

Sak 4: Drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS

I tråd med pengespilloven skal Norsk Tipping avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser, samtidig som det gjennom rasjonell drift skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet kan gå til samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur. Norsk Tipping er et 100 prosent statlig eid særlovselskap, og eierskapet forvaltes av Kulturdepartementet. Hovedmålet med eierskapet er å sikre sektorpolitisk måloppnåelse ved at selskapet skal kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et ansvarlig og moderat tilbud som ikke skaper samfunnsproblemer, samt at selskapet skal generere overskudd til samfunnsnyttige formål. Norsk Tipping skal ha effektiv drift.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Norsk Tipping har tilfredsstillende økonomisk drift og om selskapet er fulgt opp i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. I tillegg er Norsk Tippings bidrag til å nå målene med lotteri- og pengespillpolitikken gjennomgått i korte trekk. Undersøkelsen omfatter perioden 2008–2013. Undersøkelsen er basert på regnskapsdata, dokumentgjennomgang og intervjuer.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Lov om pengespill (pengespilloven) av 28. august 1992
- Forskrift av 11. desember 1992 til pengespilloven om vedtekter for Norsk Tipping AS
- Innst. 392 S (2010–2011) *Innstilling frå næringskomiteen om aktivt eierskap*, jf. Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*
- Innst. 14 S (2012–2013) jf. Prop. 1 S (2012–2013) for Kulturdepartementet
- Reglement for økonomistyring i staten § 10

Rapporten ble forelagt Kulturdepartementet ved brev av 11. juni 2014. Departementet har i brev av 19. august 2014 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet. Det er tatt hensyn til behovet for skjerming av forretningssensitiv informasjon.

1 Hovedfunn

- Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås.
- Norsk Tipping har ikke tilstrekkelig informasjon til å følge opp om selskapet har effektiv drift.
- Kulturdepartementet har ikke etablert god målstyring av Norsk Tipping.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås

Hovedmålet med statens lotteri- og pengespillpolitikk er å sikre at lotteri og pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative sosiale konsekvenser.

Norsk Tipping har stor oppmerksomhet rettet mot ansvarlig spill og forebygging av negative sosiale konsekvenser. For å øke ansvarligheten ved selskapets spill har Norsk

Tipping innført 18 års grense, obligatorisk identifisering av alle spillere samt registrering av alt spill. Videre er det innført opplæring av kommisjonærer og lokaleinnehavere, beløpsgrenser for enkelte spill, risikovurdering av alle spill og ansvarlighetsverktøy. Selskapet er sertifisert etter internasjonale standarder for ansvarlig spill. Norsk Tippings spill står for 67 prosent av bruttoomsetningen i det regulerte lotteri- og pengespillmarkedet.

Det er Riksrevisjonens oppfatning at Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås.

2.2 Norsk Tipping har ikke tilstrekkelig informasjon til å følge opp om selskapet har effektiv drift

Norsk Tipping skal ha effektiv drift slik at mest mulig av overskuddet kan gå til samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur.

I 2013 hadde Norsk Tipping en omsetning fratrukket premier på 6,4 mrd. kroner, og et resultat på 3,9 mrd. kroner. Selskapets resultat har økt med 20 prosent fra 2008 til 2013. Til tross for oppmerksomhet på effektiv drift blant annet knyttet til ulike interne prosjekter og økonomistyring har selskapets lønnsomhet (driftsmargin⁵) blitt redusert fra 2008 til 2013. Dette medfører at kostnadsandelen av nettoinntektene (kostnadsprosenten⁶) har økt i perioden. Redusert driftsmargin og økt kostnadsprosent indikerer i likhet med beregningene av produktivitet⁷ og effektivitet⁸ at Norsk Tipping har redusert sin effektivitet i undersøkelsesperioden. Konsekvensen av redusert lønnsomhet og økt kostnadsandel er en reduksjon i andelen av Norsk Tippings inntekter som går til formålene, til tross for at utbetalingene har økt i størrelse over tid. Gjennomførte benchmarkingsundersøkelser indikerer at selskapet kan ha et effektiviseringspotensial sammenlignet med tilsvarende selskaper i blant annet Finland og Danmark. Etter Riksrevisjonens vurdering indikerer undersøkelsen samlet sett at Norsk Tipping har et effektiviseringspotensial.

Norsk Tipping benytter kostnadsprosent som et overordnet mål på effektiv drift. Etter Riksrevisjonens vurdering er kostnadsprosent alene ikke et godt mål på effektiv drift. Det sektorpolitiske målet om ansvarlig spill er et grunnleggende premiss for Norsk Tipping. Ansvarlighetshensynet påvirker selskapets økonomi og gir økte kostnader. I sine kommentarer til undersøkelsen påpeker Kulturdepartementet at utviklingen i kostnadsprosenten må sees i sammenheng med utviklingen i selskapets kompleksitet ved lansering av nye produkter og tjenester samt endringer i ytre betingelser gjennom økt konkurranse fra ikke-regulerte aktører. Videre oppgir departementet at fastsettelse av kostnads mål kan være utfordrende fordi det kan påvirke selskapets sosialpolitiske måloppnåelse. Riksrevisjonens undersøkelse viser at Norsk Tipping har begrenset kunnskap om kostnadene knyttet til ansvarlig spill. Selskapet har ikke utarbeidet beregninger for kostnadene knyttet til dette i undersøkelsesperioden. Etter Riksrevisjonens vurdering vil systematisk beregning av økonomiske konsekvenser knyttet til ansvarlig spill kunne gi selskapet et grunnlag for å følge opp om den underliggende driften er effektiv uten at dette behøver å få utilsiktede konsekvenser for selskapets sosialpolitiske måloppnåelse.

2.3 Kulturdepartementet har ikke etablert god målstyring av Norsk Tipping

Kulturdepartementet skal utøve sitt eierskap i samsvar med de overordnede eierstyringsprinsippene, og styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses selskapets

5) Driftsmargin = (driftsresultat / netto driftsinntekter) * 100

6) Kostnadsprosent = (netto driftskostnader / netto driftsinntekter) * 100

7) Produktivitet = nettoinntekter / nettokostnader

8) Effektivitet = driftsresultat / nettokostnader

egenart, risiko og vesentlighet. Eier skal blant annet sette mål for selskapet og følge opp at målene nås.

Kulturdepartementet har ikke satt mål for selskapet utover det vedtektsfestede formålet om å tilby pengespill i ansvarlige former og samtidig ha rasjonell drift med sikte på at mest mulig av overskuddet skal gå til samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur. Det overordnede målet om effektiv drift er ikke ytterligere konkretisert. Etter Riksrevisjonens mening vanskeliggjør fravær av klare mål for effektiv drift departementets oppfølging av Norsk Tipping på dette området. Det er departementets oppgave å sørge for at det blir utarbeidet mål som bidrar til at styringen av selskapet på en god måte balanserer hensynet til effektiv drift opp mot det overordnede hensynet til ansvarlig spill.

Fra regnskapsåret 2012 innførte Kulturdepartementet et krav om årlig rapportering på effektiv drift. Det er ikke satt krav til ønsket utvikling eller effektiv drift. Selskapet har rapportert på kostnadsprosent, overskudd til formålene og utviklingen på sentrale kostnadsposter. Etter Riksrevisjonens vurdering sier rapporteringen til departementet i begrenset grad noe om hvorvidt selskapet har hatt effektiv drift. Videre er kostnader til oppnåelse av det sektorpolitiske målet om ansvarlig spill ikke beregnet, og inngår derfor heller ikke i rapporteringen. Fravær av kostnadsberegninger knyttet til ansvarlig spill vanskeliggjør etter Riksrevisjonens vurdering departementets oppfølging av hvorvidt selskapet har hatt effektiv drift. Departementet har ikke gjort egne evalueringer av hvorvidt selskapet har hatt effektiv drift i undersøkelsesperioden, og har heller ikke fått gjennomført benchmarking, verdivurderinger eller andre eksterne vurderinger av selskapet i undersøkelsesperioden. Samlet sett er det Riksrevisjonens vurdering at departementets oppfølging av effektiv drift har vært mangelfull, og at det ikke har vært tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om selskapet har effektiv drift.

Norsk Tipping og Kulturdepartementet er uenige om hvorvidt departementet som eier har satt et resultatmål for selskapet. Norsk Tipping oppfatter måltallet på 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippenøkkelen som et resultatmål fra eier. Departementet oppgir imidlertid at dette ikke er et styringsmål for Norsk Tipping, men en forventning om størrelsen på overskuddet til fordeling over tippenøkkelen. Etter Riksrevisjonens vurdering viser dette at departementets styring av selskapet har vært utydelig. Etter Riksrevisjonen mening ville klare mål knyttet til effektiv drift medført at det ikke ville vært uklarhet om hvorvidt det eksisterer et resultatmål for selskapet.

Til tross for forbedringer i Kulturdepartementets eierstyring gjennom formalisering og skriftliggjøring av rutinene for eierskapsutøvelsen, er det Riksrevisjonens vurdering at departementet ikke har ivarettatt sitt ansvar for å etablere en god målstyring av Norsk Tipping, noe som også har medført dels utydelige styringssignaler. Da det ikke fastsettes avkastningsmål for Norsk Tipping, blir krav til og oppfølging av effektiv drift særlig viktig.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet:

- etablerer en tydelig målstyring av Norsk Tipping ved at det settes klare mål og krav til effektiv drift, samt at selskapets måloppnåelse på dette området følges opp.
- sørger for at det utarbeides beregninger av kostnader knyttet til ansvarlig spill og sektorpolitisk måloppnåelse, slik at det blir mulig å følge opp hvorvidt selskapet har

effektiv drift. Dette vil kunne bidra til at målene om ansvarlighet og effektiv drift ikke kommer i konflikt.

- videreutvikler kravene til rapportering på effektiv drift, slik at rapporteringen gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om selskapet har effektiv drift.

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at Norsk Tipping er statens viktigste verktøy for å sikre en ansvarlig spillpolitikk. Gjennom styringen av Norsk Tipping legges det vekt på at ansvarlighet er Norsk Tippings viktigste oppgave.

Når det gjelder mål for effektiv drift vil statsråden vurdere hvordan slike mål kan gjøres mer tydelige etter at Norsk Tipping har avgitt sin rapport om effektiv drift i generalforsamlingen i 2015. Med bakgrunn i en ekstern evaluering har Kulturdepartementet gjennomført enkelte endringer i rapporteringsparameterne våren 2014. Den nye rapporteringen vil gi et bedre grunnlag for å sette mål for effektiv drift. Eventuelle nye mål vil følges opp gjennom den etablerte eierstyringsdialogen.

Statsråden oppgir at den største effekten av Norsk Tippings ansvarlighetsrammer er at selskapet får lavere inntekter og et lavere resultat enn selskapet ville hatt uten disse rammene. En beregning av hvilke inntekter Norsk Tipping potensielt kunne hatt vil være en hypotetisk beregning som vil si svært lite om hvorvidt selskapet har effektiv drift. Statsråden mener det ikke vil være formålstjenlig å beregne dette som en del av oppfølgingen av om selskapet har effektiv drift.

Når det gjelder beregninger av kostnadene knyttet til ansvarlig spill og sektorpolitisk måloppnåelse, oppgir statsråden at for å ha et attraktivt spilltilbud tilbyr Norsk Tipping spill med høyere kostnader og gevinstandeler enn tidligere. Konsekvensen av dette er at spillene gir mindre avkastning og dermed mindre overskudd til gode formål. Dette er imidlertid i tråd med Norsk Tippings hovedoppgave om å kanalisere spillere til sine ansvarlige tilbud og forebygge problematisk spillatferd. I tillegg har Norsk Tipping kostnader ved at de gjennomfører konkrete ansvarlighetstiltak som for eksempel registrering av spillere. Statsråden vil i samarbeid med Norsk Tipping se på om det er mulig å gjøre beregninger av kostnadene ved disse tiltakene, slik at dette i fremtiden kan inngå i vurderingen av om selskapet har effektiv drift.

Statsråden oppgir at Kulturdepartementet er i gang med å videreutvikle kravene til rapportering på effektiv drift. Som en konsekvens av den eksterne evalueringen vinteren 2014 har departementet bedt Norsk Tipping, i den årlige rapporteringen, om å opplyse om hvilke effektiviseringstiltak som er innført og effekten av disse, hvilke effektiviseringstiltak som er planlagt og kostnader som andel av netto spilleinntekter på produktnivå. Videre har departementet bedt om at det framlegges en tilleggsrapport som inneholder en sammenligning av Norsk Tippings effektivitet med nordiske og europeiske spillselskaper.

5 Riksrevisjons sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Vedlegg 4, til sak 4 om drift, økonomistyring og eier- oppfølging av Norsk Tipping AS

4.1 Riksrevisjonens brev til statsråden
i Kulturdepartementet

4.2 Statsrådens svar

4.3 Rapport fra utvidet kontroll om drift,
økonomistyring og eieroppfølging av
Norsk Tipping AS



Vår sakshetnummer
Kaia Christina Imelrudatten Grønli-Haga
22241089
Vår dato: 23.09.2014
Deres dato: 2014/01430-d
Vår referanse: Deres referanse

Statsråd Thoreilg Widvey
KULTURDEPARTEMENTET
Postboks 8030 DEP
0030 OSLO

Utsatt offentlighet jf. nr. lov § 18(2)

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013

Vedlagt oversendes utkast til saksfremstilling om *Riksrevisjonens undersøkelse av drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS*, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2014–2015).

