



Ekonomihögskolan
Lunds Universitet
Nationalekonomiska institutionen

Kandidatuppsats

Ett ekonomiskt perspektiv på den svenska spelmarknaden

– exemplet Svenska Spel AB

Författare: Elena Nilsson

Handledare: Åsa Hansson

Abstract

Uppsatsens syfte är att undersöka den svenska regleringen på spelmarknaden inom Sveriges gränser. Dels vilket motiv som ligger bakom regleringen och vad det har fått för effekter på marknaden och samhället. Detta jämförs med om man skulle ha haft en helt oreglerad marknad med hjälp av grundläggande nationalekonomisk mikroekonomisk teori. Analysmetoden består i att tillämpa teorier inom välfärdsekonomi och marknadsmisslyckanden för att få klarhet i frågan. Uppsatsens slutsatser är att regleringen motiveras främst av sociala skäl från statligt håll på grund av problemet med externa effekter, asymmetrisk information (konsumentssäkerhet) och ur omfördelningssynpunkt. Ett oreglerat tillstånd av marknaden har ett osäkert utfall vad gäller de externa effekterna men de skulle säkerligen öka. Huruvida asymmetrin i informationsmängden skulle förändras är mer osäkert. Ur omfördelningssynpunkt hade det blivit en dramatisk skillnad eftersom det i dagens läge omfördelas omkring 5 miljarder kronor till idrottsverksamhet och statsbudgeten. En avreglerad marknad skulle givetvis beskattas och statens inkomster kan därigenom öka jämfört med dagens läge. Detta på grund av en kvantitetsökning av spel som konsumeras skulle va trolig, på grund av konkurrensens förmåga att pressa priser. Men idrottsföreningarna skulle behöva kompenseras på något sätt för att deras anslag och inkomstkällor skulle försvinna/minska. Statens motiv i jämförelse med den ekonomiska analysen i denna uppsats, kan konstateras vara att staten har lyckats tyda de känsligaste punkterna som spelmarknaden har och satt sin reglering därefter.

Nyckelord: spelmarknad, statligt ägande, marknadsmisslyckande

Innehållsförteckning

1 Introduktion.....	5
1.1 Inledning	5
1.2 Syfte	7
1.3 Avgränsningar	7
2 Bakgrund.....	8
2.1 Historik.....	8
2.2 Regleringen av spelmarknaden	8
2.3 Aktuell situation för Svenska Spel AB och andra berörda aktörer	11
3 Ekonomisk teori	13
3.1 Marknadsmislyckanden.....	13
3.1.1 Ofullständig konkurrens och monopol.....	14
3.1.2 Varans beskaffenhet och kollektiva varor.....	15
3.1.3 Externa effekter.....	15
3.1.4 Ofullständig eller asymmetrisk information.....	16
3.1.5 Makroekonomiska störningar.....	17
3.2 Välfärdsekonomiska skäl.....	17
3.2.1 Omfördelning.....	18
3.2.2 Merit och dismerit goods.....	18
3.3 Effektivitet.....	19
4 Analys.....	21
4.1 Metod.....	21
4.2 Material.....	21
4.3 Analys av spelmarknaden.....	21
4.3.1 Ofullständig konkurrens och monopol.....	21
4.3.2 Varans beskaffenhet och kollektiva varor.....	24
4.3.3 Externa effekter.....	24
4.3.4 Ofullständig eller asymmetrisk information.....	30
4.3.5 Makroekonomiska störningar.....	32
4.4 Välfärdsekonomiska skäl.....	32
4.4.1 Omfördelning.....	32
4.4.2 Merit och dismerit goods.....	34
4.5 Effektivitet.....	34
4.6 Alternativet till dagens reglering; en marknad med perfekt konkurrens som beskattas.....	36

5 Avslutning	40
5.1 Sammanfattning av effekterna från dagens reglerade marknad	40
5.2 Sammanfattning av effekterna från en avreglerad marknad	41
5.3 Diskussion och slutsatser	43
Källförteckning och referenser	46
Bilaga 1	

Figurförteckning:

Figur 1: Monopolets egenskaper illustrerade	23
Figur 2: Effektivitetsförlusten vid externa effekter	28
Figur 3: En marknad i jämvikt	36
Figur 4: Olika skatters inverkan på priser och kvantiteter samt effektivitetsförluster ...	38

1 Introduktion

1.1 Inledning

Det svenska spelmonopolet med det statligt helägda bolaget Svenska Spel AB kommer att stå i fokus i denna uppsats. Det som föranleder min uppmärksamhet på spelindustrin är den senaste flugan på spelmarknaden, poker (med den populäraste varianten Texas hold'em) som har tydliggjort ett problem för den svenska staten på senare tid. Problemet är internationaliseringen av spelmarknaden, många konsumenter idag väljer att spela poker (och andra former av spel) på utländska spelsajter. Svenska Spel har även verksamhet på nätet och har nyligen fått klartecken från regeringen att även starta pokerspel på Internet. Man vill konkurrera med de utländska företagen eftersom staten anser sig vara bättre på att tillhandahålla spel eftersom de satt upp mål såsom folkhälsoskäl, trygghet för konsumenterna samt att omfördela överskottet från verksamheten till allmännyttiga ändamål. I samband med öppnandet av en statlig pokersajt kan det väckas frågor kring varför staten ska ha kvar sitt spelmonopol. ¹Internetpoker är nämligen konstruerat så att personer som tidigare inte ägnat sig åt spel samt yngre människor dras till det. Snabbheten och anonymiteten gör att det klassas som ett problemspel av Statens Folkhälsoinstitut (FHI).²

Sveriges olika monopol har diskuterats flitigt. Särskilt sedan Sverige blivit medlem i EU ses vissa av dessa som kontroversiella och anses av somliga strida mot gällande EG-rätt. Regeringen nämner fortfarande särskilda sociala skäl för sin reglering men i takt med att de måste konkurrera med andra företag blir det svårt eftersom det i vissa avseenden kan motarbeta just dessa folkhälsointressen. Några andra exempel på att konkurrensen kan missgynna folkhälsan är att det läggs en hel del pengar på reklam och framtagning av nya produkter från Svenska Spels sida, för att bibehålla intresset från konsumenterna. Reklam kan anses omoraliskt om man vill värna om folkhälsan, eftersom det får folk att spela mer. Men det är dock oklart om det påverkar andelen av spelmissbrukare bland den spelande befolkningen.

Spelandet har ökat markant de senaste åren och ju högre spelomsättning man har i landet desto fler spelmissbrukare finns. Spelmissbruk är inte särskilt ovanligt längre, 0,5 % (i åldern 15-74) anses vara svåra missbrukare samt ytterligare 1,5 % har svårigheter att kontrollera sitt

¹ www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=500149 2005-12-09

² http://www.fhi.se/templates/Page_5244.aspx 2006-01-10

spelande. Sammanlagt handlar det om omkring 115000 individer i Sverige.³ Om man inkluderar alla anhöriga till dessa individer (enligt vissa studier i snitt 5 personer per missbrukare⁴), så berörs en betydande del av befolkningen av detta problem. Spelmissbruk kan vara förödande för den enskilde individen och dess anhöriga. De kostnader som de ger upphov till för samhället är också en fråga som kommer att diskuteras.

Vare sig denna pokertrend är något övergående eller här för att stanna har regeringen i alla fall reagerat genom att utse Jan Francke som särskild utredare för att se över lagstiftningen på spel- och lotteriområdet. Anledningen till att denna rapport beställdes var för att staten vill kunna möta de nya problem som internationaliseringen kan medföra. Enligt Bosse Ringholm vill man kunna säkerställa sin ställning på marknaden, erbjuda konsumenterna trygga och ansvarsfulla former av spel samt att gynna de inhemska företagens konkurrenskraft. Denna rapport redovisades i mitten av januari 2006.⁵

Jag tycker spelmarknaden är ett intressant fenomen, spel har funnits i alla tider och fascinerat många. I stort sett alla kulturer har någon förekomst av spel och i Sverige är det väldigt brett förankrat hos befolkningen. Samtidigt undrar jag hur pass viktig denna vara/tjänst kan vara för människor. Jag upplever spel mest som förströelse av tid, det finns så mycket annat som är mer intressant. Samtidigt skulle jag nog uppleva det som väldigt trist om det förbjöds. Kanske för att drömmen om den riktigt stora vinsten finns inom mig trots att jag statistiskt har större chans att bli träffad av blixten än att vinna några miljoner på lotto. I ett land som Sverige där inkomsterna är jämförelsevis väldigt jämt fördelade finns denna dröm hos många eftersom det i princip bara finns ett snabbt och lätt sätt att bli rik på, att vinna på lotto.⁶ Denna dröm kan vara en grundläggande anledning till att vi spelar så pass mycket som vi gör i Sverige och har gjort Svenska Spel till ett så framgångsrikt företag. Svenska Spel AB:s framtid är dock mera osäker nu sedan man stött på konkurrens från omvärlden och att försöka anpassa sig till denna blir nog dess viktigaste uppgift om det vill fortsätta vara resultatrikt.

³ http://www.fhi.se/templates/Page_343.aspx 2006-01-04

⁴ s. 14 i Folkhälsoinstitutets (FHI) förslag till handlingsplan för att motverka spelberoende, 2003.

⁵ <http://www.regeringen.se/sb/d/3785/a/23980>, 2005-12-15

⁶ Magnus Henrekson beskriver i sin artikel "Den nya fondkapitalismen kräver ett förmånligt entreprenörskap" hur företagsstrukturen och entreprenörsklimatet i Sverige leder till en ovilja/okunskap hos individen att jobba sig till förmögenheten. Istället har en s k "lotto-kultur" vuxit fram i Sverige.

1.2 Syfte

Det jag ska försöka göra i denna uppsats är att analysera hur spelmarknaden ser ut i Sverige och hur regleringen av den påverkar alla dem som deltar i den. Men huvudfrågan som kommer att behandlas i denna uppsats blir om Svenska Spel AB som ensamt monopol kan ses som ett "bra" regleringssätt ur ett ekonomiskt perspektiv. Vilka är fördelarna och nackdelarna ur detta perspektiv på regleringen? Det kommer att diskuteras vad det kan finnas för (ekonomiska och sociala) motiv för Svenska spel att drivas i offentlig regi – d v s gå igenom argumenten för offentlig inblandning. Alternativen och dess konsekvenser kommer också diskuteras, till exempel om paretoförbättringar är möjliga i dagens situation.

De resultat jag kommer fram till kan göra det lättare att få förståelse för varför staten har valt den reglering vi har och varför det är ett monopol. Vi har ju haft avregleringar förut, kanske är det spelmarknadens tur eller har vi det "bäst" som det är just nu?

Sammantaget kommer uppsatsen att vara en bred översikt av den svenska regleringsmodellen av spelmarknaden. Jag kommer att göra en analys med hjälp av nationalekonomisk teori för att se om det statligt reglerade monopolet är den "bästa" lösningen.

1.3 Avgränsningar

Det blir en ganska enkel och självklar avgränsning eftersom det bara finns ett statligt kontrollerat bolag på marknaden, Svenska Spel AB. Casino Cosmopol är ett dotterbolag till Svenska Spel AB och ingår därmed automatiskt. ATG (Aktiebolag Trav & Galopp) är ett privat företag men man har precis som Svenska Spel en överföring av vinstmedel till staten (dock inte allt som Svenska Spel har). Folkrörelserna med Folkspel som största aktör är flera olika sorters organisationer, men främst ideella eller idrottsrörelser. Den tidsmässiga avgränsningen blir att se på dagens situation med den närmsta framtiden i åtanke eftersom det är svårt att förutsäga hur framtiden utvecklar sig. Den historiska bakgrunden presenteras enbart för att få en bra överblick av det som varit. Viss översiktlig jämförelse med andra länder kommer att göras för att kunna se eventuella likheter eller olikheter på spelvanor och andelen missbrukare. Den viktigaste punkten i uppsatsen kommer att vara regleringssättet och dess effekter.

2 Bakgrund

2.1 Historik⁷

Spelmarknaden har alltid varit reglerad i viss mån av staten. Innan Svenska Spel AB etablerades fanns det två bolag, AB Tipstjänst och Penninglotteriet som hade hand om spelmarknaden. Det var dessa två som senare slogs ihop 1997 och blev Svenska Spel AB, som sorteras under Finansdepartementet.

AB Tipstjänst uppkom 1934 för att staten ville stävja den illegala vadslagning som förekom på idrottsarenorna under den tiden. Bolaget var privat men reglerades av staten så att allt överskott skulle gå till idrotten. Under deras regi utvecklades spelandet så att det skulle vara säkert och tryggt för konsumenterna. 1943 blev dock hela företaget statligt och vinsten från bolaget gick direkt in i statskassan för vidare omfördelning.

Staten har anordnat enstaka lotterier ända sedan mitten av 1700-talet, första permanenta lotteriet, Penninglotteriet uppkom 1897. Bolaget var privat men reglerades så att det enda man tjänade pengar på var försäljningen av dragningslistor. Från början anordnades lotterier i syfte att finansiera ett specifikt projekt bestämt av staten, till exempel museer eller Sven Hedins expeditioner. 1939 övertogs Penninglotteriet av staten men man behöll dessa ändamålsenliga lotterier ett tag till. Därefter gjorde man likadant som med överskottet från AB Tipstjänst, dvs den gick direkt in i statskassan. Vissa lotter har dock kvar sin ändamålsenliga finansiering (på vissa dragningar), exempelvis Penninglotten, där Barncancerfonden är en av mottagarna.

2.2 Regleringen av spelmarknaden

De lagar som reglerar spelmarknaden i Sverige är; Lotterilagen (1994:1000), Lotteriförordningen (1994:1451), Kasinolagen (1999:355), Lagen om anordnande av visst automatspel (1982:636) och Automatspelsförordningen (2004:1062). Alla bolagen som befinner sig på spelmarknaden lyder under aktiebolagslagen. Lotteriinspektionen är en myndighet som bland annat har skyldighet att se till att dessa lagar efterföljs av företagen. Regleringen är utformad så att alla som vill bedriva spel i någon form måste söka tillstånd

⁷ <http://www.svenskaspel.se/pl.dll?PageID=3697&menuid=6&parentid=4314&childid=4576>
05-12-08 och
<http://www.svenskaspel.se/pl.dll?PageID=3696&menuid=6&parentid=4314&childid=4575>
05-12-08

från regeringen. Dessa avtal styr sedan hur bolaget får agera på marknaden. Dessa avtal ser olika ut från fall till fall.

