

SNF

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

- er et selskap i NHH-miljøet med oppgave å initiere, organisere og utføre eksternt-finansiert forskning. Norges Handelshøyskole og Stiftelsen SNF er aksjonærer. Virksomheten drives med basis i egen stab og fagmiljøene ved NHH.

SNF er ett av Norges ledende forskningsmiljø innen anvendt økonomisk-administrativ forskning, og har gode samarbeidsrelasjoner til andre forskningsmiljøer i Norge og utlandet. SNF utfører forskning og forskningsbaserte utredninger for sentrale beslutningstakere i privat og offentlig sektor. Forskningen organiseres i programmer og prosjekter av langsiktig og mer kortsiktig karakter. Alle publikasjoner er offentlig tilgjengelig.

SNF

CENTRE FOR APPLIED RESEARCH AT NHH

- is a company within the NHH group. Its objective is to initiate, organize and conduct externally financed research. The company shareholders are the Norwegian School of Economics (NHH) and the SNF Foundation. Research is carried out by SNF's own staff as well as faculty members at NHH.

SNF is one of Norway's leading research environment within applied economic administrative research. It has excellent working relations with other research environments in Norway as well as abroad. SNF conducts research and prepares research-based reports for major decision-makers both in the private and the public sector. Research is organized in programmes and projects on a long-term as well as a short-term basis. All our publications are publicly available.

SNF-rapport nr. 02/14

VINTER-OL I OSLO I 2022 I SAMFUNNSØKONOMISK PERSPEKTIV

av

Per Heum
Afsaneh Bjorvatn
Kåre Petter Hagen
Karl Rolf Pedersen
Frode Skjeret

Prosjekt 6082: Evaluering av søknad om statsgaranti for OL i Oslo i 2022

Prosjektet er finansiert av Kulturdepartementet

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, MARS 2014

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 978-82-491-0859-6

ISBN 978-82-491-0860-2

ISSN 0803-4036

Trykt versjon

Elektronisk versjon

Forord

I forbindelse med Regjeringens regime for å kvalitetssikre beslutningsgrunnlaget for store offentlige investeringer har SNF deltatt i et konsortium som har kvalitetssikret søknaden om å arrangere Vinter-OL i Oslo i 2022. Konsortiet ledes av Det norske Veritas (DNV GL) og består av Advansia foruten SNF.

I kvalitetssikringen har Det norske Veritas og Advansia hatt hovedansvar for å kvalitetssikre om opplegget som er skissert i søknaden er gjennomførbart, samt å kvalitetssikre alle kostnads- og inntektsposter for å legge til rette for et OL i Oslo i 2022. Gjennomgangen av alle kostnads- og inntektsposter gir inngangsverdiene som er utgangspunkt for den samfunnsøkonomiske analysen. SNFs hovedansvar har vært å utarbeide det faglige grunnlaget for å gjøre den samfunnsøkonomiske analysen av et slikt arrangement. Vi takker Janne Hougen i DNV GL for å ha holdt tak i tallmaterialet som presenteres i forbindelse med den samfunnsøkonomiske analysen.

Kvalitetssikringsrapporten for Vinter-OL i Oslo i 2022 ble overlevert Kulturdepartementet 20. desember 2013 (DNV GL, 2013). I Vedlegg F i rapporten som ble overlevert, er det presentert en samfunnsøkonomisk analyse av OL i Oslo. Det har hele tiden vært meningen at dette vedlegget også skulle trykkes i SNFs publikasjonsserie fordi denne publikasjonsserien i større grad er rettet mot fagmiljø som er opptatt av det faglige grunnlaget for en slik samfunnsøkonomisk analyse. Analysen vil dermed eksponeres for faglig kritikk, som er den avgjørende mekanismen for at det faglige grunnlaget for anvendelse av samfunnsøkonomisk teori og metode for å estimere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av store idrettsarrangement, skal kunne styrkes over tid.

Rapporten som her presenteres som den samfunnsøkonomiske analysen av OL i Oslo i 2022, er ikke helt identisk med vedlegget i rapporten som ble overlevert Kulturdepartementet. Avvikene er imidlertid få og rokker ikke ved konklusjonene.

Bergen, mars 2014

Per Heum

Afsaneh Bjorvatn

Kåre Petter Hagen

Karl Rolf Pedersen

Frode Skjeret

Innhold

1	Innledning	1
2	Hva er samfunnsøkonomisk analyse	2
2.1	Samfunnsøkonomiske kostnader	3
2.2	Det samfunnsøkonomiske inntektsbegrepet	4
2.3	Krevende å utarbeide et realistisk referansealternativ	4
3	Budsjettet for OL i Oslo i samfunnsøkonomisk perspektiv	5
3.1	OLs betydning for aktivitetsnivået i Oslo-regionen	6
3.2	Beskrivelser av samfunnsøkonomiske justeringer i budsjettet	6
3.2.1	Nåverdiberegning	7
3.2.2	Korrigerings for merverdiavgift	8
3.2.3	Gjennomføringskostnader	8
3.2.4	Investeringer i idrettsanlegg	9
3.2.5	Kostnader til deltakerlandsby og mediasenter	10
3.2.6	Investeringer i samferdsel	11
3.2.7	Inntekter	12
3.2.8	Samfunnsøkonomiske kostnader ved skattefinansiering	13
3.2.9	Samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggseffekter	13
4	Tilleggseffekter	13
4.1	Tallfestede tilleggseffekter	14
4.1.1	Næringslivseffekter	14
4.2	Tilleggseffekter som ikke tallfestes	15
4.2.1	Vinter-OL som folkefest	16
4.2.2	Økt fysisk aktivitet og helseeffekter	18
4.2.3	Idrettsanlegg som fellesgode	19
4.2.4	Sikkerhet og beredskap	19
4.2.5	Miljøbelastning og naturinngrep	20
4.2.6	Opsjonsverdi for andre	20
4.2.7	Andre tilleggseffekter nevnt i søknaden	21
5	Sammenstilling av forventede konsekvenser	23

6	Hvor robuste er resultatene	25
6.1	Endringer i referansealternativets utforming	25
6.2	Andre makroøkonomiske rammer	26
7	Oppsummering.....	28
	Referanser	29
	Vedlegg: Nærmere om grunnlaget for samfunnsøkonomiske vurderinger av OL	31

VINTER-OL I OSLO I 2022 I SAMFUNNSØKONOMISK PERSPEKTIV

1 Innledning

Vinter-OL omfatter både de Olympiske Leker (OL) og de etterfølgende Paralympiske Leker (PL). Den samfunnsøkonomiske analysen omfatter både OL og PL. I rapporten nøyer vi oss likevel med å bruke betegnelsen Vinter-OL og OL som uttrykk for både OL og PL.

I kvalitetssikringen er det beregnet hva OL i Oslo i 2022 innebærer for det som omtales som brutto statsgaranti og for netto offentlig tilskudd. Dessuten er den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av arrangementet estimert.

Brutto statsgaranti inkluderer alle kostnader og investeringer som Staten må garantere for uavhengig av om de er tiltenkt finansiert av offentlige eller private. Således er alle arrangementsinntekter holdt utenfor. Brutto statsgaranti for OL i Oslo i 2022 er estimert til 35.080 millioner kroner i faste 2012-priser.¹

Netto offentlig tilskudd er et uttrykk for nettobelastningen av OL på offentlige budsjetter, dvs. etter at arrangementsinntekter og bidrag fra private er trukket fra brutto statsgaranti. For OL i Oslo i 2022 er netto offentlig tilskudd estimert til 21.660 millioner kroner, dvs. at det som staten og involverte kommuner må forventes å bidra med over sine budsjetter for at OL skal kunne gjennomføres i henhold til opplegget som ligger nedfelt i søknaden, netto vil utgjøre i overkant av 20 milliarder kroner.

Netto offentlig tilskudd viser imidlertid ikke hva OL i Oslo i 2022 koster det norske samfunn. Til det trengs en samfunnsøkonomisk analyse hvor det tas hensyn til alternativverdien av de ressurser som er nødvendige for å gjennomføre de olympiske vinterlekene, og hvor det dessuten tas hensyn til at arrangementet kan ha virkninger av både positiv og negativ art som det ikke er tatt hensyn til i budsjettet som settes opp.

Det er et stort prosjekt å arrangere Vinter-OL. Vinter-OL er i 2022 antatt å være rammen rundt et stort idrettsarrangement som til sammen involverer ca. 3 000 deltagere med tilhørende støtteapparat, 14 000 mediefolk, 20 000 frivillige og om lag 2,3 millioner tilskuere. Da må sikkerheten ivaretas, det må legges til rette for gode boforhold, helse, sanitet, transport, seremonier, administrasjon, mat osv. I den forbindelse er det bl.a. lagt opp til en rekke investeringer. I Oslo-regionen skal det bygges seks ishaller hvorav én skal omgjøres til flerbrukshall etter OL, én skiskytterarena, oppgradering av Holmenkollen og utvidelse av alpinanleggene i Wyller og Grefsenkollen. I Lillehammer-regionen er det planlagt investeringer knyttet til Lillehammer Olympiske Bob- og Akebane og i alpinanleggene på Kvitfjell og Hafjell.

¹ Alle kronebeløp i denne rapporten er oppgitt i 2012-priser.

I tillegg skal det investeres i 1 300 nye boenheter, ca. 80 000 kvadratmeter med annen bygningsmasse og om lag 30 000 kvadratmeter med parkeringsarealer. Tilsvarende investeringer i Lillehammer er 350 nye boliger og 350 nye parkeringsplasser. Av samferdsels-tiltak planlegges mindre investering i veianlegg og oppgradering av enkelte stasjoner på T-banen.

De samfunnsøkonomiske virkningene av å arrangere OL i Oslo i 2022 analyseres ut fra en nasjonal synsvinkel, dvs. hvordan Vinter-OL angår Norge som vertsland: Hvilke oppofrelser må gjøres i Norge for å ta på seg arrangementet, og hva får befolkningen i Norge igjen for det. Dersom det i stedet var anlagt et globalt perspektiv på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av OL i Oslo, måtte det i tillegg tas hensyn til oppofrelser og gevinster for IOC, for alle deltakerland, og for alle verdens innbyggere som på en eller annen måte berøres av et Vinter-OL.

I det følgende beskrives først hva som menes med en samfunnsøkonomisk lønnsomhets-analyse og hvor krevende det er å definere et realistisk referansealternativ for et arrangement som OL (kap. 2). Dernest vurderes hvilke virkninger et OL i Oslo i 2022 vil ha i samfunnsøkonomisk forstand. Først vurderes budsjettet i et samfunnsøkonomisk perspektiv (kap. 3), deretter vurderes effekter av OL i Oslo som kommer i tillegg til det som fremgår av selve budsjettet (kap. 4). Etter at den samfunnsøkonomiske analysen sammenfattes (kap. 5) gjøres det avslutningsvis en vurdering av hvor sensitiv den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderingen er for referansealternativets utforming og de makroøkonomiske rammebetingelsene under utbyggingen og gjennomføringen av lekene (kap. 6).

2 Hva er samfunnsøkonomisk analyse

Et prosjekts samfunnsøkonomiske lønnsomhet er gitt ved dets bidrag til samlet verdiskaping utover det en ville ha fått ved beste alternative anvendelse av de ressurser som prosjektet legger beslag på. Når den samfunnsøkonomiske lønnsomheten defineres i forhold til alternativ bruk av ressursene, blir lønnsomheten avhengig av hvordan en spesifiserer den alternative ressursbruken. Prinsipielt burde sammenligningen være i forhold til beste alternative anvendelse. I praksis vil imidlertid sammenligningsgrunnlaget vanligvis være gitt ved en realistisk framskrivning av eksisterende ressursbruk over det tidsintervallet som prosjektet blir vurdert for. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av OL i Oslo i 2022 er dermed gitt ved den samfunnsøkonomiske merverdien ressursene som går med i OL-prosjektet vil generere for Norge sammenlignet med alternativet som vil være situasjonen uten OL i Oslo i 2022.

For prosjekter som strekker seg ut i tid, måles den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved netto nåverdi. Den fremkommer ved å summere fremtidige samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadskomponenter diskontert ned til et gitt referansetidspunkt, i dette tilfellet 2013, med en rente som reflekterer den samfunnsøkonomiske avkastning på prosjekter med

sammenlignbar risiko. En positiv netto nåverdi betyr at prosjektets samfunnsøkonomiske avkastning er høyere enn avkastningen i den beste alternative anvendelsen av de ressursene som inngår. I dette tilfelle er det naturlig å benytte ressursbruk og verdiskaping i Norge uten vinter-OL i Oslo i 2022 som referansealternativ og sammenligningsgrunnlag

Etter som nytte- og kostnadsendringer knyttet til OL-prosjektet er gitt ved endringer i forhold til referansealternativet, får OL-prosjektet karakter av et differanseprosjekt. Det sier seg da selv at utformingen av referansealternativet blir svært viktig for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjektet. Et minimumskrav til referansealternativet er at det opprettholder uendret behovstilfredsstillelse for den perioden analysen dekker. Med en analyseperiode på 40 år vil forventet befolkningsvekst alene nødvendiggjøre en oppgradering i referansealternativet når det gjelder kapasitet og funksjonalitet vedrørende grunnleggende infrastruktur som understøtter lokaltransport og andre samfunnskritiske tjenester.

2.1 Samfunnsøkonomiske kostnader

Det samfunnsøkonomiske kostnadsbegrepet er en alternativkostnad. Den uttrykker den verdiskaping som samfunnet går glipp av ved å benytte ressurser til et gitt formål. I dette tilfellet vil det si den verdiskaping som samfunnet går glipp av ved at OL i Oslo i 2022 fører til at ressurser blir trukket bort fra virksomhet i referansealternativet. I velfungerende markeder vil markedsprisene avspeile ressursenes alternativkostnad, men som følge av beskatning og andre markedsforstyrrelser er sammenhengen mellom markedspriser og alternativkostnader imidlertid mer komplisert. Ethvert skattesystem bidrar til at det ikke er fullt samsvar mellom markedspriser og ressursenes alternativverdi.

