

# Varför spelmonopol?

En analys av den svenska spelmarknaden

Per Hortlund, ek. dr., HUI

Thomas Jonsson, fil. dr., HUI

Fredrik Bergström, ek. dr., HUI

## Förord

I denna rapport analyserar HUI, på uppdrag av spelbolagen Betsson, Expekt, Ladbrokes och Unibet, det svenska spelmonopolet. Författarna svarar själva för rapportens slutsatser.

Stockholm 2008-11-20

Per Hortlund

Thomas Jonsson

Fredrik Bergström

---

## Författarpresentation<sup>1</sup>

*Per Hortlund*, ekonomie doktor i nationalekonomi, utredare HUI. Per har doktoreerat på frågor rörande banksystemets funktionssätt. På HUI har Per bland annat analyserat konsumtionsutvecklingen samt ekonomiska effekter av ändrade spelregler.

*Thomas Jonsson*, filosofie doktor i nationalekonomi, utredare HUI (2007-april 2008). Thomas avhandling analyserade bland annat konkurrensen på den svenska livsmedelsmarknaden.

*Fredrik Bergström*, ekonomie doktor i nationalekonomi, VD HUI (2001- mars 2008). Fredrik har genomfört ett stort antal utredningar inom en rad olika områden. Fokus har legat på handelns och konsumtionens förändring samt den ekonomiska tillväxten. Fredrik har också studerat frågor rörande konkurrens inom exempelvis skolan, apoteket, handeln med mera.

*AB Handelns Utredningsinstitut (HUI)* arbetar med utredningar, konsultverksamhet och forskning inom den svenska detaljhandeln och tjänstesektorn. HUI arbetar med aktörer inom såväl privat som offentlig sektor. Mer information på [www.hui.se](http://www.hui.se)

---

<sup>1</sup> Författarna vill tacka Professor Niklas Rudholm, Högskolan i Dalarna, för insiktsfulla kommentarer på ett tidigare utkast.

## **Sammanfattning**

Det svenska spelmonopolet och den svenska spelregleringen har officiellt motiverats av konsumentskyddsskäl. EU-kommissionen har emellertid påpekat att spelmonopolets nuvarande utformning och praxis inte kan motiveras med detta skäl, och att ett statsfinansiellt intresse som motiv för regleringen strider mot EG-rätten. Samtidigt har den tekniska utvecklingen lett till ett ökat online-spelande hos utlandsbaserade spelbolag, vilket alltmer har urholkat det rådande monopolet. Av dessa skäl har regeringen tillsatt en utredning av den svenska spellagstiftningen. Utredaren skall se över hur spelplanen för den svenska spelmarknaden i framtiden skall se ut. Särskilt skall möjligheterna till en omreglering i form av ett licenssystem synas, där vissa spelområden såsom vadspele öppnas för konkurrens. Mot denna bakgrund framstår det som önskvärt med en förutsättningslös studie av den svenska spelmarknaden.

**Syftet med denna studie är att utvärdera det svenska spelmonopolets effektivitet samt att studera effekter av införandet av ett licenssystem i dess ställe.**

På uppdrag av spelbolagen Betsson, Expekt, Ladbrokes och Unibet har HUI därför granskat det svenska spelmonopolet från en nationalekonomisk utgångspunkt. Syftet har varit att samhällsekonomiskt värdera de existerande argumenten för en svensk monopolmodell. Vidare analyseras de ekonomiska effekterna av en möjlig omreglering av den svenska spelmarknaden, i enlighet med ett licenssystem där spelmarknaden öppnas för konkurrens.

**Spelmonopolet är i grunden ineffektivt och kostar årligen 5 miljarder i effektivitetsförluster**

Spel kan i vissa fall skapa så kallade negativa externaliteter i form av spelberoende, vilket kan påföra samhället kostnader exempelvis i form av vård. En spelskatt motsvarande kostnaderna för denna vård är ett samhällsekonomiskt effektivt sätt att ta hand om problemet.

Ett monopol är, å andra sidan, ett synnerligen ineffektivt sätt att mota beroendeproblematiken. Med ett monopol kan visserligen, i likhet med en skatt, den opti-

mala produktions- eller konsumtionsnivån nås, men genom monopolkonstruktionen bygger politikerna in en mängd onödiga ineffektiviteter i systemet. Bland annat disciplineras inte ett monopol till kostnadseffektivitet i samma utsträckning som företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad gör. Effektivitetsförlusterna till följd av denna brist på kostnadseffektivitet uppskattas uppgå till 5 miljarder kronor årligen.

### **Den samhällsoptimala skatten är väsentligt lägre än den effektiva monopolskatten**

Prevalensnivåer för spelberoende är relativt stabila och jämförbara mellan länder och över tiden. Typiskt är att omkring 2 procent av ett lands befolkning har problem med sitt spelande. Det verkar inte finnas något tydligt samband mellan vinstutdelning och spelberoende. Inte heller ser det ut att existera något entydigt samband mellan spelberoende och omregleringar: vid omregleringar som lett till minskat spelberoende har nyckeln varit att omregleringen åtföljts av informationskampanjer och utvidgad tillgång till vård. Baserat på Folkhälsoinstitutets bedömning av spelberoendets kostnader, skulle en optimal spelskatt idag ligga på 0,2–2 procent av insatserna. Detta kan jämföras med den effektiva monopolskatten, som idag är omkring 20 procent. Att monopolets vinst ligger högt över spelets samhällsekonomiska kostnad kan tyda på att intäktsmaximering snarare än samhällsoptimering är motivet bakom monopolet.

### **Konsumenterna vinner 12 miljarder årligen vid en omreglering**

En omreglering skulle kunna innebära att marknaden öppnas upp för konkurrens genom ett licenssystem med spelskatter. En sådan omreglering kommer framför allt att kraftigt sänka priset på spel. Utbetalningen till spelarna kommer att öka, från dagens nivåer på 60 procent till nivåer på över 90 procent. Detta gör att konsumenterna blir de stora vinnarna vid en omreglering. Mätt i kronor skulle spelarnas vinst uppgå till omkring 12 miljarder kronor årligen. Omkring hälften av denna vinst kan hänföras till effektivitetsvinster, och omkring hälften till prissänkningseffekter som följd av ökad konkurrens.

## **Mindre pengar läggs netto på spel varför konsumenterna tillför 3–4 miljarder till den övriga samhällsekonomin**

En omreglering som medför ökad konkurrens leder sannolikt till att mindre pengar läggs på spel netto. Den omsättningsökning som sker vid prissänkningen är inte tillräcklig för att väga upp den kraftiga ökningen i vinståterbetalningen. Spelets andel av den totala konsumtionen kommer därför antagligen att minska. Det är inte orimligt att spelets andel av konsumtionen skulle kunna minska med 3–4 miljarder. Dessa miljarder kommer då konsumenterna att tillföra den övriga samhällsekonomin.

## **Det går inte att utesluta att statens intäkter kan komma att minska vid en omreglering**

Beroende på ett antal parametrar såsom skattesatser och priskänsligheter, beräknar vi ett intervall för förändringen i intäkter till monopolets nuvarande intressenter, som varierar mellan +1 miljard och –3 miljarder. Vid de mest rimliga scenarierna kan intäkterna komma att minska med en till två miljarder. Vid en tillräckligt hög vinstskatt kan statsintäkterna behållas oförändrade – å andra sidan kan denna skatt vara för hög för att institutionellt kunna tävla med utländska villkor, vilket kan göra det olönsamt för utomlands verksamma bolag att etablera sig.

## **Spelskatter/avgifter skulle vid en omreglering räcka till att finansiera både folk- och idrottsrörelserna och spelberoendevården**

Under alla förhållanden skulle folkrörelsernas verksamhet kunna finansieras via spelet i samma utsträckning som nu vid en omreglering. Rimliga spelskatter/avgifter skulle ge intäkter på 2–3 miljarder per år. Spelberoendevården skulle kunna gynnas av en spelomreglering. En extra spelskatt på 0,5 procent skulle ge spelberoendevården 60 miljoner kronor per år, vilket är dubbelt mer än det som staten idag lägger på spelvården.

## **En omreglering leder till att sysselsättningen i branschen ökar 2–3 gånger**

Sverige är i grunden ett bra land för spelbolag att verka från, då landet kan erbjuda fördelar såsom tekniskt utbildad personal och funktionella institutioner. Det är också en fördel för spelbolag att verka från den marknad de tjänar. En om-

reglering kan därför väntas leda till sysselsättningsökningar i branschen. De totala insatserna väntas vid en omreglering öka 3–4 gånger. Detta gör i sin tur att arbetsinsatserna kommer att öka 2–3 gånger. I heltidstjänster innebär detta flera tusen nya jobb till spelbranschen.