På Svenska Spels hemsida kan man läsa följande motivation för varför staten har valt den utformning vi har idag på spelmarknaden i Sverige:

”Att den svenska spel- och lotterimarknaden är reglerad beror på att lotterier, dvs. spel om pengar, är en företeelse som kan medföra problem både för den enskilde och för det allmänna. Lotteri innebär förenklat att någon erbjuder andra att delta i spel om pengar och därvid möjlighet att vinna pengar. Möjligheten till vinst styrs av ett slumpmoment. Inom företeelsen lotteri finns då möjlighet för oseriösa anordnare att utnyttja lotteriet i brottsliga syften, exempelvis bedrägeri eller ocker. Dessutom innebär lotterier och spel risk för sociala och ekonomiska problem för den enskilde. Lotterier har därför, på grund av sin speciella karaktär, sedan länge varit föremål för statlig reglering i Sverige och världen i övrigt.”⁸

Ovan nämns samhällsociala skäl för regleringen samt att staten ska fungera som garant för att spelet anordnas på rätt sätt eftersom problem med asymmetrisk information kan föreligga för kunden. Exempel på asymmetrisk information kan vara att kunden inte alltid kan veta om spelet är riktigt i sig, t e x om det bara såldes nitlotter eller om informationen är för knapphändig för att konsumenterna ska kunna bilda sig en riktig uppfattning om vilken vinstchans man har. Det finns ytterligare motiveringar till regleringens utformning: Om konkurrensen på området ökade, skulle detta leda till att kostnaderna i form av vinstutbetalningar, marknadsföring och försäljningskommissioner ökade väsentligt. Vilket kan leda till en lägre vinst och därmed minskade intäkter för folkrörelserna och staten.⁹ Avsikten har därmed varit att dämpa konkurrenstrycket mellan de olika aktörerna, det är ingen direkt hemlighet att staten har som skäl att behålla monopolet för att det ger en bra intäkt till statskassan. Men det är inte heller det staten anger som huvudskäl för att behålla monopolet inför EU, utan det är hälsoskäl som framhålls då. För att få en uppfattning om hur stora intäkterna är från de olika bolagen kan man som exempel ge att vinsten år 2004 var omkring 5 miljarder kr från Svenska Spel AB (ATG och folkrörelserna genererade 1,3 respektive 2,2 miljarder).¹⁰ 3,6 miljarder gick in i statsbudgeten, för att få ett grepp om denna

⁸ http://www.lotteriinsp.se/lott_templates/Page___288.aspx 05-12-08

⁹ s. 178 i SOU 1992:130

¹⁰ <http://www.lotteriinsp.se/upload/laddahem/Statistik/Slutlig%20behållning%20av%20spel%20till%20respektive%20förmånstagare.pdf> 06-03-01

inkomsts storlek kan det jämföras med att utbetalt studiebidrag till alla svenska studerande 2004 var ca 3,2 miljarder.¹¹ Samtidigt sysselsätter företagen och kasinona omkring 1450¹² personer. I den privata sektorn sysselsätts ännu fler, som spelombud (ca 6500¹³) och restauranger (ca 3200¹⁴). Visserligen skulle dessa nämnda jobbtillfällen förmodligen existera oavsett i vems regi spelmarknaden förs.

Regleringen är utformad så att de olika spelområdena anordnas av olika aktörer. ATG har monopol på vadhållning om hästar medan Svenska Spel har monopol på övrig rikstäckande vadhållning. När det gäller vanliga lotterier med penningvinster finns det viss konkurrens eftersom både folkrörelserna och Svenska Spel anordnar sådana. Detsamma gäller anordnande av egentliga lotterier över Internet. Folkrörelserna har dock monopol på lotterier med varuvinster (t e x Bingolotto).¹⁵ ATG och folkrörelserna som inte är statliga bolag låter det mesta av överskottet gå till hästsporten och annan hästrelaterad verksamhet (ATG) samt idrotts och ungdomsverksamhet (folkrörelserna). Moderbolaget Svenska Spel AB och dotterbolaget Casino Cosmopol AB är skattebefriade för sin inkomst med undantag för den näringsverksamhet som innefattar innehav av fastigheter och är även mestadels inte skattskyldiga för moms. Bolagen har även undantag från lotteriskatt. Övriga bolag i koncernen har full skattskyldighet för inkomst av näringsverksamhet och full skattskyldighet för moms.¹⁶

I Sverige liksom i många andra länder är spelmarknaden nationell, man får inte anordna lotterier utomlands och göra reklam för det i Sverige samt ta emot insatser för spelet. Eftersom det är straffbart har den svenska marknaden i stort haft obefintlig påverkan från utländsk verksamhet och marknadsföring. Det är de senaste årens utveckling och den ökade tillgängligheten av Internet och bredband för befolkningen gör att internationella företag blivit ett problem för svenska staten. Störst är konkurrensen på vadslagningsområdet. Här används ofta vinstandelen som ett konkurrensmedel i marknadsföringen från utländska företag. Svenska anordnare betalar ut i genomsnitt 55 % (35-85% beroende på spelform) av

¹¹ <http://www.esv.se/download/18.bc448b10a03f3944f8000374/ESV+2006-10.pdf> och <http://www.csn.se/Avdelningar/OmCSN/RapporterOchRemisser/ArsredovisningarOchBudgetunderlag/Arsredovisning2004/Studiestodsstatistik2004.pdf> 2006-04-13

¹² <http://e-ar.halvarsson.se/svenskaspel/2004/sv/pdf/SvenskaSpelAR.pdf> 06-03-01

¹³ <http://www.svenskaspel.se/media/pdf/arsredovisning2002.pdf>

¹⁴ <http://www.lotteriinsp.se/upload/laddahem/Statistik/Samtliga%20statistiktabeller.pdf> 06-03-01

¹⁵ s.16 i ”Vinstandelar”, SOU 2005:21, Finansdepartementet.

¹⁶ <http://ear.halvarsson.se/svenskaspel/2004/sv/Finanserna/default.asp?strSection=Flerrersversikt.asp> 2006-01-11

omsättningen i form av vinster till konsumenterna, medan de utländska ligger på 85-98%.¹⁷ Staten befarar att om det skulle bli så att Svenska Spel skulle följa de utländska konkurrenterna i spåren genom att höja vinstandelstaket, skulle det medföra en minskning i intäkter till de allmännyttiga ändamålen. För att uppväga denna eventuella minskning måste spelandet i så fall öka i omsättning hos de statligt reglerade företagen, helst (ur statligt perspektiv) ska konsumenterna gå från de utländska aktörerna så att inkomsterna till staten förblir oförändrade eller ökar. Så länge det inte blir ett ökat spelande totalt borde denna ökning i omsättning vara okontroversiell ur ett folkhälsoperspektiv. Men det finns inget som säger att det skulle kunna bli så, det kan vara så att det totala spelandet ökar istället.¹⁸

Lagstiftningens är som sagt till för att skydda den enskilde individen och samhället samt att omfördela vinsten till allmännyttiga ändamål. Skyddet för den enskilde inkluderar dels konsumentintressen; skydd mot bedrägerier och liknande, dels folkhälsointressen; d v s att ha uppsikt över den risk för spelmissbruk och andra problem som spelande kan föra med sig.

Varför har man spel överhuvudtaget när man vet att det är förknippat med risker? Dels har staten insett att det inte går att förhindra spelande, en svart marknad skulle ta över stora delar av efterfrågan. Sedan är det så pass utbrett i kulturen, det har antagits att åtminstone 87 procent av befolkningen spelar mer eller mindre regelbundet.¹⁹ Så i likhet med alkoholkonsumtion är det något som i princip inte går att förbjuda.

Även om det kan vara skadligt för människor med spel finns det studier som kommit fram till att förekomsten av en spelindustri lika gärna kan vara en liten vinst/förlust för samhället totalt.²⁰

2.3 Aktuell situation för Svenska Spel AB och andra berörda aktörer

Enligt gällande EG-rätt så kan det svenska spelmonopolet ses som kontroversiellt och att det skulle strida emot de gällande lagarna om fri etableringsrätt som EU satt upp. Regeringsrätten utredde huruvida det kunde vara så eller ej. Det man kom fram till var att det svenska systemet totalt sett uppfyller de krav som EG-rätten satt upp, men att lotterilagstiftningen och

¹⁷ http://www.betsson.com/partner/press_sv/Bakgrundsinformation%20svenska%20spelmarknaden.pdf 2006-01-25

¹⁸ s. 25 i "Vinstandelar", SOU 2005:21, Finansdepartementet.

¹⁹ s. 90-91 i "Spel i en föränderlig värld", SOU 2006:11, Finansdepartementet. Med regelbundet menas "minst någon gång under året".

²⁰ s. 18 i "Förslag till handlingsplan för att motverka spelberoende", FHI, 2003.

hur den praktiseras i landet kan vara tveksam inom vissa områden. Det man höjde på ögonbrynet åt var den faktiska och betydande marknadsföringen på spelområdet. Man kunde inte motivera en överseende uppfattning bara för att inkomsten är viktig för staten. Men regeringsrätten påpekade dock att om man vill leda det spelintresse som finns till verksamheter som anses erbjuda bättre konsumentskydd, så kan man inte heller rimligtvis neka de bolag som har tillstånd från regeringen, att aktivt marknadsföra sina produkter och utforma dem så att de attraherar de spelintresserade. Regeringsrätten fann också att fastän myndigheternas överseende med spelbolagens ibland aggressiva marknadsföring kan så tvivel om statens egentliga syfte av monopolet, så utgjorde det inte ett tillräckligt argument för att det skulle vara det huvudsakliga ändamålet med den svenska lotteriregleringen. D v s att berika staten och statsunderstödda aktiviteter.²¹

Regeringsrättens fastslagande av att det svenska förbudet var förenligt med gällande EG-rätt har resulterat i att utländska bolag fått ändra sin marknadsföring. Nu förekommer mest annonsering på Kanal 5 och TV3, detta för att de tekniskt sett sänder ifrån Storbritannien. Innan så förekom det även annonser i svenska dagstidningar för utländska bolag, detta sedan EG-rätten hade fastslagit i en tidigare dom att det inte stred mot gällande rätt. Men i och med regeringsrättens tolkning av lagen så sker det inte längre för tillfället. EU:s lagar och tolkningar av dessa är ständigt aktuella, så förmodligen kommer det att dyka upp flera mål som behandlar denna fråga inom den närmsta framtiden.

²¹ s. 28-29 i ”Vinstandelar”, SOU 2005:21, Finansdepartementet.

3 Ekonomisk teori

Varför har vi en stat? I början när de första staterna (nationalstaterna) uppkom var nationalism ett viktigt inslag för dess överlevnad. Mest handlade det om att hjälpas åt att bygga upp ett skydd mot omvärlden samt att organisera vissa gemensamma nödvändiga institutioner och lagar. Allteftersom har statens roll utvidgats även om innehåll och omfattning skiljer sig markant länder emellan. I Sverige är vi förhållandevis vana vid en stor statlig sektor. Staten är idag den största ägaren i Sverige, totalt äger man helt eller delvis 59 företag som hade en omsättning på ca 340 miljarder kronor (2002) med en utdelning på 10,5 miljarder kronor. Sammanlagt sysselsätter dessa företag 200000 personer.²² Statens syfte med ägandet är att skapa värde för det svenska folket. Företagen kan delas in i två grupper, de med marknadsmässiga krav och de med särskilda samhällsintressen. Svenska Spel sorteras under samhällsorienterat företag. Dock har företaget vinstkrav på sig.

Det finns två grenar inom nationalekonomisk teori; normativ ekonomisk teori beskriver de viktigaste områdena som staten är ämnad att (eller bör) sköta. Det är typiska välfärdsekonomiska frågor såsom omfördelningen av inkomster (resurser) och ”merit/dismerit goods”. Positiv ekonomisk teori appliceras främst på marknader, då är det meningen att staten ska kunna effektivisera en viss marknad om det skulle föreligga något av de olika marknadsmisslyckanden som finns. Denna teoridel är vinklad att främst beskriva och förklara vad staten gör och vilka konsekvenser det får.²³

3.1 Marknadsmisslyckanden

Adam Smith definierade redan på 1700-talet i sin bok, ”*Wealth of nations*” hur den effektiva marknaden uppstod. Han använde sig av begreppet ”den osynliga handen” med vilket han menade att i entreprenörens ständiga jakt på vinster och kunders efterfrågan på olika varor medförde att marknader för varorna uppstod automatiskt. Så länge dessa marknader uppfyllde kravet att priset kunderna var villiga att betala översteg den kostnad entreprenören kunde producera för. Dessa marknader var också effektiva på att konkurrensen entreprenörerna sinsemellan ledde till att de producenter som var ineffektiva (för höga produktionskostnader exempelvis) slogs ut. I en sådan situation behöver staten inte blanda sig i utan bör låta

²² s. 6 i ”Statens ägarpolitik”, 2002.

²³ s. 89-90 ”Economics of the public sektor”, Joseph E. Stiglitz, 2000.

marknaden vara helt oreglerad. Däremot finns det en del marknader associerade med marknadsmisslyckanden där statlig intervention kan göra marknaden mer effektiv. Några exempel på sådana marknader är; marknader som aldrig uppstår i privat regi (kollektiva varor), marknader med asymmetrisk/ofullständig information, marknader med externa effekter, marknader med makroekonomiska störningar och marknader med olika grader av ofullständig konkurrens.

3.1.1 Ofullständig konkurrens och monopol²⁴

Vid ofullständig konkurrens, t e x vid monopol, har företaget så pass stora marknadsandelar att det kan agera som prissättare på sin produkt. Det finns olika sorters monopol, naturliga monopol kan uppstå om det finns höga inträdeskostnader, detta medför att det är billigare för ett företag att stå för hela produktionen än flera små (för att kunna dra nytta av stordriftsfördelar). Det innebär att genomsnittskostnaden sjunker ju mer man producerar. Det kan också uppstå naturliga monopol om ett företag har kontroll över viktiga patent för produktionen. En annan form av ofullständig konkurrens är om endast ett fåtal producenter försörjningsmarknaden, s k oligopol. Alla grader av ofullständig konkurrens, även det naturliga monopolet, är inte några effektiva marknadsformer. I andra situationer när konkurrens råder och företagen är så små att de inte kan påverka priset, sätter de priset till där $MC = MR$ (marginalvinsten). Om man avviker från denna jämviktspunkt, som exempelvis monopolisten gör, medför detta en omfördelning av konsumentöverskott (k.ö) från konsumenterna till producenterna. Det medför även en effektivitetsförlust eftersom en del av konsumentöverskottet försvinner p g a att konsumtionen av varan minskat. Detta beror på att i en monopolsituation är kvantiteten som produceras inte samhällsekonomiskt optimal. Man producerar och konsumerar mindre, till ett högre pris. Eftersom man har en särställning på marknaden utnyttjas möjligheten att sätta priset högre än den kostnad det kostar att producera varan, marginalkostnaden (MC).

