringen. Disse tre effektene akkumuleres til en virkning som vil bli

mellom 37 og 42 prosent av kapasiteten i Troms' bygge- og anleggsvirksomhet i de to periodene 2011-2015 og 2016-2017.

2016 er antatt toppår når det gjelder antall årsverk i utbygging av OL-anleggene, med 1 201 årsverk i direkte virkning og 1 273 inkludert den indirekte partielle virkningen i bygge- og anleggsnæringen. Legges infrastrukturutbygging til blir summen 1 491 årsverk totalt innen bygg og anlegg dette året som følge av OL-tildeling. Til sammenlikning var antall sysselsatte i bygge- og anleggsnæringen i 2007 på 2 900 i Tromsø, 6 100 i Troms, 18 800 i Nord-Norge og 191 400 i Norge.



Figur 5.3: Bygge og anleggsvirksomheten i forbindelse med Tromsø-OL 2018 sammenliknet med bygge- og anleggsaktiviteten i Troms fylke i de 3 fasene i utbyggingen.

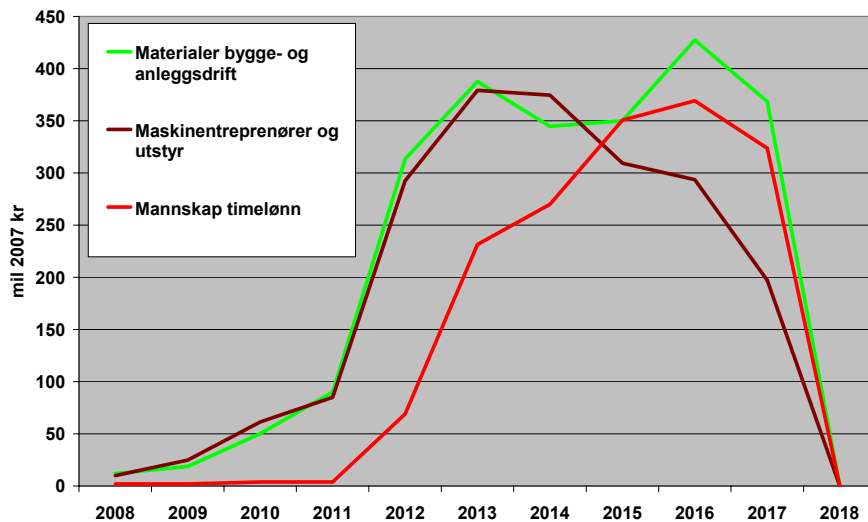
Årlige virkninger.

TØI-rapport 937/2008

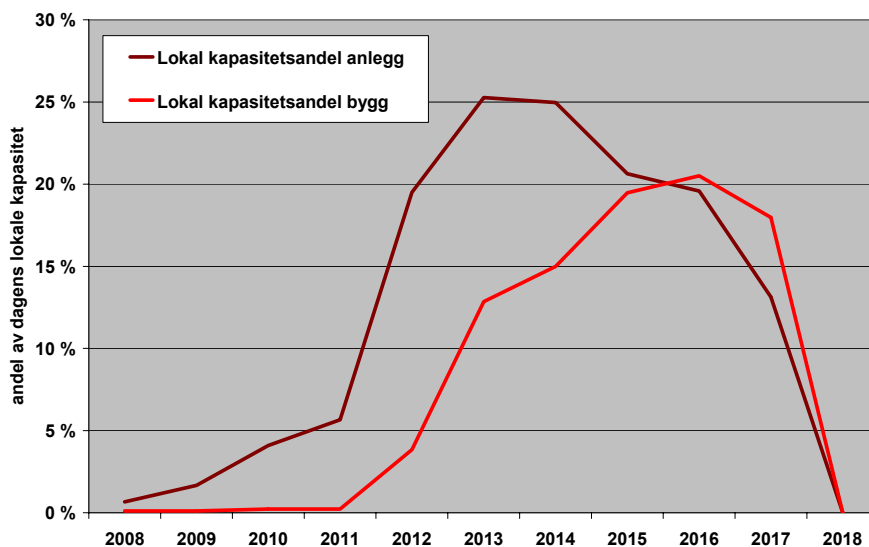
5.3.3 Kapasitet i bygge- og anleggsbransjen i regionen

I samtale med Barlindhaug har vi fått deres anslag på den årlig produksjonskapasiteten innen bygge- og anleggsnæringene i Tromsø og nærliggende områder, i forhold til de prosjektene som er planlagt for Tromsø-OL 2018. Disse er noe mer optimistiske enn beregningene bak figur 5.3. Innen anleggsproduksjon anslås det at de tre største firmaene har en samlet anleggskapasitet på om lag 1,5 mrd kroner i dag. Innen byggevirksomhet vil kapasiteten være noe større. Dersom en tar med en stor byggebedrift på Andøya vil byggekapasiteten være om lag 1,8 mrd kr årlig. I tillegg vil bygge- og anleggsfirmaer fra andre deler av landet kunne melde seg på i oppdragskonkurransen. Barlindhaug mente at de fleste store selskapene var representert i Troms (som Peab og Skanska), mens en stor manglet (Veidekke).

Vi kan dekomponere bygge- og anleggsprofilen fra de statsgaranterte prosjektene på leveranser fra maskinentreprenører og på byggearbeid. Det er da naturlig å holde materialer utenom som i stor grad kan importeres til landsdelen. Total sett vil arbeid som må utføres i Tromsø (maskinarbeid, montering av utstyr og byggearbeid), fra det lokale markedet ha et arbeidsvolum på under 700 mill kr årlig.



Figur 5.4: Profilene på bygge- og anleggsvirksomheten til Tromsø-OL dekomponert på lokal aktivitet og materialer benyttet innen bygge og anleggsdrift som enten kan importeres eller forsynes prosjektene fra landsdelen. Mill 2007 kr. Kilde: Barlindhaug.



Figur 5.5: Lokale kapasitetsandeler fra bygge og anleggsdriften i Troms og områder som naturlig konkurrerer om prosjekter til Tromsø-OL 2018. Andel av den lokale kapasiteten som OL-arbeidene vil utgjøre når materialer er tatt ut. Kilde: Barlindhaug.

Ut fra denne profilen og den kunnskapen som Barlindhaug representerer lokalt i Tromsø, ser det ikke ut til at OL-prosjektene vil medføre mer enn om lag 25 % av hver av de to markedene innen bygge- og anleggsvirksomhet (lokalt i fylket og de delene av Nordland som naturlig vil søke etter oppdrag i Tromsø). Dette er før en har tatt i betraktning at eventuelle entreprenører utenfor landsdelen kan finne dette interessant.

Materialer som stål til anleggene, steinprodukter, prefabrikkerte moduler og trevirke til bygg kan importeres fra områder utenfor Nord-Norge. Men f. eks. steinprodukter (Alta) og stål kan leveres fra produsenter i Nord-Norge. Det vil avhenge av om de ønskede spesifikasjoner av produkter kan leveres til bygge- og anleggsprosjektene i Tromsø fra landsdelens produsenter.

Import av arbeidskraft kan medføre problemer med språk og andre tilpasninger til norske polare forhold som ikke er forutsett i søknaden. Det kan være aktuelt å få tak i arbeidere innen bygg- og anleggsgfag fra Nord-Sverige (som ikke vil ha slike problemer) og eventuelt også fra Nord-Finland. Det er et visst samarbeid i markedet for arbeidskraft mellom de tre nordiske landene. To av de seks nordligste länenene som utgjør Norrland i Sverige (Norrbotten og Västerbotten) grenser til eller ligger i nærheten av Troms. Disse to har hver seg 30-35 prosent større arbeidsmarked enn Troms.

Antakelig må det til en kombinasjon av både noe materialimport og dessuten rekruttering av arbeidskraft fra områder utenom Nord-Norge for at det ikke skal oppstå fortrengning av andre oppgaver som er viktig å løse i Troms i investeringsperioden. Styrken på fortrengningseffektene vil også være avhengig av konjunktursituasjonen, som omtalt i neste avsnitt.

5.3.4 Høy- eller lavkonjunktur?

Konjunkturbevegelser er gjentatte vekslinger av ekspansjon og kontraksjon i den totale økonomiske aktiviteten. Bygge- og anleggsnæringen er en av de mest konjunkturutsatte innenlandske næringene. Svingninger i etterspørselen for denne næringen er knyttet til forventninger om lønnsomhet i andre næringer. Derfor er bygg og anlegg en signalnæring for konjunkturvendepunkter.

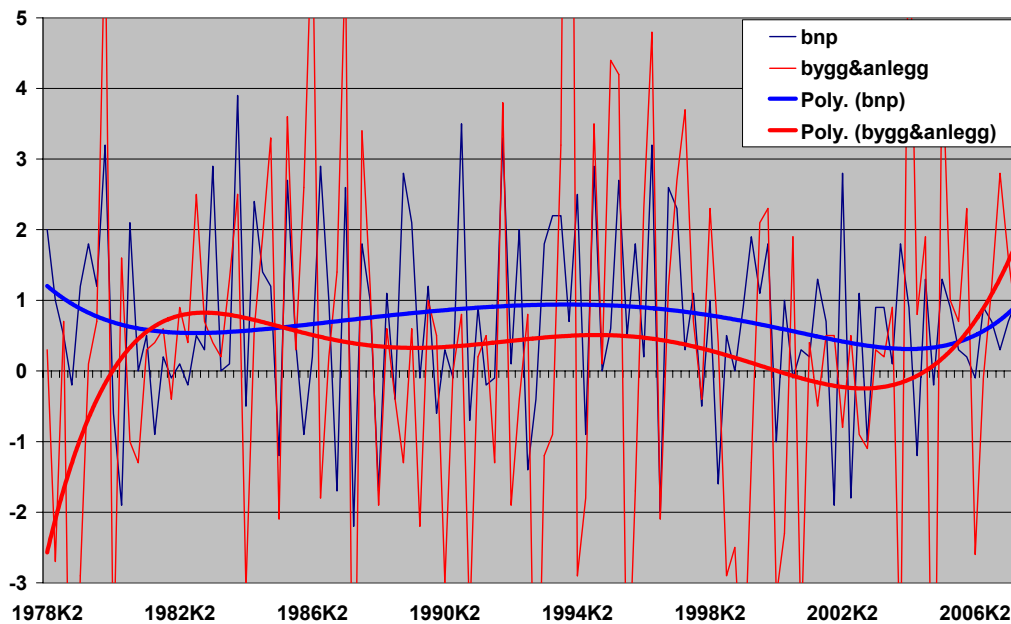
I en keynesiansk reguleringspolitikk kunne store bygge- og anleggsprosjekter være instrumenter som staten brukte for å jevne ut svingninger. Ved et eventuelt OL i Tromsø er ikke dette en problemstilling. Det er ikke engang en mulighet: Tidspunktet er fastlagt, og det er lite rom for å ”avpasse farten etter forholdene”.

