

SAMMENDRAG

SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AV LISENSORDNING FOR PENGESPILL





Forord

Menon Economics AS har fått i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av en lisensordning for online pengespill i Norge. Rapporten er skrevet på oppdrag for de internasjonale spillsekskapene Kindred Group, Gaming Innovation Group, ComeOn og Betsson Group og er en oppdatering av analysen Menon gjennomførte i 2015.

Menon takker for alle gode innspill fra representantene fra spillsekskapene og andre aktører som er intervjuet underveis i arbeidet.

Forfatterne i Menon Business Economics AS står ansvarlige for alt innhold i rapporten.

Magnus Utho Gulbrandsen

August 2018

Magnus Gulbrandsen
Prosjektleder
Menon Economics

Sammendrag

En rekke europeiske land har de siste årene valgt å innføre en lisensordning for pengespill, inkludert Danmark og Sverige. I denne rapporten presenterer vi en helhetlig samfunnsøkonomisk analyse av konsekvensene av å innføre en slik lisensordning for pengespill i Norge. Analysen viser at en lisensordning vil være samfunnsøkonomisk lønnsom. Sett opp mot en videreføring av dagens enerettsmodell vil en lisensordning gi økte inntekter til samfunnsnyttige forhold og økt myndighetskontroll. Økt eksponering for markedsføring av pengespill vil isolert sett føre til noe større risiko for problemspilling. Samtidig kan muligheten for en mer koordinert og målrettet innsats mot problemstillingen, som følge av at en større del av markedet blir regulert, bidra til å reversere denne effekten. Det er derfor uklart hva den samlede innvirkningen på problemspilling vil være. Økt markedsføring fra utenlandske aktører vil kunne gi større overskudd for norske medier og idrettslag. Sterkere konkurranse vil kunne resultere i noe større prispress, men innføring av skatt for de private aktørene vil kunne dempe denne effekten. Den totale virkningen på konsumentnyttien vil derfor være usikker. Samlet sett er det god grunn til å forvente at et lisensregime vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

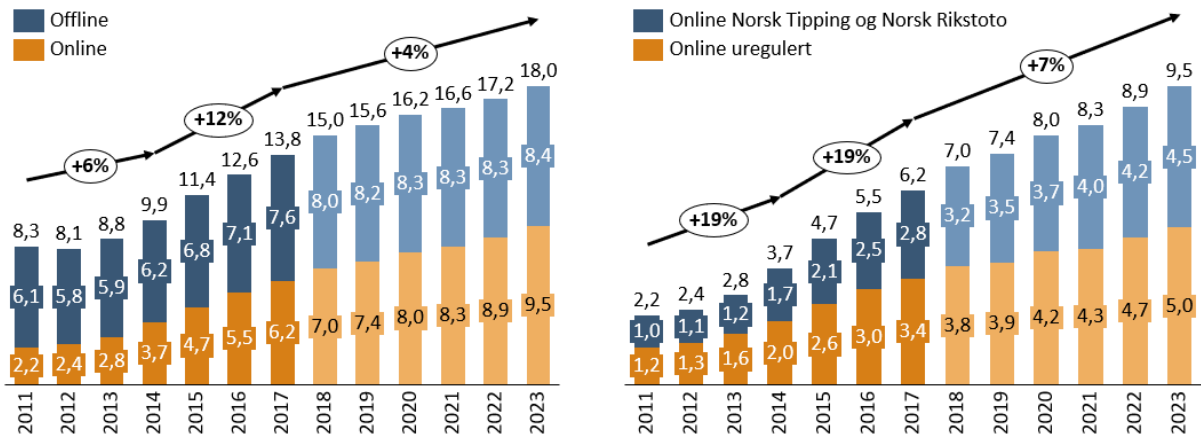
I diskusjonen rundt enerettsmodellen er størrelsen på det uregulerte markedet et helt sentralt spørsmål. Fordi dette markedet faller utenfor norske myndigheters kontroll er det krevende å komme med presise tall på hvor stort dette markedet er. I denne rapporten har vi derfor utført en grundig gjennomgang av ulike datakilder for pengespill i Norge. Vi har i tillegg hentet inn omsetningsdata direkte fra de utenlandske spillselskapene. Ved å benytte flere datakilder får vi et sikrere estimat på markedsstørrelsen. Med dette som utgangspunkt presenterer vi i denne rapporten en helhetlig samfunnsøkonomisk analyse av konsekvensene av å innføre en lisensordning for pengespill i Norge. Analysen er en oppdatering av den samfunnsøkonomiske analysen av lisensordning for pengespill i Norge som Menon Economics utførte våren 2015. Arbeidet er utført i tråd med Finansdepartementets Rundskriv R-109/14 for samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet, 2014) og DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ 2014). I tabellen nedenfor viser vi resultatene fra analysen basert på tre lisensregimer med varierende skattesats. Resultatene viser at alle tre alternativer er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Tabell 1: Totale prissatte effekter knyttet til innføring av et lisensregime. Tall i faste millioner norske 2018-kroner.