Planlagte investeringer som ligger i referansealternativet kan dessuten bli framskyndet i tilfelle av et OL i 2022, og idrettsanlegg som er planlagt lagt til andre steder, kan bli flyttet til Oslo-regionen. Slik flytting av prosjekter i tid og i rom i forhold til referansealternativet vil imidlertid medføre relativt begrensede kostnader. Ved framskyndelse i tid vil det påløpe en rentekostnad som må belastes OL-prosjektet ved at investering og vedlikehold må finansieres tidligere enn planlagt. Utover dette må etterbruksverdien forventes å være lavere sammenlignet med de prosjekter som blir skjøvet bakover i køen. I tillegg kan det være at idrettsanleggene som blir realisert i OL, ikke ville vært de samme, eller ville blitt realisert andre steder, hvis de var planlagt uten føringene fra OL-prosjektet. Også disse OL-anleggene må antas å ha en lavere etterbruksverdi enn om de var planlagt uten slike bindinger. Resonnementet bygger på at investeringer i idrettsanlegg i utgangspunktet er prioritert på grunnlag av nytte-kostnad analyse slik at reduksjonen i etterbruksverdi blir en kostnad knyttet til relokaliseringen. Når det gjelder OL i Oslo i 2022, må likevel den samfunnsøkonomiske kostnaden som følge av omrokking av idrettsanlegg anses som beskjedent.

I velfungerende markeder vil markedsprisene representere ressursenes verdi i referansealternativet slik at de markedsbestemte kostnadene vil være i samsvar med alternativkostnaden. Dersom lønns- og skatteforhold er de samme i OL-prosjektet som i de sektorer som ressursene trekkes bort fra, vil de skattemessige konsekvenser av denne reallokeringen av arbeidskraft og andre ressurser bli nøytralisert. I slike tilfeller bør det offentlige regne lønnskostnadene på samme måte som en privat arbeidsgiver, dvs. all arbeidskraft trekkes fra privat produksjon og arbeidstilbudet er eksogent gitt.

2.2 Det samfunnsøkonomiske inntektsbegrepet

Verdien av en tjeneste er brukernes betalingsvillighet for tjenesten målt i penger. I de tilfeller tjenesten omsettes i et marked, vil markedsprisen uttrykke betalingsvilligheten. Dersom den varierer mellom kjøperne, vil markedsprisen reflektere betalingsvilligheten til den marginale kjøperen. Når alle betaler samme pris, vil mange ha en betalingsvillighet som er høyere enn markedsprisen slik at de får et nytteoverskudd som blir kalt konsumentoverskudd. Dette innebærer at f.eks. billettinntektene fra OL vil være et minimumsanslag for tilskuernes verdsetting fordi mange vil ha en betalingsvillighet som er høyere enn billettprisen. Dette konsumentoverskuddet blir ikke fanget opp av billettinntektene, slik at den kommersielle lønnsomheten i dette tilfellet undervurderer den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

Noen effekter av OL er imidlertid av en slik art at verdisetningen ikke kan avleses fra markedspriser. Det gjelder tjenester og goder der det er umulig eller svært kostbart å innkreve betaling fra publikum, fordi det er vanskelig å håndheve en eksklusiv adgang. Betalingsvilligheten for slike tjenester kan derfor ikke realiseres som markedsinntekt. Den må derfor anslås på en annen måte. For slike effekter som ikke lar seg tallfeste på en objektiv måte, er det vanlig med en kvalitativ vurdering av deres betydning for prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Det vil også bli gjort i den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalysen av Oslo2022.

2.3 Krevende å utarbeide et realistisk referansealternativ

Referansealternativet skal beskrive forhold og utviklingsbaner som virkningene av OL i Oslo i 2022 skal sammenliknes med. Når virkningene skal analyseres over en periode på 40 år, kan ikke sammenlikningsgrunnet være slik Oslo og Oslo-regionen er i dag. Spesielt gjelder det fordi befolkningsveksten, som er den helt sentrale faktoren bak nye infrastrukturinvesteringer, er spesielt sterk i Oslo. Folketallet i Oslo er i dag i overkant av 600 000. Det forventes å øke med rundt regnet 100 000 fram til 2022 da OL skal finne sted, og med

ytterligere 100 000 fram mot 2040 som også ligger godt innenfor analyseperioden for de samfunnsøkonomiske vurderingene av et slikt arrangement.²

Ifølge Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomisk analyse (2005) skal referansealternativet kun inneholde igangsatte investeringer og investeringstiltak som det er bevilget midler til. Det gir imidlertid ikke et tilstrekkelig realistisk referansealternativ som virkningene av OL i 2022 kan sammenlignes med.

Finansdepartementets retningslinjer åpner imidlertid for at referansealternativet ikke skal «bli dårligere enn på beslutningstidspunktet» (se også Concept, 2010), dvs. at referansealternativet skal kunne holde samme tjenestenivå over analyseperioden. I analysen legges dette til grunn for grunnleggende infrastrukturinvesteringer. Det betyr at investeringer i nytt delvis automatisert signalanlegg for t-banen og flere t-banevogner ville blitt lagt til referansealternativet selv om kvalitetssikringsgruppen var kommet til at disse investeringene var nødvendige for å gjennomføre OL i 2022. De ville uansett vært ansett som helt nødvendige for å opprettholde samme tjenestenivå i kollektivtransporten i Oslo gitt befolkningsveksten som forventes i perioden.

Noe av de samme resonnementene kunne vært anvendt for investeringer i idrettsanlegg, hvor Oslo i utgangspunktet har relativt lav dekning i forhold til folketallet sammenliknet med landsgjennomsnittet. Vi har imidlertid holdt idrettsanleggene som bygges som følge av OL, utenfor referansealternativet fordi de ikke er å anse som grunnleggende infrastrukturinvesteringer. Avslutningsvis vurderes imidlertid hvor sensitive resultatene i den samfunnsøkonomiske analysen er for at referansealternativet endres til også å inneholde idrettsanleggene som planlegges bygd for OL i Oslo i 2022.

Analysen legger dessuten til grunn at referansealternativet generelt vil inneholde krav om at investeringer i bygg og anlegg skjer i samsvar med standarder som oppfyller høye krav til energibruk og miljø. I referansealternativet inngår også at Vinter-OL i 2022 vil bli arrangert et annet sted hvis Oslo ikke skal arrangere lekene.

3 Budsjettet for OL i Oslo i samfunnsøkonomisk perspektiv

I det følgende gjennomgås budsjettet for OL i Oslo i 2022 for å fastsette samfunnsøkonomiske verdier på de ulike kostnads- og inntektspostene. Drøftingen og tallfestingen gjøres med referanse til at OL gjennomføres basert på lokaliseringalternativet Økern-Lillehammer. Resonnementene er de samme for alternativet med Kjelsrud-Lillehammer, selv om tallene blir litt forskjellige for de to lokaliseringalternativene. Netto offentlig tilskudd er som allerede nevnt estimert til 21 660 millioner kroner i faste 2012-priser for Økernalternativet. For Kjelsrudalternativet er de estimert til 24 530 millioner kroner.

² Alternativet med middels forventninger til fruktbarhet, levealder, innenlandske flyttinger og innvandring i SSB *Befolkningsframskrivninger 2012-2100*.

3.1 OLs betydning for aktivitetsnivået i Oslo-regionen

Et sentralt element i den samfunnsøkonomiske analysen er å vurdere alternativverdien til ressursene som settes inn for å gjennomføre OL. Mye av denne ressursinnsatsen er arbeid, og arbeidskraftens alternativverdi avhenger sterkt av konjunktursituasjonen og hvordan OL påvirker aktivitetsnivået i Oslo-regionen.

I analysen legges til grunn at Vinter-OL i Oslo i 2022 vil bli tilrettelagt og gjennomført innenfor rammen av en normalkonjunktur. Det legges videre til grunn at OL er å regne som et forholdsvis lite prosjekt i forhold til de samlede økonomiske aktivitetene i Oslo-regionen. Investeringer i bygg og anlegg i forbindelse med OL er budsjettert til 12 milliarder kroner, og disse investeringene vil finne sted over 4-5 år. Det betyr en gjennomsnittlig årlig investeringskostnad på i underkant av 3 milliarder kroner i den aktuelle perioden. Det må sammenliknes med at de årlige investeringene i realkapital ifølge fylkesfordelt nasjonalregnskap var nesten 60 milliarder kroner i Oslo i 2010 og rundt 90 milliarder kroner i Oslo og Akershus. Investeringene i forbindelse med OL er derfor ikke større enn at de ligger godt innenfor det som investeringsnivået i Oslo-regionen må forventes å kunne variere med fra et år til et annet. Det vil dessuten i god tid være kjent om OL i Oslo i 2022 blir en realitet. Derfor vil også annen økonomisk aktivitet tilpasse seg det som forventes. Følgelig vil OL neppe føre til at det samlede aktivitetsnivået i Oslo-regionen endres i nevneverdig grad sammenliknet med referansealternativet.

På denne bakgrunn har vi i analysen ikke funnet det nødvendig å vurdere i hvilken grad OL vil skape arbeidsplasser som besettes av personer som kommer fra ufrivillig ledighet, eller som på annen måte besettes av personer som ikke bidrar med tilsvarende verdiskaping i referansealternativet. Arbeidsinnsatsen som er nødvendig for å tilrettelegge og gjennomføre OL antas med andre ord å ha samme verdi som den vil ha om OL ikke blir arrangert i Oslo i 2022.³

3.2 Beskrivelser av samfunnsøkonomiske justeringer i budsjettet

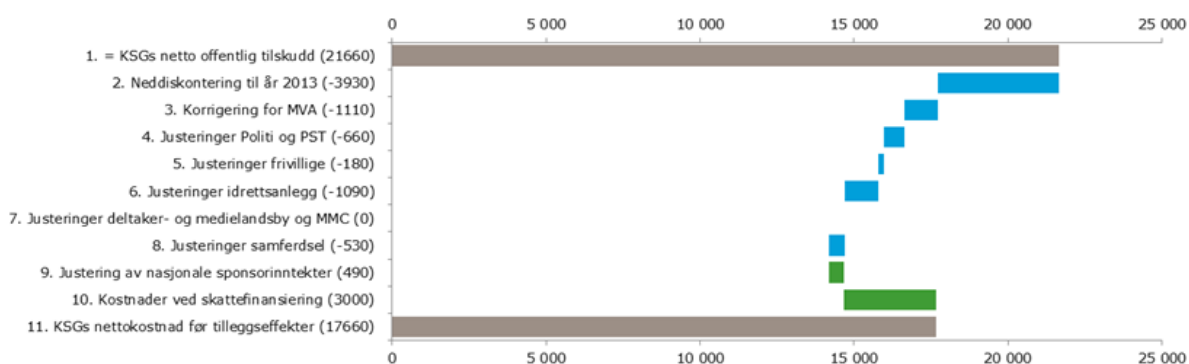
Den samfunnsøkonomiske analysen tar utgangspunkt i behovet for netto offentlig tilskudd, som er estimert til 21 660 millioner kroner for Økern-alternativet. Når dette budsjettet skal underkastes en samfunnsøkonomisk analyse, er oppgaven å vurdere 1) alternativverdier for ressursinnsatsen, dvs. hva ressursene ville kostet av seg i referansealternativet, 2) om og i hvilken grad kostnads- og inntektsposter i budsjettet bør anses for å være en del av referansealternativet, og 3) om det er etterbruksverdier knyttet til noen av investeringene

³ Dette skiller seg fra den økonomiske konteksten for vurderingene i den samfunnsøkonomiske analysen av søknaden om Vinter-OL i Tromsø i 2018. Mens OL er et forholdsvis lite prosjekt sett i forhold til den samlede økonomien i Oslo-regionen, ville det vært et forholdsvis stort prosjekt i Tromsø-regionen. Derfor ble det antatt at OL i Tromsø ville skape arbeidsplasser som i noen grad ble besatt av personer som ville vært ufrivillig arbeidsledige i referansealternativet, og også ved å rekruttere utlendinger som ikke ville bidratt til verdiskaping i Norge i referansealternativet (Andersen et al., 2008; Pedersen, 2008).

og utstyrsanskaffelsene i forbindelse med OL som ikke kan sies å være en del av referansealternativet.

Denne gjennomgangen konkluderer med at Vinter-OL i Oslo i 2022 ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt før det vurderes om OL er opphav til virkninger som ikke reflekteres i budsjettet. Netto samfunnsøkonomisk kostnad før eventuelle tilleggseffekter er 17 660 millioner kroner målt i nåverdi i 2013.⁴

Figur 1 viser de stegvise justeringene av netto offentlig tilskudd (linje 1) for å komme fram til netto samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggseffekter (linje 11). Vurderingene som ligger til grunn for disse justeringene, er nærmere beskrevet i det følgende. Tilleggseffekter, dvs. samfunnsøkonomiske virkninger som ikke fremkommer i gjennomgangen av de enkelte postene i budsjettet for OL, drøftes i kap. 4.



Figur 1: Fra netto offentlig tilskudd i faste priser til nåverdien av netto samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggseffekter. 2012-priser med basisår 2013

3.2.1 Nåverdiberegning

Det første steget i den samfunnsøkonomiske analysen er å ta hensyn til at utgifter og inntekter i forbindelse med OL fordeler seg utover i tid, og at en krone i dag er mer verdt enn en krone i fremtiden, selv når de måles i faste priser. Verdien av de ulike budsjettpostene beregnes derfor til ett basisår. 2013 er valgt som basisår, og nåverdien er beregnet ved å bruke en diskonteringsrate på 4 %.⁵ Nåverdien av netto offentlig tilskudd er beregnet til 17 730 millioner kroner. Dette er vist som første korreksjonsfaktor på 3 930 millioner kroner i linje 2 i Figur 1.

⁴ Netto offentlig tilskudd for Kjelsrud-alternativet er anslått til 24 530 millioner kroner, som målt i nåverdi i 2013 representerer en netto samfunnsøkonomisk kostnad på 19 850 millioner kroner.

⁵ 4 % er den diskonteringsraten som i henhold til NOU 2012:16 skal brukes på offentlige prosjekter med normal risiko.

3.2.2 Korrigering for merverdiavgift

I tråd med gjeldende retningslinjer for samfunnsøkonomisk analyse av store offentlige investeringer (Finansdepartementet, 2005) er merverdiavgiften som inngår i netto offentlig tilskudd tatt ut i den samfunnsøkonomiske analysen. Det reduserer samfunnsøkonomisk nettokostnad med 1 110 millioner kroner (linje 3).

3.2.3 Gjennomføringskostnader

Gjennomføringskostnader i budsjettet er kostnader knyttet til bl.a. seremonier og kultur, ansatte og frivillige, arenautrustning og provisorier, drift av bygninger og anlegg, inventar i bygninger, sikkerhet, ansatte og frivillige med mer. Budsjettposten inneholder også leiekostnadene som må betales private for å bygge landsbyene og mediesenteret slik at disse kan benyttes til OL. Disse postene er trukket ut her og går gjennom i kap. 3.2.5 ved gjennomgang av investeringene i landsbyene og mediesenteret. Gjennomføringskostnadene eksklusive leie for OL i Oslo i 2022 er estimert til 14 950 millioner kroner.

Disse gjennomføringskostnadene er i all hovedsak kostnader som er utløst av OL, og de fremkommer som markedspriser. De er derfor å anse som kostnader i samfunnsøkonomisk forstand med to unntak.

