

Rapport 2009-111

**Kvalitetssikring av Norges
Fotballforbunds søknad om
statlige tilskudd og garantier til
søknad om EM i fotball for herrer
2016:**

Vedlegg B

**Samfunnsøkonomisk
analyse av EURO 2016**

**Kvalitetssikring av Norges
Fotballforbunds søknad om
statlige tilskudd og garantier til
søknad om EM i fotball for herrer
2016:**

**Vedlegg B
Samfunnsøkonomisk
analyse av EURO 2016**

Utarbeidet for
Kultur- og
kirkedepartementet og
Finansdepartementet

Innhold:

| | |
|---|----|
| SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER | 1 |
| 1 INNLEDNING | 6 |
| 1.1 Forutsetninger | 6 |
| 1.2 EURO 2016 og nullalternativet | 6 |
| 1.3 Strukturen i den samfunnsøkonomiske analysen..... | 6 |
| 1.4 Forutsetninger om skyggepriser..... | 7 |
| 2 SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE – HOVEDOPPSTILLING..... | 8 |
| 2.1 Forventet verdi..... | 8 |
| 2.2 Usikkerhet..... | 9 |
| 2.3 Fordelingsvirkninger av nytte og kostnader | 10 |
| 3 SAMFUNNSØKONOMISKE KOSTNADER..... | 11 |
| 3.1 Arenaer..... | 12 |
| 3.2 Logistikk | 12 |
| 3.2.1 Samferdsel | 13 |
| 3.2.2 Innkvartering..... | 14 |
| 3.2.3 EKOM..... | 14 |
| 3.2.4 Trafikkstyring | 14 |
| 3.3 Politi, brann og helseberedskap | 14 |
| 3.3.1 Politi..... | 14 |
| 3.3.2 Annen sikkerhet | 16 |
| 3.3.3 Brann..... | 17 |
| 3.3.4 Helse | 18 |
| 3.3.5 Samordning | 19 |
| 3.4 Skattefinansiering | 19 |
| 3.5 Flytting av skoleferie | 20 |
| 4 SAMFUNNSØKONOMISK NYTTE..... | 21 |
| 4.1 Egenandel – tomtsalg mv..... | 21 |
| 4.2 Utlendingers forbruk..... | 21 |
| 4.2.1 Hvor mange flere utenlandske turister? | 21 |
| 4.2.2 Samfunnsøkonomisk nytte av overnatting..... | 22 |
| 4.2.3 Samfunnsøkonomisk nytte av annet forbruk | 25 |
| 4.3 Nyttene av folkefest..... | 28 |
| 4.4 Effekter på turisme <i>etter</i> arrangementet | 29 |
| 4.5 Andre nytteeffekter | 30 |
| 4.5.1 Etterbruk av nasjonalanlegget..... | 31 |
| 4.5.2 Byutvikling | 31 |
| 4.5.3 Folkehelse | 32 |
| 4.5.4 Kompetanseutvikling..... | 32 |
| 5 NYTTE OG KOSTNAD AV ALTERNATIV ORGANISERING..... | 33 |
| 6 RINGVIRKNINGER | 34 |
| 6.1 Føringer for ringvirkninger fra analysen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet | 34 |
| 6.2 Ringvirkninger i lokal sammenheng..... | 35 |

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Folkefesten og andre nyttevirksomheter som ikke uttrykkes i penger, må minst ha en verdi mellom 5,6 og 7,2 milliarder kroner for at EURO 2016 skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt for Norge. Forventningsmessig må verdien være minst 6,4 milliarder kroner. Gitt lav grad av modenhet er det usikkert om arrangementskonseptet slik det foreligger nå vil generere en folkefest med en slik verdi. 6,4 milliarder kroner, 1300 kroner per nordmann, er noe høyt sammenliknet med oppgitt betalingsvilje for sportsarrangementer.

Bakgrunn og problemstilling

Mandatet for den samfunnsøkonomiske analysen som presenteres i denne rapporten, er gitt i Rammeavtale mellom Finansdepartementet, Holteprosjekt AS (senere Holte Consulting AS) og ECON Analyse AS (senere Econ Pöyry) om Kvalitetssikring av Konseptvalg, samt Styringsunderlag og Kostnadsoverslag for Valgt Prosjektalternativ. Det heter her at "Leverandøren skal utføre en samfunnsøkonomisk analyse av alternativene i henhold til Finansdepartementets veiledning i samfunnsøkonomiske analyser. Som inngangsdata i analysen inngår forventningsverdiene fra usikkerhetsanalysen/-beregningene, samt den stokastiske spredning knyttet til de systematiske usikkerhetselementene."

Med Leverandøren siktes det til ekstern kvalitetssikrer (EKS). Norges fotballforbund har fått utført en analyse av nytteeffekter av EURO 2016, Dalen og Håkonsen (2009). Dalen og Håkonsens analyse gir viktige inngangsdata til vår analyse på nyttesiden. Deres analyse suppleres og kommenteres i lys av egne anslag der det er naturlig. På kostnadssiden tar vår nytte-/kostnadsanalyse utgangspunkt i forventningsverdier fra usikkerhetsanalysen, som angitt i mandatet.

Forventet samfunnsøkonomisk kostnad er 6,4 milliarder kroner

Tabell A Hovedelementene i den samfunnsøkonomiske analysen, 2009-kroner*

Samfunnsøkonomiske kostnader

| | |
|--|-----------------|
| Arenaer (stadion, base camp, fan zones m.v.) | 6 800 millioner |
| Logistikk (transport, IKT, overnatting mv) | 400 millioner |
| Sikkerhet (politi, brann og helseberedskap) | 600 millioner |
| Skattefinansiering | 1 200 millioner |
| <i>Flytting av skoleferie</i> | + |

Samfunnsøkonomisk nytte

| | |
|--|-----------------|
| Egenandel (tomter mv) | 1 100 millioner |
| Utlendingers forbruk | 1 550 millioner |
| <i>Folkefestnytte</i> | -/+ |
| <i>Effekter på turisme etter arrangementet</i> | -/+ |
| <i>Etterbruk nasjonalanlegg</i> | + |
| <i>Byutvikling</i> | - |
| <i>Folkehelse</i> | - |
| <i>Kompetanseutvikling</i> | - |

* Definisjon: +++ betydelig, ++ middels, + liten, - usikker og ikke signifikant forskjellig fra null. Subjektiv vurdering av ikke-verdsatte effekter.

Tallfestede, forventede samfunnsøkonomiske kostnader er på 9,0 milliarder kroner. Tallfestede, forventede samfunnsøkonomiske inntekter er på 2,6 milliarder kroner. Differansen forventes altså å være 6,4 milliarder kroner. Tallene er neddiskontert til 2009.

En tolkning av samfunnsøkonomiske kostnader og inntekter er denne: Kostnadene ved EURO 2016 skal i stor grad dekkes av statlige tilskudd og garantier. Tilskudd og garantier fra staten svekker de offentlige finansene, og må før eller siden gi seg utslag i høyere beskatning eller lavere offentlige utgifter på andre områder. Bidrag fra staten er derfor noe norske husholdninger til syvende og sist må betale for. På den annen side vil arrangementet gi inntekter, først og fremst fra turisme, som kommer enkelte husholdninger og næringslivseiere til gode. Det beløpet som norske husholdninger netto må være villige til å betale forventes å være 6,4 milliarder kroner.

Et eventuelt europamesterskap i fotball i 2016 kan skape en nasjonal folkefest. Folkefesten omfatter all velferd ut over den enkeltes nordmanns konkrete deltakelse på kamper eller andre arrangementer i forbindelse med mesterskapet. Folkefesten vil avhenge av gjennomføring/organisering av arrangementet, hvor godt det norske landslaget spiller og været i de fem ukene mesterskapet pågår. I denne sammenheng må man ikke glemme at et slikt mesterskap vil medføre økt støy, køer og andre fortregnings-effekter, også kalt karnevaleffekten. Karnevaleffekten bidrar til å redusere folkefesten

siden den generelle positive opplevelsen blant nordmenn blir svekket av overnevnte forhold.

Nytten av folkefesten, sammen med andre vanskelig kvantifiserbare nytteeffekter, minst må ha en verdi på 6,4 milliarder kroner eller 1 300 kroner per nordmann, snaut 2.900 kroner per husholdning, for å gjøre arrangementet samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Samfunnsøkonomisk netto kostnad ligger mellom 5,6 og 7,2 milliarder

De forventede størrelsene skjuler et usikkerhetsspenn. Tabell B og tabell C gir inntrykk av dette spennet. Prosjektspesifikk usikkerhet er irrelevant i samfunnsøkonomisk sammenheng siden slik usikkerhet går mot hverandre når man ser alle offentlige prosjekter under ett. Samfunnsøkonomisk viktig usikkerhet er systematisk og påvirker hele porteføljen av offentlige prosjekter.

Vi har vurdert at det særlig er usikkerhet om prisnivå og om de relevante prisenes fremtidige utvikling som er av systematisk karakter.

Den beregnede simultane fordelingen gitt ved S-kurven under, minner om en normalfordeling med ± 13 prosent standardavvik. S-kurven gir av ulike grunner ikke et eksakt bilde av den samfunnsøkonomisk relevante simultane fordelingen i prosjektet, men EKS vurderer at den gir et godt inntrykk.

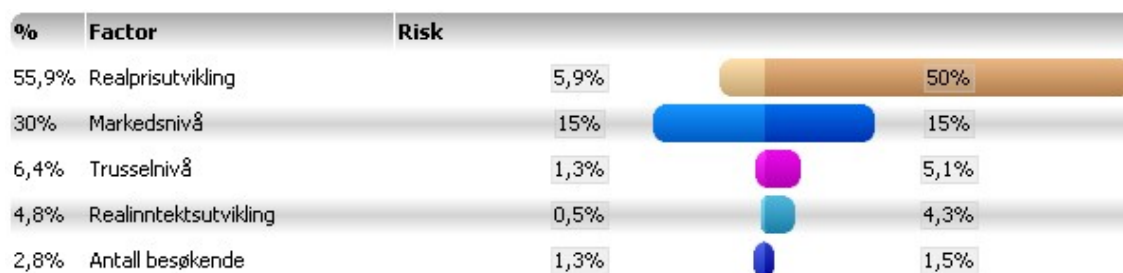
EKS vurderer at ved å organisere prosjektet på en bedre måte, vil det være mulig å oppnå en bedriftsøkonomisk besparelse på 1 600 millioner. Se kapittel 6.3 i hovedrapporten for en nærmere forklaring av denne besparelsen. Dette reduserer behovet for skattefinansiering på 20 prosent av den bedriftsøkonomiske besparelsen. Samfunnsøkonomisk gevinst av alternativ organisering er dermed lik 1 900 millioner kroner. En bedre organisering vil redusere forventet samfunnsøkonomisk underskudd til 4,5 milliarder.

Tabell B S-kurve



Kilde: Econ Pöyry og Holte Consulting

Tabell C Pareto diagram for samfunnsøkonomisk relevant risiko



Kilde: Econ Pöyry og Holte Consulting

Fordelingsvirkningene bestemmes av finansieringen

Folkefesten EURO 2016 er et typisk offentlig gode som alle kan ta del i. Utvilsomt vil den personlige nytten av folkefesten verdsettes forskjellig av ulike individer. For noen gir EURO 2016 høy positiv nytte, mens andre verdsetter den negativt. Dette er likevel neppe forskjeller i vurdering som er relevante i et fordelingsperspektiv. Nytte knyttet til turisme vil i hovedsak tilkomme staten (gjennom avgiftene) og hotell- og restaurantnæringen. Noe av dette vil ende som merinntekt for eiere i hotell- og restaurantnæringen, spesielt dersom de reisende kan innpasses i eksisterende kapasitet slik vi forutsetter under. Det er likevel snakk om såpass små beløp i helheten at det neppe er verdt å utrede nærmere hvilken inntekts- og formuesstilling eiere i hotell- og restaurantnæringen har.

På kostnadssiden er det som nevnt forutsatt at tilskudd skal bidra til finansieringen. Tilskudd fra staten svekker de offentlige finansene, og må altså før eller siden gi seg utslag i noe høyere beskatning eller lavere offentlige utgifter på andre områder. Fordelingsvirkningene av dette er uvisse, men det offentlige har stor frihet til å gi marginale skatteøkninger (for eksempel) den fordelingsprofilen man vil. På inntektsiden får staten inn ekstra skatter og avgifter. Fordelingen av disse inntektene er på samme måte uvisse.

Oppsummert er det vanskelig å peke på klare fordelingsvirkninger av EURO 2016 i den ene eller annen retning.

Realisert folkefestnytte avhenger av om arrangementet blir en suksess

Dersom arrangementet er vellykket, har EURO 2016 etter vårt skjønn potensial til å bli en folkefest. En hovedkonklusjon i EKS sitt arbeid er imidlertid at det er vanskelig å se hvorledes Norges kapasitet kan imøtekomme behovet for innkvartering og transport. NFFs planer forutsetter så mange utenlandske besøkende at det norske samfunnets kapasitet på en rekke områder blir sterkt utfordret. Dette kan føre til mange problemer og frustrasjoner, både for norske innbyggere og for utenlandske besøkende, noe som kan overskygge arrangementets positive effekter.

Dersom arrangementet ikke kan løse overnattingsproblemene på en god måte, vil mange tilreisende – både utenlandske og innenlandske – få en negativ opplevelse. Interesserte tilskuere vil måtte avvises fordi det ikke finnes hotellkapasitet. Andre vil måtte ta til takke med overnatting på skoler og campingplasser som har lavere standard enn de kunne tenkt seg. Arrangementet blir mindre vellykket enn ønskelig.

Kapasitetsproblemer på flyplassene eller i trafikken for øvrig kan også begrense folkefesten. Ingen liker kø og kaos, og selv om mange vil ta problemer med et smil, er det andre som vil klage, og dette kan kaste skygge over arrangementet. I verste fall kan problemene knyttet til overnatting og transport bli så store at de fjerner hele folkefestnyttene. I 0 finnes en oversikt over og redegjørelse for relevante referanser angående folkefesteffekten.

1 Innledning

1.1 Forutsetninger

I denne rapporten presenteres en samfunnsøkonomisk analyse av et eventuelt medarrangement i Norge av EM i fotball for menn 2016. I kortform kaller vi "et eventuelt medarrangement i Norge av EM i fotball for menn 2016" for EURO 2016, slik at i kortform presenteres en samfunnsøkonomisk analyse av EURO 2016.

Mandatet for den samfunnsøkonomiske analysen som presenteres her, er gitt i Rammeavtale mellom Finansdepartementet, Holteprosjekt AS (senere Holte Consulting AS) og ECON Analyse AS (Senere Pöyry AS) om Kvalitetssikring av Konseptvalg, samt Styringsunderlag og Kostnadsoverslag for Valgt Prosjektalternativ. Det heter her at "Leverandøren (her Holte Consulting og Pöyry AS, vår anm) skal utføre en samfunnsøkonomisk analyse av alternativene i henhold til Finansdepartementets veiledning. Som inngangsdata i analysen inngår forventningsverdiene fra usikkerhetsanalysen/-beregningene, samt den stokastiske spredning knyttet til de systematiske usikkerhetselementene."

Norges fotballforbund har fått utført en analyse av nytteeffekter av EURO 2016, Dalen og Håkonsen (2009). Dalen og Håkonsens analyse gir viktige inngangsdata til vår analyse på nyttesiden. Deres analyse vil suppleres og kommenteres i lys av egne anslag der det er naturlig. På kostnadssiden tar vår nytte-/kostnadsanalyse utgangspunkt i forventningsverdier fra usikkerhetsanalysen, som angitt i mandatet.

1.2 EURO 2016 og nullalternativet

Nullalternativet i analysen er at EURO 2016 ikke arrangeres i Norge/Sverige. I nullalternativet moderniseres stadionanleggene til 2016 Tippeligastandard. Det er et spørsmål hvordan en her skal tenke om nasjonalanlegget i Oslo. Det mottatte materialet fra Norges Fotballforbund legger opp til at nasjonalanlegget er med i EURO 2016 alternativet. Det ligger også til grunn for Dalen og Håkonsen (2009) sin analyse. På den annen side har vi muntlig i møter fått opplyst at et nasjonalanlegg vil søkes bygget også dersom EURO 2016 ikke kommer til Norge/Sverige. Dette er også opplyst i media. Det nasjonalanlegget som søkes bygget dersom EURO 2016 ikke kommer, kan tenkes å være annerledes enn hva EURO 2016 krever, men det vil dekke mange av de samme funksjonene.

