

Kapittel 6

Økonomiske utfordringer med å avholde store arrangementer – moralske og etiske perspektiver

LIN OLDERØIEN OG HARRY ARNE SOLBERG

SAMMENDRAG I dette kapitlet analyseres utfordringene med å avholde store engangsarrangementer. De empiriske dataene er fra sjakk-OL i Tromsø, 2014 og sykkel-VM i Bergen, 2017. Det fokuseres på konsekvensene av manglende erfaringer, men også på motstridende interesser mellom de involverte aktørene, som berører etiske og moralske dimensjoner. I kapitlet beskriver vi situasjoner som satte etiske rammeverk og moralske praksiser på prøve, og som utfordret de strategiske og økonomiske valgene til alle aktørene.

NØKKEWORD store idrettsarrangementer | økonomiske utfordringer | maktfordeling | opportunistisk atferd | moralske | etiske perspektiver

ABSTRACT This chapter analyses the challenges of hosting major one-off events. The empirical data are from the 2014 Chess Olympiad in Tromsø and the World Road Cycling Championship in Bergen, 2017. It focuses on the consequences of lack of experiences, but also on conflicting interests between the stakeholders involved, which includes ethical and moral dimensions. The chapter describes situations that challenged the ethical framework and moral practices, and also the strategic- and financial choices of all the stakeholders.

KEYWORDS major sports events | financial challenges | power distribution | opportunistic behavior | moral and ethical perspectives

INNLEDNING

Norge har en lang tradisjon med å avholde store idrettsarrangementer. Listen av arrangementer omfatter blant annet de olympiske vinterlekene i 1994 og 1952, men også en rekke internasjonale mesterskap. Denne tradisjonen er det planer om å fortsette, slik regjeringsplattformen fra 2013 viser:¹ «Store internasjonale mesterskap gir viktig inspirasjon og styrker også bredden. Regjeringen vil bidra til at Norge kan være vertsnaasjon for enkelte internasjonale idrettsmesterskap, også innen idrett for funksjonshemmede.» Liknende målsettinger finner en også blant landets kommuner, eksempelvis i Bergens kommuneplan 2017–2027: «Bergen skal utvikles som en attraktiv og fremtidsrettet arrangørby som utvikler lokale, og tiltrekker seg regionale, nasjonale og internasjonale idretts- og friluftsansjoner».²

Flere av arrangementene har imidlertid skapt økonomiske utfordringer, både for arrangørene og andre som har vært involvert i produksjonen av dem. Mange arrangører mottar støtte fra offentlig sektor. Dette gjør at de kan operere som gratispassasjerer. De høster gevinster, mens andre betaler kostnadene – helt eller delvis. Denne gruppa kan omfatte de lokale arrangørene, lokale klubber, det lokale næringslivet samt nasjonale idrettsforbund. I tillegg kan det også inkludere de internasjonale idrettsforbundene som eiere av arrangementene. Erfaringer viser at det ofte oppstår interessekonflikter mellom de ulike aktørene. Hvem som vinner fram, og hvilke virkemidler som brukes, er sentrale problemstillinger i dette kapitlet. De empiriske dataene kommer fra to arrangementer som nylig har vært avholdt i Norge: sjakk-OL i Tromsø, 2014 og sykkel-VM i Bergen, 2017. Formålet med kapitlet er å bidra til mer innsikt når det gjelder utfordringene som de som deltar i produksjonen av arrangementene, kan møte. Hvilke instrumenter bruker aktørene for å oppnå sine mål? Hvor langt er de villig til å gå for å fremme sin sak? Hvilke faktorer avgjør utfallet når det er motstridende interesser? Dette omfatter også problemstillinger som innehar moralske dimensjoner. Hvilke moralske utfordringer som kan oppstå, og hvordan disse takles, er sentrale spørsmål.

De teoretiske perspektivene er basert på elementer fra auksjonsteori og velferdsøkonomisk teori. I tillegg vil vi også anvende spillteoretiske perspektiver i analyser som viser hvordan etisk forståelse og moralsk praksis kan skape utfordringer i flerdimensjonale kontekster.

Videre i kapitlet vil vi gi en oversikt over datainnsamlingen og de to arrangementene. Dette inkluderer økonomiske forhold gjennom nøkkeltall samt hendel-

1. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>.

2. https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00308/Idrettsplan_Bergen__308861a.pdf.

ser og faktorer av betydning for problemstillingene. Disse vil bli analysert med utgangspunkt i teoretiske perspektiver. Til slutt vil vi gi en kort oppsummering over viktige læringspunkter som kan være nyttige for framtidige arrangører av liknende arrangementer.

DATAINNSAMLING

Dataene fra sjakk-OL er basert på syv dybdeintervjuer. Dette omfattet personer med ledende posisjoner i Norges Sjakkforbund, det internasjonale sjakkforbundet FIDE, samt representanter for vertsbyen Tromsø. Alle respondentene hadde sentrale roller på ulike tidspunkter i prosessen. I intervjuene ble det fokusert på søkeprosessene, forberedelsene og hendelser under arrangementet. Alle intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt, bortsett fra ett som skjedde via Skype.

Arrangørene lot oss få innsyn i interne rapporter som ga innsikt i strategiene de anvendte under søkeprosessen. Det samme gjaldt en evalueringsrapport som ble skrevet av daglig leder i arrangementsorganisasjonen etter at arrangementet var over, og som blant annet hadde informasjon om økonomiske forhold.³ Vi fikk også tilgang til juridiske dokumenter vedrørende konflikten mellom arrangøren og det russiske laget da de meldte på sitt damelag etter at fristen for påmelding var gått ut. FIDEs reguleringer for sjakk-OL, som er tilgjengelig på deres Internett-side, ble også benyttet.⁴

Det ble gjennomført 50 dybdeintervjuer i forbindelse med sykkel-VM, hvorav 43 ble gjennomført ansikt til ansikt, mens de resterende skjedde via Skype. Denne datainnsamlingen var en del av et større forskningsprosjekt som også berørte andre problemstillinger enn de som behandles i dette kapitlet. Derfor er antallet intervjuer som er relevante for analysene som presenteres her, vesentlig lavere enn 50.