Vil investeringsfasen falle i en høy- eller lavkonjunktur? Historikk tyder på at det er lite sannsynlig at denne fasen havner i en lang lavkonjunktur, hvis man forutsetter at utviklingen med relativt korte kontraksjoner ikke endrer seg drastisk.

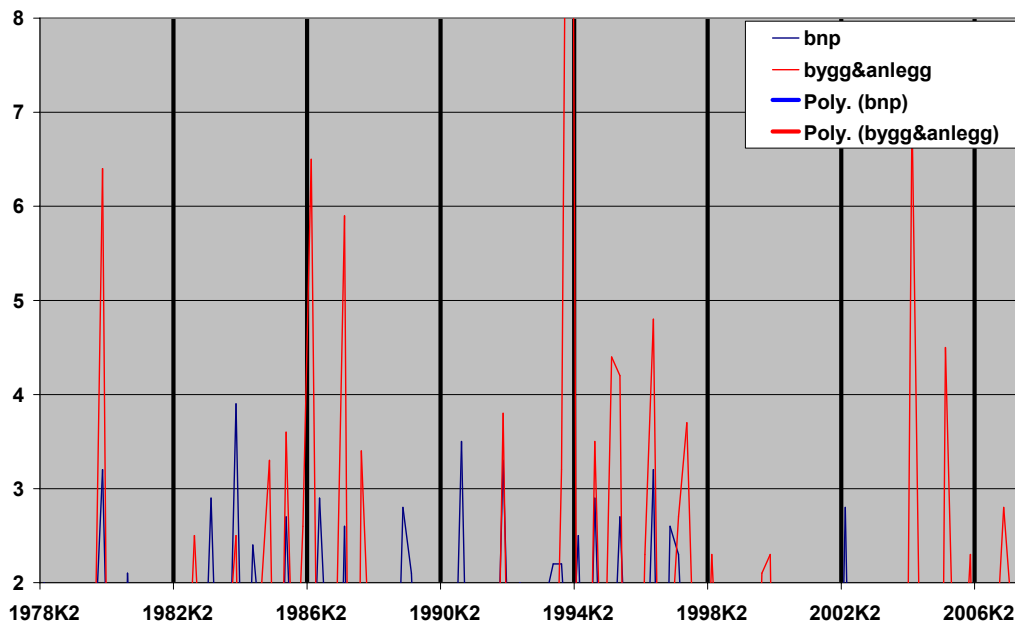
Figur 5.6 viser bruttonasjonalprodukt (BNP) og bruttoproduktet i bygge- og anleggsnæringen (volumvekst fra kvartalet før). De tynne linjene viser kvartalsvise svingninger, mens de tykke linjene er trendlinjer. Figuren viser særlig tre forhold:

1. Bygge- og anleggsnæringen har større svingninger enn BNP.
2. Det er bare to perioder med konjunkturedgang – fra 2. kvartal 1978 til 3. kvartal 1982, og fra 1. kvartal 2001 til 1. kvartal 2004. (Det er noen mindre avslapninger i konjunkturene, men de to er de største nedgangsperiodene.)
3. Periodene med konjunkturedgang er korte.

I nedgangsperiodene var lengden 13 til 15 kvartaler, mens lengden på Tromsø-OLs investeringsperiode vil være 22 kvartaler (regnet fra 3. kvartal 2012 til 4. kvartal 2017). Altså er det dekning for å si at det er usannsynlig at hele perioden vil være i en lavkonjunkturperiode.



Figur 5.6: Kvartalsvis volumendring i henholdsvis BNP og bruttoproduktet i bygge- og anleggsnæringen. Polynomisk trendlinje for begge variabler av 6. grad. Data fra 2. kv. 1978 til 3. kv. 2007 (119 kvartaler). Kilde: Kvartalsvis nasjonalregnskap (SSB).



Figur 5.7: Vekstrater på over to volumprosent per kvartal i fireårsperioder for bygge- og anleggsvirksomhet og for BNP i Norge. Kilde: Kvartalsvis nasjonalregnskap (SSB).

Av figur 5.7 ser man at det kun er i den nest siste fireårsperioden (1998-2002) av i alt 7 ½ periode at det ikke er så høy vekst. Det vil si at sannsynligheten for at en slik lavkonjunkturperiode skal gjenta seg akkurat i den tidsperioden kontrakter i forbindelse med OL forhandles er lav. Forhandlinger av bygge- og anleggsprosjekter antas å foregå fra 2012 til for eksempel utgangen av 2015 (3,5 år). Det vil

være mer sannsynlig at avtalene vil falle i perioder med press i markedet for slike tjenester enn at de ikke gjør det.

Hvis det blir slik at kontraktsinngåelsene og investeringsfasen faller i en høykonjunktur, kan man forvente at utbyggingskostnadene presses opp.

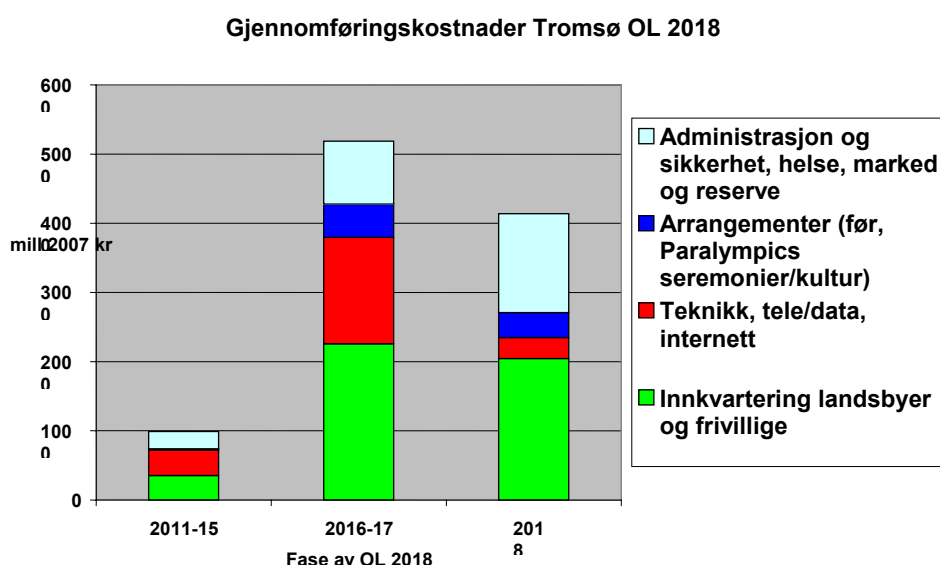
5.4 Virkninger av gjennomføringen av arrangementet

5.4.1 Behov

Aktivitetene som i søknaden er gruppert under gjennomføringsutgifter vil være konsentrert til årene like før og under selve arrangementet. De budsjetterte gjennomføringskostnadene utgjør i alt 10,3 mrd kroner og kan deles i fire deler:

- Innkvartering landsbyer og frivillige (45 % av kostnadene)
- Teknikk, tele/data, internett (21 %)
- Arrangementer (arrangementer før selve Tromsø-OL 2018, Paralympics, seremonier/kultur) (8 %)
- Administrasjon og sikkerhet, helse, marked og reserve (25 %)

Disse kostnadene har en planlagt tidsprofil som vist i figur 5.8.

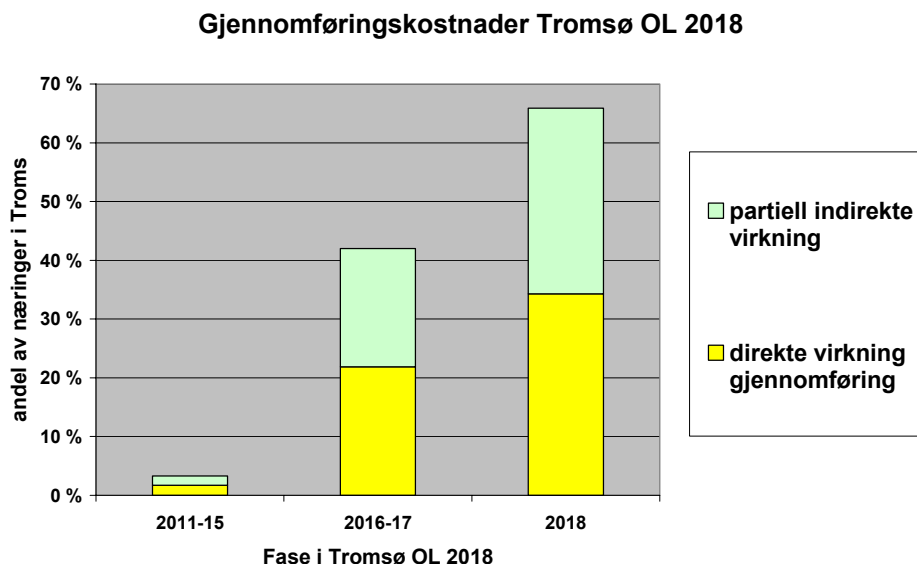


Figur 5.8: Tidsprofil på gjennomføringskostnader til Tromsø-OL 2018. Mill 2007 kr.
Kilde: Tromsø 2018.