**Några punkter att tänka på när spelmarknaden omregleras:**

- Bejaka konsumentnyttan genom att maximera konkurrensen – se till att ingen aktör för en marknadsandel större än 35 procent.
- Hantera de negativa externaliteterna – exempelvis genom en speciell spel-skatt på 0,5 procent.
- Hitta nya former för att kompensera de organisationer och folkrörelser som idag drar nytta av spelmonopolet.
- Öka transparensen i prissättningen – se till att priset (vinståterbetalningsgraden) tydligt anges för varje spelprodukt.
- Renodla statens roll till att vara reglerare, men inte själv aktör, på spelmarknaden – på så vis kan målkonflikter mellan samhällsoptimering och intäktsmaximering undvikas.

## **English Summary**

The Swedish gaming monopoly and the Swedish gaming regulations are officially motivated by consumer protection. However, the EU commission has notified that the monopoly's current forms and practice cannot be motivated by this reason, and that fiscal interests would be against the legislation of the European Communities. At the same time, technical developments have increased online gambling with abroad-based gaming companies, a development that has gradually eroded the monopoly. For these reasons, the Swedish government has commissioned an SOU-inquiry into the Swedish gaming market. The inquiry shall review how the playing field of the Swedish gaming market may be structured in the future. In particular, the possibilities of a re-regulation in the form of a license system will be investigated, where certain areas of gaming such as betting could be opened for competition. For these reasons, it seems desirable with an independent study of the Swedish gaming market.

**The purpose of this study is to evaluate the efficiency of the Swedish gaming monopoly from the point of view of economics, and to study the effects of replacing it with a licensing system.**

Commissioned by the gaming companies Betsson, Expekt, Ladbrokes and Unibet, The Swedish Retail Institute (HUI) has investigated the Swedish gaming monopoly from the point of view of economics. The purpose has been to make a social economic evaluation of the existing arguments for a Swedish monopoly model. Also, the economic effects of a re-regulation of the Swedish gaming market, in accordance with a licensing system where the gaming market is opened for competition, is studied.

**The gaming monopoly is inefficient and costs 5 billion SEK annually in efficiency losses.**

Gambling can in certain cases cause social costs in the form of gambling addiction, which may create societal costs in the form of health care. A gambling tax that accommodates these costs would be an economically efficient way to care for this problem. On the other hand, a monopoly is a highly ineffective way to counter the problem of gambling addiction. To be sure, a monopoly may achieve optimal levels of consumption and production, but by the monopoly structure,

several unnecessary inefficiencies are built into the system. For example, monopolies do not discipline its beneficiaries into cost effectiveness to the same extent as a competitive market. Efficiency losses in the Swedish monopoly are estimated to be around 5 billion SEK annually.

### **The optimal tax is substantially lower than the effective monopoly tax**

Prevalence levels for gambling addiction are relatively stable and comparable between countries and through time. Typically, around 2 percent of a country's population has problems with gambling. There does not seem to exist a recognisable pattern between gambling addiction and winnings levels. Nor does it seem to exist a clear connection between gambling addiction and re-regulations: re-regulations that have decreased the incidence of gambling addiction have been accompanied by information campaigns and increased access to treatment. Based on the estimation of the Folkhälsoinstitutet for the costs of gambling addiction, an optimal gambling tax would be between 0,2 and 2 percent of the stakes. This may be contrasted with the effective monopoly tax, which is about 20 percent. That monopoly profits are so much higher than the social cost of gambling, may indicate that fiscal reasons rather than concern for public health constitute the true motive behind the gaming monopoly.

### **Consumers gain 12 billion SEK annually**

A re-regulation would signify that the market is opened for competition through a licensing system with gambling taxes. Such a re-regulation would above all lower the price on gambling. Winnings payments to players would increase from today's 60 percent to levels around 90 percent. This means that the consumers would be the great beneficiaries of a re-regulation. Moneywise, the players' gains would amount to about 12 billion SEK annually. About half of these gains would be due to increased efficiency, and about half to lower prices due to increased competition.

### **Less money net is devoted to gambling, and 3 to 4 billion SEK is infused into the rest of the economy by the consumers**

A re-regulation that increases competition will probably mean that less money net is devoted to gambling. The increase in stakes that is due to the lowering of prices

is not enough to counter the increase in winnings. Gambling's share of total consumption will probably therefore decrease. It is not unreasonable that gambling's share of consumption will drop by 3–4 billions SEK. This money will be infused into the rest of the economy by the consumers.

### **It is not possible to rule out that government revenues will decrease**

Depending on a number of parameters such as tax rates and price elasticities, we calculate a range for the change in revenues of the monopoly's current beneficiaries, varying between +1 billion to –3 billion. In the most reasonable scenarios, revenues will decrease by around 1 to 2 billion SEK. If the gambling tax is sufficiently high, current revenues may be held – but these rates may be too high in order to institutionally compete with conditions abroad, wherefore abroad-based companies may not find it in their interest to enter the market.

### **Tax revenues are sufficient to finance both the "civil movements" and treatment for gambling addiction**

Under all circumstances, the activities of the "civil movements" could be financed to the same extent as today – given that a suitable mechanism is found. Reasonable tax rates would generate revenues of 1–3 billion SEK per year. Also the gambling care industry could benefit: an additional tax of 0,5 percent would give gambling care 60 million SEK per year, which is twice as much as what the government is currently employing on addiction treatment.

### **A re-regulation would increase employment in the industry by a factor 2 to 3**

Sweden is by and large a good country for gaming companies from which to operate, since the country may offer advantages such as technically skilled labour and functional institutions. It is also an advantage for gaming companies to operate from the market that they serve. A re-regulation may therefore lead to substantial increases in industry employment. Total stakes are expected to increase about 3 to 4 times, in the event of a re-regulation. This means that employment will increase by a factor 2 to 3, which translates into several thousand new full-time jobs in the industry.

### **Some points to consider when the gambling market is re-regulated:**

- Affirm the consumer interest by maximising competition – no company should be allowed to have a market share greater than 35 percent.
- Handle the negative externalities – for example by a special tax at 0,5 percent.
- Find new forms for compensating the organisations and movements that today benefit from the gambling monopoly.
- Increase transparency in pricing – make sure that the price (winnings share) is clearly stated on each gambling product.
- Delimit the government's role into being a regulator, but not itself an actor, in the gambling market – in this way, goal conflicts between welfare optimising and revenue maximising may be avoided.

## Innehållsförteckning

1	Inledning .....	12
2	Den svenska spelmarknaden .....	15
2.1	Den monopoliserade spelmarknaden .....	15
2.2	Den utomlands reglerade marknaden .....	18
2.3	Vinståterbetalningen – priset på spel .....	19
2.4	Internationell jämförelse .....	21
3	Konsekvensanalys .....	24
3.1	Den samhällsoptimala skatten – vad är kostnaden för spelberoendet? ..	25
3.2	Effekter vid fortsatt monopol .....	31
3.3	Effekter av en omreglering .....	32
3.4	Effekter av olika skattesatser .....	43
3.5	Ytterligare skatteeffekter .....	47
3.6	Idrottsrörelsernas finansiering .....	51
3.7	Andra effekter .....	54
3.8	Sammanfattning av konsekvensanalysen .....	56
4	Varför spelmonopol? .....	58
4.1	Monopol är ett ineffektivt sätt att hantera negativa externaliteter .....	58
4.2	Monopol hämmar den kreativa processen .....	59
4.3	Går det att upprätthålla monopolet? .....	60
4.4	Att tänka på när spelmarknaden omregleras .....	61
	Referenser .....	63

# 1 Inledning

Det svenska spelmonopolet och den svenska spelregleringen har officiellt motiverats av konsumentskyddsskäl. EU-kommissionen har emellertid påpekat att spelmonopolets nuvarande utformning och praxis inte kan motiveras med detta skäl, och att ett statsfinansiellt intresse som motiv för regleringen strider mot EG-rätten. Samtidigt har den tekniska utvecklingen lett till ett ökat online-spelande hos utlandsbaserade spelbolag, vilket alltmer har urholkat det rådande monopolet. Av dessa skäl har regeringen tillsatt en utredning av den svenska spellagstiftningen. Utredaren skall se över hur spelplanen för den svenska spelmarknaden i framtiden skall se ut. Särskilt skall möjligheterna till en omreglering i form av ett licenssystem synas, där vissa spelområden såsom vadspel öppnas för konkurrens. Mot denna bakgrund framstår det som önskvärt med en förutsättningslös studie av den svenska spelmarknaden.

Ett spelmonopol är, precis som EU-kommissionen konstaterar, inte helt oproblematiskt. Ur ett nationalekonomiskt perspektiv kan offentliga ingripanden vara motiverade om det föreligger någon form av marknadsmisslyckande. Inom nationalekonomin har ett antal potentiella marknadsmisslyckanden identifierats. Ett sådant kan vara om det föreligger så kallade negativa externaliteter, vilket innebär att det produceras för mycket av en vara/tjänst på grund av att den som producerar varan inte behöver stå för alla kostnader som produktionen ger upphov till. När det gäller spelmonopolet kan risken för att spelandet ger upphov till för mycket spelande ses som en form av negativ externalitet, i och med att spelande kan leda till spelberoende. Detta kan i sin tur leda till ekonomiska och andra problem för spelarna, deras omgivning och även för samhället i stort som kan tvingas stå för en betydande del av kostnaderna. Spelaren och spelbolagen är inte de som får betala spelandets totala kostnader. En negativ externalitet av detta slag skulle kunna motivera det svenska spelmonopolet i och med att ett monopol, åtminstone teoretiskt, kan begränsa och utforma utbudet på ett sådant sätt att de negativa externaliteterna minimeras.

Ett monopol är dock en mycket skarp åtgärd och inte nödvändigtvis den bästa möjliga för att hantera den negativa externaliteten ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Alternativa styrmedel är att acceptera att flera aktörer konkurrerar och att

den negativa externaliteten istället hanteras med hjälp av exempelvis någon form av reglering, beskattning eller offentligt stöd. En genomgång av olika reglerade områden visar att monopoliet är ett allt mindre vanligt medel för att komma tillrätta med eventuella marknadsmisslyckanden. Sedan början av 1990-talet har en övergripande trend, såväl i Sverige som i andra länder, varit att det ligger ett värde i att bejaka konkurrens och hantera eventuella marknadsmisslyckanden med andra styrmedel. I *Tabell 1.1* har några exempel på områden som kännetecknas av mer omfattande offentlig kontroll/styrning sammanställts.

*Tabell 1.1 Reglerade varor på den svenska marknaden*

Bransch	Typ av externalitet/problem som eventuellt motiverar mer långtgående offentlig styrning	Omreglering
<i>Områden där offentliga monopol har avvecklats och marknaderna har omreglerats</i>		
Tele	Nätverksexternaliteter	Privata aktörer gavs i början av 1990-talet rätten att använda telenätet och konkurrera med varandra. Televerkets monopol upphävdes
Post	Kostnaden för att upprätthålla en rikstäckande distribution för brev är hög	Postmonopolet upphävdes i början av 1990-talet. Posten har dock fortfarande ansvar för att upprätthålla distributionen till alla delar av landet
Apotek	Reglerade priser på receptbelagda läkemedel, läkemedelssäkerhet	Apoteket kommer att konkurrensutsättas. Dock fortfarande ett omfattande regelverk kring prissättning och läkemedelsdistribution
Systembolag	Folkhälsoskäl	Systembolaget har fortfarande försäljningsmonopol, men det är viktigt att alla leverantörer ges lika möjligheter att sälja sina produkter

En orsak till att monopol kan ifrågasättas är att de ger upphov till omfattande samhällsekonomiska kostnader som inte nödvändigtvis står i proportion till de problem som man vill lösa. En monopolist maximerar sina intäkter genom att hålla tillbaka utbudet och höja priserna. När det gäller spelmonopolet är det precis detta argument som förs fram. Genom att begränsa utbudet och höja priserna (genom att erbjuda en sämre vinståterbetalning till konsumenterna) kommer färre att spela än vad som annars vore fallet. Ett problem i detta sammanhang är att ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skapar denna strategi också samhällsekonomiska kostnader i termer av en minskad konsumentnytta. De flesta som spelar är inte

spelberoende, utan ser det som en form av nöje eller förströelse. Monopolprissättning innebär för denna grupp att man får ut mindre nytta (lägre förväntad vinst) till en högre kostnad. Om den uteblivna totala konsumentnyttan är större än de kostnader som spelet ger upphov till (de negativa externaliteterna) är monopol inte ett samhällsekonomiskt effektivt medel för att komma tillrätta med de negativa externaliteterna. Istället bör andra styrmedel övervägas.

En gren inom nationalekonomin (public choice och/eller politisk ekonomi) betonar också att offentligt beslutsfattande inte nödvändigtvis är oproblemiskt och det av flera skäl. Det är inte ovanligt att långtgående offentlig styrning karaktäriseras av en brist på information och kunskap om vad som kännetecknar kundernas efterfrågan och bästa sättet att producera en vara. Detta kan i sin tur leda till bristande innovationsförmåga och till ineffektivitet. Ett annat problem är att den politiska styrningen av ett offentligt monopol kan ge upphov till särintresseöverväganden som inte nödvändigtvis är förenliga med största möjliga samhällsnytta. Ett exempel på detta är att staten själv kan ses som ett potentiellt särintresse vars egentliga intresse är att få ut så stora monopolvinster som möjligt.<sup>2</sup>

Ett ytterligare problem med monopolet är att staten hamnar i dubbla roller när den å ena sidan agerar reglerare och övervakare på spelmarknaden, med uppdrag att se till det breda konsumentintresset – och samtidigt själv är den största aktören på marknaden (inte minst på annonssidan). Är denna dubbla roll oproblemisk, eller ger den upphov till det som i den nationalekonomiska litteraturen går under namnet principal-agent-problematiken? Denna fråga diskuteras i rapporten.

Syftet med föreliggande rapport är att studera den svenska spelmarknaden, studera om ett spelmonopol är motiverat eller om någon form av omreglering kan vara mer ändamålsenlig för att hantera de problem som spelet kan ge upphov till. Rapporten inleds med en beskrivning av spelmarknaden (*Kapitel 2*). I *Kapitel 3* genomförs en konsekvensanalys där effekterna av ett konkurrensutsatt spelmonopol kvantifieras. I det avslutande kapitlet presenteras några avslutande tankar att överväga vid en framtida omreglering.

---

<sup>2</sup> För tydlighetens skull bör det även noteras att privata företag inte behöver vara bättre. Dock bidrar konkurrensen mellan olika privata företag till att de aktörer som är ineffektiva, tar ut för höga priser eller inte är tillräckligt innovativa tenderar att tappa marknadsandelar om de inte strävar efter att förbättra sitt erbjudande till kunderna. Konkurrensmekanismen är inte lika tydlig för ett monopol. Detta gäller både för privata och offentliga monopol.

## 2 Den svenska spelmarknaden

Den svenska spelmarknaden är monopoliserad. Detta innebär emellertid inte att den är överdrivet reglerad i andra dimensioner; givet en koncession har aktörerna relativt fria händer att utforma sin verksamhet. Detta kapitel syftar till att orientera läsaren rörande spelmarknadens struktur. Vi börjar med att klargöra några begrepp som behövs för den fortsatta läsningen.

### Omsättning – några begrepp

Omsättningsmättet på spelmarknaden är ett snårigt begrepp och många olika definitioner existerar sida vid sida. Bland annat finns det skäl att skilja mellan omsättning före och efter återbetalningen till spelarna. I Sverige använder till exempel Lotteriinspektionen termerna netto- och bruttoomsättning, vilket tyvärr förvirrar mer än de klargör. I denna rapport använder vi istället svenska motsvarigheter till de engelska begrepp som används internationellt.

Vårt begrepp	Betydelse	Engelsk motsvarighet	Lotteriinspektionen
Insatser	Summan av vad alla spelare har satsat på ett spel.	Stakes	Bruttoomsättning
Spelöverskott	Insatser minus vad som återbetalas till spelarna.	Gross winnings revenue	Nettoomsättning

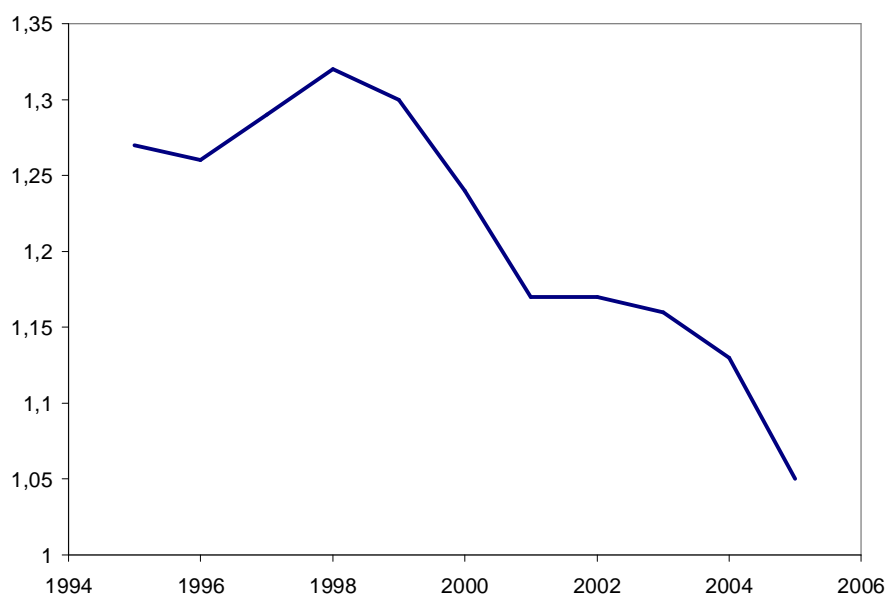
### 2.1 Den monopoliserade spelmarknaden

Huvudsakliga aktörer på den monopoliserade marknaden är staten, hästsporten, folkrörelser, och politiska organisationer. Internets intåg har emellertid inneburit ett helt annat inslag av kommersiella aktörer på marknaden.