På denne bakgrunn kan en si at det egentlig finnes to alternativer til nullalternativet: EURO 2016, og et nasjonalanlegg. Selv om et nasjonalanlegg søkes bygget også utenom EURO 2016, har vi ikke opplysninger om det faktisk vil bli bygget, hvilken form det i så fall vil ta og hvordan det tenkes finansiert. Det ligger heller ikke i vårt mandat å utrede andre alternativer enn EURO 2016. Vi drøfter derfor bare EURO 2016 inklusive nasjonalanlegg, opp mot nullalternativet.

1.3 Strukturen i den samfunnsøkonomiske analysen

Når samfunnsøkonomiske utgifter er regnet ut og inntekter i form av økt omsetning i reiseliv og varehandel med videre er trukket fra, er det overveiende sannsynlig at EURO 2016 gir et underskudd regnet i rene penger. Det synes klart for eksempel hvis man sammenlikner Dalen og Håkonsens anslag for økte inntekter for det norske samfunnet

(vesentlig fra utenlandske turister, ca 1,8 mrd), og statstilskuddet som arrangementet ber om (6,2-6,9 mrd). Dersom EURO 2016 er samfunnsøkonomisk lønnsomt, må det være fordi andre nytteeffekter enn de som uttrykkes i penger til sammen er større enn det pengemessige underskuddet.

Fremst blant andre nytteeffekter er det Dalen og Håkonsen benevner som "betalingsvilje for EM som en nasjonal 'happening'". Vi kaller det *folkefestnytten*. De som opplevde OL på Lillehammer vil være enige i at nettopp folkefesten var kjernen i arrangementets opplevelsesverdi for befolkningen. Studier fra andre arrangementer viser det samme.

Etter vårt syn kan det argumenteres godt for at i et representativt demokrati har folkevalgte politikere blitt delegert ansvaret for å avgjøre hvor stor nytten av ulike offentlige goder er. Vi viser også til følgende setning i "Avrop på rammeavtale..." for dette prosjektet: "Kvalitetssikrer skal ikke foreta en rangering mellom disse to alternativer (EURO 2016 og nullalternativet, vår anm.), men utrede dem i henhold til Avtalen." Vi velger derfor å utforme nytte-/kostnadsanalysen som en kravanalyse. Vi diskuterer arrangementets kostnader og inntekter slik de etter vårt beste skjønn fremstår. Det gjenstående spørsmålet blir da: Hvor stor må folkefestnytten sammen med andre nytteeffekter som økt turisme etter arrangementet, etterbruk av nasjonalstadion og byutvikling, være for å dekke kostnaden?

Dersom de folkevalgte vurderer at folkefestnytten er minst like stor som kravet, er arrangementet samfunnsøkonomisk lønnsomt i henhold til deres preferansefunksjon. Dersom de folkevalgte vurderer at folkefestnytten er mindre enn kravet, er arrangementet ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Selv om de folkevalgte har ansvaret for beslutningen, kan det være nyttig med strukturert informasjon om størrelsen på folkefestnytten i tilsvarende situasjoner andre steder og i andre sammenhenger. Det kan gi beslutningstakerne et intervall å kalibrere egne oppfatninger mot. Vår samfunnsøkonomiske analyse inneholder derfor en diskusjon av størrelsen på folkefestnytten slik den fremkommer i andre sammenhenger, se 0.

1.4 Forutsetninger om skyggepriser

Dalen og Håkonsen (2009) kapittel 3 inneholder en oversikt over "noen sentrale prinsipper for gjennomgang av kostnad og nytte" i en samfunnsøkonomisk analyse. Vi har ingen nevneverdige kritiske bemerkninger til deres oversikt, og vil legge de samme prinsipper til grunn for vår analyse. For ordens skyld presiserer vi at vi også følger Finansdepartementet (2005a, 2005b). Størstedelen av EURO 2016 har karakter av et "normalt offentlig tiltak", men i nasjonalstadion ligger det kommersielle elementer i forhold til lokalutleie som må karakteriseres som "forretningsdrift i direkte konkurranse med private aktører".

Dalen og Håkonsen (2009) argumenterer for at den samfunnsøkonomiske kostnaden av arrangementet er (mye) lavere hvis det finansieres av tippemidler enn hvis det finansieres av generelle offentlige budsjetter. Vi ser det ikke som nødvendig å gå inn i en diskusjon av dette, siden søknaden forutsetter at tippemidler ikke brukes som finansiering. Det relevante samfunnsøkonomiske finansieringsalternativet er dermed generelle offentlige budsjetter og den såkalte marginalkostnaden av offentlige utgifter kommer til anvendelse.

2 Samfunnsøkonomisk analyse – hovedoppstilling

I dette kapitlet gjennomgår vi hovedoppstillingen i den samfunnsøkonomiske analysen.

2.1 Forventet verdi

Tabell 2.1 viser hovedelementene i den samfunnsøkonomiske analysen. Tallfestede, forventede samfunnsøkonomiske kostnader forventes å ha en størrelse på 9,0 milliarder kroner. Tallfestede, forventede samfunnsøkonomiske inntekter forventes å ha en størrelse på 2,6 milliarder kroner. Differansen forventes å være 6,4 milliarder kroner. Tallene er neddiskontert til 2009.

Tabell 2.1 Hovedelementene i den samfunnsøkonomiske analysen, 2009-kroner*

| Samfunnsøkonomiske kostnader | |
|---|-----------------|
| Arenaer (stadion, base camp, fan zones mv) | 6 830 millioner |
| Logistikk (transport, IKT, overnatting mv) | 410 millioner |
| Sikkerhet (politi, brann og helseberedskap) | 600 millioner |
| Skattefinansiering | 1 200 millioner |
| Flytting av skoleferien | + |
| Samfunnsøkonomisk nytte | |
| Egenandel (tomter mv) | 1 100 millioner |
| Utlendingers forbruk | 1 550 millioner |
| Folkefestnytte | -/+ |
| Effekter på turisme etter arrangementet | -/+ |
| Etterbruk nasjonalanlegg | + |
| Byutvikling | - |
| Folkehelse | - |
| Kompetanseutvikling | - |

* Definisjon av subjektiv vurdering av ikke-verdsatte effekter: +++ betydelig, ++ middels, + liten, - usikker og ikke signifikant forskjellig fra null.

En tolkning av samfunnsøkonomiske kostnader og inntekter er denne: Kostnadene ved EURO 2016 skal i stor grad dekkes av statlige tilskudd og garantier. Tilskudd fra staten svekker de offentlige finansene, og må før eller siden gi seg utslag i høyere beskatning eller lavere offentlige utgifter på andre områder. Et tilskudd fra staten er derfor noe norske husholdninger til syvende og sist må betale for. På den annen side vil arrangementet gi inntekter, først og fremst turisme. Det beløpet som norske husholdninger til syvende og sist må betale forventes å være 6,4 milliarder kroner.

Et europamesterskap i fotball i 2016 kan skape en nasjonal folkefest. Folkefesten omfatter all velferd ut over den enkeltes nordmanns konkrete deltakelse på kamper eller andre arrangementer i forbindelse med mesterskapet. Denne positive opplevelsen kan

grovt deles inn i atmosfære og nasjonalfølelse. Forbedret atmosfæren og økt nasjonalfølelse fra et eventuelt mesterskap kommer til uttrykk i økt velferd som følge av flere glade, feststemte mennesker, flere samtaleemner, stolthet over at Norge arrangerer og andre positive opplevelser forbundet med arrangementet. Folkefesten vil avhenge av gjennomføring/organisering av arrangementet, hvor godt det norske landslaget spiller og været i de fem ukene mesterskapet pågår. Et slikt mesterskap vil medføre økt støy, køer og andre fortregningseffekter, også kalt karnevaleffekten. Karnevaleffekten bidrar til å redusere folkefesten siden den generelle positive opplevelsen blant nordmenn blir svekket av overnevnte forhold.

Nytten av folkefesten, sammen med andre vanskelig kvantifiserbare nytteeffekter, minst må ha en verdi på 6,4 milliarder kroner eller 1 300 kroner per nordmann, snaut 2 900 kroner per husholdning, for å gjøre arrangementet samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Til oppstillingen i Tabell 2.1 vil noen savne arrangementets driftskostnad på den ene siden, og arrangementets inntekter på den annen side. Andre vil savne TV-inntekter, reklameinntekter mv som er vanlig å omtale i forbindelse med store idrettsarrangementer. Til dette er å si at arrangementet eies av UEFA, som også får TV-inntektene og reklameinntektene. UEFA dekker driftskostnadene, det vil si det går en betaling fra UEFA til arrangøren til dekning av disse kostnadene. Vi velger å anta at det verken ligger en renprofitt eller et underskudd her, slik at betalingen fra UEFA er lik driftskostnaden ved arrangementet. Med denne forutsetningen har vi tatt bort de to tallmessig like postene "betaling fra UEFA" fra nyttesiden, og "arrangementets driftskostnad" fra kostnadssiden.

2.2 Usikkerhet

De forventede størrelsene skjuler et usikkerhetsspenn. Tabell 2.2 og Tabell 2.3 gir inntrykk av dette spennet. Vi minner om at prosjektspesifikk usikkerhet er irrelevant i samfunnsøkonomisk sammenheng siden slik usikkerhet forsvinner når man ser alle offentlige prosjekter i sammenheng. Sagt på en annen måte forsvinner den usikkerheten som slår ut positivt i det ene prosjektet og negativt i det andre. Samfunnsøkonomisk viktig usikkerhet er systematisk og påvirker hele porteføljen av offentlige prosjekter.

Vi har vurdert at det særlig er usikkerhet om prisnivå og om de relevante prisenes fremtidige utvikling som er av systematisk karakter. Usikkerheten er beskrevet ved Gamma (10,1) fordelinger på elementnivå. Disse fordelingene fastlegges ved hjelp av parametrene "verste utfall", "beste utfall" og "mest sannsynlige" utfall, der verste og beste ikke skal tolkes bokstavelig. Vi viser til hovedrapporten og Drevland, Austeng og Torp (2005) for utdypende forklaringer av dette.

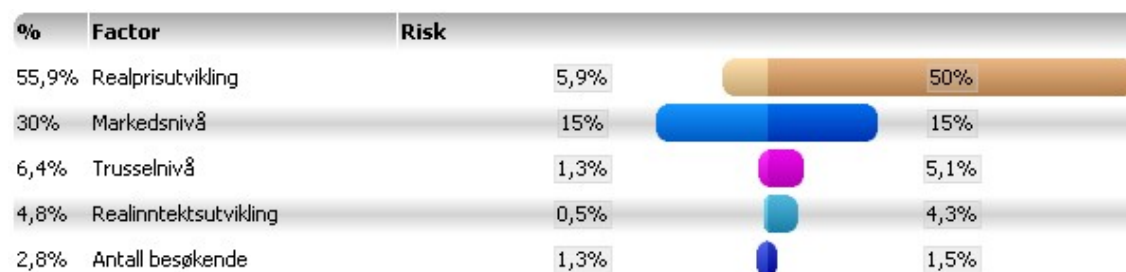
Den beregnede simultane fordelingen minner om en normalfordeling med ± 13 prosent standardavvik. Til den beregnede simultane fordelingen er å si at den bare gjelder eksakt når de underliggende risikomomentene er stokastisk uavhengige. Vi vurderer at "markedsnivå" kan knyttes til dagens konjunkturer, mens "realprisstigning" kan knyttes til fremtidige korreksjoner. Disse er så godt som stokastisk uavhengige i et femårsperspektiv og utgjør 85 prosent av risiko etter kilde ifølge Paretodiagrammet. De resterende 15 prosent er imidlertid mer eller mindre knyttet til fremtidige konjunkturer og således innbyrdes positivt korrelert. Videre er skattefinansiering lagt inn som et fast tall, skjønt den egentlig er stigende funksjon av underskuddet og således risikoutsatt. S-kurven gir således ikke et eksakt bilde av den samfunnsøkonomisk relevante simultane fordelingen i prosjektet, men EKS vurderer at den gir et godt inntrykk.

Tabell 2.2 S-kurve



Kilde: Econ Pöyry og Holte Consulting

Tabell 2.3 Paretdiagram



Kilde: Econ Pöyry og Holte Consulting

2.3 Fordelingsvirkninger av nytte og kostnader

Folkefesten EURO 2016 er et typisk offentlig gode som alle kan ta del i. Utvilsomt vil den personlige nytten av folkefesten verdsettes forskjellig av ulike individer. For noen gir EURO 2016 høy positiv nytte, mens andre verdsetter den negativt. Dette er likevel neppe forskjeller i vurdering som er relevante i et fordelingsperspektiv. Nytte knyttet til turisme vil i hovedsak tilkomme staten (gjennom avgiftene) og hotell- og restaurantnæringen. Noe av dette vil ende som merinntekt for eiere i hotell- og restaurantnæringen, spesielt dersom de reisende kan innpasses i eksisterende kapasitet slik vi forutsetter under. Det er likevel snakk om såpass små beløp i helheten at det neppe er verdt å utrede nærmere hvilken inntekts- og formuesstilling eiere i hotell- og restaurantnæringen har.

På kostnadssiden er det som nevnt forutsatt at et tilskudd skal bidra til finansieringen. Tilskudd fra staten svekker de offentlige finansene, og må altså før eller siden gi seg utslag i noe høyere beskatning eller lavere offentlige utgifter på andre områder. Fordelingsvirkningene av dette er uvisse, men det offentlige har stor frihet til å gi marginale skatteøkninger (for eksempel) den fordelingsprofilen man vil. På inntekts-siden får staten inn ekstra skatter og avgifter. Fordelingen av disse inntektene er på samme måte uvisse.

Oppsummert er det vanskelig å peke på klare fordelingsvirkninger av EURO 2016 i den ene eller annen retning.

3 Samfunnsøkonomiske kostnader

Helt prinsipielt er de samfunnsøkonomiske virkningene av et prosjekt gitt ved å summere verdien av alle endringer i ressursbruk som direkte og indirekte følger av prosjektet. Endringene i ressursbruk måles da til kalkulasjonspriser. I praksis er det en rekke inntekts- og utgiftsposter som går mot hverandre fordi inntekter og utgifter (herunder normal kapitalavkastning) er like store. Ved enkelte arrangementer kan det for eksempel være snakk om å leie inn hotellskip for å øke overnattingskapasiteten. Inntekter og utgifter ved å leie inn hotellskip er i utgangspunktet like store i en samfunnsøkonomisk vurdering og nulles ut i vurderingen.

De kostnadene som står igjen som viktige i den samfunnsøkonomiske vurderingen av EURO 2016, berører følgende områder:

- Arenaer (stadion, base camp, fan zones mv)
- Logistikk (transport, IKT, overnatting mv)
- Organisasjon
- Politi, brann og helseberedskap
- Skattefinansiering

Vi vil knytte noen ytterligere kommentarer til vurderingen av samfunnsøkonomiske kostnader i EURO 2016. På flere områder vil det kreves at kommersielle aktører betaler driftsutgiftene. Det er da infrastrukturinvesteringen som blir en samfunnsøkonomisk kostnad. På enkelte områder vil økte oppgaver under EURO 2016 helt eller delvis dekkes av et eksisterende offentlig budsjett. Det gjelder for eksempel noen av politioppgavene. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er imidlertid like reell selv om finansieringen er sikret på forhånd. Poenget i den samfunnsøkonomiske analysen av kostnader er å fange opp all ressursbruk forårsaket av arrangementet.

EURO 2016 er som nevnt et prosjekt som i hovedsak ikke konkurrerer med privat virksomhet, selv om det er enkelte elementer av stadionanleggene, for eksempel helsesenter, som gjør det. Finansdepartementet (2005b) sier følgende om hvilke kalkulasjonspriser som skal brukes i denne sammenheng:

"I de tilfeller der det offentlige i liten grad konkurrerer med privat virksomhet, benyttes følgende kalkulasjonspriser for innsatsfaktorene:

- Arbeidskraft: Lønn inklusiv skatt og arbeidsgiveravgift mv.
- Vareinnsats: Pris eksklusiv toll og avgifter, men inklusiv avgifter som er begrunnet med korreksjon for eksterne virkninger."

Punktet om vareinnsats innebærer blant annet at vareinnsats skal vurderes til priser uten merverdiavgift. Merverdiavgift kunne ellers vært relevant når prosjekteier er det offentlige eller for eksempel et idrettslag uten fradragsrett. For øvrig er det få fiskale avgifter eller toll på vareinnsats. Med et forbehold om merverdiavgift i enkelte sammenhenger er derfor den samfunnsøkonomiske kostnaden av vareinnsats lik med den bedriftsøkonomiske. I EKS usikkerhetsanalyse som følger dette prosjektet, er det sett bort fra denne usikkerheten. Det er også verdt å merke seg at den samfunnsøkonomiske kostnaden av arbeidskraft er den samme som den bedriftsøkonomiske, fordi en implisitt antar full sysselsetting.