Ut fra spesifikasjonene under posten "Gjennomføringsutgifter" i søknaden har vi forsøkt å knytte aktivitetene til næringer. Gjennomføringskostnadene medfører aktivitet i flere næringer, men det vesentligste er forretningsmessig tjenesteyting (her ligger også teknisk tjenesteyting), hotell- og restaurantvirksomhet, transport og varehandel. Dersom vi ser aktiviteten i forhold til størrelsen på de aktuelle næringene i Troms, ville hele sektoren for forretningsmessig tjenesteyting kunne vært sysselsatt med OL, og omtrent halvparten av hotell- og restaurantvirksomheten, varehandelen og transportsektoren i fylket, samt at en liten andel av offent-

lig og privat tjenesteyting kunne utført kulturell tjenesteyting i forbindelse med OL. I snitt utgjør dette næringsaggregatet 20 % av all økonomisk aktivitet i Troms fylke.

Figur 5.9 viser gjennomføringskostnadene som andel av den økonomiske aktiviteten i Troms, fordelt på tre tidsperioder fram til OL i 2018. Den partielle indirekte virkningen, dvs. multiplikatoreffekten for de berørte næringene alene, er nær like stor som den direkte virkningen. Den indirekte partielle virkningen er større enn den vi fant for bygge- og anleggsaktivitet fordi det er involvert flere og større næringer som den økte etterspørselen fra den direkte virkningen vil virke via. Det bør imidlertid påpekes at siden selve arrangementsukene representerer en ekstraordinær tilstand, kan det tenkes at multiplikatoreffekten fra PANDA ikke gjelder fullt ut her. Det vil si at de partielle indirekte virkningene kan være lavere enn vist i figur 5.9.



Figur 5.9: Virkningene av at gjennomføringskostnadene blir levert av Troms' næringsliv. Prosentvis andel som aggregatet av næringer vil levere til Tromsø-OL 2018 direkte og indirekte.

TØI-rapport 937/2008

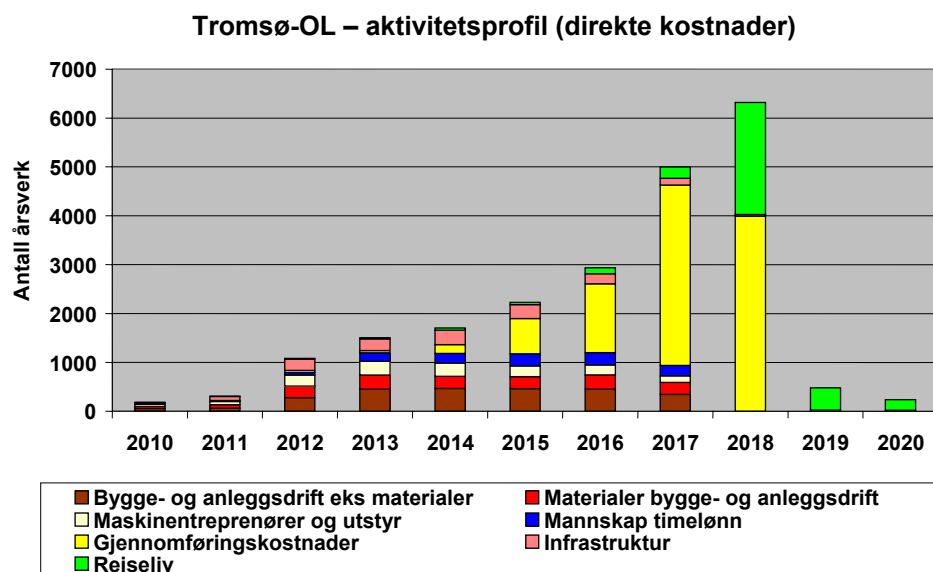
5.4.2 Vurdering

Det ser ut for at det vil være helt umulig at bare næringslivet i Troms skulle levere alle disse tjenestene i forbindelse med gjennomføringen av Tromsø-OL 2018, også dersom vi skulle anta at de indirekte virkningene ikke blir like store som de direkte. Vår vurdering er at innen flere av de fire områdene nevnt ovenfor vil det være naturlig at det blir levert tjenester fra andre fylker i landsdelen og også fra andre landsdeler, kanskje også noe fra utlandet. Typiske områder vil være teknisk tjenesteyting (under teknikk, tele- og datatjenester).

5.5 Fordeling av samlede næringsvirkninger: et eksempel

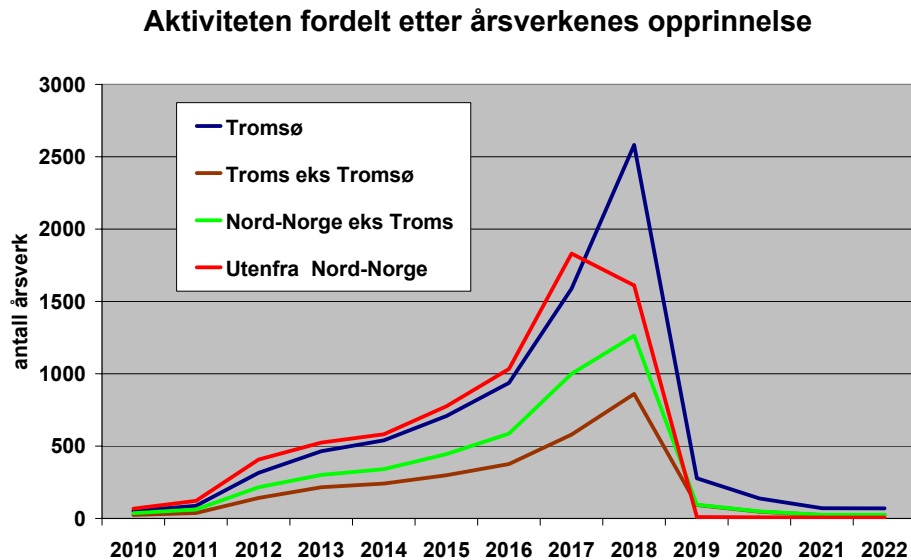
Vi har i dette kapittelet sett hvilken økning i økonomisk aktivitet OL kan føre med seg. I dette avsnittet presenteres et talleksempel hvor de beregnede effektene er lagt til grunn for en illustrasjon av en mulig fordeling av årsverk på lokalt nivå, fylket og landsdelen.

Summeres de kvantifiserte direkte effektene i årsverk gjennom investerings- og gjennomføringsfasen, blir resultatet omkring 22 000 årsverk. Det understrekes at dette ikke representerer 22 000 arbeidsplasser, da de er summert over flere år. I figur 5.10 er årsverkene forsøkt fordelt på år. Vi ser at antall OL-relaterte årsverk øker fra vel 1000 i 2012 til over 6000 i 2018.



Figur 5.10: Antall årsverk per år fordelt etter type kostnad. Fordeling på år er gitt av Tromsø 2018 AS eller foretatt av TØI etter skjønn (infrastruktur, reiseliv). TØI-rapport 937/2008

Ikke all produksjonen i figur 5.10 skjer lokalt i Tromsø eller Troms. Basert på forutsetninger om leveringsandeler fra henholdsvis Tromsø, Troms og Nord-Norge viser figur 5.11 den samme aktiviteten fordelt på de ulike geografiske områdene. Her er egendekningsandelene konstante over tid. I realiteten kan det tenkes at det blir et skifte fra høyere lokal andel til høyere andel utenfra etter hvert som aktivitetsnivået øker. Dette er imidlertid usikkert og er derfor ikke forsøkt tallfestet her. Forutsetningene om leveringsandeler er vist i tabell 5.1. Leveringsandelene er basert på hvilke andeler Tromsø, Troms og Nord-Norge har i dag (2007) av antall årsverk innen de aktuelle næringene.



Figur 5.11: Årsverk fordelt etter antakelser om egedekningsandeler for Tromsø, Troms og Nord-Norge.
TØI-rapport 937/2008

Tabell 5.1: Antatt leveringsandel forutsatt for hver kostnadstype for Tromsø OL 2018. Prosentvis leveringsandel fra hhv Tromsø, Troms og Nord-Norge.

	Tromsø	Troms	Nord-Norge
Bygge og anleggsdrift eks materialer	40	60	80
Materialer bygge- og anleggsdrift	20	30	50
Maskinentreprenører og utstyr	20	30	50
Mannskap timelønn	40	60	80
Gjennomføringskostnader	30	40	60
Infrastruktur	30	40	60
Reiseliv	60	80	100
Gjennomsnittlig andel 2011-2020	37	52	72

TØI-rapport 937/2008

Våre forutsetninger gir altså at 37 % av alle årsverkene leveres fra Tromsø, mens bare 15 % (52 % fratrasket 37 %) leveres fra Troms utenom Tromsø. Tilsvarende leveres 20 % fra Finnmark og Nordland (72 % fratrasket 52 %) og 28 % (100 % fratrasket 72 %) leveres utenfra Nord-Norge.

5.6 Befolkningsvirkninger

Effekten av OL på befolkningsutvikling er usikker fordi den avhenger av flere usikre faktorer. For eksempel har det betydning hvordan den økte etterspørselen etter arbeidskraft i forbindelse med OL-utbyggingen vil dekkes. Siden potensialet for å dekke det økte arbeidskraftbehovet ved hjelp av økt pendling til Tromsø er lite, er det mer sannsynlig at den ekstra arbeidskraften vil bo i Tromsø midlertidig eller mer permanent. Videre vil antallet varige arbeidsplasser som følge av OL ha noe å si for hvor mange som ønsker å bli boende på sikt.