#### Spelutgifter som andel av disponibel inkomst

*Diagram 2.1* visar spelandets andel av den disponibla inkomsten under åren 1995–2005.

Diagram 2.1 Andel av den disponibla inkomsten som går till spel på den svenska marknaden, 1995–2005



Källa: Lotteriinspektionen. Siffrorna anger spelöverskotten.

Som vi ser har spelets andel stadigt minskat under den senaste tioårsperioden. Andelen ligger idag kring strax över 1 procent. Att andelen har minskat tyder på att spel är en vara liknande till exempel mat och kläder, vars andelar av konsumtionen också minskar med stigande inkomst. Den uppvisade trenden kan emellertid också ha påverkats av att svenska spelkonsumenter i större utsträckning valt online-spel, tillhandahållet av bolag med hemvist i utlandet, och att dessa bolag därmed tagit marknadsandelar av bolag verksamma på den monopoliserade svenska spelmarknaden.

### **Totala insatser, spelöverskott och fördelning av resultat**

År 2006 beräknas de totala insatserna på den i Sverige reglerade spelmarknaden ha uppgått till cirka 36,5 miljarder kronor.<sup>3</sup> De totala insatserna är ett intressant mått, såtillvida att det visar den totala spelaktiviteten. Det förmedlar dock inte det spelöverskott som de olika aktörerna på marknaden erhåller genom att tillhandahålla spelprodukter. Spelformer har olika vinståterbetalningsandelar och ett spel

<sup>3</sup> I den sammanställning av spelmarknadens totala insatser som tillhandahålls av Lotteriinspektionen ingår insatser på samtliga spelformer i Sverige utom den poker som spelas på Internet via Svenska Spels försorg. Casino Cosmopol (en del av Svenska Spels omsättning) redovisar endast spelöverskott.

med hög vinståterbetalning kan, trots höga totala insatser, generera relativt litet spelöverskott. Av denna anledning kan det också vara intressant att redovisa spelöverskotten på spel, det vill säga de totala insatserna minus utbetalda vinster.<sup>4</sup> I Sverige uppgick det totala spelöverskottet till 15,1 miljarder kronor 2006. Totala insatser och spelöverskott fördelade på förmånstagare återfinns i *Tabell 2.1*.

Tabell 2.1 Totala insatser och spelöverskott på den monopoliserade svenska spelmarknaden år 2006, miljoner kronor.<sup>5</sup>

	Totala insatser	Spelöverskott
Svenska spel	18863	9321
ATG	11278	3376
Bingo	1600	464
Folkspel	1240	707
Rikslotterier	1598	927
Restaurangkasino	700	308
Lokala lotterier	100	50

*Källa:* Lotteriinspektionen (2007)

Svenska Spel AB är ett av staten helägt aktiebolag. Läser man bolagsordningen består bolagets verksamhet av ”att efter tillstånd från regeringen anordna lotterier om pengar och vadhållning i samband med tävlingar”. Vidare fastslås att all vinst som genereras i bolaget ska disponeras av regeringen. Den svenska regeringen har meddelat samtliga tillstånd för Svenska Spels verksamhet (i enlighet med 45 § Lotterilagen). Regeringen har vidare upprättat ett vinstdelningssystem för Svenska Spels överskott.

Den andra stora aktören på den svenska spelmarknaden är AB Trav och Galopp, ATG. Företaget ägs av Svenska Travsportens Centralförbund och Svensk Galopp. ATG är trots denna ägarstruktur statskontrollerat, då staten tillsätter sex av styrelsens elva ledamöter. ATG:s verksamhet är huvudsakligen inriktad på vadhållning på hästar och den beskattas med 36 procent av totonettet (d v s det spelöverskott

<sup>4</sup> I denna redovisning ingår, till skillnad från de totala insatserna, Casino Cosmopols och Svenska Spels pokerverksamhet i omsättningsmättet.

<sup>5</sup> Exklusive Casino Cosmopol och Svenska Spels pokerverksamhet, då insatsomsättning inte finns för dessa.

som återstår hos ATG efter det att vinsterna fördelats till spelarna). Övriga delar av totonettet tillfaller hästsporten.

Den tredje största delen av den monopoliserade spelmarknadens totala insatser i Sverige utgörs av spel på produkter tillhandahållna av ideella föreningar. I Lotterilagen är associationsformen ideell förening en förutsättning för att få tillstånd av regeringen att bedriva spelverksamhet.<sup>6</sup> En paragraf i lagen tillåter dock undantag och detta är grunden för Svenska Spels och ATG:s verksamhet. En ideell förening ska enligt sina stadgar ha som syfte att bedriva verksamhet som främjar ett allmännyttigt ändamål. I Sverige finns ungefär 30 ideella föreningar med tillstånd att anordna riksomfattande lotterier. *Folkspel* är den största av dessa ideella föreningar. Folkspels enskilt största produkt är Bingolotto. Bingolottos andel av Folkspels insatser uppgick 2006 till över 90 procent.

Den svenska monopoliserade spelmarknadens resultat, totalt samt för Svenska Spel och ATG, fördelade sig 2006 enligt *Tabell 2.2*.

*Tabell 2.2 Fördelning av resultat, mnkr.*

	Till staten	Till folkrörelserna	Till travsporten
Svenska spel	3437	1805	
ATG	1243		1367
Alla spelanordnare	4705	1895	1367

*Källa:* Lotteriinspektionen (2007). *Not:* I Svenska Spels andel till folkrörelserna ingår 435 mnkr till kulturändamål.

## ***2.2 Den utomlands reglerade marknaden***

Den svenska spelmarknaden är monopoliserad och endast förbehållen ideella föreningar samt företag med speciella mandat enligt 45 § Lotterilagen, det vill säga Svenska Spel och ATG. I och med Internets intåg har det emellertid blivit möjligt för svenska spelare att konsumera andra spelprodukter än de som erbjuds via den monopoliserade svenska marknaden.

---

<sup>6</sup> I *Appendix 2* sammanfattas svensk spellagstiftning.

Omfattningen av svensks spel på Internet, annat än via Svenska Spel och ATG, är svår att mäta exakt. De företag som erbjuder spelprodukter via Internet är otaliga och deras offentliga räkenskaper är sällan nedbrutna i landspecifika termer. Lotteriinspektionen uppskattar emellertid varje år spelandet på Internet i Sverige med hjälp av en enkätundersökning. Undersökningen genomfördes i form av telefonintervjuer med cirka 3 000 personer under tre veckor hösten 2007.

På den direkta frågan om de satsat pengar på spel via Internet svarade 7–8 procent av de intervjuade ”ja” på den frågan. Hemsidor tillhörande de bolag som har tillstånd att verka på den monopoliserade marknaden, det vill säga Svenska Spel och ATG, hade fått besök av flest av dem som svarat att de satsat pengar på spel över Internet. Det rör sig emellertid inte om fördelningen unika besök, utan endast svaret på vilken/vilka hemsidor varje spelare besökt under de senaste tre månaderna. Enligt denna undersökning är Unibet, Betsson, Expekt och Ladbrokes de överlägset största aktörerna, bortsett från dem som är etablerade på den monopoliserade marknaden.

Vidare har Lotteriinspektionen uppskattat att de totala insatserna för spel över Internet är 2,8 miljarder kronor per år i Sverige. Uppskattningen omfattar såväl de svenska som de utländska spelordnarna. Svenska Spel uppskattade motsvarande siffra till över 6,3 miljarder kronor. Det är emellertid HUI:s uppfattning att den totala marknaden för Internetspel i Sverige är större än så. Efter samtal med spelbolag verksamma på den svenska Internetmarknaden uppskattar HUI storleken på denna marknad till omkring 15 miljarder avseende totala insatser för bolag reglerade utom Sverige (huvudsakligen inom EU), och omkring 1,5 miljarder i spelöverskott.

### ***2.3 Vinståterbetalningen – priset på spel***

För att förstå priset på spel kan man göra en liknelse med en försäkring. Där försäkringen samlar en mängd individer som är intresserade av att försäkra sig mot ogynnsamma händelser, samlar spelbolagen, via sina produkter, individer som har intresse av att satsa på en för dem gynnsam händelse. Insatser samlas in och fördelas till några få, antingen genom att de lottas ut eller via någon form av vadslagning. Liknelsen tjänar till att förstå prisbegreppet på en spelmarknad. Priset på en försäkring är den premie du betalar till försäkringsbolaget för att det samlar

försäkringstagarna och sköter försäkringstjänsten. På samma sätt betalar du som spelare en premie till spelbolaget. Denna premie är den del av de samlade insatserna som spelbolaget inte betalar ut till spelarna. Den del som betalas ut benämns *vinståterbetalningsandelen* och beräknas som den del av de totala insatserna som betalas åter till spelarna i form av vinst som andel av de totala insatserna. Premien du som spelare betalar, det vill säga priset på spelet, är därmed lika med (*1-vinståterbetalningsandelen*).