Ett statligt (ibland lagstiftat) monopol har ofta normativa syften bakom sig för sin existens. Det kan även vara positiva skäl som ligger bakom, det kan vara så att det är mer effektivt om staten bedriver ett monopol än ett privat företag. Ofta är det också så att statliga monopol inte är intresserade av att göra vinst utan bara vill gå jämt upp. Staten kan välja att antingen sätta priset till samma summa som genomsnittskostnaden, (AC). Det vill säga man tar inte ut någon

²⁴ s. 77-79, 190-198 "Economics of the public sektor", Joseph E. Stiglitz, 2000.

vinst, utan har istället ett så kallat "självkostnadspris". Eller kan man välja att ta ut ett högre pris för att använda överskottet för omfördelning till allmännyttiga ändamål. Vad som avgör vilket val staten gör beror bl a på varans beskaffenhet. Är det en vara som man vill ska finnas tillgänglig för alla kan det vara ett skäl att priset sätts till AC (eller t o m att subventionera den, d v s lägre än AC). Om det är en vara som staten tycker ska begränsas i konsumtion kan priset sättas högre för att på så vis slå två flugor i en smäll; dels begränsa konsumtionen och dels få in pengar till statskassan.

3.1.2 Varans beskaffenhet och kollektiva varor

En kollektiv vara är en vara som betecknas av att det inte finns någon rivalitet i konsumtionen av den. Det kan t e x vara radiosignaler, om du tar emot signaler i din radio hindrar det inte någon annan från att ta emot dem och mängden radiosignaler du tar emot minskar inte. Den är också icke-exkluderbar, d v s det går inte att exkludera någon från att utnyttja varan, exempelvis militärförsvar. Problem som uppstår i samband med kollektiva varor är att så kallade "freeriders" nyttjar varan men betalar inte för den. En privat vara är dess direkta motsats, där finns möjligheter att exkludera någon från att konsumera en vara, exempelvis ett äpple. Om man inte betalar för den kan man ju inte heller konsumera det. Det finns också rivalitet i konsumtionen, om någon äter upp ditt äpple kan inte du också äta det. Statens inblandning på en marknad med kollektiva varor bidrar till att säkerställa att denna marknad kan finnas kvar, en privat entreprenör har svårt att upprätthålla en sådan marknad själv eftersom det kan krävas lagar och obligationer för att komma runt problemet med "free-riders". T e x en radiolicens som man hade förr i tiden om man ägde en radio eller allmän värnplikt.

3.1.3 Externa effekter

En annan form av marknadsmisslyckande är externa effekter, dessa kan härstamma från både produktionen och konsumtionen. En extern effekt är när en persons (eller ett företags) handling får effekt på omgivningen utan att individen/företaget i fråga inkluderar denna effekt när konsumtions- eller produktionsbeslut fattas. Dessa effekter kan vara både positiva och negativa. Närhelst det finns externa effekter leder det till att marknaden inte kan allokera sina resurser effektivt. Detta p g a att individen/företaget som genererar negativa externa effekter, inte helt fullt bär den kostnad den ger upphov till för samhället. Detta leder till att individen/företaget deltar i den aktiviteten mer än vad som är samhällsekonomiskt optimalt.

Tvärtom gäller för aktiviteter som genererar positiva externa effekter. Eftersom individen/företaget som genererar dem inte kan kompenseras för att andra individer/företag eller samhället drar nytta av dem, så produceras mindre positiva externa effekter än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt. Därför brukar ofta staten blanda sig in på områden som karakteriseras av externa effekter för att få en mer effektiv marknad. D v s staten subventionerar aktiviteter som ger positiva externa effekter och beskattar de som genererar negativa.

3.1.4 Ofullständig eller asymmetrisk information

Ett annat skäl för statlig inblandning är om asymmetrisk eller ofullständig information om varan föreligger. T e x att information inte görs tillgängligt i den utsträckning som behövs, att sprida information kostar ju pengar. Det kan också vara så att även om information finns tillgänglig så tar konsumenten ändå inte del av den, för att den betraktas som irrelevant eller för att det är kostsamt för individen att ta reda på det. En obalans i innehav av information ger ett maktövertag för producenten eftersom denne alltid vet mer om varan från början än vad gemene man gör. Ett exempel på asymmetrisk information kan vara t e x (i det här fallet) att spelaren inte vet om spelet är regelmässigt eller inte, det skulle kunna vara så att det bara såldes nitlotter. Vilket kan vara svårt att kontrollera. Ofullständig information innebär att varken producent eller konsument har all information om varan. Ett exempel på detta är att ingen egentligen vet hur stora riskerna är eller exakt vad som framkallar spelberoende. Statens inblandning vid informationsmisslyckanden handlar om att upprätthålla effektiviteten på marknaden eftersom information i vissa fall kan ha karaktären av att vara en kollektiv vara. Eftersom informationen i det här fallet har icke-rivalitet i konsumtionen och att det är främst konsumenterna som gynnas av att ha information tillgänglig medan det bara kostar pengar för företagen att tillhandahålla den. Som alltid är det att privata marknader tillhandahåller för lite kollektiva varor vilket staten måste t e x lagstifta om för att en tillfredställande mängd ska lämnas ut.

Ofullständiga marknader²⁵ är privata marknader med varor, som trots att de inte innefattar kollektiva varor, har marknadsmisslyckande till följd av asymmetrisk eller ofullständig information. Exempel på sådana marknader är försäkrings- och lånemarknaden där privata företag är ovilliga att tillhandahålla vissa tjänster och försäkringar. Ett exempel är i USA där

²⁵ s. 81-83 ”Economics of the public sector”, Joseph E. Stiglitz, 2000.

bankerna betalar in en årlig premie till staten för att kontoinnehavare ska kunna försäkra sig om att få ut sina sparmedel om en bank skulle bli insolvent. Denna försäkring hade inte funnits om inte staten hade tvingat bankerna. Andra varor/tjänster kan vara försäkringar mot fattigdom och naturkatastrofer. Andra förklaringar till att det finns ofullständiga marknader är att dessa marknader kännetecknas av hög innovationsgrad, höga transaktionskostnader och implementeringskostnader.

3.1.5 Makroekonomiska störningar

Arbetslöshet, inflation och allmän ojämvtikt är några exempel på att ett marknadsmislyckande föreligger. Dessa symptom är starka indicier på att någonting är fel med marknaden, även om man inte alltid kan peka på exakt vad det är som orsakar det. Men enligt vissa ekonomer så är arbetslöshet den mest övertygande orsaken till att ett marknadsmislyckande existerar.²⁶ Makroekonomiska störningar är något som generellt påverkar omgivningen utanför den specifika marknaden i större grad än de flesta andra marknadsmislyckandena. Detta är skälet till att staten måste gå in och med hjälp av makroekonomiska styrmedel såsom styrräntan, skatter eller med arbetsmarknadspolitiska åtgärder stabilisera problemet. Men det behöver inte vara så, många ekonomer menar tvärtom att det är statlig inblandning (regleringar) som leder till denna typen av problem.

3.2 Välfärdsekonomiska skäl

Välfärdsekonomi präglas mycket av normativ teori, vad staten *bör* göra för att uppnå en rimlig nivå av rättvisa t e x. Det kan handla om att den initiala förmögenhetsfördelningen är oacceptabel och staten med olika instrument strävar efter att jämna ut denna. Eller att staten vill styra sina medborgare i t e x vad de väljer att konsumera, få dem att välja ”bättre” alternativ och undvika sådant som är ”dåligt”. En marknad som har egenskaperna av att vara mycket lukrativ samtidigt som varan/tjänsten den saluför har flera aspekter att ta hänsyn till, kan vara föremål för välfärdspolitiska åtgärder. Rättviseskäl och omfördelningspolitisk ideologi kan ligga bakom vem som får lov att profitera på just en sådan marknad. Medan paternalism och folkhälsoskäl styr hur den ska regleras. Sammanfattningsvis kan det sägas att

²⁶ s. 85 i ”Economics of the public sector”, Joseph E. Stiglitz, 2000.

det ofta finns en ”trade-off” mellan omfördelning/paternalism och effektivitetsgraden på marknaderna och därmed välfärden i samhället.

3.2.1 Omfördelning

I princip alla samhällen ägnar sig åt en viss form av omfördelning. Vanligaste formen för att driva in medel är att beskatta arbete och konsumtion. Medlen omfördelas senare efter den politik som råder. Progressiv beskattning är ett exempel på att man vill omfördela medel från dem med högre inkomst till låginkomsttagare. Statligt ägande är en variant för att få in mer pengar i statsbudgeten för omfördelning, denna form av ägande har varit vanligast i socialistiska länder. Men denna trend är på neråtgående och allt fler företag blir privatiserade. Även (tidigare) icke-vinstdrivande institutioner privatiseras idag, t e x sjukvård. Statligt ägande har varit motiverat av att privata motsvarigheter ökar på ojämlikheterna i inkomstfördelningen i samhället. Dels p g a att ett privat företag inte har samma incitament som staten har och att den vinst som genereras går till de ägare som köpt in sig i företaget, istället för att införlivas i statsbudgeten.

En svart marknad är i princip samma sak, enda skillnaden är att den är olaglig. Men den har samma effekt för omfördelningen, till och med en mer extrem effekt eftersom inte ens vinstskatt och sociala avgifter kan drivas in. På vissa områden kan det tänkas vara så att en svart marknad lättare uppstår kring de marknader som är statligt kontrollerade och ägda, jämfört med om marknaden hade varit fri. Detta beror nog mest på valet av marknader från början, det är ofta känsliga områden som mediciner (Apoteket), alkohol (Systembolaget) och spel (Svenska Spel AB) som valts in i den statliga skaran.

3.2.2 Merit och dismerit goods

Marknader för ”merit” och ”dismerit goods” kan vara paretoeffektiva (se avsnitt 3.3) men staten kan ändå ha argument för inblandning. Man anser ibland att individerna inte vet sitt eget bästa och därför måste staten lägga sig i om varan ska konsumeras eller inte, eller i hur stor utsträckning det ska ske. En ”merit good” är en vara som anses bra för individen och därför uppmuntras en ökad konsumtion av staten. En ”dismerit good” anses inte vara bra för individen och därför försöker staten begränsa dess konsumtion. Även om information finns tillgänglig för konsumenterna kan det vara så att konsumenten tar ett ”felaktigt” beslut, exempel på detta är tobaksanvändning (de flesta tobaksanvändare vet att det är farligt).

Exempel på varor som ofta ses som "dismerit goods" är narkotika och tobak medan "merit goods" är säkerhetsbälten och hjälmar.

De metoder staten använder sig av för att kontrollera begränsad/stimulerad konsumtion är skatter/subventioner, åldersgränser eller lagstiftat förbud/tvång. Det ekonomiska skälet för denna inblandning är att samhället i slutändan ändå alltid får bära den större delen av de extrakostnader (exempelvis sjukvård av en lungcancersjuk) som uppstår för individer som handlat kortsiktigt (inte för sitt eget bästa). Detta beror på att enskilda individer har en hög diskonteringsränta. Det vill säga man bryr sig mer om dagens situation, man värderar nyttan idag högre än nyttan i framtiden jämfört med vad som är samhällsekonomiskt optimalt.

3.3 Effektivitet

De ovan nämnda marknadsmisslyckandena och välfärdsekonomiska skälen påverkar alla den effektivitetsgrad som råder på marknaden. Det finns två olika begrepp som behandlar idén om effektivitet inom nationalekonomi. Paretoeffektivitet är när allokeringen av varan/varorna medför att den sammanlagda nyttan i samhället inte kan höjas utan att det sker på bekostnad för någon individs nytta i samhället. Om det skulle finnas en sådan möjlighet, då är den förflyttningen från den mindre effektiva allokeringen till den bättre en paretoförbättring. Paretoeffektivitet är oftast det begrepp ekonomer använder när man talar om effektivitet, denna position är den mest önskvärda i sammanhanget eftersom alla andra allokeringar ses som slösaktiga.

Det andra begreppet kallas för Kaldor-Hicks kriteriet. Detta går ut på att man väger in vem som vinner fördelar om ett projekt medför en förbättring. Det är då meningen att de som vinner på det ska kunna kompensera de som förlorar på det, samtidigt som samhällets totala nytta har förbättrats efter att kompensationen har skett. Så länge de som vunnit på förändringen, vunnit mer än förlorarna förlorat, anses kriteriet uppfyllt. Ett sätt för att utföra denna kompensation är om staten tar hand om transfereringarna. Men detta kompensationskrav behöver inte vara uppfyllt i praktiken, det räcker med att det teoretiskt skulle vara möjligt. En förbättring enligt Kaldor-Hicks-kriteriet brukar kallas för en "potentiell paretoförbättring".

För att en marknad ska vara helt effektiv måste man uppnå effektivitet i konsumtionen, produktionen och i allokeringen av resurserna. När man ska bestämma efterfrågekurvan väljs den punkt där marginalnyttan (MU) från konsumtionen av ytterligare en enhet är lika stor som marginalkostnaden (MC) (det som individen betalar) för varan. På utbudssidan är den punkten där marginalintäkten (MR) är lika med marginalkostnaden (MC) för producenten. Marknaden

befinner sig i jämvikt där dessa två kurvor korsar varandra, då är marginalnyttan för konsumenten = priset på varan = marginalintäkten för producenten. En allmänjämvikt (GCE) d v s om man ser på alla marknader samtidigt, kräver att även konsumtionsoptimering, kostnadsminimering och vinstmaximering är uppfyllt.²⁷

²⁷ s. 31-35 i "Economics of the public sector", Sara Connolly och Alistair Munro, 1999 och s. 55-63 i "Economics of the public sector", Joseph E. Stiglitz, 2000.