Årsakssammenhengene mellom befolkningsutviklingen og OL på Lillehammer er uvisst, men befolkningsdata viser at Lillehammer hadde et oppsving i årene rundt OL i 1994. Sett at Tromsø opplevde den samme økningen i årlige vekstrater som Lillehammer i årene rundt OL. Hva ville folketallet da bli i 2018? Årlig vekstrate på Lillehammer i et tjueårsperspektiv (1986-2007) er 6,85 promille. I perioden 1988-1992 lå vekstraten 2,1 promillepoeng over dette, og i årene 1992-1996 lå den 6,8 promillepoeng over. SSBs prognose med middels vekst (MMMM) gir et folketall i Tromsø i 2018 på 70 175. I et tjueårsperspektiv (1997-2018) gir dette en årlig vekst på 9,6 promille i gjennomsnitt. Hvis vi øker vekstraten tilsvarende økningene som Lillehammer opplevde i årene rundt OL, kommer vi til at befolkningen i 2018 blir på 74 193 personer. Tankeeksperimentet viser at en ekstra befolkningsvekst på omkring fire tusen ikke er urealistisk. Her må man imidlertid huske på at sammenhenger mellom OL og befolkningsvekst kan være av ganske forskjellig karakter i Tromsø og Lillehammer. For eksempel kunne Lillehammer lettere dekke mye av behovet for ekstra arbeidskraft ved hjelp av innpendling.

Vi kan sammenlikne regneeksemplet med andre anslag for Tromsø. ECON (2007) har anslått at antall varige arbeidsplasser i Tromsø-regionen som følge av OL vil bli 4 300. Forutsetninger for langsiktige næringsvirkninger diskuteres i avsnitt 5.10, der det også antydes at 4 300 arbeidsplasser kan være et for høyt anslag. Nå vil vi se sysselsettingsveksten i sammenheng med befolkningsutviklingen. Normalt er noe over halvparten av befolkningen sysselsatt – for Tromsøs del 56 prosent. Det vil si at det bak de 4 300 arbeidsplassene fins en befolkning på omkring 7 600 personer. Dette er nyskapte arbeidsplasser, og tilsvarer i så måte en betydelig høyere befolkningsvekst enn vårt eksempel ovenfor.

I SSBs prognose med høy vekst (HHMH) får Tromsø en befolkning på 73 150 i 2018, altså om lag tre tusen høyere enn i prognosen for middels vekst. Prognosen for høy vekst gjenspeiler høy økonomisk aktivitet i landet generelt, og et eventuelt OL vil være et lokalt fenomen som kommer i tillegg.

Det er rimelig å anta at det i hovedsak er Tromsø som vil få befolkningsvekst som følge av OL. På kort sikt er det i Tromsø det økte midlertidige arbeidskraftbehovet er konsentrert. På lang sikt vil befolkningsveksten sannsynligvis være knyttet til næringer som er typisk for byområder, og som vist i kapittel 3 har Tromsø en bymessig næringsstruktur hvor tjenesteyting og varehandel spiller en relativt stor rolle. ECON (2007) peker på at kunnskapsintensive tjenester generelt er i vekst, mens industri og primærnæringer har en nedadgående trend. I Nord-Norge utenom Tromsø ville vi imidlertid anta at leveranser til bygge- og anleggsbransjen er et område med noen mulige varige virkninger etter OL.

Det er ikke gitt at dagens mønster for brutto innflytting til Troms og Tromsø vil forbli uendret dersom det er andre næringer enn tidligere som vokser. Men dersom hovedtendensen fra tabell 3.2 opprettholdes, er det rimelig å forvente at omkring halvparten av innflyttingen til Tromsø vil komme fra Nord-Norge.

En ekstra befolkningsøkning i Tromsø vil ha en effekt i offentlig sektor siden deler av det offentlige tilbudet er avhengig av antall personer som skal betjenes. Noe av dette er også lovpålagt, som skoler og barnehager. I 2006 var det 5 439 ansatte i kommunal virksomhet i Tromsø. I 2018 forventes dette tallet å ha økt til 6 044 personer gitt SSBs befolkningsprognose med middels vekst, det vil si en

økning på om lag 600 kommunalt ansatte uten OL, dersom strukturen forblir som i dag. Legger vi til en OL-generert befolkningsvekst på for eksempel 4 000, blir økningen i kommunalt ansatte ytterligere 300. Av de 300 vil kun 100 være tilknyttet lovpålagte tjenester.

5.7 Boligmarkedet

5.7.1 Etterspørsel etter boliger

Den økte verdiskapingen og sysselsettingen i Tromsø fører med seg en ekstra befolkningsvekst. Det er vanskelig å beregne hvor stor denne OL-relaterte befolkningsveksten vil være, fordi det er usikkert hvor stor del av den OL-relaterte arbeidskraften som vil bosette seg i Tromsø. Uavhengig av de anslåtte sysselsettingsvirkningene har vi gjort et tankeeksperiment som viste at hvis en boom tilsvarende den Lillehammer opplevde rundt OL i 1994, legges til Tromsøs trend for befolkningsvekst, oppnås en ekstra befolkning på om lag fire tusen personer i 2018. Vi kan uansett slå fast at det sannsynligvis blir en etterspørselsøkning på boligmarkedet.

5.7.2 Tilbud av nye boliger

Tilbudet av boliger berøres av OL på flere måter. For det første kommer det et OL-skapt tilbud av boliger i form av deltakerlandsbyen. Dette er på omkring tusen boliger, noe som tilsvarer den årlige etterspørselen i Tromsø de siste årene. Dette etterspørselsnivået er imidlertid høyt sammenliknet med hva nivået var på 80- og 90-tallet, så bildet kan modereres noe ved å anslå at deltakerlandsbyen tilsvarer et tilbud i størrelsesorden ett til to års etterspørsel uten OL. For det andre påvirkes tilbudet av nye boliger av at en del kapasitet i bygge- og anleggsbransjen vil være opptatt med OL-utbyggingen. Dette kan føre til at annen boligbygging fortrenges, og at prisene presses opp. Det kan dessuten tenkes at eksisterende boligmasse som en følge av dette vil utnyttes bedre, for eksempel gjennom mer utleie.

5.7.3 Konsekvenser for boligmarkedet

Usikkerheten ligger her i hvor stor den økte etterspørselen etter boliger vil bli, og hvor stort tilbud som kan realiseres utover det tilbudet deltakerlandsbyen representerer. Hvis det er slik at deltakerlandsbyen dekker mindre enn hva etterspørselsnivået i Tromsø ville vært uten OL og det forventes ytterligere boligetterspørsel som følge av OL, samtidig som byggebransjens kapasitet til dels er bundet opp i OL-utbyggingen, er det fare for at det oppstår overskuddsetterspørsel og prispress.

5.8 Transportinfrastruktur

I budsjettet som Tromsø 2018 presenterer i sin søknad er det lagt opp til ca 2 milliarder kroner i statlige midler til transportrelaterte tiltak som ikke vil bli realisert uten OL. Her er det altså ikke snakk om forsering av tiltak som vil komme uansett.

Tre relevante aspekter ved investeringene i transportinfrastruktur er:

- Virkninger i bygge- og anleggsbransjen
- Transportløsning for OL-arrangementet
- Regionale virkninger av forbedringer i transportinfrastrukturen

Virkningene i bygge- og anleggsbransjen er behandlet i avsnitt 5.3 som en del av analysen av de direkte og indirekte virkningene av OL-investeringene.

I et vedlegg til søknaden har Statens vegvesen gjennomgått transportløsningene under arrangementet. Kapasiteten i vegnettet anses som høy nok gitt at planlagte tiltak gjennomføres og at det legges restriksjoner på trafikk som ikke har med OL å gjøre under selve arrangementet. Et sentralt element er utbygging av et system av bussterminaler. Videre trekkes Tromsøs vegtunneler fram som meget gode når det gjelder kapasitet og trafikksikkerhet.

En utfordring med tanke på infrastrukturbehovet under OL er at man ikke kan bygge permanente løsninger for å dekke noen ukers behov. I det perspektivet virker satsing på busser fornuftig.

Når det gjelder infrastrukturforbedringer av mer permanent karakter, er problemstillingen hvilken nytte Tromsø-regionen vil kunne ha av disse. Det er ikke rom for en grundig analyse av de enkelte infrastrukturprosjektene her, men vi kan knytte noen kommentarer til de funnene vi har gjort angående arbeidsmarked og næringsliv. Gitt at potensialet for innpendling er lite, vil det ikke være mye å hente i arbeidsmarkedet gjennom utbedringer i vegnettet. Da er det mer sannsynlig at leverandører i investeringsfasen fram mot OL kan nyte godt av vegutbedringer. Vi har for eksempel sett at det er potensial for leveranser til bygg og anlegg i Tromsø fra andre steder i Nord-Norge. Bedre tilgjengelighet til Tromsø for tjenestereiser (med fly) og godstransport vil isolert sett redusere kostnadene for næringslivet og bidra til å tilrettelegge for etableringer i Tromsø. Infrastrukturprosjektene bør være gjenstand for nyttekostnadsanalyse for å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av dem.

5.9 Petroleumsvirksomhet og annen satsing i nordområdene

Et moment som er annerledes denne gang enn ved forrige søknad er at nåværende regjering har lansert en strategi for økt satsing på nordområdene, som omtalt i kapittel 2. ECON har vurdert sammenhengen mellom petroleumsvirksomhet i nordområdene og OL som sterk. Det hevdes at det til dels er samme næringer som berøres, og da særlig bygg og anlegg. Styrking av leverandørindustrien i forbindelse med olje og gass setter Nord-Norge bedre i stand til å levere til OL, noe som bidrar til regionale ringvirkninger av OL (framfor import). Videre kan det være foretak som etablerer seg i forbindelse med petroleumsvirksomheten som også passer til OL-relatert aktivitet. Til slutt nevner ECON komplementaritet mellom nordnorske regioner i form av at det er Finnmark som berøres mest av olje og gass, mens OL-satsing gir størst gevinster i Tromsø.

Arbo et al. (2007) trekker fram forutsetninger som må være til stede for å oppnå lokale og regionale ringvirkninger av olje- og gassvirksomheten. Disse forutset-

ningene er mer spesifikke for olje- og gassektoren, og vi kan derfor kun se en mer moderat sammenheng mellom OL og olje her. På den annen side kan medfølgende økning i sysselsetting, bosetting og inntekt fra olje- og gassrelatert virksomhet gi ringvirkninger som øker steders attraktivitet og dermed legger grunnlaget for vekst knyttet til OL.