Inntekter og utgifter som påløper fremover i tid skal neddiskonteres. Det er vel kjent at en realrente på to prosent skal legges til grunn, men at for å bruke den må det først legges inn en sikkerhetsavsetning på inntekts- og utgiftsposter, slik at en oppnår såkalte sikkerhetsekvivalente størrelser.¹

Sikkerhetsavsetningen skal knyttes til samfunnsøkonomisk relevant risiko. I EURO 2016 er det som nevnt særlig usikkerhet om prisnivå og prisstigning som er aktuell. EKS legger til grunn at median reell prisstigning for denne type bygg og anlegg er to prosent årlig. Lav og høy verdi i det såkalte trepunktsspennet er null og fire prosent der fire prosent inneholder en sikkerhetsmargin. På bakgrunn av en analyse av kostnadenes innfasing i tid anslår EKS at gjennomsnittlig tid fra senhøsten 2009 til utgifter inntreffer er om lag fire år. På denne bakgrunn er forventet årlig prisstigning 2,1 prosent årlig. Dette er en forventning som inkluderer usikkerhetsavsetning, med andre ord sikkerhets-ekvivalenten.

Den samfunnsøkonomiske kostnaden kalt skattefinansiering skiller seg fra de andre. Finansdepartementet (2005b) presenterer den slik:

”Økonomiske utredninger av statlige tiltak skal inkludere kostnadene ved skattefinansiering. Skattekostnaden settes til 20 øre pr. krone. Grunnlaget for beregning av skattekostnaden vil være tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter, dvs. det offentlige finansieringsbehovet.”

3.1 Arenaer

Samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til å bygge idrettsanleggene, det vil si nasjonal-anlegget, ombygging av tre andre anlegg, samt treningsanlegg (”base camps”) og såkalte fan zones. Tilskuddet er anslått å ligge på 6,8 milliarder kroner før egenandel og 5,7 milliarder etter egenandel, jf. hovedrapporten.

Anslaget på 6,8 milliarder er fra NFFs side et såkalt P85-estimat, men EKS vurderer at dersom beløpet først bevilges (minus egenandel) så vil det sannsynligvis også bli brukt, se hovedrapporten for nærmere omtale.

Som redegjort for i hovedrapporten har EKS vurdert en alternativ organisasjonsform. Den alternative organisasjonsformen kan spare anslagsvis 1 600 millioner i kostnader på arenasiden. Innsparingen gir et like stort tilskudd til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Bidraget fra skattefinansiering (se under) kommer på toppen av dette.

3.2 Logistikk

I forbindelse med EURO 2016 kan det oppstå betydelige kostnader til samferdsel, innkvartering, EKOM og trafikkstyring. Disse kostnadsanslagene vurderes nedenfor. Kostnadene pålegges i hovedsak stat og fylkeskommuner. EKS har ikke funnet grunn til å korrigere kostnadsanslagene til logistikk i den samfunnsøkonomiske analysen. Kostnadsanslagene innen logistikk er meget usikre, men usikkerheten er usystematisk. I

¹ Presist er sikkerhetsekvivalenten av et forventet beløp lik forventet nytte av beløpets ulike utfall. Dersom det er to positive utfall, 50 og 150, som er like sannsynlige, så er det sikkerhetsekvivalenten av 100 vi leter etter. Den er normalt lavere enn 100 fordi de fleste heller tar imot 100 med sikkerhet enn å ta del i et lotteri med 100 som forventning. Sikkerhetsekvivalente inntekter er derfor lavere enn forventede inntekter. Av samme grunn er sikkerhetsekvivalente utgifter høyere enn forventede utgifter.

det følgende vil vi med bakgrunn i hovedrapportens anslag gjennomgå forventningsrette anslag på logistikkostnadene.

3.2.1 Samferdsel

Som følge av at det vil komme mange utenlandske EM-turister til Norge, samt at nordmenn vil reise inn til vertsbyene for ta del i folkefesten/se kamper, vurderer EKS at det vil kunne oppstå behov for ekstra investeringer og driftsutgifter til samferdsel, se hovedrapporten. Investeringene omhandler utbygging/forbedring av infrastruktur på flyplasser, jernbane- og veistreknings samt innkjøp av materiell til bruk i persontransporttjenester, som busser med mer. Driftutgiftene er i hovedsak utgifter til drift av persontransporttjenester, som avlønning av bussjåfører og togpersonale samt drivstoffutgifter.

I hovedrapporten deles investerings- og driftskostnadene til samferdsel i tre grupper:

- Til/fra Norge
- Mellom vertsbyene
- I vertsbyene

EKS følger samme struktur ved vurderingen av samfunnsøkonomiske kostnadsanslag.

Til/fra Norge

I hovedrapporten kommer EKS frem til at kostnaden til samferdsel til/fra Norge som følge av økt behov for investeringer og driftskostnader, er usikker. Samferdselsetatene anslår at det ikke vil bli noen ekstraordinære kostnader på dette området, slik at det beste og sannsynlige utfallet er ”ingen kostnad”. EKS vurderer at det verste utfallet gir en kostnad på 200 millioner kroner. Forventet kostnad med utgangspunkt i disse anslagene er 96 millioner kroner.

Mellom vertsbyene

På samme måte som ovenfor kan man tenke seg at det vil påløpe ekstraordinære kostnader til samferdsel mellom vertsbyene. EKS kommer frem til at det beste og sannsynlige anslaget på denne kostnaden er null. I verste fall kan det påløpe en kostnad på 50 millioner kroner. Anslaget er usikkert. Forventet kostnad er 25 millioner kroner.

I vertsbyene

Det er sannsynlig at det vil være behov for investeringer i lokal infrastruktur, som veier og havner, forbedringer av jernbanenett og økt kapasitet på fylkeskommunal kollektivtransport osv. i vertsbyene som følge av den store tilstrømmingen av utenlandske turister og nordmenn. På samme måte som samferdselskostnader til/fra Norge og mellom vertsbyene er disse kostnadene vanskelige å kvantifisere. I hovedrapporten kommer EKS frem til et beste utfall lik 50 millioner kroner, sannsynlig utfall lik 100 millioner kroner og verste utfall lik 200 millioner kroner. Forventning av disse tre anslagene er 142 millioner kroner.

3.2.2 Innkvartering

EURO 2016 vil resultere i at mange utenlandske turister og nordmenn kommer til Norge/vertsbyene for å se fotballkamper og/eller ta del i folkefesten under mesterskapet. Nordmenn og utlendinger som besøker vertsbyene under EURO 2016 har behov for et sted å overnatte.

I denne sammenheng kan det hende det offentlige må hjelpe til for å tilrettelegge overnatting. EKS anslår at det beste, og det mest sannsynlige utfallet er at det *ikke* er noen kostnader som dekkes av staten eller fylkeskommunene, men at det i verste fall kommer til å koste 150 millioner kroner. Disse anslåtte utfallene tilsvarer en forventet offentlig kostnad til innkvartering lik 72 millioner kroner.

3.2.3 EKOM

Det vil kunne være behov for ekstraordinære EKOM-tjenester i forbindelse med EURO 2016. EKS forutsetter at Staten ikke engasjerer seg i det kommersielle markedet for levering av EKOM-tjenester, samt at UEFA sørger for alt av teknisk infrastruktur og EKOM i forbindelse med arenaene. Forverret trusselbilde frem mot 2016 kan bidra til økt behov for midlertidige kapasitetsutvidelser i nødnettet og sikkerhetstiltak rundt installasjoner og nett. EKS anslår beste, sannsynlige og verste utfall til å være hhv. 0, 0 og 5 millioner kroner. Forventede kostnader til EKOM er derfor lik 2,5 millioner kroner.

3.2.4 Trafikkstyring

EURO 2016 vil medføre kostnader til trafikkstyring. Kostnadene omfatter blant annet grensesnitthåndtering mellom politi, lokale trafikmyndigheter, myndighet for sikkerhet og frivillige før og under arrangementet. EKS kommer frem til at det beste utfallet innebærer god planlegging og gjennomføring av trafikkstyring, som anslås å gi en kostnad lik 20 millioner kroner, mens det mest sannsynlige utfallet anslås til å være lik 50 millioner kroner. Dersom konseptet for trafikkstyring planlegges og gjennomføres dårlig, ender man opp med en kostnad på 100 millioner kroner. Dette er usystematisk risiko. Forventet kostnad til trafikkstyring er lik 68 millioner kroner.

3.3 Politi, brann og helseberedskap

I forbindelse med EURO 2016 vil det påløpe kostnader til offentlige instanser som politi, brann og helse. I motsetning til under logistikk er det naturlig å tro at deler av disse kostnadene vil bli belastet ordinære budsjetter. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er dette kostnader som må tas hensyn til. Tilgangen på disse tjenestene kan ses på som en allmenn forsikringsordning i seg selv. I tillegg til politi, brann og helse vil det påløpe kostnader til samordning av disse instansene, samt ekstraordinære kostnader til bruk av private sikkerhetsselskaper og frivillige.

3.3.1 Politi

I august 2009 utarbeidet Politidirektoratet, på bestilling fra Kultur- og kirkedepartementet, en rapport om politiets sikkerhets- og kostnadsvurderinger i forbindelse med et

eventuelt EM i fotball 2016². Rapporten kommer til at de estimerte utgiftene for å dekke sikkerhetsbehovet, med dagens kroneverdi, er lik 320 mill kroner. Av dette er 145 millioner kostnader forbundet med personell, mens 175 millioner går til materiell.

I en samfunnsøkonomisk analyse av EURO 2016 ønsker vi å inkludere alle gevinster og kostnader for samfunnet. I denne sammenheng er det tre ytterligere forhold å ta hensyn til. Disse er:

1. Ordinære polititjenestemenn har en alternativ anvendelse lik deres ordinære tjenestetid
2. Politireserven har en alternativ anvendelse
3. Utstyr og materiell har en etterbruksverdi

Politidirektoratets kostnadsanslag tar ikke hensyn til at de 1 000 polititjenestepersonene som blir benyttet til spesifikke sikkerhetsoppgaver, ikke kan utføre ordinære politioppgaver i det samme tidsrommet. Bakgrunnen for at vi sier dette er at ordinære lønnskostnader til disse tusen polititjenestemennene ikke tas med som en personellkostnad. Den beste alternative anvendelsen av en polititjenesteperson er at vedkommende utfører ordinær tjeneste. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil altså det at polititjenestepersoner ikke er tilgjengelige for ordinær tjeneste utgjøre en kostnad for samfunnet. I praksis vil arrangementet medføre at antall etterforskede saker reduseres, ordenstjeneste i byer og tettsteder utenom vertsbyene vil bli trappet ned og så videre. I denne sammenheng kan man argumentere for at polititjenestepersonene som anvendes under et eventuelt mesterskap også vil løse enkelte av sine ordinære oppgaver. For å være på den sikre siden legger vi imidlertid til grunn at ingen av disse polititjenestemennene kan utføre ordinær tjeneste. Deres beste alternative anvendelse vil derfor ha en verdi lik deres regulativlønn pluss arbeidsgiveravgift, pensjonskostnader og andre sosiale kostnader.

Fra statistikkbanken i Statistisk sentralbyrå finner vi at gjennomsnittlig regulativlønn per måned til politi- og påtalemyndighet er 32.000 2008-kroner. Ut over regulativlønn betaler politidistriktet arbeidsgiveravgift, pensjon og andre sosiale utgifter. Et sjablongmessig påslag på regulativlønnen tilsier en merkostnad for disse utgiftene på 25 prosent.³ Dette tilsvarer en ordinær månedslønn på ca 40 000 2008-kroner.

Politidirektoratet regner med en kompensasjon til politidistriktene som avgir politimannskaper, på 35 millioner kroner. Denne kompensasjonen består av 64 timer overtid for 1 000 polititjenestepersoner i tillegg til særkompensasjon for brudd på arbeidstidsbestemmelsen. Dette tilsvarer en kompensasjon til politidistriktene på 64.000 timer. Rapporten anslår at 1 000 ordinære polititjenestepersoner blir sysselsatt i 30 dager i forbindelse med arrangementet.⁴ 30 dager innebærer 22 ordinære arbeidsdager. Med en arbeidsdag på 8 timer blir 176 000 timer flyttet fra ordinær polititjeneste til EM-spesifikk tjeneste. Fratrasket de timene som det kompenseres for sitter man igjen med

² EM i fotball 2016 Rapport om Politiets sikkerhets- og kostnadsvurderinger i forbindelse med et eventuelt EM i fotball 2016. Politidirektoratet, august 2009.

³ Politipersonell er underlagt Statens pensjonskasse (SPK). I og med at de tilbyr en brutto ytelsespensjon med en garanti om 70 prosent av arbeidsinntekt ved full pensjonsopptjening er det naturlig å anta at utgiften til pensjon for politiet er høyere enn 8 prosent, som er vanlig årlig innbetaling for en sysselsatt med inntekt over 6G og tjenstepensjon. I tillegg ligger arbeidsgiveravgift på 14,1 prosent av regulativlønnen.

⁴ Overtidsbetaling til disse 1 000 polititjenestemennene er tatt hensyn til i rapporten og tilsvarer 18 millioner kroner.

112.000 timer mindre tid brukt på ordinær polititjeneste. Politidirektoratet legger dermed opp til å kompensere politidistriktene for 36 prosent av politiresursene som brukes i arrangementet.⁵ Den totale lønnsutgiften for polititjenesteresursene som det ikke kompenseres for utenom overtid er da lik 64 prosent av 40 millioner 2008-kroner. Den samfunnsøkonomiske kostnaden tilsvarer da 25,6 millioner kroner pluss 321 millioner kroner, ca. 347 millioner kroner.

Politidirektoratet opplyser også at ytterligere cirka 2.200 tjenestepersoner vil benyttes til EM-spesifikke oppgaver i deres tilhørende distrikt i løpet av den aktuelle perioden, og at det er rimelig å anta at 35 prosent av deres tid vil gå med til EM-spesifikke oppgaver. Denne ressursbruken til EM-spesifikke oppgaver går også på bekostning av ordinære politioppgaver. Dette er på lik linje med forholdene som ble diskutert ovenfor, en samfunnsøkonomisk kostnad. Ved å følge samme metode som ovenfor, tilsvarer 35 prosent av 2.200 polititjenestepersoner en ressursbruk på 770 månedsverk. Med en ordinær månedslønn på 40.000 2008-kroner tilsvarer dette en samfunnsøkonomisk kostnad på ca 31 millioner kroner. Den totale samfunnsøkonomiske kostnaden blir da 31 pluss 347 millioner kroner, altså 378 millioner kroner.

Et annet forhold som er interessant fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er om reservestyrken på 200 personer har en alternativ anvendelse som er høyere enn kostnaden politidirektoratet legger opp til. Det er naturlig å anta at disse personene ikke går arbeidsledige, men må kjøpes fri fra sitt ordinære arbeid. I så fall er deres alternative anvendelse lik deres ordinære lønnskostnader. Politidirektoratet bygger på dagens politireserveavtale som innebærer en daglig utgift på 700 kroner per politireservist i 30 dager. Politidirektoratet påpeker at denne kostnaden vil påløpe uavhengig av et EM i fotball. Bakgrunnen for dette er at tjeneste under EM vil erstatte repetisjonsøvelser som uansett ville blitt avholdt. Politireservistene bidrar derfor ikke til å øke den samfunnsøkonomiske kostnaden.

Utstyret som kjøpes inn i forbindelse med arrangementet har en etterbruksverdi. Denne etterbruksverdien er ikke hensyntatt i Politiets kostnadsestimater. Spørsmål som må stilles i denne sammenheng er om politiet tenker å beholde alt utstyret etter EURO 2016, samt hva etterbruksverdien av dette utstyret er. En sjablongmessig tilnærming til etterbruksverdien er verdien av utstyret er lik halvparten av investeringskostnaden på 185 mill, altså ca 92 mill 2008-kroner.

Etter å ha tatt hensyn til alternativ anvendelse av den ordinære politistyrken og etterbruksverdien, altså punkt 1 og 3 ovenfor, får vi et kostnadsanslag på cirka 285 millioner kroner, 378 millioner kroner minus 92 millioner kroner.

3.3.2 Annen sikkerhet

I tillegg til politi er det ytterligere behov for å sikre arenaer, base camps og fan zones med sikkerhetspersonell fra private sikkerhetsselskaper og frivillig personell. Utfordringen i denne sammenheng er å si hvor stort behovet for disse mannskapene er. Det er per i dag ikke avklart hvordan politiet/arrangøren vil benytte frivillige, frivillige organisasjoner eller private sikkerhetsselskaper.