Det ene av disse gjelder *Kostnader til sikkerhet og beredskap*. Kostnadene for at OL skal kunne ha nødvendig sikkerhetsberedskap er anslått til 1 550 millioner kroner. Disse kostnadene er delvis anskaffelser, som vil ha en verdi også i årene etter 2022. I en uttalelse fra Politidirektoratet til kvalitetssikringen heter det at «*kjøretøyer som skal uniformeres og kjøretøy som benyttes som sivile utrykningskjøretøy vil kunne få en etterbruk etter OL i alle landets politidistrikter, og hovedtyngden av disse kjøretøyene blir en langsiktig investering gjennom de vanlige budsjetteringslinjene, kanskje med noe økning i disse budsjettene før OL*».

I analysen legges disse sikkerhetsvurderingene til grunn. Det betyr at kostnader for sikkerhet delvis kan anses som kostnader som uansett ville kommet, men som blir framskyndet pga. OL. Anskaffelseskostnader som nevnt over, er derfor lagt i referansealternativet. Men det er antatt at det er en merkostnad ved å framskynde disse kostnadene som må tilskrives OL. Som et anslag er framskyndelsen satt til 5 år. Det reduserer kostnaden slik den ligger i budsjettet med 660 millioner kroner (linje 4 i Figur 1), slik at kostnaden til sikkerhet og beredskap i samfunnsøkonomisk forstand settes til 890 millioner kroner. Framskyndelsen av disse investeringene betyr at statens bevilgninger til sikkerhets- og beredskapsformål i årene etter 2022 vil bli lavere enn hva de ville vært uten OL i Oslo i 2022.

Det andre unntaket gjelder *Kostnader for frivillige*. For frivillige som mobiliseres til OL er det tatt hensyn til alternativverdien av deres innsats. For frivillige som tar ulønnet permisjon, antas alternativverdien å være større enn verdien av deres innsats som frivillige i Vinter-OL,

slik at det påløper en netto samfunnsøkonomisk kostnad som svarer til skattene som ville blitt betalt hvis de i stedet var i arbeid. Denne kostnaden er også beregnet i den samfunnsøkonomiske analysen i forbindelse med søknaden, og det er ingen grunn til å endre måten denne kostnaden beregnes på. Den samfunnsøkonomiske merkostnaden ved bruk av frivillige anslås til 100 millioner kroner.

Det bør imidlertid også tas hensyn til at de frivillige opplever nytte ved å være frivillig som overstiger hva de forsaker ved å yte frivillig innsats i forbindelse med OL. Denne nytten er for enkelhets skyld anslått å ha en verdi som svarer til kostnadene som er satt av i OL-budsjettet til utstyr, bekledning, opplæring og bevertning for de frivillige. Det utgjør 280 millioner kroner.

Netto justering for å estimere den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til de frivilliges innsats, innebærer at kostnadene reduseres med 180 millioner kroner (linje 5 i Figur 1).

3.2.4 Investeringer i idrettsanlegg

Sportsarenaene som bygges som følge av OL er, som allerede nevnt, holdt utenfor referansealternativet fordi idrettsanlegg ikke anses som grunnleggende infrastruktur, hvor dagens tjenestenivå forutsettes opprettholdt i referansealternativet. Investeringskostnadene knyttet til idrettsanlegg i forbindelse med OL er estimert til 3 670 millioner kroner.

I den samfunnsøkonomiske analysen er alle investeringer i form av provisorier og mindre oppgraderinger av eksisterende anlegg å regne for kostnader som i sin helhet utløses av OL i Oslo i 2022. De anses heller ikke for å ha en etterbruksverdi som det bør tas spesielt hensyn til.

Når det gjelder investeringer i nye idrettsanlegg, tas det i den samfunnsøkonomiske analysen for det ene hensyn til at anleggene i noen grad forutsettes finansiert med tippemidler. I søknaden fra Oslo kommune og Norges Idrettsforbund er det lagt til grunn at 11,1 % av investeringskostnadene i idrettsanleggene skal finansieres over tippemidlene som allokteres idretten. Det svarer til 410 millioner kroner. Disse midlene ville uansett vært allokert idrettsanlegg, og må derfor forstås som å være en del av referansealternativet. Gitt den geografiske fordelingen av idrettsanlegg i Norge, er det dessuten stor sannsynlighet for at størstedelen av disse tippemidlene ville blitt anvendt på idrettsanlegg i Oslo også i referansealternativet. I referansealternativet ville det imidlertid neppe blitt bygd så mange ishaller, og anleggene ville ventelig hatt en større geografisk spredning enn det som det er lagt opp til i Oslo2022. Dette avviket fra det som ville vært en optimal prioritering av idrettsanlegg i referansealternativet, har en samfunnsøkonomisk kostnad, som sjablonmessig anslås til 50 millioner kroner. Tippemiddelfinansiering betyr dermed at kostnadene for å investere i idrettsanlegg kan reduseres med 360 millioner kroner i den samfunnsøkonomiske analysen, altså noe mindre enn det beløpet som stilles til rådighet fra tippemidlene.

Det andre det må tas hensyn til, er hvorvidt de nye idrettsanleggene som bygges for OL, også har en positiv etterbruksverdi. I analysen legges det til grunn at den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til idrettsanleggene må ta hensyn til at de skal være i drift i 40 år og dessuten vedlikeholdes slik at de representerer et hensiktsmessig tilbud i hele denne perioden. Til fratrekk for denne bruttokostnaden, kommer anleggenes positive etterbruksverdi uttrykt ved befolkningens villighet til å betale for å ta dem i bruk.

I den konkrete utregningen av samfunnsøkonomiske verdier for idrettsanleggene i forbindelse med OL i Oslo, er korrigeringen av investeringskostnadene for tippemiddel-finansiering gjort prosentvis likt på alle de nye anleggene. Som nærmere redegjort for i avsnitt V.1 i vedlegg til denne rapporten, forventes det at betalingsvilligheten for flerbrukshallen på Stubberud overstiger det som kreves for at drifts- og vedlikeholdskostnader etter 2022 skal bli dekket, slik at flerbrukshallen ikke får noen netto kostnad i den samfunnsøkonomiske analysen. Betalingsvilligheten er estimert til minimum 680 millioner kroner utover det som er nødvendig for å dekke kostnader til drift og vedlikehold. De øvrige idrettsanlegg forventes å ha en kommersiell etterbruksverdi som dekker de samlede drifts- og vedlikeholdskostnadene for at alle de nye anleggene skal kunne være i bruk i 40 år. Den samfunnsøkonomiske kostnaden for disse blir dermed investeringskostnaden i budsjettet korrigert for andelen som finansieres med tippemidler.

Alt i alt betyr dette at investeringskostnaden for idrettsanlegg må reduseres med 1 090 millioner kroner (linje 6 i Figur 1), slik at den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til nye idrettsanlegg estimeres til 2 580 millioner kroner.

3.2.5 Kostnader til deltakerlandsby og mediasenter

Oslo2022 legger opp til at det bygges deltakerlandsby og mediasenter som skal tas i bruk i forbindelse med OL, men som avhendes i ettertid. Kostnader til deltakerlandsby og mediasenter for OL blir med andre ord differansen mellom investeringskostnader og bygningsmassens salgsv verdi.

Investeringskostnadene for deltakerlandsby og mediasenter er beregnet ved å legge sammen antatte markedsverdier for kostnader til kjøp av tomt, tomteklargjøringskostnader og kostnadene ved oppføring av bygningene. Til sammen er dette estimert til 8 860 millioner kroner. I tillegg kommer kostnader til drift og inventar i OL-perioden, som er tatt med som en del av gjennomføringskostnadene i kap. 3.2.3. Det er også anslått hva salgsv verdien for denne bygningsmassen forventes å være i etterkant av OL når markedspriser legges til grunn. Salgsv verdien er anslått til 6 330 millioner kroner, slik at kostnadene til deltakerlandsby og mediasenter som er belastet OL-budsjettet, er 2 530 millioner kroner.

Det er i alt om lag 1 300 nye boenheter og litt over 80 000 kvadratmeter med servicearealer samt ca. 30 000 kvadratmeter med parkeringsplasser som vil bli lansert på markedet som en følge av OL. I gjennomsnitt bygges det om lag 2 500 leiligheter i året i Oslo, mens

gjennomsnittet for andre bygg enn bolig er om lag 400 000 kvadratmeter.⁶ Det er imidlertid store variasjoner i antall nye boenheter som tilføres markedet fra år til år, og hva som vil komme nytt som følge av OL, vil i tilfelle være godt kjent for alle aktører lang tid i forveien. Dermed er det lite sannsynlig at bygningsmassen som OL er opphav til, vil komme i tillegg til hva som vil bli bygget i referansealternativet. Det samsvarer med drøftingen i kap. 3.1 og innebærer at det er sannsynlig at markedet i Oslo vil kunne absorbere OL-byggene uten at prisene i boligmarkedet må presses nedover.

Gitt korrekte markedspriser for samlede investeringskostnader og forventet salgsverdi, gir denne fremgangsmåten for å beregne kostnader til deltakerlandsby og mediesenter et korrekt uttrykk for den samfunnsøkonomiske kostnaden som utløses av OL i Oslo i 2022. Når det kvalitetssikrede beløpet for kostnader til deltakerlandsby og mediesenter er den samme som kostnadene som skal med i den samfunnsøkonomiske analysen, er det ikke nødvendig å gjøre noen justeringer. Korreksjonen får en verdi på 0, som vist i linje 7 i Figur 1.

3.2.6 Investeringer i samferdsel

Gjennomgang av budsjettet for OL viser at de samlede investeringene i tilknytning til trafikk-avvikling er på 1 190 millioner kroner. I disse kostnadene er det ikke inkludert nytt delvis automatisert signalanlegg for t-banen og flere t-banetrokker slik Oslo2022 har gjort. Disse investeringene skal ikke være nødvendig for å gjennomføre OL i 2022, og om de var, måtte de i lys av forventet befolkningsvekst i Oslo-regionen i perioden anses som nødvendige for å opprettholde samme tjenestenivå på et grunnleggende infrastrukturiltak som kollektivtransport. Disse investeringene burde derfor uansett vært lagt til referansealternativet.

Det meste av kostnadene på samferdselsområdet i budsjettet er små tilpasninger med liten eller ingen etterbruksverdi, slik at kostnadene i den samfunnsøkonomiske analysen fullt ut kan regnes for utløst av at OL arrangeres i Oslo i 2022.

Det er imidlertid etterbruksverdier knyttet til variabel skilting, som åpner for fleksibel informasjonsformidling også i etterkant av OL, og som dermed vil bidra til mer effektiv trafikkflyt i fremtiden. De har også en viss karakter av grunnleggende infrastruktur. Det samme gjelder de planfrie kryssene ved Vinderen og Slemdal, som også har en klar etterbruksverdi, dels som følge av redusert ulykkesrisiko og dels som følge av bedre trafikkflyt. Etterbruksverdier i form av redusert ulykkesrisiko og bedre fremkommelighet knytter seg også til byggingen av separat gang og sykkelvei til Wyller.

Ingen av disse investeringene er prioritert slik at det kan forsvares å legge dem fullt ut i referansealternativet. De vurderes likevel som samfunnsøkonomisk lønnsomme og forventes følgelig å ville ha kommet ikke så mange årene etter et eventuelt OL. Det legges derfor til grunn at det er investeringer som ligger i referansealternativet, men som framskyndes pga.

⁶ Byggearealstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

OL. For å ha et beregningsmessig holdepunkt har vi lagt til grunn at disse investeringene i gjennomsnitt framskyndes med 5 år. Det reduserer kostnaden knyttet til disse investeringene i den samfunnsøkonomiske analysen med 530 millioner kroner, slik det er illustrert med linje 8 i Figur 1.

3.2.7 Inntekter

De viktigste enkeltpostene på inntektssiden i budsjettet for OL er billettinntekter, bidrag fra Top sponsorer, fra nasjonale sponsorer og inntekter fra TV-rettigheter. Disse inntektene, som altså ikke inneholder inntekter fra salg av bygningsmasse (kap. 3.2.5), er anslått til 5 720 millioner kroner.

De fleste av disse postene på inntektsbudsjettet er uttrykk for markedsverdier, som representerer nasjonal betalingsvillighet i den utstrekning kjøperne er norske borgere, og eksport av tjenester hvis det er utlendinger. I den grad det er tilfelle, er disse innbetalingene å anse som den samfunnsøkonomiske inntekten.

Det er to unntak fra dette. Det ene knytter seg til den samfunnsøkonomiske verdien for tilskuerne. Billettinntekter er et minsteanslag for publikums betalingsvillighet for OL og PL. De fanger ikke opp nytteoverskuddet for dem som har høyere betalingsvillighet enn billettprisen. Det er i forbindelse med denne analysen ikke forsøkt å anslå hvor stort dette konsumentoverskuddet er. Men momentet med et slikt sannsynlig konsumentoverskudd inngår i drøftingen av «Gode opplevelser» (kap. 4.2.1). «Gode opplevelser», eller OL som folkefest, er antatt å være en viktig tilleggseffekt av OL i Oslo i 2022, men en effekt som det ikke er forsvarlig å tallfeste.

Det andre unntaket knytter seg til den samfunnsøkonomiske gevinsten av inntekter fra nasjonale sponsorer. Det er usannsynlig at alle nasjonale sponsorinntekter som det budsjetteres med, kan forventes å være «friske midler» som blir utløst av at OL arrangeres i Oslo. Et arrangement som OL vil mest sannsynlig få så stor oppmerksomhet at midler som sponsorer uansett ville satt av for idretts- og kulturformål, i stedet kanaliseres som støtte for OL. I den grad dette skjer, er nasjonale sponsorinntekter i budsjettet inntekter som fortrenger sponsorstøtte som ellers ville vært gitt til andre formål. Hele potten av nasjonale sponsorinntekter kan derfor ikke betraktes som inntekt for OL i Oslo i 2022 i samfunnsøkonomisk forstand. Sponsormarkedet er kort beskrevet i avsnitt V.2 i vedlegg til denne rapporten og ligger til grunn for å anta at halvparten av midlene det budsjetteres med også må forventes å være tilgjengelig for andre idretts- og kulturformål i referansealternativet. Det reduserer inntektssiden i forbindelse med OL med 490 millioner kroner, noe som øker den samfunnsøkonomiske nettokostnaden tilsvarende slik det er illustrert med linje 9 i Figur 1.