Intervjuene var med representanter for administrasjonen og styret i arrangementsorganisasjonen (Bergen 2017 AS), etater og tjenestenivåer i Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, politiet i Bergen samt sentrale underleverandører.

Vi fikk også tilgang til møtereferater, e-postkorrespondanser og andre dokumenter som var relevante for problemstillingene. Etter konkurransen ble det gjennomført et møte med bostyrer, boets revisor og boets juridiske rådgivere. Se Solberg og Olderøien (2018) og Solberg et al. (2018) for mer utfyllende opplysninger om datainnsamlingen for de to arrangementene.

3. Sluttrapport (Final report) – Chess Olympiad, Norway 2014, Tromsø, 2007–2015.

4. <https://www.fide.com/fide/handbook.html>.

For begge arrangementene ble det brukt en semistrukturert intervjuguide som definerte sentrale problemområder vi ønsket informasjon om. Intervjuene tok utgangspunkt i anbefalinger av Kvale (1996). At de ble gjennomført flere måneder etter at arrangementene var avsluttet, antas å ha redusert motivene til å svare strategisk.

SJAKK-OL 2014 I TROMSØ

Sjakk-OL fant sted i Tromsø 1.–15. august, samtidig med FIDE sin kongress. Til sammen trakk de to arrangementene 3250 tilreisende fra 167 nasjoner. Initiativet til å søke arrangementet kom fra Norges Sjakkforbund (NSF), som ønsket det som en del av feiringen av sitt 100-årsjubileum. Fire byer var aktuelle som vertsbyer: Lillehammer, Oslo, Tromsø og Tønsberg. Hovedårsaken til at Tromsø ble valgt som norsk kandidat, var regjeringens «Nord-område politikk», noe NSF mente ville øke sjansen for å få finansiell støtte. Etter å ha blitt utpekt som norsk kandidat konkurrerte Tromsø (sammen med NSF) mot den bulgarske byen Albena.

Arrangørenes inntekter og kostnader var på henholdsvis 133,5 millioner kroner og 137,6 millioner kroner, slik at arrangementet hadde et underskudd på 4,1 millioner kroner.⁵ Tilskuddet fra Kulturdepartementet (KUD) på 87 millioner var den største inntektsposten. I tillegg bevilget Tromsø kommune og Troms fylkeskommune begge 27 millioner hver.

I forkant av arrangementet oppsto det noen hendelser som arrangørene var uforberedt på, og som økte kostnadene. Etter at finansieringssøknaden til KUD var levert, men før tildelingen, bestemte FIDE at de ville foretrekke OL-søkere som også kunne avholde FIDE World Chess Cup i 2013, som var en kvalifiseringsturnering til kampen om VM-tittelen. Dette er ikke presentert som en premiss i arrangørmanualen for sjakk-OL, som er tilgjengelig på FIDE sin nettside.⁶ Denne turneringen kostet 13,5 millioner kroner og genererte omtrent ingen inntekter. Tromsø følte seg imidlertid presset til å akseptere arrangementet og søkte KUD om et ekstra tilskudd på 15 millioner kroner. Søknaden ble først avslått, men etter lobbyvirksomhet fra lokale politikere ble vedtaket omgjort, og det ble gitt en ekstrabevilgning på 12 millioner kroner.⁷

Noen måneder før tildelingen ble en av Tromsøs representanter informert om at FIDE hadde tilbudt Albena å kjøpe arrangementet for € 300 000. Albena avslø imidlertid tilbudet. Like før avstemningen forsøkte FIDE å skape en budkrig mel-

5. Sluttrapport – Chess Olympiad, Norway 2014, Tromsø, 2007–2015.

6. <https://www.fide.com/fide/handbook.html>.

7. Sluttrapport – Chess Olympiad, Norway 2014, Tromsø, 2007–2015.

lom de to kandidatene og ble oppfordret til å øke avgiften. Dette mislyktes de med siden representanter for de to byene på forhånd hadde avtalt ikke å bli med i en budkrig.

Ca. en måned før turneringen startet, havnet arrangørene i konflikt med det russiske sjakkforbundet, da deres damelag ble nektet deltakelse fordi de meldte seg på etter at fristen var gått ut. Russerne protesterte og ble støttet av FIDE, som truet med å flytte arrangementet til Sotsji i Russland. Etter sterkt press fra FIDE valgte arrangørene å akseptere russernes påmelding. Dette gjorde imidlertid at de også måtte akseptere etteranmeldinger fra 14 andre lag, noe som medførte ekstra kostnader på ca. 1 million kroner.

SYKKEL-VM 2017 I BERGEN

Sykkel-VM foregikk i september 2017 og samlet 1257 deltakere fra 77 nasjoner. Det er estimert å ha trukket mer enn 700 000 tilskuere. Bergen, Askøy, Fjell og Øygarden hadde kulturprogram som til sammen trakk ca. 51 000 deltakere. Arrangementet ble en folkefest som skapte begeistring i Bergen og i nabokommunene (Solberg et al., 2018). Den økonomiske delen av arrangementet gikk imidlertid ikke som planlagt. På forhånd var inntektene og kostnadene budsjettert til 156,4 millioner kroner. Da arrangørselskapet (Bergen 2017 AS) ble slått konkurs et halvt år etter mesterskapet, var inntektene beregnet til 130,3 millioner kroner, mens kostnadene utgjorde 185 millioner kroner, det vil si et underskudd på 54,7 millioner kroner.