Forutsatt at markedet kan levere nok tilgjengelig sikkerhetsmannskaper under EURO 2016 kommer EKS frem til at punktet annen sikkerhet vil generere utgifter med beste,

⁵ 64 000 timer delt på 176 000 timer er lik 0,36 eller 36 prosent.

sannsynlige og verste verdi på hhv. 25, 57 og 75 millioner kroner. Usikkerheten er usystematisk. Forventet kostnad er 51 mill kroner. Det er usikkert hvem som betaler denne utgiften, men den er lagt til behovet for støtte og garantier, se hovedrapporten.

På dette området er den privatøkonomiske kostnaden lik den samfunnsøkonomiske kostnaden. Det er fordi alternativkostnaden for sikkerhetsmannskaper er lik kostnaden arrangøren står ovenfor.

I forbindelse med EURO 2016 vil det også være ekstraordinære kostnader for Tollvesenet, Postvesenet, Utenriksdepartementet, fylkeskommunene Rogaland, Oslo, Akershus og Sør-Trøndelag, nasjonal sikkerhetsmyndighet og Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB).

Det er per i dag usikkert hvilken rolle de ulike aktørene vil ha før/under/etter EURO 2016, og hvilke ekstraordinære kostnader som vil påløpe. Tollvesenet vurderer et EM til å kreve noe økt bemanning, og muligens forflytninger av folk og økt bruk av overtid. I tillegg kommer tilrettelegging av informasjon for hvordan materiell enklest mulig kan fraktes frem og tilbake mellom Norge og Sverige. Etter EKS vurdering bidrar Tollvesenets kostnader mest til den samlede under denne posten og man ender opp med beste, sannsynlige og verste anslag på hhv. 5, 10 og 30 millioner kroner. Disse anslagene tilsvarer en forventning på 12 millioner kroner.

Anslaget så langt inneholder kun ekstraordinære kostnader forbundet med annen sikkerhet, og ikke sikkerhetskostnader som belastes ordinære offentlige budsjetter. Vi har ikke informasjon om omfanget som blir belastet ordinære offentlige budsjetter. Et sjablongmessig anslag vil derfor være å ta utgangspunkt i EM-spesifikke kostnader for politioppgaver innenfor gjeldende offentlige budsjetter. EKS kommer frem til at den totale personellkostnaden til politiet er 378 millioner kroner. Av dette går 31 millioner til å dekke at 2 200 ordinære polititjenestemenn i og rundt vertsbyene bruker 35 prosent av sin tid på EM-spesifikke oppgaver. Det tilsvarer at kostnadsandelen innenfor gjeldende budsjetter er 31 mill/385 mill, altså ca åtte prosent. Åtte prosent synes som et a priori nøkternt anslag for andelen som tas over ordinære budsjetter.

Ved å legge til åtte prosent på forventede ekstraordinære kostnader til annen sikkerhet ender vi opp med en forventet samfunnsøkonomisk kostnad lik 13 millioner kroner.

3.3.3 Brann

Brannberedskap er en kommunal oppgave, finansiert over kommunale budsjetter, og kan hovedsakelig deles inn i to deler: forebyggende tilsyn og innsatsstyrke ved brann/ulykker på land og på sjøen. For norske innbyggere fungerer innsatsstyrken som en allmenn forsikringsordning.

I forbindelse med EURO 2016 vil det være behov for økt brannberedskap innenfor følgende områder:

- Forebyggende tilsyn på arenaer, fan zones, base camps og lokaler som skal losjere gjester (som idrettshaller, skoler mm.)
- Tilstedeværelse under kamper og andre arrangementer tilknyttet EM
- Utrykning på eventuelle branner/ulykker som er knyttet til EM-arrangementet

I hovedrapporten opererer man med en bedriftsøkonomisk tilnærming, det vil si kun merkostnader brann-/ulykkesvern som faktisk blir belastet NFF, vertskommunene med mer knyttet til EM-spesifikke arrangementer. Kostnadene til brann- og ulykkesberedskap i forbindelse med EURO 2016 omfatter også kostnader som ligger innenfor kommunale budsjetter. Eksempler er tilsyn og godkjenning av arenaer, overnattingslokaler og så videre og utrykning til ulykker/branner som ikke ville skjedd uten EM. Dette er ressurser som ikke kan benyttes til ordinær utrykning, og alternativkostnaden ligger i at den allmenne forsikringen om å få hjelp reduseres. I det følgende tar vi først for oss det bedriftsøkonomiske anslaget, før vi ser nærmere på kostnadsanslag for det som vil bli dekket av ordinære kommunale budsjetter, samt kostnaden ved å redusere utrykningskapasiteten.

EKS har ikke mottatt noen EM-spesifikke kostnadsestimater knyttet til økt brannberedskap fra brann- og redningsetatene i vertskommunene. Basert på innspill fra NFF anslår EKS en total kostnad for økt brann-/ulykkesberedskapen under kampene som spilles i Norge til å være ca 500.000 kroner.

Det er også naturlig å anta at det vil være behov/krav om brannberedskap på fan zones-arrangementer. Som forklart i hovedrapporten forventer EKS at denne kostnaden vil ligge på cirka 2,5 millioner kroner.

Med bakgrunn i disse kostnadsoverslagene og usikkerhet knyttet til om utgiftsbehovet er større enn de ovennevnte elementene skulle tilsi, forventer EKS at den EM-spesifikke bedriftsøkonomiske kostnaden er 5,5 mill kr.⁶

I tillegg vil det, som nevnt tidligere, være samfunnsøkonomiske kostnader som ikke blir tatt hensyn til i det bedriftsøkonomiske kostnadsestimatet. Det gjelder ordinære brannoppgaver som blir belastet offentlige budsjetter og det faktum at økt antall utrykningsoppdrag gjør den ordinære allmenne forsikringsordningen dårligere under mesterskapet. Vi har her ingen input fra verken brann- eller redningsetatene i de ulike vertskommunene, eller kommunal- og regionaldepartementet.

På samme måte som ordinær sikkerhet antar vi at kostnaden som belastes offentlige budsjetter er åtte prosent av forventet ekstraordinær kostnad til brann- og ulykkesberedskap. Denne kostnadsandelen inneholder ikke kostnaden forbundet med dårligere forsikring for vertskommunenes innbyggere, og vi velger derfor å si at den samfunnsøkonomiske kostnaden er lik den bedriftsøkonomiske kostnaden pluss ti prosent. Dermed ender vi opp med en forventet samfunnsøkonomisk kostnad til brann- og ulykkesberedskap på 6,1 mill kr.

3.3.4 Helse

EURO 2016 vil øke behovet for helseberedskap rundt vertsbyene som følge av at en større mengde mennesker krever mer helsetjenester, som for eksempel legevakt og behandling av beinbrudd og sår med mer, samt helseberedskap på arenaer og fan zones.

I Norge er helsetjenestene organisert i kommunal primærhelsetjeneste (hovedsakelig fastlegeordningen, legevakt og deler av ambulansetilbud) og spesialisthelsetjenesten.⁷

⁶ Ved å benytte gamma10-fordeling, et beste utfall på 2 millioner, et verste utfall på 10 millioner og et sannsynlig utfall på 3 millioner, ender vi opp med en forventning lik 5,5 millioner kroner.

Spesialisthelsetjenesten er organisert i fire helseregioner, Helse Nord, Helse Midt-Norge, Helse Vest og Helse Sør-Øst.

I forbindelse med EURO 2016 vil kostnaden i all hovedsak tilfalle vertskommunenes legevakter samt helseregionene disse kommunene sogner til, dvs. Helse Midt-Norge, Helse Vest og Helse Sør-Øst. Som påpekt i hovedrapporten er konseptet og dimensjoneringen av økt helseberedskap ukjent for EKS.

Med utgangspunkt i anslått kostnad for helseberedskap kommer EKS frem til beste, sannsynlige og verste anslag på henholdsvis 40, 60 og 90 mill kr. Disse estimatene gir en forventet kostnad lik 64 millioner.

Helseberedskap er på samme måte som brannberedskap en kollektiv forsikringsordning. Dessuten inneholder ikke estimatet helsekostnader som belastes ordinære offentlige budsjetter. Vi velger derfor å legge til et påslag på ti prosent på den forventede ekstraordinære kostnaden til helseberedskap og ender opp med en forventet samfunnsøkonomisk kostnad på cirka 70 mill kr.

3.3.5 Samordning

I tillegg til overnevnte forhold mener EKS at det vil påløpe merkostnader til samordning mellom departementer som berøres av EURO 2016. Mer spesifikt omhandler samordningen kostnader for drift av interdepartemental arbeidsgruppe og andre offentlige koordineringsgrupper. Med bakgrunn i et beste, sannsynlige og verste utfall på henholdsvis 5, 10 og 20 millioner kroner forventer EKS at den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til samordning er lik cirka 12 mill kr.

3.4 Skattefinansiering

Skattefinansieringskostnaden er ifølge Finansdepartementet (2005a, b) lik 20 prosent av prosjektets virkning på offentlig finansieringsbehov.

Fra Tabell 2.1 kan vi beregne at tilskuddet til arrangementet sammen med offentlige utgifter til logistikk og sikkerhet, men fratrukket egenandelen, forventes å være 6,7 milliarder kroner. Dette er bruttovirkningen på offentlige budsjetter. Hva er nettovirkningen? Utgiftene går i hovedsak til å dekke kostnader i forbindelse med at arenaer og treningsanlegg skal bygges. Til dette trengs arbeidskraft, og noe av brutto lønnskostnad kommer til staten som skatt og avgift. Imidlertid er det i analysene forutsatt at arbeidskraften prises til brutto lønnskostnad, ut fra det resonnementet at arbeidskraft allerede er i produktiv virksomhet. Det er altså per forutsetning tale om å flytte arbeidskraft fra annen virksomhet og over til arrangementet, noe som gir nullendring i skatt og avgift for staten. Vi kan derfor se bort fra skatte- og avgiftseffekter knyttet til arbeidskraft.

Til bygging trengs det også materialer og maskiner. I noen av transaksjonene forbundet med dette kan det forekomme momsinnbetaling til staten, men dette er ikke tallfestet i EKS sin grunnkalkyle. Andre avgifter er små i den store sammenhengen.

⁷ De siste år har tendensen vært at ansvaret for ambulansetjenesten har blitt flyttet fra kommunalt nivå til spesialisthelsetjenesten.

Andre deler av det offentlige tilskuddet dekker sikkerhet, transport, helse med videre. Dette er snakk om arbeidskraft og argumentet over gjelder.

Alt i alt konkluderer vi at ingen av kostnadene som dekkes av tilskuddet, føres tilbake til staten i form av økte skatter og avgifter. Imidlertid vil de samfunnsøkonomisk relevante inntektene som skapes av arrangementet, gi en inntekt for staten. Vi tenker da på inntekter knyttet til utenlandske turistenes forbruk. Dalen og Håkonsen (2009) gjennomgår forholdet mellom avanse og offentlige inntekter. Det påløper 8 prosent moms på overnatting, et tall som vi lar inngå i vårt anslag på 30 prosent avanse (se under). Når det gjelder forbruk regner vi som Dalen og Håkonsen med 40 prosent avanse, hvorav 20 prosent er moms. I alt betyr dette at om lag tredjeparten av den samfunnsøkonomiske inntekten fra overnatting er offentlig inntekt, og halvparten av den samfunnsøkonomiske inntekten fra forbruk utenom overnatting er offentlig inntekt.

Offentlige inntekter fra overnatting og annet forbruk utgjør etter dette 700 millioner. Til sammen får vi da at nettovirkningen på det offentlige budsjettet er tilskuddet og andre utgifter på 6,7 mrd, minus offentlige inntekter fra utenlandske turister på 700 millioner, dvs. om lag 6,0 mrd.

20 prosent av 6,0 mrd utgjør 1 200 millioner, som er vårt anslag for forventet skattefinansieringskostnad.

3.5 Flytting av skoleferie

EURO 2016 vil foregå i juni/juli måned 2016. I ukene mesterskapet pågår legger man opp til å benytte skoler og idrettshaller rundt vertsbyene til innkvartering av turister. Utnyttelsen av disse innkvarteringsmulighetene vil være avhengige av at skoleferien i områdene rundt vertsbyene flyttes to til tre uker frem.⁸

EKS vurderer flyttingen av skoleferien til å være en kostnad for samfunnet. Flytting av skoleferie påfører skolebarn og barnefamilier ulemper siden de vil være nødt til å legge ferien til et annet tidspunkt enn vanlig. Det kan også argumenteres for at administreringen av ferieflyttingen er en kostnad som påfaller kommuner og fylkeskommuner innenfor de gjeldende offentlige budsjetter.

⁸ Skoleferien starter vanligvis opp rundt den 20. juni og vil måtte bli forskjøvet 2-3 uker frem, til ca 1. juni 2016.

4 Samfunnsøkonomisk nytte

4.1 Egenandel – tomt salg mv.

Det ligger i NFFs konsept at arrangørene skal bidra til arrangementet med inntekt fra tomt salg og tomteutvikling. I konseptet er tomtene forsiktig priset. Inntekt fra tomt salg er en samfunnsøkonomisk verdi der prisen kjøper er villig til å betale uttrykker hans betalingsvilje. Etter en helhetsvurdering har EKS lagt til grunn om lag samme inntektsanslag som NFF, se hovedrapporten. I konseptet er det ikke oppgitt når tomt salg skal skje. EKS gjør den tekniske forutsetning at tomtepriser stiger med samme profil som andre størrelser og har en forventning på to prosent i året. Dette blir så utliknet av neddiskontering med samme sats.

4.2 Utlendingers forbruk

Dalen og Håkonsen (2009) vurderer at det er utenlandske og norske EM-turister som gir det norske samfunnet merinntekt knyttet til turismen. ”Turisme” må her oppfattes bredt og omfatter alle reisende, også forretningsreisende. Det er, sier Dalen og Håkonsen, imidlertid ikke alle EM-turister som gir opphav til merinntekt. EKS er enige i disse vurderingene.

4.2.1 Hvor mange flere utenlandske turister?

EURO 2016 påvirker turiststrømmen til Norge på flere måter:

- 1) Noen utenlandske turister kommer til Norge på grunn av EURO 2016 eller de er lenger i Norge på grunn av EURO 2016 enn de ellers ville vært. Disse gir en pluss under arrangementet og deres alternativ er å ikke være i Norge (like lenge).
- 2) Noen utenlandske turister kommer til Norge i samband med EURO 2016, og ser fotball mens de er her, men ville ellers kommet til en annen tid og oppholdt seg like lenge. Disse gir en pluss under arrangementet, men deres alternativ er å komme til Norge på en annen tid.
- 3) Noen utenlandske turister som ikke er interessert i fotball, legger sin Norgesferie på en annen tid enn under EURO 2016. Disse gir en minus under arrangementet, men deres alternativ er å komme til Norge på en annen tid.
- 4) Noen utenlandske turister som ikke er interessert i fotball, dropper Norgesferien som ellers hadde funnet sted under arrangementet. Disse gir en minus under arrangementet og deres alternativ er å ikke være i Norge.

Listen 1-4 kan gjentas for norske turister som har utenlandsferie som alternativ. Noen dropper sydenferien eller annen utenlandsferie for å se EM (gruppe 1), noen tar Norgesferie nå og sydenferie neste år istedenfor omvendt (gruppe 2), noen tar sydenferie nå og Norgesferie neste år istedenfor omvendt (gruppe 3), og endelig er det noen som rømmer landet og drar til syden kanskje for eneste gang (gruppe 4).

Av disse fire gruppene er det bare gruppe 1) og gruppe 4) som gir endring i samfunnsøkonomisk nytte. Gruppe 1) sitt forbruk i Norge øker den samfunnsøkonomiske nytten,

mens gruppe 4) sitt manglende forbruk i Norge reduserer den samfunnsøkonomiske nytten.

Dalen og Håkonsen (2009) peker på at selv om man bruker meget store ressurser vil det være vanskelig å skille størrelsen på gruppe 1 og 4 fra de andre gruppene på en presis måte. Ulike forsøk på å beregne disse størrelsene i forbindelse med Lillehammer OL er beskrevet i Teigland (1999). NFF har imidlertid anslag på antall overnattingsdøgn og dagsturister som brutto genereres av EURO 2016, og det er kjent hvor mange som normalt befinner seg på hotellene under arrangementsperioden. Ved å bruke denne informasjonen og forutsette at gruppe 2) og gruppe 3) er like store, kan vi anslå netto antall overnattingsdøgn mesterskapet genererer.

I det følgende vil EKS gjennomgå anslag på samfunnsøkonomiske inntekter fra utenlandske turister samt nordmenn som ellers ville dratt på utenlandsferie. EKS deler disse samfunnsøkonomiske inntektene i to, inntekter fra henholdsvis overnatting og annet forbruk. Til grunn for denne vurderingen ligger NFFs besøkstall på henholdsvis 3,1 millioner overnattinger og 3,9 millioner dagsbesøk. Se hovedrapport for en kontroll og oversikt over forutsetningene som ligger bak disse tallene.