Alt i alt kan petroleumsvirksomheten og annen nordområdesatsing øke potensialet for regionale, langsiktige virkninger også av OL, men det er stor usikkerhet knyttet til hvordan den faktiske utviklingen vil bli. I neste avsnitt skal vi se at ett mulig scenario er at aktører utenfra kommer inn i vekstregionen for å høste av den økte aktiviteten mens den pågår, for så å forsvinne ut igjen uten at regionen har fått etablert noe grunnlag for varig vekst.

5.10 Forutsetninger for langsiktige regionale virkninger

I Fafo-rapporten ”Varsel om vekst?” (Hernes et al., 2007) finnes en illustrerende tabell, gjengitt her som tabell 5.1. Hernes et al. bruker den i forbindelse med petroleumsrelaterte investeringer. Vi finner den også relevant i forhold til OL-relatert aktivitet.

Tunge aktører som kommer inn utenfra kan ofte ha trekk som er typisk for såkalte ”gjengangere”, mens det lokalt/regionalt vil finnes mindre aktører med trekk som er typisk for ”engangere” i møtet med en utbygging av slike dimensjoner som OL.

”Lokalt næringsliv kan få et oppsving, men først og fremst i form av enklere leveranser, for eksempel innen bygg og anlegg, transport eller catering. Lokalt og i landsdelen vil det derfor også være få lederjobber. Etter oppsving og optimisme vil nedturen komme: Oppdagelsen av at det vil bli få permanente arbeidsplasser og lite i form av varig vekst.” (Hernes et al. side 35.)

Hos Hernes et al. inngår dette i beskrivelsen av ett av fire scenarier for framtidig olje- og gassvirksomhet i Nord-Norge, kalt ”boom and bust”, der tunge aktører utenfra blir de mest sentrale i en periode med intens aktivitet, og regionen sitter igjen med få varige gevinster. Som et bidrag til å motvirke ”boom and bust” ved store investeringer som OL kan de mindre, regionale aktørene på forhånd søke å bygge opp allianser som reduserer ”enganger”-preget. ECON (2007) trekker fram lokal forankring, samarbeid mellom offentlige og private aktører og en klar rolle- og ansvarsfordeling som suksessfaktorer innen reiselivssatsing.

Disse faktorene synes å være relevante også utenfor reiselivsnæringen med tanke på å motvirke ”boom and bust”. Innen bygg og anlegg fins det indikasjoner på lokal/regional samhandling rettet mot OL i Tromsø: Planer og kostnadskalkyler for OL-anleggene er utarbeidet av en arbeidsgruppe sammensatt av flere større arkitekt- og ingeniørselskaper i Nord-Norge.

Generelt sett kan det samtidig være fare for at lokale allianser virker kostnadsdrivende. På den ene siden legger man til rette for lokale ringvirkninger, på den andre siden kan arbeidet i noen tilfeller utføres mer kostnadseffektivt av aktører utenfra.

Om den økte aktiviteten som OL fører med seg kommer landsdelen til gode, er ikke bare et spørsmål om de regionale aktørenes posisjonering. Det er også et spørsmål om kapasitet, særlig hvis aktiviteten kommer i en høykonjunktur.

Tabell 5.2: Typiske trekk ved "gjengangere" og "engangere". Etter Hernes et al. (2007)

"Gjengangere"	"Engangere"
Nytt møte med velkjent problem	Første møte med vanske
Muligheter for læring	Muligheter for bitre erfaringer
Kjente løsninger	Uklar fremgangsmåte
Med modeller	Uten forbilder
Initierer	Reagerer
Eksperter	Amatører
Organiserte spesialister	Løst koblete generalister
Oppgaven hovedbeskjeftigelse	Oppgaven deltidssyssel
Stor administrativ kapasitet	Lite overskudd
Planlegger i forhold til presedenser	Venter under usikkerhet med uklare mål
Langsiktig strategi	Få det beste ut av situasjonen
Regelorientert	Saksorientert
Små oppstartingskostnader	Begynnervansker
Stordriftsfordeler	Engangsutgifter
Strukturerer alternativer	Tilpasser seg forholdene
Regulær myndighetskontakt	Sporadisk myndighetskontakt
Samme rolle i mange konstellasjoner	Skiftende rolleinnhavere
Vedvarende arbeidsoppgaver	Kortvarige muligheter
Stabile forbindelser med like organisasjoner	Atskilt fra aktører med felles interesser, dårlig organisert

Det er altså mange faktorer som skal på plass for å oppnå varige næringsvirkninger. Av den grunn er vi forsiktige med å tallfeste anslag på varige arbeidsplasser. ECON (2007) har gitt et grovt anslag på 4 300 arbeidsplasser i Tromsø-regionen som følge av OL. Dette omfatter for en stor del reiseliv, og ellers tusen arbeidsplasser innen finans, data og forretningsmessig tjenesteyting, noen mindre virkninger innen bygg og anlegg og transport, samt konsum- og etterkjøpsvirkninger (multiplikatoreffekt). I lys av vurderingene gjort i kapittel 4, der det ble funnet at ECONs anslag på vekst i reiselivsnæringen virker for optimistisk, er det ikke rimelig å forvente at det skapes flere tusen varige arbeidsplasser innen reiseliv. 4 300 varige arbeidsplasser totalt virker derfor høyt. Usikkerhetsmomentene vi har diskutert ovenfor kan dessuten bidra til å trekke ECONs anslag ned, både innen reiseliv og andre næringer.

5.11 Oppsummering av virkninger

Den anslåtte økte økonomiske aktiviteten som følger av et OL i Tromsø i 2018 kan ha virkninger både på næringsutvikling og sysselsetting, befolkningsutvikling og boligmarkedet. Disse virkningene er ikke uavhengig av hverandre. Ekstra befolkningsvekst vil være en følge av mulighetene som åpner seg på arbeidsmarkedet, samtidig som økt befolkning i seg selv kan skape noen ekstra arbeidsplasser. Boligmarkedet vil på etterspørselssiden påvirkes av befolkningsveksten og på tilbudssiden av både fortrengning og OL-skapt tilbud (deltakerlandsbyen).

Anslått direkte virkning i form av midlertidige arbeidsplasser er omkring 22 000 årsverk. Disse fordeler seg på år som antydnet i figur 5.10, der vi så at antallet

årsverk lå på cirka 1 000 i 2012, 5000 i 2017 og 6 000 i 2018. Aktiviteten i de sistnevnte to årene inneholder en stor andel gjennomføring, slik at en stor del av de midlertidige arbeidsplassene her er av meget kortvarig karakter. Hvis vi betrakter bygge- og anleggsnæringen for seg, så vi i avsnitt 5.3.2 at antall midlertidige årsverk kan komme opp i om lag 1 500 når aktiviteten er på det høyeste, forutsatt den planlagte tidsprofilen for utbyggingen. Er 5 000 årsverk mye i denne regionen? Eller 1 500 innen bygg og anlegg? Den OL-skapte aktiviteten relativt til eksisterende aktivitet i Troms ble presentert i figurene 5.3 for bygg og anlegg og 5.9 for tjenester i forbindelse med gjennomføring. Som et ytterligere sammenlikningsgrunnlag viser tabell 5.2 dagens sysselsetting i alt og i bygge- og anleggsnæringen i henholdsvis Tromsø, Troms, Nord-Norge og Norge.

Tabell 5.3: Befolkning og sysselsetting i 2007 i utvalgte områder.
1000 personer.

Område	Befolkning	Sysseleatte i alt	Sysseleatte bygg/anlegg
Tromsø	64	36	2,9
Troms	154	79	6,1
Nord-Norge	462	236	18,8
Norge	4 681	2 517	191,4

TØI-rapport 937/2008

På bakgrunn av forutsetninger om egenleveranser for de nevnte geografiske områdene ble det i avsnitt 5.5 presentert et eksempel som illustrerer en mulig geografisk fordeling av de midlertidige, OL-skapte årsverkene år for år. Tidsprofilen på denne fordelingen er imidlertid usikker. Antallet årsverk i Tromsø vokser fra 500 tidlig i analyseperioden og opp til 1 600 i 2017 (2 500 i 2018, men vi ser bort fra selve arrangementet nå). Det ble i kapittel 3 konkludert med at Tromsø kan hente lite ekstra arbeidskraft gjennom arbeidspendling. En del av dem som kommer til Tromsø for å jobbe der en periode kan tenkes å finne midlertidige bosettingsløsninger i hybler, brakker og deltakerlandsbyen. Økt etterspørsel etter nye boliger vil antakelig være knyttet til antall varige arbeidsplasser som skapes. Her er usikkerheten så stor at vi ikke har forsøkt å tallfeste dette, men det ble i avsnitt 5.10 pekt på forutsetninger for å tilrettelegge for nye, varige arbeidsplasser. Det ble også antatt at antall varige arbeidsplasser kunne bli lavere enn anslått av ECON (dvs. lavere enn 4 300). Noen varige arbeidsplasser følger med økt befolkningsvekst siden de ekstra personene vil etterspørre varer og tjenester. Noen offentlige tjenester er dessuten lovpålagte, men vi forventer ikke at dette vil utløse særlig mange arbeidsplasser i Tromsø.

Hvor kan de eventuelle nye arbeidsplassene ventes å komme? Problemstillingen er kommentert i avsnitt 5.6, der det pekes på at vekst i kunnskapsintensive næringer sannsynligvis vil havne i Tromsø, mens det i Nord-Norge ellers er et potensial for leverandører til bygg og anlegg.

Siden det ser ut til at Tromsø er den kommunen som vil få størst konsentrasjon av den eventuelle veksten, og at kanskje halvparten av innflyttingen vil komme fra Nord-Norge, er det Tromsø vi har konsentrert oss om i diskusjonen av befolkningsvekst og boligmarked. Et talleksempel hvor vekstratene for befolkningen ble økt tilsvarende økningen på Lillehammer i årene rundt OL, ga en ekstra befolkningsvekst på om lag 4 000 personer. Bak 4 300 tilkomne sysseleatte

kan det stå en befolkning på i alt cirka 7 600 personer, hvilket vi antar er for høyt i tråd med antakelsen om at 4 300 nye arbeidsplasser virker høyt. Vi konkluderer med at størrelsen på den OL-relaterte befolkningsveksten er usikker og ikke nødvendigvis større enn forskjellene mellom de ulike alternativene i SSBs prognoser. Videre kan det være fare for prispress i Tromsøs boligmarked dersom etterspørselen blir så stor at det ikke er kapasitet nok på tilbudssiden, som omtalt i avsnitt 5.7.