Arrangementsorganisasjonen, Bergen 2017 AS, som var heleid av Norges Cykleforbund (NCF), ble opprinnelig etablert for å arrangere VM i offroadsykling i 2014, da under navnet MTB Events Norway AS. Dette arrangementet gikk ikke etter planen økonomisk og endte med et underskudd på nesten 9 millioner kroner. Av frykt for å skremme sponsorer ble selskapet ikke slått konkurs. I stedet ble det videreført til å bli arrangør av sykkel-VM i Bergen og omdøpt til Bergen 2017 AS. På den måten startet arrangørene av VM i Bergen med et underskudd på flere millioner kroner.

Av inntektene kom 103,9 millioner (80 %) fra offentlig sektor. Av dette kom 50 % fra Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, 31 % fra Bergen kommune og de tre nabokommunene Askøy, Fjell og Øygarden, og 19 % fra Hordaland fylkeskommune. I tillegg påførte mesterskapet kostnader på etater i offentlig sektor, som de dekket selv, og som beløp seg til 146,1 millioner kroner. Disse kostnadene var det ikke tatt hensyn til i det opprinnelige budsjettet, som ble kvalitetssikret av Det Norske Veritas (DNV). Således utgjorde de betalbare mes-

terskapsrelaterte kostnadene for offentlig sektor 250 millioner kroner. Den største belastningen fikk Bergen kommune og politiet. Bergen kommune antok først å bruke ca. 15–20 millioner kroner på arrangementet.⁸ Dette omfattet bare tiltak og aktiviteter tilknyttet selve gjennomføringen av idrettsarrangementet. Kostnader for omlegging av helsetjenester og trafikk, bruk og ivaretagelse av kommunale eiendommer og byrom, nødeter og beredskapsaktører, herunder tilfredsstillende samvirke og koordinering mellom samfunnets ressurser, var ikke identifisert og medregnet. Disse oppgavene gjorde det nødvendig med ekstrabevilgninger, noe som kom i flere etapper under forberedelsene. Til sammen beløp kommunens betalbare kostnader seg til 74 millioner kroner. Dette beløpet var det som kommunen betalte i direkte kostnader. I tillegg predikerte to respondenter at kommunens totale kostnader beløp seg til minst 100 millioner kroner (inklusive de indirekte kostnadene).

Syssel-VM foregikk i hovedsak i sentrum av Bergen, noe som fikk store konsekvenser for kommunen og andre aktører. Flere respondenter i kommuneadministrasjonen erkjente i ettertid at man på grunn av manglende erfaringer ikke var godt nok forberedt på konsekvensene av tiltakene som ble anvendt for å få tildelt arrangementet. Derfor hadde man ikke regnet på de oppgavene som kommunen og deres etater ble påført, slik sitater fra intervjuene illustrerer:

Vi var med i en tidlig fase, men hadde ikke nødvendig kompetanse og blikk på det stadiet ... det var mange spørsmål vi ikke stilte ... de kloke spørsmålene var ikke på frontallappen ... Øvelsen: Sorry, dette må vi gjøre enklere ble ikke gjort ... Det som omhandler driftskontinuitet – av å stenge byen – mangler sidestykke ... her låser du byen vår ... Statens vegvesen hadde ikke tenkt på det, politiet hadde ikke tenkt på det, vi hadde ikke tenkt på det, det var det ingen som hadde ...

For kommunen ble de direkte kostnadene om lag fire ganger høyere enn budsjettet. I den tidlige fasen var blikket svært snevert, og de fokuserte ikke på utfordringene ved at store deler av sentrum ble stengt for trafikk, noe respondenter ga uttrykk for i intervjuene:

Vi ga sykkelfolkene for mye makt tidlig i planleggingen da løypetraseene ble bestemt ... løypene skulle være spektakulære ... da traséene ble valgt, tenkte man på en ting: Bergen skulle vinne over de andre. ... Vi tok et større ansvar enn vi drømte om den gangen vi gikk i gang ... Da så vi jo plutselig at vi fikk mange soner i byen vår som blir sperret av for trafikk. ... deler av byen, der vi har hjem-

8. Kilde: Det Norske Veritas' analyse av de syv norske søkerbyene.

mesykepleie, du har barnehager, du har skoler, du har private næringsdrivende. Der du bare stenger ned veinettet. Og disse røde sonene kom du deg ikke ut av ...

Når det gjaldt politiets oppgaver, ble det i det opprinnelige budsjettet bare tatt høyde for kostnader til vaktholdet langs løypene. På dette tidspunktet manglet politiet opplysninger om omfanget av de andre arrangementene i regi av arrangøren. Senere ble dette beregnet til drøye 10 millioner kroner, slik at de samlede politikostnadene arrangørene skulle ha dekket, beløp seg til 13,4 millioner kroner. Da lederen for Bergen 2017 AS ble presentert for den ekstra regningen på i overkant av 10 millioner kroner fire måneder før arrangementet, truet han med å avlyse sykkel-VM dersom kravet ble opprettholdt. Politiet ønsket ikke å henges ut som de som stoppet VM, og søkte derfor Politidirektoratet om ekstra midler. Dette ble avslått siden det ville virke uheldig og urettferdig overfor andre arrangører som jo ville måtte betale for tilsvarende kostnader ved sine arrangementer. Politiet hadde også ansvaret for den generelle sikkerheten i byen, noe som ble ekstra utfordret av de mange tilreisende, men dette dekket politiet selv. De samlede kostnadene for politiets innsats under VM beløp seg til 68,8 millioner kroner.

En liknende situasjon oppsto da det ble klart at trafikkavviklingen ble mer ressurskrevende enn planlagt. Dette omfattet oppgaver som arrangørene skulle dekke, men som de ikke lenger hadde økonomi til. Dette førte til at Hordaland fylkeskommune ble presset til å levere tjenester de visste at arrangøren ikke var i stand til å dekke. På samme måte som politiet fryktet de å havne i den offentlige gapestokken som de som stoppet sykkel-VM. Sitatet fra en av respondentene i fylkeskommunen forteller at det var effektivt: «... det kom til et tidspunkt der en ikke kunne si «nei, dette kan ikke gjennomføres» ... å få sykkel-VM var en politisk seier som det var umulig å gå tilbake på ...»