	15 % skattesats	20% skattesats	25% skattesats
Netto nåverdi av å innføre lisensordning	1 215	1 675	1 957

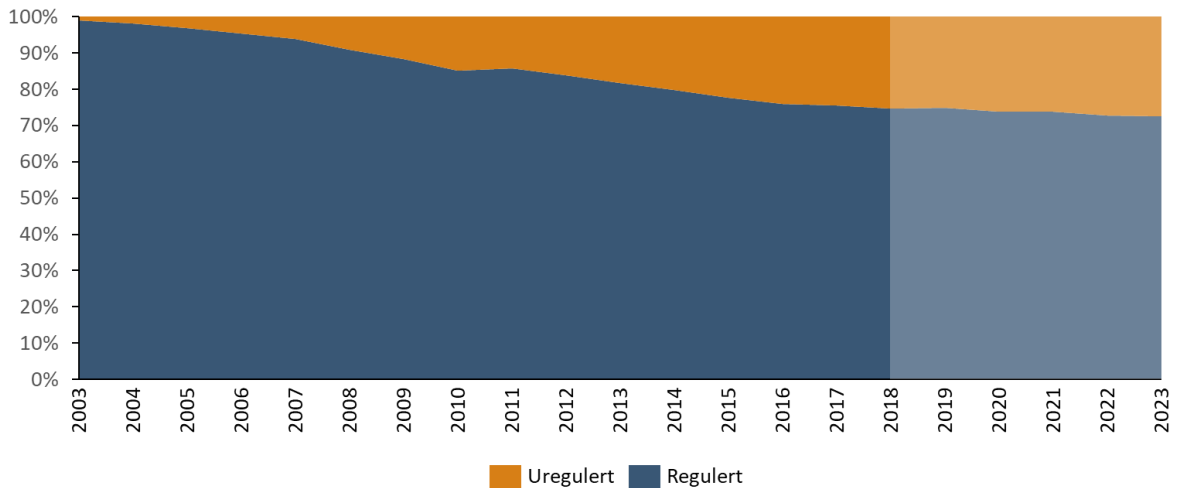
Den viktigste årsaken til at en lisensordning er samfunnsøkonomisk lønnsom er at mye av nettoomsetningen fra norske spillere vil forsvinne ut av landet dersom dagens enerettsmodell opprettholdes. Figuren nedenfor viser utviklingen i det norske spillmarkedet de siste sju årene.

Figur 1: Utviklingen i netto omsetning for offline og online pengespill i Norge, til venstre, og regulert og uregulert nettoomsetning online, til høyre. Tall i milliarder norske kroner. Kilde: H2 Gambling Capital, 2018



I offlinemarkedet (analoge spill i butikk eller liknende) er den norske enerettsmodellen relativt enkel å håndheve og her har Norsk Tipping og Norsk Rikstoto opprettholdt sin markedsrett. Det meste av veksten i markedet har imidlertid kommet online (spill over internett) hvor den norske enerettsmodellen er langt vanskeligere å håndheve. Det innebærer at de norske aktørene møter skarp konkurranse fra utenlandske spillselskaper. Det har ført til at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto i dag har en markedsandel på under 50 prosent av den samlede onlineomsetningen i Norge. Etter hvert som stadig mer av aktiviteten foregår over internett, vil derfor dagens regulering undergraves.