En indikator på hvorvidt statsgarantien vil være vel anvendte penger i et regionalpolitisk perspektiv, er kroner per skapte varige arbeidsplass. 10 milliarder kroner for mindre enn 4 300 arbeidsplasser betyr mer enn 2,3 millioner kroner per arbeidsplass, hvilket anses som høyt.

5.12 Usikkerhet

5.12.1 Usikkerhet knyttet til budsjettet i søknaden

Det er mange argumenter som trekker i retning av at OL-anleggene kan bli dyrere enn budsjettet, og nærmest ingen argumenter for at de kan bli rimeligere. Det er lagt opp til en standard som Tromsø 2018 karakteriserer som god uten å inneholde ”monumentale praktbygg”. Hvis det fra politisk eller annet hold kommer krav om mer påkostede anlegg hva gjelder design og utsmykking, kan kostnadene bli høyere. Videre kan det i framtida komme miljøkrav som fordyrer anleggene. Prispress kan oppstå dersom det blir forsinkelser i anleggsperioden, siden det er et absolutt krav at anleggene må stå ferdig til vinterlekene. Prispresset kan også økes dersom det fram mot 2018 er høykonjunktur i bygg- og anleggsbransjen.

Internasjonale erfaringer fra tidligere OL og andre store sportsarrangementer viser at det er en tendens til på forhånd å undervurdere kostnadene og overvurdere de positive samfunnsøkonomiske effektene ved arrangementene (Solberg, uten årstall). Det er flere årsaker til dette. Søkerne har motivasjon til å legge kostnadsanslaget lavt for å få arrangementet vedtatt. Konsulenter som utreder samfunnsøkonomiske virkninger på oppdrag for en søker har motivasjon for å framstille arrangementet i et positivt lys. Når nasjonal finansiering av arrangementet først er vedtatt, er det ikke så stor motivasjon for å holde tilbake på ressursbruken. I tillegg til slike mer eller mindre tilsiktede fordreininger kommer uforutsette kostnadsøkninger i investerings- og gjennomføringsfasen.

5.12.2 Annen usikkerhet

De direkte virkningene i investerings- og gjennomføringsfasen er de anslagene det er knyttet minst usikkerhet til. De indirekte virkningene er noe mer usikre, siden de er avledet av de direkte virkningene ut fra antakelser om sammenhenger mellom næringer. De direkte og indirekte virkningene er beregnet ved hjelp av PANDA. En ytterligere usikkerhet skyldes at modellen ikke tar hensyn til eventuelle kapasitetsskranke. Den regner som om all økt etterspørsel realiseres, for eksempel at et prosjekt som krever så og så stor arbeidskraftinnsats vil gjennomføres med denne arbeidskraftinnsatsen. Størrelsen på de indirekte virkningene vil stå i forhold til den antatte direkte virkningen. Dersom det er begrenset kapasitet, kan det hende at ikke all etterspørsel bli realisert, men at man i stedet får et kostnadspress oppover.

Den største usikkerheten gjelder de langsiktige virkningene i årene etter OL. Usikkerheten er knyttet til om det blir etablert varige arbeidsplasser, hvor mange innflyttere som vil komme, og hvor mange av disse som vil bli boende på sikt.

6 Konklusjoner

I denne rapporten har vi sagt noe om:

- Hvilke behov for arbeidskraft og andre ressurser som vil bli nødvendig i ulike næringer for å få til OL
- I hvilken grad Tromsø og Troms har forutsetninger for å dekke ressursbehovene med utgangspunkt i indikatorer for næringsliv, sysselsetting og befolkning.

6.1 Kjennetegn ved Tromsø-regionen

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

6.2 Hvilke forutsetninger har endret seg siden forrige søknad?

Regjeringens prioritering av nordområdene gir grunnlag for en politisk vilje til satsing på tiltak som tilrettelegger for ringvirkninger av OL. I følge ECON (2006) vil det være positivt samspill mellom nordområdesatsingen og OL når det gjelder reiseliv, petroleumsvirksomhet og næringsliv ellers.

Både når det gjelder OL og når det gjelder petroleumsvirksomheten i nordområdene reiser spørsmålet seg om hvilke forutsetninger som må til for å skape regionale ringvirkninger. Her kan det være noen synergieffekter, men det er usikkert.

6.3 Er forutsetninger og konklusjoner i søkers utredninger realistiske?

I underlagsrapporten utarbeidet av ECON (ECON, 2007) fokuseres det på de mulighetene OL gir til næringsutvikling og sysselsetting i regionen. I rapporten pekes det på faktorer som har betydning for at satsingen skal lykkes. Disse forbeholdene kommer ikke eksplisitt til uttrykk i søknaden, hvor man snarere kan få inntrykk av at næringsutviklingen vil være en ubetinget følge av OL. Det er viktig å huske på at oppnåelsen av regionale ringvirkninger bygger på noen forutsetninger.

ECON har anslått at OL bringer med seg aktivitet tilsvarende 21 500 årsverk, summert over årene i analyseperioden. Dette nivået på sysselsettingsøkningen som følge av OL-investeringene er på linje med våre anslag basert på analyser ved hjelp av PANDA-modellen for perioden 2010-2023. Videre anslår ECON at antallet nye varige arbeidsplasser i Tromsø-regionen blir om lag 4 300. Det er mange usikkerhetsmomenter knyttet til hva som vil skje etter at OL er over. I hvilken grad vil det for eksempel være etablert kompetansemiljøer som finner det attraktivt å bli værende i regionen? Vi vil derfor være forsiktige med å tallfeste antall varige arbeidsplasser. I lys av at ECONs anslag på 4 300 arbeidsplasser for en stor del utgjøres av reiselivsnæringen, og at vi vurderer deres vekstanslag for reiseliv som for høyt (se nedenfor), er det rimelig å forvente færre enn 4 300 varige arbeidsplasser som følge av OL.

Når det gjelder kostnadene ved å bygge arenaer, haller, mediasenter og deltakerlandsby har vi argumentert for at de neppe blir lavere enn budsjettet i søknaden, mens det er flere grunner til at de kan bli høyere.

En økning innen reiseliv på sytti prosent som følge av OL (ECON, 2007 og Tromsø 2018, 2007) virker veldig høyt, men det er sannsynlig med en viss økning i forkant av, under og like etter OL. Det er særlig tjeneste- og yrkesreiser som vil øke. Som nevnt har ECON i sin rapport pekt på forutsetninger som må til for å lykkes med reiselivssatsingen. Det synes som det fortsatt mangler litt før man får en helhetlig, langsiktig strategi for reiselivssatsing i regionen.

Når det gjelder miljø har søknaden en ensidig positiv framstilling der det legges vekt på at det skal velges miljøvennlige løsninger både i investerings- og driftsfasen. Negative miljøkonsekvenser, som naturinngrep, er ikke omtalt. Ei heller klimaeffektene av flytrafikken, som vil være et dårlig argument for denne lokaliseringen av OL. For en vurdering av miljømessige konsekvenser av Tromsø-OL viser vi til et kommende TØI-arbeidsdokument (Strand og Næss).

Eventuell fortrengning av annen aktivitet på grunn av OL avhenger blant annet av konjunktursituasjonen i den aktuelle perioden. I en lavkonjunktur, slik det var under investeringsfasen på Lillehammer, vil det være lettere å få tak i arbeidskraft, og fortrengningseffektene blir mindre. Vi har argumentert for at det er lite sannsynlig at hele investeringsfasen i Tromsø skulle falle sammen med en lavkonjunktur. Dette trekker i negativ retning når det gjelder fortrengning av aktivitet som ikke er OL-relatert.

6.4 Fordeling mellom Tromsø og Nord-Norge for øvrig

6.4.1 Tromsø

Vi har anslått at den direkte OL-relaterte aktiviteten kommer opp i om lag 5 000 årsverk i toppåret 2017 (bortsett fra 2018 og selve arrangementet, som representerer en kortvarig, ekstraordinær situasjon). I tabell 6.1 kan anslåtte midlertidige årsverk direkte knyttet til OL ses i forhold til dagens sysselsettingsnivå i Tromsø, Troms og Nord-Norge. Hadde vi lagt til de indirekte effektene beregnet med PANDA, ville antall årsverk blitt nær dobbelt så høyt, noe som må anses som en øvre grense.

Forsøk på tallfesting av antall årsverk i investerings- og gjennomføringsfasen som tilfaller ulike regioner som følge av et eventuelt OL, må nødvendigvis bygge på

en rekke forutsetninger. Som en illustrasjon på en mulig situasjon har vi presentert et talleksempel. I rapporten framgår det hvilke forutsetninger vi har gjort når det gjelder omfanget av aktiviteten, hvordan aktiviteten fordeler seg over tid, og hvor stor andel innen ulike bransjer som leveres fra de ulike regionene. I investerings- og gjennomføringsfasen 2008 – 2018, summert over alle årene, får vi da 7 300 midlertidige årsverk i Tromsø (13 300 med indirekte virkninger fra PANDA). Av disse er ca. 900 i 2016, ca. 1 600 i 2017 og ca. 2 600 i 2018. Bygge- og anleggsbransjen er interessant å se på isolert sett, siden det er der mange av årsverkene vil være. Summert over årene 2008 – 2018 blir det i dette eksemplet 2 600 midlertidige årsverk innen bygg og anlegg i Tromsø, hvorav omkring 460 årsverk (direkte effekt) hvert år i 2014 og 2015 som er toppårene for byggeaktivitet med den antatte tidsprofilen. Betrakter vi Troms fylke finner vi, basert på analyse med PANDA, at direkte og indirekte årsverk i bygge- og anleggsbransjen kommer opp mot 40 prosent av kapasiteten når aktiviteten er som høyest.

