# Inntektsbortfall i bingobransjen

På oppdrag for Bransjeforeningen for samfunnsnyttig lotterivirksomhet (BSL) og Norges Bingo- og Lotteriforbund (NBLF), i tillegg til frittstående bingoentreprenører med bingohaller og leverandører, har Oslo Economics beregnet konsekvensene av inntektsbortfall i bingobransjen i forbindelse med høring av ny pengespillforskrift. I det følgende notatet beskriver vi bakgrunnen for oppdraget, datagrunnlag og metode og resultatene fra modellberegningene.

## Bakgrunn

Kultur- og likestillingsdepartementet har lagt frem forslag til ny pengespillforskrift med utvidet høringsfrist 19. august 2022. Den nye pengespillforskriften skal blant annet erstatte gjeldene forskrift om bingo. Departementet foreslår å innføre flere tiltak for å senke risikoen og øke ansvarligheten ved bingo. De begrunner endringene med at databingo er blant de pengespillene i Norge med høyest andel risiko- og problemspillere. Ifølge den nye pengespilloven § 17 skal pengespill ikke ha høy risiko for spilleproblemer. Derfor mener departementet at det er nødvendig å endre innretningen på spillet slik at risikoen for spilleproblemer minskes.[[1]](#footnote-2) Den nye forskriften legger opp til å:

* fjerne autoplay-funksjonen for databingo
* tilbakeføre liberaliseringen av 30-sekunders regelen
* innføre registrert spill
* innføre tapsgrense.

***Autoplay-funksjonen*** foreslås å fjernes da Lotteritilsynet vurderer at funksjonen gjør at spilleren ikke trenger følge med på spillet mens det pågår, og derfor øker risikoen for å miste overblikket over tap. I dag betyr ***30-sekunders regelen*** at det skal gå 30 sekunder fra et spill starter til neste spill starter. Forskriftsendringen legger opp til at 30-sekunders regelen endres til at det skal gå 30 sekunder fra et spill er ferdig til neste spill starter, som gjaldt fra 2012 til 2019. Departementet foreslår dessuten krav om ***registrert spill*** for alle elektroniske bingospill i hver enkelt bingohall. I tillegg legger forskriftsendringen opp til at elektronisk hovedspill og databingo underlegges egne ***tapsgrenser***. De foreslår at det maksimale tap på elektronisk hovedspill og databingo i ett bingolokale settes til 900 kroner per kalenderdag og 4400 kroner per kalendermåned. Tapsgrensene er lik dagens tapsgrenser for Belago.

Ifølge BSL og NBLF kan forskriftsendringene ha betydelig effekt på forventet omsetning hos bingo­entreprenørene. Det forventede fallet i omsetning kan bidra til å svekke økonomien hos entreprenørene, svekke det økonomiske grunnlaget for fortsatt drift og øke risikoen for nedleggelser og/eller konkurser. Det er flere eksempler på at endret regulering har en direkte effekt på omsetning hos aktører på pengespillmarkedet. Da 30-sekunders regelen ble liberalisert i 2019 steg omsetningen i databingo med 25 prosent fra 419 millioner kroner til 524 millioner kroner uten at det ifølge departementet var noen indikasjoner på en vesentlig økning i antall spillere.[[2]](#footnote-3) I 2021 ble det innført tapsgrenser på kr 20 000 på per måned og 60 000 for tre måneder for Norsk Rikstoto som førte til et fall i omsetning på om lag 10 prosent fra nivået i 2020. I tillegg falt omsetningen med 12,7 prosent for Norsk Rikstoto fra 2017 til 2019. Dette sammenfalt med nyt krav om registrert spill.

For bingohallene gjelder det at 15 prosent av netto omsetning – det vil si omsetning fratrukket maksimalt 70 prosent til gevinster – på hovedspillet og 30 prosent av netto omsetning på sidespill skal gå til samfunnsnyttige formål. Samfunnsnyttige formål blir derfor høyst sannsynlig påvirket av forskriftsendringer som fører til lavere omsetning i bingohallene. Dersom bingohaller nedlegges som følge av inntektsbortfall vil støtten til de enkelte samfunnsnyttige formål bortfalle helt. Konsekvensen for samlet omsetning og bidrag til samfunnsnyttige formål kan derfor bli større enn den direkte virkningen på omsetning egentlig vil tilsi.

På bakgrunn av data innsamlet av BSL og NBLF og antakelser om potensielt inntektsbortfall har Oslo Economics beregnet forventede virkninger av det foreslåtte lovforslaget. I analysen gjør vi ikke en helhetlig vurdering av reguleringen. Det vil si at vi ikke vurderer nytten ved reguleringen opp mot økonomiske tap for bingohaller og samfunnsnyttige organisasjoner. Våre beregninger kan utelukkende benyttes til å beskrive effekten av fall i omsetning for bingoentreprenører og betydningen for utbetaling til samfunnsnyttige formål. Vi tar heller ikke stilling til hvordan den tapte omsetningen fra bingohallene eventuelt vil fordele seg på andre regulerte eller uregulerte pengespill.

## Metode

#### Datagrunnlag

forbindelse med oppdraget har vår oppdragsgiver samlet regnskapsdata for 2021 fra en rekke bingoentreprenører på bingohallnivå. For de vi ikke har mottatt kostnader for har vi beregnet kostnadene på bakgrunn av mottatt data. I alt består vårt endelige datagrunnlag av 227 bingohaller.

I tillegg benytter vi Oslo Economics’ virksomhetsdatabase til å hente ut historiske regnskapsdata for bingoentreprenørene. Regnskapsdatabasen er basert på tall fra proff.no fra 2008 til og med 2020. Vi har brukt de historiske regnskapstallene for å estimere hvordan kostnadene historisk varierer med omsetning for bingoentreprenørene. Begrensningen ved å bruke data fra proff.no er at det ikke eksisterer regnskapsdata per bingohall. Tallene fra virksomhetsdatabasen er derfor mer aggregerte enn regnskapsdata innsamlet fra BSL/NBLF.

Økonomisk modell av konsekvenser av fall i omsetning

For å vurdere konsekvensene av ny pengespillforskrift for bingohallene, har vi utviklet en økonomisk modell. Modellen tar utgangspunkt i innsamlet regnskapsdata og simulerer 100 bingomarkeder på bakgrunn av data. I hver av disse markedene innfører vi den foreslåtte nye forskriften og undersøker hvilken effekt den vil ha for bingohallene i vår modell. Effekten av forskriften i et område vil avhenge av hvor mange bingohaller som er i område. Vi deler deler bingohallene opp i ulike regionale markeder basert på om det er en eller flere bingohaller som dekker samme regionale område. Vi identifiserer regionale markeder ved å se til hvilken kommune bingohallen er en del av. Er det flere bingohaller i samme kommune inngår de i det samme regionale marked. I vår analyse oppdeler vi markedene i stort, mellomstort og lite marked basert på antall bingohaller i hver kommune. Små markeder har 1 til 3 haller, mellomstore markeder har 4 til 9 haller og store markeder har 10 eller flere haller.

I vårt hovedscenario antar vi at:

* 30-sekundersregelen gir omsetningsfall på 15 prosent for hver bingohall
* Regel om registrerte spill gir omsetningsfall på 12,5 prosent for hver bingohall
* Tapsgrense gir omsetningsfall på 10 prosent for hver bingohall

Totalt antar vi derfor at forskriftsendringene fører til at omsetningen faller med 37,5 prosent. I modellen beregner vi prosentvis endring sekvensielt. Denne beregningsmetoden betyr at det samlede fallet svarer til en nedgang på 33 prosent fra dagens omsetning. Da det er usikkert hvor stor effekt forskriftsendringen faktisk får på omsetningen beregner vi et minimums- og maksimumsscenario (se kapittel 1.3.1). I minimumsscenarioet legger vi til grunn et samlet omsetningsfall på 20 prosent, mens vi legger til grunn et omsetningsfall på 65 prosent i maksimumsscenarioet.

I beregningene antar vi at alle bingohallene har den samme fordelingen mellom faste og variable kostnader. Vi legger til grunn at 40 prosent av kostnadene er faste, mens 60 prosent av kostnadene varierer med omsetningen[[3]](#footnote-4). Vi har beregnet andelen av faste kostnader på bakgrunn av historiske regnskapsdata fra bingoentreprenørene. Det er derfor sannsynlig at denne fordelingen av faste og variable kostnader varierer noe på tvers av bingohaller.

I vår modell beregner vi hvordan fall i omsetning vil påvirke bingohallenes økonomi. Det helt sentrale i modellen er at vi tar høyde for at fall i omsetning i bingobransjen trolig vil føre til at det ikke lengere er bærekraftig å fortsette med driften for et visst antall bingohaller, som derfor blir nedlagt. I modellen har vi derfor lagt inn en antakelse om at gjenværende bingohaller i hvert regionale marked skal ha samme driftsmarginer i gjennomsnitt som de hadde før innføringen av den nye forskriften. Det betyr i praksis at den bingohallen med dårligst driftsresultat må nedlegges. Dersom den gjennomsnittlige driftsmarginen fortsatt er lavere enn dagens vil enda en bingohall bli nedlagt. Denne prosessen fortsetter til den gjennomsnittlige driftsmarginen på hvert regionale marked er på dagens nivå.

Siden etterspørselen ikke forsvinner når en hall legger ned, er det rimelig å anta at en andel av denne hallens omsetning vil overføres til andre haller i samme regionale marked. I vårt hovedscenario antar vi at 50 prosent av omsetningen til haller som blir nedlagt overføres til haller i det samme markedet.

Etter beregningen av nedleggelser har blitt gjort for alle de simulerte markedene, tar vi gjennomsnittet av omsetningsfallet og antallet nedleggelser for hver av simuleringene (se Figur 1). Det er gjennomsnittet av simuleringene som er vårt beste estimat på konsekvensene av forskriftsendringen. Gjennom modellen kan vi utregne hvordan totale bidrag til samfunnsnyttige formål potensielt påvirkes av endringene i forskriften.

Figur 1: Antall nedleggelser i ulike simuleringer av modellen

|  |
| --- |
|  |

Kilde: Beregninger av Oslo Economics basert på regnskapsdata for bingohallene. Note: Dette er et eksempel på ulike utfall av modellen. Den horisontale aksen viser intervaller for antall konkurser, mens den vertikale aksen viser antall simuleringer som falt innenfor dette intervallet.

## Resultater

Resultatene fra vår modell viser at forskriftsendringen i gjennomsnitt vil føre til fall i den samlede omsetningen med om lag 40 prosent fra 3,8 milliarder til 2,2 milliarder (se Tabell 1). I vår modell har vi lagt inn en forutsetning om at omsetningen faller med 33 prosent som direkte effekt av forskriftsendringene (se kapittel 1.2). Forskjellen mellom de to prosentsatsene skyldes at en del omsetning forsvinner helt, fordi noen bingohaller blir nedlagt på grunn av for dårlig driftsresultat. Halvdelen av deres omsetning overføres til andre bingohaller i samme regionale marked. Derfor betyr nedleggelser ikke totalt bortfall av omsetning fra den enkelte bingohallen – med mindre bingohallen er den eneste i det regionale marked den tilhører.

Tabell 1: Resultater fra modellberegninger inkl. sensitivitetsberegninger

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Antall bingohaller | Brutto omsetning (millioner kroner) | Til lagene (millioner kroner) |
| **Resultat fra modellberegning** | | | |
| Før regulering | 227 | 3 580 | 181 |
| Etter regulering | 196 | 2 150 | 109 |
| Forventet fall | 31 (*14 %*) | 1 430 (*40 %*) | 72 (*40 %*) |
| **Sensitivitetsberegninger** (Se kapittel 1.4 for beskrivelse av sensitivitetsanalyse) | | | |
| Etter regulering ved lavt omsetningsfall (20 %) | 221 | 2 900 | 146 |
| Etter regulering ved høyt omsetningsfall (65 %) | 153 | 1 146 | 58 |

Kilde: Beregninger av Oslo Economics på bakgrunn av regnskapstall for bingohaller i Norge og data fra proff.no

Omsetningsfallet i bingobransjen betyr at om lag 31 bingohaller må nedlegges etter forskriftsendringen. Det svarer til 14 prosent av det samlede bingomarked (se Tabell 1). Dersom 31 bingohaller må nedlegges betyr det samtidig at en rekke samfunnsnyttige formål mister inntekter de ellers ville ha mottatt fra bingobransjen. For noen samfunnsnyttige formål vil inntektene fra bingo falle, mens for andre samfunnsnyttige formål vil inntekten trolig bortfalle helt dersom noen bingohaller nedlegges. Resultatene fra vår modell viser at lagene vil miste om lag 72 millioner kroner som følge av endret regulering (se Tabell 1).

Resultatene viser også at reguleringen i størst grad vil ramme store og mellomstore markeder. I store markeder er det 51 prosent av bingohallene som nedlegges, 39 prosent av bingohallene nedlegges i mellomstore markeder og 10 prosent nedlegges i små markeder (se Figur 2). Hovedgrunnen til det er at hallene i små markeder har bedre driftsmargin enn hallene i store markeder. Nærmere bestemt finner vi at driftsmarginen i gjennomsnitt er 3,3 prosent for haller som er alene i sine markeder, sammenlignet med 2,4 prosent for øvrige haller.

Figur 2: Gjennomsnittlig antall nedleggelser, fordelt på markeder

|  |
| --- |
|  |

Kilde: Beregninger av Oslo Economics på bakgrunn av regnskapstall for bingohaller i Norge og data fra proff.no

## Sensitivitetsberegninger

Det er en viss usikkerhet knyttet til forutsetningene i modellen. Vi gjør derfor en sensitivitetsanalyse av resultatene får å vise effekten av endrete forutsetninger. Vi ser spesifikt på å endre:

* virkninger av regulering på omsetning
* andel som går tilbake til andre tilbydere ved konkurs
* terskel for nedleggelser

For å teste effekten av endrede forutsetninger analyserer vi hva som skjer med antallet av nedleggelser dersom omsetningsfallet blir lavere eller høyere enn antatt. I minimumsscenarioet antar vi at forskriftsendringene har vesentlig lavere effekt på omsetning enn antatt i standardscenarioet. 20 prosent i alt. Motsatt antar vi større effekt på omsetning i maksimumsscenarioet, 65 prosent i alt. Som for standardscenarioet beregnes fall i omsetning sekvensielt. I tillegg legger vi inn diversjonsrate på 100 prosent og tilladt endring i gjennomsnittlig driftsmargin på 0 % i minimumsscenarioet. I maksimumsscenarioet legger vi til grunn en diversjonsrate på 0 % og tillater en redusert gjennomsnittlig driftsmargin på -25 prosent i de tilbakeværende bingohallene i hvert regionale marked (se antakelser i Tabell 2.

Resultatene fra sensitivitetsberegningene fremgår av Tabell 2. Dersom vi antar minimumsscenarioet vil det bare være 6 bingohaller som nedlegges og det totale omsetningsfallet vil bli om lag 20 prosent. Hvis det derimot er maksimumsscenarioet som gjelder vil 74 bingohaller bli nedlagt som følge av forskriftsendringen, og man vil få et omsetningsfall på om lag 70 prosent. I minimumsscenariet vil den samlede utbetalingen til samfunnsnyttige formål reduseres med 35 millioner (19 prosent) og i maksimumsscenarioet vil den reduseres med 123 millioner (68 prosent). Som for hovedscenarioet gjelder det at det beregnede omsetningsfallet er høyere enn den antatte direkte effekten av forskriftsendringen. Som beskrevet over skyldes det at vi antar at flere bingohaller nedlegges og derfor er effekten av forskriftsendringen større enn den direkte effekten på omsetning.

Tabell 2: Antakelser og resultater fra sensitivitetsberegninger

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Minimumscenario | Hovedscenario | Maksimumscenario |
| **Antakelser i sensitivitetsberegninger** | | | |
| 30-sekunders regelen | - 10 % | - 15 % | - 25 % |
| Regel om registrerte spill | - 5 % | - 12,5 % | - 20 % |
| Tapsgrense | - 5 % | - 10 % | - 20 % |
| Diversjonsrate | 100 % | 50 % | 0 % |
| Redusert driftsmargin | 0 % | - 10 % | - 25 % |
| **Resultater fra sensitivitetsberegninger** | | | |
| Antall nedleggelser (antall bingohaller tilbake) | 6 (221) | 31 (196) | 74 (153) |
| Omsetningsfall (millioner kroner) | 680 | 1 432 | 2 434 |
| Omsetningsfall (prosent) | 19 % | 40 % | 68 % |
| Redusert utbetaling til samfunnsnyttige formål (millioner kroner) | 35 | 72 | 123 |
| Redusert utbetaling til samfunnsnyttige formål (prosent) | 19 % | 40 % | 68 % |

Kilde: Beregninger av Oslo Economics på bakgrunn av regnskapstall for bingohaller i Norge og data fra proff.no

For å illustrere betydningen av hver forutsetning, illustrerer vi i Figur 3 de isolerte effektene av å endre hhv. forutsetningen om forventet omsetningsfall, diversjonsrate og konkursterskel. Våre sensitivitetsberegninger viser at den klart største effekten på resultatet kommer fra forutsetningen om forventet omsetningsfall. Antakelsene om diversjonsrate og terskel for nedleggelse har mindre betydning for det samlede resultatet.

Figur 3: Sensitiviteten i antall nedleggelser, avhengig av type sensitivitet

|  |
| --- |
|  |

Kilde: Beregninger av Oslo Economics på bakgrunn av regnskapstall for bingohaller i Norge og data fra proff.no

## Konklusjon

På bakgrunn av regnskapsdata for bingohaller og bingoentreprenører, har vi utarbeidet en økonomisk modell som beregner konsekvensene av omsetningsfall i bingobransjen som følge av de foreslåtte forskriftsendringene. Våre modellberegninger viser at konsekvensen av å innføre den foreslåtte reguleringen kan bety fall i omsetningen for bingobransjen på om lag 1,4 milliarder kroner. Det betyr et vesentlig bortfall av inntekter for flere samfunnsnyttige formål. Helt spesifikt betyr det at formålene knyttet til 31 bingohaller risikerer å miste hele inntekten fra bingohallene. I alt kan forskriftsendringen bety at det årlig utbetales om lag 72 millioner kroner mindre til samfunnsnyttige formål, dels som følge av at bingohaller legges ned og dels som følge av at bingohaller får lavere omsetning. Vi har også utarbeidet minimums- og maksimumsscenarier for konsekvensene av endringene. I minimumsscenarioet anslår vi at 6 haller vil legge ned og at det vil utbetales om lag 35 millioner mindre til samfunnsnyttige formål. I maksimumsscenarioet anslår vi at 74 haller vil legge ned og at det vil utbetales 123 millioner mindre til samfunnsnyttige formål.

1. Forslag til ny forskrift om pengespill og forslag til endringer i enkelte andre forskrifter, Regjeringen (2022). [↑](#footnote-ref-2)
2. Forslag til ny forskrift om pengespill og forslag til endringer i enkelte andre forskrifter, Regjeringen (2022). [↑](#footnote-ref-3)
3. Beregningene er foretatt på bakgrunn av en fixed effects modell på data fra 2008 til 2020. [↑](#footnote-ref-4)