4 Analys

4.1 Metod

De teorier som redovisats tidigare i denna uppsats är grunden för min metod att analysera och diskutera huruvida det är optimalt att spel bedrivs i offentlig regi. Vad gäller optimalitet är effektivitet bara en aspekt. Det regleringssätt som favoriseras kanske inte är det ekonomiskt effektivaste sättet men kanske det mest optimala om spelet leder till stora externa effekter för samhället, exempelvis. Detta eftersom det ibland finns en ”trade-off” mellan effektivitet och välfärd, p g a att transfereringar mellan individer tar resurser. Den svenska spelmarknaden kommer att analyseras med hjälp av nämnda teorier i föregående kapitel. Därefter ska jag även analysera en hypotetiskt avreglerad situation, för att på så sätt upptäcka de effekter som regleringen lett till och huruvida en avreglerad situation kan vara något önskvärt ur ekonomiska och sociala hänseenden. Slutligen ska dessa två jämföras och diskuteras.

4.2 Material

Det har inte funnits några särskilda begränsningar eller riktlinjer för vilket material jag använt mig av för att få fram information kring hur spelmarknaden ser ut. Det har egentligen bara krävts att det är pålitligt, relevant och inte alltför svårtillgängligt. Den mesta informationen kommer från Svenska Spel AB, det mesta är offentliga redovisningar och dokument. Annat material kommer från statliga verk och institutioner, vetenskapliga artiklar och läroböcker samt folkhälsoorganisationer och privata företag på spelmarknaden.

4.3 Analys av spelmarknaden

4.3.1 Ofullständig konkurrens och monopol

Analysen inleds med att se vilka marknadsmisslyckanden som föreligger för att se hur det kan motivera ett statligt ägande. Innan 1934 förekom det en svart spelmarknad som var illegal. Det har aldrig i några historiska genomgångar (av de få som hittats) nämnts något/några enskilda aktörer som skulle ha haft hand om större delar av denna marknad. Så något privat

monopol eller oligopol antas aldrig ha existerat. Eftersom marknaden alltid varit kontrollerad av staten efter 1934 när spel blev lagligt, har den aldrig haft chansen att på naturlig väg själv etableras. Det privata företag som agerade som monopol reglerades av staten och det tilläts inga fler företag på marknaden. Även om det fördelningsmässigt (vinsten från dragningslistorna gick ner i privata fickor) var en annan situation än nu, så var det inget konkurrensmässigt marknadsmisslyckande.

När det gäller naturliga monopol kan man ju utesluta att det skulle vara ett sådant, det är ju en väldigt strikt lagstiftning som gör att monopolet vidhålls. Den svarta marknad som existerar talar också emot att det skulle vara ett naturligt monopol, ”företag” tar sig in på marknaden utan större problem och de är inte heller särskilt få.²⁸ Det finns dock en invändning mot mitt påstående om att det inte skulle vara ett naturligt monopol; i artikeln av J. Smith (2000), påpekar författaren att det kan finnas skalavkastningar inom spelindustrin på vissa spelformer, exempelvis kasinos och lotto. Lottospelare föredrar höga jackpotvinster oberoende vilka odds spelet har och att öppna ett kasino kostar givetvis mycket pengar, genomsnittskostnaden för dessa två spelformer sjunker då ju mer de producerar.²⁹ Detta argument framhåller stora inträdeskostnader som skäl för att spelmarknaden skulle vara ett naturligt monopol men detta kan bara tillämpas på en del av spelmarknaden. De kan tas i åtanke men överbevisar inte min syn på att spelmarknaden totalt sett inte är ett naturligt monopol. Exempel på detta är att i Las Vegas finns det massor av kasinos. Som det ser ut i dagens läge för Svenska Spel och de övriga bolag med tillstånd, är det meningen att aktörerna ska kunna verka inom sitt område, just utan konkurrens. Till exempel är vinstandelar ett populärt marknadsföringssätt för privata företag, men de statliga företagen har aldrig använt sig av vinstandelar som marknadsföring för att skaffa konkurrensfördelar sinsemellan. Detta för att vinstandelstaket har reglerats till att vara så lågt och variationer kring det så litet att det inte varit särskilt lämpligt som marknadsföringsargument.³⁰

Från tidigare avsnitt om monopol kan figur 1 ritas, ett monopol utnyttjar sin ensamställning till att sätta överpris på varan. I Svenska Spels situation ersätts detta med den reglerade vinstandelen, med vinstandel menas här den andel av omsättningen som återbetalas till konsumenterna i form av vinst. På sin särställning (egentligen lagstiftning) har Svenska Spel sin vinstandel satt till 55 % i genomsnitt på omsättningen. Vinstandelen kan ses som en invers av priset på y-axeln i analysen (högre vinstandel betyder ett lägre pris och vice versa).

²⁸ http://www.svd.se/dynamiskt/inrikes/did_10577375.asp 2006-03-21

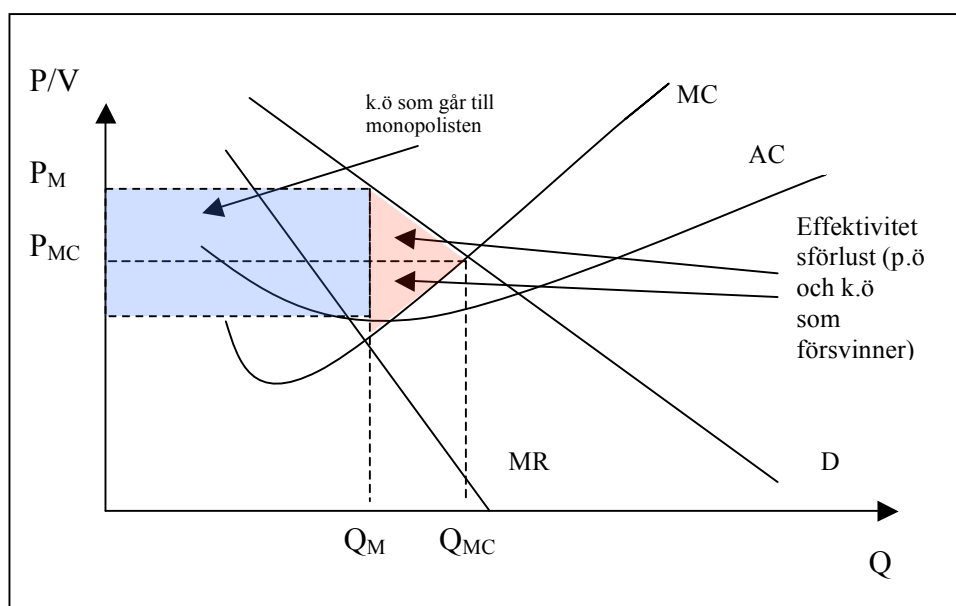
²⁹ http://elin.lub.lu.se/cgi-bin/linker/ebsco_local?3425874 2006-03-29

³⁰ s. 20 i ”Vinstandelar”, SOU 2005:21, Finansdepartementet.

Motiveringen till att vinstandelen kan ses som en invers av priset, eller att dessa två har en väldigt stor korrelation kan följande exempel påvisa; Två olika företag har varsin skraplott till salu; företag 1 tar 50 kronor i pris för sin lott och företag 2 tar 25 kronor för sin lott. Låt säga att företag 1 har 90 % i vinstandel och företag 2 har 50 % i vinstandel i form av vinster till konsumenterna. Konsumenten kan då förvänta sig att i snitt få tillbaka 45 kronor från företag 1 och 12,50 kronor från företag 2, (d v s i första fallet betalar man 50 kr för en förväntad avkastning på 45 kr mot att betala 25 kr mot en förväntad avkastning på 12,50 kr i det senare fallet, man kan då se priset som 5 kr i fall ett och 12,50 i fall två.) Detta har troligtvis stor inverkan på valet av produkt från konsumentens sida. Sen kan det tilläggas att eftersom det finns ett så stort utbud på olika spel från företagens sida, finns det egentligen inget enhetligt pris på spel. Man kan välja insats från 1 krona till i stort sett hur mycket du vill.

Figur 1 nedan visar hur ett företag beter sig när vi har ett monopol. Det ljusblå området representerar monolets vinst per enhet (från AC upp till P_M), i detta fall intäkter till staten. X-axeln representerar den kvantitet som produceras och y-axeln priset/vinstandelen.

Figur 1: Monopolets egenskaper illustrerade



Monopolisten väljer att producera i punkten där $MC=MR$, för där uppnås vinstmaximering. Den kvantitet som produceras blir Q_M , en kvantitet som är mindre än den kvantitet som skulle ha producerats om konkurrens hade rått (Q_{MC}). Denna kvantitet är inte effektiv eftersom det hade kunnat produceras mer av varan och den hade sålts för ett lägre pris (P_{MC}) om konkurrens hade funnits. Effektivitetsförlusten (rosa området) består av både

produktionsöverskott (p.ö) och konsumentöverskott (k.ö) som går förlorat. En paretoförbättring är då möjlig i denna situation, om marknaden öppnas för konkurrens kan dessa effektivitetsförluster elimineras.

Problemet med denna analys är hur nyss nämnda beteende för ett monopol ska appliceras på Svenska Spel, egentligen kan jag inte veta i vilken punkt Svenska Spel producerar. Det råder visserligen ingen tvekan om att de tar ett överpris, och därmed ligger till vänster om Q_{MC} i figuren. Men det måste inte tvunget vara så att de producerar där $MC=MR$. Regleringen kan vara så att den är bestämd i en annan punkt, d v s priset/vinstandelen är redan fastställd av staten. Staten kanske inte har tagit alla ekonomiska överväganden å Svenska Spels vägnar, utan satt priset/vinstandelen till något som följer av folkhälsomässiga orsaker. Staten och Svenska Spel kan ju inte betraktas som synonyma med varandra även om det finns starka band mellan organisationerna, därför kan jag inte utgå från att priset/vinstandelen skulle klaffa med optimal kvantitet och genomsnittskostnader för Svenska Spel. Att i praktiken veta om företag producerar i just punkten $MC=MR$ är något som generellt är svårt att fastställa även annars.

4.3.2 Varans beskaffenhet och kollektiva varor

Man kan utesluta att spel skulle vara en kollektiv vara. Spel är den direkta motsatsen eftersom den lott eller tipsrad du köper tar ingen annan del av, särskilt inte om den skulle inneha högsta vinsten. Skulle flera personer lämna in exakt samma lottorad skulle detta leda till att den eventuella vinsten blir proportionerligt uppdelad, d v s det finns rivalitet i konsumtionen av varan. Det är också väldigt lätt att exkludera någon från att konsumera utan att betala. För att kunna lösa ut en vinst t e x måste du kunna uppvisa vinstlotten/kupongen. Så att vara en "free-rider" på spelmarknaden är i princip omöjligt.

4.3.3 Externa effekter

Den externa effekt som skapas av Svenska Spels verksamhet är spelmissbruket, det är denna externa effekt som är mest distinkt och den kan ses som enbart negativ. Den har dessutom blivit ett större och mer utbrett problem med tiden.³¹ Att jag ser spelmissbruk som en extern effekt grundar sig i att; för bolaget som sådant bär inga kostnader/skatter för vad denna

³¹ s. 90-91 i "Spel i en föränderlig värld", SOU 2006:11, Finansdepartementet.

externa effekt kostar samhället, i sin verksamhet. Det finns inte med när de fattar sina ekonomiska beslut på samma sätt som om de hade behövt ta hand om konsekvenserna i sin budget. Det finns inte heller någon redovisad utgift för vård eller forskning kring spelmissbruk, för att det just inte är deras ansvarsområde.³² Överföringen av vinstmedlen till staten går ju inte heller specifikt till att täcka kostnaderna för vård av spelmissbruk. Det enda Svenska Spel behöver göra är att ha det i åtanke i sin marknadsföring och produktutveckling, att man har ett ”moralisk ansvar”.

Staten i sin tur avsatte 2004 14 miljoner kronor och för år 2006 föreslår regeringen 29 miljoner kr (en ökning från 0,3 % - 0,6 % av statens spelintäkter) för att komma tillrätta med spelmissbruket.³³ Så om man skulle betrakta staten och Svenska Spel som en gemensam enhet blir den externa effekten delvis internaliserad i Svenska Spels ekonomiska beslut, eftersom den privata (d v s Svenska Spels kostnader) då blir mer lik den sociala kostnaden. Men man kan inte säga att staten någonsin bär hela den sociala kostnaden av dessa externa effekter, utan den faller mycket på privatpersoner. En av poängerna med att bedriva spel i offentlig regi är att det blir lättare att internalisera eventuella externa effekter, eftersom staten och bolaget ofta är sammanlänkade på flera sätt. Även om staten som ägare kan styra bolaget ganska bra så har man valt att inte lägga spelmissbruket inom Svenska Spels ansvarsområde samt att bolaget måste gå med vinst. Det kan leda till att det finns ett glapp mellan Svenska Spels incitament och statens, eftersom man inte tillvaratagit alla internaliseringsmöjligheter här. Staten och Svenska Spel kan betraktas som en gemensam enhet i andra avseenden som att staten sätter upp riktlinjerna och reglerar Svenska Spels avtal (där exempelvis vinstandelen ingår) och tar hand om överskottet från verksamheten. Om staten skulle vilja internalisera den externa effekten hos Svenska Spel mer tydligt kan man förstärka det i riktlinjerna för styrningen av bolaget. Eller kan staten låta utgifterna för de externa effekterna ingå i Svenska Spels budget, förslagsvis. Men det kan bli svårt för bolaget som sådant att försöka uppfylla två så olika mål, att både vara ett vinstdrivande företag men ändå samtidigt begränsa sig självt genom att ta hänsyn till riskerna för spelmissbruk för konsumenten.

Det finns ingen enkel definition på problemspelare, sedan finns det också skillnader mellan problemspelare och personer som är spelberoende. Följande citat är från Spelberoendes Riksförbund:

³² <http://e-ar.halvarsson.se/svenskaspel/2004/sv/Ansvarochsamhllsnytta/default.asp>
2006-01-11

³³ <http://www.spelberoende.se/spelnyheter.asp?page=3&detailID=221> och
<http://www.spelberoende.se/spelnyheter.asp?page=1&detailID=234> 2006-03-31

”Problemspelaren ägnar mycket tid åt att spela och spelar ofta bort mer pengar än vad han eller hon avsett från början. Man fortsätter ofta sitt spelande för att försöka vinna tillbaka vad man tidigare förlorat och försöker också dölja vidden av spelandet för närstående och anhöriga genom lögnen och förnekanden. Problemspelaren tappar till och från kontrollen över sitt spelande men de negativa konsekvenserna är trots allt ännu ganska måttliga.