Tabell 6.1: Sysselsetting i utvalgte områder i 2007 og talleksempel for midlertidige årsverk (direkte virkning) med OL

	I alt, inkl. utenfor Nord-Norge	Tromsø	Troms ellers	Nord-Norge ellers
Sysselsatte i alle næringer, 2007		36 000	43 000	157 000
Midl. årsverk, alle næringer, 2012	≈ 1 000			
Midl. årsverk, alle næringer, 2017	≈ 5 000	≈ 1 600	≈ 600	≈ 1 000
Sysselsatte i bygg/anlegg, 2007		2 900	3 200	12 700
Midl. årsverk, bygg/anlegg, 2014	≈ 1 500			

TØI-rapport 937/2008

Det er liten tvil om at et OL i Tromsø vil medføre høy midlertidig aktivitet i Tromsø, med mulighet for positive midlertidige virkninger også for leverandører til bygg og anlegg fra Nord-Norge for øvrig. Det er som nevnt usikkert i hvilken grad dette vil gi varige arbeidsplasser. Dersom nyskapte arbeidsplasser først og fremst kommer innen kunnskapsintensiv tjenesteyting, er det sannsynlig at Tromsø – som byområde, hvor kompetansen gjerne finnes – tar mesteparten av den veksten som eventuelt vil komme.

Innen reiseliv kan det ventes at tjeneste- og yrkesreiser til Tromsø øker i forbindelse med OL-utbyggingen. For fritidsreiser kan det ventes et oppsving rundt selve lekene, men virkninger utover dette er usikkert.

Sett at vekstraten for befolkningsutviklingen i Tromsø økte like mye som vekstraten på Lillehammer gjorde i årene omkring OL. I forhold til SSBs prognose med middels nasjonal økonomisk vekst, ville Tromsø da få en ekstra befolkningsøkning på omkring 4 000 personer. Det er imidlertid ikke gitt at Tromsø som følge av OL skulle få samme økning i vekstraten som Lillehammer opplevde.

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

lenge OL utbyggingen varer. Særlig vil dette gjelde dersom det samtidig inntreffer en høykonjunktur i norsk økonomi.

6.4.2 Nord-Norge ellers

Under forutsetningene som nevnt ovenfor, ga talleksemplet vårt et totalt antall midlertidige årsverk i 2008 – 2018 på 7 100 i Nord-Norge utenom Tromsø. Av disse er ca. 1 000 i 2016, 1 600 i 2017 og 2 100 i 2018. Tas de indirekte virkningene med, kan antallet bli opp mot dobbelt så høyt.

Om det blir skapt varige arbeidsplasser i Nord-Norge utenom Tromsø er meget usikkert. Vi har antydnet at industri som leverer til bygg og anlegg kan få en oppsving, men det er usikkert hvorvidt dette resulterer i varige arbeidsplasser.

Vår analyse av reiselivsvirkninger har hatt fokus på Tromsø og i mindre grad på Nord-Norge for øvrig. Utenom Tromsø er det fritidsreiser som vil være mest interessant å se på, og det er sommerturisme som er mest aktuelt. Generelt kan man si at slike begivenheter som OL kan påvirke de som har hatt tanker om å reise til det aktuelle området til å framskynde en beslutning om å reise dit.

Fortsetter dagens mønster for brutto flytting, vil antakelig omkring halvparten av innflytterne til Tromsø komme fra Nord-Norge. Det forventes at siden den potensielle veksten i varige arbeidsplasser i Nord-Norge utenom Tromsø er beskjedne, vil ikke Nord-Norge utenom Tromsø tiltrekke seg mange innflyttere. Det tyder på at det blir en netto utflytting fra Nord-Norge utenom Tromsø.

6.5 Infrastrukturutbygging

De infrastrukturprosjektene som er budsjettet i søknaden fra Tromsø 2018 er tatt med i vurderingen av sysselsettingseffekter innen bygg og anlegg. Virkninger for økonomien av forbedret infrastruktur har ikke vært gjenstand for noen grundig analyse i denne omgang. De enkelte infrastrukturprosjektene og kombinasjoner av dem bør vurderes ved hjelp av samfunnsøkonomiske analyser. Transportopplegget for selve arrangementet er vurdert av Statens vegvesen og funnet akseptabelt.

6.6 Kan annen innsats styrke effektene av OL?

For å bidra til at regionen sitter igjen med varige virkninger bør det tilrettelegges for å bygge regionale allianser som gjør det regionale næringslivet konkurransedyktig mot tunge aktører utenfra. I motsatt fall risikerer man et ”boom and bust”-scenario der regionalt næringsliv får et kun forbigående oppsving, fordi kompetansen innehas av aktører utenfra som ikke blir værende i regionen etter OL.

6.7 Har statens bidrag en bedre alternativ anvendelse gitt målene?

Vintersportsanlegg i OL-skala ville neppe nådd like høyt opp på prioriteringslista dersom man fritt skulle vurdere tiltak for å oppfylle distrikts- og regionalpolitiske målsettinger. OL-satsing vil dessuten være en veldig konsentrert satsing både i tid og rom. Særlig vil selve gjennomføringen av arrangementet være ressurskrevende

og en slags kortvarig unntakstilstand. En optimal satsing med sikte på regional utvikling ville ikke være så konsentrert at regionale aktører ikke har kapasitet til å utnytte den. Samtidig har antakelig en stor, konsentrert satsing større potensial for å vekke optimisme enn mange spredte satsinger. OL kan bidra til å motvirke sentraliseringstendensen som trekker folk bort fra Nord-Norge, men vil samtidig forsterke sentraliseringstendensen til Tromsø. Om man ønsker en slik desentralisert sentralisering er et politisk spørsmål.

De regionale virkningene vil være små i forhold til kostnadene ved OL, og dessuten meget usikre. 10 milliarder kroner for mindre enn 4 300 varige arbeidsplasser innebærer mer enn 2,3 millioner kroner per arbeidsplass, hvilket er en høy kostnad. Det vil selvsagt også være andre begrunnelser enn de distrikts- og regionalpolitiske til at man ønsker å arrangere et vinter-OL i Tromsø. Det har imidlertid ikke vært vår oppgave å gå inn på disse argumentene, ei heller motstand mot OL i Tromsø, for eksempel grunnet at OL vil dominere byen på mange måter. I et samfunnsøkonomisk perspektiv kan man si at dersom statsgaranti gis til OL på tross av at de regionaløkonomiske betraktningene tilsier et samfunnsøkonomisk underskudd, så er nytten av andre aspekter ved OL implisitt verdsatt til minst dette underskuddet. Slike andre aspekter kan for eksempel være gleden over idrettsfesten. Man kan da spørre seg om betalingsvilligheten hos det norske folk er stor nok til å dekke dette. Det skal også nevnes at de statlige midlene som eventuelt tilføres OL alternativt, kunne ha vært anvendt til velferdsgoder.

Alt i alt representerer Tromsø-OL ikke en optimal anvendelse av statens midler sett i forhold til de distrikts- og regionalpolitiske målsettingene. Men det ser også ut til at potensialet for at det med regionens kompetanse og leverandørindustri skal være mulig å oppnå regionale ringvirkninger, er noe styrket i forhold til ved forrige søknad.

7 Litteratur

- Arbo Peter, Sveinung Eikeland og Arild Hervik (2007) *Regionale ringvirkninger av olje- og gassnæringen. En oppsummering av foreliggende kartlegginger*. Norut NIBR Finnmark, rapport 2007:04. Alta: Norut NIBR Finnmark AS.
- Barlindhaug (2007) *Kostnadskalkyler for arenaene. Vedlegg 1*. Vedlegg til Tromsø 2018s søknad.
- 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.
- Crompton, John L. og Paul K. Ankomah (1993) Choice set propositions in destination decisions. *Annals of Tourism Research* 20:461–476.
- 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.
- Dybedal, Petter (2007) *Fylkesvise økonomiske virkninger av reiseliv i Nord-Norge og Trøndelag 2006: utvikling fra 2001 til 2006*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- ECON (2007) *Mulige næringsvirkninger av OL i Tromsø 2018*. Rapport 2007–019. Oslo: ECON.
- ECON (2006) *OL i et nordnorsk satsingsperspektiv*. Rapport 2006–089. Oslo: ECON.
- Engebretsen, Øystein (2001) *Senterstruktur og servicenæringenes lokaliseringsmønster – betydning av veibygging og økt mobilitet*. Oslo: Transportøkonomisk institutt. TØI-rapport 513/2001.
- 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.
- Hernes, Gudmund, Jon M. Hippe, Magne Bråthen og Jørgen Svalund (2007) *Varsel om vekst? Fremtidsbilder av olje- og gassvirksomhet i Nord-Norge*. Fafo-rapport 2007:36.
- Hunt, John D. (1975) Image as a factor in tourism development. *Journal of Travel Research* 13: 1–7.
- Jacobsen, Jens Kr. Steen m. fl. (2003) *Utenlandske turistenes forbruk i Norge sommeren 2002*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Jacobsen, Jens Kr. Steen og Jan Vidar Haukeland (1998) *Utenlandsk bilturisme i det nordlige Norge 1997*. 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.
- Johansen, Steinar, Bjørnar A. Kvinge og Jens Kr. Steen Jacobsen (2004) *Regionale virkninger av OL i Tromsø*. Oslo: Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 726/2004.
- 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.
- 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: Gunnar Nilssen.
- NORISS (udatert) *Nordområdene 2018 – noen fremtidsbilder*. NORISS – Norsk institutt for strategiske studier.
- NORUT (udatert) *Næringspotensiale som følge av Tromsø 2018*. NORUT Samfunnsforskning.
- NOU 2003:33: *Mot nord!: utfordringer og muligheter i nordområdene*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2004:2: *Effekter og effektivitet*.
- Odeck, James (1996) Ranking of regional road investment in Norway: Does socio-economic analysis matter? *Transportation* 23: 123-140