4.2.2 Samfunnsøkonomisk nytte av overnatting

Som Dalen og Håkonsen (2009) peker på, er det samfunnsøkonomiske overskuddet knyttet til overnatting, per person som overnatter, lik turistens betaling minus driftskostnadene. Selv om Dalen og Håkonsen ikke regner inn kapitalkostnader, blir det samfunnsøkonomiske overskuddet per turist relativt lite.

Hotellstatistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at ledig kapasitet på hoteller ligger mellom 41 og 56 prosent av total kapasitet, se Tabell 4.1. Det er naturlig å tro at et EM i fotball vil føre til at denne ledige hotellkapasiteten på det nærmeste blir utnyttet. Dette blir forøvrig også forutsatt av Dalen og Håkonsen, som imidlertid legger til grunn at hotellkapasiteten er fullt utnyttet også uten EM.

Det er usikkerhet når det gjelder størrelsen på hotellkapasiteten rundt vertsbyene i 2016. For å få svar på den reelle hotelldekningen er det to spørsmål vi må stille oss:

- Hvor lang reisetid/reiseavstand unna arenaene er de utenlandske EM-turistene villige til å akseptere?
- Hvor mye hotellkapasitet vil bli bygget frem mot 2016?

Ved å legge til grunn dagens hotellkapasitet innenfor en radius på 75 kilometer rundt arenaene/vertsbyene, med bakgrunn i tall fra Statistisk sentralbyrå som NFF legger til grunn i sine beregninger, ender vi opp med at Oslo/Lillestrøm har en kapasitet på cirka 28 700 senger, Stavanger 6 400 senger og Trondheim 5 700 senger. Under et eventuelt EM er det rimelig å tro at utenlandske turister som besøker Oslo-/Lillestrømområdet tillater en lengre reisevei enn 75 kilometer for å kunne bo på hotell. Det begrunnes i bedre infrastruktur på Østlandet enn rundt de andre vertsbyene. I Norges Fotballforbund (2009) anslår man at hotellkapasiteten på Østlandet innenfor en transporttid på 1,5 timer

er på ca 27 000 hotellrom, eller 48 600 hotellsenger.⁹ EKS mener dette er et bedre anslag på hotellkapasitet i Oslo-/Lillestrømområdet.

Hotellkapasiteten rundt vertsbyene vil øke frem mot 2016. Dersom historisk gjennomsnittlig årlig vekst fra 1999 til 2008 legges til grunn, vil endringen i hotellkapasitet frem til 2016 ville kunne bli på cirka 2.000 senger for Stavanger, cirka 700 senger for Trondheim og cirka 12.000 senger for Oslo/Lillestrøm.¹⁰ Dette er imidlertid ikke underbygget i konkrete planer, og en utbygging av denne størrelsen vil være svært utfordrende å få til innenfor aktuelt tidsrom dersom ikke planarbeidet kommer i gang i løpet av kort tid. NFF sine modeller, som tar utgangspunkt i identifiserte prosjekter, legger til grunn en økning på 800 senger i Trondheim, ingen økning i Stavanger og ca 8.500 senger i Oslo/Lillestrøm. EKS velger å bruke dette grunnlaget for beregne vertsbyenes hotellkapasitet i 2016. Sett i sammenheng med dagens kapasitet ender vi opp med 57.100 hotellsenger i Oslo/Lillestrøm, 6.400 i Stavanger og 6.500 i Trondheim i 2016.

Ved å ta utgangspunkt i ovennevnte anslag på hotellsengekapasitet per døgn i 2016, dekningsgrader på hotell i fylkene vertsbyene sokner til og det faktum at presset vil være størst i cirka 20 dager av de 30 mesterskapet pågår, kommer vi frem til at EM har kapasitet til å generere i overkant av 610 000 ekstra hotellovernattinger i løpet av arrangementsperioden, se Tabell 4.1.

*Tabell 4.1 Antall ledige hotellsenger fordelt på vertsbyer beregnet ut fra anslått hotellkapasitet og erfaringsbaserte dekningsgrader***

| | <i>Ledig kapasitet i prosent (A)*</i> | <i>Antall hotell-senger tilgjengelig i 2016 (B)</i> | <i>Ledig senger per dag (A*B)</i> | <i>Ledige senger i løpet av 20 dager (A*B*20)</i> |
|-----------------|---------------------------------------|---|-----------------------------------|---|
| Oslo/Lillestrøm | 41,4 | 57 100 | 23 668 | 473 351 |
| Stavanger | 49,8 | 6 400 | 3 186 | 63 723 |
| Trondheim | 55,9 | 6 500 | 3 632 | 72 642 |
| Til sammen | | 74 800 | 32 800 | 609 716 |

* Målt i antall senger. Ledig kapasitet er beregnet ut fra gjennomsnittlig dekningsgrad i juni måned fra 2004 til 2009 fylkeskommunene Oslo/Akershus, Rogaland og Sør-/Nord-Trøndelag. ** Kilde: Statistisk sentralbyrå, NFF og Econ Pöyry

Som Dalen og Håkonsen (2009) antar vi at 90 prosent av denne kapasiteten blir utnyttet av utlendinger og nordmenn som ellers ville vært på utenlandsferie. For enkelhets skyld kaller vi denne gruppen bare for utlendinger. De resterende ti prosentene kan være ledige enkeltsenger på dobbeltrom, avbestillinger i siste øyeblikk og så videre. Vi tar ikke her stilling til de problemene som kan oppstå når turistene skal konkurrere om den begrensede hotellkapasiteten i Trondheim og Stavanger, se hovedrapporten for en

⁹ Faktoren 1,8 er beregnet ut fra gjennomsnittlig forhold mellom tilgjengelige hotellsenger og –rom fra 2004 til september 2009.

¹⁰ Ved å ta utgangspunkt i utviklingen i antall hotellsenger i fylkene Akershus/Oslo, Rogaland og Nord-/Sør-Trøndelag de siste 10 år, hentet fra hotellstatistikken i Statistisk sentralbyrå, finner vi at antall hotellsenger har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst på hhv. 3,4, 4,2 og 1,8 prosent. Ved å forutsette at denne veksten vil fortsette i områdene rundt vertsbyene ender vi opp med en vekst i antall hotellsenger fra i dag til 2016 på ca 24,0 prosent for Akershus/Oslo, ca 31,0 prosent for Stavanger og ca 12,0 prosent for Nord-/Sør-Trøndelag, som gir de refererte tallene.

diskusjon. Vi fortsetter å forfølge konsekvensen av tallene. 90 prosent kapasitetsutnyttelse gir oss rundt 549.000 ekstra utenlandske overnattingsdøgn på hotell. De ekstra overnattingsdøgnene øker antall netto overnattinger fra utlendinger under arrangementet og er en samfunnsøkonomisk gevinst.

Dalen og Håkonsen (2009) legger til grunn en samfunnsøkonomisk resultatgrad på 50 prosent av omsetningsverdien for overnatting. EKS mener denne resultatgraden er for høy for hotellovernattinger. Et mer rimelig anslag er å anta en avansegrad på 20 prosent, som i tillegg til merverdiavgifter innebærer en samfunnsøkonomisk resultatgrad på ca 30 prosent av omsetningsverdien. Ved å legge til grunn gjennomsnittlige priser på hotellsenger på henholdsvis 900, 1.200 og 1.500 2009-kroner kommer vi frem til Tabell 4.2.¹¹

Tabell 4.2 Økt omsetning og samfunnsøkonomisk gevinst ved økt utnyttelsesgrad av hoteller, i millioner 2009-kroner*

| Pris per hotellseng | Pris per hotellseng per døgn i kr (A) | Netto økt omsetning, millioner kroner (A*0,549 ¹²) | Samfunnsøkonomisk gevinst, millioner kroner(A*0,549*0,3) |
|---------------------|---------------------------------------|--|--|
| Lav snittpris | 900 | 494 | 148 |
| Middels snittpris | 1 200 | 659 | 198 |
| Høy snittpris | 1 500 | 824 | 247 |

* Kilde: Dalen og Håkonsen (2009) og Econ Pöyry

Ut fra tabellen ser vi at spennet mellom ”best”- og ”worst”-case er på nesten 100 millioner kroner. Enkelte av de hotellene som opererer i området rundt vertsbyene eies av utlendinger. Deres merinntekt som følge av økt hotellovernattinger er ikke en samfunnsøkonomisk gevinst for Norge av å arrangere EURO 2016. EKS har valgt å ikke korrigere for dette siden vi ikke har informasjon om hvor stor andel av hotellene som eies av utlendinger. Dessuten eier nordmenn hoteller i Sverige og vil få glede av meromsetning der.

Vi vil så finne antallet utlendinger (og nordmenn med utenlandsferie som alternativ) som ikke bor på hotell.

Hotellstatistikken fra Statistisk sentralbyrå forteller at ett hotellrom innehar i gjennomsnitt 1,8 senger. Samtidig vet vi at presset på hotellene vil være størst de første 20 dagene i arrangementet. Det sier oss at den ordinære hotellkapasiteten i 2016 kan dekke ca. 1,5 millioner overnattingsdøgn i løpet av mesterskapet. Ved å anta at 90 prosent av denne kapasiteten brukes av utlendinger, ender vi opp med 1,35 millioner utenlandske overnattingsdøgn på hoteller under mesterskapet.

Anslaget på antall overnattingsdøgn er revidert fra 3,4 til 3,1 millioner utenlandske overnattingsdøgn etter at Dalen og Håkonsen (2009) utarbeidet sine anslag. Ved å legge til grunn 3,1 millioner utenlandske overnattinger og trekke fra 1,35 millioner hotellovernattinger tilsvarer netto økning i overnattinger av utlendinger utenom hotellovernattinger 1,75 millioner. På samme måte som Dalen og Håkonsen (2009) legger vi til grunn snittpriser på 100, 200 og 300 kroner og 50 prosent resultatmargin på denne

¹¹ Statens regulativer dekker inntil 1 400 2009-kroner per overnatting.

¹² 0,549 henviser til netto antall hotellovernattinger målt i millioner.

ekstra overnattningen.¹³ EKS ender da opp med en samfunnsøkonomisk gevinst på mellom 88 og 263 millioner 2009-kroner, se Tabell 4.3.

Tabell 4.3 Anslag på samfunnsøkonomisk gevinst av overnattinger utenom hotellosji

| | <i>Pris per seng per døgn i kr</i> | <i>Netto økt omsetning, millioner kroner</i> | <i>Samfunnsøkonomisk gevinst, millioner kroner</i> |
|-------------------|------------------------------------|--|--|
| Lav snittpris | 100 | 175 | 88 |
| Middels snittpris | 200 | 350 | 175 |
| Høy snittpris | 300 | 525 | 263 |

Kilde: Dalen og Håkonsen (2009) og Econ Pöyry

Det samlede kostnadsbildet for utenlandske overnattinger vil som vist ovenfor avhenge av snittpriser og resultatgrader. Ved å ta utgangspunkt i lav, middels og høye snittpriser for både hotell- og øvrige overnattinger finner vi at utlendingers overnatting genererer en samfunnsøkonomisk gevinst på mellom 236 og 510 millioner kroner.

Tabell 4.4 Samfunnsøkonomisk gevinst av utlendingers overnatting, millioner 2009-kroner

| | <i>Lav snittpris</i> | <i>Middels snittpris</i> | <i>Høy snittpris</i> |
|-------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|
| Hotellovernatting | 148 | 198 | 247 |
| Øvrig overnatting | 88 | 175 | 263 |
| Til sammen | 236 | 373 | 510 |

Kilde: Dalen og Håkonsen (2009) og Econ Pöyry

Det usikkerhetsspennet som er presentert her, er i hovedsak ikke systematisk, men vi legger i oppstillingen i kapittel 2.2 til grunn at antallet turister kan variere pluss/minus 10 prosent som følge av konjunktorene. Med vårt anslag på netto antall overnattingsdøgn generert av EURO 2016, 590 000 hotellovernattinger og 1,75 millioner øvrige overnattinger, blir EKS' anslag for forventet samfunnsøkonomisk nytte av overnatting 373 millioner kroner.

4.2.3 Samfunnsøkonomisk nytte av annet forbruk

Som Dalen og Håkonsen (2009) peker på, er det samfunnsøkonomiske overskuddet knyttet til forbruk utover overnatting, lik turistenes betaling minus kostnadene ved å frembringe varene.

Utenlandske turister som kommer til Norge i forbindelse med et EM i fotball (og norske turister med utlandet som alternativ) vil i tillegg til overnatting konsumere næringsmidler, transporttjenester og andre varer og tjenester. Inntektene fra dette forbruket fratrukket kostnadene ved å tilby/produsere disse varene og tjenestene er en inntekt for Norge av å arrangere et EM. Den samfunnsøkonomiske gevinsten vil derfor avhenge av to forhold:

¹³ Se Dalen og Håkonsen (2009) for begrunnelse for valg av resultatgrad og gjennomsnittpriser.

- EM-turistenes forbruk per døgn
- Vare- og tjenesteleverandørenes avansegrad

NFF og EKS legger som nevnt til grunn at EM-turistene vil stå for 3,1 millioner overnattinger og 3,9 millioner dagsbesøk. Ved å ha en formening om EM-turisters dagsforbruk vil man kunne anslå hvor store inntekter som tilfaller norsk næringsliv ved et eventuelt arrangement.

Sammensetningen av utenlandske turister til et eventuelt EM vil være avgjørende for hvor stor inntekten fra utenlandske turister vil være. Noen EM-turister har et høyt forbruk, mens andre har et mer beskjedent konsum, se Tabell 4.5. Norge er et høykostland, og transportutgiftene for de fleste tilreisende utlendinger vil være større enn for eksempel ved forrige EM i Sveits/Østerrike, siden Norge ligger i utkanten av Europa og avstanden mellom vertsbyene er stor. Høyere priser og transportkostnader tilsier at mesterskapet vil tiltrekke seg en større andel høytforbrukende EM-turister. Samtidig vet vi at hotellkapasiteten er lavere i de norske vertsbyene enn i andre europeiske byer hvor det har blitt arrangert liknende mesterskap. Det tilsier at en større andel av de utenlandske turistene må nøye seg med mer primitiv overnatting på skoler, idrettshaller og campingplasser. Man kan tenke seg at disse turistene også forbruker færre og billigere varer enn høystandard-turistene. En slik vridning vil bidra til at utlendingenes forbruk i Norge er lavere enn hvis arrangementet hadde vært arrangert i byer med høyere hotellkapasitet.

For de turistene som kommer til Norge under et EM i fotball vil høyere priser og relativt høye transportkostnader tale for at de vil legge igjen mer penger enn de ville gjort i et annet land. Størrelsen på disse effektene avhenger av EM-turistenes prisfølsomhet i etterspørselen. Prisfølsomheten i etterspørselen sier oss hvor stor effekt høyere priser har på etterspørselen etter varer og tjenester. Turistene som kommer til Norge er feststemte og har allerede tatt en beslutning på at de skal overnatte, samt hvilke byer de skal besøke. Det taler for at etterspørselen er lite prisfølsom og at EM-turistene legger igjen mer penger i Norge enn i et land med lavere prisnivå og kortere reiseavstander.

For å kunne tallfeste utlendingers forbruk per dag tar Dalen og Håkonsen (2009) utgangspunkt i en studie som ble gjennomført etter EURO 2008, se MCI-JGU (2009). Denne studien dokumenterer de besøkendes forbruk per dag under mesterskapet. Med bakgrunn i disse tallene, særlig besøkende fra Sverige og Tyskland, kommer Dalen og Håkonsen frem til et lavt, middels og høyt anslag på EM-turistenes forbruk utover overnatting, på henholdsvis 1 200, 1 800 eller 2 400 kroner per døgn.

Riberio m.fl. (2004) gjennomførte en undersøkelse av gjennomsnittlig daglig forbruk, inkludert overnatting, blant besøkende turister i forbindelse med EURO 2004 i Portugal. Resultatene fra denne undersøkelsen er dokumentert i Tabell 4.5. Ved å korrigere for valutakurs og prisvekst har vi i den siste kolonnen anslått hva dette forbruket tilsvarer i 2009-kroner.¹⁴ En mer interessant størrelse er gjennomsnittlig forbruk veid etter antall observasjoner. Den ligger på 1 305 kroner, nært det lave anslaget til Dalen og Håkonsen (2009) på 1 200 kroner.

¹⁴ For å omregne anslagene fra 2004-Euro til 2009-kroner tar vi utgangspunkt i årsgjennomsnittlig valutakurs i 2004 på 8,37 kroner per euro og en norsk prisvekst fra 2004 til 2009 på 11,6 prosent.