Den spelberoende däremot har tappat kontrollen över sitt spelande och ägnar nästan all sin vakna tid och alla sina pengar åt spelandet. Han får allt svårare att sköta sitt arbete eller sina studier. Stress och oro präglar vardagen. Pengar är ett konstant problem och spelandet leder nästan alltid till omfattande skulder. I detta utvecklade stadium är spelberoende en sjukdomsdiagnos enligt den psykiatriska diagnosklassifikation som används inom hälso- och sjukvården.”³⁴

Antalet spelmissbrukare har det senaste året ökat enligt uppgifter från Svenska Spel själva som årligen genomför en undersökning om svenskarnas spelvanor. 87 % av den vuxna befolkningen hade någon gång under året (2005) spelat på någon av Svenska Spels produkter. Deras mätningar under åren 1999–2004 uppskattade antalet spelberoende till 30 000 (0,5 procent av vuxna svenskar) och antalet problemspelare till 100 000 (1,5 procent av vuxna svenskar). För år 2005 visar mätningarna på en ökning av antalet spelberoende till ca 45 000 (0,7 procent av vuxna svenskar). Svenska Spels uppskattningar stämmer väl överens med andra undersökningar på detta område enligt den senaste lotteriutredningen.³⁵

Att kvantifiera spelmissbrukets kostnader för samhället är svårt att göra. Eller att fastställa vad som kvalificerar som en extern effekt och vilka av dessa som skapar sociala kostnader. I en artikel av E.L. Grinols och D.B. Mustard (2001) utreds dessa frågor och det listas nio olika sorters sociala kostnader som spelindustrin ger upphov till: Kriminalitet till följd av spel, produktionsbortfall, personliga konkurser, ökad självmordsfrekvens, sjukdom (stress, depression och huvudvärk bl a), socialvårdskostnader (terapi e t c), statens direkta kostnader för reglering och kontroll, anhörigas lidande och ”missbrukade pengar” (de pengar som ”lånas” eller stjäls för att användas till att köpa spel vilket den ursprunglige ägaren inte samtyckt till, och därmed blir en kostnad för den icke-spelande befolkningen).³⁶ I D.M. Walker och A.H. Barnett (1999) framförs kritik till tidigare artiklar av E.L. Grinols och D.B.

³⁴ <http://www.spelberoende.se/spelnyheter.asp?page=3&detailID=221> 2006-03-29

³⁵ s. 90-91 i ”Spel i en föränderlig värld”, SOU 2006:11, Finansdepartementet.

³⁶ s. 8-10 i ”Business Profitability versus Social Profitability: Evaluating Industries with Externalities, The Case of Casinos”, E.L. Grinols och D.B. Mustard, 2001.

Mustard (1999)³⁷ där man använt sig av liknande klassificeringar för vad som är en extern effekt och social kostnad. Enligt dem råder det mycket förvirring och felaktigheter kring externa effekter och sociala kostnader inom forskningen kring spelindustrin. En extern effekt behöver inte alltid vara en social kostnad. Detta för att vissa externa effekter är i princip bara omfördelning av pengar. Detta skulle innebära att alla nyss nämnda sociala kostnader inte är sociala kostnader förutom delar av kriminalitetskostnaderna, socialvårdskostnaderna och statens direkta kostnader.³⁸ Undviker man de tidigare förslagen på sociala kostnader blir resultatet mer objektivt eftersom författarnas preferenser, infall och känslor utelämnas enligt Walker och Barnett. De nämner även två kostnader som enligt dem ofta förbises, ”rent-seeking” (lobbying e t c) och att spelförbud/reglering leder till beteende som ger sociala kostnader (p g a att man begränsar kvantiteten och antalet aktörer på marknaden). För att räknas som en riktig social kostnad måste kontentan av den externa effekten bli att man har uppnått en reell minskning i den ”aggregerade sociala förmögenheten” (aggregate social wealth). Det finns två former av externa effekter; penningmässiga (fritt översatt från eng. *pecuniary*) och teknologiska. De penningmässiga externa effekterna klassas inte som sociala kostnader medan de teknologiska gör det. En teknologisk extern effekt är det klassiska exemplet där ett företag genom sin produktion orsakar vattenföroreningar som ett annat företag längre nedströms måste rena bort för att kunna producera sin vara. Denna extra kostnad för det senare företaget gör att de inte kan producera samma mängd output (givet samma mängd input) som de annars skulle ha gjort. En penningmässig extern effekt är en situation där en problemspelare spelar bort sin familjs matpengar, vilket inte kan påstås vara en social kostnad eftersom pengarna finns kvar. Men de befinner sig i någon annans ägo, det har bara skett en omfördelning.³⁹ Dock vill de poängtera att penningmässiga externa effekter är något som är viktigt och bör tas i åtanke vid politiska beslut som rör spelindustrin.⁴⁰

Efter att läst denna artikel ändrades min uppfattning markant av hur jag ska uppskatta de sociala kostnaderna, även om jag inte fullt ut håller med D.M Walker och A.H Barnett. Det har även blivit så att jag ser det som en omöjlighet att komma fram till något som helst rättvisande resultat för hur stora de sociala kostnaderna skulle vara. Min uppfattning är att

³⁷ Denna har jag ej lyckats få tag i, utan varit tvungen att använda mig av artikeln från 2001. Som efter jämförelse med den kritik de fått för den tidigare artikeln kan jag dra den slutsatsen av att de varit väldigt lika i de punkterna som listas som sociala kostnader.

³⁸ s. 3-4 i ”The Social Costs of Gambling: An Economic Perspective”, Douglas M. Walker, A. H. Barnett, *Journal of Gambling Studies*, 1999.

³⁹ s. 9-10 *ibid.*

⁴⁰ s. 11 *ibid.*

eftersom de kommer fram till att själva *existensen* av exempelvis stöld⁴¹ är en social kostnad, bör detta även kunna appliceras på att existensen av spelmissbruk också är det. Att själva kvantifieringen av spelmissbrukets sociala kostnader ofta blir en felaktig och värdelös siffra kan jag hålla med om till en viss del, det är viktigt att vara konsekvent i användningen av begrepp. Men de externa effekter som inte är sociala kostnader men ändå uppåddar problem och obalanser i samhället vill jag ändå inte enbart hänföra till politikernas beslutsbord. Eftersom de ekonomiska effekterna till stor del består av transfereringar med olika grad av frivillighet (problemspelaren spelar ibland bort lånade/stulna pengar) vill jag även väga in hur marginalnyttan av pengar kan förändras för en individ. Det kan antas att marginalnyttan av ytterligare en krona avtar ju mer pengar individen har. Då bör även marginalnyttan öka för varje ytterligare krona som individen förlorar ju mindre pengar individen har. Så även om själva transfereringens belopp inte bör ses som en social kostnad, så bör ändå onyttan av att få pengarna bortspelade tas för en social kostnad. Denna marginalnytta ökar med det bortspelade beloppets storlek samtidigt som individen som befinner sig på andra sidan av transfereringen vars marginalnytta avtar med intäkternas storlek. Kontentan av detta blir en negativ utveckling av den sammanlagda välfärdsnivån ju mer spelmissbruk det finns. Denna logik kan appliceras på flera av E.L. Grinols och D.B. Mustards nio exempel, som enligt mig är en rimlig sammanfattning av närliggande ting till externa effekter och sociala kostnader som inte kan bortses från och som bör ha en inverkan på analysen i sin helhet. Detta medför att jag tar ett avsteg från att ha ett enbart ekonomiskt perspektiv på denna fråga.

I Sverige har det inte gjorts någon undersökning för att fastställa den kostnad som samhället får bära för spelmissbruk. Det finns säkerligen ett stort intresse för att få fram en siffra men på grund av ovan nämnda skäl samt att det finns så pass varierande grader av missbruk blir det svårt att fastställa en korrekt siffra. Det finns dock en australiensisk studie som kom fram till att kostnaden ligger mellan 6000 till 19000 australiensiska dollar per år och missbrukare, denna uppskattning tar bara med abstrakta kostnader som lidande etc, det är alltså inte vårdkostnader osv som tagits med i beräkningarna.⁴² Man kan anta att en svensk missbrukare skulle kosta lika mycket, men denna siffra var mer menad som ett exempel än att jag tror att det går att lägga denna uppskattning rakt över på svenska förhållanden. Men det finns inget som säger att en missbrukare i ett land är dyrare än de i ett annat land, det är istället

⁴¹ s. 8 *ibid.*

⁴² s. 1 i "Australian studies, chapter 9", Australiens Produktivitetskommision, 1998. Finns på: [http://www.spelinstitutet.se/viewreports.asp?runquery=true&selcat=\[Samtliga\]&selsort=2&listtype=simple](http://www.spelinstitutet.se/viewreports.asp?runquery=true&selcat=[Samtliga]&selsort=2&listtype=simple) 2006-04-03

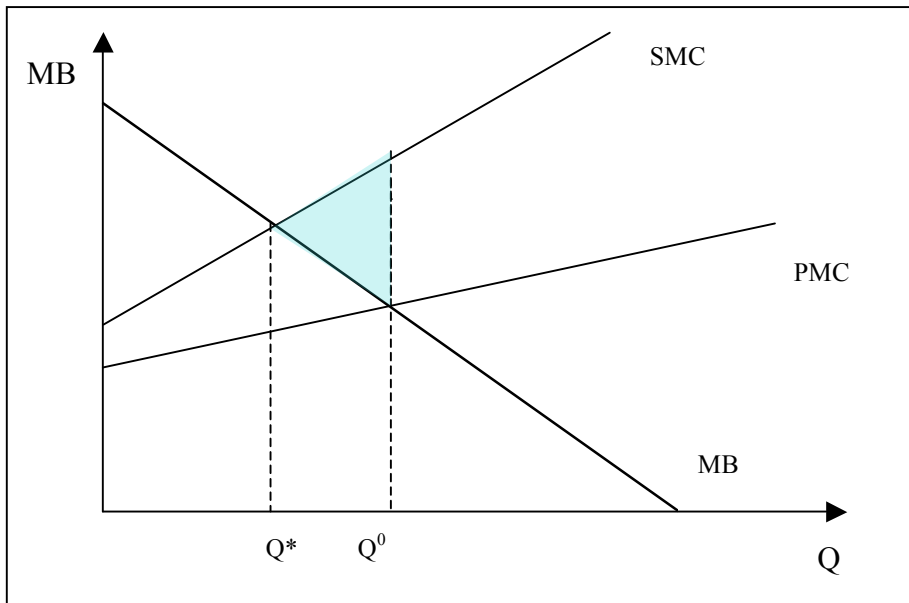
makroekonomiska förhållanden e t c som avgör om det finns skillnader i de uppskattade kostnaderna.

Enligt Statens Folkhälsoinstitut (FHI) skulle vård och omsorg, förebyggande insatser och forskning kring spelmissbruk kosta årligen 40-50 miljoner kronor för att få bukt med spelmissbruket i Sverige, detta är en uppskattning hur mycket det kostar att få bort problemet (alltså inte en uppskattning av de kostnader som samhället får uppbära till följd av denna externa effekt). Om man jämför denna siffra med de 5 miljarder som Svenska Spel gör i vinst ser det ut som om själva spelmarknaden skulle vara en oerhörd vinst för staten (men inte samhället för den delen). Men det beror på att i FHI:s beräkning har man inte kvantifierat de abstrakta kostnader som samhället och dess individer med anhöriga bär.

År 2004 spelade svenskarna för ca 39 miljarder kronor vilket är i snitt 4000 kronor per svensk. Det är ungefär 3 % av svenskarnas disponibla inkomst. Vilket i sig inte är ett problem enligt Svenska Spel. Men de personer som lider av den gravaste formen av spelmissbruk lägger i snitt alla sina tillgängliga pengar plus lånat/stulet kapital. Att dessa spelmissbrukare i snitt lägger mer än 100 % av sin disponibla inkomst på spel är en stor social börda för denna. Om man därtill tänker på att 2 av 100 personer i Sverige är spelmissbrukare (av olika grader) med i snitt fem anhöriga som drabbas, samt de övriga förslagen från E.L. Grinols och D.B. Mustard så tror jag sammantaget att dessa sannolikt kommer att överstiga den vinst som Svenska Spel och staten gör.

I figuren nedan beskrivs en standardsituation med negativa externa effekter, där illustreras den privata (PMC) respektive samhällliga (SMC) marginalkostnadskurvan. Det enskilda företaget fortsätter att producera tills att dess marginalkostnad är lika med dess marginalnytta (MB). Detta resulterar i att producerad mängd blir Q^0 . Samhällsoptimal kvantitet hade däremot varit i Q^* som ligger där SMC och MB korsar varandra. Den ljusblå triangeln representerar den välfärdsförlust som drabbar samhället. Om positiva externa effekter skulle visas hade SMC och PMC bytt plats med varandra, likaså Q^* och Q^0 . Den blå triangeln hade dock fortfarande representerat den samhällliga välfärdsförlusten.

Figur 2: Effektivitetsförlusten vid externa effekter



4.3.4 Ofullständig eller asymmetrisk information

Spelmarknaden kan anses ha inslag av ofullständighet eller asymmetri när det gäller informationsmängden till konsumenterna, även idag med staten som huvudsaklig aktör. Om man skulle avreglera marknaden skulle staten inte längre stå som garant att spelen sköts på ett hederligt sätt. I detta utgångsläge antar jag att mediaspelaren litar på att staten inte är korrumperad och inte har några egna dolda motiv. Ett privat företag är mer utsatt för att bli korrupt och att med tiden upphöra att existera p g a att de fria marknadskrafterna verkar för att slå ut ineffektiva företag samt att lagarna förhindrar att fifflande företag får fortsätta sin verksamhet. Ett statligt bolag har inte samma utsatthet i och med sin organisering och offentlighetsprincip och blir därmed mer stabilt och pålitligt. Eftersom information kostar producenten pengar kan mängden som tillhandahålls för konsumenterna bli lidande om inte staten reglerar det området. Så det skulle förmodligen ske en rörelse mot ett läge med mer asymmetri om marknaden avreglerades.