Saksfremstillingen er basert på en rapport som ble oversendt Kulturdepartementet 11.06.2014, og på departementets svar 19.08.2014.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksfremstillingen til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 8. oktober 2014.

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om svar både per brev og e-post til postmottak@riksrevisjonen.no. Vi ber om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

For riksrevisjonskollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Utsatt offentlighet jf. efl. § 5
andre ledd

Dokument
2014-01431-4

Vnr ref
13 266j

Dato
7.10.2014

Riksrevisjonens undersøkelse av drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 23. september 2014 med oversendelse av utkast til saksframstilling om *Riksrevisjonens undersøkelse av økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS*. I brevet bes jeg om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Norsk Tipping er statens viktigste verktøy for å sikre en ansvarlig spillpolitikk. Jeg merker meg at et av Riksrevisjonens hovedfunn er at Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås. Gjennom styringen av Norsk Tipping legger jeg vekt på at ansvarlighet er Norsk Tippings viktigste oppgave. Jeg vil tilrettelegge for at Norsk Tipping i framtiden fortsatt vil bidra til å oppnå målet om ansvarlig spill.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefalinger, kommenterer jeg disse fortløpende nedenfor:

Etablere tydelig målstyring av Norsk Tipping og følge opp måloppnåelse

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet etablerer en tydelig målstyring av Norsk Tipping ved at det settes klare mål og krav til effektiv drift, samt at selskapets måloppnåelse på dette området følges opp. I sine merknader trekker Riksrevisjonen videre fram at fravær av klare mål for effektiv drift vanskeliggjør departementets oppfølging av Norsk Tipping.

Departementet har fokus på at selskapets mål om ansvarlig spill skal følges opp.

Departementet har etablert et system hvor Lotteritilsynet hvert år utarbeider en rapport om Norsk Tippings arbeid med spillansvarlighet. Rapporten behandles av generalforsamlingen og refereres i Kulturdepartementets budsjettproposisjon. Videre er ansvarlig spill en vesentlig del av den løpende eierstyringsdialogen. I tillegg sørger departementet for at det gjøres nærmere

vurderinger av spørsmål knyttet til ansvarlig spill ved behov. Et eksempel på dette er at departementet har bedt Lotteritilsynet om å gjøre en evaluering av Norsk Tippings nye nettspill (Instaspill) i løpet av høsten 2014. Departementet benytter også andre virkemidler for å sikre at Norsk Tipping oppfyller målet om ansvarlig spill, for eksempel regulering av markedsføring, fastsettelse av spilleregler for enkeltspill og fastsettelse av globale regler for spilleatferd.

Det kan imidlertid være krevende å konkretisere styringsmål i denne sammenhengen. Det overordnede målet er å motvirke problematisk spilleatferd gjennom best mulig kanalisering av spillere til Norsk Tippings tilbud. En tallfesting av dette kan være komplisert, da peagespillmarkedet ikke alene avhenger av Norsk Tipping, men også påvirkes av andre regulerte og uregulerte aktørers handlinger. Enkelte indikatorer på måloppnåelse vises gjennom befolkningsundersøkelser, statistikk fra Hjelpelinjen for spilleavhengige, Norsk Tippings egne statistikker og behandlingsstatistikk fra Helsedirektoratet.

Jeg mener at departementet allerede har på plass gode ordninger for å sikre at Norsk Tipping oppfyller hovedmålet om ansvarlig spill. Med bakgrunn i Riksrevisjonens anbefaling vil jeg likevel se på om det kan være hensiktsmessig å etablere klarere og mer konkrete mål for Norsk Tippings ansvarlighet.

Når det gjelder mål for effektiv drift, vil jeg vurdere hvordan slike mål kan gjøres mer tydelige etter at Norsk Tipping har avgitt sin rapport om effektiv drift i generalforsamlingen i 2015. Med bakgrunn i en ekstern evaluering av Norsk Tippings kostnader og effektiv drift som Kulturdepartementet gjennomførte våren 2014 er rapporteringsparametrene for effektiv drift noe enklere (se omtale på s. 3). Den nye rapporteringen vil gi et bedre grunnlag for å kunne sette mål for dette området.

Selskapets måloppnåelse, både med hensyn til ansvarlig spill og effektiv drift, behandles av Norsk Tippings generalforsamling og er tema for den løpende Eierstyringen gjennom året. Norsk Tipping legger fram en årlig rapport om effektiv drift i forbindelse med generalforsamlingen. Videre diskuteres Norsk Tippings økonomi og organisasjon som fast punkt på de tre kontaktmøtene departementet har med selskapet gjennom året. Departementet har også en løpende dialog med selskapet om ansvarlighet, blant annet i tilknytning til utvikling og godkjenning av nye spill og spillansvarstiltak. Eventuelle nye mål vil følges opp gjennom den etablerte eierstyringsdialogen.

Utarbeide beregninger av kostnader knyttet til ansvarlige spill og sektorpolitisk måloppnåelse

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet sørger for at det utarbeides beregninger av kostnader knyttet til ansvarlig spill og sektorpolitisk måloppnåelse, slik at det blir mulig å følge opp hvorvidt selskapet har effektiv drift. Riksrevisjonen mener at dette vil kunne bidra til at målene om ansvarlighet og effektiv drift ikke kommer i konflikt.

Den største effekten av Norsk Tippings ansvarlighetsrammer er at selskapet får lavere inntekter, og lavere resultat, enn de ville kunne ha uten disse rammene. Blant annet vil tiltak

som tids- og tapsgrenser samt seddelforbud ha en effekt på hvilken inntjening selskapet kan ha. Kostnadene i form av tapte inntekter vil virke inn på selskapets effektivitet, fordi selskapets inntekter kunne vært høyere med færre ansvarlighetsiltak. Selskapet ville dermed tilsynelatende hatt mer effektiv drift. Norsk Tipping skal imidlertid ikke være profittmaksimerende, men ha ansvarlighet som hovedoppgave. En beregning av hvilke ytterligere inntekter Norsk Tipping potensielt kunne hatt uten dagens ansvarlighetsrammer vil være en hypotetisk beregning som vil si svært lite om selskapets effektive drift. Jeg mener at det ikke vil være formålstjenelig å beregne disse kostnadene under oppfølgingen av om selskapet har effektiv drift.

Norsk Tipping møter økende konkurranse fra uregulerte aktører som opererer på det norske markedet. Selskapets tilbud må derfor tilpasse seg endringer i teknologi og spillevaner for å kunne ha et attraktivt spilltilbud. Dette innebærer blant annet at Norsk Tipping tilhvir spill med høyere kostnader og gevinstandeler, for eksempel nettspill og liveodds. Konsekvensen av dette er at spillene gir mindre avkastning og dermed mindre overskudd til gode formål. Dette er imidlertid i tråd med Norsk Tippings hovedoppgave om å kanalisere spillere til sine ansvarlige tilbud og forebygge problematisk spillatferd. I tillegg har Norsk Tipping kostnader ved at de gjennomfører konkrete ansvarlighetsiltak som for eksempel registrering av spillere. Jeg vil i samarbeid med Norsk Tipping se på om det er mulig å gjøre beregninger av kostnadene ved disse tiltakene, slik at dette i framtiden kan inngå i vurderingen av om selskapet har effektiv drift.

Videreutvikle krav til rapportering på effektiv drift

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet videreutvikler kravene til rapportering på effektiv drift, slik at rapporteringen gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om selskapet har effektiv drift.

Kulturdepartementet innførte i 2012 et krav om årlig rapportering på effektiv drift fra Norsk Tipping. Allerede i forkant av Riksrevisjonens undersøkelse igangsatte departementet et arbeid for å evaluere og styrke denne rapporteringen. Vinteren 2014 gjennomførte departementet en ekstern evaluering av Norsk Tippings kostnader og effektiv drift. I evalueringen ble det også foreslått endringer i rapporteringsparameterne for effektiv drift.

Som en konsekvens av evalueringen har Kulturdepartementet bedt Norsk Tipping fra 2015 om å gjengi i den årlige rapporteringen til generalforsamlingen hvilke effektiviseringsiltak som er innført og effekten av disse, hvilke effektiviseringsiltak som er planlagt, samt kostnader som andel av netto spilleinntekter på produktivnivå.

Videre skal det legges fram en tilleggsrapport som inneholder sammenlikninger av Norsk Tippings effektivitet med nordiske og andre europeiske spillleselskaper. Det må her trekkes fram at det er vesentlige forskjeller i rammebetingelsene for spillleselskapene i Europa, blant annet med hensyn til spillporteføljer og krav til ansvarlig spill. Direkte sammenlikninger av kostnadsposter mellom Norsk Tipping og andre selskaper må derfor benyttes med forbehold, og vil i liten grad si noe om selskapets effektivitet uten en ytterligere analyse og tolkning.

Departementet har fokus på at Norsk Tipping skal ha effektiv drift, slik at mest mulig av inntektene går til gode formål. Med bakgrunn i det som er beskrevet over, mener jeg at departementet allerede har gjort et godt stykke arbeid for å videreutvikle kravene til rapportering på effektiv drift. Jeg vil i framtiden også se nærmere på om kostnader som følger av målet om ansvarlig spill kan beregnes og inngå som del av rapporteringen om effektiv drift.

Med hilsen

Thorhild Widvey

Vedlegg 4.3: Rapport fra utvidet kontroll om drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det overordnede målet for norsk lotteri- og pengespillpolitikk er å sikre at lotterier og pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative sosiale konsekvenser. Samtidig skal det legges til rette for at lotterier og pengespill kan være en inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur.¹⁴⁹ *Lov om lotterier* (lotteriloven) er den generelle reguleringen av pengespill i Norge, mens *lov om pengespill* (pengespilloven) gir hjemmel for Norsk Tippings særlige monopolrettigheter.

Norsk Tipping ble etablert i 1946 og omgjort til et heleid statlig særlovsselskap i 1993. Statens eierskap begrunnes med at selskapet skal kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et ansvarlig og moderat tilbud som ikke skaper samfunnsproblemer, samt at selskapet skal generere overskudd til samfunnsnyttige formål. Det utbetales ikke utbytte fra Norsk Tipping.

I 2013 hadde Norsk Tipping 1,83 millioner kunder¹⁵⁰ og en bruttoomsetning på 21,7 mrd. kroner. Selskapet tilbyr tallspill, sportsspill, spillterminaler, skrapelodd og nettspill.¹⁵¹ Driften i årene 2008–2013 har vært preget av spill- og infrastruktur-fornyelse¹⁵².

Eierskapet til Norsk Tipping forvaltes av Kulturdepartementet. Kulturdepartementet gir tillatelse til innføring av nye spill og fastsetter spilleregler og premieandeler. Departementet er også overordnet fagansvarlig for pengespillpolitikken, fagansvarlig for Lotteritilsynet samt regulerende myndighet og lovforvalter av pengespilloven og lotteriloven. I tillegg fordeler departementet store deler av overskuddet fra Norsk Tippings virksomhet, samt har hovedansvaret for arbeidet mot pengespillavhengighet.

Pengespillmarkedet er ikke regulert i EU-traktaten eller annen sekundærlovgivning. I henhold til EU-domstolens rettspraksis er pengespill en tjeneste og i utgangspunktet en del av det indre markedet. Medlemslandene har imidlertid mulighet til å innføre restriksjoner der disse kan begrunnes i sosialpolitiske hensyn og offentlig orden.¹⁵³

Riksrevisjonen har tidligere foretatt en utvidet revisjon av Norsk Tipping. Denne ble rapportert til Stortinget i Dokument 3:14 (2008–2009). Ved behandlingen av rapporten, jf. Innst. 340 S (2009–2010) pekte Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité på at Norsk Tippings enerett på visse typer lotterier og pengespill stiller høye krav til drift og eierstyring av selskapet. Komiteen understreket at det i lys av selskapets samfunnsoppdrag er viktig at staten bidrar til å sikre forretningsmessig drift, ansvarlig spill, og at overskuddet går til samfunnsnyttige formål. Komiteen påpekte at Kulturdepartementet måtte ta et sterkere grep om sin eierstyring av selskapet og viste til at prinsippene for statens eierstyring skal ligge til grunn for styringen av Norsk Tipping.

149) Prop. 1 S (2012–2013) Kulturdepartementet, s. 18.

150) Inkluderer spillelag siden dette knyttes opp mot enkeltpersoners spillekort.

151) Tallspill (EuroJackpot, Extra, Joker, Keno, Lotto, VikingLotto), sportsspill (Oddsen, Tipping), spillterminaler (Belago, Multix), skrapelodd (Flax) og interaktive nettspill (Instaspill fra 2014).

