

**Dokumenttype** NOU 1990:4 **Dokumentdato** 1989-11-27

**Tittel** Utviklingen på lotterimarkedet 1984-88

**Utvalgsleder** Jensen, Svein-Erik

**Utgiver** Finans- og tolldepartementet

**Oppnevnt** 1988-07-27 **Sider** 62

**Kapittel** 2 - Sammendrag  
1

Arbeidsgruppen for å utrede utviklingen på lotterimarkedet ble nedsatt i regjeringskonferanse 27.7.88. Bakgrunnen var bl.a framsatte påstander fra frivillige organisasjoner om at utvidelse av Pengelotteriet (Flax) i april 1988 hadde påført private lotterier inntektstap.

Arbeidsgruppen ble i mandatet bl.a gitt i oppgave å:

- kartlegge totalstøtten i vid forstand som bevilges til frivillige organisasjoner over offentlige budsjetter
- kartlegge utviklingen på spille- og lotterimarkedet de siste år og i den forbindelse om innføring av nye statlige spill har medført inntektssvikt for de private lotterier samlet
- vurdere hvordan samordning og samarbeid bedre kan tilrettelegges på lotterimarkedet

Arbeidsgruppen fremmet 19.10.88 en delinnstilling hvor det ble foreslått å oppheve forbudet mot å nytte aksjer og andeler i aksjefond som gevinster i private lotterier.

Arbeidsgruppen har videre i henhold til mandatet i samarbeid med berørte departementer utredet de samlede overføringer til frivillige organisasjoner over offentlige budsjetter. I tillegg er det gjennomført en undersøkelse om omsetning, kostnader og inntekt (regnskapstall) i private lotterier i tidsrommet 1984-1988. Spørreskjema ble tilstilet 94 landsomfattende lotterier, som skulle være dekkende for denne gruppen 59 besvarelser foreligger. Arbeidsgruppen mener dette gir et rimelig representativt bilde.

## **Kapittel 2 - Sammendrag**

2

I kap 4 gis det en oversikt over totalstøtten til frivillige organisasjoner over offentlige budsjetter. Arbeidsgruppen har foretatt en oppdatering av Korvaldutvalgets materiale fra 1985, jf. NOU 1988:17. Arbeidsgruppen kan peke på følgende hovedendringer for perioden 1985-89:

- De statlige overføringer over stats- og trygdebudsjettet til frivillige organisasjoner har i perioden 1985-89 hatt en reell økning på over 40 pst eller 794,5 mill kr.
- Andelen av totalstøtten fordelt på de tre støtteformene grunnstøtte (19 pst.), prosjektstøtte (37 pst.) og institusjonstøtte (44 pst.) er lite endret i 1989 sammenlignet med Korvaldutvalgets anslåtte fordeling i 1985.
- Grunnstøtten har likevel isolert sett hatt størst reell vekst fra 1985 til 1989 ( 177 mill kr eller 50.6 pst.).
- Antall organisasjoner har i samme periode økt fra 689 til 726, eller 5 pst. (innhentet anslag). Realveksten i grunnstøtteoverføringene pr organisasjon i gjennomsnitt blir dermed ca 42 pst. Anslaget er beheftet med noe usikkerhet, jf omtale s 15.

---

## Kapittel 2 - Sammendrag

## 3

- I kap 5 gis det en oversikt over utviklingen på lotterimarkedet i 1984-1988 basert på tall fra lotteriundersøkelsen, som bl.a viser at:
- Antallet private lotterier har i perioden 1984-88 økt fra 32 til 51. Tillatt lotteriramme, dvs den maksimale rammen lotteriet har tillatelse til å selge for, har i gjennomsnitt pr lotteri økt med 140.1 pst i perioden og 108.6 pst i 1987-88.
  - Private lotterier har i perioden 1984-88 hatt en vekst på 143.2 pst målt i volum eller 55.6 pst i gjennomsnitt pr lotteri. Veksten i 1987-88 utgjør 48.7 pst samlet i volum eller 30.9 pst i gjennomsnitt pr lotteri.
  - Omsetningsøkningen i 1988 er i all hovedsak kanalisert til gruppen "større lotterier" som øker med over 60 pst i forhold til 1987. "Større lotterier" er her definert som lotterier med en bruttoomsetning på over 5 mill kr pr år.
  - De statlig kontrollerte spill har samlet en omsetningsøkning for perioden 1984-88 på 72 pst og 14.7 pst i for 1987-1988.
  - I perioden er det innført 2 nye statlig kontrollerte spill, Tallspillet Lotto i 1986 og utvidelsen av Pengelotteriet (Flax) i 1988.
  - I absolutte tall er omsetningsøkningen for de private lotterier 230 mill kr., mens økningen for de statlig kontrollerte spill er 2400 mill kr.
  - De private lotteriers samlede kostnader har i perioden 1984-88 økt sterkere enn bruttoomsetningen i prosent. Kostnadsøkningen er sterkest i 1988. Dette gjelder imidlertid bare gruppen større lotterier som har en gjennomsnittlig kostnadsøkning pr lotteri i 1987-88 på 89.5 eller 125.8 pst for kostnader eksklusive gevinstkostnader.
  - Kostnadsandelen, eksklusive gevinstkostnader var i 1988 48.7 pst for de private lotterier samlet og 13.5 pst for Lotto, Pengelotteriet og fotballtipping samlet. Disse kostnadsandelene kan imidlertid ikke uten videre sammenlignes. Dette skyldes bl.a at flere av de statlig kontrollerte spill er alene om spilleformen og at de har en markedsføringseffekt gjennom omtale i TV/radio og massemedia forøvrig.
  - Tallmateriale viser for private lotterier en nedgang i nettoinntekt i gjennomsnitt pr lotteri for 1986 på 12.9 pst og 1988 på 14.7 pst.
  - Private lotterier har i perioden (1987) fått anledning til å holde forhåndstrukne lotterier.
- 