Vinståterbetalningen varierar mellan olika spelformer. Vissa spel är mer kostsamma att tillhandahålla, till exempel vadhållningsspel där en bookmaker krävs för att sätta odds. Beroende på om det existerar en fysisk marknad för spelet eller om spelet tillhandahålls via nätet, så kan kostnadsbilden variera. Tillhandahålls spelet via en butik krävs kostnadstäckning för personal, butikshyror, utrustning, med mera. Vidare varierar vinståterbetalningen beroende på konkurrensgraden på marknaden, vilket till exempel visar sig i skillnader mellan Svenska Spels vadsagningsodds och de odds som finns på Internetmarknaden (där ett högre mått av konkurrens råder). I *Tabell 2.3* redovisas vinståterbetalningsandelarna för svenska spelprodukter på den reglerade spelmarknaden och i *Tabell 2.4* visas ett genomsnitt av vinståterbetalningar på motsvarande produkter hos fyra spelbolag utanför den monopoliserade marknaden med verksamhet på Internet.

*Tabell 2.3 Vinståterbetalningar på den svenska reglerade spelmarknaden*

Svenska Spel								ATG	
Sportspel	%	Nummerspel	%	Lotter	%	Värdeaut.	%	Trav	%
Stryktipset	46	Lotto Lör	45	Penning	49	Vegas	70	V75	65
Europatipset	46	Lotto Ons	45	Triss	49			DD	75
13 Plus	80	Vikinglotto	40	Skrap-Spel	49			V65	65
Måltips	46	Lotto Expr.	52	Tia	49			Vinnare	80
Lången	70	Joker	40	Monte Carlo	49			V64	65
Matchen	70	Keno	55	Lottpaket	49			Plats	80
Toppen	70	Nätbingo	50	Juletiketter/kort	49			Tvilling	80
Bomben	70							Trio	70
Mixen	70							V5	65
Viktat genomsnitt									
Sportspel	63,4	Nummerspel	49,7	Lotter	49	Värdeaut.	70	ATG	70

Källa: Lotteriinspektionen. Anmärkning: Det är oklart om siffran för Vegas-automaterna anger vinstutdelningsprocenten eller den sk utdelningsprocenten, d v s hur mycket som i snitt betalas ut till en spelare vid ett sammanhängande speltillfälle. Vinstutdelningsprocenten är i så fall högre.

Tabell 2.4 Vinståterbetalningar på Internet bland bolag som lockar svenska spelare

Genomsnitt							
Sportspel	90	Nummerspel	90	Lotter	90	Värdeautomater	95

Källa: Spelbolagen.

Vid en jämförelse mellan *Tabell 2.3* och *2.4* framgår att vinståterbetalningen är betydligt högre på Internetbolagens spelprodukter i jämförelse med dem som tillhandahålls på den svenska, reglerade, spelmarknaden. Priset på spel är med andra ord lägre på marknaden som inte omfattas av svensk spelreglering. Anledningen till detta är naturligtvis det faktum att på den utomlands reglerade marknaden råder det större konkurrens än på den monopoliserade svenska marknaden.

## 2.4 Internationell jämförelse

EU-kommissionen (2006) har genomfört en omfattande kartläggning av dessa marknader. I de flesta länder domineras spelmarknaden av statliga monopol som verkat under lång tid. Precis som i Sverige möts de av nya tekniska och rättsliga utmaningar. Av flera skäl är Storbritannien av speciellt intresse för Sveriges del. Dels liknar Storbritannien Sverige i kulturellt avseende. Dels genomförde landet en omreglering av spelmarknaden i början av 2000-talet. Storbritannien har under mycket lång tid haft en konkurrensutsatt spelmarknad där hundratals bookmakers konkurrerat med varandra. Spelmarknaden har ändå varit reglerad. Vad gäller lotterimarknaden tillkom det statliga monopollotteriet National Lottery år 1994.<sup>7</sup> Vid omregleringen i början av 2000-talet genomförde man bland annat en skatteändring, där man gick från en 7-procentig skatt på insatser till en 15-procentig skatt på spelöverskotten (Gross Profit Tax). En viktig tanke var att öppna för Internet-bolag att kunna verka från Storbritannien på konkurrenskraftiga villkor. Vi kommer att i konsekvensanalysen använda Storbritannien som ett viktigt riktmärke för effekterna vid en svensk omreglering.

Uppskattningar av de totala nivåerna på insatser på utländska spelmarknader varierar i tillförlitlighet. EU-kommissionen (2006) redovisar följande siffror för 2003:

<sup>7</sup> National Lottery drivs inte i statlig regi, utan driften arrenderas ut till en privat aktör. Monopolintäkterna går dock till staten.

spelöverskotten för EU (23 medlemmar) uppskattas till 482,6 miljarder kronor och spelöverskotten på den amerikanska spelmarknaden uppskattas till 682,1 miljarder kronor.<sup>8</sup> Motsvarande siffra för Sverige uppgick 2003 till 14,7 miljarder kronor. Jämförelsen blir av större intresse i de fall spelöverskotten sätts i relation till konsumtionsutgifter och den totala omsättningen för respektive ekonomi. EU-kommissionen (2006) redovisar spelöverskott i procent av BNP, privat konsumtion och nöjesutgifter enligt *Tabell 2.5*.

*Tabell 2.5 Spelets andel av konsumtion, nöjesutgifter och BNP i europeiska länder, 2003*

Land	Privat konsumtion	Nöje	BNP
Malta	5,5	52,3	3,5
Tjeckien	2,1	21,7	1,1
Island	1,8	23,3	0,8
Finland	1,7	17,8	0,9
Ungern	1,4	17,5	0,8
Slovakien	1,3	13,7	0,7
<b>Sverige</b>	1,2	10,1	0,6
Storbritannien	1,1	8,8	0,7
Lettland	1,1	13,4	0,7
Portugal	1,1	16,3	0,7
Spanien	1,1	9,9	0,6
Cypern	1	9,4	0,6
Grekland	1	14,5	0,7
Danmark	0,9	11,2	0,5
Luxemburg	0,9	8,7	0,4
<b>EU</b>	0,9	9,2	0,5
Frankrike	0,8	9,1	0,5
Italien	0,8	11,9	0,5
Nederländerna	0,8	6,9	0,4
Tyskland	0,7	9,8	0,4
Österrike	0,7	7,5	0,4
Belgien	0,5	4	0,2
Estland	0,5	8,6	0,3
Slovenien	0,4	5,1	0,2
Polen	0,3	4,9	0,2
Litauen	0,2	3,2	0,2

*Källa:* Eurostat, *Not:* Den höga noteringen för Malta avseende spelkonsumtionens andel av nöjesutgifterna kan förklaras av Maltas position som spelhemvist för flera europeiska spelbolag. Det

<sup>8</sup> EU-kommissionen redovisar sina data i Euro. I denna studie har växelkursen SEK/€ från 2008-01-08 använts, dvs SEK/€ = 9,34.

skulle därmed kunna röra sig om ett statistiskt fel i den meningen att en del av den europeiska Internetkonsumtionen av spel bokförts på maltesernas konsumtionskonto.

Den första kolumnen anger spelutgifternas andel av den privata konsumtionen. Sverige ligger i en europeisk jämförelse i detta sammanhang på nionde plats och över genomsnittet i EU. Även avseende spelutgifternas andel av de totala nöjesutgifterna samt som andel av BNP har Sverige en högre andel än det europeiska genomsnittet. Sett i det ljuset framstår den svenska marknaden som välutvecklad.

### 3 Konsekvensanalys

I detta kapitel gör vi en beräkning av de samhällsekonomiska effekterna av en omreglering. Den typ av omreglering vi studerar är en där spelmonopolet avskaffas och konkurrens införs på den svenska spelmarknaden. Perspektivet är på några års sikt (4 till 5 år) när omregleringens effekter verkat fullt ut. Marknaden kan mycket väl bära inslag av ett licenssystem och vara föremål för beskattning. Vi tar hänsyn till olika nivåer på spelskatter när vi beräknar skatteeffekter. Vi avser också beräkna effekterna på de totala insatserna, på fördelning av intäkter och effekter på sysselsättningen. Vi kontrasterar även en omreglering med en utveckling där ingen förändring av reglerna på spelmarknaden sker. I huvudsak vill vi kvantitativt besvara tre frågor.

- Vilken är den samhällsoptimala skatten på spel?
- Vad händer vid status quo, dvs. då ingen omreglering sker?
- Vilka blir effekterna av en omreglering?