152) Spillene Multix, Belago, LiveOddsen, EuroJackpot og distribusjonskanalen spill-i-kasse er utviklet, i tillegg til fornyelse av eksisterende spill samt mobil og Internett som distribusjonskanaler. Infrastrukturen er modernisert.

153) Utenriksdepartementet "Arbeidsprogram for EU/EØS-saker 2013", s. 52.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om Norsk Tipping har tilfredsstillende økonomisk drift og god økonomistyring, og om selskapet er fulgt opp i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Som en kontekst vil Norsk Tippings bidrag til å nå målene med lotteri- og pengespillpolitikken belyses kort.

- 1 Hvordan bidrar Norsk Tipping til å nå målene i lotteri- og pengespillpolitikken?
- 2 I hvilken grad har Norsk Tipping tilfredsstillende økonomisk drift og god økonomistyring?
- 3 I hvilken grad er Kulturdepartementets oppfølging av Norsk Tipping i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?

1.3 Revisjonskriterier

I Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap* kategoriseres Norsk Tipping som et sektorpolitisk selskap. Hovedmålet med statlig eierskap i sektorpolitiske selskaper er ikke rent forretningsmessig, men å sikre samfunnsmessige sektormålsettinger.¹⁵⁴ Norsk Tipping skal avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll med sikte på å forebygge negative konsekvenser, samtidig som det gjennom rasjonell drift skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet kan gå til formål nevnt i pengespilloven § 10.¹⁵⁵ *Lov om aksjeselskaper* gjelder ikke for Norsk Tipping.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10 om oppfølging av statens eierinteresser m.m. skal staten som eier forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for eierstyring. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses eierandel, selskapets egenart, risiko og vesentlighet.

Statens eierstyringsprinsipper framhever at det skal settes resultatmål for selskapene. Kvalitative eller kvantitative mål for selskaper med sektorpolitiske mål bør tilpasses formålet med eierskapet.¹⁵⁶ Det framgår av økonomireglementet at staten skal følge opp at målene som er fastsatt for selskapet nås.¹⁵⁷ Det fastsettes ikke avkastningsmål for sektorpolitiske selskaper. Sektorpolitiske selskaper skal likevel drives så effektivt som mulig, samtidig som de ivaretar de sektorpolitiske målene på en best mulig måte.¹⁵⁸

Av Meld. St. 13 (2010–2011) og Innst. 392 S (2010–2011) framgår det at eierdepartementets oppgaver innebærer oppfølging av selskapenes økonomiske resultater og utvikling for øvrig. Eier skal følge opp at selskap med sektorpolitiske mål benytter økonomiske ressurser effektivt ut fra rammer og formål, men vil ofte ha et bredere fokus knyttet til sektorpolitisk formål og oppgave. Videre framgår det at eier må forvente å ta stilling til større strategiskifter og investeringer. For ikke å være prisgitt selskapenes vurderinger, bør eier ha egne perspektiver på de viktigste utviklingstrekkene og mulighetene.¹⁵⁹

Av Meld. St. 13 (2010–2011) framkommer det at staten må være tydelig på å skille utøvelsen av sine ulike roller for å sikre legitimitet og tillit til staten som eier. Både faktiske og tilsynelatende interessekonflikter bør tas i betraktning når det gjelder skille av statens roller.¹⁶⁰ Ved behandlingen av Meld. St. 13 (2010–2011) fastslo

154) Statens eierberetning 2012, s. 71.

155) Vedtekter for Norsk Tipping AS § 2, og Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 134 / Jf. Innst. 392 S (2010–2011).

156) Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 28 og 42 / Jf. Innst. 392 S (2010–2011).

157) Reglement for økonomistyring i staten § 10.

158) Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 37–38 og 48 / Jf. Innst. 392 S (2010–2011).

159) Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 15–18, 48 / Jf. Innst. 392 S (2010–2011).

160) OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel, s. 13.

Stortinget at eierskapspolitikken skal baseres på ansvarsdelingen mellom eier og selskap og prinsippene om god eierstyring.¹⁶¹

OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel framhever at statens fremste ansvar er å utarbeide rapporteringssystemer som gjør det mulig med regelmessig tilsyn med og vurdering av resultatene til selskaper med statlig eierandel. OECD peker på at systematisk benchmarking på områdene produktivitet og effektivitet kan være et godt hjelpemiddel for tilsyn og resultatvurdering av selskapets økonomi.

Av *vedtektene for Norsk Tipping* § 6 framgår det at det skal avholdes møter mellom Kulturdepartementet som eier og selskapet for å opprettholde dialog om utvikling og praktisering av regelverket for Norsk Tippings virksomhet i tillegg til generalforsamling. Departementet har instruksjonsrett gjennom brev til selskapet utenom generalforsamling.

Pengespilloven fastslår at styret i Norsk Tipping skal påse at virksomheten drives i samsvar med formål, vedtekter og retningslinjer. Styret har videre ansvar for en tilfredsstillende organisering og forvaltning av selskapet, og skal føre tilsyn med administrerende direktør. Vedtektene fastslår at selskapets daglige ledelse er tillagt administrerende direktør. Styret skal fatte vedtak på fritt grunnlag etter alminnelige forretningsmessige prinsipper. Selskapet skal følge *Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse* (NUES) med tilpasninger som særlovsselskap.¹⁶²

Meld. St. 13 (2010–2011) viser til at innovasjons- og teknologiutviklingen gjør at selskapene må ha god evne til omstilling og å ta raske beslutninger. Norsk Tipping er i et marked med store og raske teknologiske endringer. Ledelsen må ha fokus på ekstern utvikling i tillegg til daglig drift. Styret må ha et aktivt forhold til strategiske spørsmål og endringer i konkurranseforutsetningene.¹⁶³

1.4 Metode og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved analyse av regnskapsdata, dokumentgjennomgang og intervjuer/møter med Norsk Tippings administrative ledelse, Norsk Tippings styreleder og Kulturdepartementet. Undersøkelsen omfatter årene 2008–2013. Det er benyttet nominelle tall i analysene der ikke annet er oppgitt. Tallmateriale og intervjudata er verifisert. Utkast til rapport er oversendt til Norsk Tipping for verifisering og til Kulturdepartementet for kommentarer.

For å belyse *hvordan Norsk Tipping bidrar til å nå målene i lotteri- og pengespillpolitikken*, er utviklingen i pengespillmarkedet gjennomgått og analysert. Videre er Norsk Tippings arbeid med spillansvarlighet gjennomgått. Gjennomgangen er basert på statistikk om lotteri- og pengespillmarkedet, data og dokumentasjon fra Norsk Tipping og gjennomgang av offentlige og interne dokumenter fra Norsk Tipping.

For å belyse i hvilken grad *Norsk Tipping har tilfredsstillende økonomisk drift og god økonomistyring*, er det gjort en gjennomgang av selskapets årsregnskaper og interne regnskapsdata inkludert nøkkeltall. Videre er det foretatt en analyse av produktivitet og effektivitet, og eksisterende benchmarkingsrapporter er gjennomgått. Selskapets økonomistyring og oppfølging av effektiv drift er analysert på bakgrunn av årsberetninger, styringsdokumenter, styreprotokoller og saksdokumenter til styremøter, samt andre interne dokumenter. Det er hentet inn tilleggsinformasjon gjennom intervjuer.

161) Innst. 392 S (2010–2011), s. 29 / Jf. Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*.

162) Eierstyring og selskapsledelse, vedlegg til Styrets årsberetning 2013 og "Retningslinjer for eierstyring av selskaper mv. under Kulturdepartementets ansvarsområde" 5. juli 2010, s. 4.

163) Meld. St. nr. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 17 og 48 / Jf. Innst. 392 S (2010–2011).

For å belyse i hvilken grad Kulturdepartementets oppfølging av Norsk Tipping er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, er departementets utøvelse av eierrollen, inkludert målfestsettelse og oppfølging av selskapet, undersøkt. Dette er gjort ved dokumentgjennomgang av interne og offentlige dokumenter, og supplert med intervju.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Norsk Tippings bidrag til måloppnåelse i lotteri- og pengespillpolitikken

2.1.1 Pengespillmarkedet og Norsk Tippings bidrag til gode formål

Det norske pengespillmarkedet består av et regulert og et uregulert marked. Det regulerte markedet omfatter Norsk Tipping, Norsk Rikstoto, bingo, ulike lotterier og spill på skip. Det uregulerte markedet omfatter alle andre pengespill, inkludert spill på utenlandske nettsteder.

Omsetningen i det regulerte pengespillmarkedet var på det høyeste i 2005 med en samlet bruttoomsetning på 42,4 mrd. kroner. I 2012 var den samlede omsetningen 28,7 mrd. kroner. Fra 2008 til 2012 økte omsetningen i det regulerte markedet med 51 prosent. I 2008 var imidlertid omsetningen historisk lav etter avvikling av gevinstautomater. Bruttoomsetning for det uregulerte markedet på utenlandske nettsteder er anslått av Lotteritilsynet til å være om lag 5 mrd. kroner årlig i 2008–2012.

Tabell 1 viser nøkkeltall for hovedaktørene i det regulerte pengespillmarkedet med brutto- og nettospillomsetning, markedsandel og utdeling til gode formål for 2008 og 2012.

Tabell 1 Nøkkeltall for hovedaktørene i det regulerte pengespillmarkedet, tall i mill. kroner*

	Brutto-omsetning		Markedsandel regulert marked		Netto-omsetning		Til gode formål		Formålsprosent	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
Norsk Tipping	10 579	19 246	56 %	67 %	4 964	6 302	3 176	4 031	64 %	64 %
Norsk Rikstoto	3 710	3 879	20 %	14 %	1 214	1 267	579	598	48 %	47 %
Bingo	4 185	4 683	22 %	16 %	1 289	1 071	373	281	29 %	26 %
Andre lotterier	506	422	3 %	1 %	412	341	189	164	46 %	48 %
Spill på skip	0	431	0 %	2 %	0	86	0	17	–	20 %
Totalt	18 980	28 661	100 %	100 %	7 879	9 067	4 317	5 091	55 %	56 %

Kilde: Statistikk over norske pengespill, Lotteri- og stiftelsestilsynet.

* Basert på spillomsetning for henholdsvis 2008 og 2012. Utbetaling til gode formål inkluderer ikke bruk av fondsmidler. Tall for Norsk Tipping inkluderer spillet Extra og operatørgodtgjørelse.

Norsk Tipping er den klart største aktøren i det regulerte markedet. Selskapet har økt sin markedsandel fra 56 prosent i 2008 til 67 prosent i 2012. Lotteritilsynets evaluering viser at Norsk Tippings økning i markedsandel særlig skyldes innfasingen av spillterminaler. I tillegg har nye spill og videreutvikling av spill bidratt.¹⁶⁴

Tabell 1 viser at det har vært en økning i utdeling til gode formål fra 2008 til 2012. Disse årene ble det samlet utdelt 23,4 mrd. kroner til gode formål fra aktørene i

164) Evaluering av forskrift om forbud mot betalingsformidling til pengespill uten norsk tillatelse. Lotteritilsynet (2012).

pengespillmarkedet. Dette inkluderer ikke bruk av fondsmidler. I 2012 ble det totalt utdelt 5,1 mrd. kroner, hvorav 4 mrd. kroner fra Norsk Tipping. Norsk Tipping har i hele perioden vært den største inntektskilden for gode formål.

Tabell 1 viser videre at det er stor variasjon i hvor mye av nettoinntektene som går til formålene. I 2012 gikk 56 prosent av nettoinntektene i lotteri- og pengespillmarkedet til formålene. Norsk Tipping hadde den høyeste formålsprosenten på 64 prosent.

Utbetaling til gode formål fra Norsk Tipping i perioden fra 2008 til 2013

Overskuddet fra Norsk Tipping fordeles dels over statsbudsjettet og dels ved kongelig resolusjon, i samsvar med pengespilloven § 10. Hoveddelen fordeles til idrett, kultur og samfunnsnyttige formål etter tippenøkkelen, en fordeling fastsatt i pengespilloven. Det er totalt utbetalt 23,4 mrd. kroner til gode formål fra Norsk Tipping i perioden fra 2008 til 2013, jf. tabell 2. Dette inkluderer bruk av tidligere avsatte fondsmidler. I 2013 ble det utdelt i overkant av 3,9 mrd. kroner. 3,3 mrd. kroner av dette ble delt ut over tippenøkkelen. Utdelingen inkludert bruk av fondsmidler har steget med 7 prosent, fra 3,7 til 3,9 mrd. kroner i årene 2008–2013. Justert for veksten i konsumprisindeksen er imidlertid utbetalingen redusert med 2 prosent. Bruk av tidligere avsatte fondsmidler gjør at utviklingen i utdelingen til gode formål ikke reflekterer utviklingen i selskapet. Selskapets driftsresultat har i samme periode økt med 26 prosent, fra 3,1 til 3,9 mrd. kroner.

2.1.2 Norsk Tippings bidrag til å forebygge negative sosiale konsekvenser av pengespill

Norsk Tipping er sertifisert etter internasjonale standarder¹⁶⁵ for ansvarlig spillvirksomhet og har forpliktet seg til å følge standardene til European Lotteries and Toto Association og World Lottery Association.¹⁶⁶ Norsk Tipping redegjør for sitt arbeid med ansvarlig spill i selskapets årsrapporter og på selskapets nettsider.

Norsk Tipping har fokus på ansvarlig spill. Det er innført obligatorisk registrering og identifisering av spillere ved spillerkort, med muligheter for personlige grenser for tids- og pengebruk og 18-års grense for alle spill. Noen spill har maksbeløp for innsats, og det er generelle innsatsgrenser som gjelder på tvers av porteføljen. Som en følge av 100 prosent registrert spill har Norsk Tipping data om spillemønstre og forbruk. Fra 2014 vil Norsk Tipping ha bedre data på spilleproblemer og risiko for spilleproblemer i egen portefølje ved at selskapet har tatt i bruk et nytt ansvarlighetsverktøy, Playscan. Playscan registrerer elementer i spill som kan føre til uheldig spilleatferd, og har varslingsmuligheter. Norsk Tipping har verken bonuser eller vip-programmer. Selskapet har ikke direkte markedsføring mot spillere i risikozonen eller som har selvvalgt spillepause. En nettportal med spillevettregler, selvtest og informasjon om hjelpeapparatet er opprettet, og ansatte, kommisjonærer og lokal-innehavere har fått opplæring i spillansvarlighet. Norsk Tipping har videre initiert og finansiert fire befolkningsundersøkelser om pengespill.

Norsk Tipping gjør risikovurderinger av alle nye spill. Lotteritilsynet mener Norsk Tipping i hovedsak ivaretar kravet til ansvarlig spill. Tilsynet vurderer nettspill, spillterminalene og oddsspillene som spill som fordrer ekstra vekt på ansvarlighet.¹⁶⁷ Disse spillene har de mest omfattende ansvarlighetsverktøyene.

Lotteritilsynets undersøkelse fra 2013 viser at om lag 3 prosent av befolkningen har spilleproblemer eller moderat risiko for å utvikle spilleproblemer. Dette er en

165) Standardene stiller krav til konkrete tiltak innenfor forskning, opplæring, produktutvikling, spilldesign, reklame og markedsføring, elektroniske kanaler, spilleautomater, informasjon om behandling og hjelp med mer.

166) Norsk Tippings nettsider om ansvarlig spillvirksomhet.

167) Vurdering av Norsk Tippings oppfyllelse av kravet om å tilby ansvarlige spill, Lotteritilsynet (2014).

reduksjon på omtrent 1 prosentpoeng siden 2010.¹⁶⁸ Statistikk fra Hjelpelinjen for spilleavhengige for 2012 viser at om lag 80 prosent av førstegangssamtalene omhandlet hovedproblemspill utenfor Norsk Tippings portefølje, som kasinospill og poker.

2.2 Norsk Tippings økonomiske utvikling og økonomistyring

2.2.1 Norsk Tippings styringsmål

Norsk Tippings vedtekter slår fast at selskapet skal avholde og formidle pengespill med sikte på å forebygge negative konsekvenser, samtidig som det gjennom rasjonell drift skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet kan gå til gode formål. Norsk Tipping oppgir at hovedmålet er å tilby pengespill i betryggende former, mens overskudd til gode formål er en positiv følge av dette. Ansvarlighet er en grunnleggende forutsetning for virksomheten, og lønnsomhet er ikke det primære målet for selskapet.

Norsk Tipping oppfatter måltallet på 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippenøkkel som et mål fra Kulturdepartementet. Måltallet er angitt i St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*, jf. Innst. S. nr. 104 (2007–2008). Norsk Tipping oppgir at Kulturdepartementet som eier av selskapet ikke har satt andre økonomiske styringsmål, bortsett fra generelle forutsetninger om kostnadsutvikling innenfor enkelte kostnadsgrupper. I dialog med Kulturdepartementet, særlig ved rapportering av overskudd og resultater, forholder selskapet seg til måltallet i St.meld. nr. 39 (2006–2007) som en forventning fra samfunnet og eier.¹⁶⁹ Norsk Tipping oppgir at selskapet har vært opptatt av å balansere overskuddsmålet med vekt på ansvarlighet i spillvirksomheten.

I selskapets styringsdokumenter for årene 2008–2013 refereres det til 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippenøkkel som måltall fra eier, og budsjettene har konkrete henvisninger til dette. Fra 2013 ble målet på 3,425 mrd. kroner for første gang også satt som internt mål av selskapet selv, og ikke kun som et overordnet resultatmål. Selskapets ambisjon har i flere år vært et resultat på 4 mrd. kroner til gode formål totalt. Ledelsen har sett det som krevende å innfri forventningen på 3,425 mrd. kroner i overskudd til fordeling over tippenøkkel. Selskapets egen ambisjon har også vært ansett som krevende å nå. I 2012 oppnådde selskapet for første gang både måltallet og selskapets egen ambisjon uten bruk av tidligere avsatte fondsmidler.

Norsk Tipping benytter kostnadsprosent sammen med utvikling i overskudd og kostnader som en indikator for effektiv drift fra og med regnskapsåret 2012. Før dette hadde selskapet andre vurderingsparametre for effektivitet. Kostnadsprosenten viser hvor stor andel av netto spillinntekter som går til drift av selskapet. I 2011 ble det satt et kostnadsprosentmål på 41 prosent for perioden 2012–2015. Kostnadsprosentmålet legger opp til svakere effektivitet enn selskapet faktisk har hatt i perioden 2008–2013 (jf. tabell 7). Norsk Tipping oppgir at det er et realistisk mål basert på forventningene til året. Norsk Tipping ser kostnadsprosenten i sammenheng med selskapets sektorpolitiske mål, og oppgir at det ikke er et mål i seg selv å ha lavest mulig kostnadsprosent. Det er selskapets målsetting at lansering av nettspill og videre utvikling av selskapets spillportefølje ikke skal gå på bekostning av målsettingen om effektiv drift. Norsk Tipping har derfor hatt et mål om å holde kostnadsprosenten stabil, selv ved innfasing av spill med en høyere kostnadsprosent enn eksisterende spill. Dette vil ifølge Norsk Tipping medføre at selskapet må drive mer effektivt enn tidligere.

168) "Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen" (2010) og "Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013" (2014).

169) Referater fra møter mellom Norsk Tipping og Kulturdepartementet, strategiske planer for Norsk Tipping i årene 2009–2013, generalforsamlingsprotokoller for årene 2010–2012 og styrets årsberetninger i perioden 2008–2013.

2.2.2 Norsk Tippings økonomiske utvikling

Tabell 2 viser Norsk Tippings økonomiske utvikling i perioden fra 2008 til 2013.

Tabell 2 Norsk Tippings økonomiske utvikling i perioden 2008–2013, tall i tusen kroner								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Endring 2008–2013	Endring 2008–2013
Brutto inntekter	10 627 600	12 674 900	14 797 600	16 265 400	19 279 300	21 667 800	104 %	11 040 200
Premier	5 614 800	7 322 100	9 161 400	10 411 600	12 943 600	15 280 800	172 %	9 666 000
Netto inntekter	5 012 900	5 352 800	5 636 200	5 853 900	6 335 700	6 387 000	27 %	1 374 100
Kostnader	1 951 100	2 207 800	2 164 100	2 295 400	2 397 700	2 524 900	29 %	573 800
Drifts- resultat	3 061 700	3 144 900	3 472 100	3 558 400	3 938 000	3 862 100	26 %	800 400
Årsresultat	3 293 800	3 234 700	3 556 300	3 625 600	4 038 900	3 946 100	20 %	652 300
Netto bruk av fonds- midler	383 600	645 100	380 100	259 200	-8 800	0	-100 %	-383 600
Til utdeling til gode formål	3 677 400	3 879 800	3 936 400	3 884 800	4 030 100	3 946 100	7 %	268 700
KPI-justert utdelt til gode formål (2013 kr)	4 008 993	4 142 157	4 101 436	3 998 007	4 115 977	3 946 100	-2 %	-62 893
Netto drifts- margin	61,1 %	58,8 %	61,6 %	60,8 %	62,2 %	60,5 %		-0,6 %

Kilde: Norsk Tippings årsregnskaper 2008–2013, korrigert for prinsippendringer. Tallene er korrigert for ulik føring av grasrotandeler og fondsmidler. Tallgrunnlaget er verifisert av Norsk Tipping.

Tabell 2 viser at Norsk Tipping har doblet bruttoinntektene, fra 10,6 mrd. kroner i 2008 til 21,7 mrd. kroner i 2013. Økningen skyldes foruten en generell markedsvekst og utvikling av eksisterende spill, Norsk Tippings inntreden på automatmarkedet, samt nye sportsspill. Økte premieandeler og høy grad av gjenspill av premier på spill-terminalene har medført økende differanse mellom brutto- og nettoinntekt, noe som medfører at veksten i bruttoinntekter gir et unyansert bilde av selskapets utvikling i perioden. Nettoinntektene¹⁷⁰ har økt med 27 prosent, til 6,4 mrd. kroner. Det har vært en årlig vekst på mellom 4 og 8 prosent i perioden fra 2008 til 2012, og en vekst på 1 prosent fra 2012 til 2013. Driftsresultatet har vært positivt i hele perioden, og har økt med 26 prosent fra 3,1 mrd. kroner til 3,9 mrd. kroner. Det har vært en økning i driftsresultatet over tid, men det er en liten nedgang fra 2012 til 2013. Driftsmarginen¹⁷¹ er imidlertid redusert med 0,6 prosentpoeng fra 2008 til 2013. Norsk Tipping oppgir at 2012 var et særlig godt år for selskapet økonomisk, mens 2013 er på nivå med en langsiktig trendutvikling.

Inntektsanalyse

Samtlige av spillene i Norsk Tippings portefølje er lønnsomme.¹⁷² Spillene har imidlertid ulik lønnsomhet basert på direkte kostnader og premieandeler. Alle spillene med unntak av tre har økt driftsresultatet fra 2008 til 2012. Tabell 3 viser spilltypenes andel av brutto og netto spillinntekt for 2013.

170) Bruttoinntekt fratrukket premieutbetalinger.

171) Driftsmargin = driftsresultat/nettoinntekt.

172) Norsk Tippings produktregnskaper for 2012.

Tabell 3 Spilltypenes andel av brutto og nettospillinntekt for 2013

Spilltype	Prosentandel av Norsk Tippings brutto spillinntekt 2013	Prosentandel av Norsk Tippings netto spillinntekt 2013
Terminals spill	43 %	12 %
Tallspill	39 %	67 %
Sportsspill	13 %	13 %
Skrapelodd	5 %	8 %
Totalt	100 %	100 %

Kilde: Norsk Tippings årsregnskap for 2013

Tabell 3 viser at basert på omsetning er tallspill den klart viktigste spillgruppen for Norsk Tipping. I 2013 genererte tallspillene 39 prosent av brutto spillinntekt og hele 67 prosent av selskapets netto spillinntekt. Utviklingen i tallspillene har derfor stor betydning for den økonomiske utviklingen. Terminals spill utgjorde 43 prosent av brutto spillinntekt, men kun 12 prosent av selskapets netto spillinntekt som en følge av høy grad av gjenspill av premier og høy premieandel. Også sportsspill og skrapelodd er viktige inntektskilder for selskapet.

Norsk Tippings resultater er i hovedsak bedre enn budsjettet i årene 2008–2013. De tre siste årene har det vært et positivt avvik på budsjetterte nettospillinntekter. Den eksisterende porteføljen har i hovedsak klart å dekke inn for inntektsbortfall som følge av forsinkelser av nye spillkonsepter.

Kostnadsanalyse

Selskapets nettokostnader¹⁷³ inkludert spillprovisjoner utgjorde 2,525 mrd. kroner i 2013. Nettokostnadene har økt med 29 prosent fra 2008 til 2013. Norsk Tipping oppgir at virksomhetsutvidelse, økende kompleksitet i selskapets virksomhet og omsetningsvekst har bidratt til økte driftskostnader i perioden. Det har påløpt kostnader knyttet til utvikling og innføring av spill og distribusjonskanaler, utskiftning av it-infrastruktur, overgang til 100 prosent registrert spill i tillegg til generell aktivitetsøkning. Det er ifølge Norsk Tipping vanskelig å isolere kostnadsøkningen som skyldes aktivitetsøkningen. Den generelle prisøkningen i perioden har vært på 9 prosent. Tabell 4 viser kostnadsutviklingen og kostnadssammensetningen i Norsk Tipping.

173) Bruttokostnader fratrukket premieutbetalinger.

Tabell 4 Kostnadsutvikling og kostnadssammensetning, tall i tusen kroner

	Regnskap		Endring 2008-2013	Andel av netto kostnader i 2013
	2008	2013		
Spillprovisjoner	712 900	876 900	164 000	34,7 %
Lønns- og personalkostnader	232 100	318 200	86 100	12,6 %
Avskrivning og reverserte nedskrivninger	125 500	232 000	106 500	9,2 %
Drift av anlegg og maskiner	96 715	193 384	96 669	7,7 %
Samarbeidsavtaler, profilering og informasjon	131 771	190 162	58 391	7,5 %
Reklame	160 426	171 696	11 270	6,8 %
Tjenester tilknyttet spillerkortet	103 311	138 183	34 872	5,5 %
TV-produksjon	24 440	50 940	26 500	2,0 %
Konsulentbistand og honorarer	72 579	43 281	-29 298	1,7 %
Distribusjon og fraktkostnader	31 711	42 897	11 186	1,7 %
Telekommunikasjon	53 540	39 946	-13 594	1,6 %
Kostnader til Lotteri- og stiftelsestilsynet	38 649	33 764	-4 885	1,3 %
Eksterne tjenester – utvikling og vedlikehold av programvare	3 434	32 759	29 325	1,3 %
Trykksaker og rekvisita	52 958	32 036	-20 922	1,3 %
Kostnader vedr. spillerkort	16 614	20 463	3 849	0,8 %
Øvrige kostnader	94 543	108 333	13 790	4,3 %
Sum kostnader	1 951 191	2 524 944	573 753	100 %

Kilde: Norsk Tippings årsregnskaper 2008–2013, korrigert for prinsippendringer

Tabell 4 viser at den største kostnadsgruppen er spillprovisjoner. Andre store poster er lønn og personalkostnader, av-/nedskrivninger, drift av anlegg og maskiner, reklame, samarbeidsavtaler, profilering og informasjon. De nevnte kostnadsgruppene utgjør 79 prosent av selskapets netto kostnader i 2013.

- Spillprovisjoner¹⁷⁴ er selskapets største kostnadspost og var på 877 mill. kroner i 2013. Spillprovisjonenes størrelse i forhold til netto spillinntekter er redusert fra 14,4 til 13,8 prosent, blant annet som en følge av overgang til elektroniske distribusjonskanaler med lavere provisjonssatser. Endringen motvirkes av høyere provisjonssatser på spillterminalene samt provisjoner til spill- og systemleverandører. Hvis spillprovisjonenes andel av netto spillinntekt hadde vært den samme i 2013 som i 2008, ville det utgjort en merkostnad på om lag 37 mill. kroner for 2013.
- Lønns- og personalkostnadene var på 318 mill. kroner i 2013. Norsk Tipping har økt antall årsverk fra 349 til 382 i perioden. Kostnaden per årsverk har økt fra 665 000 til 833 000 kroner. Dette tilsvarer en økning på 25 prosent. Økningen forklares med rekruttering av ansatte med høyere utdanning og annen kompetanse enn før. Til sammenligning har lønnsutviklingen i perioden vært 21 prosent for medlemsbedriftene (unntatt helseforetak) i arbeidsgiverforeningen Spekter der Norsk Tipping er medlem.¹⁷⁵ Norsk Tipping sammenligner seg med to andre selskaper i Hamar-regionen for å vurdere lønnsnivået. Disse hadde en lønns- og personalkostnad per

174) Spillprovisjoner inkluderer provisjoner til kommisjonærer, nettpartnere, lokaleinnehavere og provisjon til spill- og systemutviklere.

175) NOU 2014:3 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014, s. 9.

årsverk på henholdsvis 770 000 og 701 000 kroner i 2013. En direkte sammenligning av gjennomsnittlig lønns- og personalkostnad med disse selskapene gir ifølge Kulturdepartementet ikke et godt bilde for om Norsk Tipping er lønnsledende grunnet ulik ansattssammensetning i selskapene. Norsk Tippings vurdering er at man er konkurransedyktige uten å være lønnsledende.

- Avskrivninger og reverserte nedskrivninger samt kostnader til drift av anlegg og maskiner er nær doblet i perioden. Norsk Tipping opplyser imidlertid at avskrivningene i 2008 var på et lavere nivå enn tidligere år som en følge av lave investeringer, slik at veksten fra 2008 til 2013 kan gi et noe unyansert bilde av den langsiktige utviklingen. Veksten i avskrivninger er i hovedsak knyttet til utvikling av spillterminaler, "spill-i-kasse", utskiftning av grunnleggende it-infrastruktur og nytt kontorbygg. Veksten i midler til drift av anlegg og maskiner skyldes nye lokaler, samt modernisering av it-infrastruktur. I en overgangsfase har selskapet hatt kostnader til drift av parallelle it-systemer.
- Reklamekostnadene var på 172 mill. kroner i 2013. Dette er en økning på 11 mill. kroner fra 2008, men prisjusterte tall viser 11 prosent nedgang. Norsk Tipping oppgir at reklamekostnadene er redusert som en følge av selskapets arbeid med å redusere kostnader. Norsk Tipping har gått fra å være den femte største til den attende største annonsøren i Norge.¹⁷⁶ I samme periode er reklameinnsatsen fra de uregulerte aktørene økt vesentlig. Samtidig som reklamekostnadene har hatt en svak nominell økning, har posten samarbeidsavtaler, profilering og informasjon økt med 58 mill. kroner.
- Postene konsulentbistand/honorarer og eksterne tjenester knyttet til utvikling og vedlikehold av programvare utgjorde 76 mill. kroner både i 2008 og i 2013. Prisjusterte tall viser at det har vært en nedgang på 7,5 prosent i perioden. Kostnadspostene har samlet sett vært stabile. Gjennomgangen viser imidlertid at konsulentbruk/honorarer har gått kraftig ned, mens eksterne tjenester til utvikling og vedlikehold av programvare har økt kraftig. Konsulenter benyttes primært ved kortsiktige kompetanse- og kapasitetsbehov og på områder utenfor kjernevirksomheten. Norsk Tipping oppgir at det ikke har vært et mål å redusere bruken av eksterne tjenester til utvikling og drift av it-området, men generelle tjenester. Selskapet oppgir at bruk av konsulenter til generelle tjenester er redusert.

Tabell 5 viser Norsk Tippings balanse 2008–2013 samt enkelte nøkkeltall.

176) Rapport om reklamemarkedet fra Norsk Tipping.

Tabell 5 Norsk Tippings balanse 2008–2013, tall i tusen kroner

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Endring 2008-2013	Endring 2008-2013
Anleggsmidler	564 500	741 200	836 000	916 200	915 500	821 600	46 %	257 100
Omløpsmidler	4 796 600	4 221 200	3 811 700	3 613 400	3 895 300	4 073 300	-15 %	-723 300
Sum eiendeler	5 361 100	4 962 400	4 647 700	4 529 600	4 810 800	4 894 800	-9 %	-466 300
Egenkapital	1 043 600	398 500	410 300	150 200	159 000	159 000	-85 %	-884 600
Gjeld	4 317 500	4 563 900	4 237 400	4 379 400	4 651 800	4 735 800	10 %	418 300
Sum egenkapital og gjeld	5 361 100	4 962 400	4 647 700	4 529 600	4 810 800	4 894 800	-9 %	-466 300

Nøkkeltall	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Egenkapitalandel	19,5 %	8,0 %	8,8 %	3,3 %	3,3 %	3,2 %
Likviditetsgrad 1	1,2	1,0	0,9	0,8	0,9	0,9

Kilde: Norsk Tippings årsregnskaper 2008–2013, korrigert for prinsippendringer

Tabell 5 viser at bokført verdi av Norsk Tippings eiendeler var 4,9 mrd. kroner ved utgangen av 2013. Verdien er redusert med 9 prosent fra 2008. Anleggsmidlene har økt, mens omløpsmidlene er redusert. Dette skyldes i stor grad bruk av fond (jf. tabell 2), kombinert med betydelige investeringer i fast eiendom og immaterielle eiendeler (spill-utvikling). Selskapets frie egenkapital samt langsiktig gjeld er redusert i perioden, mens selskapets kortsikte gjeld har økt. Reduksjonen i totalkapital påvirker, ifølge Norsk Tipping, i liten grad selskapets drift.

Det har vært en netto bruk av fond på 1,659 mrd. kroner i perioden, jf. tabell 2. I perioden 2008–2011 disponerte Kulturdepartementet selskapets investeringsfond for å øke tildeling av midler over tippenøkkelen.¹⁷⁷ Dette har medført en reduksjon i selskapets egenkapital fra 19,5 prosent i 2008 til 3,2 prosent i 2013. Norsk Tipping er ikke underlagt aksjelovens bestemmelser om egenkapital. Den lave egenkapital-andelen må ses i sammenheng med akkumuleringen av overskudd til utbetaling påfølgende år og selskapets særlovsstilling med monopol og stabile rammer.¹⁷⁸ Styret og ledelsen vurderer at Norsk Tipping har en tilfredsstillende finansiell stilling etter at det ble avsatt 150 mill. kroner i et bundet egenkapitalfond per 31.12.2010 ved generalforsamlingsvedtak i 2011.

Utbetalingen til gode formål klassifiseres som kortsiktig gjeld i selskapets regnskap ved årsslutt. Dette bidrar til lave nøkkeltall for likviditet og egenkapital. Selskapet har en likviditetsgrad 1 på 0,9 i 2013 – noe under det som vanligvis anbefales. Selskapet genererer betydelige midler gjennom daglig drift, og selskapets ledelse og styre oppgir i årsberetningene og i intervju at likviditeten til selskapet anses som god.

2.2.3 Norsk Tippings produktivitet og samfunnseffektivitet

Tabell 6 viser utviklingen i Norsk Tippings produktivitet og effektivitet i perioden 2008–2013.

177) Styrets årsrapport for 2010.

178) Styrets årsberetninger i perioden og brev fra Kulturdepartementet til Riksrevisjonen 4. mars 2014.

Tabell 6 Produktivitet og effektivitet i perioden 2008–2013 for Norsk Tipping

Produktivitet	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nettoinntekt/nettokostnad	2,6	2,4	2,6	2,6	2,6	2,5
Effektivitet	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Driftsresultat/nettokostnader	1,6	1,4	1,6	1,6	1,6	1,5
Driftsresultat/årsverk (tall i 1000)	8 773	8 688	9 309	9 439	10 473	10 110

Beregningene er gjort på grunnlag av verifiserte regnskapstall.

Tabell 6 viser at Norsk Tippings produktivitet, som et resultat av nettoinntekt delt på nettokostnad, har en liten nedgang fra 2008 til 2013. Det er ingen klar utviklingstendens.

Tabell 6 viser videre at effektiviteten, sett som et resultat av driftsresultat delt på nettokostnader, har en liten nedgang fra 2008 til 2013. Det vil si at innsatsen (kostnaden) per krone som går til gode formål, har økt noe. Effektiviteten varierer imidlertid fra år til år. Sett som et resultat av driftsresultat delt på årsverk har effektiviteten økt fra 2008 til 2013, selv om det har vært en liten nedgang fra 2012 til 2013.

Tabell 7 viser Norsk Tippings kostnadsprosent og formålsprosent i perioden 2008–2013.

Tabell 7 Kostnadsprosent og formålsprosent i perioden 2008–2013 for Norsk Tipping

Nøkeltall	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kostnadsprosent (Nettokostnad/nettoinntekt)	38,9 %	41,2 %	38,4 %	39,2 %	37,8 %	39,5 %
Formålsprosent (Årsresultat/nettoinntekt)	65,7 %	60,4 %	63,1 %	61,9 %	63,7 %	61,8 %

Beregningene er gjort på grunnlag av verifiserte regnskapstall.

Tabell 7 viser at kostnadsprosenten i undersøkelsesperioden har variert mellom 37,8 og 41,2 prosent, uten en klar utviklingstendens. Kostnadsprosenten har økt fra 2008 til 2013. Fra 2012 til 2013 har kostnadsprosenten økt med 1,7 prosentpoeng. Uendret kostnadsprosent fra 2012 til 2013 ville medført om lag 110 mill. kroner lavere kostnader i 2013. Dette indikerer at selskapet ikke har bedret sin kostnadseffektivitet i perioden. Selskapet oppgir at de har nådd sitt interne mål om å holde kostnadsprosenten stabil. Resultatregnskapet viser at nettokostnadene har økt med om lag 130 mill. kroner fra 2012 til 2013, jf. tabell 2.

Regnskapstall viser at kostnadsprosenten er lavest for tallspillene, og høyere ved spill som LiveOddsen og nettspill, som er viktig for Norsk Tippings evne til å kanalisere spillere fra uregulerte spilltilbydere til selskapets spilltilbud.

Norsk Tipping mener at den langsiktige utviklingen i kostnadsprosenten viser at selskapet til tross for etableringer av nye produkter og tjenester har lyktes i å holde kostnadene som andel av nettospillinntekt relativt stabil. Norsk Tipping mener at veksten i kostnadsprosenten for 2013 har sammenheng med svakere inntektsutvikling enn forventet.