När det gäller marknadsföring är skillnaderna mellan Svenska Spel och vilket annat privat företag som helst på marknaden mer otydlig. Om reklam ökar omsättningen på spel finns det inga studier på, men det finns nog en viss sanning i påståendet att reklam ökar på konsumtionen. Dels eftersom denna utgiftspost ofta är så pass stor hos olika företag och just

syftet med reklam är att locka till köp.⁴³ Sen finns det ju mer eller mindre bra/effektiv reklam. I den allmänna debatten kommer frågan ofta upp om statens moraliska inställning när de lägger ut stora summor på reklam i avsikt att få befolkningen att spela mer, när det är känt att spelmissbruk är ett samhällsproblem. Samt att spel är en produkt som bygger på människors orealistiska förväntningar om snabb och lättförtjänt rikedom.⁴⁴ Några av de vanligaste metoderna i marknadsföring av spel är att framhålla att ”alla kan vinna”, att ”många vinner” och att överdriva individens skicklighet som krävs i spel på sportevenemang. Man lägger även mest fokus på vinstsumman eller det totala antalet vinster och konsekvenserna av en storvinst snarare än sannolikheten av att den inträffar. Flera av de metoderna utnyttjar psykologiskt välbelagda brister i människans förmåga att bedöma små sannolikheter.⁴⁵ Flera av dessa metoder använder sig även Svenska Spel av. En personlig åsikt på detta område är att skillnaderna inte kan uttydas. Ett exempel på marknadsföring i Svenska Spels fall är de kampanjer de använder sig av för att marknadsföra trisslotter med större vinstandel. Just nu har man en kampanj där man även kan vinna ”med tre olika”. Här har man höjt vinstandelen med i genomsnitt 1 % (från 49 % till 50 %) vilket är en ökning med 25 öre i vinstutbetalning per lott. Antalet lotter med någon form av vinst har ökat från 20,9 % till 21,3 %. Sammantaget lottas det ut 4 miljoner kronor extra fördelat på 16 miljoner lotter.⁴⁶ Mina empiriska erfarenheter på området är att reklamen har en klar effekt på efterfrågan för dessa trisslotter. Det är så att just de trisslotter som lyfts fram i reklamen specifikt efterfrågas.⁴⁷ Kunden som sett reklamen ber inte om att få se vinstplanen innan den köper lotten. Och vinstandelen som korrekt redovisats på baksidan av lotten blir inte läst innan köpet. Hade man läst denna information innan kanske man avstått från att köpa lotten. Men dessa erfarenheter kommer från mitt jobb på Pressbyrån, de har inte blivit dokumenterade eller beräknade på något sätt, så de kan endast ge en fingervisning hur det ser ut. Men effekten är ändå så påtaglig att den inte kunde undgå, fastän jag vid det tillfället inte letade efter den. Så om jag ska se det från Svenska Spels sida kan annonsering vara ett väl valt strategiskt moment. Även om jag inte ska gå så långt att kalla dem ohederliga.

⁴³ s. 343 I “Spel i en föränderlig värld” SOU 2006:11, Finansdepartementet.

⁴⁴ http://www.fhi.se/templates/Page___5700.aspx 2006-04-07

⁴⁵ Ibid 2006-04-07

⁴⁶ Se bilaga 1

⁴⁷ Följande situation är inte helt ovanlig; det händer att man har gamla vanliga lotter kvar när väl de nya kommit till butiken. Eftersom dessa måste säljas först (annars kan de bli för gamla och därmed ogiltiga) försöker man göra det, innan man börjar på de nya. Reklamen hinner dock oftast nå konsumenterna först och när de vid köpet får en äldre version av trisslotten händer det att de ber om att få de nya, med ”större vinstchans”.

Asymmetrisk information kan även leda till att man får en ofullständig marknad eller en marknad som inte uppstår. Detta skulle jag påstå inte vara uppfyllt för spelmarknaden, den existerar och har ett stort utbud/variation på sina varor/tjänster. Visserligen kan man tycka att det inte finns vissa varianter av spel, som de med hög vinstandel p g a att marknaden är reglerad. Men sen kan man väga det mot rimligheten att alltid uppfylla de krav som konsumenterna ställer mot det paternalismiska målet om att hålla spelmissbruket nere. När det gäller allokeringen av varorna har man en ytterst lättillgänglig vara/tjänst, det finns fler spelombud än det finns postkontor exempelvis. I vanlig mening när staten ska hålla en vara/tjänst tillgänglig för konsumenterna är förhållandet sådant att kunden efterfrågar en stor tillgänglighet. T e x när det gäller tillgång till vårdcentraler, postkontor eller vägnätet. I denna situation kan man nog utgå från att allokeringen är så pass effektiv att en minskning inte skulle möta några större protester från konsumenterna utan den enda synliga försämringen skulle vara för Svenska Spels omsättning. Detta p g a att spel inte är en nödvändig vara som mat och vård, man brukar i regel inte gå till affären enbart för att köpa trisslotter.

4.3.5 Makroekonomiska störningar

Spelmarknaden kan inte direkt kännetecknas av att ha några utmärkande makroekonomiska störningar. Den kan inte tänkas påverka inflationsnivån eller arbetsmarknaden nämnvärt. Antalet arbetstillfällen är t e x så pass få inom denna sektor att de inte har så stor betydelse (ombud och restauranger ej inräknade eftersom det inte är deras huvudsakliga syssla att sälja spel).

4.4 Välfärdsekonomiska skäl

4.4.1 Omfördelning

Vad gäller statlig omfördelning så förekom detta inte innan staten övertog spelmarknaden. Detta eftersom spelmarknaden var svart/dold (därför att det inte var tillåtet att bedriva spelverksamhet) och en sådan går ju inte att beskatta. Därifrån gick man till att ta över marknaden och omfördelade överskottet till bl a idrotten istället. Enligt Svenska Spels hemsida var orsaken till övertagandet följande:

”Orsaken var att den olagliga vadslagningen på idrottsprestationer ökade i Sverige under 1920- och 30-talet och regeringen ville stävja det. Till att börja med var det inte riktigt klart om den bakomliggande tanken var att bolaget skulle ta död på intresset för vadslagning inom idrotten, men snart satsade bolaget på att organisera ett säkert och tryggt sätt för svenska folket att spela på idrottsprestationer. De första åren betalades överskottet från spelen ut direkt till idrotten, men 1943 tog staten över samtliga aktier i bolaget och därmed tog man också hand om vinsten för att via statskassan fördela pengarna.”⁴⁸

Man kan se övertagandet av spelmarknaden som en väldigt drastisk manöver för att säkerställa en stor del resurser för omfördelning. Ur det perspektivet har staten alltså inte gått utanför det som den är menad att sköta, enligt normativ teori. Samtidigt har det medvetet pågått en expansion av denna marknad med tiden, genom exempelvis reklam (förmodligen fanns inte de planerna från början). Svenska Spel spenderade drygt 371 miljoner kronor på reklam 2004, (228 miljoner 2005 mellan januari-september) utöver detta tillkommer reklam som sker via ombuden, sponsring och direktreklam.⁴⁹ Men det är oklart hur mycket denna spelreklam i ett längre tidsperspektiv bidragit till ett ökat spelande.⁵⁰

Det svenska spelmonopolet har vinstkrav på sig. Detta är inte en ovanlighet men är inte heller gängse för statliga företag. Motivationen för vinstkravet är att överskottet ska fördelas till allmännyttiga verksamheter, det är alltså fördelningspolitik som ligger bakom vinstkravet. Vinstmedlen från Svenska spel delas upp i två poster, till ungdomar och idrottsrörelserna 1,2 miljarder och staten 3,6 miljarder (2004).⁵¹ De grupper som dessa pengar omfördelas från är de grupper som spelar mest. Om man ser på dem som spelat någon gång under året så är spelandet jämt fördelat över män och kvinnor. Däremot om man ser på problemspelande så är män den största gruppen, 3 av 4 är män. Problemspelarna är vanligast i följande grupper; män i alla åldrar, lågutbildade samt arbetslösa, långtidssjukskrivna eller förtidspensionärer. Vidare är de som har utomnordiskt ursprung och främst utomeuropeiskt ursprung högst representerade i gruppen.⁵² De som har spelproblem har ofta någon annan form av risk- eller problembeteenden, bl a depression, som var tre gånger vanligare än hos kontrollgruppen i en

⁴⁸ <http://svenskaspel.se/pl.aspx?PageID=3696&menuid=6&parentid=4314> 2006-04-17

⁴⁹ s. 326-329 i ”Spel i en föränderlig värld”, SOU 2006:11, Finansdepartementet.

⁵⁰ http://www.fhi.se/templates/Page_5700.aspx 2006-04-07

⁵¹ <http://e->

ar.halvarsson.se/svenskaspel/2004/sv/Finanserna/default.asp?strSection=Flerrersversikt.asp 2006-01-11

⁵² http://www.fhi.se/templates/Page_5867.aspx 2006-03-21

studie av professor Sten Rönnerberg.⁵³

Omfördelningsmässigt står en liten grupp för stora delar av spelomsättningen, 3 % av alla som spelar står för drygt 30 % av omsättningen. Utvidgar man denna grupp så står 9 % av spelarna för drygt 52 % av omsättningen.⁵⁴ Så omfördelningen kanske inte kan ses som särskilt ”lyckad” eftersom det är ekonomiskt svaga personer som står för en stor del av bidraget och utgör en väldigt liten grupp av befolkningen. Själva grundidéen vid omfördelning är ju ungefär att ”ta från de rika och ge till de fattiga”. Men spel har den egenskapen att det attraherar den del av befolkningen som skulle uppleva störst nytta av att vinna en storvinst, de med låga inkomster. En redan rik person kan antas få mindre nytta av ytterligare en miljon kronor än en individ som inte redan är förmögen. Detta är något som inte går att komma runt så lätt, att försöka nå grupper med högre inkomster genom produktutveckling och reklam skulle bli en svår uppgift och kanske inte så fruktbar.

4.4.2 Merit och dismerit goods

Dessa har en stark sammankoppling till det som diskuterades innan i avsnittet om externa effekter. Var spel hamnar mellan ytterligheterna ”merit” och ”dismerit goods” kan vara svårt att avgöra. Om man jämför med droger, tobak och alkohol kan nog spel te sig ganska harmlöst. Det är inte klarlagt hur stor del av befolkningen som är beroende av alkohol. En vanlig bedömning är att det rör sig om 5 % av männen och 2,5 % av kvinnorna.⁵⁵ I jämförelse med spel så är ca 2 % av hela Sveriges befolkning problemspelare. 87 % av Sveriges befolkning spelar regelbundet, uppskattningsvis är alkoholbruket ungefärligen lika utbrett. Även om dessa siffror inte är helt jämförbara kan man se att beroendegraden således är lägre för spel än vid användning av alkohol., men ändå betydande.

4.5 Effektivitet

Den effektivitetsgrad som råder på spelmarknaden kan fås genom att sammanfatta alla slutsatser om de olika marknadsmisslyckandena och välfärdsekonomiska skälen som tagits i min analys. Till en början kan jag säga att jag inte kan avgöra om vi har en pareto-optimal situation på spelmarknaden. Detta är också ett tillstånd som i verkligheten inte förväntas att

⁵³ s. 97 i ”Spel i en föränderlig värld”, SOU 2006:11, Finansdepartementet.

⁵⁴ http://www.mdh.se/isb/aktuellt/spelberoende_oh.pdf 2006-04-13

⁵⁵ <http://www.infomedica.se/artikel.asp?CategoryID=18029> 2006-04-13

uppnås eftersom verkligheten skiljer sig så pass mycket från teoretiska förhållanden. Pareto-optimalitet är ofta inte heller något som anses önskvärt eftersom inga rättviseaspekter beaktas. För paretooptimalitet krävs effektivitet i konsumtion, produktion samt att allokeringen av resurserna för valet av vad man producerar är effektiv. För att konsumtionen ska ses som icke-effektiv räcker det med att en enskild individ vill ha mer eller mindre av spel istället för alla övriga varor, utan att denna förflyttning försämrar någon annans situation. Ett rimligt antagande kan vara att det förmodligen finns en problemspelare i Sverige som velat omallokera delar av sin konsumtion från spel till andra varor. Samtidigt ska det då finnas en individ som är villig att byta från konsumtion av övriga varor till spel. Vilket kan vara svårare att utreda. På produktionssidan gäller det att man har gjort rätt avvägning vad gäller kapital och arbete för produktionen av spel jämfört med alla andra övriga varor d v s om man får maximal output eller en omflyttning av arbete och kapital kan ge bättre avkastning på total output. Vilket är en omöjlighet att uttala sig om i detta fall. Till sist kommer allokeringen av resurserna mellan spel och alla övriga varor. Eftersom marknaden är reglerad i detta fall har man ställt efterfrågan till att antagligen vara lägre jämfört med ett oreglerat tillstånd. Frågan är om man ska beakta denna styrda efterfrågan eller hur den hade kunnat se ut i ett okontrollerat tillstånd. I dagens läge kan jag påstå att det inte finns någon knapphet på spel generellt. Men jag vet inte om det finns någon knapphet eller överflöd på någon annan vara i samhället, så det går inte heller att avgöra om allokeringen av resurserna i valet mellan att producera spel jämfört med andra varor, är effektiv. Huruvida en potentiell paretoförbättring (d v s en förbättring enligt Kaldor-Hicks kriterier) är möjlig, är svårt att avgöra. Det finns förmodligen inget utrymme för en vanlig paretoförbättring, eftersom det alltid kommer att finnas någon individ som får det sämre hur man än vrider och vänder på det. I nuläget är spelkonsumenterna förlorarna eftersom deras konsumtion av spel pressas tillbaka av Svenska Spels relativt dåliga spelvillkor. Om fullständig konkurrens rådde skulle konsumenterna kunna spela för en större summa och ändå hålla nettoförlusten för spelandet konstant. Samma konsument skulle därmed få konsumera mer spel till samma pris (samma genomsnittliga förlust). Därmed skulle den nytta som spelkonsumtionen medför för konsumenten, öka. Det kan även vara så att man skulle kunna få en dubbel vinst. Förutom den ökade konsumtionen till samma pris kan det även vara så att om villkoren skulle ändras, så blir det roligare (d v s högre nytta) att spela p g a att oddsen förändrats även om man inte vinner. Men det kan lika gärna vara så att man blir mer besviken (större onytta) när man inte vinner. Problemet är hur man skulle ersätta de ideella organisationerna och idrottsföreningarna, när deras anslag/inkomster från spel försvinner/minskar. Ett annat problem är att ju större

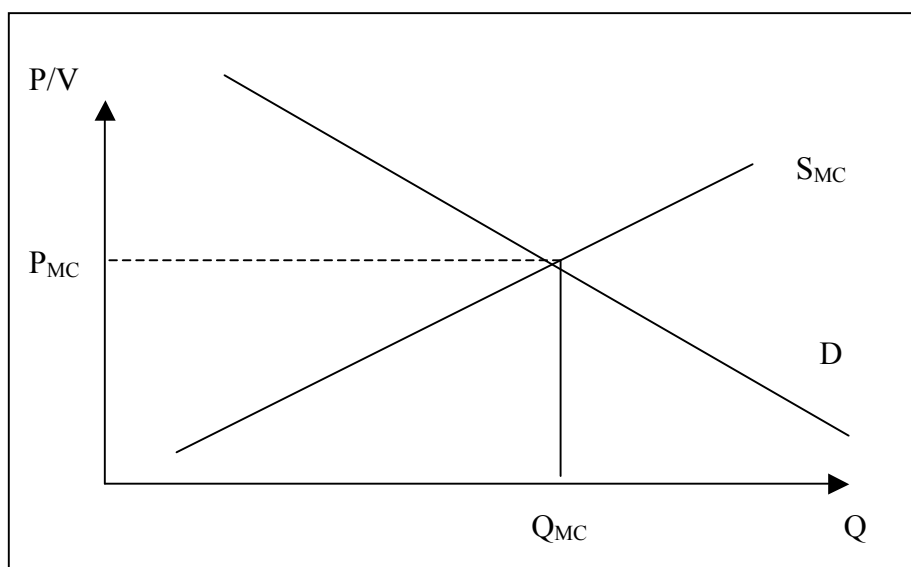
konsumtionen av spel är, desto fler problemspelare finns det. Samtidigt är det alltid individens egen uppfattning som styr huruvida man har fått det bättre eller sämre enligt effektivitetskriterierna. Individens egen avvägning mellan nyttan att få spela med högre vinstandelar, gentemot onyttan av en ökad risk för att bli en problemspelare är det avgörande. Bland de individer som konsumerar spel kan de ha svårt att inse sin egen utsatthet, man tror oftast att ”det händer andra, men inte mig”.