Om ingen omreglering sker, så kommer konkurrensen utifrån att gradvis urholka det svenska spelmonopolet. I denna rapport uppskattar omfattningen av denna urholkning. Om å andra sidan en omreglering genomförs, som ökar antalet företag på den svenska spelmarknaden, så kommer konkurrensen att pressa priserna. På den konkurrensutsatta marknaden kommer spelbolagen att precis som i alla andra branscher ha ett avkastningskrav. Konkurrensen kommer att driva ned priserna tills intäkterna precis klarar av att täcka kostnaderna, så att avkastningskravet kan upprätthållas. Förutom spelbolagens avkastningskrav, styrs prissänkningens storlek även av vilken spelskattesats som råder. Vi kommer här att diskutera tre olika skattesatser.

En effekt av den prispress som blir resultatet av en ökad konkurrens på spelmarknaden är ökade insatser. Hur stor effekten på insatserna blir avgörs av priskänsligheten, eller priselasticiteten, för spel. Givet en bedömning av insatsökningen kan därefter effekter, såsom förändring av konsumentnyttan och förändring i skatteintäkter, uppskattas.

En omreglering med ökad konkurrens skulle även innebära nya skatteintäkter i form av moms, bolagsskatt eller löneskatter. I denna rapport bedömer vi även hur stora dessa kan komma att bli.

I kalkylen kommer vi att använda oss av två ansatser, en elasticitetsansats och en budgetandelsansats. Dessa ansatser och hur de utgör grunden för konsekvensanalytiskalkylen beskrivs mer i detalj nedan.

### ***3.1 Den samhällsoptimala skatten – vad är kostnaden för spelberoendet?***

Spelmarknaden orsakar en negativ externalitet i form av spelberoende, som kan innebära en kostnad för samhället. För att uppnå samhällsekonomisk effektivitet krävs det att denna externalitet korrigeras, exempelvis genom en skatt på spel. För att bedöma den optimala storleken på denna skatt behöver vi veta dels hur utbrett spelberoendet är, och dels vilka vårdkostnaderna för spelberoende är. För att dessutom bedöma hur den negativa externaliteten påverkas av en omreglering är det också angeläget att jämföra spelberoendet i olika länder (som skiljer sig i termer av vinstutdelningsnivåer och graden av konkurrens).

#### **Prevalensstudier - hur utbrett är spelberoendet?**

Under den senaste femtonårsperioden har ett stort antal studier gjorts för att mäta spelberoendets utbredning. Metoder som använts är olika former av psykologiska tester. Dessa utgörs av frågeformulär som den möjlige spelmissbrukaren får fylla i. De två mest använda testerna är den så kallade SOGS (South Oaks Gambling Screen), och DSM-IV (Diagnostic and Statistics Manual, version 4). Den senare är det test som framtagits av the American Psychiatric Association. En sammanställning av olika prevalensstudier ges i *Tabell 3.1*.

Tabell 3.1 Prevalens av problemspelare (PS) och patologiska problemspelare (PPS) i olika länder

	N	År	Andel PS	Andel PPS	Typ avtest	Studie
Storbritannien	9003	2007		0,6%	DSM-IV	Wardle (2007)
Storbritannien	7680	1999		0,6%	DSM-IV	Sproston (2000)
Nya Zeeland	6452	1999	0,8%	0,5%	SOGS-R	Abbot (2004)
Nya Zeeland		1991	2,1%	1,2%	SOGS-R	Abbott (2004)
Sverige	9917	1997–	1,4%	0,6%	SOGS-R	Volberg (2001)
		1998	0,6%	0,3%	DSM-IV	
Sverige	13861	1990	0,4%	0,2%		Kühlhorn (1995)
Finland	5013	2003	4%	1,5%	SOGS-R	Ilkas & Turja (2003)
Island	1500	2000	0,7%	0,6%	DSM-IV	Olason (2005)
Island	4808	2005	1,1%	0,5%	DSM-IV	Olason (2005)
Norge	4820	1997	0,5%	0,2%	DSM-IV	Götestam & Johansson (2003)
Norge	9529	2003	0,4%	0,2%	SOGS-R	Lund & Nordlund (2003)
Italien	1093	2003	0,7%	0,4%	SOGS	Bigandzoli (2004)
Kanada	4603	2002	0,9%	0,9%	SOGS	Ladouceur (2004)
Nya Zeeland	1029	2000	1,7%	1,7%	SOGS	Schofield (2004)
Norge	5239	2003	0,4%	0,2%	SOGS	Lund (2003)
Kanada	2500	2002	2,8%	1,1%	SOGS	MPSSG (2003)
Storbritannien	7680	1999	1,2%	0,8%	SOGS	Orford (2003)
USA (Arizona)	2750	2002	1,6%	0,7%	SOGS	Volberg (2003)
USA (Florida)	1504	2001	2%		SOGS	Shapira (2002)
USA (Nevada)	1353	2002	2,9%	1,6%	SOGS	Volberg (2002)
USA (Louisiana)	2217	2000	2,9%	3,5%	SOGS	Vogel (2002)
Australien	276777	2001	1,21%	1,9%	SOGS	AIGR (2001)
Kanada	3120	2000	1,3%	1,3%	SOGS	Ferris (2001)
USA (Michigan)	1211	2001	1,8%	1%	SOGS	Gullickson (2001)
USA (N. Dak.)	5002	2000	0,7%	1,4%	SOGS	Volberg (2001)
USA (Oregon)	1500	2000	1,4%	0,9%	SOGS	Volberg (2001)
USA	2638	1999	3,6%	1,9%	SOGS	Welte (2001)
Schweiz	2526	2000	2,2%	0,8%	SOGS	Bondolfi (2000)
Schweiz	1044	1998	0,6%	0,6%	SOGS	Bettelini (2000)

Not: Definitionerna avseende problemspelare och patologiska problemspelare kan i vissa fall skilja sig mellan de respektive undersökningarna.

Resultaten från prevalensstudierna visar att nivåerna för spelberoende är relativt stabila och jämförbara mellan länder och över tid. Typiskt är att omkring en procent av ett lands befolkning är patologiska problemspelare (spelberoende), medan ytterligare en eller två procent kan betraktas som problemspelare. Om således omkring två procent av ett lands befolkning har svårt att hantera spelandet, kan 98 procent av befolkningen betraktas som normalspelare.

Dessa tal framstår som ganska låga med tanke på att i stort sett hela befolkningen i ett land som Sverige ägnar sig åt spel i någon form. Man kan därför fråga om spel är mer beroendeframkallande än vad många andra varor och tjänster är, varor och tjänster som uppfattas som normala. Det vore intressant med studier av prevalensen av beroendekonsumtion för sådana normala varor. Koran m fl (2006) studerade prevalensen av shopping-missbrukare i USA och fann att omkring tre procent av befolkningen led av denna åkomma. Om liknande tal skulle erhållas för andra prevalensstudier av normala varor kanske missbruket inte har sitt upphov i varan, utan snarare i psykologiska faktorer inom befolkningen som kommer till uttryck i olika former av konsumtion, däribland spelande.

Prevalensstudierna verkar inte heller ge stöd åt uppfattningen att en omreglering leder till ökat spelberoende. De två stora brittiska prevalensstudierna år 1999 och 2007 gav samma incidens av spelberoende: 0,6 procent patologiska problemspelare i båda fallen. Detta trots att man under tiden har genomfört en omfattande omreglering av den brittiska spelmarknaden, där spelskatten sänkts och nya spelformer och företag kommit in på marknaden. Nya Zeeland uppvisar en liknande situation. Andelen patologiska problemspelare sjönk där mellan åren 1991 och 1999 från 1,2 procent till 0,5. Under perioden genomförde Nya Zeeland en omfattande omreglering av spelmarknaden, med ökat spelande som följd. Resultaten av prevalensstudierna verkar inte heller ge stöd för uppfattningen att lägre utbetalning till spelarna leder till mindre spelberoende. Prevalensen i länder som Nya Zeeland och Storbritannien är ungefär lika hög som prevalensen i Sverige, trots att spelbolagen i dessa länder betalar ut mer till spelarna.

För USA:s del uppvisar å andra sidan ”spelstater”, såsom Nevada och Louisiana, högre incidenser av spelberoende än andra stater. I USA är kasinon den dominerande spelformen. USA skiljer sig här från Europa. Det verkar finnas ett samband mellan förekomsten av kasinon och spelberoende, inte bara i USA. Sålunda ökade

enligt Abbott & Volberg (2000) spelberoendet i de Nya Zeeländska städerna Auckland och Christchurch när nya kasinon öppnades under 1990-talet, trots att incidensen problemspelare totalt sjönk i befolkningen (Volberg 2000). Till frågan om huruvida omregleringar leder till ökat spelberoende är resultaten för USA:s del blandade. Enligt Volberg (2007) visar tidigare studier att etablering av kasinon ledde till ökat spelberoende. Mer nyligen genomförda studier har dock visat att omregleringar och speletableringar under 1990-talet i många delstater – exempelvis i Oregon, Michigan, Minnesota och Texas – har åtföljts av stabila eller minskade nivåer av problemspelande. Nyckeln har varit att omregleringen åtföljdes av informationskampanjer och utvidgad tillgång till vård.