Fylkeskommunen måtte også bære kostnadene med tilbakeføring av gatene til opprinnelig standard, noe det ikke var tatt tilstrekkelig høyde for i budsjettet, som ble kvalitetssikret av DNV. Disse kostnadene skulle egentlig vært dekket av arrangørene, men på grunn av konkursen til Bergen 2017 AS måtte fylkeskommunen dekke mesteparten av det selv.

Helse Bergen ble påført kostnader ved at Haukeland universitetssjukehus og Haraldsplass Diakonale Sykehus begge lå i den «røde sonen», det vil si der den ordinære trafikken var sterkt begrenset. Dette medførte at sykehusene praktisk talt var sperret inne under hele VM-perioden.

Når de indirekte kostnadene knyttet til planlegging, samt effektivitetstap knyttet til skattefinansiering, inkluderes, utgjorde de samlede kostnadene for mesterskapet i overkant av 400 millioner kroner.

DISKUSJON AV RESULTATENE

SMÅ ARRANGEMENTSORGANISASJONER MED MANGLENDE KOMPETANSE

Begge de to arrangementsorganisasjonene hadde få ansatte og manglet også kompetanse og erfaring på viktige områder. Sjakk-OL hadde én heltidsansatt inntil et drøyt år før arrangementet. Derfor ble flere arbeidsoppgaver som normalt skulle blitt utført av administrasjonen, i stedet utført av styremedlemmer og frivillige. De forsøkte flere ganger å ansette personer med spisskompetanse til arbeidet med å rekruttere sponsorer, men uten å lykkes. Dette preget kvaliteten på arbeidet som ble utført. I sluttrapporten erkjente man at dette var en av årsakene til at sponsorinntektene ble vesentlig lavere enn budsjettet.⁹

Bergen 2017 AS var i en liknende situasjon og manglet kompetanse på viktige områder. Staben ble utvidet underveis, men ansettelsesprosessene virket ad hoc-preget. Et annet problem var at daglig leder var lite til stede (Solberg et al., 2018). Disse forholdene preget kvaliteten på arbeidet og avgjørelser underveis i hele prosessen. Eksempelvis ble bare kostnadene – ikke inntektene – kvalitetssikret i budsjettet. Dette var en åpenbar svakhet siden inntektssiden er spesielt usikker for sykkelarrangementer fordi mulighetene til å selge billetter er sterkt begrenset sammenliknet med arrangementer på et stadion. Intervjuene ga inntrykk av at arbeidet med inntektsprognosene var useriøst. I likhet med sjakk-OL ble sponsorinntektene vesentlig lavere enn budsjettet. I den sammenheng er det verdt å merke seg følgende sitat fra en respondent som var involvert i sponsorarbeidet:

... hvis jeg skulle ha gitt en betraktning utenfra, da, så er det entusiaster som er engasjert i dette her. Og det har veldig lett for å, i hvert fall sånn som jeg ser det, at man ser på inntektssiden, også ser man på utgiftssiden, i hvert fall relativt faste inntekter og relativt faste kostnader, også ser du på differansen der, og er den differansen 33 millioner, så blir det sponsorbudsjettet ...

Budsjetteringsprosessen ga også inntrykk av at tallene ble pyntet på for å selge inn arrangementet. I et intervju med Aftenposten gikk Morten Ørn, som var leder for politiets enhet for operativ tjeneste under sykkel-VM, langt i å antyde at NCF underbudsjetterte kostnadene av taktiske årsaker:

Vårt inntrykk er at stipulerte kostnader ble av initiativtakerne holdt kunstig lave i søknadsprosessen bare for å få mesterskapet til Norge og Bergen ...

9. Sluttrapport – Chess Olympiad, Norway 2014, Tromsø, 2007–2015.

Ønsket om å holde kostnadene nede i søknadsprosessen gjorde at vi (politiet) ikke hadde reelle økonomiske rammer å forholde oss til før måneder før mesterskapet startet.

Disse eksemplene illustrerer at NCF pyntet på virkeligheten i iveren etter å få VM-arrangementet. Kortsiktige mål ble prioritert framfor langsiktige.

Også i kommuneadministrasjonen bar forberedelsene preg av ufullstendig planlegging og mangelfull utredning av konsekvensene. Resultatet ble at både kommunen og andre ble påført betydelige ekstra kostnader. I dette tilfellet skyldtes det imidlertid heller mangel på erfaringer med slike arrangementer enn manglende ressurser.

EKSTERNALITETER SOM INSTRUMENTER TIL Å SKAFFE ØKONOMISK STØTTE

Begge arrangementene oppnådde betydelig med finansiell støtte fra offentlig sektor. Sjakk-OL fikk 85 % av kostnadene dekket av det offentlige, mens arrangørene av sykkel-VM fikk dekket 76 %. Når offentlig støtte er en premis for at arrangementet skal finne sted, skaper det motiver til å søke støtte hos aktører som har makt og innflytelse til å influere på tildelingen av midler. Fra Webers synspunkt (1947) kan makt defineres som muligheten for at en aktør i et sosialt fellesskap kan leve ut sin egen vilje til tross for motstand. Weber anså legitimitet og makt som to distinkte attributter som i kombinasjon kan skape autoritet. Instrumentene kan omfatte «uskyldige» virkemidler hvis formålet er å legitimere arrangementene gjennom å skape positive holdninger til dem. Det kan imidlertid også omfatte tøffere instrumenter som trusler og illegale virkemidler.

Et eksempel på det første kan være å overbevise personer i maktposisjoner om at arrangementene skaper positive eksternaliteter, det vil si effekter som tilfaller andre enn arrangørene. Dette er et vanlig fenomen for store arrangementer. Se Solberg (2018) for utdypende diskusjon.

I søknadene om finansielle tilskudd framhevet begge arrangørene at arrangementene kunne promotere regionene som reiselivsdestinasjoner. Arrangørene av sjakk-OL etablerte et treårig regionalt «Sjakk i skole»-prosjekt. Det ble også etablert et kulturprogram, hvis formål var å vise Tromsøs næringsliv fram for deltakerne i sjakk-OL. Arrangørene av sykkel-VM etablerte et sykkelopplæringsprogram for barn og unge og en kampanje hvis formål var å stimulere til mer bruk av sykkel i trening og som framkomstmiddel. Å skape effekter utover selve arrangementet ble tidlig en premis innad i Bergen kommune. En respondent formulerte det på følgende måte:

... Man skal ikke ha arrangementer bare for å ha arrangementer ... det er helt uinteressant å arrangere et VM hvis vi ikke har noen ringvirkninger, eller, det heter vel i søknaden innledningsvis: Arv etter VM ...

I Bergen er det også vanlig at store arrangementer har en kulturdimensjon, slik en annen respondent ga uttrykk for:

... for oss er det helt naturlig at kultur er en viktig del når det er folkefest i byen, så dette er nok det første sykkel-VM, som jeg har klart å fange opp, som har hatt sitt eget kulturprogram knyttet til ...

En ulempe ved slike selvpålagte oppgaver er at de begrenser tiden arrangørene kan bruke på kjerneoppgavene. Dette skapte utfordringer for de to organisasjonene, som begge i utgangspunktet hadde for få ansatte til å håndtere kjerneoppgavene. For sykkel-VM var det ikke tatt høyde for kulturprogrammet i kostnadsbudsjettet. Dette forsterket problemene som er nevnt ovenfor, med manglende kompetanse, som igjen reduserte kvaliteten på arbeidsoppgavene som ble utført.

KONFLIKTER OG MAKTKAMPER

Under forberedelsene oppsto det flere situasjoner der de involverte aktørene hadde motstridende interesser, og der det ble brukt instrumenter av ulik karakter for å fremme sine interesser. Dette gjaldt begge arrangementene.

Flere av tilfellene hadde karakter av auksjoner. Utfallet av auksjoner avhenger av maktfordelingen mellom den som opptrer som auksjonarius, og budgiverne (McAfee & McMillan, 1987). I utgangspunktet vil auksjonarius ha mer makt dess flere som konkurrerer om å få det som auksjoneres, og vice versa. Ifølge en av respondentene har FIDE praktisert en strategi der de oppfordrer byer til å søke sjakk-OL, spesielt dersom få har signalisert interesse for å avholde det. Under forberedelsene forsøkte FIDE flere ganger å arrangere situasjoner der motpartene ble presset inn i situasjoner som hadde karakter av fangens dilemma (De Herdt, 2003).

Da FIDE stilte krav om at OL-arrangørene også måtte være villige til å arrangere World Cup, var dette en endring av de opprinnelige premissene for å arrangere OL. På det tidspunktet hadde Tromsø kommet så langt i forberedelsene at det var vanskelig å kaste kortene. Da visste de ikke hvilke andre byer som var interessert i arrangementet, og derfor ikke om disse var villige til å ta på seg World Cup-arrangementet. Derfor hadde situasjonen karakter av en lukket auksjon. I slike situasjoner risikerer budgiverne å miste arrangementer som kunne vært løn-

somme også om de hadde budt mer. På den annen side risikerer man å by langt mer enn nødvendig dersom budene fra konkurrentene er vesentlig lavere enn deres eget bud. Dette er et velkjent dilemma for budgivere i lukkede auksjoner (McAfee & McMillan, 1987).

Sjakk-OL skulle inngå i feiringen av Norges Sjakkforbunds 100-årsjubileum. Derfor var det uaktuelt å arrangere det på andre tidspunkter enn i 2014. Slike bindinger forverrer mulighetene til å få gjennomslag for sine preferanser, både i auksjonsprosesser og i eventuelle forhandlinger om betingelser. Vi har ikke kunnskaper om hvorvidt FIDE brukte dette som pressmiddel overfor Tromsø.

Konflikten mellom arrangørene av sjakk-OL og FIDE vedrørende det russiske damelaget der FIDE truet med å flytte arrangementet til Sotsji, hadde også karakter av en lukket auksjon. Det spesielle i dette tilfellet var at Tromsø havnet i en budkrig med en rival de ikke visste om eksisterte, noe som gjorde det umulig å kommunisere med dem. Motparten i dette tilfellet var FIDE, som ved tidligere anledninger hadde vist at de ikke var til å stole på. Situasjonen var presserende for arrangøren, én måned før turneringen skulle starte. Kontrakter med lokale hoteller og leverandører var signert, og disse ville ha krevd kompensasjon dersom turneringen hadde blitt avlyst. I tillegg ville det vært et prestisjetap både for Tromsø og Norges Sjakkforbund dersom OL hadde blitt flyttet.

Dette var annerledes da FIDE forsøkte å skape en budkrig mellom Albena og Tromsø like før tildelingen. Da hadde de to byene blitt enige om ikke å bli med på en budkrig mot hverandre. Dette gjorde at tilliten til FIDE ikke var et tema på samme vis som da FIDE truet med å flytte OL til Sotsji. Situasjonen viser hvordan tillit kan etableres og gjøres gjeldende på lengre sikt (jf. Hardin, 2002). De to byene hadde etablert en relasjon basert på gjensidig tillit, noe som reduserte risikoen ved avtalen de hadde inngått. At Albena tidligere hadde avslått tilbudet fra FIDE om å «kjøpe» arrangementet, gjorde det mindre sannsynlig at de ville gå bak ryggen på Tromsø.