4.6 Alternativet till dagens reglering; en marknad med perfekt konkurrens som beskattas

Om det statliga monopolet skulle avskaffas och ersättas med en marknad med perfekt konkurrens som man vill ska uppnå samma konsumtion och intäkt till staten som idag, behövs någon form av beskattning. Jag kommer även att redovisa hur en helt oreglerad marknad skulle se ut.

I konkurrenssituation har företagen ingen möjlighet att påverka priset på varan, utan marginalkostnaden (MC) bestämmer hur mycket producenterna är villiga att producera till ett visst pris. Detta bestämmer utseendet på utbudskurvan (S_{MC}). I den punkt där S_{MC} möter efterfrågekurvan (D) finns den optimala kvantiteten och priset. I denna punkt existerar inga effektivitetsförluster. De företag som inte klarar att producera till detta pris slås automatiskt ut, (AC måste ligga i den punkt (eller under) där $MC=MR$ annars går företaget med förlust).

Figur 3: En marknad i jämvikt



Om marknaden hade utsatts för konkurrens utan beskattning, hade det med tiden uppstått ett jämviktsläge (där S_{MC} och D möts). Q_{MC} som är den optimala kvantiteten hade förmodligen varit större än Q_M . Detta för att vinstandelen hade varit högre, den skulle ha använts som ett konkurrensmedel för företagen. På detta följer att efterfrågan svarar genom att öka. Företag som befinner sig i konkurrenssituation på Internet har omkring 85-98 % (exempelvis Betsson, Ladbrokes, Unibet) som vinstandel. Internetbaserade företag har låga kostnader, det är därför de kan ha så pass högt vinstandelstak.⁵⁶ Så en marknad utan statlig inblandning kan uppskattningsvis hamna på omkring 90 % i vinstandel. 98 % kan man inte anta vara möjligt eftersom alla spel inte kan skötas via internetföretag.

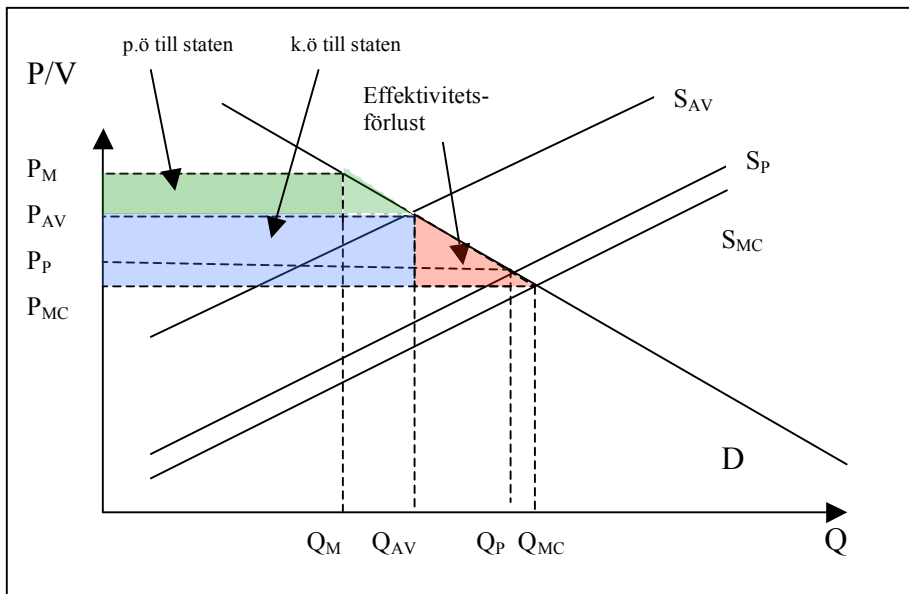
Med hjälp av ett elasticitetsmått för efterfrågan på spel kan man räkna ut var Q_{MC} skulle hamna på. Det är ingen lätt uppgift att räkna ut elasticiteter, det har jag inte heller gett mig in på. Men för att kunna illustrera denna analys och för att göra den mer intressant, använder jag mig av det mått som hänvisas till i SOU 2005:21. Måttet som kommer från en fransk studie som säger att varje procentuell ökning i vinstandel ger en ökning i omsättning på 3-5 % (förutsatt att det är en etablerad produkt).⁵⁷ Ett problem med detta elasticitetsmått kan vara att detta mått (kanske) enbart gäller i ett litet intervall runt det område elasticiteten skattats, den kan med andra ord se olika ut beroende på vilken nivå man befinner sig. Detta kunde jag heller inte ta reda på eftersom det inte fanns någon hänvisning i SOU 2005:21 till den franska undersökning man förlitat sig på.

Det nya vinstandelstaket på 90 % (P_{MC} i figuren nedan) skulle medföra en höjning av omsättningen på spel i Sverige med 105-175 % på spel. Det innebär en ökad omsättning på omkring 38,4-64 miljarder kronor per år. Detta representeras av Q_{MC} i Figur 4 nedan.

⁵⁶http://www.betsson.com/partner/press_sv/Bakgrundsinformation%20svenska%20spelmarknaden.pdf 2006-01-25

⁵⁷ s 34 i ”Vinstandelar”, SOU 2005:21, Finansdepartementet.

Figur 4: Olika skatters inverkan på priser och kvantiteter samt effektivitetsförluster



Det skulle inte finnas några effektivitetsförluster eller snedvridningar utan marknaden skulle befinna sig i sitt sk optimum. Man skall dock ha i åtanke att den ökning (liksom de ursprungliga) i externa effekter (och därmed de sociala kostnaderna) som skapas inte finns representerade här i figuren.

Om staten bestämmer sig för att de vill ha en del av kakan skulle man behöva ta ut någon form av skatt. Exempelvis som nu 19,5 % av bruttoomsättningen eller alternativt om de vill ha en förutbestämd summa pengar exempelvis 6,04 miljarder, som de fick 2004 (bruttoomsättningen 2004 var ca 30,98 miljarder för samtliga statligt reglerade bolag, 6,04 miljarder var det som staten fick från Svenska Spel och ATG⁵⁸). Att jag väljer att använda mig av samma siffror beror på att allt bidrag som går in i statskassan skiljer sig inte nämnvärt från en sedvanlig skatt, även om det inte kallas för det i samarbetet med Svenska Spel. En ad valorem skatt och en Pigou-skatt får olika effekt på efterfrågan.

Skulle skatteuttaget vara 19,5 % i form av en ad valorem skatt skulle vinstandelen hamna på mellan 65,5 - 78,5 %. Företagen själva tar ut mellan 2 - 15 % av omsättningen i vinst och omkostnader (se ovan). För enkelhets skull tas genomsnittet av dessa procentsatser, vilket ger 72 % kvar att betala ut i vinster till konsumenterna. Kvantiteten som efterfrågades skulle därmed öka jämfört med dagens reglerade marknadssituation med 51 - 85 % (om man

⁵⁸ <http://www.lotteriinsp.se/upload/laddahem/Statistik/Samtliga%20statistiktabeller.pdf> 2006-01-27 och http://www.atg.se/dynamic_files/arsredovisning2004.pdf 2006-03-22

använder sig av det innan nämnda elasticitetsmålet). Detta skulle ge staten större intäkter eftersom bruttoomsättningen skulle öka med 15,80 – 57,32 miljarder kronor. Vilket innebär en ökning med ca 3,08 - 11,18 miljarder i inkomster till staten. I figur 4 illustreras denna nya utbudskurva med S_{AV} . Det nya priset är P_{AV} .

Det andra alternativet är en Pigou-skatt, en skatt som endast avses täcka de externa effekter som marknadens företag skapar. Denna skulle sannolikt vara avsevärt mindre än en ad valorem skatt. FHI:s uppskattning av vad det skulle kosta för att få bukt med spelmissbruket uppgår till 40-50 miljoner kronor årligen, vid befintligt spelande. 50 miljoner är endast 0,12 procent av den årliga omsättningen. Den snedvridning som den skulle ge upphov till om denna summa skulle tas ut i skatt kan i det närmaste betraktas som obefintlig (illustreras i diagrammet med S_P , P_P och Q_P). Ett problem med denna uppställning är hur eller om kostnaderna för de externa effekterna förändras om spelandet ökar eller om de kan antas vara linjära. D v s ökar de proportionellt med ökningen av omsättningen eller är de avtagande eller eskalerande? Andra problem med denna uppskattade kostnad från FHI är att det saknas många aspekter av spelmissbrukets kostnader. Detta för att det är en uppskattning för hur mycket det kostar att *få bort* problemet och inte vad problemet *orsakar för extrakostnader för samhället*. Saker som produktionsbortfall och mänskligt lidande finns inte med i denna beräkning, exempelvis.

5 Avslutning

5.1 Sammanfattning av effekterna från dagens reglerade marknad

Sammanfattningsvis av analysen kan konstateras att det är ganska avgörande vad varan/tjänsten spel har för egenskaper. Dels att informationsmängden (asymmetrisk och ofullständig information) är viktig att tillhandahålla, att det är en typ av ”dismerit good” och att konsumtionen av den bidrar till externa effekter. Dessa externa effekter kanske inte alltid kan klassas som sociala kostnader men är ändå viktiga. Vidare är det också viktigt hur och vem som sköter spelmarknaden, staten anser sig kunna sätta upp en högre moralstandard och man kan se det som ett försök att mildra de externa effekterna med att överskottet ju åtminstone går till allmännyttiga ändamål (välfärdspolitiskt mål om omfördelning). Innan staten beslöt sig för att reglera marknaden hade man inget större problem med ofullständig konkurrens, kollektiva varor och makroekonomiska störningar. Vad gäller effektivitetsgraden så har det aldrig nämnts någonstans i det material jag läst från offentligt håll huruvida staten haft några åsikter i frågan och på grund av ämnets komplexitet kan jag inte heller uttala mig något om det. Men min analys av spelmarknaden kommer fram till samma tänkbara orsaker som staten redovisar som skäl för sin inblandning på marknaden.

Vad har regleringen lett till? Säkerligen har det bidragit till att hålla nere den konsumerade kvantiteten på spel och därmed andelen problemspelare i Sverige, med hjälp av den reglerade vinstandelen. Vad som kan ha motverkat denna utveckling är den hårda marknadsföringen, från Svenska Spels sida. Kanske för att de behöver hävda sig i konkurrensen från andra företag på Internet exempelvis, trots att Svenska Spel egentligen inte skulle behöva vara utsatt för det. Meningen från början var ju att de olika företagen med avtal med staten skulle slippa konkurrens. I avsaknad av konkurrens från Internet kanske Svenska Spel hade lagt mindre på marknadsföring och då skulle därmed omsättningen kunnat vara mindre.

De statliga kontrollorganen såsom Lotteriinspektionen och den gällande lagstiftningen på området ser till att informationsmängden är tillräcklig för konsumenterna, hade dessa inte funnits hade nog Svenska Spel varit sämre på att tillhandahålla information till kunderna. Svensk lags otillräcklighet eller brist på internationella samarbeten har dock gjort det svårt att komma åt marknadsföringen i utlandsdestinerade tv-kanaler som fortfarande kan nå svenska konsumenter och på så sätt dra dem till utländska spelsidor på Internet. Hur man kommer att möta den internationella konkurrensen beror nog mer på EU-samarbetet i framtiden, det kan

vara så att Sverige måste föga sig mer efter reglerna om fri etableringsrätt. Statens inställning i framtiden om man vill förbehålla den svenska marknaden för enbart inhemska företag beror mycket på vilken handelspolitik och konkurrenspolicy som råder samt vilken politisk färg man har i regeringen e t c.

Existensen av den svarta marknaden beror delvis på att det inte tillåts andra aktörer enligt lagen. Storleken på denna marknad ska jag låta vara osagd, i jämförelse med andra länder vet jag inte om den är större eller mindre. Däremot skulle den självfallet minskas rejält om man ändrade på reglerna och det blev tillåtet för alla att bedriva spelverksamhet. Den skulle inte försvinna helt eftersom det alltid finns incitament för delar av befolkningen att mygla med skatter e t c. Om den svarta marknaden hade minskat skulle det leda till att de pengar som omsätts på denna marknad åtminstone kunde beskattas och sedan omfördelas vidare. Omfördelningen och det faktum att många idrottsföreningar får fungera som säljombud (Bingolotto exempelvis) och att ideella föreningar får bedriva spelverksamhet har bidragit till att det finns ett rikt föreningsliv i Sverige. I lägre divisioner där det kan vara svårt att få sponsorer har detta bidrag nog varit ytterst välkommet och räddat många föreningars ekonomi.

5.2 Sammanfattning av effekterna från en avreglerad marknad

Hur skulle det se ut om marknaden avreglerades? Beroende på vilken form av avreglering som skulle väljas så skulle effekterna variera i intensitet. Eftersom en vanlig ad valorem skatt är det mest vanliga beskattningsmetoden är det förmodligen det alternativet som skulle införas av de ovan nämnda. Pigou-skatten i exemplet är väldigt liten och en helt fri marknad är inte heller ett troligt alternativ eftersom spelmarknaden alltid varit föremål för starka politiska åsikter så länge. Men om marknaden avreglerades skulle konsumtionen öka, förutsatt att staten inte förhindrar denna effekt. Staten kan ju alltid använda sig av någon form av punktskattning för att på så vis ”reglera” vinstandelen och därmed hålla nere konsumtionen.