Tabell 4.5 *Gjennomsnittlig daglig forbruk for ulike nasjonaliteter i forbindelse med UEFA EURO 2004 i Portugal**

| Nasjonalitet | N | Gjennomsnittlig daglig forbruk i 2004-Euro | Gjennomsnittlig daglig forbruk i 2009-kroner |
|--|-----|--|--|
| USA | 10 | 506 | 4 726 |
| Australia | 8 | 232 | 2 165 |
| Japan | 10 | 176 | 1 643 |
| Sveits | 8 | 166 | 1 553 |
| Italia | 179 | 150 | 1 402 |
| Canada | 6 | 147 | 1 373 |
| Danmark | 295 | 145 | 1 355 |
| Nederland | 184 | 134 | 1 255 |
| England | 20 | 132 | 1 230 |
| Portugal (ikke bosatt i Portugal) | 4 | 114 | 1 066 |
| Latvia | 44 | 111 | 1 035 |
| Bulgaria | 94 | 94 | 879 |
| Kina | 9 | 92 | 858 |
| Tyskland | 11 | 72 | 671 |
| Storbritannia (utenom England) | 6 | 58 | 545 |
| Gjennomsnitt (veid etter antall observasjoner) | | 140 | 1 305 |

*N = 888. Kilde: Riberio mfl. (2004) og Econ Pöyry

En annen tilnærming er å se nærmere på erfaringsbaserte tall fra Norge. Farstad og Rideng (2008) fant at utlendingers forbruksutgifter, inkludert overnatting, per gjestedøgn var cirka 940 kroner i mai/juni 2007. Det tilsvarer et forbruk inkludert overnatting på cirka 1 000 2009-kroner.¹⁵ Farstad og Rideng kom frem til sitt tall ved å intervjuer utenlandske turister på vei hjem fra ferie i Norge, på henholdsvis flyplasser, grenseoverganger, fergehavner og tog.

Det er tre forhold som taler for at dette anslaget på 1.000 2009-kroner burde korrigeres for å passe inn i den samfunnsøkonomiske analysen. For det første inneholder dette anslaget altså utgifter til overnattinger. Ved å benytte anslaget risikerer man derfor å dobbelttelle overnattingsutgifter. For det andre inneholder dette tallet forhåndsbetalte utgifter på cirka 425 2009-kroner, det vil si transaksjoner som ble gjennomført før utlendingene kom til Norge. Forhåndsbetalte utgifter inneholder stort sett utgifter til transport og overnatting. Deler av disse midlene kan antas å tilfalle utenlandske turoperatører, flyselskaper med mer. Disse summene er ikke en samfunnsøkonomisk gevinst for Norge. For det tredje bidrar svenske og danske turister til å trekke ned utlendingers gjennomsnittlige forbruk i Norge. Disse turistene bor ofte hos bekjente og benytter egen bil som transportmiddel. Under EURO 2016 er det naturlig å anta at mange av svenskene ønsker å delta på EURO-arrangementer i hjemlandet fremfor å besøke Norge. Det taler for at utlendingers dagsforbruk utenom overnatting skal justeres noe opp. Oppsummert taler effekt en og to for at 1 000 2009-kroner er for høyt mens effekt tre taler for det motsatte.

¹⁵ For å omregne anslaget til 2009-kroner legger vi til grunn en prisvekst på 6,6 prosent fra 2007 til 2009.

Sett i sammenheng med erfaringsbaserte tall fra EM i Portugal, se Riberio m.fl. (2004), virker anslaget til Dalen og Håkonsen på 1 200, 1 800 og 2 400 for høyt. EKS velger derfor å justere ned forbruksanslagene per døgn utenom overnatting til henholdsvis 750, 1 000 og 1 250 kroner.

NFF anslår at EURO 2016 vil resultere i 3,9 millioner dagsbesøk fra utlendinger. Vi vet at flere utlendinger vil besøke Norge uavhengig av fotball-EM. Netto antall dagsbesøk vil derfor avhenge de samme fortrenkningseffektene som for overnatting. Ut fra beregningene ovenfor kom vi frem til at netto antall overnattinger er 75 prosent av brutto overnattingdøgn. Ved å anta samme størrelsesforhold ender vi opp med netto antall dagsbesøk på 2,9 millioner.

Dalen og Håkonsen legger sjablongmessig til grunn en lav, middels og høy avansegrad på utlendingers forbruk, utenom overnatting, på henholdsvis 10, 20 og 30 prosent av omsetningen. Vi følger Dalen og Håkonsen (2009) her og legger også på en gjennomsnittlig direkte skattmargin på 20 prosent. Det gir en samfunnsøkonomisk margin på henholdsvis 30, 40 og 50 prosent. Til forskjell fra Dalen og Håkonsen legger vi ikke til en skattmargin på 4 prosent. Årsaken er vi behandler skattegevinst/-kostnad separat i avsnitt 3.4. Siden variasjoner i avansegrader ikke er en samfunnsøkonomisk usikkerhet legger vi i de oppsummerende beregningene til grunn en samfunnsøkonomisk margin på 40 prosent, se Tabell 4.6.

Tabell 4.6 Samfunnsøkonomisk gevinst av utledingers forbruk utenom overnatting under EURO 2016, millioner 2009-kroner

| | <i>Samlet bruttoomsetning</i> | <i>Netto økt omsetning</i> | <i>Samfunnsøkonomisk gevinst</i> |
|---------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| Lavt forbruk (750 per døgn) | 2 925 | 2 175 | 870 |
| Middels forbruk (1000 per døgn) | 3 900 | 2 900 | 1 160 |
| Høyt forbruk (1250 per døgn) | 4 875 | 3 625 | 1 450 |

Kilde: Dalen og Håkonsen (2009) og Econ Pöyry

Fra tabellen ovenfor ser vi at variasjonen mellom samfunnsøkonomisk gevinst fra lavt og høyt forbruk er på cirka 580 millioner kroner. EKS forventer at den samfunnsøkonomiske gevinsten fra forbruk utover overnattinger ligger på 1 160, eller ca 1,2 mrd 2009-kroner.

4.3 Nytt av folkefest

Dalen og Håkonsen (2009) presenterer et tentativt anslag på folkefesten på 2,5 mrd kroner. EKS vurderer denne effekten som vanskelig å verdsette innenfor prosjektets rammer.

Dersom arrangementet er vellykket, har EURO 2016 etter vårt skjønn potensial til å bli en folkefest. En hovedkonklusjon i EKS sitt arbeid er imidlertid at det er vanskelig å se hvorledes Norges kapasitet kan imøtekomme behovet for innkvartering og transport. NFFs planer forutsetter så mange utenlandske besøkende at det norske samfunnets kapasitet på en rekke områder blir sterkt utfordret. Dette kan føre til mange problemer og frustrasjoner, både for norske innbyggere og for utenlandske besøkende, noe som kan overskygge arrangementets positive effekter.

Dersom arrangementet ikke kan løse overnattingsproblemene på en god måte, vil mange tilreisende – både utenlandske og innenlandske – få en negativ opplevelse. Interesserte tilskuere vil måtte avvises fordi det ikke finnes hotellkapasitet. Andre vil måtte ta til takke med overnatting på skoler, campingplasser som har lavere standard enn de kunne tenkt seg. Arrangementet blir mindre vellykket enn ønskelig.

Kapasitetsproblemer på flyplassene eller i trafikken for øvrig, kan også begrense folkefesten. Ingen liker kø og kaos, og selv om mange vil ta problemer med et smil, er det andre som vil klage, og dette kan kaste skygge over arrangementet. I verste fall kan problemene knyttet til overnatting og transport bli så store at de fjerner hele folkefestnytten.

Maennig og Porsche (2008) systematiserer og diskuterer relevante faktorer som påvirker folkefestnytten. De peker på at et godt organisert arrangement øker folkefestnytten. Videre øker nytten om været er godt, om vertslandet oppnår sportslig suksess, om arrangementet forløper uten terroranslag mv. Det kan hevdes at noe av grunnen til at Lillehammer OL huskes som et vellykket arrangement, skyldes gunstige utfall når det gjelder disse faktorene, sammen med det forhold at logistikkutfordringer som i utgangspunktet var betydelige, ble løst på en god måte.

Med bakgrunn i de overnevnte forhold vurderer EKS denne folkefesten til å være liten eller ikke signifikant forskjellig fra null. Se Vedlegg A for en nærmere beskrivelse av folkefesten.

4.4 Effekter på turisme etter arrangementet

EURO 2016 vil skape stor medieoppmerksomhet rundt Norge og vertsbyene før, under og etter mesterskapet. Denne reklameeffekten, også kalt "legacy"-effekten, vil kunne resultere i at utlendinger får øynene opp for Norge som reisemål og bidra til økte turistinntekter for Norge og vertsbyene i tiden etter arrangementet.

EURO 2016 kan resultere i at spesielt vertsbyene får mer oppmerksomhet etter arrangementet enn de ville fått uten et EM. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er endret geografisk fordeling av sysselsetting og kapital som følge av en slik markedsførings-effekt av betydning dersom det gir netto kostnader/gevinster for landet som helhet. Endret geografisk fordeling av økonomiske ressurser vil være en samfunnsøkonomisk gevinst så lenge ressursene kaster mer av seg enn tidligere og en samfunnsøkonomisk kostnad hvis de kaster mindre av seg enn tidligere.

Det er naturlig å anta at den såkalte "legacy"-effekten avtar over tid. Varigheten avhenger av flere forhold. Disse påvirkningsforholdene kan deles inn i fire hoved-grupper. De som kan påvirkes (endogene), og de som er naturgitte, og derfor ikke kan påvirkes (eksogene), under og etter arrangementet, se Tabell 4.7.

Tabell 4.7 Eksempler på forhold som kan påvirke varigheten og størrelsen på "legacy"-effekten

| | Tid | Eksempler |
|--------------------------------|---------------------|---|
| Eksogene forhold (upåvirkbare) | Under arrangementet | Værforhold Hvordan Norge fremstilles i utenlandske medier |
| | Etter arrangementet | Opplevelsen av Norge som reisemål blant utlendinger Kronekurs og prisnivå |
| Endogene forhold (påvirkbare) | Under arrangementet | Gjennomføring og organisering av arrangementet Markedsføring av Norge som reisemål |
| | Etter arrangementet | Investeringer som gjør det mer attraktivt for turister å besøke Norge Markedsføring av Norge som turistmål |

Kilde: Econ Pöyry

Det er ikke tvil om at det er ulik praksis når det gjelder behandling av varighetene av markedsføringseffekten. Et eksempel på det er to studier som ble gjennomført i forbindelse med Tromsøs søknad om vinter-OL, Olsen og Moilanen (2008) og Andersen mfl. (2008). Mens Olsen og Moilanen (2008) la til grunn at markedsførings-effekten var evigvarende, forutsatte Andersen mfl. (2008) at effekten ville vare i 10 år etter arrangementet, med en lineær nedtrapping. Andre studier viser at markedsførings-effekten har slått ulikt ut for vertsasjoner av såkalte "mega-events".

Rütter (2004) viser til sommer-OL i Barcelona som et eksempel på en varig markedsføringseffekt som har bidratt til at byen i dag er en av Europas mest populære turistdestinasjoner. Investeringene som fulgte med OL kan ha gjort byen Barcelona til en "bedre turistby" ved forbedret infrastruktur, flere severdigheter med mer. Man kan imidlertid argumentere for at disse tiltakene, økte investeringer og markedsføringer, kunne ha blitt gjennomført uten olympiaden, med tilnærmet lik effekt på turisme.

OL på Lillehammer i 1994 ga ikke en så stor markedsføringseffekt som forventet. Ifølge Teigland (1999) gikk 40 prosent av hotellene i Lillehammerområdet konkurs i perioden etter arrangementet. Konkusjonen i hans studie er at utviklingen i turisme for Norge fra 1991 til 1997 var bortimot uavhengig av OL i 1994.

Med utgangspunkt i Andersen mfl. (2008) sitt anslag på "legacy"-effekten i forbindelse med et eventuelt vinter-OL i Tromsø i 2018 presenterer Dalen og Håkonsen (2009) et tentativt anslag på 600 millioner kroner. EKS synes dette virker høyt, ikke minst på bakgrunn av erfaringene fra Lillehammer OL. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å presentere et eget anslag innenfor rammen av dette prosjektet.

4.5 Andre nytteeffekter

EURO 2016 vil trolig forårsake investeringer som ellers ikke ville blitt gjort. Slike investeringer har en etterbruksverdi og kan bidra til å forbedre byutviklingen i vertsbyene. I tillegg vil et fotball-EM gi organisatorisk erfaring blant aktørene som bidrar under arrangementet. I dette avsnittet går vi nærmere inn på positive nytte-virkninger som:

- Etterbruk av nasjonalanlegg
- Byutvikling

- Folkehelse
- Kompetanseutvikling

Det er viktig å se disse nytteeffektene i sammenheng med nullalternativet, dvs. hva som kommer til å skje hvis ikke EURO 2016 blir noe av i Norge.

4.5.1 Etterbruk av nasjonalanlegget

Søknaden om statstilskudd fra NFF innebærer tilskudd til bygging av nasjonalanlegg i Groruddalen. Selv om et nasjonalanlegg søkes bygget også utenom EURO 2016, har vi ikke opplysninger om det faktisk vil bli bygget, hvilken form det i så fall vil ta og hvordan det tenkes finansiert. EKS velger derfor å se på videreføring av Ullevaal stadion som nasjonalanlegg som nullalternativ. Forskjellen mellom etterbruken av et eventuelt nytt nasjonalanlegg i Groruddalen og videreføring av Ullevaal stadion kan deles inn i to etterbruksområder:

- Kommersiell etterbruk
- Sportslig etterbruk

Kommersiell etterbruk tilsvarer etterbruk knyttet til ulike kommersielle aktiviteter som for eksempel medisinsk senter. EKS velger å se bort fra denne etterbruken fordi vi legger til grunn at NFF har en forretningsmodell der inntekten fra kommersielle arrangementer fratrukket NFFs investeringer gir en normal forretningsmessig avkastning.

Sportslig etterbruk innebærer etterbruk til sportsaktiviteter og andre arrangementer. Det nye nasjonalanlegget vil romme 50.000 sitteplasser¹⁶ og vil i motsetning til Ullevaal stadion som kun innehar cirka 24.000 sitteplasser kunne benyttes til større og andre typer arrangementer, som europacupfinaler og andre store kultur-/idrettsarrangementer. I tillegg til stadion planlegges det bygget en idrettspark. EKS er ikke kjent med omfanget av denne idrettsparken, men er informert om at NFF åpner for å la andre idretter kunne bruke anlegget, samt bygge andre idrettsesifikke anlegg.

EKS velger å ikke verdsette sportslig etterbruk av nytt nasjonalanlegg i Groruddalen. Effekten vurderes å være positiv, men liten i forhold til de andre størrelsene i prosjektet.

4.5.2 Byutvikling

Byutvikling er kun relevant for nasjonalanlegget i Groruddalen, siden argumentene rundt byfornyelse har vært lite aktuell for de presenterte konseptene i Lillestrøm, Trondheim og Stavanger.

Det er hevdet at utviklingen i Groruddalen ligger etter resten av Osloområdet. Det gjelder spesielt innbyggernes sosioøkonomiske forhold. Innbyggerne i Groruddalen er overrepresentert når det gjelder levekårsproblemer, og har lavere utdannings- og inntektsnivå. Det er relativt stor ulikhet mellom innbyggerne, og man har en høy andel ikke-vestlige innvandrere osv.

¹⁶ Netto antall sitteplasser.

Dalen og Håkonsen (2009) mener det er relativt strenge krav som må være oppfylt for at det vil være relevant å korrigere den samfunnsøkonomiske kostnaden for investeringer i EM-spesifikke idrettsanlegg. For det første må det foreligge helt konkrete planer om investeringer i det samme området som er helt avhengig av EURO 2016. For det andre må bygging av nasjonalanlegget utløse en nettogevinst knyttet til øvrige investeringer i området. Det tilsier at investeringene må være av en viss størrelse for at det skal bidra til økt byutvikling i området. Disse investeringene kan dessuten bidra til at andre investeringer i området blir mindre. Hvis det er slik at denne investeringsfortrengningen resulterer i mindre byutvikling, vil det være en samfunnsøkonomisk kostnad. EKS er enig i disse resonnementene.

Nasjonalanlegget bidrar til en positiv pekuniær eksternalitet for området gjennom økt attraksjonsverdi som kan bidra til å akselerere den generelle aktiviteten i området. Eksempel på dette er høyere boligpriser. Boligpriseffekten kan være mest relevant siden de foreliggende planer for fornyelse av området er for lite konkrete. Høyere bymessig standard kan også resultere i lavere kriminalitet, bedre skoler med mer, men samtidig bidra til økt støy og forurensing. Igjen er det imidlertid uklart om effektene er knyttet til EURO 2016 eller til en hvilket som helst større offentlig investering. Problemstillingen har paralleller til diskusjonen av ringvirkninger, se kapittel 6. EKS vurderer effekten av EURO 2016 på byutvikling i Groruddalen til å være usikker og ikke signifikant forskjellig fra null.