Formålsprosenten viser hvor stor andel av nettoinntekten som går til formålene. Tabell 7 viser at formålsprosenten har variert mellom 60,4 prosent og 65,7 prosent i perioden,

og den har ikke en klar utviklingstrend. Formålsprosenten er redusert med 3,9 prosentpoeng fra 2008 til 2013. Det betyr at andelen av nettoinntektene som går til gode formål, er redusert fra 2008 til 2013. Deler av nedgangen skyldes at selskapets finansinntekter er redusert. Variasjon i selskapets finansinntekter og -kostnader påvirker formålsprosenten. Siden hele selskapets overskudd utbetales til gode formål, med unntak av i 2012 da det ble avsatt 8,8 mill. til fond, kan driftsmargin benyttes som et uttrykk for hvor mye av driftsinntektene som går til formålene. Driftsmarginen er i perioden redusert fra 61,1 prosent til 60,5 prosent, jf. tabell 2. Driftsmarginen viser at i overkant av 60 prosent av selskapets driftsinntekter går til gode formål, og at det er en liten reduksjon fra 2008 til 2013.

2.2.4 Benchmarking

Norsk Tipping deltar i den årlige benchmarkingen som gjennomføres av European Lotteries¹⁷⁹, og gjennomfører selv årlig benchmarking i Viking Lotto-alliansen¹⁸⁰. Benchmarkingene tar ikke hensyn til at selskapene har ulikt befolkningsgrunnlag, opererer i ulike markeder med ulik konkurranse, har ulikt produktspekter¹⁸¹, har ulik tilnærming til ansvarlig spill, porteføljeutvikling med mer. Benchmarkingsundersøkelsene kan likevel gi en indikasjon på selskapenes kostnadseffektivitet i forhold til sammenlignbare selskaper.

European Lotteries publiserer årlig ELISE-rapporter¹⁸² med økonomisk informasjon om, og benchmarking av de nasjonale spilloperatørene. 2012-rapporten inkluderer data fra 78 spilloperatører¹⁸³ og 44 land. Tabell 8 viser hvor stor andel av nettospillinntekt for de nordiske landene som går til samfunnet i perioden 2009–2012.

Tabell 8 Andel av nettospillinntekt til samfunnet for nasjonale spilloperatører i de skandinaviske landene*

	Penger til samfunnet i % av netto spillinntekt				Rangering (av 44 land)
	2009	2010	2011	2012	2012
Finland	76 %	76 %	74 %	77 %	6
Danmark	68 %	67 %	68 %	70 %	10
Norge	68 %	60 %	66 %	65 %	14
Sverige	59 %	48 %	51 %	51 %	21

* Norge: Norsk Tipping; Sverige: Svenska Spel; Danmark: Danske Spil og Det danske kasselotteri; Finland: Veikkaus Oy.

Kilde: ELISE-rapporter for årene 2009, 2010, 2011 og 2012

Tabell 8 viser at Finland har høyest formålsprosent, etterfulgt av Danmark og Norge, mens Sverige har lavest formålsprosent. Norge er rangert på 14. plass av 44 land når det gjelder formålsprosent. Norge har høyere formålsprosent enn snittet for EU-landene på 61 prosent, men lavere enn Danmark og Finland.

Benchmarkingene i VikingLotto-alliansen er mer omfattende enn ELISE-rapportene. I VikingLotto-alliansen benchmarkes blant annet de ulike kostnadsgruppene på overordnet nivå. Innholdet i Viking Lotto-benchmarkingene er ikke offentlig.

179) European Lotteries er en paraplyorganisasjon for nasjonale spilloperatører, både statlige og private, som på vegne av staten tilbyr pengespill til inntekt for samfunnsnyttige formål.

180) VikingLotto-alliansen består av Norge, Sverige, Danmark, Finland, Island, Latvia, Estland og Litauen.

181) Produktsammensetningen påvirker selskapets kostnader, og dermed overskudd og formålsprosent.

182) European Lotteries Information Sharing Extended.

183) Spilloperatører i europeiske land som tilbyr lykkespill på vegne av staten, gir inntekt til samfunnsnyttige formål, og opererer innenfor sin jurisdiksjon, er ikke lokale lotterier og er medlemmer i European Lotteries. 99 % av medlemslandene inngår i rapporten.

Både ELISE-rapportene og Viking Lotto-allianse benchmarkingen viser at Norsk Tipping kan ha et potensiale til å redusere kostnadene sammenlignet med andre nordiske spilloperatører.

2.2.5 Norsk Tippings økonomistyring og selskapets oppfølging av økonomisk utvikling

Virksomhetsstyring i selskapet

Norsk Tippings virksomhetsstyring er videreutviklet i perioden. I 2012 ble det etablert et nytt risikobasert styringssystem, et revisjonsutvalg og en internrevisjon. Styrings-systemet med tilhørende policyer, retningslinjer og rutiner er implementert i styrings-dokumenter og bygger på relevante nøkkeltall, KPI-er¹⁸⁴. KPI-ene og regnskapet brukes i oppfølgingen internt og for å rapportere om selskapets økonomiske utvikling, ansvarlighet og aktiviteter gjennom året i virksomhetsrapporter. Formålet med det nye risikobaserte styringssystemet har vært å sikre bedre oppfølging, målstyring og internkontroll.

Strategisk plan, virksomhetsplan og budsjett utgjør det overordnede styringsrammeverket for selskapet. Det utarbeides ikke langtidsplaner- og budsjetter med en lengre horisont enn tre og fire år. Ledelsen utarbeider styringsdokumentene som behandles og vedtas av styret. Styret involveres i utarbeidelsen gjennom drøfting og diskusjoner gjennom året.

Strategiplanene er selskapets viktigste interne styringsdokumenter, og angir overordnede mål og utviklingsområder for de neste tre og fire årene. Selskapet har hatt to strategiske planer i perioden. I tillegg er det foretatt tre revisjoner og utdypinger av eksisterende planer. Planene har spillfornyelse og kundevekst som hovedmål, og omtaler behovet for økt kostnadseffektivitet. Planene inneholder overordnede økonomiske måltall for virksomheten i strategiperioden, og i varierende grad konkrete kostnadsmål. Planene inneholder ikke vurderinger av tidligere iverksatte tiltak for fornyelse og effektivitet eller måloppnåelse av foregående strategiplan. Ledelsen og styret oppgir imidlertid i intervju at de evaluerer måloppnåelse ved utarbeidelse av ny strategisk plan. I tillegg til de strategiske planene har selskapet i 2011–2012 gjennomført en prosess for å vurdere ulike scenarier for Norsk Tippings rolle og posisjon i samfunnet i 2020.

Årlige virksomhetsplaner og budsjetter utarbeides med utgangspunkt i strategiplanene og oppdaterte prognoser for inneværende år. Virksomhetsplanene konkretiserer overordnede områder i strategisk plan og fastsetter tiltak og tidsløp for aktiviteter ut fra disse. Konkrete nøkkeltall/mål for tiltak og resultatmål oppgis i budsjettet. Basert på virksomhetsplanene og budsjettene lages det handlingsplaner og rammebudsjetter per avdeling. Norsk Tipping oppgir at rammene for kostnadsutviklingen styres gjennom utarbeidelsen av budsjettene.

Som en del av den løpende styringen utarbeider selskapet månedlige virksomhetsrapporter.¹⁸⁵ Rapportene inneholder analyser av måloppnåelse på fire hovedområder: økonomi, kunde og omdømme, kvalitet og gjennomføring, samt organisasjonsutvikling. I tillegg inneholder virksomhetsrapportene økonomiske prognoser for året og løpende risiko- og utviklingsvurderinger med forslag til tiltak. Norsk Tipping oppgir at identifiserte risikomomenter videreføres i rapporteringen inntil risiko er redusert til akseptabelt nivå. Virksomhetsrapportene har blitt mer omfattende med større vekt på aktiviteter, risiko og KPI-måloppnåelse.

184) KPI – Key Performance Indicator, nøkkeltallsindikatorer for økonomi, tiltak og målstyring i selskapet.

185) Før 2009 hadde rapportene et annet format og lavere detaljeringsnivå.

Oppfølging av selskapets økonomi og utvikling

Norsk Tipping skriver i strategiplanen for 2009–2011 og revidert strategiplan 2010–2012 at selskapet har hatt for lav omstillingstakt til å følge med i utviklingen i spillbransjen, utvikle spillporteføljen og tilpasse seg kundeetterspørsel. Selskapet omtalte i disse planene utviklingsprosessene i selskapet som for trege og lite innovative. Selskapet har iverksatt forbedringstiltak, og oppgir at gjennomføringsevnen har blitt styrket i perioden. Selskapet har et kontinuerlig behov for å utvikle sin portefølje og distribusjon.

Selskapets fornyelsesarbeid og produktutvikling har tatt lengre tid enn forutsatt i årene 2009–2013 og har gjennomgående blitt forsinket sammenlignet med opprinnelige planer. Selskapet oppgir at forsinkelsene skyldes dels eksterne forhold¹⁸⁶, dels begrenset kapasitet i selskapet og dels for ambisiøse tidsplaner. Utsettelsene har ført til lavere inntekter enn budsjettet, samtidig som det ved flere anledninger har påløpt kostnader til utvikling uavhengig av utsettelsene. Dette har hatt negativ effekt på selskapets økonomi. Samtidig oppgir selskapet at utviklingskapasiteten er begrenset, så forsinkelsene har også påvirket andre prosjekter og tiltak. Innføring av ny it-infrastruktur og spillutvikling har påvirket selskapets kapasitet til videreutvikling av eksisterende spill i undersøkelsesperioden.

Ledelsen følger opp utviklingen i brutto- og nettoinntekter på ukentlige møter. Det utarbeides produktbudsjetter- og regnskaper for alle spill til internt bruk, men disse brukes i liten grad aktivt i styringen. Ledelsen følger også opp selskapets spillfornyelse/utvikling. Ved store avvik fra budsjett i spillomsetningen og planer for spillfornyelse/utvikling vurderes behovet for tiltak. De fleste tiltakene som omtales i virksomhetsrapportene, gjelder spillomsetningen og produktutviklingen, samt regulatoriske forhold. Kostnader rapporteres også i de månedlige virksomhetsrapportene. Utover dette oppgir Norsk Tipping at det de siste årene i liten grad har vært fokusert på kostnadene gjennom året, siden selskapet samlet har overholdt de totale budsjetttrammene.

Kostnadene knyttet til ansvarlig spill har ikke vært en egen del av spillutviklingsprosessene og økonomistyringen. Det er ikke utarbeidet estimater over hva ulike ansvarlighetstiltak koster i form av økte kostnader eller reduserte inntekter. Ansvarlighetshensynet påvirker selskapets økonomi i form av økte kostnader og reduserte inntekter, men er et grunnleggende premiss for virksomheten. Norsk Tipping oppgir at omsetningen ville vært vesentlig høyere om selskapet ikke hadde vært et sosialpolitisk verktøy. Norsk Tipping oppgir videre at det i 2014 er gjort et forsøk på å beregne de økonomiske konsekvensene av innføring av en felles tapsgrense for hele porteføljen.

Kostnadseffektiv drift

Selskapet oppgir at de viktigste tiltakene knyttet til kostnadseffektivisering har vært Kost/nytte-prosjektet 2008–2010, Task force-prosjektet «Budsjett 2012»¹⁸⁷ og føringer i strategisk plan 2012–2015¹⁸⁸. Effektiviseringsprosjektene har bidratt til gradvis bedre budsjettstyring og oppfølging av kostnadsutviklingen. Norsk Tipping oppgir at den største utfordringen for økt kostnadseffektivitet har vært å skape en holdningsendring internt til fokus på lønnsomhet og kostnadskontroll.

186) Eksterne årsaker per spill: Multix (rettstvist om reguleringer og utfordringer i utplassering av terminaler), Belago (regelverksutfordringer og lang iverksettelsestid), EuroJackpot (internasjonale forhold), Nabolaget (rettstvist om rettighetene til konseptet, stanset hos myndighetene samt utredning av fordeling av midler fra Norsk Tippings overskudd) og Instaspill (forsinkelser fra leverandør med mer).

187) Dette var en intern prosjektgruppe i selskapet som arbeidet med endringer av budsjettet for 2012.

188) Om kostnadsprosent og tak på antall ansatte, vridning omsetning/distribusjon til elektroniske kanaler, reforhandling av avtaler og redusert distribusjon av materiell i fysiske kanaler.

Fra 2012 har Norsk Tipping benyttet kostnadsprosent som et mål på kostnadseffektiv drift først fra regnskapsåret 2012. Utviklingen i kostnadsprosent sammen med utvikling i overskudd og kostnader blir fulgt opp gjennom rapportering internt og til Kulturdepartementet. Grunnet fornyelse og nye spill med høyere kostnadsprosent, vil det ifølge Norsk Tipping kreves effektiviseringstiltak for å holde kostnadsprosenten på et stabilt nivå framover. I tillegg benytter Norsk Tipping benchmarkingsresultater som indikator på effektiv drift. Benchmarkingsresultatene har blant annet blitt benyttet for å se på tiltak for enkelte kostnadsgrupper.