3.2.8 Samfunnsøkonomiske kostnader ved skattefinansiering

Skatt må kreves inn for å finansiere offentlige utgifter, og skatter har en negativ effekt på allokeringen av ressurser i samfunnet. Skattefinansiering har med andre ord en samfunnsøkonomisk kostnad. Denne kostnaden er for Norge anslått til 20 øre pr. skattekrone. For OL i Oslo er denne skattefinansieringskostnaden beregnet til 3 000 millioner kroner. Dette er vist som en økning av netto samfunnsøkonomisk kostnad med linje 10 i Figur 1.

3.2.9 Samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggseffekter

Denne gjennomgangen av budsjettet viser at det å arrangere Vinter-OL i Oslo har en forventet netto samfunnsøkonomisk kostnad som har en nåverdi i 2013 på 17 660 millioner kroner. Dette er før det vurderes hvilke effekter OL er opphav til som ikke reflekteres i budsjettet.

Estimatene som gjøres for å få oversikt over kostnader og inntekter fram i tid, er selvsagt beheftet med usikkerhet. Tallene som er presentert i kap. 3, er forventningsverdier. I rapporten som ble overlevert oppdragsgiver (DNV GL, 2013) er estimatusikkerhet og hendelsesusikkerhet grundig vurdert. Estimatene som presenteres viser at netto samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggseffekter med 70 % konfidensintervall har en nåverdi i 2013 mellom 14 330 og 21 080 millioner kroner.

4 Tilleggseffekter

En samfunnsøkonomisk analyse av et prosjekt som OL i Oslo må i tillegg til gjennomgangen av selve budsjettet for å gjennomføre det, også rette oppmerksomhet på virkninger av et slikt arrangement som ikke blir reflektert i kostnads- og inntektsposter som inngår i budsjettet. I søknaden har Oslo2022 omtalt dette som eksterne effekter. Men mange av effektene som vurderes, kan ikke sies å være «eksterne» i økonomisk forstand. I denne analysen omtales de derfor som tilleggseffekter.

I samsvar med innarbeidet praksis skiller det i analysen mellom to typer tilleggseffekter: Tilleggseffekter som det er faglig grunnlag for å tallfeste, og tilleggseffekter som i hovedsak må gis en kvalitativ beskrivelse. I den samfunnsøkonomiske analysen er det som beskrives verbalt, ikke å forstå som noe som er mindre betydningsfullt enn det som tallfestes.

Det er viktig å ha gode teoretiske eller empiriske holdepunkter for å godtgjøre forekomsten av slike tilleggseffekter. Poenget er å fange inn virkninger som OL genuint er opphav til, og som altså ikke ville funnet sted i referansealternativet. Den første studien av de økonomiske virkningene av å arrangere OL ble foretatt etter Montréal i 1976 (Itton, 1978). Etter dette har det blitt foretatt mange ulike analyser og studier på de økonomiske effektene av store idrettsarrangement. Faglitteraturen har hevdet at når de samfunnsøkonomiske virkningene av store idrettsarrangement studeres i ettertid, viser det seg som oftest at virkningene er av

langt mindre omfang enn det som ofte ble trukket fram i forkant før man forpliktet seg til å gjennomføre arrangementet (Matheson, 2002).

4.1 Tallfestede tilleggseffekter

Oslo2022 tallfester fem ulike typer tilleggseffekter av OL:

1. Økt turisme
2. Økt fysisk aktivitet, bedret helse og livskvalitet
3. Flere idrettsanlegg
4. Økt kapasitet samferdsel
5. Etterbruk sikkerhetsutstyr

Oslo2022 mener det er et empirisk grunnlag basert på Lillehammer 1994 som kan tilsa at det følger positive næringslivseffekter av OL i form av noe økt turisme. Denne tilleggseffekten drøftes nærmere senere.

Analysen som presenteres i denne rapporten, deler ikke vurderingen til Oslo2022 om virkninger av *Økt fysisk aktivitet, bedret helse og livskvalitet* som følge av OL. Det er for det første ingen grunn til å forvente at en slik tilleggseffekt skal følge direkte av å arrangere OL. Derimot kan det ikke utelukkes at OL-arrangementet mer indirekte kan ha virkninger som kan gi positive helseeffekter. Det er imidlertid ikke faglig forsvarlig å forsøke å tallfeste hvor store de kan forventes å være. De mulige virkningene av OL på dette området inkluderes derfor i denne analysen ved å drøfte dem som en tilleggseffekt som ikke tallfestes.

Når det gjelder de øvrige tilleggseffektene som Oslo2022 har tallfestet, er det i denne analysen tatt hensyn til dem på en litt annen måte enn det som er gjort i den samfunnsøkonomiske analysen som følger søknaden. I stedet for å vurdere effekter av samferdselsinvesteringer og anskaffelse av utstyr i tilknytning til sikkerhets- og beredskapsarbeidet som tilleggseffekter av OL, er det i denne rapporten tatt hensyn til slike virkninger i gjennomgangen av budsjettet (kap. 3.2.6 og kap. 3.2.3). Når det gjelder den samfunnsøkonomiske verdien av flere idrettsanlegg, er det tatt hensyn til i denne rapporten ved at kommersielle etterbruksverdier av idrettsanlegg er kalkulert inn i gjennomgangen av budsjettet (kap. 3.2.4), mens idrettsanleggenes verdi som fellesgode, som ikke behandles eksplisitt i søknaden, trekkes inn som en tilleggseffekt som ikke tallfestes.

4.1.1 Næringslivseffekter

Eventuelle næringslivseffekter av OL må først og fremst forventes å kunne gjøre seg gjeldende for reiseliv, som omfatter et bredt spekter av ulike typer næringsvirksomhet, som hoteller, restauranter, transport, varehandel og spesielt turistrettede aktiviteter.

I søknaden om statsgaranti fremhever Oslo2022 at antall hotellovernattinger for utlendinger i Norge synes å ha en utvikling som tilsier at Lillehammer 1994 hadde en positiv effekt. Som nærmere beskrevet i avsnitt V.3 i vedlegg til denne rapporten, er det ikke mulig å spore tilsvarende utvikling i statistikken for utlendingers hotellovernattinger i de andre nordiske landene i denne perioden. Det sannsynliggjør en slik effekt av Lillehammer 1994. Effekten er ikke varig, noe som heller ikke er dokumentert for andre Vinter-OL etter 1994 (Fourie og Santano-Gallego, 2011). En midlertidig effekt må det imidlertid være i forbindelse med selve arrangementet. Spørsmålet er hvor stor den eventuelt er, og hvor lenge den varer.

Ulike fremgangsmåter kan velges for å illustrere størrelsen på denne effekten. Oslo2022 har valgt å anta at effekten av OL i Oslo i 2022 ikke vil være like sterk som statistikken for utlendingers hotellovernattinger i Norge i etterkant av Lillehammer 1994. Det gir et forsiktig anslag. På den annen side har Oslo2022 med referanse til overnattingsstatistikker for årene etter Lillehammer 1994, også antatt at nordmenn i samme periode i større grad vil velge destinasjoner i Norge som reisemål. Det er mer diskutabelt fordi det er liten grunn til å forvente at OL skal ha en slik effekt, og fordi mange andre forhold må trekkes inn for å vurdere eventuell effekt av OL. Samlet sett er imidlertid den forventede overnattingsveksten som Oslo2022 legger til grunn for sin analyse, satt på et nivå som antas å være forsvarlig.

Verdien av denne turismeeffekten på norsk næringsliv har Oslo2022 beregnet ved å ta utgangspunkt i lønn og fortjenestemarginer i næringene servering/overnatting, transport og varehandel. Oslo2022 har dessuten i tråd med Pedersen (2008) lagt inn beregninger hvor den samfunnsøkonomiske verdien av arbeid tar hensyn til arbeidsinnsats fra utlendinger og ufrivillig ledige i tillegg til dem som rekrutteres fra annen sysselsetting i Norge. I kap. 3.1 er det antatt at det ikke er riktig å gjøre slike korreksjoner i den samfunnsøkonomiske gjennomgangen av budsjettet for OL i Oslo. Men hotell- og restaurantnæringen sysselsetter mange utlendinger, og er dessuten en arbeidsstokk med representanter for de fleste etniske grupperinger i Norge. Ytterligere vekst innenfor disse næringsområdene betyr derfor at det er rimelig å anta at det vil kunne rekrutteres fra minoritetsgrupperinger med høyere arbeidsledighet enn gjennomsnittet i Norge, og dessuten flere utlendinger. Denne fremgangsmåten synes med andre ord tilforlatelig akkurat i denne sammenheng. Selv om det åpenbart er flere måter verdien av denne tilleggseffekten kan beregnes på, og det ikke er mulig å tallfeste en eksakt størrelse, er det forsvarlig å anta at verdien av denne tilleggseffekten må ligge i den størrelsesorden som Oslo2022 har anslått, dvs. en nåverdi på i overkant av 1,7 milliarder 2012-kroner i 2013.

4.2 Tilleggseffekter som ikke tallfestes

OL kan, som nevnt, også forventes å ha virkninger som har betydning i samfunnsøkonomisk forstand, men som det ikke er forsvarlig å tallfeste. Slike virkninger, som må begrunnes, hører med i en samfunnsøkonomisk vurdering av et slikt arrangement, og det må tas hensyn til dem før det konkluderes om OL i Oslo i 2022 er et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt

eller ikke. Det foreligger imidlertid ikke faglig forsvarlig metodikk for å vekke betydningen av forhold som lar seg tallfeste, og effekter som først og fremst må beskrives verbalt. Derfor er det Regjering og Storting som i siste instans må gjøre den samlede vurdering og konkludere.

For å begrunne denne typen tilleggseffekter, må mulige virkninger av OL begrunnes langs to dimensjoner. For det ene; virkningene som påberopes å følge av OL må gjøre seg gjeldende på områder som anses som viktige samfunnsanliggende. Dernest, OL må ha nevneverdig betydning på virkningene som påberopes. Dersom virkningene enten er på områder som har liten samfunnsmessig betydning, eller OL ikke har nevneverdig betydning for hvor store virkninger det er snakk om, er det liten grunn til å inkludere virkningene i analysen.

Samlet er det beregnet en samfunnsøkonomisk kostnad på om lag 15 900 millioner kroner før ikke-tallfestede tilleggseffekter vurderes. Analysen legger til grunn at 6 typer av tilleggseffekter, som ikke tallfestes, bør trekkes inn for å gjøre en helhetlig vurdering av OL i Oslo. Det gjelder:

1. Vinter-OL som folkefest
2. Økt fysisk aktivitet og helseeffekter
3. Idrettsanlegg som fellesressurs
4. Sikkerhet og beredskap
5. Miljøbelastning og naturinngrep
6. Opsjonsverdi av OL for andre

Oslo2022 har ikke fremhevet «Idrettsanlegg som fellesressurs» og «Opsjonsverdien av OL for andre» som separate tilleggseffekter, men har lagt til grunn at OL har langt flere ikke-tallfestede tilleggseffekter. I kap. 4.2.7 gis det en nærmere begrunnelse for hvorfor vi ikke har inkludert alle disse, i alt 10, påberopte tilleggseffektene i den samfunnsøkonomiske analysen av OL i Oslo.

4.2.1 Vinter-OL som folkefest

Mange har positive opplevelser og gode minner fra vinter-OL i Oslo 1952 og på Lillehammer i 1994. Med referanse til disse erfaringene framheves at også OL i Oslo i 2022 vil bli en folkefest som mange vil sette stor pris på. Gode opplevelser for befolkningen må anses som et viktig samfunnsanliggende som må kunne vektlegges, og denne effekten anses av mange som et viktig argument for å arrangere OL i Norge enda en gang.

Det er imidlertid uklart hvor stor verdi OL i Oslo i 2022 kan forventes å ha for den samlede befolkningens opplevelser av OL som en stor, nasjonal folkefest. Det er først og fremst arrangørstedet som opplever folkefesten på nært hold. Befolkningen i øvrige deler av landet vil stort sett se det hele på fjernsyn. Det er heller ikke noe unisont ønske om en slik folkefest, noe folkeavstemningen om OL i Oslo i 2022 blant velgerne i forbindelse med Stortingsvalget i 2013 viste: 53,5 % stemte «ja» til OL/PL, 43,6 % stemte «nei», mens 2,9 % stemte «blankt».

Resultatene fra skolevalget i Oslo viste noe større oppslutning om OL blant de unge: 58 % stemte «ja», mens 33 % stemte «nei». Slike avstemninger sier imidlertid ikke noe om verdien av OL som folkefest. Da må vi vite hvor stor betalingsvillighet det er i befolkningen for at Norge skal påta seg å være vertskap for et slikt arrangement.

I forbindelse med Sommer-OL i London i 2012 ble det i 2004 gjort en spørreundersøkelse i London, Manchester og Glasgow om betalingsvilligheten i befolkningen for at Storbritannia skulle ta på seg dette arrangementet (Atkinson et al., 2008). Betalingsvilligheten var nesten dobbelt så høy i London som i de to andre byene. Den var likevel høy som landsgjennomsnitt: Omregnet til norske forhold svarer den til i overkant av 5 milliarder kroner målt i 2012-priser. Denne og andre undersøkelser er nærmere omtalt i avsnitt V.4 i vedlegg til denne rapporten.

Det er imidlertid uklart hva denne betalingsvilligheten egentlig uttrykker. I den grad betalingsvillighet er uttrykk for et ønske om OL for at en selv skal ha anledning til å være til stede og oppleve folkefesten, så er denne betalingsvilligheten langt på vei regnet inn i billettinntektene. I den grad betalingsvilligheten uttrykker et ønske om OL for å profilere Norge og norsk næringsliv, er dette tatt hensyn til i verdien som er satt på «Næringslivseffekter». Selv om det skulle være forsvarlig å overføre betalingsvilligheten som ble målt i Storbritannia på betalingsvilligheten for større idrettsarrangement i Norge, er det derfor uklart hvor mye som kan regnes som netto tilleggseffekter utover det som allerede er verdsatt i den samfunnsøkonomiske analysen. Det gjelder også når det tas hensyn til at verdien av OL for tilskuerne samlet sett må være større enn hva de betaler for sine billetter, dvs. at det er et konsumentoverskudd.

Solberg og Ulvnes (2012) har undersøkt nordmenns betalingsvillighet for tre sportsarrangement, deriblant Vinter-OL. Spørreundersøkelsen ble gjort i 2011 og viste at 71 % var for et Vinter-OL i Norge. Omtrent halvparten av dem som var for Vinter-OL var villig til å betale ekstra skatt for at Norge skulle gjennomføre lekene, mens den andre halvparten som var positive til Vinter-OL i Norge, ikke var villige til å betale noe ekstra skatt for å få det til. I gjennomsnitt var de med betalingsvillighet innstilt på å betale 895 2012-kroner i ekstra skatt for å få Vinter-OL til Norge. Dersom dette er representativt for den norske befolkningen, viser undersøkelsen at det er betalingsvillighet svarende til en nåverdi i 2013 på 1,3 milliarder kroner når det tas hensyn til forventet befolkningsvekst og reallønnsvekst fram mot 2022, gitt at betalingsvilligheten har en inntektselastisitet på 1. Villigheten til å betale ekstra skatt må antas å komme i tillegg til betalingsvilligheten som kommer til uttrykk gjennom kjøp av billetter når verdien av OL som folkefest skal vurderes.