### **Samhällsekonomiskt effektiv skattesats**

Vad gäller statens insatser för att motverka spelberoende uppgår den idag till omkring 28 miljoner kronor (Prop. 2007/08:110). Denna summa verkar vara i underkant med tanke på problemets storlek. År 2003 föreslog Folkhälsoinstitutet att mer pengar skulle läggas på spelberoendet (Folkhälsoinstitutet 2003). Man argumenterade för kraftfulla och långsiktiga insatser och föreslog ett program som, fullt utbyggt, skulle kosta omkring 50 miljoner kronor per år. Programmet skulle bestå av tre delar med ungefär lika stor andel av budgeten. En del skulle ägnas åt information till allmänheten, en del skulle ägnas åt vård och en del åt forskning. På en insatsomsättning på 40 miljarder kronor skulle det motsvara en skatt på satsade insatser på 0,2%.

Folkhälsoinstitutet hänvisar även till en nationell undersökning i USA där man kom fram till att varje spelberoende kostar samhället 12 000 kronor i vård per år, och varje problemspelare 7 000 kr.<sup>9</sup> Omfört på svenska förhållanden skulle det med omkring 25 000 spelberoende och 75 000 problemspelare ge en årlig kostnad på 825 miljoner kronor. När insatsomsättningen är 40 miljarder kronor per år skulle detta kunna finansieras med en spelskatt på 2 procent.

Beräkningar ovan ger indikationer på att den samhällsoptimala skatten – den skatt som korrigerar för den samhällsekonomiska kostnad som spelberoendet skapar – realistiskt ligger betydligt under den effektiva skatt på över 20 procent som idag

---

<sup>9</sup> National Opinion Center, "Gambling Impact and Behavior Study, Report to the National Gambling Impact Study Commission, 1999, s. 52. Se Folkhälsoinstitutet (2003), s. 68.

gäller (se nästa stycke för beräkning av denna). Att monopolets vinst ligger högt över den samhällsekonomiska kostnaden för spelet är ett indicium och indirekt bevis på att intäktsmaximering snarare än samhällsoptimering är motivet bakom monopolet. Detta intryck förstärks av att blott 28 miljoner av monopolets spelintäkter går till vård av spelberoende – långt under de siffror som Folkhälsoinstitutet anser vara rimliga kostnader för densamma.

Den officiella vinstskatten är idag 36 procent på spelöverskotten (Lotteriinspektionen). Då denna typiskt tas ut på en vinstutdelning på 50 procent, blir skatten på omsättningen i form av insatser 18 procent. Vad gäller Svenska Spel betalar de ingen vinstskatt. Istället kan deras monopolvinster betraktas som en form av skatt. Överskottet var år 2006 omkring 20 procent. Den effektiva skatten var år 2005 omkring 22 procent för hela den reglerade marknaden (se figur 3.1 nedan).

### **Skatt på insatser eller överskott?**

Det finns flera skäl till varför en spelöverskottsskatt är att föredra framför en omsättningsskatt. För det första anses en spelöverskottsskatt vara samhällsekonomiskt mer effektiv. En uniform insatsskatt vore inte samhällsekonomiskt effektiv, då priselasticiteterna för olika spel skiljer sig åt. Vidare skiljer sig kostnaderna åt. Exempelvis är turspel billigare att producera än skicklighetsspel. Om skattesystemet skall bli effektivt måste skattemyndigheterna i stället bestämma en skattesats för varje typ av spel. Med en spelöverskottsskatt sker detta automatiskt. För det andra är en spelöverskottsskatt mer företagsekonomiskt intuitiv. Spelöverskotten är helt enkelt spelbolagens intäkter. För det tredje ligger den i linje med den internationella utvecklingen. I Storbritannien reformerades spelskatten år 2001 från en insatsskatt till en bruttopspelöverskottsskatt.

### **Samhällsekonomiskt rationell rollfördelning: Staten som både aktör och reglerare – hur lösa principal-agent-problemet?**

Då staten äger två roller på spelmarknaden – genom att staten agerar som både reglerare och aktör på marknaden – uppstår ett problem som i den nationalekonomiska litteraturen går under namnet principal-agent-problemet.<sup>10</sup> Statens uppgift är att maximera det samhällsekonomiska intresset, d v s medborgarnas/ konsu-

---

<sup>10</sup> Se exempelvis Persson & Tabellini (2000).

menternas välfärd. Principalen, huvudmannen, är medborgarna/konsumenterna medan deras agent är staten. När emellertid agenten ges diskretion i sitt beslutsfattande, kan det hända att agenten fattar beslut som gynnar det egna syftet snarare än principalens. Detta kan då leda till samhällsekonomisk ineffektivitet. Ett exempel är om spelmonopolet skulle användas till att maximera statsintäkterna snarare än till att maximera spelarnas nytta (både normalspelarnas och de spelberoendes). Principal-agent-litteraturen studerar hur sådana problem kan lösas genom att skapa strukturer som gör agentens incitament följdriktiga med principalens.

När det gäller spelmarknaden vore en given lösning på problemet att helt enkelt skilja på statens dubbla roller och renodla statens roll som reglerare. Genom att uppställa regler och sätta externalitetskorrigerande spelskatter, äger staten alla medel som behövs för att korrigera marknadsmisslyckanden och maximera samhällsnyttan. Genom att staten renodlar sin roll som reglerare och inte själv är en aktör på spelmarknaden, minskas drastiskt möjligheterna för staten att agera i det snäva statsfinansiella intresset snarare än i det samlade konsumentintresset. En renodlad roll gör att staten med större fokus kan reglera exempelvis spelberoendeproblematiken.

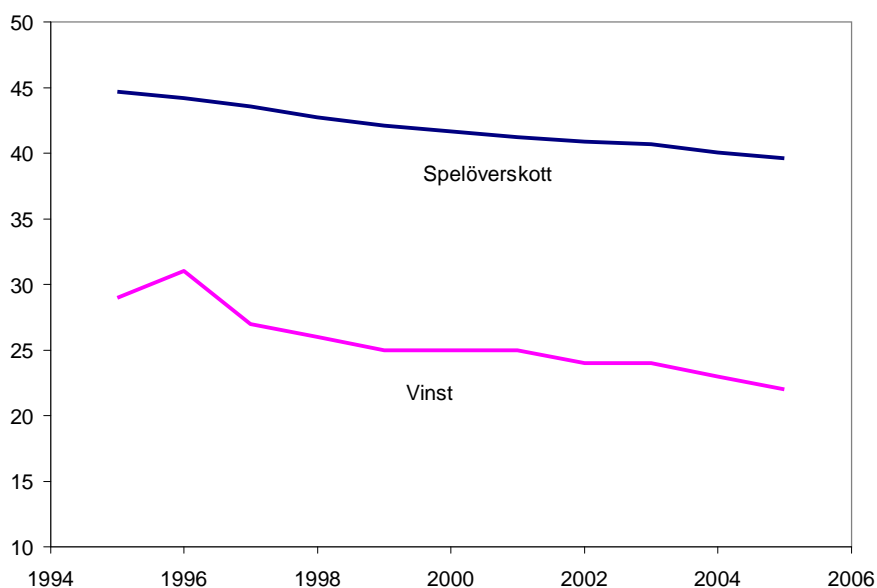
För att belysa problematiken kan det vara intressant att jämföra med fallet av skapandet av oberoende centralbanker. På penningpolitikens område är det statens uppgift att via centralbanken upprätthålla ett fast penningvärde och att värna om den finansiella stabiliteten. När penningpolitiken bestämdes från finansdepartementet, fanns det emellertid alltid en risk för staten att använda penningpolitiken för att genom skapandet av inflation maximera statsfinansiella och andra intressen. I den nationalekonomiska litteraturen är detta känt som tidsinkonsistensproblemet. För att lösa problemet inrättade Sverige under 1990-talet en oberoende centralbank med en renodlad uppgift att värna om penningvärdet. Under 1990-talet infördes oberoende centralbanker också i många andra länder i världen med explicita inflationsmål, vilket signifikant ökade den samhällsekonomiska effektiviteten (Bernanke m fl 1999). Detta är fallet även i Sverige.

Inom alla områden uppställer staten regler. På många områden existerar speciella tillsynsmyndigheter vars uppgift är att se till att reglerna efterföljs (Livsmedelsverket, Finansinspektionen, Post- och Telegrafstyrelsen, m fl). Principen att staten agerar som reglerare men inte som aktör är i grunden rationell och naturlig.

### 3.2 Effekter vid fortsatt monopol

Vid fortsatt monopol skulle nuvarande vinstnivåer troligen inte kunna behållas fullt ut. Genom konkurrensen från utlandet skulle monopolet fortsätta att urholkas. Tillväxten på Internetmarknaden fortsätter att öka i takt med globaliseringen och den ökade Internetanvändningen. Det är därför troligt att vinstmarginalerna på den svenska monopolmarknaden skulle fortsätta att pressas även om ingen omreglering sker. Om vi ser på utvecklingen under den senaste tioårsperioden finner vi att det svenska spelmonopolets marginaler har krympt. Figur 3.1 visar hur spelöverskott och vinst förändrats mellan 1995 och 2005.