## Kapittel 2 - Sammendrag

## 4

- I kap 6 beskrives arbeidsgruppens syn på utviklingen på lotterimarkedet. Arbeidsgruppens flertall (representantene Jensen, Solbraa, Holtung, Vasshus, Nygård) mener:
- Lotteriundersøkelsen viser sterkt omsetningsvekst for private lotterier i perioden 1984-1988. Relativt sett er omsetningsveksten betydelig sterkere for de private lotterier samlet enn for statlig kontrollerte pengespill i samme periode.
  - Omsetningsveksten for private lotterier samlet er sterkest i 1988, som framstår som lotterisalgåret framfor noe. Det er ikke dokumentert at utvidelsen av Pengelotteriet i april 1988 (Flax) har skapt salgssvikt for de private lotterier samlet sett. Den sterke omsetningsutviklingen for private lotterier samlet i 1988 viser at staten ikke har slått

bunnen ut av det private lotterimarked ved utvidelsen av Penge­lotteriet (Flax).

- Hovedproblemene på lotterimarkedet i 1988 har vært:
    - en sterk økning i kostnadene for de private lotterier samlet, herunder spesielt markedsføringskostnadene. Dette gjelder gruppen "større lotterier" med en kostnadsøkning på 89,5 pst i gjennomsnitt pr lotteri.
    - samordningsproblemer på lotterimarkedet ved igangsettelse av nye lotterier.
- Det er i første rekke i forhold til disse to problemer at tiltak bør settes inn.
- Ansvaret for kostnadsveksten i 1988 og således lotterienes interne økonomistyring, risikovurderinger og de markedsmessige strategiske disposisjoner ligger hos lotteriorganisasjonene og kan således ikke belastes staten.
  - Den sterke kostnadsutviklingen har medført at en ikke har fått en inntektsutvikling i tråd med omsetningsutviklingen, - som en kunne forvente. Den observerte gjennomsnittlige inntektsnedgang for private lotterier samlet i 1988 er imidlertid ikke entydig. Forutsetningen for at reduksjonen i nettoinntekter for lotterimarkedet som helhet for 1987-88 kan forklares ut fra inntektssvikt for det enkelte lotteri, er at de samme lotterier går igjen i begge år. Dette er imidlertid ikke fullt ut tilfelle. Det viser seg at kjernen av lotteriene, dvs lotterier som har pågått hvert enkelt år i perioden 1984-1988, samlet har en positiv inntektsutvikling i alle år. Dette gjelder også lotterier som har deltatt i både 1987 og 1988, men ikke nødvendigvis tidligere i perioden. Alt i alt vitner dette om en sterkere konkurranse mellom de private lotterier i 1988 der de etablerte lotterier har kommet best ut.
  - Den observerte nedgang i bruttoomsetning og nettoinntekt målt i gjennomsnitt pr lotteri for 1985-1986 er ikke reell, fordi rammen for lotteritillatelse i 1986 i gjennomsnitt pr lotteri også var omtrent tilsvarende lavere. Tallene for omsetning og inntekt i 1985 og 1986 isolert sett er således ikke sammenlignbare. Nettoinntektens andel av bruttoomsetning i gjennomsnitt pr lotteri er imidlertid tilnærmet lik i 1986 sammenlignet med 1985 (ca 41 pst.). Dette viser at det i 1986 ikke er tale om noen samlet inntektssvikt for private lotterier målt i gjennomsnitt pr lotteri og at det ikke er dokumentert at innføring av Tallspillet Lotto samme år har hatt negativ innvirkning på det private lotterimarked samlet sett.