Det er mange svakheter knyttet til metoden med betinget verdsetting som betyr at det er vanskelig å avdekke verdien av OL som folkefest. Det er derfor ikke forsvarlig å tallfeste hvor stor betalingsvilligheten for OL som folkefest er. Likevel er den ventelig betydelig, slik verdien av folkefesten også ble vurdert i forbindelse med et mulig Vinter-OL i Tromsø i 2018 (Andersen et al., 2008).

4.2.2 Økt fysisk aktivitet og helseeffekter

Helsetilstanden i befolkningen er åpenbart et forhold som er av stor samfunnsmessig betydning, og tiltak som bidrar til en bedring av folkehelsen har stor samfunnsøkonomisk verdi.

Oslo2022 hevder at OL er et tiltak som forårsaker slike positive virkninger på folkehelsen, og estimerer den samfunnsøkonomiske verdien av bedret folkehelse som følge av OL i Oslo i 2022 til 4,9 milliarder kroner. Oslo2022 anser denne beregningen for å være et lavt anslag.

Det er god grunn til å være kritisk til dette anslaget. Riktignok er det vel dokumentert at det er en positiv sammenheng mellom aktivitetsnivået i befolkningen og befolkningens helse-tilstand. Økt aktivitet gir en økning i det som omtales som kvalitetsjusterte leveår. Det er med andre ord en klar sammenheng mellom aktivitetsnivå og antall forventede leveår med god helse. Det er også bredt akseptert hva som er den samfunnsøkonomiske verdien av ett ekstra leveår med god helse. Gitt at man vet hvordan aktivitetsnivået endres i befolkningen, er det derfor mulig å beregne hvor stor samfunnsøkonomisk verdi denne aktivitetsøkningen har i form av bedret folkehelse.

Det springende punktet i argumentasjonen fra Oslo2022 er imidlertid hva som er sammenhengen mellom OL og varige endringer i aktivitetsnivået i befolkningen. Det foreligger ingen dokumentasjon på slike effekter etter Lillehammer 1994, eller for den saks skyld i etterkant av olympiske leker eller andre store idrettsarrangement i noen av de landene som har vært vertskap for slike. Det var mye oppmerksomhet på fakkelfstafett og andre mobiliseringstiltak i forbindelse med OL på Lillehammer. Men verken dette, eller det å være til stede og inspireres av hva som skjedde under selve arrangementet, synes å ha hatt noe varig effekt på aktivitetsnivået i den norske befolkningen. McCartney et al. (2010) konkluderer med, i en artikkel i det tidligere British Medical Journal (BMJ) hvor de har gjennomgått studier som har fokusert på større idrettsarrangement i årene 1978-2008, at foreliggende empiri verken indikerer klare negative eller positive helseeffekter av store idrettsarrangement. Det er derfor heller ikke grunn til å vente noen folkehelseeffekt som en direkte følge av å arrangere OL i Oslo i 2022.

Det er heller ikke grunn til å forvente at nye byrom og bedret tilgang til parker og grønt-områder som utvikles i forbindelse med OL i Oslo, vil ha nevneverdig effekt på aktivitetsnivået i den norske befolkning. Den mest sannsynlige sammenhengen mellom OL i Oslo i 2022 og aktivitetsnivået i befolkningen er indirekte og henger i tilfelle sammen med at OL bidrar til å redusere underdekningen på idrettshaller i Oslo. Dagens innendørs treningsfasiliteter er sprengt og befolkningsveksten er sterk. Selv om det er mulig å være fysisk aktiv uten å benytte innendørs treningsfasiliteter, kan underdekningen på anlegg i Oslo være så stor at nye haller i forbindelse med OL fører til at OL indirekte kan bidra til at flere blir fysisk aktive. Hvor mange flere som vil bli mer fysisk aktive, dvs. som går fra å være inaktive til å bli varig delvis aktive, eller fra delvis aktivitet til varig aktivitet, er det imidlertid umulig å si noe om. Men når den aksepterte verdien av ett ekstra kvalitetsjustert leveår er

anslått til 625 000 2012-kroner, og overgang fra inaktivitet til varig aktivitet gir en økning på 8 kvalitetsjusterte leveår for en 15-åring og 6 for en 45-åring, så vil selv forholdsvis små endringer i hvor mange som blir varig mer fysisk aktive, gi store samfunnsøkonomiske gevinster. Det er en slik regneøvelse Oslo2022 har gjort. Regneøvelsen illustrerer imidlertid først og fremst at det her kan være snakk om store samfunnsøkonomiske verdier, og ikke at det er samfunnsøkonomiske gevinster som kan forventes. Drøftingen illustrerer imidlertid også at disse potensielt store effektene i tilfelle kan oppfylles langt mer kostnadseffektivt ved at idrettsanlegg bygges uten at byggingen må koples til å gjennomføre et stort idrettsarrangement.

4.2.3 Idrettsanlegg som fellesgode

I den samfunnsøkonomiske analysen som presenteres i denne rapporten, er det regnet inn at idrettsanleggene har en positiv etterbruksverdi (kap. 3.2.4). I tillegg har idrettsanleggene også en samfunnsøkonomisk verdi som et fellesgode, som ikke er kalkulert inn i vurderingen av aktivitetsnivå og helseeffekter i foregående avsnitt, og som må antas å være av nevneverdig samfunnsmessig betydning. Denne verdien er ikke eksplisitt omtalt i søknaden fra Oslo2022.

Verdien av idrettsanlegg som fellesgode henger sammen med at de har en opsjonsverdi. Treningsfasiliteter blir mer tilgjengelige hvis man skulle ønske å ta dem i bruk. Dermed kan slik infrastruktur ha en verdi selv om man ikke selv har planer om å gjøre bruk av dem, fordi de har en verdi som valgmulighet. Idrettsanlegg har dessuten en verdi i den grad det verdsettes at det legges til rette for at idrettslag kan utøve sin aktivitet, og for at barn og unge kan gis positive utfoldelsesmuligheter.

Denne verdien kunne ventelig vært større dersom idrettsanleggene som følge av OL ikke var så sterkt preget av å være forbeholdt idrettsaktiviteter på is, spesielt siden de ikke er gitt en større geografisk spredning til f.eks. også å omfatte områder i Oslo Vest eller helt til Drammen.

Dersom bygging av idrettsanlegg i sin alminnelighet skal forsvares ut fra økonomiske resonnementer, må det være denne verdien av idrettsanlegg som fellesgode som begrunner de fleste fordi bare svært få er kommersielt lønnsomme. Tilsvarende vurderinger må i tilfelle kunne forsvares for idrettsanlegg som bygges til OL i et stort befolkningsområde, som Oslo.

4.2.4 Sikkerhet og beredskap

Sikkerhet og beredskap er et viktig samfunnsanliggende, og det er hevet over tvil at et arrangement som OL vil ha virkninger som det er verdt å vurdere i denne sammenheng. Det er imidlertid vanskelig å fastslå om disse virkningene kan sies å ha positiv eller negativ verdi. Faktum er at store idrettsarrangement, som OL i Oslo, vil ha virkninger som berører sikkerhet og beredskap både på en positiv og negativ måte. Det negative er åpenbart at den

store internasjonale medieoppmerksomheten som OL vil få, også gjør sider ved arrangementet til et spektakulært terrormål. Det vil i sin tur kunne skape en opplevelse av usikkerhet og bekymring i befolkningen. I den samfunnsøkonomiske analysen skriver Oslo2022 at det var tilfelle i forbindelse med Vancouver 2010.

På den annen side vil beredskap også måtte bygges for å håndtere denne risikoen. Selv om bevilgningene til sikkerhet og beredskap antas å ligge i referansealternativet med en framskyndelse i tid, vil dette ventelig bidra til mer realistisk trening som vil bidra til en heving av kvaliteten i det allmenne sikkerhets- og beredskapsarbeidet i årene etter OL. Giulianotti og Klauser (2010) hevder f.eks. at sikkerhetsopplegget rundt Vancouver 2010 er det største som noensinne har vært mobilisert i Canada.

I søknaden har Oslo2022 vektlagt denne positive virkningen slik at nettoeffekten framstilles som positiv. Det savnes imidlertid et solid faglig grunnlag for å kunne konkludere med et klart svar på spørsmålet om den opplevde usikkerheten og bekymringen for mulige terroranslag som følge av at Norge tar på seg å arrangere OL, oppveies av at beredskapen i etterkant reelt sett kan forventes å bli bedre.

4.2.5 Miljøbelastning og naturinngrep

Hensynene til miljø og natur er et viktig samfunnsanliggende. OL i Oslo vil imidlertid ha forholdsvis små og midlertidige konsekvenser i så henseende. Forurensning, både lokalt og når det gjelder klimagassutslipp, knytter seg først og fremst til kravet om aggregater som sikkerhet for strømforsyning, og som ventelig vil bli drevet på diesel. Naturinngrepene knytter seg først og fremst til midlertidige veier rundt Holmenkollen og til Wyller.

Positive miljøvirkninger, som energisparende standarder på bygg, må i stor grad forventes også å ligge i referansealternativet.

De samlede virkningene av OL/PL for natur og miljø tenderer mot det negative, men de anses ikke som spesielt store. De er heller ikke varige.

4.2.6 Opsjonsverdi for andre

OL vil skape mye oppmerksomhet og dessuten mye aktivitet som andre tiltak kan trekke positive veksler på, og som kan gi større gevinster enn det ville vært mulig å oppnå med den samme ressursinnsatsen alene. Sånn sett skaper OL en opsjonsverdi som kan gi større gevinster forutsatt at supplerende og kompletterende tiltak iverksettes. Det er ikke gevinster som kommer av OL som sådan, men mulige ekstragevinster som andre kan få ut av tiltak som knytter an til investeringer og virksomhet i og rundt Vinter-OL.

Et eksempel på slike ekstragevinster som er trukket fram i litteraturen, er byutvikling. Således kan OL tenkes å åpne muligheter for Oslo kommune, slik at det kan oppnås ekstragevinster med tanke på byutvikling med ytterligere innsats i og rundt investeringene

som finner sted i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av Vinter-OL. Slike byutviklingstiltak koplet opp mot det momentum som et OL kan gi, både i form av mulige kopplingsgevinster og fordi en omfattende satsing kan gjennomføres over en forholdsvis kort tidsperiode, er trukket fram som viktige for byutvikling i forbindelse med Barcelona 1992 (Chalkley og Essex, 1999), og det samme gjelder ventelig for London 2012. Begge disse arrangementene gjelder koplingen mellom Sommer-OL og byutvikling, men det samme bør selvsagt kunne realiseres med OL i mindre skala, som et Vinter-OL er. Poenget er at det må være et klart behov for byutvikling i utgangspunktet, og at OL kan gi et momentum for å gjennomføre tiltak som kan gi synergier med tanke på byutvikling.

Forekomsten av slike opsjonsverdier er en positiv gevinst av OL. Men langt større samfunnsøkonomiske gevinster vil først realiseres dersom supplerende og kompletterende tiltak iverksettes.

4.2.7 Andre tilleggseffekter nevnt i søknaden

I den samfunnsøkonomiske analysen som presenteres i denne rapporten, er det ikke funnet grunn til å vektlegge alle tilleggseffektene som påberopes i søknaden om statsgaranti for OL i Oslo i 2022. I søknaden fremgår det at Oslo2022 mener at ytterligere 10 tilleggseffekter bør trekkes inn i den samfunnsøkonomiske analysen. Nedenfor begrunnes hvorfor de her er holdt utenfor den samfunnsøkonomiske analysen.

Oslo2022 mener at OL vil gi et *Løft for topp- og breddeidretten*. OL er en sterk stimulans for toppidrett også alle de gangene OL arrangeres utenfor Norge. Denne virkningen av OL for toppidretten kan derfor betraktes som en del av referansealternativet. Når det gjelder den samfunnsøkonomiske verdien av OL som stimulans for breddeidretten, er dette allerede ivaretatt gjennom tilleggseffekten «økt fysisk aktivitet», hvor det er helseeffekter av eventuell varig økt fysisk aktivitet som følge av økt tilgang på treningsfasiliteter for befolkningen i sin alminnelighet, som verdsettes.

Oslo2022 vurderer dessuten en effekt for *Profilering av norsk næringsliv (utenom reiseliv)*. Denne typen tilleggsgevinster anses som inkludert i effektene som er tallfestet for reiseliv, hotell, restaurant og turistrettede aktiviteter (kap. 4.1.1). Her er det utlendingers bruk av reiseliv i Norge som er vektlagt, noe som er å forstå som eksportrettet virksomhet. Det er ingen dokumentasjon som sannsynliggjør at et arrangement som OL skal ha effekter utover dette på næringslivets verdiskaping i sin alminnelighet eller for det som tradisjonelt er Norges eksportnæringer. Da er det de enkelte virksomheters konkurransedyktighet som avgjør. OL kan ikke forventes å ha noen betydning for disse eksportbedriftenes konkurransevne.

Oslo2022 har lagt til grunn at OL vil gi en gevinst som omtales som *Styrket frivillighet og arrangørkorps*. Verdien av frivilliges innsats er inkludert i gjennomgangen av budsjettet (kap. 3.2.3), hvor det i motsetning til den samfunnsøkonomiske analysen i Oslo2022 er antatt at

de frivillige har en nytte av å stille opp for OL som overstiger verdien av fritid, og som tallfestes slik at den nuller den direkte kostnaden til bekledning, bevertning og opplæring av frivillige i budsjettet. Det er også grunn til å forvente at et arrangement som OL vil øke antall frivillige som kan mobiliseres for ulike idrettsformål også etter at OL har funnet sted. Men det kommer ikke i tillegg til det som allerede er inkludert i den samfunnsøkonomiske analysen ved at mobilisering av frivillige må være en forutsetning for at idrettslag, barn og unge skal ha treningsmuligheter, noe som inngår i verdivurderingen av idrettsanlegg som fellesgode (kap. 4.2.3), og for at det skal kunne oppnås økt fysisk aktivitet og påfølgende helsegevinster (kap. 4.2.2).