4.5.3 Folkehelse

Som poengtert av Rütter mfl. (2004) vil fokuset rundt det å drive sportsaktiviteter, spesielt fotball, blant nordmenn være høyere enn normalt før, under og etter mesterskapet. Økt aktivitetsnivå vil bidra til økt folkehelse. Mange vil på den annen side forbinde et fotball-EM med høyt konsum av alkohol og andre rusmidler. Økt alkoholkonsum og skader som følge av det bidrar til å redusere folkehelseeffekten.¹⁷ EKS vurderer effekten av EURO 2016 på folkehelsen til å være usikker og ikke signifikant forskjellig fra null.

4.5.4 Kompetanseutvikling

Som påpekt av Dalen og Håkonsen (2009) vil EURO 2016 sette NFF, vertsklubbene, norsk næringsliv, lokale/nasjonale myndigheter på en organisatorisk og forretningsmessig prøve. Økt organisasjonskompetanse kan for eksempel bidra til forbedret fremtidig drift av vertsklubbene eller øke fylkeskommunenes kompetanse når det gjelder å tilby kollektivtransporttilbud utover dagens oppsatte ruter. Listen over potensielle erfaringer som kan ha merverdi etter arrangementet er lang. Til syvende og sist avhenger disse erfaringene av hvordan man organiserer arrangementet, samt hvilke erfaringer aktørene sitter igjen med. Mange av dem kan like gjerne knyttes til andre store investeringer i samfunnet, og det er vanskelig å se at akkurat denne investeringen utmerker seg som spesielt kompetansebyggende. EKS vurderer effekten av EURO 2016 på kompetanseutvikling til å være usikker og ikke signifikant forskjellig fra null.

¹⁷ Kostnader forbundet med personskader som dekkes innenfor offentlige budsjetter faller innenfor samfunnsøkonomiske kostnader til helse, se avsnitt 3.3.4.

5 Nytte og kostnad av alternativ organisering

EKS vurderer at ved å organisere prosjektet på en bedre måte, vil det være mulig å oppnå en bedriftsøkonomisk besparelse på 1 600 millioner. Se kapittel 6.3 i hovedrapporten for en nærmere forklaring av denne besparelsen. Dette reduserer behovet for skattefinansiering på 20 prosent av den bedriftsøkonomiske besparelsen. Samfunnsøkonomisk gevinst av alternativ organisering er dermed lik 1 900 millioner kroner. En bedre organisering vil redusere forventet samfunnsøkonomisk underskudd til 4,5 milliarder.

6 Ringvirkninger

I ”Avrop på rammeavtale...” for dette prosjektet heter det:

”I tillegg skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse som omfatter alle inntekter, *samt en analyse av ringvirkningene av arrangementet så langt slike realistisk kan beregnes.*” (vår uthevelse).

Dette kapitlet er vår analyse av ringvirkninger.

6.1 Føringer for ringvirkninger fra analysen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Den samfunnsøkonomiske analysen som er presentert i kapittel 1-5 har implisitt i seg forutsetninger om ringvirkninger. Spesielt vil vi peke på at den samfunnsøkonomiske analysen forutsetter at ressursene har alternativ anvendelse. Arbeidskraft, den viktigste ressursen, vurderes i samfunnsøkonomiske analyser som følger Finansdepartementet (2005a, 2005b) å ha en alternativ anvendelsesverdi lik arbeidskraftens brutto produktivitet – lønn inklusive skatt og arbeidsgiveravgift mv. Dette innebærer at man ser for seg at arbeidskraft som behøves i prosjektet under overveielse, har en alternativ verdi i annen produksjon lik lønn inklusive skatt og arbeidsgiveravgift.

Denne forutsetningen om arbeidskraftens alternative verdi innebærer at dersom EURO 2016 skaper ringvirkninger i form av flere arbeidsplasser i bygg og anlegg mv, motsvares hver nyskapt arbeidsplass av at det forsvinner en like verdifull arbeidsplass et annet sted i økonomien. Ringvirkningen målt som antall netto nyskapt arbeidsplasser er null, når en tar forutsetningen om arbeidskraftens alternative verdi på alvor.

I en standardreferanse pekte allerede Johansen (1977) på dette. Han sier at ringvirkningsanalyse lett gir et misvisende inntrykk av den underliggende samfunnsøkonomiske lønnsomheten selv i situasjoner med sysselsettingsvansker. Ved å trekke inn ringvirkninger kan en få nær sagt et hvilket som helst prosjekt til å se samfunnsøkonomisk lønnsomt ut. I områder med sysselsettingsvansker kan det likevel være relevant å trekke inn slike ting. En må da imidlertid stille spørsmålet om alternativet til gjennomføring av prosjektet er at det ikke kommer noen stimulans til ulike aktiviteter som gir økt sysselsetting. Hvis forskjellige aktiviteter kan stimuleres på andre måter, vil det riktige synspunktet være at de ressursene som brukes opp gjennom de såkalte ringvirkningene er knappe ressurser som trekkes bort fra andre anvendelser. Bærerne av de såkalte ringvirkningene, arbeidskraft, vare- og tjenesteleveranser til prosjektet osv. er da kostnader som ikke skal behandles på noen annen måte enn som regulære kostnader ved prosjektet. Ifølge Johansen (1977) er det vanskelig å se at kjøpekraft skapt ved gjennomføring av et prosjekt og som stimulerer omsetningen av forbruksvarer i et område skal føres inn i en lønnsomhetsberegning som en positiv faktor. Denne formen for stimulans kan en normalt få på andre måter uten å benytte ressurser gjennom et prosjekt.

Dette synspunktet er gjentatt i de fleste lærebøker i samfunnsøkonomisk prosjektvurdering, og også Dalen og Håkonsen (2009) advarer mot å trekke ringvirkninger inn som positive faktorer i samfunnsøkonomiske analyser. Den sportsøkonomiske litteraturen ser derimot ut til å akseptere ringvirkningsmetodikken i prinsippet, men

advarer mot å legge til grunn at ringvirkningene blir omfattende, se for eksempel Baade og Matheson (2004), Allmers og Maenning (2008) og Szymanski (2002).

6.2 Ringvirkninger i lokal sammenheng

Selv om ringvirkningene for økonomien totalt sett er null, kan det likevel være interessant anslå ringvirkningene av arrangementet isolert sett. En glemmer da på en måte de arbeidsplassene som fortregnes når det skapes arbeidsplasser av arrangementet. En ser isolert på arbeidsplasser som skapes av arrangementet. Dette kan være en interessant størrelse i lokal sammenheng.

Som regel beregnes ringvirkninger i denne forstand ved at en ser på hva som skapes av sysselsettingsvirkninger som følge av en bestemt type investering og drift, samt hva denne driften genererer av sysselsettingsvirkninger gjennom kjøp og gjenkjøp. Som regel beregner en sysselsettingsvirkningene med utgangspunkt i forholdet mellom omsetning og sysselsetting i bransjer, samt Statistisk sentralbyrås statistikk for kryssløp mellom næringer.

Vi har ikke hatt mulighet til å gjennomføre dette for EURO 2016. Erfaringstall fra Econ Pöyry og andre sine ringvirkningsanalyser antyder en sysselsettingsmultiplikator på om lag 2 som et gjennomsnitt. Hvis en bruker dette tallet, betyr det at hver arbeidsplass som skapes i forbindelse med EURO 2016 gir opphav til en arbeidsplass i tillegg. Vi understreker igjen at dette er både et bruttotall siden fortregnte arbeidsplasser ikke er med, og et usikkert bruttotall i tillegg.

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-rapport nr. 34/08.
- Andersson, T., D., Rustad, A. og Solberg, H. A. (2004): "Local residents' monetary evaluation of sports events", *Managing Leisure* 9, 145-158.
- Allmers S. og W. Maennig (2008): "South Africa 2010 - Economic Scope and Limits", No. 21, Hamburg Contemporary Economic Discussion.
- Baade R.A. og V.A. Matheson (2004): "The Quest of the Cup: Assessing the Economic Impact of the World Cup", Vol. 38.4, pp. 343-354, *Regional Studies*, Carfax Publishing.
- Barros (2006): "Evaluating sport events at European level- the Euro 2004", *International Journal of Sport Management and marketing*, Vol. 1, No. 4, pp. 400-410.
- Crompton J.L. (1995): "Economic impact analysis of sport facilities and events: eleven sources of misapplications", *Journal of Sports Management*, 9(1), pp. 14-35.
- Dalen D.M. og L. Håkonsen (2009): *Samfunnsøkonomiske gevinster av et Fotball-EM i Norge i 2016*, Utarbeidet for Norges Fotballforbund.
- Drevland, F., K. Austeng og O. Torp (2005): *Usikkerhetsanalyse – modellering, estimering og beregning*. Concept rapport no. 11, NTNU.
- Eftec (2005): "Olympic Games Impact Study- Stated Preference Analysis. Final Report, 15. Desember 2005". Bearbeidet versjon finnes tilgjengelig som: Walton H., A. Longo og P. Dawson (2008): "A contingent valuation of the 2012 London Olympic games – A regional perspective", *Journal of Sports Economics*, Vol. 9, Issue 3, pp. 304-317.
- Farstad E. og A. Rideng (2008): *Utenlandske turistenes forbruk i Norge 2007*, TØI-rapport 941/2008.
- Finansdepartementet (2005a): "Veileder i samfunnsøkonomisk analyser". Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/reg/2005/0029/ddd/pdfv/266324-_veileder_i_samfunnsøkonomisk_analyse_trykket.pdf [12. november 2009]
- Finansdepartementet (2005b): "Behandling av kalkulasjonsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser". *Rundskriv R-109/2005*. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/red/2006/0032/ddd/pdfv/258215-rundskriv_109_2005_.pdf [12. november 2009]
- Kolstad A. (2002): *Når nasjonen vinner – underholdningsidrettens betydning for nasjonal patriotisme*, Psykologisk institutt, NTNU.
- Maennig, W og M. Porsche (2008): "The Feel-good Effect at Mega Sports Events". Recommendations for Public and Private Administration Informed by the

- Experience of the FIFA World Cup 2006, IASE/NAASE Working Paper Series, No. 08-17.
- Maennig W. og S. Plessis (2009): "Sport Stadia, Sporting Events and Urban Development - International Experience and Ambitions of Durban", *Urban Forum* 20, 61-76.
- MCI-JGU (2009): *Wirtschaftliche wirkungen und zufriedenheit der UEFA Euro2008 besucher in Österreich*. Manangement Centre Innsbruck og Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 10. januar 2009.
- Norges Fotballforbund (2009): "Plan for overordnet overnattingskonsept for Oslo/Lillestrøm under UEFA EURO 2016", utarbeidet av NFF og representanter fra søkerbyene Oslo og Lillestrøm, datert 17. juni 2009.
- Olsen F. og M. Moilanen (2008): *OL i Trømsø i 2018- effekter for næringslivet*, Rapport 5/2008, Nothern Research Institute Tromsø (NORUT).
- Politidirektoratet (2009): *EM i fotball 2016 – Rapport om politiets sikkerhets og kostnads-vurderinger i forbindelse med et eventuelt EM i fotball 2016*, Oslo.
- Rideng A. og B. Grue (2008): *Gjesteundersøkelsen 2008 - Utenlandske og forretningsreiser i Norge*, TØI rapport 995/2008.
- Riberio J.C., J. Viseu, T. Delalande og C. Rodrigues (2004): "UEFA Euro 2004 Visitor Analysis", NIPE WP 15/2004.
- Rütter H., J. Stettler, M. Amstutz, A. Bary og D. Grozea-Helmenstein (2004): *Economic Impact of the UEFA EURO2008 in Switzerland*, ITW Institut für Tourismuswirtschaft Luzern.
- Skartveit K. (1996): "OL-94 og kostnadsutviklingen- en spillteoretisk analyse av kostnads-utviklingen til OL-94 på Lillehammer". Hovedoppgave UiO. URL: <http://www.duo.uio.no/sok/work.html?WORKID=336> [12. november 2009]
- Szymanski, S. (2009): "The economic impact of the World Cup", *World Economics*, 3, 1.
- Teigland (1999): "Mega-events and impacts on tourism; the predictions and realities of the Lillehammer Olympics", *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 17, No. 4, pp. 305-317.
- The Economist (2009): "The Vancouver winter Olympics- Sliding off pist", URL: http://www.economist.com/world/americas/displaystory.cfm?story_id=14382517 [12. november 2009]
- Walton H., A. Longo og P. Dawson (2008): "A contingent valuation of the 2012 London Olympic games – A regional perspective", *Journal of Sports Economics*, Vol. 9, Issue 3, pp. 304-317.

Vedlegg A Folkefestnytte

Etter EKS' oppfatning er det til syvende og sist en politisk oppgave å ta stilling til om den folkefesten man får med EURO 2016, er stor nok til å forsvare kostnadene. Det er likevel vanskelig selv for folkets representanter å ta stilling til et slikt spørsmål på strak arm, og vi vil her presentere resonnementer som kan være til støtte ved vurderingen.

Realisert folkefestnytte avhenger av om arrangementet blir en suksess

Dersom arrangementet er vellykket, har EURO 2016 etter vårt skjønn potensial til å bli en folkefest. En hovedkonklusjon i EKS sitt arbeid er imidlertid at det er vanskelig å se hvorledes Norges kapasitet kan imøtekomme behovet for innkvartering og transport. NFFs planer forutsetter så mange utenlandske besøkende at det norske samfunnets kapasitet på en rekke områder blir sterkt utfordret. Dette kan føre til mange problemer og frustrasjoner, både for norske innbyggere og for utenlandske besøkende, noe som kan svekke eller overskygge arrangementets positive effekter.

Dersom arrangementet ikke kan løse overnattingsproblemene på en god måte, vil mange tilreisende – både utenlandske og innenlandske – få en negativ opplevelse. Interesserte tilskuere vil måtte avvises fordi det ikke finnes hotellkapasitet. Andre vil måtte ta til takke med overnatting på skoler eller campingplasser som har lavere standard enn de kunne tenkt seg. Arrangementet blir mindre vellykket enn ønskelig.

Kapasitetsproblemer på flyplassene eller i trafikken for øvrig kan også begrense folkefesten. Ingen liker kø og kaos, og selv om mange vil ta problemer med et smil, er det andre som vil klage, og dette kan kaste skygge over arrangementet. I verste fall kan problemene knyttet til overnatting og transport bli så store at de fjerner hele folkefestnyttene.

Maennig og Porsche (2008) systematiserer og diskuterer relevante faktorer som påvirker folkefestnyttene. De peker på at et godt organisert arrangement øker folkefestnyttene. Videre øker nytten om været er godt, om vertslandet oppnår sportslig suksess, om arrangementet forløper uten terroranslag mv. Det kan hevdes at noe av grunnen til at Lillehammer OL huskes som et vellykket arrangement, skyldes gunstige utfall når det gjelder disse faktorene, sammen med det forhold at logistikkutfordringer som i utgangspunktet var betydelige, ble løst på en god måte.

Resonnement med utgangspunkt i OL i London 2012

I det følgende betrakter vi folkefestnyttene fra et ex ante perspektiv og forutsetter at de faktorene som påvirker folkefestnytte, verken tilrettelegger for unormal suksess eller unormal fiasko.

Dalen og Håkonsen (2009) presenterer et resonnement med utgangspunkt i en undersøkelse av betalingsvilje for sommer-OL i London i 2012 (Eftec, 2005; Walton m.fl., 2008). Samlet betalingsvilje for sommer-OL i London er anslått til 3,2 milliarder pund. Dalen og Håkonsen peker på at sommer-OL er et mye større arrangement enn et EM i fotball og antagelig gir opphav til større folkefestnytte. På den annen side, sier de, er britene mer vant til store arrangementer og dermed blaserte i forhold til nordmenn som

er lite vant til arrangementer og dermed ”sulteforet”. Dalen og Håkonsen modifierer så det britiske anslaget for å gjøre det sammenliknbart med norske forhold.

I en slik rekke av modifikasjoner gjøres det åpenbart en rekke forutsetninger om tekniske forhold. For noen av disse forholdene sitt vedkommende kan andre forutsetninger være like gode. EKS vil spesielt rette oppmerksomhet mot følgende forutsetninger i Dalen og Håkonsens resonnement

- Nyttien av EURO 2016 i Norge er halvparten av totalnyttien av mesterskapet
- Kjøpekraftsjusterte valutakurser brukes for å korrigere for realinntektsforskjell mellom Norge og UK.