Arbeidsgruppens mindretall (representantene Grønseth, Stålesen, Albrektsen) mener:

- Undersøkelsen viser størst volumvekstøkning på de statlige lotterier. Volumveksten i perioden 1984-1988 utgjør 2,4 milliarder kroner. Det er Lotto innført i 1986 og Flax som utgjør størstedelen av økningen. Begge disse spillene er såkalte "sjansespill" og har med sin sterke volumvekstøkning ført til en betydelig forsterket konkurransesituasjon for de frivillige organisasjoners tradisjonelle lotterimarked.
- Det kan dokumenteres en nedgang i nettoinntekt for organisasjonslotteriene i 1986 og 1988. Disse periodene er sammenfallende med innføringen av Lotto og Flax. I 1986 hadde organisasjonslotteriene en nedgang på 12,9 pst i nettoinntekt. I 1988 gikk de tilsvarende ned med 14,7 pst. Dette tilskrives den betydelig økte konkurranse fra de statlige pengespill Lotto og Flax som ble innført samme år som nedgangen skjedde.
- Rammebetingelsene for de frivillige organisasjoners lotterier må legges bedre til rette slik at kostnadene kan reduseres og inntektene økes.
- For å hevde seg i konkurransen i forhold til de statlige pengespill, legger organisasjonene ned stadig større ressurser både menneskelig og økonomisk i sine lotterier. Medlemmene benyttes i økende grad til loddsalg og en stadig større andel av organisasjonenes driftskapital investeres i lotteridriften. Dette er en uheldig utvikling som må snus.
- Lotterimarkedet må stabiliseres. De frivillige organisasjoner hadde inntil 1986 et relativt stabilt og rolig lotterimarked å forholde seg

til. Lotteriinntektene var ryggraden i mange organisasjoners økonomi, og organisasjonene kunne stole på at disse inntektene kom inn år etter år uten de store svingningene.

- Utviklingen fra 1987 til 1988 viser mangel på samordning mellom de frivillige organisasjoners lotterier og Statens pengespill. Ansvaret for dette ligger både på organisasjonene og myndighetene.

## Kapittel 2 - Sammendrag

5

I kap 7 framgår de tiltak som arbeidsgruppen har vurdert:

Arbeidsgruppen foreslår følgende tiltak:

- Norsk Tipping A/S som en av flere mulige operatører for private lotterier. Den videre oppfølging må overlates til den enkelte lotteriorganisasjon og tippeselskapet.
- Dagens organisering av ansvaret for spill og lotterier underlagt 4 forskjellige departementer bør vurderes.
- Arbeidsgruppen er gjort kjent med at spørsmålet om opprettelse av et eget statlig lotteriorgan utenfor departementet er under utredning av Justisdepartementet. Arbeidsgruppen mener at en i første omgang bør undersøke om et slikt organ vil kunne fungere som et kontaktorgan mellom de frivillige lotterier og myndighetene.

Arbeidsgruppens flertall (representantene Jensen, Solbraa, Holtung, Vasshus, Nygård) mener en økning av lotterirammene pr lotteri fra 50 til 60 mill kr., samt spørsmålet om kontinuerlige lotterier, må utredes nærmere og forelegges frivillige organisasjoner på høring.

Flertallet mener forøvrig at utviklingen på lotterimarkedet og den sterke økningen i statens bevilgninger til organisasjonene ikke tilsier behov for "kompensasjonsordninger".

Arbeidsgruppens flertall kan ikke støtte forslaget om innføring av pengepremier i private lotterier.

Et mindretall i arbeidsgruppen (representantene Albrektsen og Grønseth foreslår følgende :

- Staten kompenserer organisasjonene med 30 mill kr i tapte inntekter, som tilsvarer organisasjonenes tap i 1986 og 1988.
- Organisasjonsstøtten til funksjonshemmedes organisasjoner økes med 13 mill kr fra og med budsjettåret 1990.
- Frivillige organisasjoner får til fordeling til organisasjonsstøtte 1/3 av overskuddet av Pengegullet (inkludert Flax).
- Opprettelse av et eget lotteristyre med representanter fra myndighetene og de frivillige organisasjoner utredes.
- Opprettelse omgående av et kontaktutvalg for statens pengespill og de frivillige organisasjoners lotterier.
- De frivillige organisasjoners lotterier skal ikke ha dårligere rammebetingelser enn statens lotterier.
  - a) Albrektsen: Pengepremier utredes snarest mulig.
  - b) Grønseth : De frivillige organisasjoners lotterier må omgående få anledning til å ha pengepremier.
- Omsetningstaket for de frivillige organisasjoners lotterier økes til 60 mill kr i 1990 og justeres deretter i tråd med konsumprisindeksen.
- De frivillige organisasjoner gis anledning til kontinuerlige lotterier med 12 måneders lotteriperiode.
- De statlige spill må fastholde dagens rammer. En økning av rammene krever behandling i det planlagte lotteristyret/ lotteriutvalget.

Et annet mindretall (representanten Stålesen) foreslår:

- at det i statlig regi etableres et offentlig kompetent forvaltningsorgan

som skal administrere all lovgivning m/tilhørende forskrifter både for private lotterier og statlige spill

- at staten kompenserer private lotterier for tap som kan sannsynliggjøres inntil en ramme på 30 mill kr.
  - at hensiktsmessigheten av å opprettholde forbudet om pengepremier i private lotterier vurderes i lys av at bl.a aksjer og andeler i aksjefond nå er tillatt som premier.
-