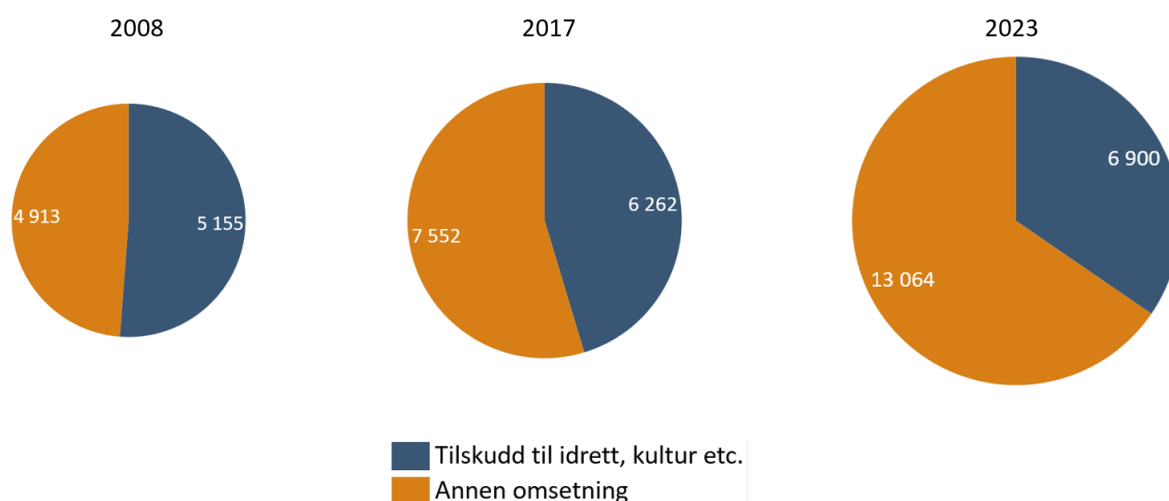
Figur 2: Markedet for online pengespill i Norge i 2008 og i 2023, innenfor og utenfor norsk regulering. Kilde:H2 Gambling Capital, 2018



Når en stadig større andel av omsetningen foregår utenfor norske myndigheters kontroll, vil arbeidet mot problemspilling bli vanskeligere. Det vil også føre til tapte inntekter for det norske samfunnet. Et enkelt regneeksempel illustrerer at en stadig mindre andel av nettomsetningen fra norske spillere vil gå til samfunnsnyttige

formål¹. I figuren nedenfor viser vi et grovt anslag på hvor mye av de samlede inntektene fra pengespill i Norge som vil overføres til idrett, kultur og frivillighet dersom vi legger historiske overføringer og gjennomsnittlig profittmargin for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto til grunn. Størrelsen på kakediagrammene er justert i tråd med forventet markedsvekst og alle tall er inflasjonsjusterte.

Figur 3: Illustrasjon av totale inntekter fra pengespill i Norge og overføringer til idrett og frivillighet i faste millioner norske 2018-kroner. Kilde: H2 Gambling Capital og Menon Economics



Som figuren illustrerer har den generelle markedsveksten mellom 2008 og 2017 ført til at overføringer fra de norske spillingselskapene til idrett, kultur og frivillighet har økt gjennom perioden. Samtidig viser figuren at ettersom kanalisierungsgraden faller, vil også andelen av de samlede inntektene som overføres til idrett og frivillighet bli mindre. Dersom dagens markedsutvikling fortsetter slik vi har lagt til grunn, vil det innebære at de samlede overføringene vil falle hvert år fra 2024. Figuren ovenfor er kun en eksempelberegning og de faktiske overføringene vil være avhengig av både markedsutvikling og de norske aktørenes framtidige profittmarginer. Det illustrerer likevel hvilken risiko dagens modell innebærer for finansieringen av norsk idrett, kultur og frivillighet.

Våren 2018 ble det i Stortinget vedtatt åtte nye tiltak for å styrke beskyttelsen av enerettsmodellen. Hva disse tiltakene vil føre med seg og hvordan de vil bli implementert er imidlertid usikkert. Vedtakene retter seg mot et stort antall aktører: finansielle institusjoner og Oljefondet, reguleringsmyndighetene og de utenlandske spillingselskapene. Formålet er å introdusere nye verktøy som vil hindre nordmenn fra å benytte tjenester fra utenlandske spillingselskaper. Dersom tiltakene har en effekt vil det trekke i retning av en høyere kanalisierungsgrad og større framtidige inntekter for frivilligheten. Vedtakene er imidlertid overordnede og lite tydelig på hvordan virkemidlene skal implementeres i praksis. I denne rapporten foretar vi nærmere vurderinger av tiltakene og gjennomfører utvalgte for å illustrere hvor stor effekt disse tiltakene må ha på kanalisierungsgraden for å være et mer effektivt tiltak enn et lisensregime.

¹ Lotteritilsynet rapporterte at 4,3 milliarder kroner fra pengespill gikk til samfunnsnyttige formål i 2008. Vi har ikke sett tilsvarende rapportering for 2017, og har i stedet lagt til grunn at 60 prosent av nettoomsetningen i det regulerte pengespillmarkedet går til samfunnsnyttige formål. 60 prosent benyttes også i estimatet for 2023.

Ved å skattlegge den uregulerte omsetningen gjennom et lisensregime vil inntektene til det norske samfunnet derimot øke markant. I denne analysen har vi vurdert konsekvensene av et lisensregime med tre alternative skattesatser basert på erfaringer fra andre land med særlig fokus på Danmark. Resultatene fra beregninger av nettoinntektene dette vil gi til det norske samfunnet er presentert i tabellen under.

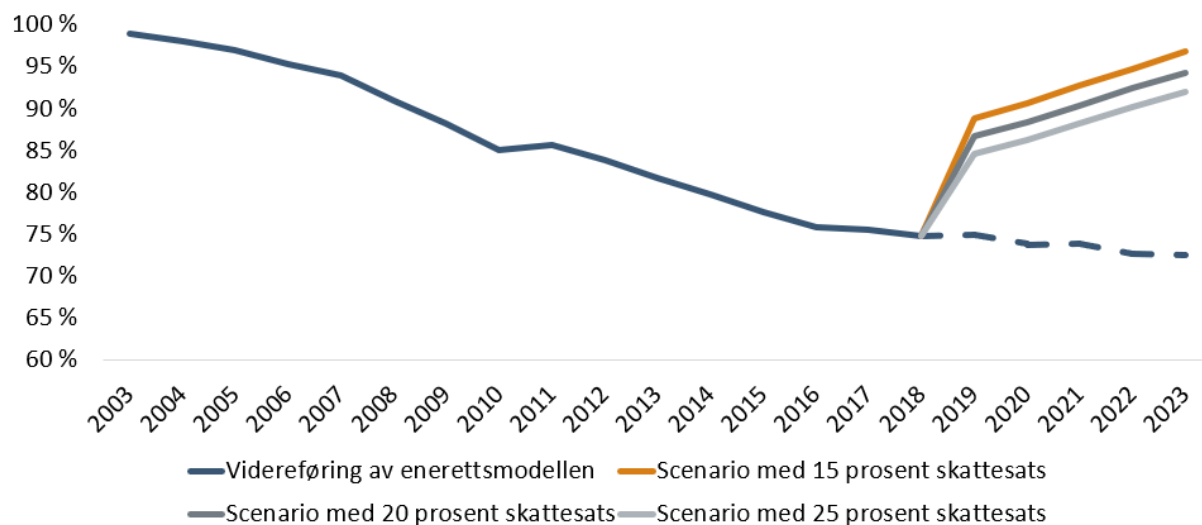
Tabell 2: Nettoinntekter fra pengespill i mill. NOK nettonåverdi (2018-kroner) ved innføring av et lisensregime sett opp mot dagens enerettsmodell

	15 % skattesats	20% skattesats	25% skattesats
Skatt fra lisensierte utenlandske selskaper	2 046	2 430	2 665
Overføringer fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto	-989	-989	-989
Kostnader for norske reguleringsmyndigheter	-45	-45	-45
Endring i skattekostnad	202	279	326
Totalt	1 215	1 675	1 957

Tallene er justert for antatt økning i markedsføringsutgifter for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som er årsaken til at overføringene fra disse aktørene til samfunnsnyttige formål reduseres.

En lisensordning vil også sørge for at en større andel av det norske pengespillmarkedet kommer under norsk regulering. Erfaringer fra andre lands innføring av et lisensregime viser at kanalisierungsgraden, det vil si andelen av markedet under nasjonal regulering, har økt markant i årene etter innføringen. Dette innebærer at lisensordningen favner en stadig voksende andel av markedet ettersom tiden går. Det er liten grunn til å tro at utviklingen vil bli annerledes i Norge. I figuren nedenfor viser vi forventet kanalisierungsgrad ved innføring av et lisensregime i Norge basert på erfaringer fra Danmark og andre sammenliknbare land sett opp mot en videreføring av enerettsmodellen.

Figur 4: Estimert utvikling i det norske markedet ved innføring av en lisensordning etter den danske modellen. Kilde: Menon Economics og H2 Gambling Capital



Når en større andel av markedet kommer innunder norsk regulering kan det lette arbeidet med å redusere problemspilling og de negative konsekvensene det fører med seg. Samtidig vil en lisensordning trolig øke befolkningens eksponering mot markedsføring av pengespill, hvilket kan føre til mer problemspilling. Hva den samlede virkningen av et lisensregime blir vil derfor være avhengig av hvordan en mulig lisensordning innrettes. Her vil det være avgjørende å finne riktig avveining mellom skattenivå, ansvarlighetskrav og ønske om å regulere en så stor del av markedet som mulig. Et høyt skattenivå gir store inntekter, men går på bekostning av hvor stor andel av markedet som kommer under norsk regulering. Store begrensninger på markedsføring og tjenestetilbud gir isolert sett sterkere beskyttelse av forbrukerne, men vil også kunne redusere kanaliseringsgraden.

Hvordan et lisensregime vil påvirke utfordringene knyttet til problemspilling vil også være avhengig av hvordan myndighetene og markedsaktørene klarer å utnytte at en større del av markedet blir regulert. Når en større del av markedet kommer under norsk regulering vil det bli lettere å koordinere innsatsen mot problemspilling og gjøre den mer målrettet. Danske Spillemyndigheden har for eksempel tatt flere grep for å beskytte de danske spillerne etter at lisensordningen ble innført. Det er blant annet etablert et register for frivillig utelukkelse fra spill hos alle lisensierte selskaper (ROFUS). Ved registrering får spilleren muligheten til å utelukke seg selv for spill i en avgrenset periode eller velge endelig utelukkelse. Fra 2017 kan registrerte personer også reservere seg mot reklame fra spillselskapene (Spillemyndigheden, 2017) og det er utviklet en mobilapplikasjon, «Mit Spil», der det er mulig å holde oversikt over spilleforbruk på tvers av de ulike spillselskapene i tillegg til flere andre tiltak. I arbeidet med denne rapporten har spillselskapene selv pekt på flere andre tiltak som også kan implementeres:

- Krav til at spillere setter et tids- og kostnadsbudsjett når de åpner konto for å bevisstgjøre spilleren om egne grenser.
- Med obligatoriske budsjetter kan det også implementeres obligatoriske varsler om at spilleren eksempelvis nærmer seg slutten av tids- og/eller innskuddsbudsjettet eller tar mer risiko enn normalt.
- Utvikle et felles register over spillere, tilsvarende det danske ROFUS-systemet, med funksjonalitet som kan begrense samlet spill på tvers av spillselskapene. Det vil være langt mer effektivt enn beløpsgrenser som kun gjelder for ett selskap, som Norsk Tippings praksis med maksimumsgrense.
- Personer med spilleproblemer blir tilbudt programvare som sperrer for alle bettingsider, eksempelvis ved å tilby Betfilter gratis til problemspillere.

- Automatisk utelukkelse fra kommunikasjon fra spillselskaper når man stenger seg selv ute i lenger enn 24 timer med krav om aktivt samtykke inne på nettsiden for å åpne kommunikasjonslinjen på nytt.
- Obligatoriske overvåkningssystemer, som Playscan, som analyserer spillemønstre og ser etter problematisk spillatferd.
- Krav om bank-ID ved hver innlogging og hvert innskudd for å hindre mindreårige i å spille, og øke tiden det tar å gjøre innskudd.
- Automatisk overføring av gevinst over et gitt beløp til egen konto, slik at pengene ikke kan spilles bort med mindre man gjør et aktivt innskudd igjen. Dette skaper en "cool off"-periode og kan være et tiltak for å hindre overdrevet spill.

Mange av disse tiltakene benyttes av Norsk Tipping i dag, men virkningen vil være langt sterkere dersom store deler av markedet er omfattet av samme ansvarlighetsregime. Hvordan innføringen av et lisensregime vil påvirke problemspilling er derfor uklart. Økt eksponering for markedsføring av pengespill kan føre til noe større risiko for problemspilling, men muligheten for en mer koordinert og målrettet innsats mot problemstilling kan bidra til å reversere denne effekten.

Vår samlede vurdering er derfor at et velutformet lisensregime vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt og øke sannsynligheten for at vedtatte målsetninger for spillpolitikken kan nås også i fremtiden.