Oslo2022 har gitt *Dialog og samhold* en positiv effekt. Ifølge Oslo2022 består dette området av virksomhet langs to dimensjoner: Dialog og samhold internasjonalt og dialog og samhold nasjonalt på tvers av ulike sosiale grupper. Det er vanskelig å forstå at verdien av dialog og samhold internasjonalt skal øke med Vinter-OL i Oslo sammenliknet med om det blir arrangert et annet sted i verden. Det er med andre ord inkludert i referansealternativet. Det savnes dessuten teoretisk og empirisk belegg som sannsynliggjør at et stort vintersportsarrangement bidrar nevneverdig til bedre dialog og samhold nasjonalt på tvers av ulike etniske grupper og kulturer i Norge.

Helsegevinstene av forbedret tilgang til aktivitets- og friluftstilbud er inkludert i helseeffektene som kan følge av «Økt fysisk aktivitet» (kap. 4.2.2), og i verdsettingen av OLs betydning for byutvikling (kap. 4.2.6). *Økt aktivitet med nye byrom og bedret tilgjengelighet* er derfor ikke inkludert som ytterligere en tilleggseffekt slik Oslo2022 gjør. Selv om den ikke tallfestes, blir det å ta hensyn til det samme flere ganger.

Oslo2022 fremhever at utbygging i forbindelse med OL vil gi økt tilgang til parker og grøntområder for Oslos befolkning, noe som forventes å ha positive effekter på *Region- og byutvikling med vekt på Oslo Øst*. Verdien av økt tilgang til slike fasiliteter er allerede i noen grad tatt hensyn til gjennom vurderingen av i hvilken grad OL kan bidra til varig økt fysisk aktivitet blant Oslos befolkning og påfølgende helseeffekter av dette (kap. 4.2.2). Oslo2022 hevder imidlertid også at bedre tilgang til grøntområder og aktivitetsmuligheter skaper samfunnsøkonomiske verdier ved at det kapitaliseres inn i eiendomspriser. I referansealternativet er det imidlertid lagt til grunn en realprisvekst på 3 % i forhold til dagens nivå for å beregne salgsverdier på eiendom, noe som antas å følge av byutviklingstiltak som allerede er igangsatt. Det er vanskelig å forstå at OL skal kunne ha nevneverdig selvstendig effekt på eiendomspriser i områdene som bygges ut.

Oslo2022 mener at OL vil bidra til *Styrket kulturliv* i Norge. Det er vanskelig å forstå at OL vil ha noen slik effekt. Det er liten grunn til å regne med at OL vil gi varige positive omdømmeeffekter for norsk kultur, til at OL skal bidra til å øke kulturinteressen i den norske befolkningen, eller at OL skal bidra til en kvalitativ stimulans for norsk kulturliv. Snarere kan det forventes at sponsormidler til OL i noen grad vil gå på bekostning av sponsormidler til

idretts- og kulturformål i sin alminnelighet, men det er allerede hensyntatt i den samfunnsøkonomiske vurderingen av budsjetterte inntekter (kap. 3.2.7) for OL i Oslo i 2022.

Oslo2022 forventer en positiv effekt av OL på *Kompetanseheving og arbeidstrening*. Potensielt størst verdi på dette området følger av hva som måtte oppnås ved at Oslo2022 åpner for at OL skal gi arbeidstrening for 2 000 personer som står utenfor arbeidsmarkedet eller er i ferd med å falle ut av det. Det er satt av 45 millioner kroner til opplæringstiltak for disse og for de 18.000 andre frivillige i budsjettet. Dette er marginalt i forhold til alle midler som allerede brukes på arbeidsavklaring, arbeidstrening og kvalifiseringstiltak i NAV. Det er derfor ikke noen grunn til å forvente at OL skal gi ytterligere resultater i denne sammenheng. Oslo2022 fremhever også at OL vil gi erfaring med prosjektstyring og prosjektorganisering, som vil gi verdifull kompetanseheving for OL-tilknyttede i og utenfor OCOG. Det er imidlertid vanskelig å se at det vil styrke grunnlaget for verdiskaping utover tilsvarende erfaringer som vinnes gjennom andre store prosjekter, og som ligger i referansealternativet. Det gjelder enten erfaringer vinnes i forbindelse med olje- og gassvirksomheten eller på større bygg og anlegg på fastlandet.

Oslo2022 trekker dessuten fram at OL skal bidra til en mer *Miljøvennlig samfunnsutvikling*. Det er imidlertid ikke dokumentert at man på dette området vil oppnå noe annet enn det som allerede må forventes å ligge i referansealternativet.

Av negative effekter som antas å følge av OL nevner Oslo2022 *Begrenset fremkommelighet* under OL. Det er imidlertid vanskelig å se at fremkommelighet under OL er å anse som noe sentralt samfunnsanliggende. Begrensningen er uansett midlertidig. I et vekstområde som Oslo, vil dessuten begrenset fremkommelighet av en eller annen årsak, uansett ligge i referansealternativet. OL i Oslo i 2022 kan derfor ikke forventes å være opphav til noen selvstendig negativ effekt på dette området som bør inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen av dette arrangementet.

5 Sammenstilling av forventede konsekvenser

Tabell 1 sammenfatter vurderingene slik det er redegjort for dem i drøftingen foran. Gjennomgangen av budsjettet for å finne de samfunnsøkonomiske verdier på ressurser som er planlagt brukt for å gjennomføre OL i Oslo i 2022, er vist både for ulike typer kostnader og når det gjelder budsjetterte inntekter. I tabellen presenteres tallene som fremkommer for begge de to alternativene for OL i Oslo. Netto samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggs-effekter er 17 660 millioner kroner for Økern-alternativet og 19 850 millioner kroner for Kjelsrud-alternativet.

Tilleggseffektene faller likt ut for begge alternativer. Det er ingen forskjell når det gjelder næringslivseffekter mellom de to alternativene. Det er heller ingen forskjeller hva gjelder tilleggseffekter som det ikke er forsvarlig å tallfeste.

I fremstillingen av tilleggseffekter som ikke tallfestes, er deres betydning i samfunnsøkonomisk forstand vurdert på en skala fra ett til fem plusstegn for positive virkninger, og fra ett til fem minustegn for negative virkninger. Jo flere tegn, jo større forventet betydning. Den forventede betydningen er angitt som en skjønsmessig vurdering av hvor viktig området som vurderes er som et samfunnsanliggende, og hvor sterk effekt OL kan antas å ha.

Tabell 1 Sammenstilling av samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster for OL i Oslo.⁷
Nåverdi i 2013 i 2012-priser ekskl. merverdiavgift. Millioner kroner

	Økern	Kjelsrud
Samfunnsøkonomiske verdier på postene i OL-budsjettet		
Gjennomføringskostnader	14 120	14 120
Investeringskostnader sportsarenaer	2 580	2 580
Kostnader for deltakerlandsby og mediesenter	2 530	4 350
Investeringskostnader samferdsel	660	640
Skattefinansieringskostnader	3 000	3 390
Brutto samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggseffekter	22 900	25 090
- Inntekter	5 240	5 240
Netto samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggseffekter	17 660	19 850
Tilleggseffekter som tallfestes		
Næringslivseffekter	-1 780	-1 780
Samfunnsøkonomisk kostnad før ikke-tallfestede tilleggseffekter	15 890	18 070
Tilleggseffekter som ikke tallfestes		
Gode opplevelser/folkefest	++++	++++
Helseeffekter som følge av økt fysisk aktivitet	++	++
Idrettsanlegg som fellesressurs	++	++
Sikkerhet og beredskap	?	?
Miljøbelastning og naturinngrep	-	-
Opsjonsverdi for andre	+	+

Verdien av tilleggseffektene som følger av OL må vurderes til å være større enn 17 660 millioner kroner for at Økern-alternativet skal vurderes som lønnsomt i samfunnsøkonomisk forstand, og den må være ytterligere 2 190 millioner kroner høyere for at det samme skal gjelde alternativet med Kjelsrud.

OLs betydning for verdiskaping i næringslivet er anslått til 1 780 millioner kroner. Det betyr at verdien av tilleggseffektene som ikke tallfestes, må vurderes til over 15 890 millioner

⁷ Tallene er avrundet til nærmeste 10 millioner kroner både for enkeltposter og delsummer. Det betyr at det kan være mindre avvik når enkeltposter summeres.

kroner for at Økern-alternativet skal fremstå som samfunnsøkonomisk lønnsomt, og til over 18 070 millioner kroner for at det samme skal gjelde for Kjelsrud-alternativet.

Det er de folkevalgtes oppgave å gjøre en helhetlig vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved at OL skal arrangeres i Oslo i 2022. De har oppgaven med å vurdere om positive gevinster på områder som ikke er tallfestet, oppveier netto samfunnsøkonomisk kostnad som fremkommer fra beregningene som det er satt tall på. De samme folkevalgte må også vurdere om det er mer overordnede hensyn, som ikke direkte inngår i den samfunnsøkonomiske analysen, som bør tillegges vekt.

6 Hvor robuste er resultatene

Som en del av den samfunnsøkonomiske analysen er det vurdert hvor sensitive resultatene som er beskrevet foran, er for endringer i referansealternativets utforming og for hvorvidt forberedelse og gjennomføring av OL i Oslo skjer under andre konjunktursituasjoner enn «normalkonjunktoren» som er lagt til grunn for analysen.

6.1 Endringer i referansealternativets utforming

Alternative utforminger av referansealternativet vil særlig vedrøre investeringer som på en eller annen måte vedrører OL i Oslo i 2022.

Flere mindre *investeringer som vedrører samferdsel* er lagt i referansealternativet. Den største forskjellen fra søknaden om statsgaranti for OL i Oslo i 2022 er imidlertid at også investeringen i signalanlegg og nye vognsett for t-banen, som beløper seg til 1 550 millioner kroner ikke anses som nødvendig for å gjennomføre OL, og at om de var, så ville de blitt lagt i referansealternativet. Disse investeringene er ikke formelt vedtatt og hører formelt ikke til referansealternativet dersom Finansdepartementets strenge fortolkning av referansealternativet om at bare tiltak som er igangsatt, eller hvor det er tildelt midler, skal legges i dette alternativet.

Dersom disse investeringene knyttet til t-banen ikke legges i referansealternativet, men behandles som investeringer som er forårsaket av at OL skal arrangeres i Oslo i 2022, vil den samfunnsøkonomiske bruttokostnaden måtte økes med denne investeringskostnaden. Men det betyr også at gevinsten av disse investeringene må tilskrives OL. Dermed måtte det opereres med ytterligere en tilleggseffekt, som det også er mulig å tallfeste. I så fall har vi å gjøre med investeringer som helt klart er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Uten å ha gjort noen separate beregninger av den samfunnsøkonomiske verdien av disse, er det ikke tvil om at samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til trafikkantnytte alene mer enn oppveier kostnadene som er knyttet til disse investeringene.

Det betyr at dersom disse samferdselsinvesteringene ikke legges til referansealternativet, men som en del av kostnadene ved å arrangere OL i Oslo i 2022, ville det ha redusert netto

samfunnsøkonomisk kostnad som er beregnet for at Norge skal påta seg OL før det tas hensyn til tilleggseffekter.

Et annet sett av investeringer gjelder *investeringer i idrettsanlegg*. Vi har vurdert det som om investeringene i idrettsanlegg i sin helhet skal tilskrives OL. Det er på den annen side regnet inn etterbruksverdier av disse i den samfunnsøkonomiske analysen, og at det dessuten er positive tilleggseffekter, som riktignok ikke tallfestes, men som knytter seg til deres verdi som fellesressurs, og til at de er en fasilitet som kan bidra til varig økt aktivitetsnivå i Oslos befolkning, og som i tilfelle resulterer i positive helseeffekter.

Oslo har en vesentlig lavere dekning på idrettsanlegg sett i forhold til befolkningens størrelse sammenliknet med landsgjennomsnittet, og denne situasjonen blir ikke bedre ved at det forventes høyere befolkningsvekst i Oslo og Oslo-regionen enn andre steder i landet. Følgelig kunne det argumenteres for at idrettsanleggene langt på vei burde vært ansett som en del av referansealternativet fordi mange nye anlegg vil være nødvendige for å opprettholde servicenivået på denne typen tjenester. I så fall ville kostnader knyttet til de nye idrettsanleggene måtte trekkes ut av budsjettet for OL, noe som isolert sett ville redusere brutto samfunnsøkonomiske kostnader. På den annen side måtte etterbruksverdier og alle typer tilleggseffekter som er begrunnet med disse idrettsanleggene, også trekkes ut av den samfunnsøkonomiske analysen. Siden det er antatt at disse idrettsanleggene, vurdert som fellesgode, har en samfunnsøkonomisk verdi som sammen med deres positive etterbruksverdi kan være så stor at den dekker kostnadene til investering, drift og vedlikehold, er netto samfunnsøkonomisk kostnad robust for en slik endring av referansealternativet.

Men om idrettsanleggene legges i referansealternativet, må også andre effekter som er tilskrevet idrettsanleggene i denne analysen, også trekkes ut. Det er antatt at i den grad det kan forventes at OL bidrar til «Styrket folkehelse som følge av økt fysisk aktivitet», må det skyldes at OL reduserer underdekningen av idrettsanlegg i Oslo og dermed kan tenkes å bidra til større fysisk utfoldelse i Oslos befolkning. Dersom det er en slik sammenheng, og den trekkes ut, vil det å legge idrettsanleggene i referansealternativet, øke den samfunnsøkonomiske kostnaden som beregnes for OL i Oslo i 2022 før det tas hensyn til tilleggseffekter.

Alt i alt er imidlertid netto samfunnsøkonomisk kostnad som er beregnet for OL i Oslo i 2022 før det tas hensyn til tilleggseffekter, forholdsvis robust for endringer i referansealternativets utforming.

6.2 Andre makroøkonomiske rammer

I analysen er det lagt til grunn en «normal» konjunktursituasjon, hvor verken arbeidsledighet eller import av arbeidskraft påvirkes nevneverdig av at OL blir arrangert i Oslo i 2022. Konjunktursituasjoner kan imidlertid variere sterkt. Derfor drøftes hvordan henholdsvis en

lavkonjunktur og en høykonjunktur vil påvirke resultatene i den samfunnsøkonomiske analysen.

Dersom norsk økonomi skulle være inne i en *lavkonjunktur* under forberedelser, utbygging av bygg og anlegg med tilknytning til OL og under gjennomføringen av selve arrangementet, vil det ha konsekvenser for kostnadsnivået på alle aktiviteter som direkte er knyttet til OL som sådan. Kostnadene vil bli lavere enn under en normal konjunktursituasjon.

Hvor mye det kan dreie seg om, kan illustreres med å beregne netto samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggseffekter under en lavkonjunktur og sammenlikne det med hovedestimatet som er presentert. Ytterpunktet er her en ekstremsituasjon med lavkonjunktur i hele perioden fra forberedelse til gjennomføring av OL. Dersom lavkonjunktur betyr at det ikke er reallønnsvekst i perioden, vil det redusere netto samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggseffekter med 6,5 % fra 17 660 millioner kroner til 16 510 millioner kroner.