Det kan imidlertid ikke tas for gitt at alle de involverte partene opptrer rasjonelt og automatisk utnytter situasjonene der de kan dra fordeler. Aktører med begrenset kompetanse og erfaring kan handle irrasjonelt ved ikke å utnytte gevinstmulighetene. Dette ble illustrert da NCF forsøkte å få Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune med som medeiere av arrangørorganisasjonen for sykkel-VM, noe som ble avslått. Holdningen i Bergen kommune var at «vi leverer et tilskudd – så da må arrangøren ta all risiko».

NCF sin opptreden bærer preg av manglende profesjonalitet og at strategiene ikke var gjennomtenkt. Da de gikk ut med invitasjoner om å søke arrangementet, meldte syv byer sin interesse. I denne situasjonen kunne de ha stilt som krav at

vertsbyene skulle være med som deleier av arrangørorganisasjonen, noe de ikke gjorde. NCF utnyttet imidlertid ikke muligheten til å sette premissene for forhandlingene (jf. Gauthier, 2001). Resultatet var at de ble sittende alene med risikoen. Deres fokus var på å få tildelt arrangementet – ikke på å etablere en robust arrangementsorganisasjon. På den måten ble den av de tre aktørene som var minst egnet, sittende alene med risikoen. Da NCF etter tildelingen inviterte Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune til å bli med som deleiere, hadde de spilt forhandlingskortet fra seg.

Dette står i kontrast til NSF sin strategi da Tromsø ble valgt som norsk kandidat for sjakk-OL. En av de viktigste årsakene var at de forventet at regjeringens nordområdepolitikk ville gjøre det lettere å få finansiell støtte til arrangementet, en strategi som de lyktes med.

Situasjonen da Bergen kommune forberedte seg på å søke om VM, kan også betraktes som en auksjon. Kommunen ga «sykkelfolkene» fritt spillerom når de konstruerte løypetraseene. Man skulle ha arrangementet for enhver pris. Dette viste seg å ha kostnadmessige konsekvenser, både for kommunen og andre aktører. Resultatet ble at man havnet i «Winner's Curse-fellen» (vinnerens forbanelse) (Andreff, 2012). Bergen fikk VM, men kostnadene ble langt høyere enn forventet. Kostnadene kom i etterkant i form av oppgaver det ikke var tatt høyde for. Disse kunne blitt vesentlig billigere dersom andre traseer var blitt valgt. På den annen side ville mindre spektakulære traseer ha redusert mulighetene for å få arrangementet. Dette er en Catch 22-situasjon søkere av store idrettsarrangementer står overfor. Når man konkurrerer om å få et arrangement uten å ha tilstrekkelig oversikt over kostnadene, er det fristende å by for mye. Kostnader som inntreffer i fremtiden, vektlegges gjerne mindre enn de som kommer umiddelbart. Slike motiver forsterkes gjerne dersom det forventes at andre vil dekke en del av kostnadene.

Utfallet av situasjoner der det er uenighet, handler ofte om hvem som lykkes med å sette premissene for forhandlingene. Mulighetene for å få gjennomslag for sine preferanser vil også avhenge av hvorvidt situasjonen er presserende. Ifølge Mitchell, Agle og Wood (1997) vil dette være en funksjon av

- om et forhold eller et krav haster, det vi si om det er tidsintensivt, og
- om forholdet eller kravet er viktig eller kritisk for interessentene.

Det er et viktig poeng at begge de beskrevne forventningene blir møtt. Har kravene høy prioritet, kan de utfordre de moralske holdningene hos interessentene. Tidssensitivitet kan bli et ytterligere pressmiddel. Hvis eieren av arrangementet

kan definere premissene for forhandling innad i denne spesifikke konteksten, blir dette også retningsgivende for meningsinnholdet innenfor rammen av etiske betingelser (jf. Fukuyama, 1995; Gauthier, 2001). Begge arrangementene hadde tilfeller som aktualiserte tidssensitivitet og høyprioritetskrav som maktmiddel, fordi disse elementene ble definert som ufravikelige. Eksempler på dette er situasjonene i forkant av sykkel-VM der arrangøren, politiet og Hordaland fylkeskommune ble presset til å ta regningen for oppgaver som arrangøren skulle ha finansiert, men som de ikke hadde økonomisk evne til.

Arrangementer som sjakk-OL og sykkel-VM har begge en absolutt deadline; de skal gjennomføres i et bestemt tidsrom. Dette er ufravikelig uansett scenario. Dimensjonen av tidssensitivitet er imidlertid ikke nok i seg selv til å identifisere en interessents krav eller relasjonelle posisjon som er av høy prioritet. Kravet i seg selv må i tillegg kunne betraktes av interessenten som kritisk eller veldig viktig. Dersom det er særlig viktig å gjennomføre arrangementet, kan dette tillegge en dimensjon av høy prioritet for arrangøren, samt også for andre. I tilfellet sykkel-VM var selve arrangementet av stor betydning for Bergen kommune og for fylkeskommunen. Hvis VM ble avlyst, ville det kunne medføre prestisjetap for lokalbefolkningen, politikere og andre aktører. Denne dimensjonen berører ikke bare sitt poeng (Mitchell, Agle & Wood, 1997), men også det som angår hvordan tillitsrelasjoner bygges. Dersom en premiss for tillit innbefatter svært romslig moral, kan pålitelighet, forstått som tillit over tid (jf. Hardin, 2002), bli et forhandlingspunkt der arrangøren knekker sin moralske nakke til fordel for mulig gevinst på kort sikt. Tilfellene sykkel-VM og sjakk-OL er klare eksempler på dette, fordi viktigheten av å gjennomføre arrangementene var så stor at arrangørene var villige til å forhandle på sitt eget moralske fundament. Her kan moralske holdninger bli avgjørende i forhandlingssituasjonen.

Noen organisasjoner og arenaer har interne kulturer med en divergerende rettferdighetsforståelse slik Fukuyama (1995) skisserer skillet mellom høytillits- og lavtillits-samfunn. FIDE viste seg å ha en intern kultur der forhandlingsmidler som innebærer korruperte tendenser, var legitime. Når forhandlingene involverer organisasjoner fra samfunn der korrupsjon er uvanlig, byr dette på utfordringer. Spørsmålet er hvor langt aktørene er villige til å strekke seg, slik eksemplet sjakk-OL i Tromsø viste. I utgangspunktet var det FIDE som hadde størst makt, og som derfor definerte betingelsene ut fra sine premisser og prinsipper. For den lokale arrangøren ble dette et møte med et miljø der holdninger til etikk og moral var annerledes enn det de var vant til, og som gjorde at de ble tvunget til å foreta valg som beveget seg mot grensen til det ulovlige, eller som det ble formulert:

Dette var en verden som var drevet i tråd med tradisjonelle sportspolicy-modeller, der makt, posisjoner, sterke forbindelser og insentiver er viktig ... og der du får et inntrykk av at korrupsjon og bestikkelser er vanlige virkemiddel ... det er ikke drevet etter tradisjonelle norsk moral og verdier.

Begge arrangementene inneholdt situasjoner som viste hvordan forholdet mellom tillit og pålitelighet problematiseres når flere moralske kulturer møtes til forhandling (jf. Fukuyama 1995; Hardin, 2002). Hvis noen av interessentene anvender virkemidler i den etiske gråsonen, kan dette tvinge samarbeidspartnere og/eller konkurrenter til å gjøre det samme. Dersom situasjonen krever utradisjonelle og moralsk utfordrende virkemidler, settes arrangørorganisasjonenes pålitelighet på spill. Pålitelighet forutsetter tillit over tid (Hardin, 2002), noe som blir en utfordring dersom avvikende og moralsk utfordrende virkemidler brukes. Arrangøren av sjakk-OL valgte sine strategier ut fra den gjeldende kontekstens premisser, noe som utfordret den norske delegasjonens moralske premisser for både tillit og pålitelighet.

Casebeskrivelsene inneholder flere eksempler der FIDE og arrangørene av sykkel-VM/NCF handlet på en måte som gagnet egen vinning på kort sikt. Dette preget de moralske og økonomiske kravene som ble definert i situasjonene. Intervjuene avdekket kulturer i de to organisasjonene som var annerledes enn det som er vanlig moralsk og juridisk praksis i siviliserte samfunn. Når slik praksis involveres i en etablert kontekst, kan moralske utfordringer oppstå fordi den eksisterende moralske praksisen utfordres. En følge av slike situasjoner er begrunnelsene for valg av strategier. Valg av strategier i forbindelse med sykkel-VM bar preg av lettvinne løsninger og kortsiktig tidsperspektiv:

... Her (i NCF) har man også jobbet sånn som man gjorde i Bergen, man har egentlig jobbet med best case-scenarier hele tiden. Man har lagd nye avtaler på gammel moro, når de ikke har kunnet gjøre opp for forpliktelsene av likviditetsmessige årsaker eller hva det er, så har man bare bakt dette inn i nye avtaler, med Bergen som et eksempel.

Intervjuene avdekket at uttalelser fra ledere i NCF taler for seg selv med hensyn til moralske holdninger: «... vi kan jo bare opprette et AS og la det gå konkurs ...»

Disse sitatene avspeiler holdninger som illustrerer to ulike kulturelle utgangspunkt. Tendensen kan forklares gjennom det Fukuyama (1995) definerer som tendenser i høytillits- og lavtillitssamfunn. Slik Fukuyama beskriver det, omfatter dette i hovedsak en geografisk, kulturell og politisk dimensjon. Et høytillitssamfunn styres av statens etisk-politiske rammer, som sikrer rettferdighet, mens et

lavtillitssamfunn styres av lokale familiære og/eller organisatoriske rammer og betingelser for rettferdighet. Denne forståelsen er overførbart for å framheve mekanismene bak utfordrende etiske og moralske dimensjoner innad i organisasjoner. FIDE og NCF representerer organisasjoner med kulturutfordringer som kan diskuteres ut fra Fukuyamas inndeling. NCF synes å ha hatt en ukultur hva gjelder moralsk praksis knyttet til organisering og håndtering av arrangementer. Dette har skapt situasjoner der forståelsen av rasjonelle og legitime handlingsvalg avviker fra det øvrige samfunnets, og situasjoner som utfordrer den gjengse moralske forståelsen.

I tilfellet med sjakk-OL hadde de rådende forhandlingsmekanismene felles trekk med internjustisen i lavtillitssamfunn. FIDEs interne premisser både for tillit og forhandlinger bar preg av en intern forståelse som hadde andre etiske betingelser enn de man finner i en nordisk samfunnsstruktur. Denne situasjonen gjorde at premissene ble annerledes enn det som er akseptabel praksis i en norsk samfunnskontekst. Strategiene til FIDE og NCF avdekker egne kulturer knyttet til moralsk praksis innen idrettens verden, der strategiene som praktiseres, avviker fra de gjeldende samfunnskontraktene arrangementene gjennomføres i.

Når moralsk forståelse og praksis er avvikende mellom arrangør og arrangementsvert, utfordres grensesnittet for legalt og legitimt; noen praksiser kan anses som akseptable innad i en begrenset kontekstuell ramme, selv om de utfordrer samfunnets lovverk. Samtidig kan andre praksiser anses som uakseptable selv om de juridisk sett er lovlige. I noen tilfeller er skillelinjen mellom lovlig, men uakseptabelt og akseptabelt, men ulovlig vanskelig å definere. I forbindelse med arrangementer som sykkel-VM og sjakk-OL har denne problematikken gjort seg gjeldende.