Bakgrunnen for Kost/nytte-prosjektet var en ekstern kostnadsgjennomgang av selskapet i 2008 som Kulturdepartementet påla Norsk Tipping å få gjennomført. Hensikten var å oppnå mer effektiv drift. Kost/nytte-prosjektet hadde en overordnet målsetting om at gjennomføringstiden for prosjekter skulle reduseres, og at ressursutnyttelsen skulle forbedres. Det ble utarbeidet en tiltaksplan for kostnadsreduksjoner, blant annet reduksjon i konsulentkostnader, vurdering av bemanning og fjerning av ansattgoder. Enkelte ansattgoder ble avviklet eller begrenset, men ikke selskapets tariffestede boliglansordning. Det ble fastsatt et maksimumstak for antall faste ansatte for å effektivisere og allokere ressurser til nye områder. Ansattmålet ble opphevet høsten 2013 grunnet økt personellbehov som en følge av Instaspill. Styret og ledergruppen hadde jevnlig gjennomgang av status på utvikling og tiltak i 2009 og 2010. Prosjektet ble avsluttet første halvår 2010 ved rapport til styret, og de fleste tiltakene var da iverksatt. Kostnadsreduksjonstiltak ble videreført i 2011. Det ble ikke foretatt en samlet evaluering av prosjektets resultater i ettertid.

I etterkant av Kost/nytte-prosjektet endret selskapet sin styring fra vektlegging av (brutto)inntektsvekst og overskudd til ramkestyring basert på avdelingsvis budsjettstyring med tettere kostnads- og resultatoppfølging. Avdelinger og mellomledere ansvarliggjøres ved kostnadsoverskridelser og svak måloppnåelse. Selskapet oppgir at det etter omlegging til rammebudsjettering har blitt bedre samsvar mellom budsjettmål og oppnådde resultater på kostnadssiden.

Bakgrunnen for Task force-prosjektet «Budsjett 2012» var at styret ved behandling av selskapets budsjett for 2012 ba ledelsen om å øke budsjettmålet for utbetalingen over tippenøkkelen med 100 mill. kroner til 3,425 mrd. kroner. Dette skulle skje med vekt på kostnadsreducerende tiltak.¹⁸⁹ Budsjettmålet for utbetalingen over tippenøkkelen ble bedret med 100 mill. kroner i forhold til opprinnelig budsjett, hvorav ca. 60 mill. kroner var kostnadsreduksjoner. Alle foreslåtte tiltak ikke ble vedtatt. Task force-prosjektet identifiserte også et rom for ytterligere kostnadseffektivisering i selskapet gjennom økt kostnadsbevissthet. Styret var ikke sikre på om det ville være mulig å oppnå ønsket resultatforbedring da budsjettet ble vedtatt. Selskapet nådde imidlertid budsjettmålet for 2012. Selskapet arbeidet videre med ulike identifiserte tiltak både i 2012 og i 2013. Det er ifølge styreleder mulig at selskapet kunne iverksatt tiltakene tidligere og dermed oppnådd større besparelser.

Det er gjennomført omstillinger og omorganiseringer i selskapet for å forbedre ressursutnyttelsen og effektivisere driftsprosessene. Disse endringene har hatt bakgrunn i de gjennomførte prosjektene samt behov for endringer i selskapet for å sikre utvikling og riktig fokus i organisasjonen. Enkelte endringer har vært krevende å få til.

189) Task Force skulle gi innspill på tiltak for resultatbedring i 2012. Hvis alle anbefalingene fra Task Force ble fulgt, ville det gitt større effekter for 2012 enn 100. mill. kroner, med totalt anslått inntektsøkning på 62 mill. kroner og anslått kostnadsbesparelse på 85,5 mill. kroner, til sammen en forbedring på 147,5 mill. kroner. Enkelte tiltak og aktiviteter som ble vurdert var ikke aktuelle fordi dette ville kunne påvirke selskapet negativt.

Styrets oppfølging

Styret følger i hovedsak opp selskapets utvikling i styremøtene¹⁹⁰ gjennom administrerende direktørs redegjørelse, virksomhetsrapportene og andre styresaker. Styret behandler og vedtar strategi- og virksomhetsplaner og budsjetter, i tillegg til årsregnskap og -beretning. Styret behandler og vedtar også andre saker av stor betydning og saker som bør avklares med eier og regulatorisk myndighet. Fra 2012 har styret også behandlet kvalitets- og internrevisjoner. Det er dialog mellom styret og administrasjonen om saker som bør behandles i styret, og administrasjonen tar hensyn til styrets føringer ved utarbeidelse av saker til styremøtene. Administrasjonen orienterer styret om viktige saker før endelig sak legges fram til beslutning i styret. Gjennomgang av styreprotokollene viser at styret som regel slutter seg til administrasjonens endelige utkast ved vedtakstidspunktet.

Styreleder oppgir i intervju at styret følger opp effektiv drift i selskapet ved at det styres mot eiers mål om 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippenøkkelen. Styret har ikke satt andre resultatkrav eller effektivitetsmål utover måltall i strategiske planer og budsjetter. Det har ifølge styreleder vært utfordrende å innarbeide god kostnadskontroll på grunn av selskapets monopolstilling med overskuddsutbetaling og få incentiver til effektiv drift.

Styret legger vekt på oppfølging av inntektssiden og spillutviklingen. Forsinkelser i spillutviklingen gjennomgås i styret. Styret slutter seg som regel til administrasjonens endelige forslag om hva som bør gjøres av tiltak. Styret behandler kostnadsutviklingen ved gjennomgang av planer og budsjetter, og ved behandling av virksomhetsrapportene ved eventuelle store kostnadsavvik på enkelte kostnadsgrupper. Utover strategiske planer og virksomhetsplan og budsjett behandlet styret få konkrete saker om effektivitet og kostnadstiltak mellom Kost/nytte-prosjektet i begynnelsen av 2010 og budsjettet for 2012. Av styreprotokollene framgår det at omstillingsprogrammet er behandlet av og orientert om i styret siden 2011. Styret orienteres årlig om resultatene fra benchmarkingene. Budsjettbehandlingen for 2012 er det eneste tilfellet der det fremgår av styreprotokollene at styrets saksbehandling har medført større endringer i selskapets årsbudsjett.

2.3 Kulturdepartementets oppfølging av Norsk Tipping

2.3.1 Eieroppfølging av Norsk Tipping

Kulturdepartementet anser Norsk Tipping som det primære virkemiddelet i pengespillpolitikken. Departementet utarbeidet i 2010 retningslinjer for eierstyring av selskaper under departementets område og i 2012 en styringskalender for oppfølgingen av Norsk Tipping. Styringskalenderen gir en oversikt over planlagte møter og faste oppgaver inkludert tre årlige kontaktmøter. Departementet oppgir at dette har medført en mer formalisert og systematisk oppfølging fra 2012. Kulturdepartementet trekker videre fram styrevalg som en viktig del av eierstyringen.

Mål

Kulturdepartementet oppgir at de ikke har fastsatt økonomiske mål og resultatindikatorer for Norsk Tipping i perioden 2008–2013. Departementet har heller ikke satt konkrete mål for kostnadsreduksjon eller effektiv drift, med unntak av noen generelle føringer knyttet til kostnadseffektivisering i 2009–2010. Departementet oppgir at fastsettelse av konkrete kostnads mål kan være uheldig fordi det kan påvirke selskapets sosialpolitiske måloppnåelse ved at spill med høye kostnader ikke lanseres, selv om det burde gjøres sett ut fra selskapets mål om å tilby et tryggere og mer ansvarlig spilltilbud enn andre uregulerte alternativer. I sine kommentarer til undersøkelsen oppgir

190) Styret har de siste årene hatt ca. 10–12 møter i året.

departementet at selv om det ikke er satt mål knyttet til effektiv drift har de et sterkt fokus på at selskapet skal ha effektiv drift, slik at målet om at pengespill kan være en inntektskilde til gode formål kan oppfylles.

I St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet til alle* ble det satt et måltall for samlet utdeling over tippenøkkelen i 2009 og årene framover i størrelsesorden 3,4 mrd. kroner per år.¹⁹¹ Måltallet er ikke beskrevet i nyere meldinger, som Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap* eller i Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen*, med tilhørende innstillinger.¹⁹² Departementet oppgir at måltallet ikke har vært Norsk Tippings resultatmål, men en forventning om størrelsen på spilleoverskuddet over tippenøkkelen. Samtidig framgår det av Kulturdepartementets virksomhetsplan for 2013 at departementet har hatt en målsetting om en årlig utbetaling over tippenøkkelen på 3,425 mrd. kroner. Kulturdepartementet oppgir at måltallet ikke er kommunisert som styringsparameter til Norsk Tipping.

I sine kommentarer til undersøkelsen oppgir Kulturdepartementet at det er vanskelig å kombinere et resultatmål med Norsk Tipping sosialpolitiske oppgave, og at man derfor ikke har ønsket å bruke konkrete overskuddstall som måltall for selskapet. Departementet oppgir videre at EØS-avtalen setter klare rammer for eierstyringen ved at økonomiske hensyn til enhver tid må være underordnet målet om å tilby ansvarlig spill siden EØS-avtalen forbyr økonomiske hensyn som begrunnelse for pengespillmonopol.

Kulturdepartementet oppgir at det ikke er formidlet mål og resultatkrav for ansvarlige spill og forebygging av negative sosiale konsekvenser for Norsk Tippings virksomhet i perioden 2008–2013 utover det vedtektsfestede formålet.

Generell oppfølging

Kulturdepartementet følger opp Norsk Tipping gjennom generalforsamlingen og i kontaktmøter og andre møter. Departementet gir i hovedsak selskapet instruksjer i generalforsamlingen eller i brev, men det er også gitt styringssignaler i møter. I generalforsamlingene har departementet fått redegjørelser for forhold knyttet til årsregnskapet, selskapets økonomiske utvikling og kostnadseffektivitet, status for ulike utviklingsprosjekter og selskapets ansvarlighetsarbeid.

Det har vært avholdt jevnlige møter mellom Kulturdepartementet og Norsk Tipping. Det er ikke ført referat fra samtlige møter i perioden. Fra 2012 er alle kontaktmøter referatført, men ikke alle øvrige møter. I undersøkelsesperioden har følgende saker blitt behandlet: økonomisk utvikling inkludert prognoser og tiltak for å øke overskuddet, markedsutvikling, spillutvikling, spillgodkjenning, selskapets strategiplaner, samt ansvarlig spillvirksomhet. Fra 2012 har Norsk Tippings økonomiske stilling blitt et fast punkt på agendaen. Før dette ble økonomisk utvikling kun tatt opp i enkelte møter. I forkant av kontaktmøtene oversender Norsk Tipping overskuddsprognoser.

I 2009 bestilte Kulturdepartementet en ekstern evaluering av departementets eierstyring i årene 2000–2007. Evalueringen pekte blant annet på at departementet burde referatføre alle møter, unngå å gi instruksjoner i kontaktmøter og innføre faste kontaktmøter.

Fram til sommeren 2013 mottok Kulturdepartementet kopi av Norsk Tippings styreprotokoller, men ikke saksunderlag. Departementet gjennomgikk protokollene.

191) St. Meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*, s. 192, jf. Innst. S. nr. 104 (2007–2008).

192) Jf. Innst. 392 S (2010–2011) og Innst. 211 S (2012–2013).

Departementet oppgir at begrunnelsen for endringen var å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom selskap og eier.

Oppfølging av økonomisk utvikling og effektiv drift

Kulturdepartementet ba i 2008 Norsk Tipping om å gjennomføre en ekstern gjennomgang av selskapets driftskostnader. Departementet ble i etterkant orientert om resultatene samt selskapets tiltak. Departementet ga i tillegg selskapet føringer i brev knyttet til kostnadsreduksjon, blant annet ikke å være lønnsledende, redusere bruk av konsulenter og ha forretningsmessig funderte sponsoravtaler. I generalforsamlingen i 2010 ba departementet selskapet om at sponsorvirksomheten skulle være nøktern, og at arbeidet med å redusere konsulentbruken skulle fortsette. Kulturdepartementet oppgir at de ikke har fulgt opp påleggene etter dette.

I tillegg til selskapets orientering i kontaktmøtene om økonomisk utvikling og godkjenning av regnskapet i generalforsamling, oppgir departementet at selskapets årsregnskap gjennomgås i forkant av generalforsamlingen for å avdekke særtrekk og avvik som selskapet må redegjøre nærmere for. Utover dette gjøres det ikke faste systematiske analyser av selskapets økonomiske stilling og utviklingsmuligheter. Norsk Tipping oppgir at departementet har fulgt opp inntekter og kostnader på et overordnet nivå, samt overskudd til gode formål.

Kulturdepartementet fikk ikke systematisk rapportering knyttet til effektiv drift og ressursbruk for regnskapsårene 2008 til 2011, men selskapet redegjorde for enkelte effektiviseringstiltak og indikatorer for effektiv drift i årsrapportene. Departementet ba Norsk Tipping om å rapportere på effektiv drift i årsrapportene fra og med regnskapsåret 2012. Selskapet foreslo selv kostnadsprosent og overskudd til gode formål som parametre for effektiv drift. Selskapet ble i tillegg bedt om å utarbeide en detaljert årlig redegjørelse til departementet om utviklingen i sentrale kostnadsparametre over tid. Departementet mener imidlertid at kostnadsprosent ikke er et ideelt mål på kostnadseffektivitet, men bruker det i mangel av et bedre mål. Departementet oppgir at selskapets rapportering ikke har gitt grunnlag for kritikk fra eier. Departementet har bedt om at Norsk Tipping inkluderer benchmarking som en del av rapporteringen på effektiv drift fra 2015.