- OL i Tromsø 2014, sekretariatet (udatert) *Effektene av et OL i Tromsø*. Tromsø: Sekretariatet, OL i Tromsø 2014.
- Phelps, Angela (1986) Holiday destination image—the problem of assessment: an example developed in Menorca. *Tourism Management* 7:168–180.
- Rideng, Arne og Jan Vidar Haukeland (2006) *Gjesteundersøkelsen 2006*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Ryan, Chris (1998) The travel career ladder: an appraisal. *Annals of Tourism Research* 25:936–957.
- Sasser, W. Earl (1976) Match supply and demand in service industries. *Harvard Business Review* 54 (6):133–140.
- Solberg, Harry Arne (uten årstall) *København OL – Samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke?* Trondheim: Trondheim Økonomiske Høgskole, Høgskolen i Sør-Trøndelag.
- Spilling, Olav R. (1994) *OLs næringsmessige betydning på kort og lang sikt: sluttrapport fra prosjektet "Regionale virkninger av OL"*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Statens vegvesen (2007) *Vedlegg 2.1 – Supplerende opplysninger transport. Tromsø 2018 – Transport, vedlegg til søknad*. Statens vegvesen, Region Nord.
- Strand, Arvid og Petter Næss (kommende arbeidsdokument) *Miljøvirkninger av et eventuelt OL/Paralympics i 2018 i Tromsø*. Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Tromsø 2018 (2007) *Lenger nord enn noen gang: Tromsø 2018, søkerby for de XXIII olympiske vinterleker og de XII paralympiske vinterleker i 2018*.
- Utenriksdepartementet (2006) *Regjeringens nordområdestrategi*. Oslo: Utenriksdepartementet.

Vedlegg

Bakgrunn om reiselivsmarkedsføring og merkevarebygging

For å kunne vurdere reiselivsmarkedsføring, merkevarebygging og vekstpotensialer i reiselivet i forhold til mulige olympiske vinterleker i Tromsø i 2018 kan det være hensiktsmessig 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.

Enkelt sagt kan turismemarkedsføring defineres 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 eller et sted ikke nødvendigvis er det samme som turismepromosjon og at det kan være motstridende interesser mellom reiselivssektoren og dem som styrer generell merkevarebygging av en nasjon. Blant annet fordi folk ofte ønsker å reise til særpregede steder og fordi mange turister er fortidsorienterte, kan det eksempelvis tenkes å være visse motsetninger mellom hva som vil være hensiktsmessige turismeprofiler for henholdsvis Norge og Tromsø-regionen og enkelte andre sektors ønske om at landet/byen fremstår som moderne og internasjonalsert – og dermed alminnelig i en vestlig sammenheng.

Historisk er uttrykket merkenavn eller varemerke 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. Fremveksten 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 restordre (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. 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. De fleste ikke-skandinaver som ikke har besøkt Norden, har trolig svært uklare oppfatninger av Norge, Nord-Norge og Tromsø som reisemål. Den forestillingen en potensiell reisende har av et sted som vedkommende ikke har besøkt før, omtales ofte som sekundærimage (Phelps 1986), mens primærimage er knyttet til egne opplevelser av reisemålet.

Flere markedsundersøkelser har vist at mange mennesker 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, arkitektur 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 frem. Det reisende publikum i Europa 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 konsumerer 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 helhetlige 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, 2007) og en god del av dette konsumet skjer utenfor de største byene, der mange av bedriftene i reiselivets kjernenæringer er lokalisert. Ofte deler man hotellgjester inn i tre hovedtyper: tjenestereisende, kurs- og konferansegjester og ferie- og fritidsgjester.

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 se 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 en region 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 imidlertid 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 steders 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 informasjon 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 det man kaller 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).

Markedsføring/merkevarebygging av Norge, Nord-Norge og Tromsø-regionen

Reiselivsmarkedsføring og merkevarebygging av Norge, Nord-Norge og Tromsø-regionen er berørt flere steder i søknaden og vedleggene til søknaden om å arrangere olympiske vinterleker (OL) i Tromsø i 2018. I søknaden heter det (Tromsø 2018, 2007: 26):

Potensialet for utvikling av naturbasert opplevelsesturisme er enormt i nord. Tromsø 2018 vil gi en helt unik mulighet til internasjonal markedsføring av de sentrale nordnorske reiselivsmerkevarene. Byen har en unik kyst der fjell møter hav. Vi har de arktiske alper, fjordene og Hurtigruten. Internasjonale medier vil i årevis – både før, under og etter OL – kunne boltre seg i reportasjer fra unike olympiske omgivelser. Tromsø 2018 vil bidra til å utvikle norsk og samisk reiseliv, og gjennom dette skape nye næringer og arbeidsplasser.

Samtidig som vekstmulighetene innen reiselivet blir understreket, fremholder ECON at det for tiden mangler en helhetlig strategi for utvikling av reiselivet i Nord-Norge (2006:20). Denne vurderingen er på linje med mye av det som ble fremholdt i underlagsdokumentene for søknaden om olympiske vinterleker i Tromsø i 2014. For eksempel var Nilssens anslag for reiselivsvekst basert på forutsetninger om at man i nær fremtid gjennomførte en ekstraordinær markedsføringsinnsats og utviklet en merkevarestrategi med utgangspunkt i Nord-Norges naturgitte og kulturelle forutsetninger (Nilssen 2004:12). I et notat til Tromsø 2014 (i forbindelse med den forrige søknaden om olympiske vinterleker i Tromsø) ble det videre påpekt at reiselivet i Norge generelt sett er svakt på innovasjon, noe som blant annet ble knyttet til fravær av langsiktighet, mangelfull kompetanse og minimal forskningsinnsats (Berglund 2004:7). Også fra annet hold har det vært reist kritikk blant annet mot merkevarebyggingsprosjekter i reiselivet, blant annet det som skjedde i regi av Norges Turistråd, før etableringen av Innovasjon Norge.

Trolig kan deler av slik kritikk henføres til et fortsatt utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om utenlandsturismen til Norge samt skiftende strategier. Dette må blant annet sees i lys av den lange tidshorizonten som merkevarebygging krever, ikke minst i forhold til nasjoner og regioner. Dessuten kan det være komplisert og krevende å koordinere innsatsen til ulike aktører. For eksempel viser en studie fra Oregon at det kan være svært vanskelig å samordne markedsføring og promosjon, særlig om enkeltbedrifter opplever at dette er styrt ovenfra og ned (Curtis 2001). I grunnlagsmaterialet til den forrige søknaden om vinterleker i Tromsø (2014) stilte Nilssen 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” (Nilssen 2004:15). Nilssen spurte samtidig hva reiselivet i Nord-Norge mangler for å kunne utnytte muligheter som eventuelle vinterleker i Tromsø kan gi. I 2007 synes fortsatt mye å være ugjort på dette området.

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). Men i denne sammenhengen bør man kanskje også spørre seg hva tilreisende deltakere og tilskuere til vinterlekene vil spise, og det er kanskje ikke nødvendigvis regionale fiskeprodukter. 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 trolig 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.”

Det foreligger ikke noe særlig dokumentasjon på at mega-arrangementer som olympiske vinterleker allment sett kan gi 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 utført undersøkelser i etterkant av lillehammerlekene i 1994. Den eneste grundige analysen av lekenes næringsmessige betydning ble avsluttet samme år som lekene ble arrangert (Spilling 1994).

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. Spilling konkludert med at vinterlekene på Lillehammer bidro til å skape et nytt turismemarked i OL-regionen (i tidsrommet rundt arrangementet). Det blir videre fremholdt at den såkalte OL-regionen økte sin attraktivitet som stoppested for rundreisende og dagsturister. Slik sett bidro vinterlekene til å sette regionen på kartet, heter det. Spillings analyse ble avsluttet i 1994 og belyser dermed ikke utviklingen i Lillehammer-regionen i årene som fulgte etter vinterlekene. Notatet ”Tromsø 2014 og reiselivsnæringen” framholdt imidlertid at antakelsen om at vinterlekene på Lillehammer førte til overetablering av overnattingskapasitet senere ble bekreftet gjennom negativ besøksutvikling og kapasitetsutnyttelse som Lillehammer-regionen, spesielt i perioden 2000–2003, da man så en utvikling som var ”dårligere enn i øvrige deler av Norge”, heter det (Nilssen 2004:3).

**Sist utgitte TØI publikasjoner under program:
Samfunnsøkonomiske analyser**

Bakgrunn for lønnsomhetsstrategien i Nasjonal Transportplan 2010-2019	931/2007
Følsomhetsberegninger for persontransport basert på grunnprognosene for NTP 2010-2019	924/2007
Godstransport på veg: Lastebilnæringens betydning for vekst, velferd og bosetning. Sammendragsrapport	901b/2007
Godstransport på veg: Lastebilnæringens betydning for vekst, velferd og bosetning	901/2007
Køprising i Bergen og Trondheim - et alternativ på 20 års sikt?	895/2007
Evaluerings av OPS i vegsektoren	890/2007
Virkningsberegning av tiltak for raskere og mer pålitelig godstransport - en ny metode	825/2006
Vegprising, kollektivtiltak og sosial ulikhet	815/2005
Nyttekostnadsanalyse av Redningsselskapets arbeid for årene 1999 - 2004	812/2005
Nyttekostnadsanalyser i transportsektoren: Rammeverk for beregningene	798/2005
Nyttekostnadsanalyse i transportsektoren: parametre, enhetskostnader og indekser	797/2005
Nyttekostnadsanalyse i samferdselssektoren: Risikotillegget i kalkulasjonsrenta	796/2005
Bompengeringen i Tønsberg. Inntekter i forhold til finansieringsplanen.	775/2005
Utvikling av regionale modeller for persontransport i Norge	766/2005
Kvalitetssikring av prosjektet " Bybanen i Bergen"	755/2004

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gaustadalléen 21
NO 0349 Oslo

Telefon: 22 57 38 00
Telefaks: 22 60 92 00
E-post: toi@toi.no

www.toi.no



**Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, Internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter
- deltar i CIENS, Forskningscenter for miljø og samfunn, i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo