



Lønnsomhetsvurdering ved omregulering av det norske pengespillmarkedet

En empirisk studie av pengespillmarkedet, med erfaringer fra Danmark og Sverige

Petter M. Homman & Borger B. Thomas

Veiledere: Morten Sæthre & Mateusz Mysliwski

Masterutredning i økonomi og administrasjon

Hovedprofil: Økonomisk styring

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer inntår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som en avsluttende del av masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole (NHH). Oppgaven er obligatorisk, og er skrevet under hovedprofilen Økonomisk Styring.

Den norske enerettsmodellen, som går ut på at enkelte selskaper har enerett på å tilby pengespill, har i lang tid vært under press fra forbrukere grunnet misnøye med bland annet spilltilbud. Flere land har de siste årene valgt å gå vekk fra denne typen modell og åpne for at utenlandske selskaper kan kjøpe lisens. Utgangspunktet for vår oppgave vil være å se på lønnsomheten av pengespillmarkedet i Norge ved en slik omregulering.

Vi vil rette en stor takk til våre veiledere Morten Sæthre og Mateusz Mysliwski for gode samtaler og tilbakemeldinger. Videre vil også takke Norsk Tipping for åpenhet og nyttige innspill.

Bergen, 01.06.2022

Petter M. Homman og Borger B. Thomas

Norges Handelshøyskole

Bergen, juni 2022

Petter Midtsund Homman

Borger Bergmann Thomas

Sammendrag

I denne utredningen har vi analysert lønnsomheten knyttet til omregulering av det norske pengespillmarkedet. Markedet er regulert slik at Norsk Tipping har enerett på pengespill og kasino, men det er ikke slik at dette hindrer uregulerte utenlandske aktører i å tiltrekke seg norske kunder. En forutsetning for å omregulere markedet er at det ikke går på bekostning av midlene som hvert år går fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto til samfunnsnyttige formål (Kultur- og Likestillingsdepartementet, 2016). Samtidig er det viktig at en omregulering ikke går på bekostning av hensynet til spilleavhengige. Ved omregulering av markedet har vi tatt utgangspunkt i at dette vil gjelde for spillområdene sport- og instaspill, da det er på disse områdene at man opplever utfordringer i dagens enerettsmodell. Vi har sett på hvordan omreguleringen av disse spillområdene vil påvirke inntekten til samfunnsnyttige formål når pengespillmodellen endres fra enerett til å møte konkurranse fra utenlandske aktører. Lønnsomheten av omregulering er uttrykt gjennom endring i netto nåverdi, sammenlignet med en videreføring av dagens enerettsmodell.

Funnene i analysen viser at inntekten til samfunnsnyttige formål vil øke dersom man velger å omregulere markedet. Vi har valgt å se på tre ulike skattesatser for de lisensierte selskapene, 15%, 20%, og 25%. Våre funn antyder at en omregulering vil være lønnsomt uavhengig av valgt skattesats, men at inntekten vil være størst ved en skattesats på 25%. Norske myndigheter ønsker å ivareta hensynet til de spilleavhengige og de samfunnsøkonomiske kostnadene som følge av dette. Funnene i analysen antyder at en optimal skattesats vil ligge mellom 15% og 25% avhengig av hvor mye man verdsetter hensynet til spillavhengige opp mot inntekstmaksimering. Etter omregulering vil prisene i det regulerte markedet reduseres, noe som vil gagne spillerne. En lisensmodell med skattesats 20% hvor prisen på spill er 6%, vil gi samfunnet en merinntekt på i overkant av 1,1 milliarder kroner i perioden 2021-2025, sammenlignet med en videreføring av dagens enerettsmodell.

Nøkkelord – Norsk Tipping, Pengespill, Omregulering, NHH, Masteroppgave, Lisens, Betting, Lønnsomhet

Innhold

1	Innledning og motivasjon	1
2	Beskrivelse av det norske, svenske og danske pengespillmarkedet	3
2.1	Formålet med det regulerte pengespillmarkedet i Norge	3
2.2	Det norske spillmarkedet	4
2.3	Overskuddsutbetaling	6
2.4	Andre regulerte- og uregulerte aktører	7
2.5	Ulike former for regulering	8
2.5.1	Det danske spillmarkedet	10
2.5.2	Det svenske spillmarkedet	11
2.5.3	Uregulerte aktører	11
2.6	Kanalisering	12
3	Teori	15
3.1	Optimal skatt	15
3.2	Etableringsbarrierer	18
3.2.1	Markedet i dag	18
3.2.2	Markedet etter omregulering	18
3.3	Rasjonell avhenighet	19
4	Spillavhengighet i Norge	21
5	Metode	23
5.1	Mixed-methods	23
5.2	Innsamling av data	23
5.3	Kvalitet	24
5.3.1	Reliabilitet	24
5.3.2	Validitet	25
5.4	Dataanalyse	26
5.4.1	Netto nåverdi	26
5.4.2	Tilbakebetalingsprosent	26
5.5	Forecast-modeller	27
5.6	Antagelser	28
6	Analyse	30
6.1	Fordeling av fortjeneste til samfunnsnyttige formål	30
6.2	Norsk marked uten omregulering (Nullalternativ)	32
6.3	Effekter av dansk omregulering	36
6.3.1	Det danske totalmarkedet for pengespill	37
6.4	Svensk omregulering	39
6.4.1	Online-markedet i Sverige	40
6.5	Omregulering av det norske markedet	42
6.6	Hvordan utforme en god lisensmodell	42
6.7	Pris på spill etter omregulering	43
6.8	Kanaliseringsgrad etter omregulering	45
6.9	Netto nåverdi av lisensinnføring	47

6.9.1	Netto nåverdi ved omregulering	48
6.10	Scenarioanalyse	50
6.10.1	Kanalisering og skattesats	50
6.10.2	Endring i markedsandel for tidligere monopolister	51
6.10.3	Dobling av markedsføringskostnader	52
6.11	Spillavhengighet	53
6.11.1	Kostnader ved spillavhengighet	54
7	Diskusjon	57
8	Konklusjon	61
	Referanser	62

Figurliste

2.1	Markedsandeler 2014 etter netto omsetning	5
2.2	Markedsandeler 2020 etter netto omsetning	5
2.3	Fordeling av overskudd fra Norsk Tipping	6
2.4	Utvikling i nettoomsetning 2014-2020	7
2.5	Land i Europa med lisens i 2011	9
2.6	Land i Europa med lisens i 2020	9
2.7	Eksempel på bruk av kryptotransaksjoner	12
2.8	Kanaliseringsgrad for det totale norske netto-markedet	13
3.1	Laffer-kurven	15
3.2	Laffer-kurven vs kanaliseringegrad	17
4.1	Samtaler om pengespill	22
5.1	SARIMA-modell	27
6.1	Utvikling i det norske online-markedet	32
6.2	Utvikling i det norske online-markedet	33
6.3	Nettoomsetning Danmark 2011-2020	37
6.4	Utviklingen for ulike spillområder i Danmark 2012-2020	38
6.5	Markedsandel Danske Spil av totalmarkedet 2008-2020	39
6.6	Online nettoomsetning i det svenske markedet	40
6.7	Online-andel i det svenske markedet	41
6.8	Endring av markedsandeler for tidligere monopolister	52

Tabelliste

2.1	Årlig gjennomsnittlig vekst for ulike aktører	8
5.1	Sammenlinging av ulike forecast-modeller	28
6.1	Fordeling av innsats	31
6.2	Tap/kostnader og fordeling til samfunnsnyttige formål	32
6.3	TBP av en tilfeldig kamp hos Norsk Tipping og Coolbet	34
6.4	TBP ved kombinasjonsspill	34
6.5	Predikerte verdier av online-bruttoomsetning	35
6.6	Online kanaliseringsgrad 2015-2020	41
6.7	Markedsandeler for Svenska Spel	42
6.8	Paret t-test	44
6.9	Regresjon kanaliseringsgrad i Danmark	45
6.10	Predikerte kanaliseringsgrader	46
6.11	Predikert nettoomsetning hos uregulerte aktører	47
6.12	Netto nåverdi av en omregulering av det norske onlinemarkedet	50
6.13	Endring i NNV ved ulike estimater	51
6.14	NNV ved en økning i markedsføringskostnader på 100%	52
6.15	Oversikt over antall spillavhengige i Norge, Sverige og Danmark	53
6.16	Andel av omsetning ved ulike grader av spillavhengighet	55

1 Innledning og motivasjon

I dagens norske pengespillmarked er Norsk Tipping og Norsk Rikstoto hovedaktører med løyve til å tilby spill og disse hadde i 2020 en omsetning på 9,6 milliarder kroner (Lotteri- og Stiftelsestilsynet, 2020). Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er en del av det vi i dag kaller enerettsmodellen. I tillegg til disse to har norske konsumenter i lang tid også hatt mulighet til å benytte seg av uregulerte aktører (Lotteri- og Stiftelsestilsynet, 2020). I 2020 stod uregulerte aktører for 16,1% av total nettoomsetning i Norge. Denne andelen er estimert til å utgjøre 2,1 milliarder kroner.

Norsk Tipping opplyser at det er et mål å være «... et ansvarlig og attraktivt førstevalg for sportsspilleren under 40 år, innen 2022» (Røthe et al., 2018). Med dette mener Norsk Tipping at de innen utgangen av inneværende år skal være Ola Nordmanns førstevalg av spillerskap. Dagens spillmodell har fått mye kritikk de seneste årene blant annet fra forbrukerne som har vært tydelige på at det er på tide med en omregulering av pengespillmarkedet (Norsk Bransjeforening for Onlinespill, 2022b). Argumentene fra forbrukersiden som ofte brukes mot enerettsmodellen er at prisen som tas på spill er for høy, at det er for dårlig spillutvalg og at penger som spilles for og tapes hos uregulerte aktører forsvinner ut av landet.

Selv om enerettsmodellen er under press, innebærer den likevel at midler fra spill hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto hvert år er med på å finansiere blant annet idrettsanlegg og kulturtilbud i Norge (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2022). Det vil derfor være politisk viktig at en eventuell omregulering av pengespillmarkedet ikke går på bekostning av denne fordelingsmodellen. Dersom det skal åpnes for at utenlandske aktører kan operere lovlig i det norske markedet kan dette muliggjøres gjennom å skattlegge disse, i motsetning til dagens regulerte aktører som er fritatt fra selskapsskatt grunnet fordeling av spillemidler til samfunnsnyttige formål (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2022).

Effektene av en omregulering av pengespillmarkedet i Norge vil på mange måter gjenspeile omreguleringene i Sverige, Danmark og andre europeiske land de siste årene (Gulbrandsen et al., 2018). Det vil derfor være nyttig å analysere effektene av omregulering i disse landene, og benytte funnene i utformingen av en ny norsk pengespillmodell.

I følge stortingsmelding 12 (2016-2017) «Alt å vinne – en ansvarlig og aktiv pengespillpolitikk» skal den norske pengespillpolitikken ha to overordnede målsettinger: For det første er det avgjørende at pengespill skjer i trygge og ansvarlige former, under offentlig kontroll (Kultur- og Likestillingsdeparmentet, 2016). For det andre må man ha fokus på å forebygge de negative konsekvensene av pengespill, så som spilleavhengighet og uten at dette går ut over inntektene til samfunnsnyttige formål. En omregulering av markedet har tidligere vært oppe til diskusjon i 2016, men det ble ikke funnet lønnsomt å omregulere markedet på daværende tidspunkt (Kultur- og Likestillingsdeparmentet, 2016). Med bakgrunn i digitaliseringen av pengespillmarkedet og markedsutviklingen kan det være nyttig med en ny vurdering av lønnsomheten ved en omregulering.

Med dette som utgangspunkt skal denne utredningen drøfte følgende problemstilling: *«Hvordan vil inntektene fra pengespill til den norske stat påvirkes dersom pengespillmarkedet omreguleres, og hvilke effekter vil dette ha på spilleavhengighet?»*.

2 Beskrivelse av det norske, svenske og danske pengespillmarkedet

I dette kapitlet skal det redegjøres for formålet med dagens enerettsmodell i Norge. Deretter skal det redegjøres for pengespillmodellene i Sverige og Danmark. Kapitlet tar for seg hvordan overskuddet fra pengespill i Norge fordeles, og hvilke andre aktører enn Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som opererer i dagens regulerte marked. Videre skal det belyses hvilke andre former for regulering som praktiseres i Sverige og Danmark, da disse har gjennomgått en omregulering fra enerettsmodell til dagens lisensmodeller. Avslutningsvis skal det ses på hvordan uregulerte aktører opererer i det norske markedet i dag, samt kanalisierungsgraden i Norge, Sverige og Danmark. Dette er en betegnelse på hvor stor andel av det totale spillemarkedet som tilfaller regulerte aktører i markedet (Oslo Economics, 2019).

2.1 Formålet med det regulerte pengespillmarkedet i Norge

Den norske regjeringen anbefalte i stortingsmelding 12, (2016-2017) å videreføre en politikk som ivaretar hensynet til de spilleavhengige (Kultur- og Likestillingsdepartementet, 2016). Videre er det en forutsetning at deler av spilleinntektene fra det regulerte markedet skal komme ideelle formål til gode (Kultur- og Likestillingsdepartementet, 2016). Overskuddet fra Norsk Tipping fordeles til ideelle formål innen idrett, kultur- og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2022). Midlene blir fordelt i samsvar med pengespillovens §10 (Pengespilloven, 1992). Fordelingen går under navnet Tippenøkkelen, og beskriver hvordan disse pengene skal fordeles (Pengespilloven, 1992).

Det overordnede målet for det regulerte pengespillmarkedet i Norge er å sørge for at pengespill og lotteri blir tilbudt på en trygg og ansvarlig måte (Kultur- og Likestillingsdepartementet, 2021a). Samtidig skal det regulerte markedet bidra positivt til å forebygge og dempe de negative konsekvensene av lotteri og pengespill slik som uønsket spilleatferd (Kultur- og Likestillingsdepartementet, 2016). I hovedsak ønsker man

å hindre at flere spillere blir spilleavhengige. Økende omsetning for enkeltpersoner er et voksende problem, og derfor er det viktig at en regulert aktør sørger for å holde omfanget av pengespill på et moderat og samfunnsmessig forsvarlig nivå (Kultur- og Likestillingsdeparmentet, 2016). Norsk Tipping har innført en rekke ansvarlighetsverktøy som skal forhindre spillavhengighet, blant annet ukentlige tapsgrenser for spillerne (Norsk Tipping, 2021a). Dette vil bli ytterligere drøftet i kapittel 4 om spillavhengighet.

Ett av hovedargumentene for å beholde dagens gjeldende enerettsmodell er at ansvarlig spilleatferd skal komme foran økonomiske fordeler for selskapet. Med dette menes det at Norsk Tipping som enerettshaver ikke skal maksimere profitt, men heller beskytte spillerne mot negative effekter av pengespill og veddemål (Kultur- og Likestillingsdeparmentet, 2016). Enerettsmodellen er utformet slik at den i praksis gir de regulerte aktørene i det norske markedet monopol innenfor hvert sitt spillområde. Modellen skal sikre god og kontrollert styring av pengespillmarkedet, gjennom et statlig styrt aksjeselskap.

2.2 Det norske spillmarkedet

Norsk Tipping ble stiftet i 1948 og har monopol på en rekke pengespill i det norske markedet. Selskapet er et statlig eid aksjeselskap med 415 ansatte i 2020, og er underlagt Kulturdepartementet. Selskapet er regulert av lov om pengespill (1992). Premiefordelingen og tilbakebetalingsprosenten, heretter TBP, blir bestemt av Kulturdepartementet (Norsk Tipping, 2022f).

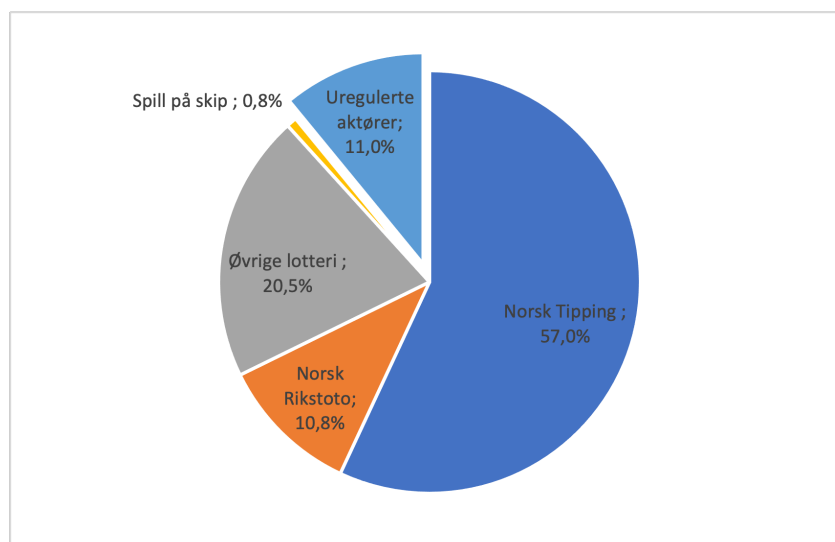
Som hovedaktør som tilbyder av pengespill har Norsk Tipping hovedsaklig to ansvarsområder (Norsk Tipping, 2020):

- Sørge for at driften av pengespill foregår innenfor ansvarlige rammer
- Effektivisere driften slik at størst mulig overskudd tilfaller gode formål

Norsk Tipping har enerett innenfor deler av det norske markedet, og tilbyr sportsspill, terminalspill, tallspill, skrapelodd og instaspill (Norsk Tipping, 2021b). Selskapet er det suverent største av de regulerte aktørene, og hadde i 2020 en netto markedsandel, inkludert de uregulerte aktørere, på 65,2% (Lotteri- og Stiftelsestilsynet, 2020). Figur 2.1 og 2.2, på neste side, viser hvordan netto markedsandel har endret seg fra 2014 til 2020, og viser at Norsk Tippings markedsandel har økt samtidig som andelen til de øvrige aktørene

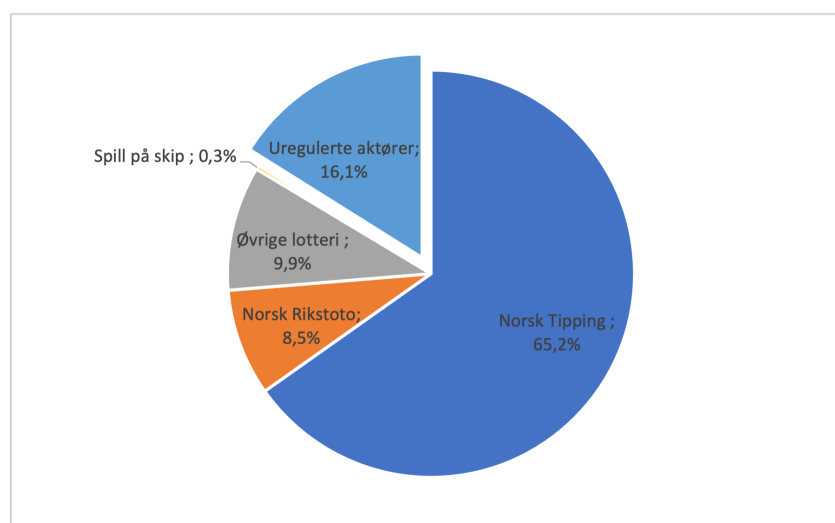
har minket. Selv om Norsk Tipping sin markedsandel har økt, observeres den samme tendensen hos de uregulerte aktørene.

Figur 2.1: Markedsandeler 2014 etter netto omsetning



Kilde: (Lotteri- og Stifelsestilsynet, 2020)

Figur 2.2: Markedsandeler 2020 etter netto omsetning



Kilde: (Lotteri- og Stifelsestilsynet, 2020)

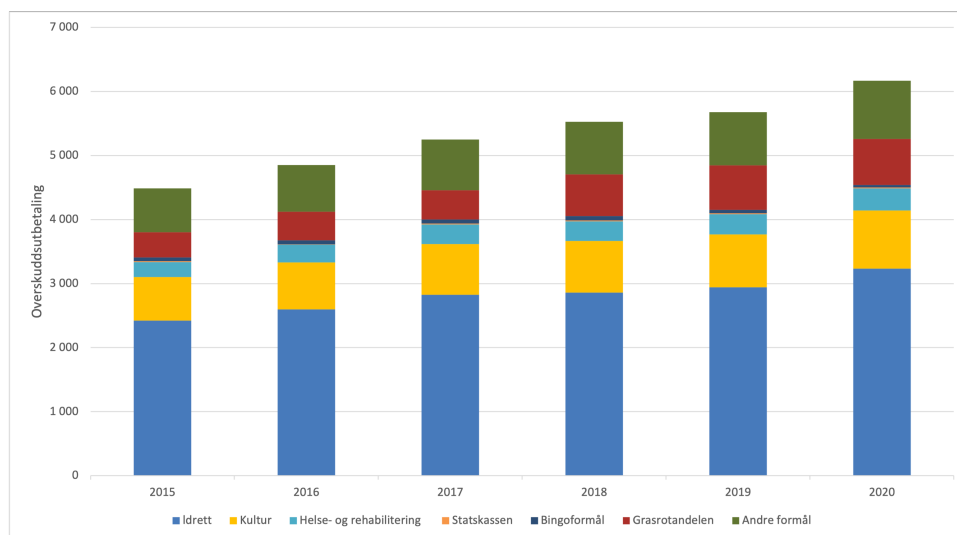
Norsk Tipping har uttalt at de har et ønske om å få ned omsetningen, samtidig som kanalisierungsgraden økes. Dette forklarer Norsk Tipping med at de i hovedsak fokuserer på å forebygge uønsket spilleatferd (Nikolaisen, 2022). Når det gjelder markedsandelen til de uregulerte aktørene er denne basert på et anslag gjort av Lotteri- og stiftelsestilsynet, heretter Lotteritilsynet, på bakgrunn av pengestrømmen ut av Norge (Lotteri- og

Stiftelsestilsynet, 2020).

2.3 Overskuddsutbetaling

Et viktig aspekt ved enerettsmodellen er at deler av overskuddet skal gå til samfunnsnyttige formål (Pengespillogen, 1992). Tippenøkkelen er en regulering bestemt av pengespillogen, og det er gjennom denne overskuddet fra Norsk Tipping fordeles (Kultur og Likestillingsdepartementet, 2014). Norsk Tipping gir overskuddet til gode formål, og er derfor fritatt fra selskapsskatt. Dette betyr at alt overskudd generert av Norsk Tipping fordeles til gode formål, der 87,5% av overskuddet i 2020 gikk til Tippenøkkelen (Norsk Tipping, 2021b).

Figur 2.3: Fordeling av overskudd fra Norsk Tipping



Kilde: (Norsk Tipping, 2021b)

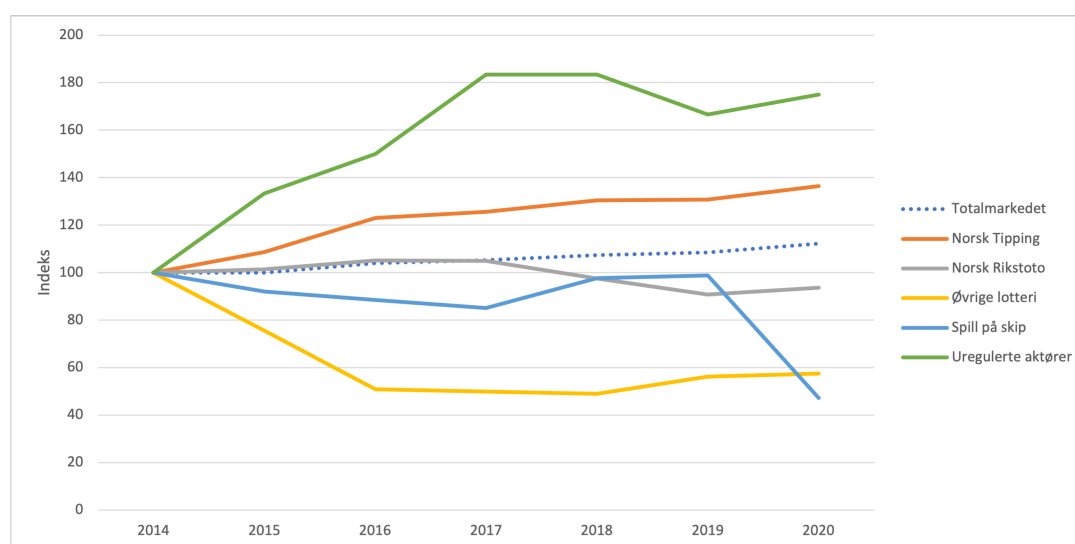
Figur 2.3 viser fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping i millioner kroner. Gjennom tippenøkkelen og andre fordelingsområder fordeles milliarder av kroner til samfunnsnyttige formål hvert år. I 2015 ga Norsk Tippings overskudd om lag 4,5 mrd. kroner til samfunnsnyttige formål. Summen som deles ut har vært økende hvert år siden 2005, og i 2020 ble over 6,1 mrd. kroner gitt til samfunnsnyttige formål (Norsk Tipping, 2021b). En annen del av overskuddet er fordelt gjennom grasrotandelen. Grasrotandelen ble innført i 2009, og gjør at spillerne selv kan velge hvilket lag eller forening 14% av innsatsen deres skal tilfalle ¹ (Norsk Tipping, 2022a).

¹Grasrotandel på sport- og instaspill beregnes ved 14% av prisen på spillet multiplisert med innsatsen.

2.4 Andre regulerte- og uregulerte aktører

Selv om det i denne utredningen fokuseres på Norsk Tipping og deres rolle som enerettshaver, er det ikke slik at de er den eneste regulerte aktøren i det norske pengespillmarkedet. Norsk Rikstoto har enerett på spill på hesteveddeløp, og er sammen med Norsk Tipping de to største regulerte enkeltaktørene (Lotteri- og Stiftelsestilsynet, 2020). I tillegg til disse selskapene er det flere private aktører som har løyve til å tilby lotteri, bingo, spill på skip og poker, og i 2020 utgjorde andelen spill hos private aktører 12% av det totale regulerte markedet. I tillegg står de uregulerte aktørene for om lag 10% av totalmarkedet (Lotteri- og Stiftelsestilsynet, 2020). Utviklingen i nettoomsetning fra 2014-2020 er illustrert i figur 2.4 nedenfor. Figuren viser at de uregulerte aktørene hadde svært stor vekst i årene fra 2014 til 2017, og har siden ligget mer eller mindre stabilt. Norsk Tippings vekst har vært stabil siden 2014. Det er også verdt å bemerke at netto omsetning på skip falt betraktelig i 2020, dette skyldes Covid-19 og at spill på skip var mindre tilgjengelig. Norsk Rikstoto har hatt en svak nedgang i netto omsetning fra 2014 til 2020.

Figur 2.4: Utvikling i nettoomsetning 2014-2020



Kilde: (Lotteri- og Stiftelsestilsynet, 2020)

Tabell 2.1 nedenfor viser den årlige gjennomsnittlige veksten for totalmarkedet og aktørene i det norske pengespillmarkedet fra 2014 til 2020. Av tallene kan man se at offline-spill har en nedadgående trend, blant annet med en årlig negativ endring i kategorien øvrige lotteri med 8.8%. Videre ser vi at de uregulerte aktørene har hatt svært høy vekst i årene

2014 til 2017, og har ligget på et stabilt nivå siden. I snitt har dette markedet økt med nesten 10% årlig. Det er noe både regjeringen, lotteritilsynet og de regulerte aktørene ser negativt på (Norsk Bransjeforening for Onlinespill, 2022a). Hvordan regjeringen kan handle for å motvirke denne utviklingen vil bli drøftet i kapittel 6.

Tabell 2.1: Årlig gjennomsnittlig vekst for ulike aktører

Aktør	2014-2020
Totalmarkedet	1,9%
Norsk Tipping	5,3%
Norsk Rikstoto	-1,1%
Øvrige lotteri	-8,8%
Spill på skip	-11,8%
Uregulerte aktører	9,8%

Kilde: (Lotteri- og Stiftelsestilsynet, 2020)

2.5 Ulike former for regulering

Pengespill reguleres ulikt fra land til land, men også innad i et land kan det være ulike regulatoriske begrensninger som aktørene må imøtekomme. I all hovedsak er det tre reguleringer som praktiseres i det europeiske pengespillmarkedet (Arntyr et al., 2015):

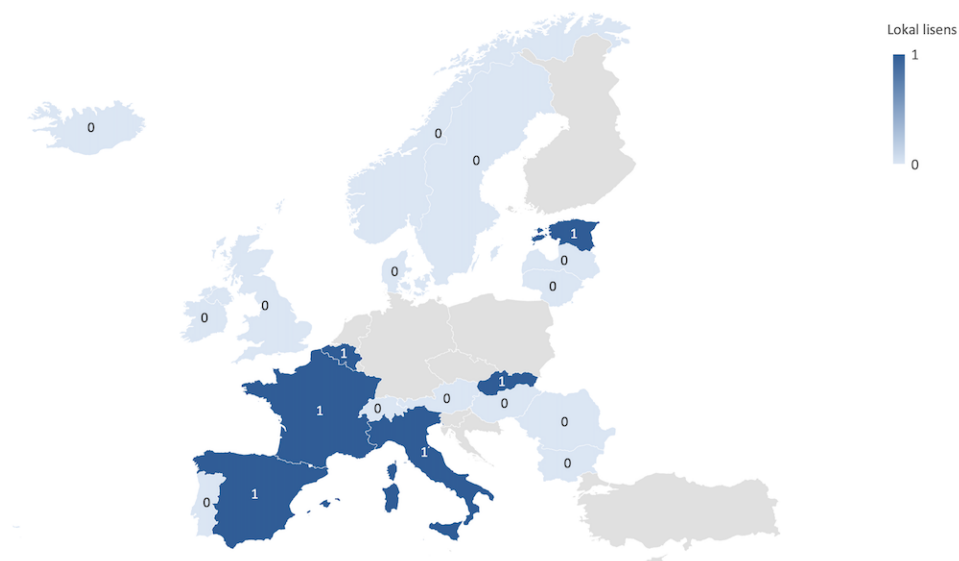
- Monopol/enerettsmodell
- Lisensmodell
- Tilnærmet frikonkurranse

Selv om dette er tre overordnede modeller, finnes det ulike tilnærminger til hver av reguleringsformene. Blant annet har Finland det som regnes som en enerettsmodell, hvor ett spillselskap (Veikkaus) regulerer hele pengespillmarkedet (Pedersen et al., 2021).

Lisensmodellen praktiseres ulikt fra land til land. Denne typen modell går ut på at selskaper må ha gyldig lisens for å kunne tilby tjenester i pengespillmarkedet. I noen land må selskapene gjennom en søknadsprosess før de får lisens, mens man i andre kun trenger å betale en årlig lisensavgift og dermed slipper å søke (Arntyr et al., 2015). I tillegg til gyldig lisens må selskapene betale skatt av enten brutto- eller nettoomsetning. Hensikten med en lisensmodell er først og fremst å øke kanaliseringsgraden (Arntyr et al., 2015). Følgelig ønskes det at omsetningen i pengespillmarkedet i størst mulig grad skal foregå

hos regulerte aktører, slik at skatteinntektene tilfaller landet (Oslo Economics, 2019).

Figur 2.5: Land i Europa med lisens i 2011



Kilde: (Gulbrandsen et al., 2018; European Gaming & Betting Association, 2021)

Figur 2.6: Land i Europa med lisens i 2020



Kilde: (Gulbrandsen et al., 2018; European Gaming & Betting Association, 2021)

Figur 2.5 og 2.6 viser hvilke europeiske land som har omregulert i perioden fra 2011 til 2020. Der det i 2011 kun var 6 europeiske land med lisens, var det 22 land med lisensmodell i 2020 (European Gaming & Betting Association, 2021). Siden 2011 har både Danmark og Sverige gått fra enerettsmodell til lisensmodell. Det vil derfor være nyttig å bruke

utviklingen i pengespillmarkedet i disse to landene som grunnlag for analysen i denne utredningen. Begrunnelsen for denne tilnærmingen vil bli utdypet senere.

Den tredje modellen bygges på et pengespillmarked med en lisensmodell hvor det i praksis er fri konkurranse. Dette er den minst brukte reguleringsformen, og praktiseres kun i Storbritannia. Modellen blir sett på som liberal og har få restriksjoner. Britiske lisenshavere betaler 21% skatt på nettoomsætning (New Betting Sites, 2022), og i 2020 betalte selskapene til sammen over 3 milliarder pund i skatt (UK Parliament, 2021). Grunnen til at det britiske pengespillmarkedet opererer med tilnærmet frikonkurranse er at mange av de største aktørene på verdensbasis er av britisk opprinnelse (Bet365, William Hill etc.) (Evans, 2021). Grunnet markedsstørrelsen på det britiske pengespillmarkedet vil aktører utenfor Storbritannia finne det attraktivt å gå inn i dette markedet (Lotteri- og Stiftelsestilsynet, 2015).

2.5.1 Det danske spillmarkedet

Det danske pengespillmarkedet var frem til 2012 regulert av en enerettsmodell tilnærmet den vi har i Norge i dag. Inntektene fra pengespill ble da fordelt til samfunnsnyttige formål, gjennom enerettsinnehaveren Danske Spil (Spillemyndigheden, 2022). Fra 1. januar 2012 ble pengespillmarkedet omregulert, fra en enerettsmodell til en regulert lisensmodell. Denne liberale prosessen førte til at Danske Spil kunne tilby lisensierte spill gjennom datterselskapene Danske Licens Spil, Danske Lotteri Spil og Elite Gaming (Danske Spil, 2022a). Danske Spil mistet eneretten på oddspill og online-kasino, men beholdt blant annet lotteri, landbaserte spilleautomater og kasinoer, samt skrapelodd (Spillemyndigheden, 2013). Fra 1. januar 2018 mistet Danske Spil også monopolet på hestespill/hundeløp og online-bingo (H2 Gambling Capital, 2020).

I 2020 ble den danske lisensmodellen ytterligere regulert, gjennom noe Danske Spil kaller Sikkert Spil (Danske Spil, 2021). Sikkert Spil går ut på at hver enkelt kunde må registrere seg med en personlig spill-ID, for å unngå at mindreårige spillere kan benytte seg av online-pengespill (Danske Spil, 2021). Per 8. mars 2022 er det 40 selskaper med lisens som kan tilby odds- og/eller onlinekasino-tjenester i Danmark (Spillemyndigheden, 2022). Nikolaisen (2022) hevder at den danske lisensmodellen er regulert på en slik måte at den fungerer bedre enn modellen til flere andre europeiske land. Dette begrunnes blant annet

med at den danske modellen benytter en fornuftig skattesats, og at de har iverksatt tiltak som skal forebygge spillavhengighet.

2.5.2 Det svenske spillmarkedet

Det svenske pengespillmarkedet ble omregulert ved årsskiftet 2018/2019, og det ble innført en lisensmodell som har mange likheter med den danske modellen (Statskontoret, 2022). Før omreguleringen hadde Svenska Spel tillatelse til å tilby oddsspill, pokerspill og tallspill på nett, mens det var ATG som hadde retten til å tilby spill på hest. Svenska Spel hadde ikke rett til å tilby kasinospill under enerettsmodellen, i motsetning til det Norsk Tipping har i Norge. Gjennom den gamle svenske pengespillmodellen tilfalt overskuddet fra Svenska Spel den svenske statskassen direkte, og ble fordelt i statsbudsjettet (Spelinspektionen, 2022). Pengene var dermed ikke øremerket spesifikke samfunnsnyttige formål, slik som i Norge.

Etter omreguleringen av det svenske pengespillmarkedet som trådte i kraft 1. januar 2019 ble det åpnet for at utenlandske aktører kan søke om lisens. Gjennom den nye modellen kan disse aktørene søke om seks ulike lisenser, som gjelder for blant annet; odds, kasino og landbasert kommersielt spill (Spelinspektionen, 2022). Per dags dato er det 92 selskaper med lisens i Sverige (Spelinspektionen, 2022). Om lag 2/3 av disse selskapene har lisens til å tilby online-veddemål og kasinospill. Dersom man får innvilget svensk lisens, gjelder denne lisensen fra ett til fem år (Regeringen Sverige, 2018).

2.5.3 Uregulerte aktører

Det norske pengespillmarkedet er regulert slik at Norsk Tipping har enerett på pengespill og kasino, men det er ikke slik at dette hindrer uregulerte utenlandske aktører i å tiltrekke seg norske kunder. Gjennom markedsføring på ulike plattformer lokker de uregulerte aktørene norske kunder med bedre odds, større kasinoutvalg og diverse bonuser (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2020).

Bonus på innskudd og gevinst benyttes hyppig av uregulerte aktører for å tiltrekke seg kunder. På tv-skjermen kan det ofte dukke opp reklamer med diverse velkomstbonuser. Disse bonusene forteller eksempelvis at et innskudd på 100kr gir 600kr å spille for (ComeOn, 2022). Norsk Tipping på sin side tilbyr ikke slike bonuser, hverken på innskudd eller

gevinst. Dette begrunnes med at slike bonuser bidrar til økt spillelyst, og dermed økt sjanse for uønsket spilleatferd (Kristiansen, 2020).

Utenlandske aktører er ikke å regne som regulerte i det norske pengespillmarkedet. Lotteritilsynet har kontinuerlig jobbet med å hindre norske spillere fra å spille hos aktører av denne typen. Tidligere kunne man enkelt gjøre innskudd hos disse utenlandske spillselskapene direkte fra sitt personlige VISA-kort. Innskudd direkte fra VISA-kort ble imidlertid stengt for noen år siden (Bettingselskaper, 2022). Dette resulterte i at spillere tok i bruk e-lommebøker, for å komme seg rundt denne sperringen. E-lommebøkene fungerer som en tredjepart og forhindrer norske banker i å se at innskuddene blir benyttet til pengespill hos utenlandske spillselskaper. Fra 2020 ble også disse e-lommebøkene forbudt, noe som gjorde det bortimot umulig for norske spillere å få satt inn og tatt ut penger hos uregulerte aktører (Tipsbladet, 2021). Uregulerte aktørers nyeste innskuddsmetode tillater nå spillere å gjøre innskudd ved bruk av kryptovaluta, som vist i figur 2.7.

Figur 2.7: Eksempel på bruk av kryptotransaksjoner



Hei! Grunnet regulatoriske endringer kan [ComeOn.com](https://comeon.com) som et av de første selskapene med Europeisk lisens tilby innskudd og uttak med direkte Kryptotransaksjoner.

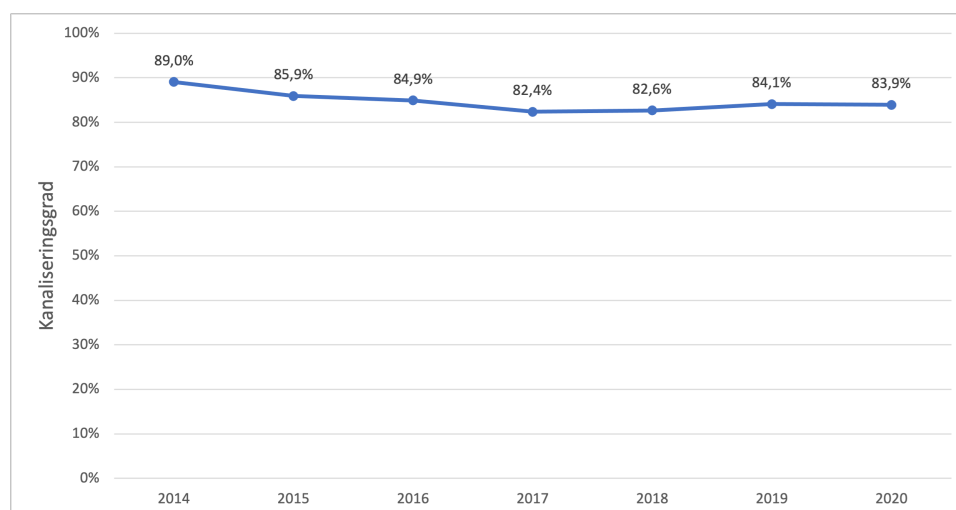
Kilde: Skjermdump fra egen telefon, 15.mars 2022.

2.6 Kanalisering

Kanaliseringsgrad er et viktig begrep i forbindelse med pengespillmarkedet, uavhengig av hvilken pengespillmodell som praktiseres i landet. I utgangspunktet vil land som har gått vekk fra enerettsmodellen og over til lisens ha høyere kanaliseringsgrad. Myndighetene ønsker at kanaliseringsgraden skal ligge så tett opp mot 100% som mulig, fordi det kan bidra til økt kontroll på de spilleavhengige og generere mer inntekter til samfunnsnyttige formål. Storbritannia hadde i 2020 en kanaliseringsgrad på hele 98%, noe som er det høyeste i Europa (Spillemyndigheden, 2021). Den høye kanaliseringsgraden kan forklares med den liberale pengespillmodellen som praktiseres i Storbritannia, som tidligere nevnt.

Norge har som nevnt en relativt streng pengespillpolitikk, der Norsk Tipping er den eneste regulerte aktøren på flere spillområder, deriblant odds og online-kasino. Dette medfører at spillere i større grad registrerer seg hos uregulerte aktører for å finne de spilltilbudene de er på jakt etter. Uregulerte aktører frister også med innskuddsbonuser, noe Norsk Tipping ikke har lov til å tilby (Kristiansen, 2020). Estimatet på kanaliseringsgraden i det norske pengespillmarkedet, oppgitt av Lotteritilsynet og H2 Gambling Capital (H2GC), er svært ulikt. Lotteritilsynet oppgir en kanaliseringsgrad på godt over 80% hvert år fra 2014 til 2020, mens H2GC oppgir en kanaliseringsgrad for 2020 på bare 50%. Lotteritilsynet sitt estimat er illustrert i figur 2.8.

Figur 2.8: Kanaliseringsgrad for det totale norske netto-markedet



Kilde: (Lotteri- og Stifelsestilsynet, 2020)

Sverige og Danmark har som tidligere nevnt gått fra en enerettsmodell til lisensmodell de siste årene. Begge landene har opplevd stor økning i kanaliseringsgrad etter at lisensmodellen ble innført. Kanaliseringsgraden i Danmark økte fra bare 40% i 2011, som var siste år med enerettsmodell, til hele 69% i slutten av 2012 (Spillemyndigheden, 2021). I årene etter innføringen har kanaliseringsgraden fortsatt å øke, og i 2020 hadde Danmark hele 90% omsetning hos regulerte aktører. Denne økningen viser at omlegging fra enerettsmodell til lisensmodell har stor innvirkning på kanaliseringsgrad, og at en slik modell gjør det vanskelig for uregulerte aktører å tiltrekke seg kunder fra land med lisensmodell.

I Sverige opplevde de en nedgang i kanaliseringsgrad i årene frem mot lisensinnføring, fra 75% i 2006 til 47% i 2018. I 2020, 2 år etter lisensinnføring, anslår Spelinspektionen

en kanaliseringsgrad på 85% (Fakta Om Spel, 2021). Lundvall et al. (2020) skriver i sin rapport at kanaliseringsgraden på sportsspill ligger på et sted mellom 80 og 85%, mens det for nettkasino er rett over 70. Det kan derfor tyde på at det er kanaliseringen av nettkasino som er problematisk i det svenske markedet.

For Norges del er det ønskelig med høyest mulig kanaliseringsgrad fordi man på den måten kan ha kontroll på spilleatferden til brukerne, og ha systemer som minimerer sjansen for spilleavhengighet gjennom blant annet tapsgrenser. I Norge går også overskuddet fra spill til samfunnsnyttige formål, og en høy kanaliseringsgrad kan gi muligheter for økte inntekter til den norske stat, og mindre strøm av penger ut av landet.

For at spillere utelukkende skal benytte seg av regulerte aktører, og dermed være med på å øke kanaliseringsgraden er det viktig at de regulerte aktørene tilbyr spill av samme type som de uregulerte. På en tilfeldig kamp fra Premier League tilbyr den regulerte aktøren Norsk Tipping 103 ulike spill, mens den uregulerte aktøren Unibet tilbyr hele 433 ulike spill. Selv om flere av de 433 spillene er på små markeder og kan omtales som «nisjespill», vil disse likevel være av interesse for mer aktive spillere som står for en betydelig del av omsetningen. Dette er en utfordring for kanaliseringen av det norske markedet, både med tanke på odds og kasino. Norsk Tipping tilbyr 305 unike kasinospill på nett, mens Unibet til sammenligning har 2487, per mars 2022 (Unibet, 2022) (Norsk Tipping, 2022d). Dette antyder at en omregulering vil føre til økt produktutvalg for både odds- og instaspill.

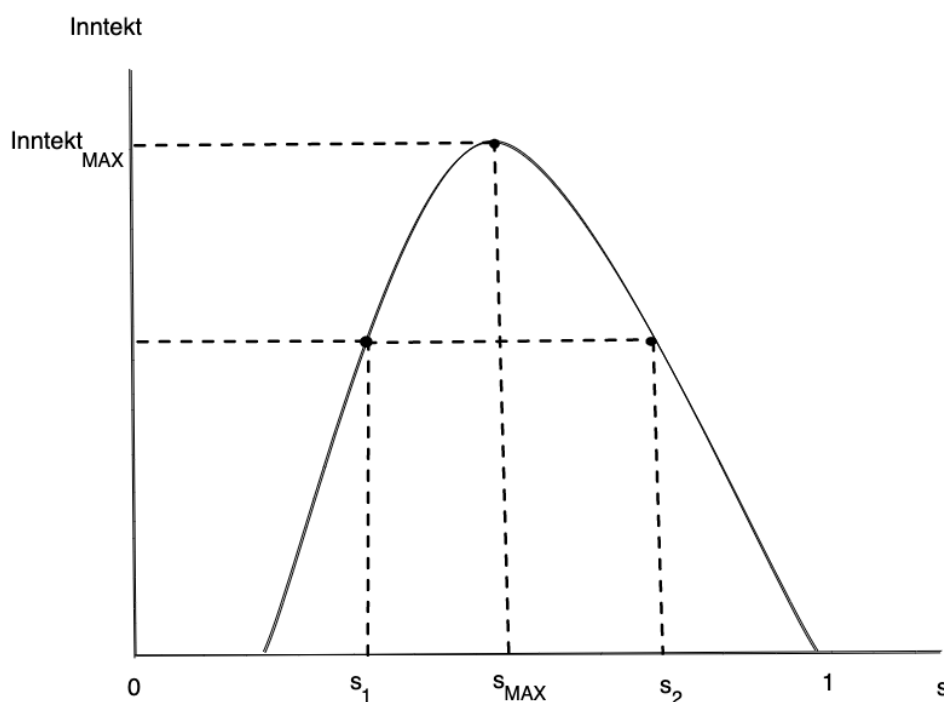
3 Teori

I dette kapittelet vil vi belyse relevant teori for å illustrere hvordan en liberalisering av det norske pengespillmarkedet vil påvirke Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og den norske stats inntekter fra pengespill. Til slutt vil vi se på hvordan en omregulering kan påvirke spilleavhengige konsumenter, og deres rasjonalitet.

3.1 Optimal skatt

Ved omregulering av markedet vil det fra et samfunnsøkonomisk perspektiv være hensiktsmessig å velge en skattesats som maksimerer inntektene fra online-pengespill. Hvilken skattesats som bør benyttes kan bestemmes ved bruk av Lafferkurven. Kurven er illustrert i figur 3.1.

Figur 3.1: Laffer-kurven



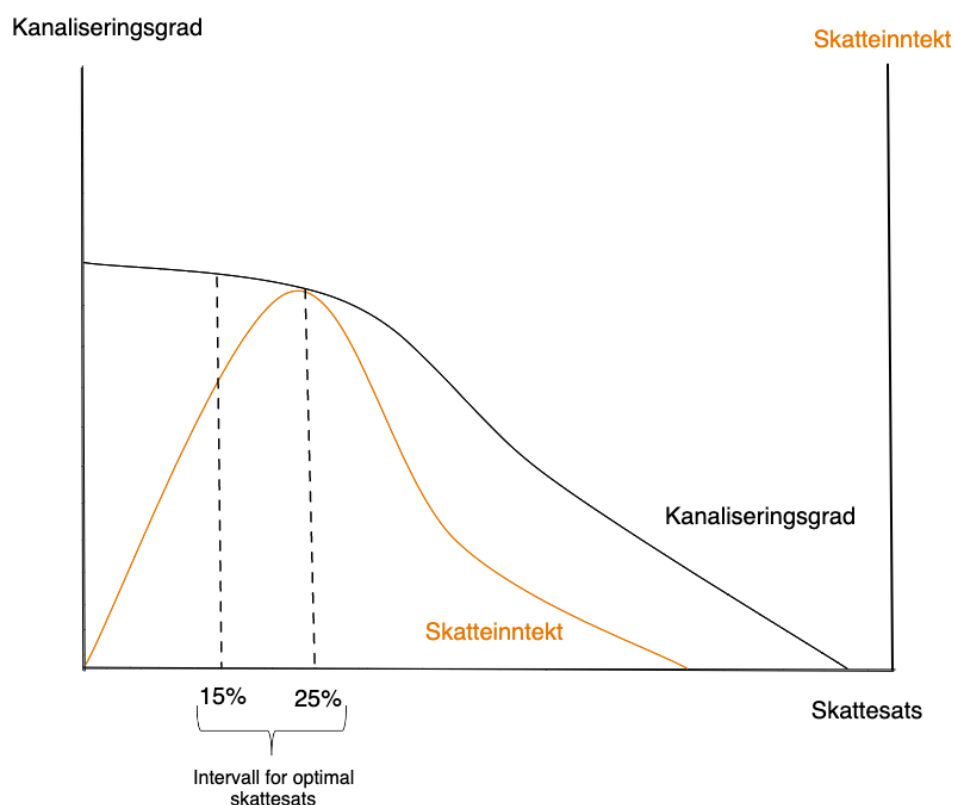
Kilde: (Tuerck, 2015)

Den optimale skattesatsen s_{MAX} finner man der den deriverte av Lafferkurven er lik 0, altså toppunktet på kurven. Med s_{MAX} vil inntekten fra pengespill maksimeres (Tuerck, 2015). Kurven illustrerer at valg av skattesats s_1 eller s_2 ikke vil maksimere inntekt. Ved valg

av skattesats s_1 vil man kunne generere mer skatteinntekt dersom man øker skattesatsen. På den andre siden, s_2 , vil det ikke lønne seg å sette en for høy skattesats, da dette ikke maksimerer skatteinntekt.

Selv om s_{MAX} er inntektsmaksimerende er denne skattesatsen ikke nødvendigvis den optimale satsen for samfunnet (Nordström et al., 2016). Dette begrunnes med at s_{MAX} i enkelte tilfeller medfører større kostnader for staten, sammenlignet med en annen skattesats (s). I pengespillmarkedet vil en høyere skattesats medføre lavere kostnader, ettersom dette vil redusere antall aktører som vil inn i markedet (Arntyr et al., 2015). Lotteritilsynets ansvarsområder som for eksempel: behandling av lisenssøknader, forvaltningsoppgaver mot regulerte aktører og tilsyn og kontroll kan oppleve redusert aktivitet som følge av færre aktører i markedet (Lotteri- og Stiftelsestilsynet, 2020).

I følge Tuerck (2015) er kurven i mange tilfeller høyrevridd, noe som impliserer at den optimale skattesatsen vil ligge i overkant av 50%. For pengespillmarkedet ser det ikke ut til at kurven er høyrevridd, men heller er vridd mot venstre (Nordström et al., 2016). For at skatteinntektene fra pengespill skal maksimeres er staten avhengig av så høy kanaliseringsgrad som mulig. Dette gjør at man må vurdere valg av skattesats ut fra hvordan denne satsen vil påvirke kanaliseringsgraden. En høy skattesats etter omregulering vil dempe økningen i kanaliseringsgrad, og dette vises i figur 3.2, nedenfor (Nordström et al., 2016).

Figur 3.2: Laffer-kurven vs kanaliseringsgrad

Kilde: (Nordström et al., 2016)

Figuren viser en kombinasjon av Lafferkurven (oransje) og skattesatsens påvirkning på kanaliseringsgrad (svart). I land som Portugal og Frankrike er skattesatsen på rundt 50%, noe som er i henhold til det Tuerck (2015) anslår er mest hensiktsmessig. Dette resulterer i at disse landene har en svært lav kanaliseringsgrad, på rundt 50%, sammenlignet med andre land med lisensmodell (Nordström et al., 2016). Selv om en høy skattesats vil generere større inntekter fra enkeltaktører, vil den påfølgende lave kanaliseringsgraden påvirke den totale skatteinntekten i negativ forstand. Som følge av dette vil det ikke være optimalt med en skattesats på opp mot 50%, slik som i Portugal og Frankrike, da dette kan resultere i en svært lav kanaliseringsgrad. Ved omregulering av det norske pengespillmarkedet kan det med disse forutsetningene være mer hensiktsmessig med en skattesats som er lavere enn 50%.

3.2 Etableringsbarrierer

Når et marked går fra monopol til frikonkurranse endres også etableringsbarrierene aktørene møter. I et marked med kun én aktør møter monopolisten ingen konkurranse, og kan sette prisen etter hva som maksimerer deres overskudd (Acemoglu et al., 2016).

3.2.1 Markedet i dag

En bedrift kan ha monopol i et marked som følge av etableringsbarrierer (Konkurransetilsynet, 2009). Disse barrierene hindrer potensielle konkurrenter i å entre markedet. Selv om Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har monopol i det norske pengespillmarkedet har disse likevel møtt en viss konkurranse fra uregulerte aktører de siste årene. Uregulerte aktører med lavere pris tiltrekker seg kunder, og derfor har monopolistene gradvis vært nødt til å senke prisen på spillene sine (Norsk Tipping, 2021b). Grunnet nye restriksjoner de siste årene har etableringsbarrierene blitt høyere, og uregulerte aktører har mistet betydelige deler av konkurranseevnen, som nevnt i kapittel 2.4.3. I dagens marked er det ikke mulig for utenlandske selskaper å lovlig tilby spill i det norske markedet, og det vil heller ikke være mulig før markedet omreguleres (Lotteri- og Stifelsestilsynet, 2022).

3.2.2 Markedet etter omregulering

Ved omregulering kan etableringsbarrierene bli lavere, og da vil det kunne åpnes for at andre aktører kan gå inn i markedet. Samtidig som etableringsbarrierene endres, kan det oppstå nye etableringsbarrierer. De nye aktørene i det norske markedet kan blant annet måtte forholde seg til langt strengere tapsgrenser enn i det uregulerte markedet. Som følge av norske myndigheters ansvarlighetstiltak for å begrense uønsket spilleatferd, må nye aktører etter alt å dømme belage seg på å innføre langt mer omfattende ansvarlighetstiltak enn de som uregulert aktør opererer med (Nikolaisen, 2022). For å få tillatelse til å drive virksomhet i det norske pengespillmarkedet etter omregulering må man blant annet være villig til å kjøpe lisens og betale avgiftene knyttet til dette. Dersom den norske lisensmodellen skal følge den danske modellen vil dette innebære en søknadsavgift samt en avgift knyttet til størrelsen på nettoomsetningen og skatt av denne summen (Arntyr et al., 2015).

Hvordan etableringsbarrierene endrer seg etter en eventuell omregulering vil påvirke om bedrifter velger å gå inn i et marked eller ikke (Demsetz, 1982). Etableringsbarrierene vil ha betydning for den totale inntekten fra spill til den norske stat, grunnet effekten etableringsbarrierene har på kanaliseringsgraden. Sett fra et teoretisk, og dermed et inntektsmaksimerende perspektiv, bør disse barrierene settes så lavt som mulig for å maksimere inntekten fra utenlandske aktører (Acemoglu et al., 2016).

3.3 Rasjonell avhengighet

Avhengighet omtales i de fleste tilfeller som noe negativt, men det er ikke slik at det bare har negative konsekvenser dersom man er avhengig av en vare eller tjeneste. De amerikanske forskerne Gary S. Becker og Kevin M. Murphy publiserte i 1988 en artikkel om rasjonell avhengighet. Deres arbeid gir innblikk i hvordan avhengighet kan modelleres på en slik måte at man kan dra nytte av det, gjennom rasjonelle, fremtidsrettede og optimale forbruksplaner (Becker og Murphy, 1988).

I den rasjonelle avhengigheten defineres «rasjonell» som at individer konsekvent vil ønske å maksimere nytte over tid. Et gode er potensielt avhengighetsskapende dersom en økning i tidligere forbruk fører til økt forbruk i dag (Becker og Murphy, 1988). Becker og Murphy (1988) viser at forbruket av godet man er avhengig av i «steady-state» er ustabilt når man er svært avhengig av godet. Med «steady-state» menes forbruksnivået som opprettholder avhengighetsgraden (Becker og Murphy, 1988). Dette vil være tilfellet når komplementariteten mellom tidligere og nåværende forbruk er sterk. Forbruket øker over tid når man er over «steady-state»-nivået, og reduseres over tid, muligens til man er fri fra avhengigheten, dersom man ligger under dette nivået.

Individer som i større grad verdsetter dagens forbruk fremfor fremtidig forbruk vil ha større sannsynlighet for å utvikle avhengighet til et gode (Becker og Murphy, 1988). Disse individene vil ikke vektlegge fremtidige konsekvenser avhengigheten kan medføre. For individer med spillavhengighet kan konsekvensene av avhengighet være både fysiske og psykiske, som kan vise seg i form av gjeld og mentale utfordringer.inntekt og andre stressmomenter vil stimulere etterspørselen etter avhengighetsgodet. Godets prisnivå vil også påvirke sjansen for å bli avhengig.

Permanente endringer i prisen på avhengighetsgodet kan ha en beskjeden og kortsiktig effekt på forbruket av avhengighetsgodet (Becker og Murphy, 1988). Grunnet denne effekten er det rimelig å anta at individer med avhengighet ikke vil endre forbruksmønster selv om prisen på godet har endret seg. Likevel viser modellen at den langsiktige etterspørselen etter avhengighetsgodet virker å være mer elastisk enn etterspørselen etter goder individet ikke er avhengig av (Becker og Murphy, 1988). Dersom man på lang sikt forventer en økning i pris på avhengighetsgodet vil dette påvirke det nåværende forbruket av godet fordi forbruket av godet på forskjellige tidspunkt er komplementære. Dette innebærer at midlertidige endringer i prisen på avhengighetsgodet har mindre effekt på nåværende forbruk enn det permanente endringer i pris vil ha.

Den beste måten å bryte avhengigheten til goder som røyking, drikking og narkotika vil være å kutte forbruket av godet momentant (Becker og Murphy, 1988). Pengespill kan kategoriseres sammen med disse tre godene, og en god måte å bryte avhengigheten på vil være å kutte all form for spilling med umiddelbar virkning, i følge Becker og Murphy (1988). Om spilleavhengige i dagens marked opptrer rasjonelt eller ikke vil ha innvirkning på utformingen av en ny pengespillmodell. Dersom konsumentene opptrer irrasjonelt vil man oppleve at prisen i markedet ikke vil påvirke forbruket, og dette vil påvirke ansvarlighetstiltakene som innføres. Det er rimelig å anta at graden av spilleavhengighet påvirker konsumentens rasjonalitet, og de mest avhengige konsumentene vil følgelig opptre mindre rasjonelt. Dersom man anser konsumentene i markedet som fullkomment rasjonelle, vil en nedgang i pris føre til økt konsum. Denne økningen i konsum kan motvirkes av ansvarlighetstiltak i den nye pengespillmodellen. Irrasjonelle konsumenter vil ikke påvirkes av ansvarlighetstiltak på samme måte som de rasjonelle, og vil ha begrenset effekt på spilleavhengige (Becker og Murphy, 1988).

4 Spillavhengighet i Norge

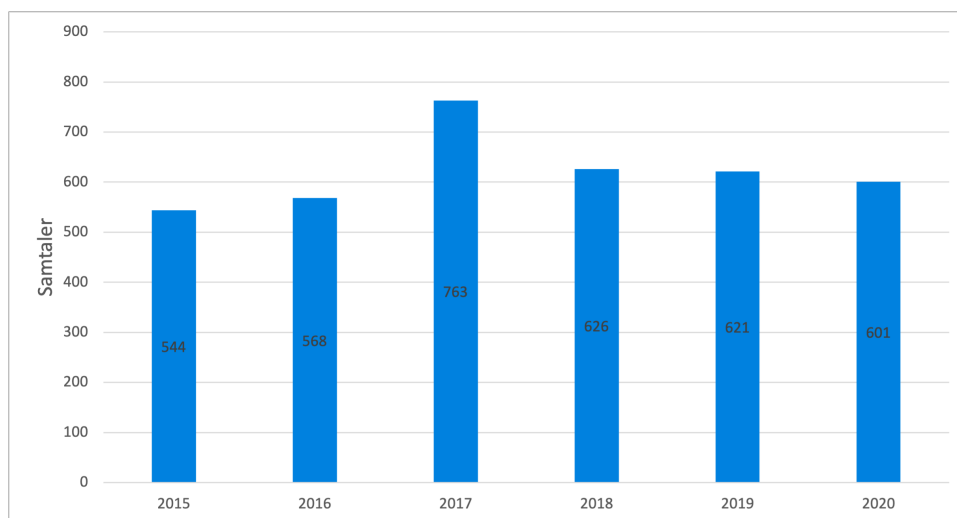
Spillavhengighet defineres som «... tilstand hvor man ikke klarer å kontrollere lysten til å spille og hvor spillingen får negative konsekvenser» (Korus-Øst, 2022). En av de negative effektene med pengespill er at det er avhengighetsskapende. Selv om pengespill alminnelig omtales som underholdning, er det også negative sider knyttet til dette. Spillavhengighet er et samfunnsmessig problem, og for enkelte spillere kan dette få store konsekvenser som medfører at det ødelegger både privatliv og personlig økonomi. Som med andre avhengigheter finnes det ulike grader av spillavhengighet, hvor de minst avhengige er lav-problemspillere og de mest avhengige defineres som problemspillere (Pallesen et al., 2020). Pengespillproblematikk blant befolkningen har økende hyppighet. De siste årene er det observert færre ikke-problemspillere enn tidligere (Pallesen et al., 2020).

I Norge har myndighetene besluttet å føre en pengespillpolitikk hvor ett av hovedmomentene er at hensynet til de spillavhengige skal ivaretas (Kultur- og Likestillingsdeparmentet, 2016). For å bidra til å minimere spillavhengighet har Norsk Tipping iverksatt en rekke ansvarstiltak som skal begrense spillernes atferd, i henhold til myndighetenes bestemmelser (Pedersen et al., 2021). Først og fremst har de innført relativt strenge tapsgrenser. Spillere kan nå maksimalt tape 5000 kr i uken, og totalt 20 000 kr i måneden (Norsk Tipping, 2022c). Dette er i stor kontrast til utenlandske aktører hvor tapsgrensene kan være så høye som 200 000 kr i timen (Nikolaisen, 2022). Videre har de innført delgrenser som begrenser spillerne innenfor de ulike spillområdene til Norsk Tipping. Det er også en tidsgrense som regulerer hvor mye tid man kan bruke på spill hver dag, opp til 20 timer. På spill med stor risiko er spillerne pålagt å sette en tidsgrense (Pedersen et al., 2021). Spillere kan maksimalt ha 10 000 kr på spillekontoen, og har til enhver tid spillregnskap tilgjengelig, så man kan se hvor mye man vinner/taper. Til slutt har spillerne mulighet til å utestenge seg selv fra Norsk Tipping, enten helt, eller fra ett eller flere av spillområdene. Slike utestengelser har varighet på minst ett år (Pedersen et al., 2021).

Dersom spillere opplever uønsket spilleatferd, kan de kontakte hjelpelinjen. Dette er et samarbeid mellom Lotteritilsynet og Sykehuset Innlandet, og skal legge til rette for, og hjelpe, spillere med uønsket spilleatferd (Hjelpelinjen, 2022). Figur 4.1 under viser antall

samtaler om pengespill hos hjelpelinjen, fra 2015 til 2020. Med unntak av 2017 antyder figuren at antall samtaler om pengespill har ligget på et stabilt nivå de siste årene.

Figur 4.1: Samtaler om pengespill



Kilde: (Hjelpelinjen, 2022)

5 Metode

I metodekapittelet vil vi presentere valg av metode for utredningen. Vi vil redegjøre for innhenting og bruken av data, hvilke kilder vi har benyttet oss av og kvaliteten på disse. Avslutningsvis vil vi beskrive analyseprosessen.

5.1 Mixed-methods

I analysens hoveddel har vi benyttet oss av kvantitativ metode. Kvantitativ data er oftest uttrykt gjennom tall (Grønmo, 2020). I analysen har vi benyttet oss av en «mixed-methods»-tilnærming. Dette er en kombinasjon av kvantitativ- og kvalitativ metode (Creswell og Creswell, 2018). Ifølge Grønmo (2020) er disse metodene komplementære, og en kombinasjon av disse kan gi en bedre forståelse av problemstillingen enn hver for seg. Den kvalitative metoden er benyttet i en supplerende del av analysen. De kvalitative dataene er innhentet for å belyse spilleavhengighet, som er et viktig aspekt ved beslutningen om å omregulere eller ikke.

5.2 Innsamling av data

Når man samler inn data klassifiseres disse som enten primære- eller sekundære data (Rabianski, 2003). Primære data er data som blir hentet direkte fra en kilde, i denne utredningen gjelder dette odds på sportspill hentet direkte fra Norsk Tipping, Svenska Spel og Danske Spil. Sekundære data er hentet fra andre kilder som årsrapporter, forskningsartikler og andre rapporter (Børke, 2011). I utredningen har vi benyttet oss av estimer fra rapporter utarbeidet av konsulentselskaper som Menon, Rambøll, Oslo Economics og Copenhagen Economics.

Utredningen ser på effekter ved omregulering av pengespillmarkedet, og som følge av dette har vi samlet inn data fra tre statlige monopolister. Vi har innhentet regnskapsdata fra Sverige og Danmark fra årene før og etter de omregulerte markedet, og benyttet oss av disse i analysen. Videre har vi hentet data fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto for å danne oss et bilde av dagens situasjon, og kunne predikere utviklingen i det norske markedet både med og uten omregulering. På bakgrunn av dette mener vi å kunne svare

på utredningens problemstillingen på best mulig måte.

Data fra tilsynsmyndighetene i de tre landene er også innhentet og benyttet i analysen. Dette bidrar til å beskrive markedsutviklingen i pengespillmarkedene, kundenes preferanser, kanaliseringsgrader og markedsandeler. Disse dataene ble hentet fra Lotteritilsynet, Spelinspektionen og Spillemyndigheden. Til slutt hentet vi data fra Svenske og Danske myndigheter for å vurdere hvordan en omregulering vil påvirke spilleavhengighet i Norge. Som tidligere nevnt har Danmark og Sverige gjennomgått en omregulering, og disse dataene vil gi relevant innsikt om spillavhengighet. Vi har lagt til grunn Pallesen et al. (2013) og Pallesen et al. (2020) sine rapporter om samfunnsøkonomiske kostnader av problemspilling for å analysere konsekvensene av omregulering av det norske markedet.

5.3 Kvalitet

Dataen som benyttes i analysen bør være av høy kvalitet for å kunne gjøre en god konklusjon. I følge Grønmo (2020) er det viktig å diskutere datakvalitet, gjennom reliabilitet og validitet på dataen som er innsamlet.

5.3.1 Reliabilitet

Hvor reliable dataene er avgjøres av nøyaktigheten og påliteligheten til dataene (Grønmo, 2020). Når det kommer til dataenes reliabilitet er mesteparten av disse hentet fra pålitelige kilder, som tilsynsmyndigheter og konsulentselskaper. Likevel kan det stilles spørsmål ved hvor nøyaktig dataene rundt størrelsen på det uregulerte markedet i Norge er, da Lotteritilsynet og H2GC har svært ulike estimater. I analysen har vi lagt til grunn Lotteritilsynets estimat på det uregulerte markedet fordi vi har observert at H2GC ved flere tilfeller har overestimert størrelsen på dette markedet. Ved å benytte Lotteritilsynets estimat vil vi ha en mer naiv tilnærming til størrelsen på det uregulerte markedet, fordi de estimerer størrelsen på dette markedet til å være mindre enn det H2GC gjør. At vi ikke har data som oppgir størrelsen på det uregulerte markedet må sies å være en svakhet ved reliabiliteten (Golafshani, 2003). Store avvik i størrelsen på det uregulerte markedet kan gi betydelige utslag på verdier i analysen, og derfor også konklusjonen.

I utredningen er det danske markedet brukt som analysegrunnlag. Dette har vi gjort fordi den danske modellen er regnet som en god lisensmodell, og at vi har et større datagrunnlag

etter omregulering sammenlignet med det svenske markedet.

5.3.2 Validitet

Dataenes og utredningens validitet avgjøres ut fra hvor relevante de er for å besvare problemstillingen. Selv om reliabiliteten til dataene er gode, er det ikke gitt at dataene har høy validitet (Grønmo, 2020). Vi må derfor vurdere dataenes validitet i samsvar med reliabiliteten.

I utredningen undersøker vi om en omregulering av pengespillmarkedet vil være lønnsom for den norske stat. For å vurdere dette har vi benyttet oss av data fra land som har omregulert markedet. Å ta utgangspunkt i et tilfeldig land med omregulert marked vil ikke gi nyttige resultater. Landet som brukes som sammenligningsgrunnlag må ha vesentlige likheter med det norske, både med tanke på økonomi og spilleatferd. Vi har benyttet oss av data fra det danske markedet, fordi vi observerer flere likheter med det norske markedet, og vi mener dette gir det beste datagrunnlaget for å gjenspeile effektene av omregulering. Vi kunne også lagt til grunn det svenske markedet, men grunnet omregulering så sent som i 2018 har vi ikke nok data etter omregulering til å kunne analysere effektene. Likevel har vi benyttet noe data fra det svenske markedet for å kontrollere observerte trender i det norske- og danske markedet.

I vår analyse har vi utelukkende valgt å se på sportspill og instaspill. Årsaken til dette er at vi forutsetter en modell der lotteri- og landbaserte spill forblir under monopol etter en eventuell omregulering. En av hensiktene med lisensmodell er å kanalisere markedet, og i det norske pengespillmarkedet er det på sport- og instaspill at man opplever liten kanaliseringsgrad. Ved omregulering av pengespillmarkedet er det tenkelig at det vil være disse to spillområdene som endres, fordi det på andre spillområder ikke er observert de samme kanaliseringsproblemene. Dataenes validitet kan være styrket som følge av at vi har ekskludert deler av pengespillmarkedet i omreguleringen. Det vil ikke være relevant å inkludere data fra spillområder og selskaper som ikke påvirkes av en omregulering. Som en konsekvens, benytter vi oss av data fra de spillområdene som i størst grad vil påvirkes av en omregulering.

Utviklingen i det norske online-markedet er predikert ut fra data mellom 2014 og 2020. Erfaringsmessig er det hensiktsmessig med et stort historisk datagrunnlag for å gjøre gode

prediksjoner. Fordi denne typen data har én observasjon årlig har vi kun 7 observasjoner tilgjengelig som analysegrunnlag. Grunnet få observasjoner vil dette gi oss begrensede mulighet til å teste modellens nøyaktighet. Dette kan være en svakhet ved dataens validitet. Likevel har vi, grunnet digitalisering og utvikling i spillernes preferanser og atferd, funnet det hensiktsmessig å utelukke observasjoner fra før 2014 da disse i liten grad vil være representative for estimering av online-markedet i analyseperioden (Lotteri- og Stiftelsestilsynet, 2020).

På bakgrunn av dette mener vi at dataene vi har samlet inn har både god reliabilitet og validitet, og dermed kan brukes til å besvare problemstillingen på en god måte.

5.4 Dataanalyse

For å vurdere lønnsomheten av en omregulering har vi hentet nøkkeltall fra blant annet årsrapporter, rapporter og spillselskapers hjemmesider. Tallverdiene er brukt for å beregne lønnsomheten og er uttrykt gjennom netto nåverdi (NNV) ved ulike skattesatser i analyseperioden.

5.4.1 Netto nåverdi

Netto nåverdi viser dagens verdi av fremtidige kontantstrømmer, minus investeringsbeløpet (Brealey et al., 2018). I analysen har vi foretatt en rekke nåverdiberegninger, og antatt at det ikke er noen investering i starten av kontantstrømmen. Derfor faller i_0 vekk fra nåverdiberegningen. I tillegg har vi brukt en kalkulasjonsrente på 4%, altså $k = 4\%$. Bakgrunnen for valget av denne kalkulasjonsrenten er begrunnet i kapittel 6.1. Formelen for netto nåverdi er presentert ligning (5.1).

$$NNV = -i_0 + \sum_{t=1}^t \left(\frac{U_t}{(1+k)^t} \right) \quad (5.1)$$

5.4.2 Tilbakebetalingsprosent

Tilbakebetalingsprosent er en vesentlig faktor i lønnsomhetsberegningen, og er definert som den andelen av innsatsen på et spill spillselskapet regner med å måtte tilbakebetale til kunden (Unibet, 2022). Måltallet viser den forventede tilbakebetalingen til kunden per

spill. Prisen spillselskap tar på spill er dermed gitt ved 1- TBP. Grunnet finansiering av samfunnsnyttige formål har Norsk Tipping i gjennomsnitt lavere tilbakebetalingsprosent enn uregulerte aktører. I og med at Norsk Tipping har lavere tilbakebetalingsprosent, kan man dermed si at de har en høyere pris på spill enn uregulerte aktører.

For å illustrere tilbakebetalingsprosenten på en kamp med tre utfall: hjemme (H), uavgjort (U) og borte (B) (Unibet, 2022). Formelen er presentert i ligning (5.2):

$$TBP = \frac{1}{\frac{1}{O_H} + \frac{1}{O_U} + \frac{1}{O_B}} \quad (5.2)$$

Ved å legge inn oddsen for de tre utfallene i formelen kan vi finne prisen de ulike aktørene tar på spill på hver enkelt kamp.

5.5 Forecast-modeller

For å vurdere lønnsomheten av en omregulering er vi avhengige av å predikere størrelsen på online-markedet i analyseperioden for de regulerte aktørene. Netto nåverdi vil påvirkes av bruttoomsetning, og derfor er det nødvendig å benytte en forecast-modell som gir et best mulig estimat på bakgrunn av historiske observasjoner. For valg av forecast-modell har vi lagt til grunn MAPE. Denne verdien måler prosentvis avvik fra historiske verdier, og vi vil benytte oss av forecast-modellen med lavest MAPE (Hyndman og Athanasopoulos, 2018). En MAPE-verdi på under 20% regnes som god, mens en verdi på under 10% regnes som meget god (Gilliland, 2010).

Figur 5.1: SARIMA-modell

$$\underbrace{SARIMA(p, d, q)}_{non-seasonal} \underbrace{(P, D, Q)}_{seasonal}{}_m$$

Kilde: (Hyndman og Athanasopoulos, 2018)

En SARIMA-modell er en prediksjonsmodell som legger til grunn både sesongvariasjoner og ikke-sesongvariasjoner. Modellen bestemmes ut fra faktorene som er vist i figur 5.1. Faktorene forklarer trender (p,d,q) og sesongvariasjoner (P,D,Q). m er antall observasjoner per år, og i SARIMA-modellen benyttet i utredningen er det kun én observasjon årlig

(Hyndman og Athanasopoulos, 2018). I tabell 5.1 vises MAPE-verdien for fire ulike modeller. Ettersom SARIMA-modellen gir den laveste MAPE-verdien, har vi valgt å benytte oss av denne. MAPE-verdiene er beregnet ved å benytte disse modellene til å predikere online-bruttoomsetning i årene fra 2018 til 2020, basert på tall fra 2014 til 2017.

Tabell 5.1: Sammenligning av ulike forecast-modeller

Modell	SARIMA	ETS	ARIMA	NNAR
MAPE	11,06%	14,84%	28,73%	24,39%

Kilde: (Hyndman og Athanasopoulos, 2018)

SARIMA-modellen som benyttes er en SARIMA $(0,0,5) (0,1,5)_1$. Vi har undersøkt ulike kombinasjoner av disse faktorene, og kommet frem til at denne modellen gir et godt estimat på online-bruttoomsetning fordi MAPE-verdien ligger på 11%.

På bakgrunn av restriksjoner og tiltak iverksatt av Lotteritilsynet, velger vi en forecast-modell som i større grad tar hensyn til nylige observasjoner i det uregulerte markedet. Fra 2017 observerer vi en negativ trend i online-bruttoomsetning for uregulerte aktører. Derfor har vi benyttet oss av en ETS-modell. Denne modellen tar hensyn til ulike komponenter. Disse er: feilledd (E), trend (T) og sesongvariasjoner (S) (Hyndman og Athanasopoulos, 2018). Modellen gir en alfa-verdi på 0,7 og en beta-verdi på 1. Dette impliserer at modellen i større grad tar hensyn til nylige observasjoner og vil predikere gradvis lavere nettoomsetning i analyseperioden.

5.6 Antagelser

I analysedelen har vi benyttet oss av løpende, nominelle priser i fremstillingen av grafer. For å vise pengenes tidsverdi har vi inflasjonsjustert netto nåverdiene til 2020-kroner. Videre er det en rekke forutsetninger som er gjort i forbindelse med analysen:

- Når det gjelder liberaliseringen av pengespillmarkedet, forutsetter vi at dette kun vil gjelde for instaspill, sportspill og totalisatorspill (spill på hest). Dette betyr at vi ser bort fra lotterier og andre offline-spill. Grunnen til at vi velger å se bort fra disse spilltypene er at en omregulering etter den danske modellen ikke vil ha innvirkning på disse spillområdene.
- Vi forutsetter at den danske pengespillmodellen kan brukes som datagrunnlag for å

predikere endring i omsetning og kanalisering etter en omregulering av det norske markedet.

- For å beregne enkelte nøkkeltall har vi benyttet oss av et aritmetisk gjennomsnitt av de oppgitte tallverdiene fra Lotteritilsynet og H2GC. Vi forutsetter dermed at denne verdien gir et riktig bilde av dagens situasjon.
- Når denne utredningen ble skrevet var ikke tallene fra 2021 publisert, vi har derfor brukt våre egne predikerte verdier for dette året. Derfor vil analyseperioden være 2021 til 2025.
- I vår lisensmodell antar vi at overskuddet etter skatt fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto fordeles i sin helhet til samfunnsnyttige formål.

6 Analyse

Den norske pengespillmodellen har lenge vært under press. De siste 15 årene har man sett stor utvikling i liberaliseringen av pengespillmarkedene i Europa, noe som legger ytterligere press på den norske reguleringen (Gulbrandsen et al., 2018). Analysen vil betrakte hvordan en liberalisering av online-pengespillmarkedet i Norge, ved innføring av lisens for utenlandske selskaper, vil påvirke skatteinntekten til Norge. Videre vil det vurderes hvilke konsekvenser en slik lisensmodell vil ha for Norsk Tipping, og hvordan dette vil påvirke produktet de tilbyr i online-markedet. For å danne et grunnlag av dagens marked, og utviklingen fremover, vil det først være hensiktsmessig å kartlegge hvordan det norske pengespillmarkedet vil utvikle seg de neste fem årene uten omregulering.

6.1 Fordeling av fortjeneste til samfunnsnyttige formål

Norsk Tipping opererer med høyere priser enn uregulerte aktører, spesielt når det kommer til sportspill (Norsk Tipping, 2021b; Coolbet, 2022b). Denne delen av utredningen vil analysere dagens spilltilbud hos Norsk Tipping og vurdere andelen av innsatsen Norsk Tipping tar, kontra uregulerte aktører.

Som tidligere nevnt vil man gjennom spill hos Norsk Tipping bidra til å finansiere samfunnsnyttige formål. Ved å spille hos uregulerte aktører vil man ikke bidra til å finansiere samfunnsnyttige formål og tapte midler forsvinner ut av landet. Nullalternativet i analysen viser et scenario der man viderefører dagens enerettsmodell, uten en omregulering. Før nullalternativet illustreres skal det vises hvordan tapte midler hos Norsk Tipping kontra en uregulert aktør som sikter seg inn på norske kunder fordeles.

Først velges det ut 15 tilfeldige kamper fra Premier League hos Norsk Tipping og den uregulerte aktøren Coolbet. Premier League er den ligaen hvor spillselskap setter den laveste prisen på spill, og av den grunn velges dette som utgangspunkt (Järvlepp, 2022). Deretter hentes det inn odds og det beregnes gjennomsnittlig tilbakebetalingsprosent hos Norsk Tipping og Coolbet. Resultatene viser at Norsk Tipping har tilbakebetalingsprosent på 93,5% og Coolbet har 98%.

Spillere veksler gjerne mellom å sette én og flere kamper per kupong. Det skisserte eksemplet under tar utgangspunkt i at spilleren setter 10% av innsatsen er på singelkamper, 50% på en kombinasjon av to kamper, og de siste 40% på kuponger med tre kamper. Dette gir en vektet tilbakebetalingsprosent på 85,8% hos Norsk Tipping, og 95,6% hos Coolbet. Gjennomsnittlig tilbakebetalingsprosent hos Norsk Tipping (85,8%) er noe høyere enn i resultatregnskapet for sportspill totalt (78,1%). Grunnen til dette er at disse kampene er hentet fra en liga med lavere pris på spill enn gjennomsnittet. Videre må det nevnes at dette bare er et skissert eksempel, og at Norsk Tipping ikke oppgir tall på innsatser fordelt mellom ulike kombinasjonsspill (Nikolaisen, 2022).

Med en totalinnsats på 100 000 kroner vil en spiller hos Norsk Tipping i gjennomsnitt tape 14 153 kroner, mens en spiller hos Coolbet vil tape 4 441 kroner. Selv om forskjellen i tallene kan virke stor må man se på hvordan pengene tapt hos Norsk Tipping er med på å finansiere samfunnsnyttige formål. Deler av innsatsen hos Norsk Tipping går til grasrot. 14% av prisen Norsk Tipping tar på spillet ganget med innsatsen vil gå direkte til grasroten (Norsk Tipping, 2022a). Det er også redegjort for at alt overskudd generert av Norsk Tipping vil gå til finansiering av samfunnsnyttige formål. Beregning av grasrot, kostnad og overskudd er vist i tabell 6.1 under. Dersom fordelingen av innsats mellom de ulike kombinasjonene er som vist under, vil 1 981 kroner gå til grasrot, 5 500 kroner vil være kostnader til lønn, drift og annet, mens 6 671 kroner vil være overskudd.

Tabell 6.1: Fordeling av innsats

Type spill	TBP	Innsats	Premier	Tap	Kostnad	Grasrot	Overskudd
Singel	93,54%	10 000	9 354	646	550	90	5
Dobbel	87,50%	50 000	43 752	6 248	2 750	875	2 624
Trippel	81,85%	40 000	32 741	7 259	2 200	1 016	4 042
Sum	85,80%	100 000	85 847	14 153	5 500	1 981	6 671

Kilde: (Norsk Tipping, 2022a)

Tabell 6.2 nedenfor ser på andelen av innsats som går tapt eller til å dekke kostnader. Differansen er ikke veldig stor mellom Norsk Tipping og Coolbet. Det som derimot er den store forskjellen, er andelen som går til samfunnsnyttige formål. Dette gir en forståelse av at ved å spille hos den norske monopolisten må man akseptere litt høyere pris, men at en stor del av tapte midler vil gå til finansiering av samfunnsnyttige formål, i motsetning til hos uregulerte aktører.

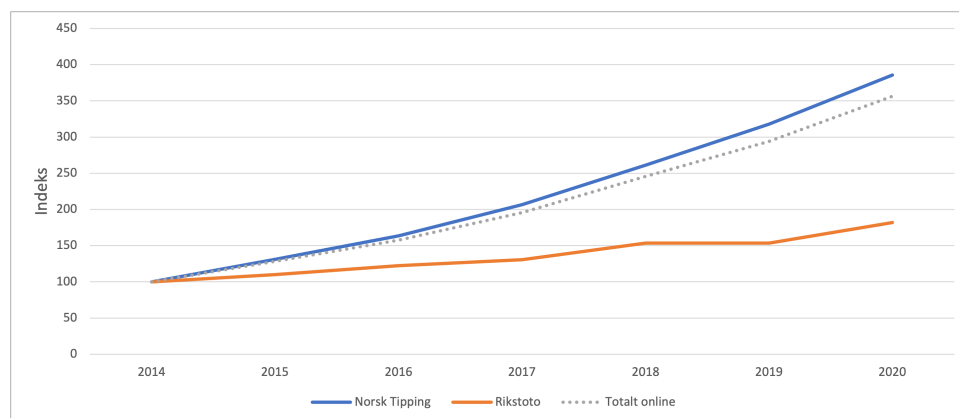
Tabell 6.2: Tap/kostnader og fordeling til samfunnsnyttige formål

	Norsk Tipping	Coolbet
Innsats	100 000	100 000
Premier	85 847	95 559
TBP	85,8%	95,6%
Samfunnsnyttige formål	8 653	0
Tap/Kostnader	5 500	4 441

6.2 Norsk marked uten omregulering (Nullalternativ)

For å kunne vurdere hvilken effekt en liberalisering av det norske pengespillmarkedet vil ha, er det relevant å se på hvilken utvikling man kan forvente i det norske markedet de neste årene uten omregulering. For å beregne den forventede utviklingen i det norske markedet fremover er det en rekke faktorer som må tas hensyn til.

Figur 6.1 under, viser utviklingen i det norske online-markedet fra 2014 til 2020 i løpende verdier. Den årlige gjennomsnittlige vekstraten i det totale online-markedet er på 23,6%. Videre illustrerer grafen at Norsk Tipping har hatt større vekst enn Norsk Rikstoto. Den totale omsetningen til Norsk Tipping er betydelig større Norsk Rikstoto sin, ettersom den stiplede linjen er omtrent identisk med Norsk Tipping sin vekst.

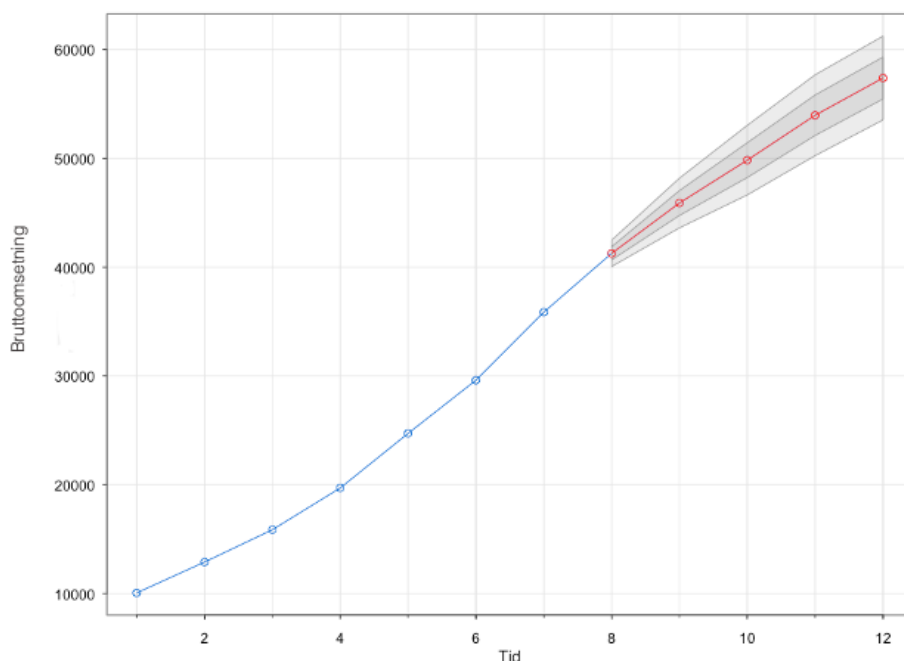
Figur 6.1: Utvikling i det norske online-markedet

Kilde: (Lotteri- og Stifelsestilsynet, 2020)

For å predikere omsetningen i det norske online-markedet online-bruttoomsetning fra 2021 til 2025 estimert. Det er benyttet data fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, som utgjør det norske online-markedet i dag. Modellen tar i større grad hensyn til nyere tall, enn tall fra lenger tilbake i tid, som nevnt i kapittel 5.4. Dette antyder at modellen vil

estimere en fremtidig vekst som er mer lik veksten fra 2018 til 2020, enn veksten før dette. I 2017 estimerte H2GC at den årlige veksten de neste årene skulle være på 7,4%, men det observeres at veksten har vært betydelig større enn som så (Gulbrandsen et al., 2018). Derfor er det benyttet en mer optimistisk modell enn det som ble predikert av H2GC i 2017. Modellen er illustrert i figur 6.2 under, og tidsserien starter på $t = 1$ som vil si 2014.

Figur 6.2: Utvikling i det norske online-markedet



Som nevnt tidligere i utredningen er enerettsmodellen utfordret av utenlandske spillerselskaper som prøver å tiltrekke seg kunder fra det norske markedet. For å estimere en mest mulig nøyaktig utvikling for det norske markedet uten omregulering må det gjøres estimater på fremtidige kanaliseringsgrader for det norske online-markedet, for de regulerte aktørene. I analyseperioden 2021-2025 er det lite sannsynlig at konkurransen til det norske online-markedet vil endres, og det benyttes derfor en kanaliseringsgrad som er tilnærmet lik dagens nivå på 50% (Gulbrandsen et al., 2018). Dette kan begrunnes med at norske myndigheter og de regulerte aktørene har iverksatt tiltak som skal øke kanaliseringsgraden. Likevel ser det ikke ut som at kanaliseringsgraden har en stigende trend, men heller ligger på et stabilt nivå (Lotteri- og Stifelsestilsynet, 2020).

Aktørene i det norske markedet nødt til å tilpasse seg spillernes preferanser for å fortsatt være aktuelle for norske spillere, for å unngå at kanaliseringsgraden svekkes. Dette kan de gjøre ved å øke tilbakebetalingsprosenten. Grunnen til at spillere benytter seg av uregulerte

aktører er i stor grad at disse tilbyr lavere priser, altså høyere tilbakebetalingsprosent, og et større utvalg spillobjekter. For å illustrere hvordan uregulerte aktører tilbyr høyere tilbakebetalingsprosent er det valgt en tilfeldig kamp fra den engelske toppdivisjonen i fotball, Premier League. Ved å benytte formelen fra kapittel 5.3.2 kan man finne den matematiske tilbakebetalingsprosenten på hvilken som helst kamp. I tabell 6.3 er den matematiske tilbakebetalingsprosenten beregnet for kampen mellom Brighton og Aston Villa.

Tabell 6.3: TBP av en tilfeldig kamp hos Norsk Tipping og Coolbet

BRI-AST		
	Norsk Tipping	Coolbet
Tilbakebetalingsprosent	93,40%	98,10%

Kilde: (Norsk Tipping, 2022e; Coolbet, 2022a)

Her illustreres det hvordan utenlandske aktører, i dette tilfellet Coolbet, har høyere tilbakebetalingsprosent enn Norsk Tipping. For å kunne konkurrere med de utenlandske aktørene kan det være aktuelt for Norsk Tipping å senke prisen på spill, for å være bedre rustet til å møte konkurransen fra de uregulerte aktørene.

Selv om den matematiske tilbakebetalingsprosenten til Norsk Tipping er på 93,4% på Premier League forteller ikke dette den faktiske tilbakebetalingen. Dette har å gjøre med at spillere kan kombinere flere kamper på samme oddskupong, og på den måten senkes den faktiske tilbakebetalingsprosenten. Ved å kombinere to eller flere kamper på samme kupong vil tilbakebetalingen bli lavere. Grunnen til at tilbakebetalingsprosenten reduseres når man kombinerer spill er at dette vil øke sannsynligheten for at kunden taper på sitt spill, fordi oddsen øker. Oddsen på et spill gir et bilde av sannsynligheten for at kunden vinner. Høyere odds gir kunden lavere sannsynlighet for å vinne, og dermed vil TBP reduseres. Dette vises i tabell 6.4.

Tabell 6.4: TBP ved kombinasjonsspill

	2 kamper	3 kamper
Norsk Tipping	87,24%	81,48%
Coolbet	96,24%	94,41%

Kilde: (Norsk Tipping, 2022e; Coolbet, 2022b)

Ved å kombinere tre kamper fra Premier League på henholdsvis Norsk Tipping og Coolbet ser man at differansen i den forventede tilbakebetalingen mellom de to aktørene er på

rundt 13%. Norsk Tipping har de siste årene senket prisen på spill for å konkurrere med utenlandske aktører. Prisen på spill er beregnet ved 1-TBP. I 2014 hadde Norsk Tipping en pris på 25% på sportsspill, mens prisen i 2020 er senket med om lag 3%. Likevel viser beregningen i tabell 6.4 over, at det fortsatt er sprik mellom de regulerte og uregulerte aktørene.

Uten omregulering blir den predikerte bruttoomsetningen for online-markedet i Norge på 57,5 milliarder kroner i 2025, som er illustrert i tabell 6.5 under. Dette er en økning fra 2020 på 60,3%. Denne økningen kan virke rimelig ettersom økningen i bruttoomsetning fra 2014 til 2020 var på 256%. Grunnen til at veksten fra 2014 til 2020 var så mye høyere enn man kan forvente i årene fra 2020 er at online-andelen av bruttoomsetning i 2014 var på 32%, mens den i 2020 hadde økt til 78% (Lotteri- og Stiftelsestilsynet, 2020). Denne andelen kan ikke øke til mer enn 100%, og derfor vil det være rimelig at modellen antar en mer moderat vekst i analyseperioden.

Tabell 6.5: Predikerte verdier av online-bruttoomsetning

År	Predikert verdi	Årlig vekst
2021	41 285	15,1%
2022	45 915	11,2%
2023	49 859	8,6%
2024	53 989	8,3%
2025	57 505	6,5%

Kilde: Hentet fra SARIMA-modell i figur 6.2

De regulerte aktørene i det norske markedet betaler ikke skatt, men fordeler hele overskuddet til samfunnsnyttige formål. For å kunne si noe om hvordan utviklingen i markedet vil påvirke overskuddet til de regulerte aktørene er det noen antagelser som er gjort. Den årlige inflasjonsraten er satt til 2% i analyseperioden (Statistisk Sentralbyrå, 2022). Selv om dagens inflasjonsnivå er på noe over 2% er det rimelig å anta at inflasjonen vil ligge på rundt 2% årlig i gjennomsnitt grunnet forventninger om økte renter i analyseperioden. Videre antas det en kalkulasjonsrente på 4% etter finansdepartementets Rundskriv R-109/21 om Samfunnsøkonomiske Analyser (Longva og Gamstøbakk, 2021). Prisen i markedet er satt til 8,6%, og er et vektet gjennomsnitt av prisen på sportsspill og instaspill hos Norsk Tipping (Lotteri- og Stiftelsestilsynet, 2020). I 2020 var kostnadsandelen på 5,5% av bruttoomsetningen til Norsk Tipping, og denne andelen antas det vil holdes konstant gjennom analyseperioden. Bakgrunnen for at

det benyttes en kostnadsandel av bruttoomsetning er at kostnadene i all sannsynlighet vil stige i takt med økt bruttoomsetning, mens dette ikke nødvendigvis vil være tilfellet ved økt nettoomsetning. Årsaken til dette kan være at nettoomsetning beregnes ved 1- TBP, og at denne kan variere selv om bruttoomsetningen er konstant. Den faktiske tilbakebetalingsprosenten på spill er ikke satt, og varierer fra år til år, selv om den matematiske tilbakebetalingsprosenten holdes mer eller mindre konstant.

Netto nåverdi av dagens enerettsmodell er beregnet ut fra ligning (6.1):

$$NNV_{NA} = \sum_{t=1}^t \frac{NO_{NT} - K_{NT}}{(1+k)^t} \quad (6.1)$$

NO_{NT} : Nettoomsetning for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

K_{NT} : Kostnader for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

k : Kalkulasjonsrente

t : Tid

Nettoomsetningen beregnes ut fra predikert bruttoomsetning fra tabell 6.5 multiplisert med pris på 8,6%.

Ved å se på utviklingen til markedet i analyseperioden uten omregulering, altså nullalternativet, vil den samfunnsøkonomiske verdien i analyseperioden være på 6,4 milliarder kroner. Denne summen er netto nåverdi av kontantstrømmene for online-markedet, med de antagelser som er gjort. Netto nåverdi vil brukes som sammenligningsgrunnlag for å vurdere dette alternativet opp mot en liberalisering av markedet.

6.3 Effekter av dansk omregulering

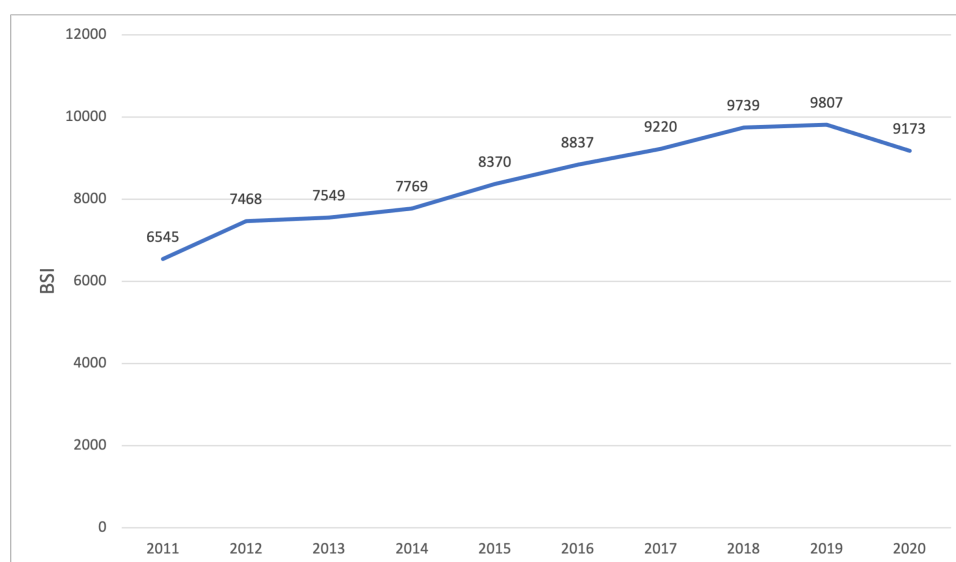
For å kunne vurdere hvordan en liberalisering av det norske pengespillmarkedet vil påvirke de norske aktørene vil det være relevant å se til Danmark, hvor markedet ble omregulert i 2012. Denne modellen er sett på som en av de mest velfungerende lisensmodellene, grunnet fornuftig skattesats og ansvarstiltak (Nikolaisen, 2022). En slik modell vil være i tråd med norske myndigheters uttalte mål for norske forbrukeres atferd. Den danske modellen vil derfor kunne benyttes som et godt sammenligningsgrunnlag for å se på hvilke virkninger

man vil få i Norge av en slik omregulering.

6.3.1 Det danske totalmarkedet for pengespill

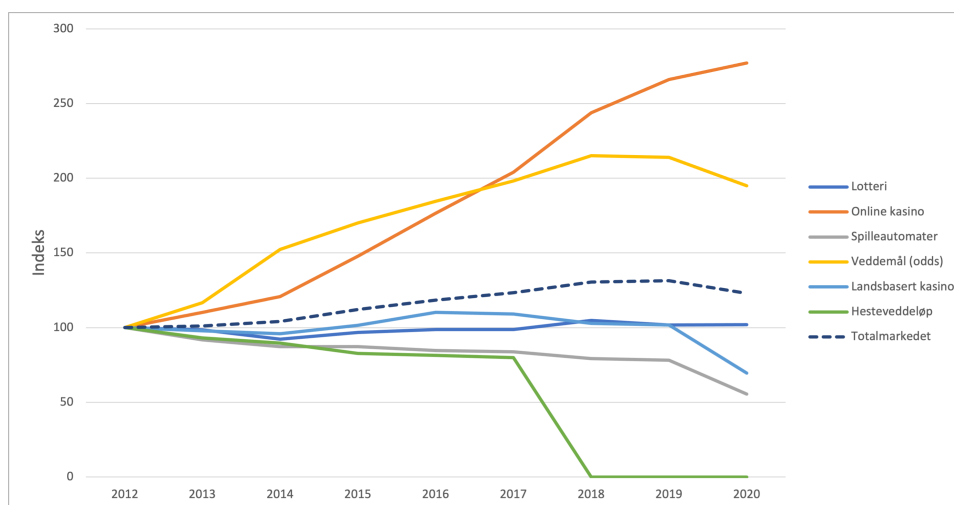
I Danmark har det vært stigende nettoomsetning hvert år siden lisensinnføring, med unntak av 2020, hvor Covid-19 mest sannsynlig er årsaken til nedgangen i omsetning (Spillemyndigheden, 2022). I Danmark måles nettoomsetning i BSI, som er brutto spilleinntekter (Spillemyndigheden, 2021). Figur 6.3 illustrerer veksten i nettoomsetning fra 2011 til 2020. Av figuren kan man se at veksten var sterkest det første året etter omreguleringen i 2012.

Figur 6.3: Nettoomsetning Danmark 2011-2020



Kilde: (Spillemyndigheden, 2021)

Dersom Norge velger å gjennomføre en omregulering vil det være fordelaktig å ha kartlagt hvordan de ulike spillområdene har endret seg i Danmark etter lisensinnføringen. I figur 6.4 nedenfor, illustreres veksten for både online- og offline-spill. Offline-spill har siden omreguleringen opplevd ingen- eller negativ vekst. Dette gjelder for spilleautomater, lotteri og landbasert kasino. For online-spillene veddemål (oddsen) og kasino har veksten vært betydelig, og dette er samme tendenser man observerer i det norske markedet i samme tidsrom, også uten omregulering (Spillemyndigheden, 2021). Grunnen til at man også i Norge opplever en slik vekst i online-spill, på tross av monopol, er at det i stor grad har vært en pågående digitalisering av markedet, som har gjort online-spill mer tilgjengelig for spillere (Skogstrøm et al., 2015).

Figur 6.4: Utviklingen for ulike spillområder i Danmark 2012-2020

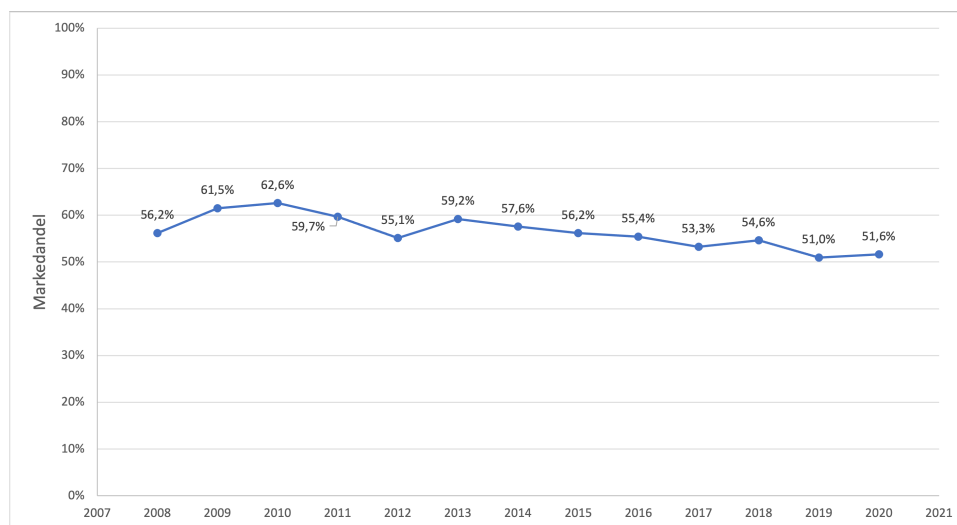
Kilde: (Spillemyndigheden, 2021)

Kanaliseringsgrad er også en viktig faktor når man skal vurdere å omregulere markedet fordi myndighetene ønsker høyest mulig kanaliseringegrad, og dermed oppnå bedret kontroll på forbrukernes spilleatferd. Økt kanaliseringegrad vil også bidra til høyere inntekt fra pengespill. I kapittel 2.5 ble utviklingen i kanaliseringegraden til de regulerte aktørene i online-markedet fra 2011 til 2020 beskrevet. Omreguleringen resulterte i at kanaliseringegraden økte med nesten 30% det første året, og den har vært stigende hvert år siden. I 2020 var kanaliseringegraden på 90% i det danske online-markedet. Til sammenligning var den estimerte kanaliseringegraden på mellom 50 og 65% i det norske online-markedet samme år, avhengig av om man benytter tall fra Lotteritilsynet eller H2GC (Lotteri- og Stifelsestilsynet, 2020; Gulbrandsen et al., 2018).

Den siste faktoren som er relevant å undersøke er hvordan markedsandelen til den tidligere monopolisten, Danske Spil, har endret seg etter omregulering. I figur 6.5 nedenfor, er Danske Spils markedsandel fra 2008 til 2020 illustrert. Markedsandelen er beregnet ut fra total BSI. Selv om det har vært økt konkurranse i markedet siden 2012, ser ikke dette ut til å ha hatt vesentlig betydning for Danske Spils markedsandel. Likevel har Danske Spil mistet en liten andel av markedet, og dette skyldes at det etter omregulering er flere aktører i online-markedet. Vår oppfatning av årsaken til at Danske Spil har klart å opprettholde markedsandelen sin trass økt konkurranse og lavere pris, er at de har en sterk merkevare. Derfor føler spillerne at de har en tilhørighet til selskapet, og fortsetter i stor grad å levere spill hos Danske Spil selv om det er andre regulerte aktører i markedet

med lavere pris.

Figur 6.5: Markedsandel Danske Spil av totalmarkedet 2008-2020



Kilde: (Spillemyndigheden, 2021; Danske Spil, 2022b)

6.4 Svensk omregulering

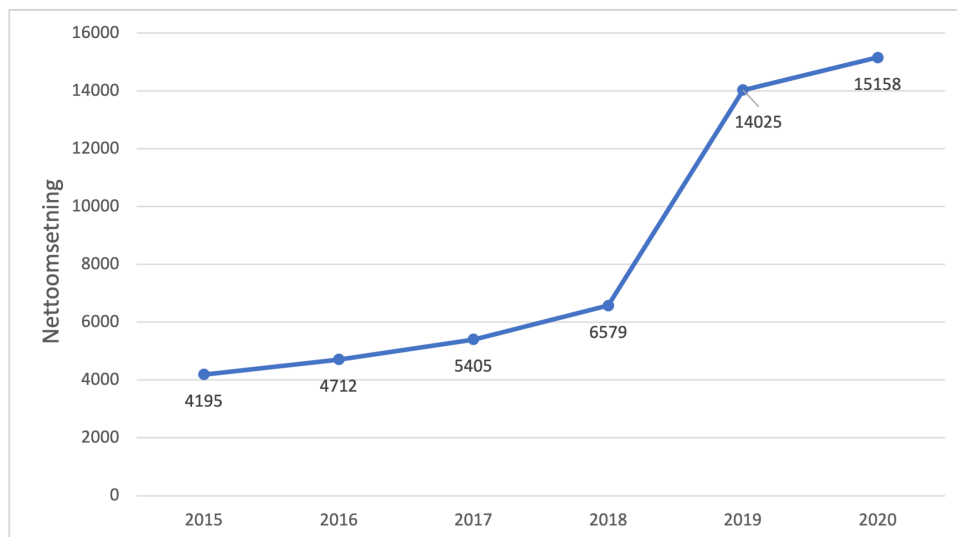
Det svenske markedet ble omregulert så sent som i 2019. Dette gir et begrenset datagrunnlag, og effektene av omregulering vil foreløpig være vanskelige å observere. Likevel er det mulig å observere enkelte trender med et begrenset datagrunnlag etter omregulering, grunnet umiddelbare effekter på enkelte områder.

Utredningens problemstilling kunne også vært besvart med det svenske markedet som datagrunnlag. Grunnet spillernes preferanser som følge av digitalisering i markedet vil det være gunstig med en nylig omregulering som sammenligningsgrunnlag. Det svenske markedet ble omregulert for bare noen år siden, og vil gjenspeile dagens situasjon i det norske markedet bedre enn den danske omreguleringen fra 2012. Effektene av en omregulering vises sterkest de første årene, men ettersom det bare er data fra 2019 og 2020 tilgjengelig brukes Danmark som hovedgrunnlag i denne utredningen. Likevel vil det vurderes hvilke effekter omreguleringen hadde på det svenske pengespillmarkedet, og om disse effektene har noen sammenheng med det som ble observert i det danske markedet.

6.4.1 Online-markedet i Sverige

Det svenske online-markedet gikk fra å være regulert av Svenska Spel for sportsspill og online-kasino, og ATG for totalisatorspill til å åpne for at lisensierte selskaper kunne tilby spill av disse typene (Svenska Spel, 2020). Figur 6.6 under, viser nettoomsetningen i det svenske online-markedet fra 2015 til 2020. Grafen viser en markant økning i omsetning etter lisensinnføringen (Spelinspektionen, 2021). Det første året etter at det ble åpnet for utenlandske aktører i markedet økte omsetningen med over 110%, sammenlignet med 2018. Økningen i nettoomsetning etter omregulering kan forklares med økt kanaliseringsgrad, og den underliggende trenden i online-markedet.

Figur 6.6: Online nettoomsetning i det svenske markedet



Kilde: (Spelinspektionen, 2021)

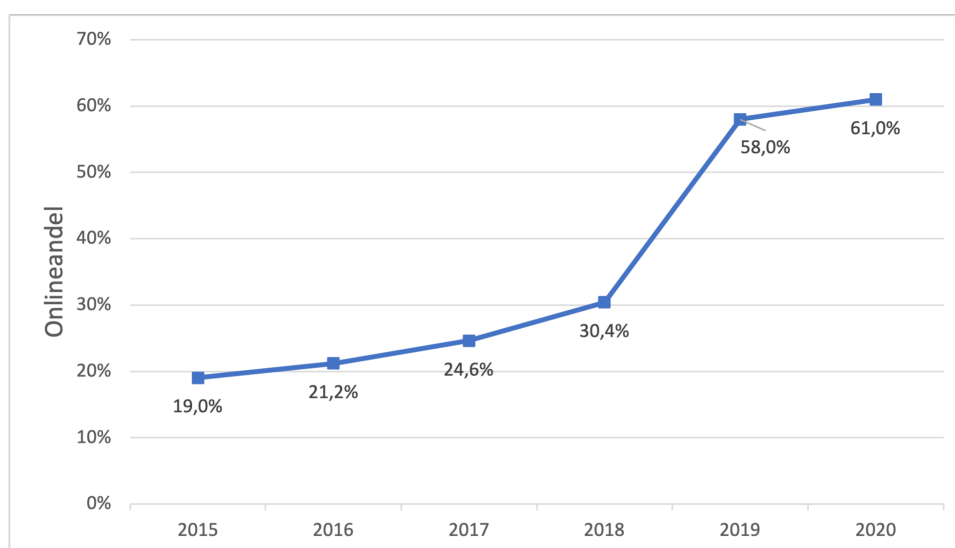
Tabell 6.6 under, viser hvordan online-kanaliseringsgrad endret seg i årene 2015 til 2020 (Lundvall et al., 2020). I 2018 var 47% av svenskenes nettoomsetning på online-spill hos de regulerte aktørene Svenska Spel og ATG. Det svenske online-markedet hadde siden 2006 opplevd en stabil nedgang i kanaliseringsgrad, hvor de i 2006 hadde en kanaliseringsgrad på 75% (Statskontoret, 2019). Denne utviklingen viser at de svenske myndighetene har måttet foreta endringer for at de regulerte aktørene ikke skulle miste ytterligere markedsandeler. Det observeres at omreguleringen hadde svært stor effekt på kanaliseringsgraden i online-markedet. Fra 2018 til 2019 økte kanaliseringsgraden med 75%. Dette antyder at omreguleringen hadde svært stor effekt på dette markedsområdet.

Tabell 6.6: Online kanaliseringsgrad 2015-2020

År	Online kanaliseringsgrad
2015	55%
2016	53%
2017	50%
2018	47%
2019	82%
2020	85%

Kilde: (Lundvall et al., 2020; Statskontoret, 2019)

Online-andelen i det svenske markedet, altså hvor stor andel av spill som settes online, var i 2015 på et svært lavt nivå (19%) (Spelinspektionen, 2021). Til sammenligning hadde Norge en online-andel på 38% samme år. Noe av årsaken til at den norske online-andelen på det tidspunktet var dobbelt så stor som den svenske var lansering av instaspill hos Norsk Tipping i starten av 2014 (Norsk Tipping, 2022b). Frem til lisensinnføringen i Sverige i 2019, hadde det svenske online-markedet en stabil, moderat vekstrate. Etter omreguleringen doblet online-andelen seg, noe som vises i figur 6.7 nedenfor. Veksten i online-andelen skyldes at utenlandske regulerte aktører utelukkende tilbyr online-spill, dermed flyttes tidligere uregulert omsetning inn under regulert spilling i det svenske markedet.

Figur 6.7: Online-andel i det svenske markedet

Kilde: (Spelinspektionen, 2021)

For å kunne vurdere hvordan en omregulering av det norske markedet vil påvirke Norsk Tipping og Norsk Rikstoto sine markedsandeler er det hensiktsmessig å se på hvordan den

svenske omreguleringen har påvirket Svenska Spel. Tabell 6.7 nedenfor viser utviklingen i Svenska Spels markedsandel for totalmarkedet fra 2015 til 2020. Tallene viser en stabil nedgang i markedsandel både før og etter omregulering (Svenska Spel, 2021). Dette antyder at en omregulering ikke vil påvirke utviklingen i markedsandel for de tidligere monopolistene. Det er tidligere observert en lignende trend i det danske markedet.

Tabell 6.7: Markedsandeler for Svenska Spel

År	Markedsandel
2015	43,8%
2016	41,9%
2017	40,3%
2018	38,2%
2019	34,6%
2020	31,1%

Kilde: (Svenska Spel, 2021)

6.5 Omregulering av det norske markedet

Ved en liberalisering av det norske online-markedet antas det at det åpnes for konkurranse. Dette vil si at de aktørene som ønsker kan søke om lisens til å tilby spill i det norske pengespillmarkedet. I en slik situasjon vil prisene på spill settes ut fra aktørenes kostnadsnivå og avkastningskrav. Ved fullkommen konkurranse vil prisen alltid ligge der marginalkostnaden er lik marginalinntekten.

6.6 Hvordan utforme en god lisensmodell

For å lykkes med omreguleringen av pengespillmarkedet er det flere kriterier som bør være oppfylt. Disse kriteriene bidrar til å gjøre modellen funksjonell, og sørger samtidig for at inntektene til staten blir større enn de var før omreguleringen. Arntyr et al. (2015) redegjør for en rekke av disse kriteriene. Det kan være hensiktsmessig å ilegge skatt på nettoomsetning heller enn bruttoomsetning, så som i Danmark. Skatt på nettoomsetning, altså omsetning etter utbetaling av gevinster til kundene, vil være en bedre løsning enn å skattlegge basert på bruttoomsetning. En av årsakene til at dette er fordelaktig er at det ved bruttobeskatning vil foreligge forskjeller i effektiv skattesats hos spillselskapene (Arntyr et al., 2015). Dette unngår man ved å ilegge skatt basert på nettoomsetning.

Selskapene opererer med ulike tilbakebetalingsprosenter og bonuser og dette vil påvirke nettoomsetningen. To selskaper med det samme overskuddet (netto) vil gjerne ha ulik bruttoomsetning. Selskapet med høyest bruttoomsetning vil oppleve å bli «straffet» ved å måtte skatte av en større omsetning enn konkurrenten. Skattesatsen som innføres må ikke legges på et høyere nivå enn at de regulerte aktørene kan konkurrere på like vilkår med de uregulerte. I Frankrike har en skattesats på 50% på enkelte spilltyper, noe som ikke bidrar til ønsket endring i kanalisering fordi selskaper ikke ser på det som lønnsomt å gå inn i det franske markedet (Martyushev, 2020).

En ny lisensmodell må også ivareta og verne forbrukerne best mulig. Dette gjelder både med tanke på spillavhengighet, men også at de vernes mot uregulerte aktører. Lisensmodellen må være adaptiv, noe som i dette tilfellet betyr at modellen fortløpende kan tilpasses forbrukernes atferd og preferanser. Eksempelvis må modellen kunne justeres dersom man ser utvikling i spillavhengighet, eller om man ser at typen spill forbrukerne foretrekker endres (Arntyr et al., 2015). Det vil også være avgjørende å ha en åpen og kontinuerlig dialog med spillere, de regulerte aktørene og fagpersoner. Avslutningsvis må modellen kunne romme tiltak som hindrer spillere i å benytte seg av uregulerte aktører. Dette kan for eksempel gjøres ved å innføre DNS-varsling på websidene til de uregulerte aktørene. Da vil forbrukerne få opp en varsling om at aktøren ikke har norsk lisens, og dette kan bidra til at flere spillere heller benytter seg av regulerte aktører (Kultur- og Likestillingsdepartementet, 2021b).

6.7 Pris på spill etter omregulering

Som følge av omreguleringen må Norsk Tipping og Norsk Rikstoto nå tilpasse seg markedesprisen i større grad. Tidligere i utredningen er prisen på spill i det norske online-markedet beregnet til å være 8,6%. Prisen på spill var høyere for bare få år siden, men grunnet lanseringen av instaspill, og at disse spillene har så stor omsetning, har den gjennomsnittlige prisen i det norske online-markedet falt de siste årene. Ved å bryte ned dette gjennomsnittet finner man at prisen Norsk Tipping setter på instaspill (6%) er relativt konkurransedyktig sammenlignet med uregulerte aktører.

På sportspill finner man de største prisavvikene. Norsk Tipping har en premieandel på sportspill på 75% i 2020, noe som gir en pris på 25%. For å illustrere forskjellen i pris på

sportspill i et marked med monopol og et marked med frikonkurranse benyttes et estimat for prisen på sportspill hos uregulerte aktører. Montone (2015) finner at snittprisen på sportspill er 5,8% for online-sportspill.

Ved omregulering viser det seg at Norsk Tipping må redusere prisen på sportspill med 76,8% for å kunne konkurrere med andre lisensierte selskaper. Dette forutsetter selvsagt at konsumentene er indifferente med hvilket selskap de spiller hos. Dette er mest sannsynlig ikke tilfellet i det norske pengespillmarkedet for sportspill, ettersom Norsk Tipping har bygget opp en sterk merkevare gjennom mange år som enerettshaver. Dette vil samsvare med observasjoner som er gjort for Danske Spil i det danske markedet. Det antas at alle konsumenter er indifferente og at prisen settes likt for alle regulerte aktører, da dette vil gjøre modellen enklere å framstille og vurdere effektene av omreguleringen.

I Sverige og Danmark er de tidligere monopolselskapene Svenska Spel og Danske Spil nå del av et åpent marked. For å vurdere om de tidligere monopolistene har gjort prisendringer som følge av liberaliseringen er det gjennomført en paret t-test der utvalget var 50 kamper fra Premier League. Dette ble gjort for å finne om prisen Svenska Spel og Danske Spil tar på disse kampene er signifikant lavere enn prisen til Norsk Tipping, med et 95% konfidensintervall. I tabell 6.8 under, er det gjennomført to t-tester. TBP for Norsk Tipping er sammenlignet mot Svenska Spel og Danske Spill. Det observeres at begge p-verdiene er signifikante, altså at TBP hos Svenska Spel og Danske Spil er signifikant høyere enn hos Norsk Tipping. Ettersom prisen på spill gitt ved 1- TBP, vil dette si at prisen Danske Spil og Svenska Spel tar er lavere enn den Norsk Tipping tar på dette utvalget av kamper.

Tabell 6.8: Paret t-test

Test	t-verdi	p-verdi
NT vs DS	-48,6	2.2e-16
NT vs SS	-77,5	2.2e-16

Dette impliserer at tidligere monopolister i denne typen marked vil tilpasse seg når konkurransesituasjonen endrer seg, og at det kan forventes samme respons fra Norsk Tipping ved omregulering av markedet. Som følge av dette settes det en pris i online-markedet etter omregulering på 6%. I tillegg er det beregnet gjennomsnittspris på kampene som danner datagrunnlaget for t-testene. Beregningene viser at prisen til Danske Spil og

Svenska Spel er 2-3% lavere enn prisen hos Norsk Tipping. Dette støtter opp om at man kan anta en pris på 6% i det norske markedet etter omregulering.

6.8 Kanaliseringsgrad etter omregulering

Kanalisering er et sentralt argument i diskusjonen rundt omregulering av det norske pengespillmarkedet. For å finne kanaliseringsgraden i det norske online-markedet etter omregulering er utviklingen i Danmark brukt som grunnlag. Det forutsettes dermed at det norske markedet vil ha en nokså lik utvikling. Endring i kanalisering i Danmark er beregnet ved hjelp av en regresjonsanalyse med ulike dummyvariabler. Resultatene er presentert i tabell 6.9, og viser hvordan kanaliseringsgraden endrer seg i årene etter lisensinnføring:

Tabell 6.9: Regresjon kanaliseringsgrad i Danmark

	<i>Dependent variable:</i>	
	Kanaliseringsgrad	Kanaliseringsgrad
	(1)	(2)
Lisensinnføring	0.411*** (0.056)	
År etter lisens		0.034*** (0.002)
Konstant	0.395*** (0.050)	0.650*** (0.007)
Observations	11	5
R ²	0.857	0.990
Adjusted R ²	0.842	0.986

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Regresjon (1) viser at kanaliseringsgraden øker med 41,1% ved innføring av lisens. Dette medfører at kanaliseringsgraden til regulerte aktører i det norske markedet vil gå fra 57,3% til 80,8%, ved en skattesats på 20%. Dette er samme skattesats som ble benyttet ved omreguleringen av det danske markedet. Videre viser regresjon (2) at kanaliseringsgraden øker med 3,4% årlig, de første fem årene etter lisensinnføringen.

Ved innføring av lisens kan norske myndigheter selv bestemme hvor stor del av nettoomsetning som skal beskattes. Skattesatsen som velges vil ha innvirkning på antall

aktører som ønsker å komme inn i markedet, samt hvor stort overskudd hver enkelt aktør vil sitte igjen med etter at pliktig skatt er betalt. Ifølge Gulbrandsen et al. (2018) vil en økning i skattesats på 1% redusere kanaliseringsgraden med 0,85%. Dette støtter opp om våre antagelser om at en økt skattesats vil gi færre aktører i markedet.

Videre vil analysen betrakte tre ulike scenarioer, der det benyttes en skattesats på henholdsvis 15%, 20% og 25%. Scenarioene skal vise hvilke effekter endringen i skatt har på den totale inntekten fra pengespill til den norske stat. Årsaken til at det er disse tre skattesatsene som velges er at det ifølge Gulbrandsen et al. (2018) ikke er noen åpenbar sammenheng mellom skattesats og kanaliseringsgrad når skattesatsen overskrider 25%. Grunnen til at det i utredningen ikke vises beregninger for skattesats under 15% er at man for det norske markedet ikke har noen relevante sammenligningsmodeller med dette skattenivået. Malta opererer med en skattesats på 5%, men dette markedet vil ikke kunne sammenlignes med det norske (Casinobeats, 2021). De ulike predikerte kanaliseringsgradene er vist i tabell 6.10.

Tabell 6.10: Predikerte kanaliseringsgrader

År	Skattesats		
	15%	20%	25%
2021	85,0%	80,8%	76,5%
2022	87,8%	83,5%	79,3%
2023	90,6%	86,3%	82,1%
2024	93,5%	89,3%	85,0%
2025	96,6%	92,3%	88,1%

Disse verdiene er beregnet ved å estimere kanaliseringsgraden for 2021-2025 ved hjelp av regresjonen i tabell 6.9. Deretter er kanaliseringsgraden justert med skattesatsestimatet fra Gulbrandsen et al. (2018). Skattesatsen i Danmark har det siste tiåret har vært på 20%, og derfor vil Gulbrandsen et al. (2018) estimat gi lik kanaliseringsgrad for Norge og Danmark ved denne skattesatsen. Dette estimatet blir benyttet til å predikere kanaliseringsgradene avhengig av skattesatsen. De predikerte verdiene antyder at en lavere skattesats vil gi høyere kanaliseringsgrad, ettersom flere aktører kan se det som lønnsomt å gå inn i det norske markedet når skattesatsen reduseres. Forholdet mellom skattesats og kanaliseringsgrad er en viktig faktor når man skal drøfte om en lisensmodell er samfunnsøkonomisk lønnsom, sammenlignet med dagens enerettsmodell.

6.9 Netto nåverdi av lisensinnføring

For å beregne om lisensinnføring med ulike skattesatser er samfunnsøkonomisk lønnsomt de neste fem årene er dette fremstilt som en netto nåverdi av overskuddet fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, skatteinntekter og kostnadsendringer. En positiv netto nåverdi indikerer at omreguleringen vil gi staten større inntekter fra pengespill enn ved dagens modell, altså at Norge som helhet tjener på dette. Dette vil si endring fra nullalternativet, hvor Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har enerett i markedet, og står for alt overskudd som fordeles til samfunnsnyttige formål.

Når markedet omreguleres, vil ikke de samfunnsnyttige formålene lenger finansieres fullt og helt av overskuddet til monopolbedriftene. Selv om det i Sverige og Danmark observeres at de tidligere monopolistene også etter omregulering leverer solid overskudd og fremdeles vil bidra til finansiering av samfunnsnyttige formål, vil det nå også tilfalle skatteinntekter fra nye regulerte aktører. Grunnet konkurranse i markedet, og dermed lavere priser, vil ikke overskuddet til Norsk Tipping være like stort etter omregulering.

For å vurdere om en omregulering av markedet gir økt netto nåverdi, og dermed er lønnsom for den norske stat, må størrelsen på det uregulerte markedet i analyseperioden estimeres. Lotteritilsynets anslag fra 2014 til 2020 er benyttet som datagrunnlag for å predikere markedsstørrelsen de neste fem årene. Estimeringen er illustrert i tabell 6.11.

Tabell 6.11: Predikert nettoomsetning hos uregulerte aktører

År	Nettoomsetning
2021	1 991
2022	1 927
2023	1 862
2024	1 798
2025	1 733

Kilde: Verdier fra ETS-modellen

Som forklart i kapittel 5.4 er det i beregningen av online-nettoomsetning i det uregulerte markedet benyttet en annen modell enn for det regulerte markedet. Estimaten til Lotteritilsynet for det uregulerte markedet er svært usikre. Dette forklares med at det ikke er noen som vet den faktiske størrelsen på det uregulerte markedet. På tross av dette velges en modell som predikerer en svak nedgang i nettoomsetning for de uregulerte aktørene etter omregulering. De uregulerte aktørene kan oppleve nedgang

i nettoomsetning etter omregulering ettersom det vil iverksettes tiltak som begrenser disse aktørers mulighet til å tiltrekke seg norske kunder (Arntyr et al., 2015). Ett av de mulige tiltakene er betalingsformidlingsforbud, som forbyr norske banker å behandle transaksjoner fra utenlandske spillselskaper. Dette er i stor grad begrensende for størrelsen på det uregulerte markedet (Lotteri- Og Stiftelsestilsynet, 2022).

6.9.1 Netto nåverdi ved omregulering

I beregningen av netto nåverdi for omregulering av pengespillmarkedet i Norge er det benyttet følgende formel, som vist i ligning 6.2:

$$NNV_O = \sum_{t=1}^t \frac{(NO_{NT} + NO_L * KG) * s + O_{NT} - MFK - K_{LS} - K_{NT}}{(1 + k)^t} \quad (6.2)$$

NO_{NT} : Nettoomsetning for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

NO_L : Nettoomsetning lisensierte aktører

KG : Kanaliseringsgrad

s : Skattesats

O_{NT} : Overskudd/resultat for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

MFK : Markedsføringskostnader for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

K_{LS} : Merkostnader for lotteritilsynet som følge av omreguleringen

K_{NT} : Andre driftskostnader for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

k : Kalkulasjonsrente

t : Tid

Hele overskuddet fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto tilfaller staten. Derfor vil ikke valgt skattesats ha noen innvirkning på nettoomsetningen deres. Innbetalt sum til staten vil være den samme uavhengig av om skattesatsen er satt til 15% eller 25%, fordi det antas at resultat etter skatt i sin helhet likevel skal gå til samfunnsnyttige formål. Overskuddet (O_{NT}) beregnes ved $NO_{NT} * (1-s)$. Nettoomsetningen fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er hentet fra tabell 6.5 og er gitt ved bruttoomsetning * pris.

På den andre siden vil skattesatsen ha innvirkning på nettoomsetningen til de nye regulerte aktørene, fordi skattesatsen i stor grad påvirker kanaliseringsgraden (Gulbrandsen et al., 2018). For å beregne hvor mye spillskatt som genereres ved de ulike skattesatsene har de estimerte kanaliseringsgradene fra tabell 6.10 og nettoomsetningen fra tabell 6.11 ovenfor, blitt benyttet.

Omregulering av markedet vil føre til økte kostnader for de tidligere monopolistene og Lotteritilsynet. Som følge av omreguleringen har Arntyr et al. (2015) anslått at markedsføringskostnadene til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto vil øke med 50%. Dette anslaget er benyttet i beregningen, og det er forutsatt at denne kostnadsøkningen er konstant i analyseperioden. I analysen er kostnadsnivået fra 2020 benyttet som utgangspunkt, hvor Norsk Tipping hadde en kostnad på 373 millioner og Norsk Rikstoto 153 millioner. Dette medfører en total markedsføringskostnad på 526 millioner i 2020. Som følge av dette vil MFK etter omregulering være $526 \cdot 1,5$, som er 789 millioner kroner. I tillegg vil Lotteritilsynets kostnader som følge av lisenssøknader og regulatorisk arbeid knyttet til nye lisenshavere utgjøre 10 millioner årlig (K_{LS}) (Arntyr et al., 2015).

Kostnadsandelen (K_{NT}) til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto i analyseperioden er beregnet ut fra totale kostnader, med unntak av markedsføringskostnader. Dette er gjort fordi de økte markedsføringskostnadene fremgår som et eget ledd i netto nåverdi-beregningen. Dersom MFK hadde vært inkludert i K_{NT} , ville kostnadene av markedsføring blitt medregnet to ganger, noe som ikke gir et korrekt bilde. I 2020 hadde Norsk Tipping en kostnadsandel på 23% av nettoomsetning, uten markedsføringskostnader. Denne kostnadsandelen antas å være konstant gjennom analyseperioden. Denne tilnærmingen velges på bakgrunn av at kostnadsstrukturen i Norsk Tipping har endret seg de siste årene, og viser en negativ trend. Å benytte kostnadsandel av bruttoomsetning ville gitt et misvisende oppfatning av kostnadsstrukturen. Modellen i analysen beregner en relativt sterk økning i bruttoomsetning etter omregulering, mens nettoomsetningen vil reduseres i forhold til nullalternativet. I følge Arntyr et al. (2015) vil ikke kostnadene (uten MFK) til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto bli betydelig påvirket av omregulering, noe som bygger opp under antagelsene om at kostnadsandelen ikke vil endres i løpet av analyseperioden.

Netto nåverdi av økte skatteinntekter fra lisenshavere og økte kostnader for de tidligere monopolistene er beregnet for å illustrere den samfunnsøkonomiske effekten av prissatte

virksomheter. I tillegg må man ta med i beregningen størrelsen på overskuddet til de tidligere monopolistene etter omregulering, og trekke fra netto nåverdien av nullalternativet. Endring i netto nåverdi ved ulike skattesatser er gitt ved ligning 6.3:

$$\Delta NNV = NNV_O - NNV_{NA} \quad (6.3)$$

Endring i netto nåverdi er vist i tabell 6.12 under, og viser at inntekten til staten etter omregulering øker, uavhengig av valgt skattesats.

Tabell 6.12: Netto nåverdi av en omregulering av det norske onlinemarkedet

	Skattesats		
	15%	20%	25%
ΔNNV	868	1 156	1 410

Resultattabellen viser at økt skattesats på fem prosent utgjør ca. 300 millioner i løpet av analyseperioden. Dersom man etter omregulering utelukkende skal maksimere inntekter som skal fordeles til samfunnsnyttige formål, bør man velge en skattesats på 25%. Dette skaper en merinntekt til den norske stat på i overkant av 1,4 milliarder kroner i analyseperioden. Selv om en skattesats på 25% gir den største inntekten er det ikke sikkert at dette er det beste alternativet dersom man også vil ta hensyn til ikke-prissatte virkninger. Blant annet vil en lavere skattesats bidra til å øke kanaliseringen, noe som gir myndighetene bedre kontroll på det regulerte markedet. Et eksempel på en ikke-prissatt virkning som vil ha innvirkning på valg av skattesats er spillavhengighet. Dette vil drøftes i kapittel 6.10 om spillavhengighet.

6.10 Scenarioanalyse

Analysen i denne utredningen er gjort på bakgrunn av en del forutsetninger og antagelser, som omtalt i kapittel 5.5. Det er avgjørende å se på hvordan netto nåverdi påvirkes når ulike forutsetninger og antagelser blir brutt eller endrer seg.

6.10.1 Kanalisering og skattesats

En av forutsetningene som er lagt til grunn i analysen er at kanaliseringsgraden øker når skattesats reduseres. I regresjonen er det benyttet et estimat fra rapporten til Gulbrandsen

et al. (2018) på hvordan kanalisierungsgraden påvirkes av skattesats. I analysen er det forutsatt at en 1% reduksjon i skattesats fører til en økning i kanalisierungsgrad på 0,85% (beta-verdi). Fordi datagrunnlaget i denne regresjonen er relativt lite, må det vurderes hvordan en endring på dette estimatet endrer sluttverdien i analysen. Sensitivitetsanalysen er presentert i tabell 6.13, nedenfor. Tabellen viser ingen endring i NNV for 20% skatt, uavhengig av beta-verdi. Disse verdiene er like fordi modellen tar utgangspunkt i den danske modellen, der skattesatsen er satt til 20%. Dermed kan effekten skattesats har på netto nåverdi observeres. For en skattesats på 15% påvirkes NNV lite av endret beta. NNV vil øke marginalt fordi kanalisierungsgraden øker mer ved en høyere beta. Dersom man går ut fra en skattesats på 25% vil høyere beta ha negativ effekt på kanaliseringen og dermed også på NNV.

Tabell 6.13: Endring i NNV ved ulike estimater

Beta	Skattesats		
	15%	20%	25%
0,50%	1 148	1 456	1 745
0,85%	1 169	1 456	1 710
1%	1 178	1 456	1 696
2%	1 237	1 456	1 597

Selv om estimatet på 0,85% ikke nødvendigvis er korrekt observeres det at endring i beta-verdi, innenfor rimelighetens grenser, ikke vil påvirke valg av skattesats i lisensmodellen, og derfor heller ikke ha noen innvirkning på konklusjonen.

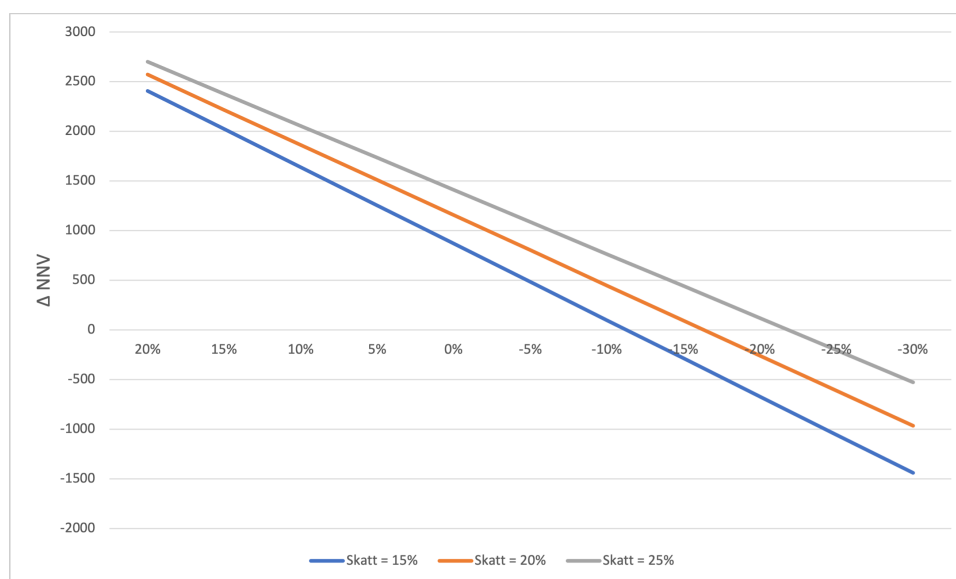
6.10.2 Endring i markedsandel for tidligere monopolister

I analysen er det funnet at markedsandelen til de tidligere monopolistene i Danmark og Sverige i liten grad ble påvirket etter omregulering. Det forutsettes at man vil se en lignende utvikling for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Dersom dette skulle vise seg å ikke stemme er det i dette scenarioet illustrert hvilken effekt både økt og redusert markedsandel har. Tapte omsetning hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto vil gå til uregulerte aktører, og dermed ikke inngå i det norske markedet. Det vil være vanskelig å estimere akkurat hvor stor del av den tapte omsetningen som vil tilfalle regulerte og uregulerte aktører.

Figur 6.8 nedenfor, viser at de de tidligere monopolistene ved 20% skatt kan tape opp til 16,3% av omsetningen, og at det likevel vil lønne seg å omregulere markedet. Med en

skattesats på 15% og 25%, vil Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kunne tape henholdsvis 11,3% og 21,8%. I Danmark og Sverige opplevde Danske Spil og Svenska Spel kun en nedgang i omsetning på et par prosent etter omregulering. Scenarioet viser at man i Norge kan akseptere en mye større nedgang enn erfaringene fra Danmark og Sverige viser, og med det kan man si at analysen er relativt robust med hensyn på nettoomsetningen til de tidligere monopolistene.

Figur 6.8: Endring av markedsandeler for tidligere monopolister



6.10.3 Dobling av markedsføringskostnader

I analysen er det lagt til grunn at omregulering vil øke markedsføringskostnadene til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto med 50% (Arntyr et al., 2015). Tabell 6.14 viser et scenario der markedsføringskostnadene kan stige med 100% i stedet for 50%, altså at markedsføringskostnadene i analyseperioden stiger til 1,052 milliarder kroner.

Tabell 6.14: NNV ved en økning i markedsføringskostnader på 100%

	Skattesats		
	15%	20%	25%
ΔNNV	63	351	605

NNV ved alle tre skattesatser synker betraktelig, med så mye som 1,1 milliarder uavhengig av skattesats. Likevel påvirker det ikke det faktum at en omregulering vil være lønnsomt dersom man velger en skattesats på 20% og 25%. Med skattesats på 15% vil netto

nåverdien av omregulering være negativ, og følgelig vil det ikke være lønnsomt å omregulere pengespillmarkedet.

6.11 Spillavhengighet

Norsk Tipping har som ambisjon å være verdensledende på ansvarlig spillvirksomhet (Norsk Tipping, 2018). Som monopolister er Norsk Tipping og Norsk Rikstotos hovedfokus å verne spillere og hindre uønsket spilleatferd, og fokuserer ikke på å maksimere inntekt (Nikolaisen, 2022). I 2013 la den daværende regjeringen frem en politisk plattform. Der drøftet de blant annet fremlegging av en ny pengespillmodell i Norge. Om pengespillmarkedet skulle omreguleres var det viktig at også den nye modellen: «... ivaretar hensynet til spillavhengige og sikrer at inntekter fra pengespill i Norge skal tilfalle ideelle formål» (Regjeringen, 2013). Selv om det i 2013 ikke førte til noen omregulering, er det tydelig at politikernes hensyn vil være på å unngå uansvarlig spilleatferd.

Tabell 6.15 under, viser utviklingen i antall problemspillere ved ulike nivåer, i Norge, Sverige og Danmark. Verdiene i tabellen viser at andelen spillere med en grad av spillavhengighet i Norge er større enn i Sverige og Danmark. Videre observeres det at andelen spillavhengige ikke virker å bli påvirket av omregulering i særlig grad. I Danmark har andelen avhengige økt i alle avhengighetskategorier, mens det i Sverige kun er økning i en av disse. På bakgrunn av dette kan man ikke konkludere med at omregulering har en kausal sammenheng med andelen spillavhengige. Likevel er det tenkelig at en omregulering kan ha ulik effekt på spillavhengighet i ulike land, fordi landene kan innføre ulike ansvarlighetstiltak. Hvor strenge ansvarlighetstilakene er vil ha en sammenheng med observert andel spillavhengige.

Tabell 6.15: Oversikt over antall spillavhengige i Norge, Sverige og Danmark

År	Norge				Sverige		Danmark	
	2013	2015	2019	2009	2015	2018	2005	2016
Ingen spillproblem	89,2%	89,0%	86,7%	92,4%	94,1%	95,8%	95,8%	94,8%
Lavrisikospillere	7,8%	7,7%	8,8%	5,4%	4,2%	2,9%	3,4%	3,6%
Moderat risikospillere	2,4%	2,3%	3,1%	1,9%	1,3%	0,7%	0,5%	1,2%
Problemspillere	0,6%	0,9%	1,4%	0,3%	0,4%	0,6%	0,3%	0,4%

Kilde: (Kristensen et al., 2022; Folkhälsomyndigheten, 2022)

Ifølge svenske folkehelsemyndigheter kommer den største andelen problemspillere fra sportspill og instaspill (Folkhälsomyndigheten, 2022). Det er i liten grad forekomst av

problemspilling på totalisatorspill og lotterier i det svenske markedet. Ved omregulering av det norske markedet er det i hovedsak begrensing av spillavhengighet knyttet til sportspill og instaspill som må vektlegges. Grunnen til at det er større grad av spillavhengighet på disse spillområdene er at det er lavere pris, samtidig som tilgjengeligheten er svært høy og at spillerne i større grad gjenspiller gevinsten. Økt tilgjengelighet på sportspill og instaspill som følge av digitaliseringen kan være en naturlig årsak til økt risiko for spillavhengighet. Hvor stor andel av spillerne som har utviklet en form for avhengighet finnes det ikke tilgjengelig data på. Andelen spillavhengige som søker hjelp finnes det heller ikke data på, og det kan være store mørketall som gjør omfanget større (NNK-RUS, 2022).

6.11.1 Kostnader ved spillavhengighet

Å begrense spillavhengighet er et uttalt politisk mål (Kultur- og Likestillingsdepartementet, 2018). Derfor må hensikten med en omregulering være å redusere antall spillavhengige i samfunnet. Ikke bare er spillavhengighet negativt for personene som lider av dette, det er også en massiv kostnad for samfunnet knyttet til behandling av de spillavhengige. Ifølge Kristensen et al. (2022) var de totale samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til spillavhengighet 5,14 milliarder kroner i 2019. Kristensen et al. (2022) mener dette er et underestimat, og tar bare utgangspunkt i personer som kategoriseres som «problemspillere».

Tabell 6.16 nedenfor, viser hvor stor andel av den totale omsetningen som er fra spillere uten spilleproblem, og de med ulik grad av problemspilling (Kristensen et al., 2022). Den største forskjellen mellom regulerte- og uregulerte aktører er at problemspillere står for nesten 50% av den totale omsetningen hos de uregulerte aktørene. Dette skyldes blant annet at problemspillere møter barrierer mot spilling hos regulerte aktører, som tapsgrenser og redusert spilltilbud. Disse tallene er hentet fra 2019 og beskriver i stor grad dagens situasjon. Problemspillerne taper ofte store summer, og når dette skjer hos uregulerte aktører forsvinner pengene ut av landet.

Ved å omregulere markedet vil flere av de uregulerte aktørene bli regulerte. Dette kan føre til at en større del av problemspillingen foregår under strengere restriksjoner, og samtidig gi norske myndigheter bedre kontroll og større påvirkningskraft. Det er likevel ikke slik at en omregulering av pengespillmarkedet garanterer for en reduksjon i spillavhengighet.

Tabell 6.16: Andel av omsetning ved ulike grader av spillavhengighet

	Andel regulerte aktører	Andel uregulerte aktører
Ingen spillproblem	57%	14%
Lavrisikospillere	16%	15%
Moderat risikospillere	10%	24%
Problemspillere	17%	46%

Kilde: (Kristensen et al., 2022)

Flere faktorer som spiller inn, blant annet hvilke selskaper som søker om lisens og hvor mange selskaper som får lisens innvilget. For å oppnå ønsket effekt er det etter vår oppfatning essensielt at flere av de største uregulerte aktørene får lisens i Norge. Om det viser seg at det bare er et fåtall av de store uregulerte aktørene som får lisens vil man neppe se noen effekt på spillavhengighet som følge av omreguleringen. Spillere kan da fremdeles enkelt bytte fra et spillselskap til et annet. For de spillavhengige er ikke nødvendigvis påliteligheten til spillselskapet så avgjørende, som for eksempel hvor enkelt det er å få utbetalt gevinst. Store spillselskaper er som oftest mest pålitelige, med enkle innskudd/uttaksmuligheter og godt spillutvalg (Astley, 2022).

Halvparten av problemspillerne spiller hos uregulerte aktører, og dette er neppe tilfeldig. For det første kan uregulerte aktører friste med store innskuddsbonuser, som forklart i kapittel 2.4.3. Med disse bonusene får spillerne større handlingsrom, og vil kunne spille mer for pengene de setter inn. I tillegg har disse bonusene store omsetningskrav, som gjør at spillerne må omsette innskuddet x antall ganger før de kan realisere gevinsten. På denne måten bidrar bonuser til at spillerne blir eksponert for høyere risiko grunnet omsetningskravet. Videre er det vist at bonuser er med på å trigge spillelyst, spesielt hos spillere med uønsket spilleatferd (Kristiansen, 2020). Uregulerte aktører har som tidligere nevnt både lavere pris og flere spilltilbud enn de regulerte. Dette trigger problemspillernes insentiv til å spille hos uregulerte aktører.

Norsk Tipping opererer med strenge tapsgrenser, og er med det med på å forhindre spillavhengighet. Hos enkelte uregulerte aktører er tapsgrensene så høye at de i prinsippet ikke eksisterer. Dette gjør at problemspillere trekkes mot uregulerte aktører, hvor tapsgrenser ikke forhindrer dem i å spille så mye de selv ønsker. En betydelig del av problemspillerne i Norge spiller hos uregulerte aktører, og som følge av dette påløper en «dobbeltkostnad». For det første forsvinner pengene disse spillerne taper ut av landet, og

regulerte aktører går glipp av inntekter. Videre er det Norge som må ta kostnaden som påløper når problemspillere trenger hjelp, enten økonomisk eller psykologisk (Kristensen et al., 2022).

I Sverige har forskere estimert at den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til spillavhengige er 14,4 milliarder svenske kroner årlig (Hofmarcher et al., 2020). Rapporten inkluderer alle spillavhengige, i form av lav- og moderat risiko, og problemspillere. Forskerne har inkludert tre typer kostnader tilknyttet spillavhengighet. Den første er direkte kostnader, som påløper ved blant annet gjeldsrådgivning, veiledning og forebyggende arbeid. Deretter de indirekte kostnadene, som kostnader knyttet til sykefravær og arbeidsledighet. Til slutt inkluderer forskerne immaterielle kostnader. Disse kostnadene omhandler redusert livskvalitet, i form av fysiske og psykiske påkjenninger.

Norske spillere virker å ha større grad av spillavhengighet enn de svenske (Kristensen et al., 2022). Derfor er det tenkelig at den totale samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til spillavhengige i Norge vil være minst like stor som, eller på nivå med den estimerte kostnaden i Sverige (Kristensen et al., 2022). Årsaken til dette er at Kristensen et al. (2022) utelukker spillere som ikke kategoriseres som problemspillere, og at spillavhengighet er mer utbredt i Norge enn i Sverige. Dette kan bety at kostnadene knyttet til spillavhengighet kan overstige nettoomsetningen hos de regulerte aktørene i det norske markedet i dag.

7 Diskusjon

Våre beregninger viser at en videreføring av dagens enerettsmodell vil resultere i en samfunnsøkonomisk verdi i analyseperioden på 6,4 milliarder kroner. Denne summen benyttes som sammenligningsgrunnlag når vi ser på lønnsomheten av omregulering av pengespillmarkedet.

Om markedet omreguleres har vi funnet at prisen på spill vil reduseres fra 8,6% til 6%. Dette vil være en konsekvens av at det nå vil være konkurranse i markedet, og spillselskapene vil senke prisen for å tiltrekke seg kunder. Ved bruk av observerte effekter i det danske pengespillmarkedet har vi estimert hvordan utviklingen i det norske markedet vil være etter omregulering. Kanaliseringsgraden i det norske pengespillmarkedet vil øke etter omregulering. Hvor mye kanaliseringsgraden øker vil avhenge av den valgte skattesatsen i lisensmodellen. Med en skattesats på 15% vil kanaliseringsgraden øke til 96,6% i 2025. Ved høyere skattesats i modellen vil færre aktører ønske å etablere seg i det norske markedet, og kanaliseringsgraden vil bli noe lavere.

Hovedfunnet i utredningen viser at en omregulering av markedet, med de forutsetninger som er tatt, vil øke inntekten til den norske stat fra pengespill. Dette er uavhengig av om skattesatsen settes til 15%, 20% eller 25% i lisensmodellen. Inntekten fra pengespill vil maksimeres med en skattesats på 25%, med de tre scenarioene som analyseres. Dette vil gi merinntekter i analyseperioden på 1,4 milliarder kroner, sammenlignet med nullalternativet. Det er likevel ikke sikkert at 25% er toppunktet på Lafferkurven. Det kan hende at en skattesats i intervallet 26%-30% vil gi større inntekter, men erfaringene og analysene gjort i utredningen finner det lite realistisk med en skattesats høyere enn 25%. For høy skattesats kan gi insentiver til skatteunndragelse og dermed lavere kanaliseringsgrad.

En forutsetning for at utenlandske spillselskaper skal ønske å søke lisens er at de under lisens ikke trenger å konkurrere med uregulerte aktører. Dersom nye regulerte aktører skal konkurrere med aktører som opererer i land med langt lavere skatt vil dette gi dem dårligere forutsetninger, ettersom konkurrentene vil kunne tilby lavere priser. De siste årene har norske myndigheter iverksatt en rekke tiltak for å redusere omsetningen fra norske spillere hos uregulerte aktører. Dersom disse tiltakene ikke har ønsket effekt, vil ikke uregulerte aktører ønske å søke om lisens, fordi de likevel kan tilby spill til norske

kunder selv om de er uregulerte, og vil slippe å betale skatt og andre kostnader knyttet til det å være lisensiert aktør. Likevel tyder funnene i utredningen på at tiltakene har hatt svært god virkning. Den seneste tiden har det vært tilnærmet umulig å få satt inn penger på kontoer hos uregulerte aktører. Dette er noe som trekker i retning av at en lisensmodell i det norske pengespillmarkedet vil kunne fungere godt.

Spilleavhengighet er en negativ konsekvens av pengespill. Norske myndigheter har stort fokus på å redusere dette, og har gjennom Norsk Tipping som hovedfokus å redusere avhengighet, heller enn å maksimere inntekt. Ved innføring av lisenskrav må det ses på som en forutsetning at den nye modellen ikke medfører økning i uønsket spilleatferd og avhengighet. For å begrense uønsket spilleatferd er det i dagens regulerte marked relativt strenge tapsgrenser. Ved omregulering kan dette være problematisk, da strenge tapsgrenser kan være med på å begrense omsetningen hos spillselskapene, og de vil ikke se på det som lønnsomt å etablere seg i det norske markedet. Det må derfor legges til rette for tapsgrenser som gjør det attraktivt for utenlandske aktører å søke om lisens, samtidig som dette ikke øker omfanget av spilleavhengighet. I 2015 intervjuet Arntyr et al. (2015) utenlandske aktører om etablering i det norske markedet. På daværende tidspunkt var ansvarlighetstiltakene akseptable med tanke på etablering og lønnsomhet. Når vi i 2022 vet at flere av disse tiltakene er vesentlig strengere enn de var i 2015, vil det være lite trolig at utenlandske aktører fullt ut vil akseptere ansvarlighetstiltakene på dagens nivå. Og dette må tas med i betraktningen når en lisensmodell utarbeides (Kultur- og Likestillingsdepartementet, 2016).

Dersom den totale kostnaden ved spilleavhengighet i Norge er på samme nivå som den svenske vil dette bety at nettoeffekten ved å tilby pengespill er negativ. En omregulering vil ifølge analysen føre til økt overskudd i Norge, samtidig som norske myndigheter i større grad kan påvirke spillernes atferd. Dette gir to positive effekter for det norske samfunn. Andelen problemspillere hos uregulerte aktører vil trolig gå ned, og økte direkte inntekter gjennom en lisensordning.

I modellen er det inkludert økte markedsføringskostnader som følge av omregulering. Dagens enerettsmodell tillater ikke uregulerte aktører å markedsføre seg i Norge, men etter omregulering vil Norsk Tipping og Norsk Rikstoto møte økt konkurranse og vil være nødt til å øke markedsføringskostnadene for å opprettholde markedsandeler. Dette vil i større

grad eksponere kunder for pengespillreklame og kan resultere i økt spilleavhengighet.

En av årsakene til at markedet ikke har blitt omregulert på et tidligere tidspunkt er at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto hvert år bidrar med store summer til samfunnsnyttige formål. Analysen viser også at omregulering ikke vil gå på bekostning av midlene som tilfaller disse formålene, og at man gjennom å skattlegge nye aktører i markedet, faktisk vil få mer midler til disse formålene, selv om prisen på spill blir lavere.

Valg av skattesats i lisensmodellen vil være avgjørende fordi skattesatsen påvirker både kanaliseringsgrad og inntekt til staten. Optimal skattesats vil avhenge av om man vil fokusere på å øke inntekt fra spill eller begrense spilleavhengighet. Grunnet norske myndigheters fokus på spilleavhengighet vil skattesatsen i den norske lisensmodellen legges på et nivå som ivaretar spilleavhengige fremfor å maksimere inntekt. Derfor er det tenkelig at skattesatsen i lisensmodellen vil settes på et nivå som i Danmark. Dette vil ivareta både myndighetenes fokus på problemspilling samtidig som det blir attraktivt for utenlandske aktører å etablere seg i det norske markedet. Dette vil tilsvare en skattesats på rundt 20%. Å velge optimal skattesats utelukkende ved å se på Lafferkurven vil være lite hensiktsmessig, ettersom det vil være flere faktorer som spiller inn. Dersom man skulle valgt skattesats utelukkende ved bruk av denne kurven ville man falt ned på en skattesats lik 25%. Beregningene i utredningen indikerer at dette ikke nødvendigvis vil være samfunnsmessig optimalt fordi en skattesats på 25% vil øke etableringsbarrierene og føre til at myndighetenes kontroll på spilleavhengige blir redusert. Lavere kanaliseringsgrad vil gi mindre kontroll på spilleavhengige fordi ansvarlighetstiltakene påvirker en mindre del av konsumentene i markedet.

I følge modellen til Becker & Murphy (1988) vil det være rimelig å anta at spilleavhengiges forbruk av spill vil ligge på et nivå som er over «steady-state». Som følge av dette vil forbruket av godet øke over tid. Dersom markedet omreguleres viser våre funn at prisen på spill i markedet reduseres permanent, og dermed vil forbruket hos de spilleavhengige øke på lang sikt. Ved å utelukkende analysere priseffekten av omregulering antyder dette at spillavhengigheten vil øke. Likevel er det flere effekter som spiller inn, og dette må sees i sammenheng med ansvarlighetstiltakene som legges til grunn i omreguleringen. For strenge ansvarlighetstiltak vil sette en demper på inntekten fra pengespill, grunnet lav kanaliseringsgrad og at etableringsbarrierene utenlandske aktører møter blir for høye. På

den andre siden vil for milde tiltak føre til at myndighetenes kontroll over spilleavhengige blir mindre, og dette kan medføre økt spillavhengighet. Derfor må både valg av skattesats og nivå på ansvarlighetstiltakene balanseres for å forme en lisensmodell som ivaretar både myndighetenes og spillernes interesser.

8 Konklusjon

I denne masteroppgaven har vi søkt å besvare problemstillingen: *«Hvordan vil inntektene fra pengespill til den norske stat påvirkes dersom pengespillmarkedet omreguleres, og hvilke effekter vil dette ha på spilleavhengighet?»*. Analysen har vist hvordan en omregulering av det regulerte markedet for sport- og instaspill vil påvirke inntekten fra pengespill til samfunnsnyttige formål. Dette er uttrykt gjennom en netto nåverdi av en fem-års analyseperiode. Våre beregninger viser at omregulering vil øke netto nåverdi i analyseperioden sammenlignet med en videreføring av dagens enerettsmodell. Høyere skattesats vil øke skatteinntekten, men potensielt øke etableringsbarrierene og ha en negativ effekt på spillavhengighet. Dette vil hindre konkurransen fra utenlandske aktører, og som et resultat kan den optimale skattesatsen være lavere enn hva man kan anta fra Lafferkurven. På bakgrunn av dette vil det være rimelig å sette skattesatsen et sted mellom 15% og 25%, avhengig av ønsket effekt etter omregulering. En omregulering vil ikke bare være lønnsomt for staten, men det vil også gagne spillerne fordi prisene på spill vil gå ned.

I analysen er det gjort en rekke forutsetninger som legges til grunn i analysen. Disse forutsetningene er benyttet for å kunne gjennomføre analysen og trekke en konklusjon. I tillegg har vi benyttet oss av noen usikre estimater, som blant annet størrelsen på det uregulerte markedet. Dersom det hadde vært mulig å oppdrive data som underbygger de forutsetninger som er gjort, og hatt et større datagrunnlag på estimatene, ville det vært mulig å trekke en tydeligere konklusjon.

Referanser

- Acemoglu, D., Laibson, D., og List, J. A. (2016). *Microeconomics*. Pearson.
- Arntyr, J., Juhlin, M., Kavli, H., og Silbye, F. (2015). Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill. *Rambøll*.
- Astley, L. (2022). Best betting sites uk 2022: Online bookmakers ranked. <https://www.telegraph.co.uk/betting/sports-guides/best-betting-sites-uk/>.
- Becker, G. S. og Murphy, K. M. (1988). A theory of rational addiction. *Journal of political economy*, 96(4):675–700.
- Bettingselskaper (2022). Odds og betting med visa og norske bankkort. <https://www.bettingselskaper.com/innskuddsmetoder/visa/>.
- Brealey, R. A., Myers, S. C., og Marcus, A. J. (2018). *Fundamentals Of Corporate Finance*. McGraw-Hill Education.
- Børke, S. (2011). Data til statistikkbruk fra ulike kilder. *Statistisk Sentralbyrå*.
- Casinobeats (2021). Tripling of tax exposure in malta poses new hurdle for tier-1 gambling firms. <https://casinobeats.com/2021/11/30/tripling-of-tax-exposure-in-malta-poses-new-hurdle-for-tier-1-gambling-firms/>.
- ComeOn (2022). Velkomsttilbud. https://promotions.comeon.com/no/velkomsttilbud-2/?int_medium=Banner&int_source=Casino%20page&int_campaign=NO%20Welcome%20Offer%20LOGGED%20OUT.
- Coolbet (2022a). Odds. <https://www.coolbet.com/no/odds/fotball/england/premier-league>.
- Coolbet (2022b). Vær smart. <https://www.coolbet.com/no/be-smart>.
- Creswell, J. W. og Creswell, D. J. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. SAGE Publications, Inc, 5 edition.
- Danske Spil (2021). Til glæde for danskerne til gavn for fællesskabet. *Danske Spil*.
- Danske Spil (2022a). Selskaber i danske spil. <https://danskespil.dk/om/koncern/selskaber>.
- Danske Spil (2022b). Økonomiske rapporter 2008-2020. *Danske Spil*.
- Demsetz, H. (1982). Barriers to entry. *The American Economic Review*, 72(1):47–57.
- European Gaming & Betting Association (2021). European online gambling, key figures 2021. *European Gaming Betting Association*.
- Evans, H. (2021). Biggest gambling and betting companies in the uk. <https://www.casinoguardian.co.uk/2021/05/21/biggest-gambling-and-betting-companies-in-the-uk/>.
- Fakta Om Spel (2021). Svenska spelbranschen i siffror. <https://www.faktaomspel.se/statistik/svenska-spelbranschen-i-siffror/>.
- Folkhälsomyndigheten (2022). Spelproblem efter spelform, kön och År. http://fohm-app.folkhalsomyndigheten.se/Folkhalsodata/pxweb/sv/K_Swelogs/K_Swelogs__Spelproblem/spelform.px/.
- Gilliland, M. (2010). *The Business Forecasting Deal*. John Wiley and Sons Inc.

- Golafshani, N. (2003). Understanding reliability and validity in qualitative research. *The Qualitative Report*, 8(4):597–607.
- Grønmo, S. (2020). *Social Research Methods*. SAGE Publications Ltd.
- Gulbrandsen, M. U., Eide, L. S., Baustad, H., og Grünfeld, L. (2018). Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill. *Menon Economics*.
- H2 Gambling Capital (2020). Denmark online gambling market - impact analysis. *H2 Gambling Capital*.
- Hjelpelinjen (2022). Kunnskap og statistikk. <https://hjelpelinjen.no/fakta-om-spel/kunnskap-og-statistikk/>.
- Hofmarcher, T., Gustafsson, A., og Persson, U. (2020). Samhällets kostnader för spelproblem i sverige. *Institutet för Hälso- och Sjukvårdsekonom*.
- Hyndman, R. J. og Athanasopoulos, G. (2018). *Forecasting: Principles and Practice*. Monash University, Australia, 2 edition.
- Järvlepp, E. (2022). Matematisk bevist at coolbet har best odds. <https://www.densistebookmaker.com/matematisk-bevist-at-coolbet-har-best-odds/>.
- Konkurransetilsynet (2009). Konkurransen i Norge. *Konkurransetilsynet*.
- Korus-Øst (2022). Hva er spilleavhengighet? <https://www.rus-ost.no/pengespill/hva-er-spilleavhengighet>.
- Kristensen, J. H., Leino, T., og Pallesen, S. (2022). Den samfunnsøkonomiske kostnaden av problemspilling i norge. *Universitetet I Bergen*.
- Kristiansen, T. (2020). Derfor tilbyr ikke norsk tipping innskuddsbonuser. <https://www.norsk-tipping.no/artikler/derfor-tilbyr-ikke-norsk-tipping-bonuser>.
- Kultur- og Likestillingsdepartementet (2016). Alt Å vinne - meld. st. 12 (2016-2017). *Kultur- og Likestillingsdepartementet*.
- Kultur- og Likestillingsdepartementet (2018). Handlingsplan mot spilleproblemer. *Kultur- og Likestillingsdepartementet*.
- Kultur- og likestillingsdepartementet (2020). Endringer i kringkastingsloven mv. (tiltak mot markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i norge). *Kultur- og likestillingsdepartementet*.
- Kultur- og Likestillingsdepartementet (2021a). Pengespill i norge. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/lotteri-og-pengespill/innsiktsartikler/pengespill-i-norge/id2521199/>.
- Kultur- og Likestillingsdepartementet (2021b). Prop. 220 l. *Kultur- og Likestillingsdepartementet*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-220-l-20202021/id2861989/?ch=17>.
- Kultur- og likestillingsdepartementet (2022). Fordeling av spillemidler til idrettsformål (hovedfordelingen). <https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/tilskudd/Fordeling-av-spillemidler-til-idrettsformal-Hovedfordelingen/id764857/#:~:text=Fordeling%20av%20spillemidler%20til%20idrettsform%C3%A5l%20%20>

28Hovedfordelingen%29%20Spilloverskuddet%20fra,til%20samfunnsnyttige%20og%20humanit%C3%A6re%20organisasjoner%20som%20ikke%20.

Kultur og Likestillingsdepartementet (2014). Prop. 6 l (2014-2015). *Kultur og Likestillingsdepartementet*.

Longva, P. og Gamstøbakk, S. (2021). Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser. *Finansdepartementet*.

Lotteri- og Stiftelsestilsynet (2014-2020). Årsstatistikk norske pengespill 2014-2020. *Lotteri- og Stiftelsestilsynet*.

Lotteri- og Stiftelsestilsynet (2022). Du risikerer å ikke få gevinsten din om du spiller hos ulovlige spillselskaper. <https://lottstift.no/for-spillere/du-risikerer-a-ikke-fa-gevinsten-din-om-du-spiller-hos-ulovlige-spillselskaper/>.

Lotteri- og Stiftelsestilsynet (2015). Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet. *Lotteri- og Stiftelsestilsynet*.

Lotteri- og Stiftelsestilsynet (2020). Rapporter og publikasjoner. <https://lottstift.no/rapportar-og-publikasjonar/>.

Lotteri- Og Stiftelsestilsynet (2022). Du risikerer Å ikke få gevinsten din om du spiller hos ulovlige spillselskap. <https://lottstift.no/for-spillere/du-risikerer-a-ikke-fa-gevinsten-din-om-du-spiller-hos-ulovlige-spillselskaper/>.

Lundvall, K., Nyström, S., og Ahlqvist, V. (2020). Kanaliseringen på den svenska marknaden för onlinespel. *Copenhagen Economics*.

Martyushev, A. (2020). France revamps gambling tax for 2020. https://www.tax-news.com/articles/France_Revamps_Gambling_Tax_for_2020__595509.html.

Montone, M. (2015). Optimal pricing in the online betting market. *Erasmus School Of Economics*.

New Betting Sites (2022). How much tax do betting companies pay. <https://www.newbettingsites.co/articles/how-much-tax-do-betting-companies-pay/>.

Nikolaisen, L. (2022). Samtale med Lars Nikolaisen. *Borger Thomas og Petter Homman*.

NNK-RUS (2022). Bedre rettigheter for spilleavhengige nå! <http://www.nnk-rus.com/rettigheter-for-spilleavhengige/>.

Nordström, D., Stefansdotter, A., Lundvall, K., Okholm, H. B., og Svärd, P. (2016). Licensing system for online gambling. *Copenhagen Economics*.

Norsk Bransjeforening for Onlinespill (2022a). Fakta om det norske spillmarkedet. <https://nbo.no/fakta/>.

Norsk Bransjeforening for Onlinespill (2022b). Ny modell. <https://nbo.no/ny-modell/>.

Norsk Tipping (2018). Spennende spill i trygge rammer. *Norsk Tipping*.

Norsk Tipping (2020). Et krevende samfunnsoppdrag. *Norsk Tipping*.

Norsk Tipping (2021a). Norsk tipping senker tapsgrenser på nettkasino. <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/artikler/norsk-tipping-senker-tapsgrensen-pa-nettkasino>.

- Norsk Tipping (2021b). Statistikk. <https://2020.norsk-tipping.no/statistikk/>.
- Norsk Tipping (2022a). Grasrotandelen. <https://www.norsk-tipping.no/grasrotandelen>.
- Norsk Tipping (2022b). Historie 2010-2019. <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om-selskapet/historie-2010-2019>.
- Norsk Tipping (2022c). Hva er totalgrensen? <https://www.norsk-tipping.no/kundeservice/min-konto/spillegrenser/hva-er-totalgrensen>.
- Norsk Tipping (2022d). Kongkasino. <https://www.norsk-tipping.no/kongkasino>.
- Norsk Tipping (2022e). Oddsen. <https://www.norsk-tipping.no/sport/oddse>.
- Norsk Tipping (2022f). Om selskapet. <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om-norsk-tipping>.
- Oslo Economics (2019). Vurdering av virkninger ved å endre enerettsmodellen for pengespill i norge. *Oslo Economics*.
- Pallesen, S., Mentzoni, R. A., Torsheim, T., Erevik, E., Molde, H., og Morken, A. M. (2020). Omfang av penge- og dataspillproblemer i norge 2019. *Universitetet I Bergen*.
- Pedersen, M., Bergmo, L.-T., Vike, K., Vestvik, A., Børnes, E., og Bolseth, C. (2021). Pengespillreguleringer fra et brukerståsted. *Spilleavhengighet Norge*.
- Pengespilloven (1992). Lov om pengespill m.v. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-08-28-103>.
- Rabianski, J. S. (2003). Primary and secondary data: Concepts, concerns, errors and issues. *The Appraisal Journal*, 71(1):43.
- Regeringen Sverige (2018). Den nye spellagen i korthet. *Regeringen*.
- Regjeringen (2013). Politisk plattform for en regjering utgått av høyre og frp. *Regjeringen*.
- Røthe, L., Degnepoll, L. P., Hermansen, T., og Hirth, T. (2018). Tilsynsrapport: Revisjon av oddsen norsk tipping. *Lotteri- og Stifelsestilsynet*.
- Skogstrøm, J. F. B., Gulbrandsen, M. U., Gierløff, C. W., Jenssen, T. B., Theie, M. G., og Grünfeld, L. A. (2015). Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill. *Menon Economics*.
- Spelinspektionen (2021). Spelmarknaden, kvartalsstatistik. <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/spelmarknaden-kvartalsstatistik/>.
- Spelinspektionen (2021). Årsredovisning 2020. *Spelinspektionen*.
- Spelinspektionen (2022). Spelbolag med spellicens. <https://www.spelinspektionen.se/licensansokan/bolag-med-spellicens/>.
- Spillemyndigheden (2013). Spillemyndighedens Årsberetning for 2012. *Spillemyndigheden*.
- Spillemyndigheden (2021). Spilmarkedet i tal 2020. *Spillemyndigheden*.
- Spillemyndigheden (2022). Tilladelsesindehavere. <https://www.spillemyndigheden.dk/tilladelsesindehavere>.

- Spillemyndigheden (2022). Årsberetninger, rapporter og publikationer. *Spillemyndigheden*, <https://www.spillemyndigheden.dk/aarsberetninger-rapporter-og-publikationer>.
- Statistisk Sentralbyrå (2022). Konjunkturtendensene. <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/konjunkturer/statistikk/konjunkturtendensene>.
- Statskontoret (2019). Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, delrapport 2. *Statskontoret*.
- Statskontoret (2022). Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. *Statskontoret*.
- Svenska Spel (2020). Spel på lika villkor, atg? <https://om.svenskaspel.se/vd-har-ordet/spel-pa-lika-villkor-atg/>.
- Svenska Spel (2021). Finansiell information hållbarhetsredovisning. <https://om.svenskaspel.se/bolagsstyrning/finansiell-information/>.
- Tipsbladet (2021). Enden på visa. <https://www.tipsbladet.no/blogg/thomaselgheim/enden-pa-visa>.
- Tuerck, D. G. (2015). *Macroeconomics: Integrating Theory, Policy, And Practice For A New Era*. Business Expert Press.
- UK Parliament (2021). Gambling related harms. *Hansard Parliament*, <https://hansard.parliament.uk/lords/2021-10-14/debates/1F10B781-B45A-43BC-8A44-3E5C8F859384/Gambling-RelatedHarms>.
- Unibet (2022). Høyest tilbakebetaling. <https://no.unibet.com/betting/hoyest-tilbakebetaling/forklaring>.
- Unibet (2022). Online casino spill. <https://no.unibet.com/casino>.