Under forberedelsene til de to arrangementene oppsto det flere situasjoner som bar preg av at det moralske veivalget ble til underveis. Både prosessene knyttet til tildelingen av arrangementene og gjennomføringen ble en kontinuerlig forhandlingssituasjon. Det dukket opp oppgaver det ikke var tatt hensyn til i starten, og der arrangøren og andre impliserte ble tvunget til å forhandle om både økonomi og moral for å beholde maktposisjonen (Gauthier, 2001).

FIDE utnyttet sin maktposisjon overfor søkerne, om enn med vekslende hell. I både tildelingsprosessen og gjennomføringen framsto de som uforutsigbare og moralsk utfordrende. I utgangspunktet skulle søkerorganisasjonene ha tillit til at FIDE kjørte prosessen ut fra prinsippene om en rasjonell og rettferdig forhandling. Det viste seg imidlertid at tillit i den spesifikke forhandlingskonteksten om å få arrangementet ikke stemte overens med en forståelse av tillit der forutsetningen er at alle parter spiller etter samme regler. FIDEs atferd er bygd på egoistens rasjo-

nalitet, der tillit kan bli gjenstand for forhandling på lik linje med andre forutsetninger for å komme til enighet (Gauthier, 2001). Atferden til FIDE viser hvordan egoistens rasjonalitet kan utspille seg i praksis. FIDE som eier av arrangementet utnyttet sin maktposisjon til å maksimere egen gevinst gjennom å forsøke å innføre premisser som i utgangspunktet ikke var i overensstemmelse med betingelsene arrangørene kunne forvente. Når nye og endrede vilkår tilkommer, rokker dette ved det opprinnelige utgangspunktet for tillit. Følgen er at premissene for forhandling med ett er endret, noe som også får følger for det moralske fundamentet for forhandlingene.

KONKLUSJON

Dette kapitlet har vist at de økonomiske utfordringene for deltakerne i produksjonen av store arrangementer ikke er over selv om kontrakten med arrangementets eier er signert. Begge casene inneholder eksempler der uforutsette krav og hendelser forårsaket uoverensstemmelser som gjorde at omfanget og fordelingen av kostnadene og inntektene ble annerledes enn budsjettene forutså. Enkelte ganger ble maktfordelingen avgjørende for hvem som kom best ut av situasjonene. Dette omfattet blant annet tilfeller der noen aktører hadde tilegnet seg så mye makt at de kunne opptre opportunistisk og ikke handle i overensstemmelse med de opprinnelige kontraktene som var inngått.

Det ble avdekket kulturer i FIDE og NCF som bygger på andre tillitsstrukturer enn det som er gjeldende i den norske samfunnskontrakten (jf. Fukuyama, 1995). En elementær del av denne situasjonen handlet om deltakernes maktposisjon og moralske forståelse. Dette skapte situasjoner der både gevinst og moral ble relative størrelser, definert ut fra partenes mulighet til å maksimere sin egen nytte (Gauthier, 2001; Rawls, 1999). Rettferdighet, moral og forhandlingsprosess ble fanget og farget av de omliggende omstendighetene.

Hva som er etisk og moralsk akseptabel atferd i slike kontekster, kan tidvis være uklart. Ved tildeling, ledelse og gjennomføring av arrangementer krysses flere ulike aktørers målsettinger og moralske praksis. Dette tilsier at grenseoppgangen fra moralsk akseptabel atferd til hva som er uakseptabelt, kan være vanskelig å definere fordi moral er kontekstavhengig. Moral oppstår når vedtak må fattes for å etablere en praksis, noe sykkel-VM og sjakk-OL er gode eksempler på.

I kapitlet har vi avdekket at de som involveres i slike arrangementer, kan møte aktører som opptrer opportunistisk. Dette kan være eierne, slik tilfellet var for sjakk-OL, men også den lokale arrangøren, slik det gjaldt for sykkel-VM. Den akademiske forskningen har dokumentert at mange arrangementer har oppnådd

langt svakere økonomiske resultater enn budsjettene forutså. I slike tilfeller vil det som regel finnes både tapere og vinnere. Dette kan skape situasjoner hvor knivene spisses mer enn normalt både på økonomisk og moralsk nivå, slik de to casene har illustrert.

KILDER

- Andreff, W. (2012). The winner's curse: Why is the cost of mega sports events so often underestimated? I W. Maennig & A. Zimbalist (red.), *International handbook on the economics of mega-sporting events*. Cheltenham, UK / Northampton, MA., USA: Edward Elgar.
- Chess Olympiad Norway (2014). *Sluttrapport*. Chess Olympiad Norway 2014, Tromsø. 2007–2015.
- De Herdt, T. (2003). Cooperation and Fairness: The Flood-Dresher Experiment Revisited. *Review of Social Economy*, 61(2), 183–210.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press.
- Gauthier, D. (1990). *Moral dealing: Contract, ethics and reason*. Ithaca og London: Cornell University Press.
- Gauthier, D. (2001). *Morals by agreement*. Oxford: Clarendon Press.
- Grimen, H. (2009). *Hva er tillit*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hardin, R. (2002). *Trust and trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kvale, S. (1996). *Interviews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. London og New Delhi: SAGE Publications.
- McAfee, R. P. & McMillan, J. (1987). Auctions and Bidding. *Journal of Economic Literature*, 25, 699–738.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R. & Wood, D. J. (1997). Towards a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853–896.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Cambridge, UK / Massachusetts, US: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Solberg, H. A., Becker, D., Denstadli, J. M., Heldal, F., Knardal, P. S. & Thøring, T. A. (2018). *Sykkel-VM 2017. Fra folkefest til økonomisk bakrus*. Trondheim: NTNU Center for Sport and Culture Management Research 2018.
- Solberg, H. A. & Olderøien, L. (2018). The challenges of hosting major events owned by international federations – A case study of the 2014 Chess Olympics in Tromsø, Norway. *Event Management*, 22, 595–608.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Oversatt av A. M. Hendersson & Talcott Parsons. New York: Oxford University Press.