Med ökad konsumtion följer ett ökat antal spelmissbrukare. Graden av spelmissbruk och dess sociala kostnader kan vara svår att förutse, om den är linjär, avtagande eller om det i värsta fall eskalerar. I SOU:n 2005:21, ”*Vinstandelar*”, diskuteras vinstandelen som en tänkbar orsak till att vissa spel kan vara mer beroendeframkallande än andra. Så en tänkbar konsekvens om man skapar en oreglerad och konkurrensutsatt marknad (med följderna av att spelen får högre vinstandelar) är att det förändrar spelmönstret. Detta genom en ”överströmning” av spelandet från spelformer där risken för spelberoende är relativt låg till

sådana med högre risk. Detta kan inträffa även om spelandet totalt sett inte ökar.⁵⁹ Men man skulle då kunna få en större andel spelmissbrukare enligt denna SOU. Sådana höjningar av vinstandelarna skulle i princip eller vara mycket svåra att återkalla efteråt, vilket skulle vara ytterligare ett skäl till att vara försiktig.⁶⁰

En avreglerad konkurrensutsatt situation skulle rimligtvis framkalla än mer marknadsföring. Det finns väldigt lite forskning på reklams påverkan och huruvida det skapar fler *spelberoende*. Men det finns de som upplever problem med spelreklam om de försöker trappa ner på sitt spelande, reklamen ger dem impulsen att spela. Även tillgängligheten kan öka på risken för spelberoende,⁶¹ vilket är fullt möjligt vid en avreglering. Då skulle inte enbart de av Svenska Spel utvalda ombuden tillhandahålla varan/tjänsten spel.

När det gäller arbetsmarknaden så kan det säkerligen skapas fler jobb tillfällen eftersom marknaden expanderar. Sedan skulle nog stora delar av den svarta marknaden försvinna eftersom alla hade kunnat starta företag på denna marknad. Även om den inte skulle försvinna helt, det finns alltid incitament för vissa delar av befolkningen att fuska med skatter.

I och med det ökade antalet företag skulle mängden av kontroller öka för att samma jämförbara tillit som dagens läge, skulle kunna uppstå. Staten skulle behöva expandera de myndigheter/institutioner som håller efter och kontrollerar spelföretagen på marknaden. Detta kostar givetvis pengar som lämpligen skulle finansieras helt eller delvis av de privata och eventuella statliga företag som huserar på marknaden då. Eller från de skatteintäkter som genererats från denna marknad.

Alla skatter (förutom klumpsummeskatter) ger upphov till någon form av dead-weight-loss (DWL), d v s effektivitetsförluster från anpassat beteende, eftersom skatter försöks undvikas av individer. Beroende på D och S-kurvornas lutningar bestäms om det blir konsument- eller producentöverskott som omfördelas till staten, d v s vem som bär bördan av skatten. Eftersom detta undvikande beteende kan utnyttjas för att uppnå det paternalismiska målet om att begränsa konsumtionen av spel, kanske det kan uppnås med en ad valorem skatt på en fri marknad. Det mer inofficiella normativa kriteriet om att privatpersoner inte ska kunna profitera på spelmarknaden är inte helt omöjligt att uppfylla heller, med en viss modifikation. Eftersom konkurrensen är så pass hård och företagen i regel inte tar ut mer än 2 - 15 % i vinster (i teorin är vinsten 0, d v s ingen övertvinst) och kostnader, kan man ju jämföra det

⁵⁹ s. 35 i ”Vinstandelar”, SOU 2005:21, Finansdepartementet.

⁶⁰ s. 39 *ibid*.

⁶¹ s. 99 i ”Spel i en föränderlig värld”, SOU 2006:11, Finansdepartementet och http://www.fhi.se/templates/Page_5700.aspx 2006-04-07

med vad Svenska Spel och de andra företagen har i personalkostnader e t c. Det kan ju uppstå en situation där ett företag tar stora marknadsandelar, då kan även ett litet uttag på 2 - 15 % bli oerhörda summor.

Ett oreglerat tillstånd av marknaden har ett osäkert utfall vad gäller de externa effekterna men de skulle säkerligen öka p g a att konsumtionen skulle gå upp. Huruvida asymmetrin i informationsmängden skulle förändras är mer osäkert. Ur omfördelningssynpunkt hade det skett en dramatisk skillnad eftersom det i dagens läge omfördelas omkring 5 miljarder kronor till idrottsverksamhet och statsbudgeten.

Enligt Kaldor-Hicks-kriteriet så ska vinnarna ersätta förlorarna om man vill få till en potentiell paretoförbättring. En avreglerad marknad skulle givetvis beskattas och statens inkomster kan därigenom öka p g a den kvantitetsökning som skulle ske tack vare den ökade konkurrensens förmåga att pressa priser. Men idrottsföreningarna skulle behöva kompenseras på något sätt för att deras anslag skulle försvinna, genom exempelvis öronmärka skatteintäkter till idrottsföreningar. Om man ska betrakta de personer som blir spelmissbrukare vid ett oreglerat tillstånd blir situationen ganska komplex i hänseende till kompensationskravet. Hur det i praktiken skulle gå att ersätta dessa förlorare (eftersom deras välfärdsnivå rimligtvis har sjunkit) blir svårt att bestämma. Dessutom sker inte heller denna extrema variant av ersättande för mänskligt lidande i samhället idag för andra missbruk. Däremot om man skulle kunna klassa spelmissbruk som en sjukdom (som med alkoholism) skulle det kunna utgå ersättning för arbetsplatser för att ersätta det produktionsbortfall som skapas, kostnader för företagshälsovård och andra tänkbara kostnader de drabbas av från den anställde med spelmissbruk.

5.3 Diskussion och slutsatser

Att avgöra vilket alternativ som är ”bäst”, är väl egentligen en politisk fråga. Det beror på för vem eller vad man har i åtanke samtidigt också. Ekonomiskt kan jag inte svara på frågan exakt. En fri marknad blir fri från snedvridningar och effektivitetsförluster, men om man väger dessa mot de sociala kostnaderna som inte finns kvantifierade på ett tillfredställande sätt någonstans, så kan det i slutändan lika gärna hamna på plus för samhället som minus. Visserligen är inte spel förbjudet på många ställen i det västerländska samhället, så förmodligen är nackdelarna med en spelindustri inte lika uppenbara som exempelvis drogmissbruk. Det skulle också bli svårt att förbjuda spel i Sverige, precis som alkoholbruk är det så pass brett förankrat bland befolkningen att det skulle medföra ganska massiva protester.

I jämförelse med andra länder är Sverige ett av de länder som ligger högst internationellt när det gäller omsättningen på spel. Detta kan dels bero på att olika länder har olika preferenser och välfärdsnivå. Norge, som kulturellt, socialt och välfärdsmissigt e t c, är ganska likt Sverige har också en relativt hög omsättning på spel (41 miljarder 2004)⁶². Gemensamt för dessa länder är att de har en jämn inkomstfördelning bland befolkningen och hög beskattning på inkomster, så ”för att bli rik” måste man vinna en högvinst på spel. Norge har dessutom en liknande reglering med statligt kontrollerade bolag och humanitära organisationer på marknaden, men man har förbjudit interaktiva spel och kasinon. Andelen av intäkterna från spel som går till behandling och forskning av spelmissbruk ligger på samma nivå som i Sverige.⁶³

Vad har då statens motiv varit för regleringen? Jag tror inte att det enbart handlar om omfördelning även om det ofta är ett viktigt inslag i svensk politik. Hade det enbart handlat om pengar för statens del skulle företagsägandet säkerligen vara betydligt större än idag och utvecklingen hade varit annorlunda (staten har gått mot att äga mindre). Det kan därför inte vara så att pengar är det viktigaste men det finns viss paternalism inblandat i vem som får lov att göra vinster på spelandet. Att statliga bolag skulle vara bättre på att följa de moraliska regler som staten satt upp tror jag däremot mindre på. Eftersom Svenska Spel har vinstkrav på sig förtas detta ytterligare. Kanske vinstkravet delvis är till för att behålla en viss effektivitetsgrad i bolaget, men troligen är det mer så att man vill ha stora marknadsandelar och pengar för omfördelning. Det tydligaste exemplet för att ”moralen” inte skiljer sig åt är att jag tycker mig inte se någon större skillnad i utformningen på reklamen mellan statliga och privata bolag. Inte heller storleken på Svenska Spels reklampost är mindre eller annars ungefär lika stor som de största privata företagen. De återkommande trisskampanjerna som på sätt och vis vilseleder konsumenterna enligt min mening bör få mindre reklamutrymme. Systembolaget har enligt mig haft ett bra koncept, även om det inte rört sig om reklam i samma mening.

Men för att återkomma till statens motiv; regleringen rör förmodligen främst det faktum att det är samhället som får ta stora delar av konsekvenserna av spel och därför ska även samhället få ta del av vinsten från det. Det är ju inte enbart problemspelaren som drabbas utan även anhöriga. Alla medborgare får ju en del av vinsten i och med att pengarna går in i statsbudgeten. Att ha enbart ett statligt kontrollerat bolag på en tydligt reglerad marknad underlättar för kontrollen och säkerheten än om vi skulle ha exakt samma reglering o s v fast

⁶² s. 189 i ”Spel i en föränderlig värld”, SOU 2006:11, Finansdepartementet.

⁶³ s. 189-191 Ibid

med flera privata företag på spelmarknaden. Men sammantaget kan de skäl som staten angett för sitt monopol (marknadsmislyckandena; externa effekter, asymmetrisk information och välfärdsekonomiska; omfördelning och ”dismerit goods”) ses som rimliga i jämförelse med vad min ekonomiska analys kommit fram till. De överrensstämmer på så vis att de områden som är sårbarast har varit just de som lyfts fram av staten.

Men man kan ju fundera på om inte spel ökar på ojämlikheterna i samhället inkomstmässigt. De grupper som riskerar att fastna i spelmissbruk är sårbara grupper som i större utsträckning redan har sociala problem. Grupperna som är mottagarna av överskottet (förutom staten) kan inte kategoriseras som låginkomsttagare (framtida, eftersom det mestadels är ungdomar). Med detta menar jag inte att omfördelningen är fel. När det gäller omfördelningen borde det ideala för staten vara om spelandet var mer utspritt på alla medborgare, så att andelen missbrukare kunde minska. Det har antagits att tillgänglighet och vinstandelens storlek påverkar hur pass många som blir problemspelare. För att kunna minska denna externa effekt kan man minska marknadsföringen och vinstandelen och eventuellt höja åldersgränsen. Men detta får samtidigt effekten att omsättningen skulle rasa på spel, vilket ger att man inte får lika mycket att omfördela. Samtidigt skulle konsumenterna vända sig till andra alternativ. Då måste lösningar för dessa problem utvecklas. Det finns t e x tekniska möjligheter för att blockera IP-adresser och utländska spelsajter för svenska användare. Men detta kan ge problem med gällande EG-rätt. Ett annat sätt är att internalisera den externa effekten mer hos Svenska Spel. Att bolaget ska påverkas mer direkt av problemen som spelmarknaden skapar. Kanske någon förskjutning mer mot att Svenska Spel ska inkluderas mer i finansieringen för vård e t c av problemspelare. Detta istället för att enbart se till om de följer de etiska regler som staten satt upp.

Framtidsmässigt tror jag att en långsam och gradvis avveckling av det statliga monopolet är oundvikligt. Den nyss avslutade lotteriutredningen presenterar ett alternativ med licenser, vilket kan vara ett rimligt alternativ för att så smått släppa in privata aktörer på den privata marknaden. Denna licensmodell har fördelen att en stor del av pengarna som tidigare försvann ut ur landet via utländska företag på Internet, istället stannar kvar i landet genom beskattningen.⁶⁴ Om staten inte vill införa detta alternativ men ändå få bukt med att pengarna lämnar landet får nog Svenska Spel specialisera/anpassa sig till framtiden. Ett sätt att ta tillvara på sina fördelar gentemot de privata företagen är att specialisera sig på tjänster/varor som förutsätter en hög grad av tillit. Trissvinster som betalas ut under många år är ett exempel på detta eftersom staten är en av de pålitligaste garanterna du kan få.

⁶⁴ s.22-23 och 323 i ”Spel i en föränderlig värld”, SOU 2006:11, Finansdepartementet.

Källförteckning och referenser

- Australiens Produktivitetskommision, (1998), *"Australian studies, chapter 9"*.
- Binde, Per, (2005), Statens Folkhälsoinstitut, *"Att sälja en dröm - om spelreklam och dess påverkan"*, R 2005:21.
- Connolly, Sara och Munro, Alistair, (1999), *"Economics of the public sector"*.
- Finansdepartementet, SOU 1992:130.
- Finansdepartementet, *"Vinstandelar"*, SOU 2005:21.
- Finansdepartementet, *"Spel i en föränderlig värld"*, SOU 2006:11.
- Grinols, Earl L, och Mustard, David B, (2001), *"Business Profitability versus Social Profitability: Evaluating Industries with Externalities, The Case of Casinos"*.
- Henrekson, Magnus, (2004), *"Den nya fondkapitalismen kräver ett förmånligt entreprenörskap"*.
- Rosen, Harvey S, (2002), *"Public Finance"*.
- Smith, Julie, (2000), Research School of Social Sciences, The Australian National University, *"Gambling taxation: Public equity in the gambling businesses"*.
- Statens Folkhälsoinstitut, (2003), *"Förslag till handlingsplan för att motverka spelberoende"*.
- Statens ägarpolitik, (2002).
- Stiglitz, Joseph E, (2000), *"Economics of the public sector"*.
- Svenska Spel AB, årsredovisningar för 2004 och 2005.
- Walker, Douglas M och Barnett, A.H, (1999), *"The Social Costs of Gambling: An Economic Perspective"*.

Elektroniska källor:

www.atg.se

www.betsson.com

www.csn.se/

www.dn.se

www.elin.lub.lu.se

www.esv.se/

www.fhi.se

www.lotteriinsp.se

www.regeringen.se

www.riksdagen.se

www.slutaspelanu.se

www.spelberoende.se

www.spelinstitutet.se

www.svd.se

www.svenskaspel.se

www.sydsvenskan.se