Kulturdepartementet har ikke gjort egne evalueringer av kostnadsutviklingen, effektiv drift eller andre større gjennomganger av selskapets innretning og virksomhet i perioden 2008–2013 utover den eksterne kostnadsgjennomgangen departementet initierte i 2008. Departementet varslet i 2013 selskapet om at det med jevne mellomrom ville bli gjennomført mer omfattende gjennomganger av selskapets effektivitet. Våren 2014 fikk departementet et konsulentfirma til å vurdere om Norsk Tippings rapportering er korrekt og er relevant for å vurdere selskapets kostnadseffektivitet.

Riksrevisjonens dokumentgjennomgang viser at Kulturdepartementet og Norsk Tipping forholder seg til måltallet om 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippenøkkelen i styringsdialogen. Norsk Tipping oppgir i intervju at departementet har vært opptatt av at selskapet skal nå målet om 3,425 mrd. kroner årlig i hele undersøkelsesperioden.

Kulturdepartementet oppgir i brev til Riksrevisjonen at Norsk Tipping har en tilfredsstillende kapitalstruktur, gitt selskapets stilling som særlovsselskap, soliditet og egenart. Eier har disponert selskapets frie egenkapital (fondene) over flere år for å kunne utbetale 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippenøkkelen, noe som har

medført en reduksjon i selskapets egenkapital.¹⁹³ Dette gjorde at selskapet i 2010 formidlet til eier et behov for bundet egenkapital utover aksjekapitalen for å sikre framtidige investeringer og utvikling av prosjekter. Departementet vedtok å avsette 150 mill. kroner i et bundet egenkapitalfond i generalforsamlingen 2011. I selskapets årsberetning for 2012 oppgir styret at selskapets drifts- og rammebetingelser gir et godt grunnlag for videre vekst og utvikling.

Kulturdepartementet har ikke tatt initiativ til eller gjennomført benchmarkinger mellom Norsk Tipping og andre sammenlignbare selskaper. Departementet er imidlertid fornøyd med at selskapet selv har tatt initiativ til dette, og oppgir at selskapet orienterer om resultatene på et overordnet nivå. Departementet har vært tilfreds med resultatene og har derfor ikke sett behov for å følge dette opp ytterligere. Vurderinger av selskapets resultater mot sammenlignbare selskaper, verdivurderinger eller andre eksterne vurderinger av selskapet er ikke en del av departementets løpende eieroppfølging.

Departementet oppgir i sine kommentarer til undersøkelsen at de holder seg orientert om utviklingen i pengespillmarkedet og vurderer behovet for tiltak hos selskapet. Videre at oppdraget om å utvikle nettspill, som ble gitt i 2009, kom på bakgrunn av behovet for utvikling. Departementet oppgir at vurderingene av utviklingsbehov er tett knyttet til selskapets mål om å kanalisere spillere til ansvarlig spill.

Annen oppfølging

Kulturdepartementet oppgir at det ikke gjør egne analyser av Norsk Tippings strategier og utviklingsmuligheter, men støtter seg på selskapets vurderinger. Norsk Tipping har siden 2008 understreket behovet for å fornye spillporteføljen i dialogen med departementet. I 2009 etterlyste selskapet tydelig tilbakemelding fra departementet knyttet til hvilke spill som skulle utvikles, og generell spillutviklingsstrategi. Departementet ba deretter Norsk Tipping styrke sin spillformidling via Internett og mobiltelefon. Norsk Tipping utarbeidet i etterkant en plan for spillutviklingen. Ingen av spillene ble lansert i henhold til den opprinnelige utviklingsplanen. Departementet anser fornyelsestempoet og spillutviklingen som selskapets ansvar. Departementet har blitt orientert om prosessene, men oppgir i intervju at de ikke har vært en pådriver i spillfornyelsen.

Kulturdepartementet følger opp det sektorpolitiske målet om å forebygge negative sosiale konsekvenser og ansvarlig spill i kontaktmøtene med selskapet og ved spillgodkjenning. Fra 2013 ba departementet Lotteritilsynet om å utarbeide en årlig rapport om Norsk Tippings arbeid med spillansvarlighet. Lotteritilsynet er også bedt om å vurdere kanaliseringseffekten av Instaspill. Departementet oppgir at Norsk Tipping har hatt økt fokus på ansvarlig spill de siste årene, og at selskapet har gode systemer for å ivareta ansvarlig spill.

2.3.2 Departementets rollehåndtering i oppfølgingen av Norsk Tipping

Kulturdepartementet har ikke formelle organisatoriske skiller mellom departementets ulike roller i lotteri- og pengespillpolitikken, med unntak av ansvaret for innretningen av tippenøkkelen og fordelingen av overskuddsmidlene.¹⁹⁴

I kontaktmøtene tas det opp både eiersaker og saker om regulering. Både Norsk Tipping og Kulturdepartementet oppgir i intervju at det ikke alltid er et tydelig skille

193) Bruk av fond for å nå måltallet er nevnt i St. Prp. 1 (2007–2008) og i St. Prp. 1 (2008–2009). Fondsbruken er også nevnt i Prop. 1 S årene (2009–2010), (2010–2011) og (2011–2012), men her er det ikke spesifisert at 3,425 mrd. kroner er et måltall. I Prop. 1 S (2012–2013) refereres det til at 3,4 mrd. kroner har vært et måltall "fra 2009", og at dette har blitt nådd ved bruk av fondsmidler. Det refereres til at fondsmidlene er brukt opp i 2012.

194) Kulturdepartementets nettsider, www.regjeringen.no.

mellom departementets ulike roller ovenfor selskapet. Dette oppleves ikke som et problem for noen av partene. Norsk Tipping oppgir at det ikke er utfordrende å forstå når departementet opptrer som henholdsvis eier og regulator. Departementet gir uttrykk for at det er, og bør være, tett sammenheng mellom eierstyringen av Norsk Tipping og den sektorpolitiske styringen.

Kulturdepartementet oppgir i sine kommentarer til undersøkelsen at den sektorpolitiske forvaltningen av pengespillområdet og eierstyringen av Norsk Tipping bevisst er lagt til samme departement som en del av en helhetlig politikk. Departementet mener dette styrker muligheten til å ha en helhetlig forvaltning av politikkområdet. Målene realiseres gjennom en kombinasjon av eierstyring og regulering, og skillet vil kunne være glidende. Det vil ofte være hensiktsmessighetsbetraktninger som ligger til grunn for om eierstyring eller regulering benyttes som virkemiddel. Det sentrale hensynet må etter departementets synspunkt være at det er innbyrdes sammenheng mellom de ulike virkemidlene slik at disse samlet bidrar til at målene for pengespillpolitikken nås.

Kulturdepartementet oppgir videre at departementet er klar over at det i enkelte sammenhenger kan være utfordrende med en glidende overgang mellom regulatorrollen og eierrollen, særlig der hvor Norsk Tipping har et lignende tilbud som andre regulerte aktører. Dette er imidlertid bare unntaksvis da Norsk Tipping har enerett til å tilby de fleste pengespill på det norske markedet, med unntak av lotterifeltet. På lotterifeltet jobber departementet med forskriftsendringer som skal sikre at departementet i fremtiden ikke har en rolle i behandlingen av lotterisøknader for å minimere risikoen for en potensiell rolleblanding.

3 Vurderinger

Norsk Tipping bidrar til at målene med statens pengespillpolitikk nås

Norsk Tipping er den største aktøren i det norske pengespillmarkedet. Selskapets markedsandel har økt fra 56 til 67 prosent. I perioden fra 2008 til 2013 har det blitt utdelt mellom 3,7 og 4 mrd. kroner årlig til gode formål fra Norsk Tipping. Selskapet legger stor vekt på ansvarlig spill og forebygging, og driver et kontinuerlig forbedringsarbeid på feltet. Innføringen av nytt ansvarlighetsverktøy fra 2014 vil gi bedre styringsdata på risiko og problemspill i porteføljen. Etter revisjonens vurdering bidrar Norsk Tipping til å nå målene med statens pengespillpolitikk.

Effektiviseringspotensial i driften av Norsk Tipping

Norsk Tipping skal ha effektiv drift slik at mest mulig av overskuddet kan gå til gode formål. I 2013 hadde selskapet en nettoinntekt på om lag 6,4 mrd. kroner. Selskapets nettoinntekt har økt med 1,4 mrd. kroner i perioden 2008–2013. Selskapet har hatt en vesentlig øking i både nettoinntekter (27 prosent) og nettokostnader (29 prosent) i perioden. Driftsresultatet er forbedret, men lønnsomheten er noe redusert. Utviklingen i kostnadsprosent og driftsmargin viser at det er en reduksjon i andelen av Norsk Tippings inntekter som går til gode formål. Undersøkelsen viser videre at selskapet ikke har hatt positiv produktivits- eller effektivitetsutvikling i årene 2008–2013. Til tross for vektlegging av kostnadseffektivitet har ikke selskapet klart å redusere kostnadene betydelig. Benchmarking med andre nordiske spill-selskaper indikerer at selskapet kan ha muligheter for kostnadseffektivisering. Etter revisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om Norsk Tipping har tilstrekkelig effektiv drift.

Forbedret virksomhetsstyring, men ikke tilstrekkelige krav til effektiv drift

Norsk Tippings overordnede virksomhetsstyring er i undersøkelsesperioden forbedret med utvikling av kontroll- og styringssystemer. Selskapet har imidlertid ikke økonomisk planleggingshorisont utover de tre- og fire-årige strategiplanene. Det er satt få konkrete mål for effektiv drift og ressursbruk utover budsjettmålene. Det er utarbeidet et system for resultatrapportering på KPI-er og økonomi opp mot fastsatte mål og budsjett gjennom virksomhetsrapportene. Fra 2012 har selskapet benyttet kostnadsprosent som et mål for effektiv drift. Det fastsatte målet legger opp til svakere effektivitet enn selskapet faktisk har hatt i perioden 2008–2013. Kostnadsprosenten relaterer kostnadsutviklingen direkte til inntektene. Dette sier i begrenset grad noe om hvorvidt selskapet driver effektivt. Norsk Tippings særstilling som sektorpolitisk monopolselskap stiller særlige krav til styret og ledelsens kostnadsoppfølging, kostnadsstyring og målstyring. Revisjonen stiller spørsmål ved om styret og ledelsen i tilstrekkelig grad har satt krav til effektiv drift og ressursbruk, og om disse er ambisiøse nok.

Forbedringspotensial i eieroppfølgingen av Norsk Tipping

Kulturdepartementet som eier skal sette mål for Norsk Tipping og følge opp at målene nås. Undersøkelsen viser at det utover selskapets vedtektsfestede formål ikke er satt mål for selskapet. De overordnede målene knyttet til effektiv drift og ansvarlig spill er ikke konkretisert. Undersøkelsen viser at det er ulik oppfatning av om det er satt resultatmål for selskapet. Måltallet på 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippenøkkelen oppfattes av selskapet som et mål fra eier. Kulturdepartementet oppgir at dette måltallet ikke er et styringsmål. Likevel benyttes måltallet i dialogen mellom eier og selskap, både i omtalen av økonomisk utvikling, i selskapets strategier og rapportering av overskuddsprognoser. Måltallet er statisk og endres ikke i takt med selskapets økonomiske utvikling. Etter revisjonens vurdering har Kulturdepartementet ikke satt klare styringsmål for effektiv drift av Norsk Tipping. Etter revisjonens vurdering har dermed departementet begrenset mulighet til å følge opp at selskapet har effektiv drift.

Undersøkelsen viser at styringsdialogen mellom eier og selskap har blitt formalisert og skriftliggjort i løpet av undersøkelsesperioden. Eierskapsutøvelsen er imidlertid ikke alltid godt dokumentert. Kulturdepartementet har ikke systematisk fulgt opp hvorvidt selskapet har hatt effektiv drift for regnskapsårene 2008 til 2011. Fra regnskapsåret 2012 har departementet innført et krav om rapportering på effektiv drift. Norsk Tipping har selv dels fastsatt rapporteringsparameterne. Departementet har gradvis utvidet rapporteringskravene i perioden. Eier skal ha egne perspektiver på selskapets økonomiske situasjon og utviklingsmuligheter. Eier har videre et ansvar for å utarbeide rapporteringssystemer som gjør det mulig å vurdere selskapets resultater, for eksempel benchmarking av produktivitet og effektivitet. Undersøkelsen viser at departementet ikke foretar egne analyser av selskapets drift og utvikling, men baserer seg på selskapets egne vurderinger av strategisk utvikling og kostnadseffektiv drift. Benchmarking, verddivurderinger eller andre eksterne vurderinger av selskapet er ikke en del av departementets eieroppfølging. Revisjonen stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har ivarettatt sitt ansvar for oppfølging av effektiv drift og økonomisk og strategisk utvikling i undersøkelsesperioden.