I tillegg kommer den grunnleggende og ikke-tekniske forutsetningen at EM i fotball er like stort for nordmenn som sommer OL er for briter.

Nyttien i Norge i forhold til totalnyttien

Det er vanlig å anta at (den normerte) nyttefunksjonen er konkav og grensenyttien faller. Dette uttrykker ideen om at nytten av én kamp til i Norge under EURO 2016 er lavere jo flere kamper Norge arrangerer fra før. Skulle Norge arrangert en kamp av 51, ville nytten for nordmenn trolig vært større enn 1/51 del av det hele.

På denne bakgrunn kan en spørre om ikke nytten av halve arrangementet er større enn halve totalnyttien. 60 eller 70 prosent av totalnyttien kunne være mer naturlig.¹⁸

Kjøpekraftsjustering av realinntektsforskjell

Det er ukontroversielt at betalingsvilje for offentlige goder, som EURO 2016, er en stigende funksjon av inntekt. En korreksjon som derfor må gjøres, gjelder forskjell i inntekt mellom Norge og UK. I mangel av annen informasjon er det ikke uvanlig å anta at betalingsviljen stiger i takt med inntekten, det vil si at elasticiteten av betalingsvilje med hensyn på inntekt er lik med tallet 1.

Når elasticiteten er 1 vil forholdet mellom betalingsvilje og inntekt være konstant når inntekten stiger. Det er jo det som ligger i at betalingsviljen stiger i takt med inntekten. Når betalingsviljen stiger i takt med inntekten kan vi sette opp følgende sammenheng:

Betalingsvilje UK/inntekt UK = Betalingsvilje Norge/inntekt Norge

I sammenhengen vi har satt opp er venstresiden et forholdstall som er fritt for benevning. Høyresiden er dermed også et forholdstall. Det gir god mening, siden det nettopp er det konstante forholdstallet man skal finne når elasticiteten er 1.

Når vi anvender sammenhengen vi har satt opp, er det bare tre tall vi trenger for å finne betalingsvilje i Norge 2008: Betalingsvilje UK 2004 (totalt for befolkningen), BNP UK 2004 (= befolkningens produksjonsinntekt) og BNP Norge 2008.

- Betalingsvilje UK 2004: 3,209 mrd pund. I utgangspunktet er vi interessert i halvparten av dette, fordi vi vurderer et halvt arrangement, altså 1,604 mrd pund

¹⁸ Som en kuriositet kan nevnes at dersom folkefestnyttien av arrangementet følger funksjonen $(x/xtot)^\gamma$, der x er antall kamper i Norge og xtot er kamper totalt, og γ er et tall mellom 0 og 1, vil $\gamma=0,5$ gi en folkefestnytte av 1/2 på 70%, og $\gamma=0,7$ vil gi en folkefestnytte av 1/2 på 60%.

- BNP UK i 2004: 1164,4 mrd pund¹⁹
- BNP Norge i 2008: 2548 mrd kroner²⁰

Innsatt i regneformelen gir disse tallene en betalingsvilje i Norge 2008 for et halvt arrangement på 3,5 milliarder kroner.

Oppsummert om resonnementet

Dersom vi legger til grunn at nytten av halve arrangementet er 60 prosent, og ikke 50 prosent av totalnyttens, må anslaget på 3,5 milliarder skaleres med 6/5, dvs. det øker med 20 prosent. På den annen side er det etter vårt skjønn mest rimelig at EURO 2016 selv for sulteførede nordmenn er et mindre arrangement enn sommer-OL 2012. Det fortøner seg derfor ikke rimelig at en både skal anta at de to er like, og i tillegg si at nytten av et halvt arrangement er større enn halvparten av det hele. Vi velger derfor ikke å legge vekt på argumentet om nytten av halve arrangementet, men på den annen side gjør vi ikke andre korreksjoner av utgangspunktet. I møter har vi fått inntrykk av at Dalen og Håkonsen (2009) anvendte samme tankegang.

Med denne presiseringen blir vårt foretrukne anslag basert på resonnementet til Dalen og Håkonsen (2009), 3,5 milliarder kroner.

Andre momenter

Dalen og Håkonsen (2009) kommer fram til et tentativt anslag for folkefestnytte på 2,5 milliarder kroner. Ved samme metode, men noe ulike tekniske forutsetninger, er vår variant av dette estimatet 3,5 milliarder kroner.

For å sette disse tallene i perspektiv er det nok å påpeke at 3,5 milliarder utgjør i underkant av 750 kroner per nordmann, eller om lag 1650 kroner per husholdning.²¹ Vi føler oss sikre på at mange nordmenn er villige til å betale 750 kroner for å oppleve arrangementet i Norge. Det er nok å nevne de mange nordmenn som hver sesong bruker flere tusen kroner på fotballturer til England. Eller man kan nevne de mange som betaler 2-3000 kroner i året for å få tilgang til fotball på betalings-tv. På den annen side er vi overbevist om at enkelte nordmenn er villige til å betale for å *unngå* å få arrangementet i Norge. Disse har negativ betalingsvilje for arrangementet, og det er klart at betalingsviljen til de som ønsker arrangementet, må være stor nok til å dekke opp de med ingen eller negativ betalingsvilje.

Sammenlikningsgrunnlag fra Norge

I siste instans er den eneste muligheten for å vite hva folk flest mener om dette, å spørre dem. Sommeren 2009 gjennomførte TNS gallup en spørreundersøkelse for TV2 med spørsmålsstillingen: ”*Bør Stortinget si ja eller nei til å gi Fotballforbundet statsstøtte på nærmere syv milliarder for å arrangere fotball EM for herrer i 2016?*”

¹⁹ Se http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_economy/BB2005.pdf, s.23.

²⁰ Se <http://www.ssb.no/regnskap/>

²¹ Det er nå 4,8 millioner nordmenn og 2,2 personer per husholdning i Norge, se <http://www.ssb.no/emner/02/01/20/familie/tab-2009-04-02-02.html>.

Syv milliarder tilsvarer om lag 1 500 kroner per person. Av i alt 1 145 spurte svarte 67,8 prosent nei og 21,3 prosent ja. Det er rimelig å tolke dette i retning av at flertallet vurderer at de har en lavere folkefestnytte enn 1 500 kroner, selv om noen kanskje i sitt svar tar hensyn til at arrangementet gir turistinntekter og andre fordeler som reduserer kravet til selve folkefestnyttan. I deres tilfelle indikerer svaret at de har en folkefestnytte lavere enn cirka 1 000 kroner. Et annet forhold er at de som svarte ja, i prinsippet kan ha en langt større betalingsvilje enn 1 500 (1 000) kroner.

Det er en vanlig erfaring i spørreundersøkelser at vinklingen av spørsmålet har stor betydning for svaret. Derfor vil seriøse undersøkelser av betalingsvillighet nærme seg spørsmålsstillingen på ulike måter, og man vil gjennom tester undersøke om de spurte svarer på en konsistent måte. De som ikke gjør det, fjernes ofte fra undersøkelsen. Slik sett kan undersøkelsen for TV2 ha metodiske svakheter. Den gir likevel en pekepinn om hvor folkefestnyttan kan tenkes å ligge.

Det kan også være naturlig å sammenlikne EURO 2016 med andre store arrangementer i inn- og utland. Av innenlandske arrangementer har en ikke minst OL på Lillehammer. Stortingets bevilgning til Lillehammer OL utgjorde 7,3 milliarder 1994-kroner (se for eksempel Skartveit, 1996). I tillegg ble det bevilget 2,4 milliarder til forsert infrastrukturinvestering. Inflasjonsjustert til 2008 utgjør dette henholdsvis 9,8 og 3,2 milliarder kroner. Til sammen snakker vi om mellom 2000 og 2750 kroner per nordmann avhengig av om man tar med infrastrukturen. Det er noen faktorer som taler for at det relevante beløpet er mindre enn dette. Det var ikke alle deler av disse bevilgningene som var planlagte før beslutningen om søknad ble tatt. På den annen side vil mange i ettertid si at Lillehammer OL var verdt det det kostet. Noe av beløpet ga en etterbruksverdi, særlig på infrastrukturen. Og, som i tilfellet EURO 2016 ga OL på Lillehammer samfunnsøkonomisk relevante inntekter fra turisme. På den annen side kan det være mer relevant å oppjustere med inntektsvekst enn med ren inflasjon, som trekker beløpet opp. Alt i alt er etter vår vurdering netto samfunnsøkonomisk utgift sannsynligvis mindre enn 13 milliarder kroner. 10 milliarder kan være en bedre indikasjon.

Ifølge media er Holmenkollen nasjonalanlegg, som bygges i forbindelse med VM på ski 2011, nå beregnet å koste 1,8 milliarder kroner.²² Det utgjør om lag 3 300 kroner per Osloborger og 375 kroner per innbygger i landet. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om VM på ski 2011 ville blitt gjennomført i Oslo dersom prisen var kjent på forhånd.

Andersson mfl. (2004) beregnet nordmenn *bosatt i Trondheim* sin betalingsvillighet for VM på ski i Trondheim i 1997 til å være 1 700 1997-kroner per innbygger, som tilsvarer 2 200 2009-kroner.

Ifølge media er ”Melodi Grand Prix” 2010 beregnet å koste NRK 211 millioner kroner.²³ Det utgjør omtrent 45 kroner per nordmann.²⁴

²² For eksempel <http://www.nettavisen.no/nyheter/article2703667.ecc>

²³ For eksempel http://www.dagbladet.no/2009/09/24/kultur/tv_og_medier/mgp/8268416/

²⁴ Et lite poeng i vår sammenheng er at NRK valgte å selge sine rettigheter til å vise Fotball VM 2010 (til en betalingskanal) for å finansiere Melodi Grand Prix. Implisitt vurderte altså NRK at betalingsviljen i det norske folk for å følge fotball VM 2010 er lavere enn 45 kroner per nordmann. Det gjenstår å se om betalingskanalen nøyer seg med å be om 45 kroner fra de som vil se kampene.

Folkefestnytte måles som betalingsvilje og dersom EURO 2016 gjennomføres er det snakk om en utgift som husholdningene må finne plass til i sine husholdningsbudsjetter. I denne sammenheng kan det være en nyttig referanse å vite at en norsk gjennomsnittshusholdning cirka 2007 brukte drøyt 4.000 kroner i året på henholdsvis grønnsaker og sukkerverar, 2.800 kroner på vin og 3.200 kroner på sko, for å ta noen eksempler (Statistisk sentralbyrå, 2009).²⁵ En betalingsvilje per husholdning på 2.900 kroner for EURO 2016 tilsvarer altså et års vin- eller skobudsjett.

Sammenlikningsgrunnlag fra andre land

Heyne mfl. (2007) har målt betalingsviljen blant tyskere for VM i fotball 2006, som jo ble arrangert i Tyskland. De finner at betalingsviljen bare var 4,26 Euro per person før VM, men den hadde økt til 10,07 Euro (om lag 85 kroner etter dagens kurs) seks måneder etter VM. Gjennomsnittet på 85 kroner skjulte store forskjeller i befolkningen. Mens enkelte hadde en meget høy betalingsvilje, var over halvparten av befolkningen ikke interessert i å betale noen ting. Det understreker poenget vi nevnte over at forekomsten av et betydelig antall fotballinteresserte med høy betalingsvilje, ikke nødvendigvis betyr at gjennomsnittlig betalingsvilje er høy. Dalen og Håkonsen (2009) kritiserer spørsmålsstillingen til Heyne mfl. (2007) for å være for negativ, idet spørsmålet konkret handler om betalingsvilje for sikkerhetstiltak mot en uventet terrortrussel som kan velte arrangementet. Innvendingen til Dalen og Håkonsen (2009) er etter vårt syn relevant, men den gjelder bare spørsmålet som ble stilt i forkant av VM. De som ble spurt seks måneder etter VM fikk spørsmålet

“About six months ago you were asked in a counterfactual scenario about your willingness to pay for your home country to host the SWC finals. Now that you experienced it, imagine yourself back in March: Would you change your mind and/or adjust the amount you would be willing to pay?”

Det er dette spørsmålet som ga opphav til en gjennomsnittlig betalingsvilje på 85 kroner. Undersøkelsen til Heyne mfl. er imidlertid ikke perfekt i sin gjennomføring. Blant annet ble bare 500 personer spurt.

Barros (2006) rapporterer en undersøkelse av betalingsvilje blant befolkningen i Lisboa for fotball EM i Portugal. I denne undersøkelsen er det bare en liten minoritet på fem prosent som oppgir at de er villige til å betale noe for arrangementet, og da bare et lite beløp på 0,175 Euro. Barros kommenterer tørt at dette synes lavt for eksempel i forhold til prisen på billettene under arrangementet (25 Euro). I 600 individer er spurt. Barros' resultater er så lave at i fravær av ytterligere informasjon som kan forklare hvorfor, velger vi å ikke legge vekt på denne undersøkelsen.

Vinter OL 2010 i Vancouver er nå anslått å koste skattebetalerne 2,5 milliarder kanadiske dollar, se Economist (2009). Kostnaden har økt i forhold til de tidligere anslagene, og det er ikke gitt at kanadierne synes folkefesten er verdt prisen, men hvis vi forutsetter at de mener det, kan 2,5 milliarder kanadiske dollar tas som utgangspunkt for en overføring til norske forhold. Dette gir en betalingsvilje for Euro 2016 på 13-19 milliarder kroner avhengig av forutsetninger, det vil si et ganske høyt beløp i forhold til andre estimater. På den annen side er det jo mange flere kanadiere å dele på, enn vi er nordmenn. Siden vi ikke vet om 2,5 milliarder kanadiske dollar er et mål på nytte, velger vi å ikke legge vekt på dette estimatet.

²⁵ <http://www.ssb.no/emner/05/02/fbu/tab-2009-06-10-01.html>

Sammenfattende vurdering av folkefestnytte

Det Regjering og Storting må ta stilling til, er populært sagt om folkefesten (sammen med andre momenter som byutvikling, ”legacy” og etterbruk av nasjonalanlegget) er verdt prisen. Det finnes ikke et fasitsvar på det, men det kan være nyttig å kjenne til hva folk i følge undersøkelser er villig til å betale for noenlunde tilsvarende arrangementer, samt hva som faktisk betales for ulike varer og tjenester. Husk i denne sammenheng at det er ingen prinsipiell forskjell på faktisk betaling og oppgitt betalingsvilje i undersøkelser. Men faktisk betaling er jo en tryggere indikator på betalingsvilje siden man faktisk demonstrerer betaling. Oppgitt betalingsvilje i undersøkelser er ikke forpliktende på samme måte. Tabell 6.1 oppsummerer hva vi har funnet.

Tabell 6.1 Betaling og betalingsvilje for enkelte arrangementer og andre goder

| Arrangement/ varegruppe | Opprinnelig metode | Betaling eller betalingsvilje overført til Norge 2009 | Kr per person | Kr per husholdning | Annet |
|---|----------------------------|---|------------------|-----------------------|---|
| Sommer-OL i London 2012 i hht. Dalen og Håkonsen (2000) | Spørreundersøkelse | 2,5 mrd | 500 | 1 200 | |
| Sommer-OL i London 2012 i vår analyse | Spørreundersøkelse | 3,5 mrd | 750 | 1 650 | |
| VM fotball Tyskland 2006 | Spørreundersøkelse | | 85 | | Etter arrangementet |
| VM på ski 1997, Trondheim | Spørreundersøkelse | | 2 200 | | Gjelder innbyggere i Trondheim. Etter arrangementet. |
| EURO 2016 Norge | Ja/nei spørsmål | | | | 68 prosent sier nei til statsstøtte på ”nærmere syv milliarder” |
| OL Lillehammer 1994 | Faktisk betaling | 10 mrd | 2 100 | 4 600 | Stortingets bevilgning uten infrastruktur |
| Holmenkollen nasjonalanlegg 2011 | Stipulert faktisk betaling | 1,8 mrd | 375 | 850 | Ser en bare på innbyggere i Oslo er tallet ca 3300 kr per person. |
| Årlig husholdningsutgift sko | Faktisk betaling | | | 3 200 | |
| Årlig husholdningsutgift vin | Faktisk betaling | | | 2 800 | |

Tabellen gir etter vårt skjønn et noe sprikende inntrykk, men det går fram at betalingsviljen per husholdning kan ligge et sted mellom noen hundrelapper og noen tusenlapper. Dalen og Håkonsen sitt anslag på 1 200 kroner per husholdning, 2,5 milliarder kroner totalt, fremstår som et nøkternt anslag. I hovedrapporten har EKS pekt på forhold som gjør at EURO 2016 kan bli vanskelig å organisere på en fullgod måte. Med dette som forventning, kan det være fornuftig å legge seg på et nøkternt anslag for folkefestnytte i vurderingen av om EURO 2016 er verdt utgiftene.