Dessuten vil alternativverdien for de ressurser som settes inn i forbindelse med utbygging og gjennomføring av OL reduseres, slik at de samfunnsøkonomiske kostnadene i forbindelse med denne ressursbruken, reduseres ytterligere. Det skyldes at OL da vil beskjefte ufrivillig ledige direkte, og ellers skape arbeidsplasser, som i den grad de besettes av personer som allerede er i jobb, vil åpne muligheter for ledige i neste ledd. Som vist i forbindelse med den samfunnsøkonomiske vurderingen av Tromsø 2018 (Andersen et al., 2008), vil dette raskt dreie seg om 3-4 milliarder kroner. En lavkonjunktur under forberedelse, utbygging og gjennomføring av OL vil med andre ord redusere netto samfunnsøkonomisk kostnad som beregnes for prosjektet før det tas hensyn til tilleggseffekter.

Dersom forberedelse, utbygging og gjennomføring av OL i stedet finner sted under en *høykonjunktur*, vil den samfunnsøkonomiske kostnaden av prosjektet øke. En høykonjunktur innebærer at kostnadsnivået som OL skal realiseres under, blir høyere enn under en normal konjunktursituasjon. Kostnader som direkte er knyttet til OL-prosjektet, vil dermed øke sammenliknet med situasjonen under en normalkonjunktur.

Den størrelsesmessige betydningen av denne direkte effekten kan med tilsvarende urealistisk ekstremforutsetning om høykonjunktur under hele perioden fra forberedelse til gjennomføring av OL, illustreres med hvordan netto samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggseffekter endres som følge av endrete antakelser om reallønnsvekst. Hvis den årlige reallønnsveksten blir 1 prosentpoeng høyere enn i en normalkonjunktur, øker nettokostnaden med i underkant av 4 %, og den øker med nærmere 9 % dersom den årlige reallønnsveksten blir liggende 2 prosentpoeng over.

Skulle alt arbeid knyttet til OL bli gjennomført under en høykonjunktur, er det dessuten grunn til å vente at OL på marginen bidrar til en kostnadsvekst som også påvirker kostnadene ved alle andre bygg- og anleggsoppdrag som finner sted samtidig i Oslo-regionen. Det gjelder selv om OL isolert sett ikke er større enn at vi har forventet at det vil bli absorbert uten slike tilleggseffekter i en normalsituasjon for økonomien. Målt i kroner og

øre, vil denne effekten raskt være større enn hvordan budsjettet for OL direkte berøres av høy reallønnsvekst.

På den annen side vil OL under en høykonjunktur bety at flere utlendinger blir involvert i ulike faser av OL. I den grad disse ansettes i norske bedrifter og betaler skatt til Norge, vil det redusere den samfunnsøkonomiske kostnaden som beregnes. Nettoeffekten er likevel slik at om OL gjennomføres under en høykonjunktur, så vil den samfunnsøkonomiske kostnaden i prosjektet før tilleggseffekter øke.

Denne gjennomgangen viser at netto samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggseffekter vil reduseres dersom OL blir forberedt og gjennomført i en lavkonjunktur, mens den vil øke om det tilsvarende skjer under en høykonjunktur. Men uansett konjunktursituasjon vil det være en netto samfunnsøkonomisk kostnad forbundet med OL før det tas hensyn til tilleggseffekter av å gjennomføre et slikt arrangement.

7 Oppsummering

Det fremgår av det foregående at det samfunnsøkonomiske regnskapet for å gjennomføre OL i Oslo i 2022 viser en netto kostnad for samfunnet før det tas hensyn til verdien av tilleggseffekter. Netto samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggseffekter er beregnet til 17 660 millioner kroner for Økern-alternativet, og antas med et konfidensintervall på 70 % å ligge mellom 14 330 og 21 080 millioner kroner. Beregnet netto kostnad er høyere for alternativet med Kjelsrud.

Disse anslagene anses som robuste med hensyn til referansealternativets utforming. Resultatene er imidlertid følsomme for de økonomiske konjunktorene som gjelder for utbygging og gjennomføring av OL. I en lavkonjunktur vil netto samfunnsøkonomisk kostnad før tilleggseffekter bli lavere enn det som er beregnet, mens den øker i en høykonjunktur.

Tilleggseffektene som er omtalt, er alle med ett unntak antatt å ha positiv verdi. Hvor store disse samfunnsøkonomiske verdiene er til sammen, og om det er tilstrekkelig til å konkludere med at OL i Oslo i 2022 er et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt, er det opp til Regjering og Storting å avgjøre.

Referanser:

Andersen, C.; R.J. Brunstad, K.P. Hagen, P. Heum og K.R. Pedersen (2008): "Samfunnsøkonomisk analyse av et vinter-OL i Tromsø i 2018", *SNF-Arbeidsnotat* nr. 34/08.

Andersson, T.D., A. Rustad og H.A. Solberg (2004): "Local residents' monetary evaluation of sports events", *Managing Leisure*, 9: 145-158.

Atkinson, G., S. Mourato, S. Szymanski og E. Ozdemiroglu (2008): "Are We Willing to Pay Enough to 'Back the Bid'? Valuing the Intangible Impacts of London's Bid to Host the 2012 Summer Olympic Games", *Urban Stud*, 45(2): 419-444, DOI: 10.1177/0042098007085971.

Chalkley, B. og S. Essex (1999): "Urban development through hosting international events: a history of the Olympic Games", *Planning Perspectives*, 14: 369-394.

Concept (2010): "Nullalternativet", Veileder nr. 8, Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ, Finansdepartementet.

Dalen, D.M. og L. Håkonsen (2009): "Samfunnsøkonomiske gevinster av et Fotball-EM i Norge i 2016". Utarbeidet på oppdrag fra Norges Fotballforbund.

DNV GL i samarbeid med Samfunns- og næringslivsforskning AS og ÅF Advansia AS (2013): "Kvalitetssikring av søknad om statsgaranti og -tilskudd for OL/PL i Oslo 2022", *DNV GL Rapport* nr.: 2013-1695.

eftec (2005): "Olympic Games Impact Study – Stated Preference Analysis". Final Report for the Department of Culture, Media and Sport, UK.

Finansdepartementet (2005): "Veileder i samfunnsøkonomiske analyser".

Fourie, J. og M. Santano-Gallego (2011): "The impact of mega-sport events on tourist arrivals", *Tourist Management* 32: 1364-1370.

Giulianotti, R. og F. Klauser (2010): "Security Governance and Sport Mega-events: Towards and Interdisciplinary Research Agenda", *Journal of Sport and Social Issues*, 34(1).

Iton, J. (1978): "The Economic Impact of the 1976 Olympic Games. Report to the Organizing Committee of the 1976 Games", Montreal: Office of Industrial Research, McGill University.

Matheson, V.A. (2002): "Upon Further Review: An Examination of Sporting Event Economic Impact Studies", *The Sport Journal*, 5(1).

McCartney, G.; S. Thomas, H. Thomson, J. Scott, V. Hamilton, P. Hanlon, D.S. Morrison og L. Bond (2010): "The health and socioeconomic impacts of major multi-sport events: systematic review (1978-2008)", *BMJ*, 340:c2369 doi:10.1136/bmj.c2369.

Solberg H.A. og A.M. Ulvnes (2012): "Major sports events: Why do local residents want them?" i Ch. Anagnostopoulos (red.) *Contextualising Research in Sport: An International Perspective*, 97-110, Athens Institute for Education and Research (ATINER).

Solberg, H.A. (2003): "Major Sporting Events - Assessing the value of volunteers work", *Managing Leisure*; 8: 17-27.

Solberg, H.A. og H. Preuss (2007): "Major sporting events and long-term tourism impacts", *Journal of Sport Management*, 21: 215-236.

Pedersen, K. (2008): "Verdien av en (ny) arbeidsplass (i nord)", *SNF-Arbeidsnotat* nr. 24/08.

Vedlegg:

Nærmere om grunnlaget for samfunnsøkonomiske vurderinger av OL

V.1 Etterbruksverdier av idrettsanlegg

Som omtalt under diskusjonen om referansealternativet har Oslo en relativ underdekning av idrettshaller per innbygger når det sammenliknes med gjennomsnitt for resten av landet:

- ✓ Antall personer i Oslo i 2012 var om lag 613 000 innbyggere, og i søknaden er det oppgitt at antall innbyggere pr. idrettshall er 11 937.
- ✓ Det forventes en stor vekst i folketallet, og i 2022 er det anslått at Oslo vil ha 738 000 innbyggere. *Om forholdstallet mellom antall innbyggere og idrettshaller skal være stabilt krever dette at det i perioden frem mot 2022 bygges om lag 10 nye idrettshaller.*

I OL-søknaden legges det opp til at det investeres i nye idrettsanlegg og utvidelser av eksisterende anlegg. I alt dreier det seg ikke om mer enn 6 nye idrettshaller. Sett opp mot eksisterende kapasitetsdekning er det derfor grunn til å anta at nyttesiden for utbygging av nye idrettsanlegg i Oslo-området er høyere enn grensekostnaden målt ved drifts- og vedlikeholdskostnader.⁸

Det er utfordrende å anslå betalingsvilligheten for bruk av idrettsanlegg som skal bygges først til 2022 og brukes til trening og idrettsarrangement – og potensielt andre aktiviteter – i perioden frem til 2061. Den samfunnsøkonomiske etterbruksverdien av idrettsanleggene omtalt i Oslo2022 ble antatt å tilsvare anleggenes drifts- og vedlikeholdskostnader. Dette er det samme som ble antatt i den samfunnsøkonomiske analysen av idrettsanleggene som var planlagt i forbindelse med Tromsø 2018 (Andersen et al., 2008). Antakelig overvurderte det etterbruksverdien for Tromsø-anleggene kraftig fordi etterbruksverdier i stor grad er en funksjon av hvor mange som vil kunne bruke dem i etterkant av OL. Dette tallet er nødvendigvis mye større for Oslo, som har en befolkning som er nesten 9 ganger så stor som Tromsøs.

Vurderingene som ligger til grunn for å anslå etterbruksverdier av anleggene bygger generelt på en gjennomgang av dekningsgrad for idrettsanlegg i Oslo og en mer konkret vurdering av brukernes potensielle betalingsvillighet hvor betaling i private treningsanlegg er et

⁸ Antall idrettsanlegg per hode kan være en dårlig indikator for å måle regionale forskjeller i befolkningens mulighet for å utnytte treningsanlegg. Det bør heller brukes et mål som ser på potensielt (maksimalt) antall brukere per tidsenhet (dag/uke/år), og vurdere dette opp mot ulike potensielle brukere. Forskjeller i størrelsen på idrettshaller i de store byene og mindre tettsteder kan bety at dette forholdstallet – og som er benyttet i Oslo2022 – gir et feilaktig bilde på treningsmulighetene for innbyggerne. Eksempelvis vil flerbrukshallen som vurderes bygget i forbindelse med OL i Oslo gi mulighet for innendørs trening for en lang rekke idretter, og legge til rette for langt flere brukere enn en gjennomsnittlig idrettshall har mulighet til. Like fullt vil denne idrettshallen fremstå som én idrettshall i statistikken omtalt over.

maksimum. Verdier er så sjekket ut i forhold til hva som kreves av antall brukere, åpnings-tider og inntekter fra alternative bruksområder for å dekke hhv. drifts- og vedlikeholds-kostnader og eventuelt også investeringskostnadene.

I denne gjennomgangen fremkommer at flerbrukshallen på Stubberud – som under et eventuelt OL skal benyttes som ishockeyarena – er privatøkonomisk lønnsom, og i hvert fall når den i forbindelse med OL allokteres sin andel av tippemiddelfinansieringen som er forutsatt i Oslo2022. Det betyr at etterbruken vil skape inntekter som dekker investeringen så vel som drift og vedlikehold. Faktisk er det mulig at et tilsvarende idrettsanlegg ville bli bygget ut i nær fremtid også uten OL i Oslo, men at lokaliseringen og dimensjonering da kan bli noe annerledes.

For de øvrige idrettshallene vurderes etterbruken som tilstrekkelig til at den vil generere inntekter som i sum vil dekke drifts- og vedlikeholdskostnadene etter OL.

V.2 Nasjonale sponsorinntekter

Ifølge oversikter som Sponsor Insight utarbeider var sponsormarkedet i Norge i 2012 på til sammen 4.017 millioner kroner. Fotball og annen idrett mottar til sammen 2 900 milliarder, mens det resterende går til ulike typer kulturformål. Veksten i sponsormidler antas å være 3 % i 2013 og 5 % i 2014.

Verdien av nasjonale sponsorinntekter som det er budsjettert med i tilknytning til OL i Oslo i 2022, utgjør til sammen 20-25 % av det som allokteres til slike sponsormidler på ett år. Men sponsormidlene til OL skal fordeles over flere år, slik at de nasjonale sponsorinntektene i forbindelse med OL på det meste i årene 2019-2022 ventes å utgjøre om lag 5 % av de årlige sponsormidlene fra private i Norge, eller nærmere 20 % av de årlige sponsormidlene til andre idrettsformål enn fotball.

Det må antas at OL vil innebære noe omallokering av midler som næringslivet uansett ville brukt på idretts- og kulturformål, mens noe må antas å være reell vekst, eller genuint «nye» sponsormidler som initieres av OL. Det finnes ikke klare holdepunkter for å anslå hvor mye dette er. Derfor er det sjablonmessig antatt at halvparten av de budsjetterte inntektene fra nasjonale sponsorer er sponsormidler som disse uansett ville brukt på idretts- og kulturformål, mens den andre halvparten anses som «friske» midler som kan tilordnes OL.

V.3 Næringslivseffekter

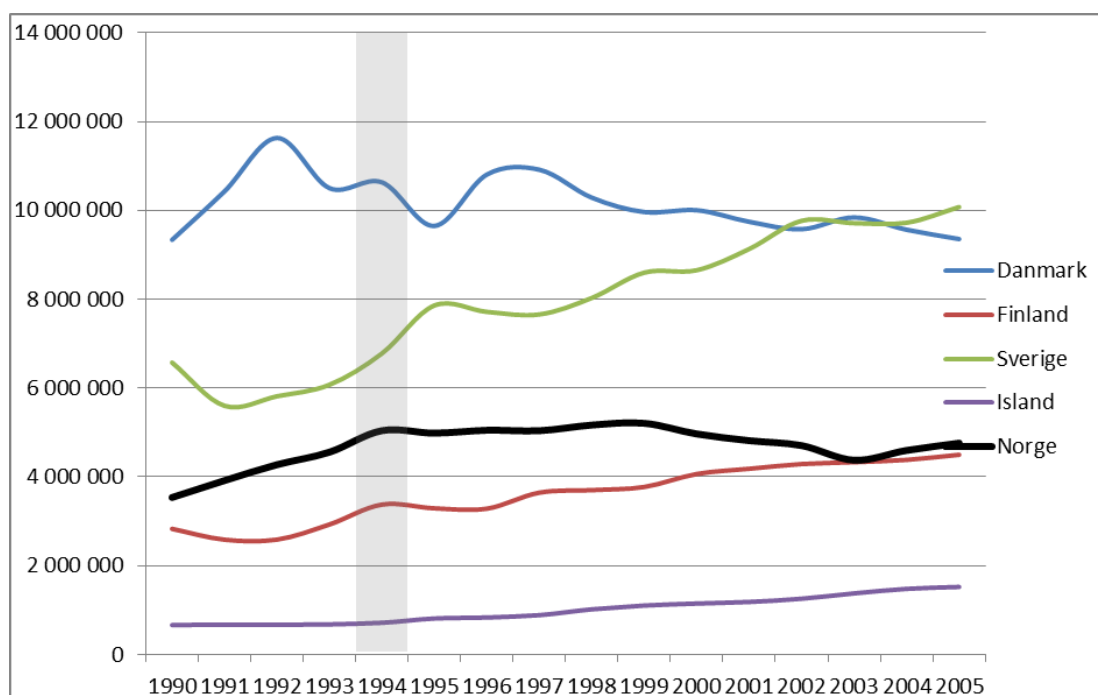
I vurderingen av hvilke effekter OL kan ha på næringsliv og verdiskaping er det lagt til grunn at det har vært et tidsavgrenset løft i utlendingers hotellovernattinger i Norge som kan antas å være en følge av Lillehammer 1994. Oslo2022 har påpekt det. Det underbygges av

tilsvarende statistikk for de andre nordiske landene som viser at det ikke har vært en parallell utvikling i tilgrensende land. Det fremgår av Figur V.1 at det er et avvik fra trendveksten i antall hotellovernattinger for utlendinger, som ikke ses i de andre nordiske landene, og som tidsmessig faller sammen med en tolkning om at Lillehammer 1994 kan ha hatt en slik effekt. Den grå kolonnen i figuren indikerer kalenderåret 1994.

I vurderingen av slike effekter i forbindelse med søknaden om OL i Tromsø 2018 (Andersen et al., 2008) var det i forkant gjennomført særskilte analyser av slike mulige effekter, som kvalitetssikrerne tok utgangspunkt i. Resultatene fra disse studiene ble korrigert slik at det ble sett bort fra varige effekter. Men også som følge av et OL i Tromsø ble det antatt at OL ville gi et løft, men at effekten ville avta over tid.

Dette er akkurat det som kan observeres i figuren: Utlendingers hotellovernattinger i Norge økte fra rundt 1991 og holdt seg høyt i noen år, men slik at virkningen avtok over tid, og nærmet seg en slags trendvekst rundt 2000, som riktignok er svakere enn trendveksten for Sverige og Finland, men over hva den har vært i Danmark i samme periode.

Det er denne tenkningen som er lagt til grunn for tallfestingen av denne effekten i Oslo2022. Fremgangsmåten for å anslå størrelsen på denne effekten, er også rimelig. Vi har derfor ikke sett det som påkrevet å gjøre egne separate beregninger.



Tallene for Norge er hentet fra SSB (Tabell 03698: Hotell og andre overnattingsbedrifter. Overnattingar etter gjestane sin nasjonalitet (F)), mens tallene fra de øvrige landene er lastet ned fra Eurostat sin databank («Total nights spent by non-residents»).

Figur V.1 Utlendingers hotellovernattinger i de nordiske landene, 1990-2005. Antall

V.4 Betalingsvillighet for å arrangere Vinter-OL

Folkeavstemningen i Oslo som ble avholdt samtidig med Stortingsvalget 2013 var avgjørende for hvorvidt Oslo kommune skulle opprettholde søknaden om å arrangere olympiske og paralympiske leker i 2022. Resultatet fra folkeavstemningen viste at 53,5 % av Oslos innbyggere stemte for OL, mens 43,6 % var imot og 2,9 % stemte blankt.

Store sportsbegivenheter kan bidra til å skape en positiv opplevelse i form av en folkefest for befolkningen i arrangørlandet. Det er imidlertid vanskelig å sette en verdi på en slik opplevelse og hvor mye hvert enkelt individ er villig til å betale for at arrangementet skal finne sted. En anvendt metode for beregningen av befolkningens kostnader er *betinget verdsetting*. Metoden går ut på å estimere betalingsvilligheten ved å stille hypotetiske spørsmål blant et representativt utvalg av befolkningen om for eksempel hvordan de verdsetter et OL-arrangement. Man måler altså hvor mye folk sier de ville være villige til å betale for å oppleve at OL blir arrangert i hjemlandet, og ikke hva de faktisk skal betale.

I forbindelse med Sommer-OL i London i 2012 ble det gjennomført en spørreundersøkelse om husholdningers betalingsvillighet i tre byer i Storbritannia i 2004. Resultatet av undersøkelsen varierte noe avhengig av husholdningenes bosted. I London var betalingsvilligheten per husholdning £22 per år i 10 år, mens i Manchester og Glasgow var betalingsvilligheten lavere, nemlig £12 per år i 10 år (eftec, 2005; Atkinson et al., 2008).

I to norske studier er betinget verdsetting brukt i forbindelse med store sportsbegivenheter. Andersson et al. (2004) gjennomførte en undersøkelse om betalingsvilligheten for Ski-VM i 1997 blant befolkningen i Trondheim. 400 personer deltok i undersøkelsen. Over 75 % av respondentene var positive til Ski-VM, mens ca. 25 % var imot den. Betalingsvilligheten for de som var i favør av arrangementet, var 1 870 2012-kroner, mens de som var imot var i gjennomsnitt villige til å betale rundt 330 2012-kroner for at Ski-VM ikke skulle arrangeres. Den gjennomsnittlige betalingsvilligheten blant stemmeberettigete i Trondheim utgjorde 1 300 2012-kroner.

Solberg og Ulvnes (2012) har undersøkt nordmenns betalingsvillighet for tre ulike sportsarrangement, nemlig Vinter-OL, Ski-VM og Fotball-EM. Rundt 1000 personer fra fire forskjellige regioner deltok i undersøkelsen. To av regionene ble valgt ut i fra kriteriet om at de tidligere hadde arrangert store sportsarrangementer en eller flere ganger (Oslo- og Trøndelagsregionen). De to andre regionene inkluderte Nord-Norge som tidligere har søkt om å være arrangør, og Bergensregionen som verken har søkt eller har erfaringer med slike store idrettsarrangement.

Resultatet fra denne undersøkelsen viste at det var større oppslutning for at Norge skulle arrangere Vinter-OL enn Fotball-EM, men at Ski-VM hadde størst oppslutning. 77 % av respondentene ville stemt for Ski-VM, 71 % for Vinter-OL, mens 51 % ville stemt for Fotball-EM.

Majoriteten av respondentene ønsket likevel ikke å betale noe ekstra for at disse arrangementene skulle finne sted i Norge.⁹ Et interessant funn fra studien var at selv om folk var i favør av at et stort idrettsarrangement skulle finne sted i Norge, var de ikke nødvendigvis villige til å finansiere det ved å betale ekstra skatt. Omtrent halvparten av dem som sa de ville stemt ja til Vinter-OL, var villige til å betale ekstra for at det skulle skje. Betalingsvilligheten for disse var i gjennomsnitt €114 i 2011, noe som utgjør 895 2012-kroner.^{10,11} Når det tas hensyn til at de fleste ikke ville betale noe ekstra, er den gjennomsnittlige betalingsvilligheten for Vinter-OL i Norge for alle respondentene i denne undersøkelsen €33 eller 260 2012-kroner.

I forbindelse med vurderingen av søknaden om Fotball-EM 2016 i Norge og Sverige forsøkte Dale og Håkonsen (2009) å tallfeste betalingsvilligheten blant nordmenn for at Norge skulle arrangere Fotball-EM. Anslaget var basert på den ovennevnte studien om betalingsvilligheten i Storbritannia som var gjennomført i forkant av Sommer-OL i London (eftec 2005). Befolkningens betalingsvillighet for Fotball-EM i Norge ble da anslått til 2,5 milliarder i 2009-kroner.¹² Det gjøres oppmerksom på at dette beløpet reflekterer halvparten av den totale betalingsvilligheten for Norge, siden Fotball-EM skulle deles mellom Norge og Sverige.

Beregning av betalingsvilligheten for OL i Oslo2022

Dersom samme betalingsvillighet som i undersøkelsen for Sommer-OL i London legges til grunn for å beregne betalingsvilligheten for Vinter-OL i Norge, svarer det til i overkant av 5,2 milliarder 2012-kroner, eller vel 1000 kroner for hver innbygger i Norge.

Studier av betalingsvilligheten for store sportsbegivenheter i Norge viser at ikke alle ønsker å være med på å finansiere slike begivenheter. Derfor virker et anslag for samlet betalingsvillighet for Vinter-OL på 5,2 milliarder kroner, eller 1 000 kroner per innbygger, høyt. Det er også uklart hva slags betalingsvillighet studien vedrørende Sommer-OL faktisk måler. Det er

⁹ 77 %, 64 % og 60 % av respondentene var imot å betale ekstra skatt for henholdsvis Fotball-EM, Ski-VM og Vinter-OL.

¹⁰ Omregning basert på gjennomsnittlig valutakurs i 2011 (Norges Bank) og konsumprisindeksen (Statistisk sentralbyrå).

¹¹ Omtrent 40 % av de som ville stemt for Ski-VM var villige til å betale ekstra for at Norge skulle arrangere Ski-VM. Disse ville i gjennomsnitt betale €99 ekstra, dvs. rundt 780 2012-kroner. Betalingsvilligheten var høyere blant dem som var villige til å betale ekstra skatt for å få Fotball-EM til Norge. Men det var bare 20 % av dem som svarte at de ville stemt «ja» til Fotball-EM. Selv om de betalingsvillige blant fotballentusiastene har større betalingsvillighet enn tilsvarende gruppe blant dem som ønsker Ski-VM og Vinter-OL, er det antallsmessig langt færre av dem.

¹² I den samfunnsøkonomiske analysen av OL i Oslo2022 (Vedlegg 77) tar man utgangspunkt i denne verdien, altså 2,5 milliarder 2009-kroner og finner at dette utgjør om lag 540 2012-kroner per nordmann. Videre refereres til den norske studien i forbindelse med Ski-VM i Trondheim i 1997, og at betalingsvilligheten per nordmann viser seg å være mer enn dobbelt så stor. Det argumenteres dermed for at den lokale betalingsvilligheten er betydelig høyere enn den nasjonale. Dette er imidlertid ikke helt riktig, da man ikke har vært oppmerksom på at Dalen og Håkonsen (2009) i sin beregning tok utgangspunkt i at Fotball-EM skulle deles mellom Norge og Sverige, og derfor dividerte britenes betalingsvillighet med to for å gi et anslag på betalingsvilligheten for «halve» Fotball-EM i Norge.

langt fra opplagt at det reflekterer en betalingsvillighet som i sin helhet kommer i tillegg til hva som betales for billetter til de ulike øvelsene i OL, og som det tas hensyn til i budsjettet for OL.

En betalingsvillighet på vel 5 milliarder kroner er også høyt når det sammenliknes med den sist gjennomførte empiriske studien av Solberg og Ulvnes (2012), som eksplisitt rettes mot større idrettsarrangement i Norge. Tar vi i stedet utgangspunkt i den gjennomsnittlige betalingsvilligheten for Vinter-OL som fremkommer i deres studie, som er 260 2012-kroner per voksen person, og SSBs befolkningsframskriving (middels vekst) som antyder at antall innbyggere i aldersgruppen 18 år og oppover i Norge vil øke til 4 444 018 i 2022, vil dette tilsvare 1.145 millioner kroner i betalingsvilligheten for Vinter-OL i Oslo i 2022. Dersom vi legger en årlig reallønnsvekst på 1,5 % til grunn og antar at denne betalingsvilligheten har en inntektselastisitet på 1, vil betalingsvilligheten for den voksne befolkningen utgjøre 1 300 millioner kroner i 2022.

Selv om verdien av Vinter-OL som en folkefest, ikke kan tallfestes på noen forsvarlig måte, viser studier hvor befolkningens betalingsvillighet for store idrettsarrangement forsøkes avslørt, at den uansett må vurderes som betydelig.

Faktorer som påvirker betalingsvilligheten

Flere faktorer er avgjørende for personers betalingsvillighet i form av å betale ekstra skatt for store sportsbegivenheter (Solberg og Ulvnes, 2012). Når det gjelder OL, finner man at betalingsvilligheten for OL øker med interessen for OL og i hvor stor grad en vektlegger det sosiale aspektet ved slike arrangementer. Yngre personer og de som bor i Nord-Norge har også høyere betalingsvillighet for OL enn de som bor i Oslo-regionen. Videre er verdien av å være lokalt vertskap for OL positivt assosiert med betalingsvilligheten. Inntekt, utdanning, politisk syn og økonomiske fordeler for regionen er ikke avgjørende for betalingsvilligheten. Det er heller ingen sammenheng mellom betalingsvilligheten og det å ha vært til stede under tidligere OL-arrangement.

Rapporten presenterer en samfunnsøkonomisk analyse av å arrangere Vinter-OL i Oslo i 2022. Analysen er gjennomført som en del av arbeidet med å kvalitetssikre beslutningsgrunnlaget for Regjeringen når det skal tas stilling til søknaden fra Oslo kommune og Norges Idrettsforbund om ubegrenset statsgaranti for et slikt arrangement. Kvalitetssikringen er foretatt innenfor Finansdepartementets ordning for uavhengig kvalitetssikring av større statlige investeringsprosjekter, hvor SNF deltar i et konsortium som ledes av DNV GL.

I den samfunnsøkonomiske analysen sammenliknes virkningene av OL i Oslo i 2022 med hva ressursene som er nødvendige for å gjennomføre OL kan forventes å kaste av seg hvis det ikke blir noe OL i Oslo. Foruten en gjennomgang av ressursenes alternativverdi vurderes virkninger av positiv og negativ art som Vinter-OL i Oslo kan forventes å være opphav til, og som ikke fremkommer i budsjettet som settes opp for å gjennomføre et slikt stort arrangement.

SNF



Samfunns- og næringslivsforskning AS

Centre for Applied Research at NHH

Helleveien 30
NO-5045 Bergen
Norway

P +47 55 95 95 00
E snf@snf.no
W snf.no

Trykk: Allkopi Bergen