Figur 3.1 Spelöverskott och vinst för de svenska spelbolagen 1995–2005.



Källa: Lotteriinspektionen.

Som vi ser har både spelöverskotten och vinsten stadigt minskats under en tioårsperiod. Spelöverskotten har gått ned från 45 procent till omkring 40. Vinsten har gått ned från 28 till 22 procent. De minskade marginalerna kan vara ett tecken på ökat konkurrenstryck från utlandet.<sup>11</sup>

Det är också värt att notera den höga marginalen mellan bruttospelöverskott och vinstmarginal. Denna är för år 2005 lika med  $40 - 22 = 18$  procent. Kostnaderna

<sup>11</sup> Denna utveckling gäller även specifikt för Svenska Spel, vars spelöverskott minskat som andel av insatser från 53% 1994 till 40% 2004.

för lotterierna är således 18 procent av satsade pengar. Detta kan jämföras med utländska spelbolags vinstmarginaler som är betydligt lägre, vilket vi kommer att se i nästa stycke. Denna skillnad kan tyda på att den monopoliserade svenska spelmarknaden kännetecknas av ineffektivitet, en vanlig effekt av brist på konkurrens. En annan förklaring kan vara att fler av spelmonopolets underleverantörer får del av monopolvinsterna. Exempel kan vara spelombud och reklambolag.

### 3.3 Effekter av en omreglering

#### Vinståterbetalningen

För att kunna bedöma de ekonomiska effekterna av en omreglering gäller det att först räkna ut vad som kommer att hända med vinståterbetalningen. Vid en omreglering kommer konkurrensen att driva upp återbetalningarna till konsumenterna. Frågan är i vilken utsträckning detta kommer att ske. Storbritannien har under lång tid haft en konkurrensutsatt spelmarknad, där bookmakers intensivt konkurrerat med varandra (men där statliga National Lottery nästan äger ett monopol på lotterier). Då Sverige och Storbritannien i många avseenden är jämförbara ekonomiskt och kulturellt, är ett brittiskt scenario tänkbart vid en svensk omreglering. Hur stora är återbetalningarna hos de privata spelbolagen i Storbritannien? Tabell 3.1 visar finansiella data för de två största brittiska spelbolagen, Ladbrokes och William Hill, för åren 2005 och 2006.

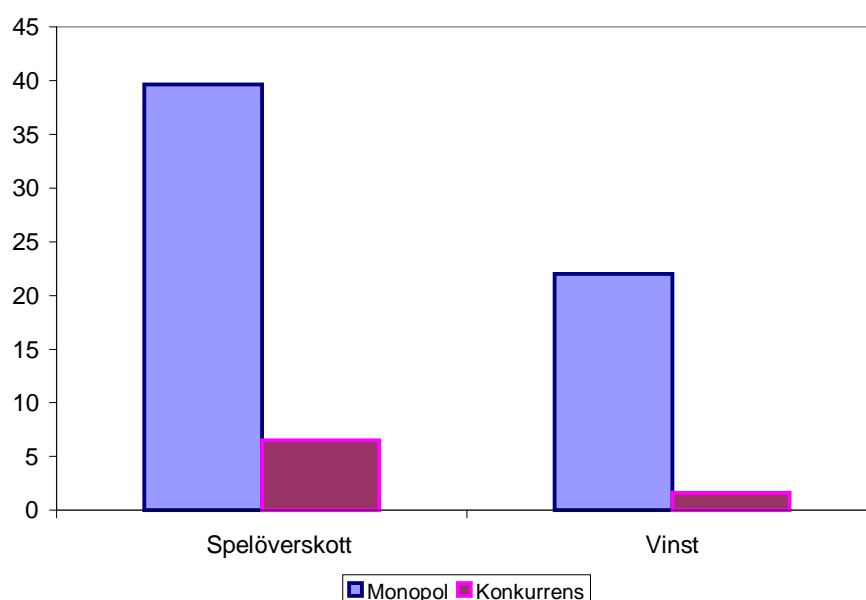
Tabell 3.1 Finansiella data för de två största brittiska spelbolagen 2005 och 2006 (mn £).

	Ladbrokes 2006	Ladbrokes 2005	William Hill 2006	William Hill 2005	Medel
Insatser	12384	11500	13236	10746	
Spelöverskott	970	908	984	805	
Spelskatt	140	159	160	174	
Nettospelöverskott	830	750	824	631	
Inkomstskatt	44	41	70	62	
Rörelseresultat	268	249	292	218	
Behåll./Insatser	7,8%	7,9%	7,4%	7,5%	7,7%
Spelskatt	14%	18%	16%	22%	17,5%
Nettobeh./Insatser	6,7%	6,5%	6,2%	5,9%	6,3%
Rörelseres./Insatser	2,2%	2,2%	2,2%	2,0%	2,1%

Källa: Årsredovisningar.

Som vi ser har de brittiska bolagen en dramatiskt högre återbetalning jämfört med det svenska monopolet. Medan det svenska monopolet betalar ut omkring 60 procent och behåller 40, betalar de brittiska spelbolagen ut omkring 92 procent till spelarna, och behåller 6–7 procent efter spelskatten. Medan det svenska monopolet har ett rörelseresultat på omkring 20 procent av insatserna, har de utländska spelbolagen ett resultat på omkring 2 procent. Skillnaden är dramatisk och illustreras i Figur 3.2:

Figur 3.2 Spelöverskott och vinst för spelbolagen under monopol och konkurrens



Källa: Lotteriinspektionen, egna beräkningar

De brittiska siffrorna verkar vara relativt stabila, varför de kan ligga till grund för att beräkna priseteffekten av en svensk omreglering. Det är rimligt att tro att de svenska bolagen vid en omreglering kommer att ligga på nivåer som liknar de brittiska. Vi antar en fullständig omreglering där även lotterier kommer att utsättas för intensiv konkurrens. Vi antar därför att återbetalningarna till spelarna kommer att öka så att bolagen behåller 7 procent av insatserna efter att spelskatten är betald. Bolagen har ett vinstkrav så att rörelseresultatet motsvarar 2 procent av satsade medel (före bolagsskatt).

## Hur priskänslig är efterfrågan på spel?

När vi nu bedömt hur pass stor återbetalningen blir vid en omreglering, kan vi räkna ut prisförändringen. När vi sedan räknat ut prisförändringen är det möjligt att beräkna hur insatserna kommer att förändras.

Men hur räknar man ut priset på spel? Det är inte helt entydigt. Vi har berört det ovan i samband med introduktionen av begreppet vinståterbetalning. Ett exempel kan tjäna till att ytterligare belysa hur man bör tänka på spelet pris. Priset på en lott måste till exempel sättas i relation till vinsten. Antag att ett lotteri säljer tusen lotter. En lott ger en vinst på tusen kronor. Om vinstutdelningen är 50 procent, blir lottpriset 2 kronor. Om vinstutdelningen istället vore 100 procent, skulle lottpriset bli 1 krona. Relativpriset på de två lotterierna stor i direkt proportion till utdelningsprocenten.

Ett annat sätt att tänka är: Om jag spelar för en viss summa pengar, hur mycket spel får jag för denna summa? Om ett spel i genomsnitt betalar ut 50 procent av insatsen, hur mycket spel får man då för en hundring? En första spelrunda ger 50 kronor i vinst. Denna satsas igen, och nästa runda ger 25 kronor i vinst. Med denna logik kommer en utdelningsprocent på 50 kunna ge 4 spelrundor innan insatsen krympt till under 10 kronor. Om utdelningsprocenten istället vore 75 procent, skulle en hundring ge 9 spelrundor innan insatsen krympt till under 10. En spelöverskott för spelbolaget på 25 procent i stället för 50 procent ger således mer än dubbelt så mycket spel för pengarna.

Inom spelbranschen och även inom vetenskapen brukar man tänka att priset på spel är lika med spelbolagets nettospelöverskott. Ett spel med en vinstspelöverskott på 10 procent (en återbetalning på 90 procent) är således halva priset av vad ett spel med en vinstspelöverskott på 20 procent (en återbetalning på 80 procent) är. Denna prisdefinition används i ekonometriska skattningar av efterfrågans priselasticitet.

## Litteraturen

I den akademiska litteraturen har man sökt kvantifiera hur pass priskänslig efterfrågan på spel är. Denna priskänslighet brukar man också kalla för priselasticiteten. *Tabell 3.2* sammanfattar resultaten av dessa studier.

Tabell 3.2 Skattning av elasticiteter för olika spel i litteraturen

Studie	Land	År	Elasticitet
Hästkapploppning, totalisator			
Ali & Thalheimer (1997)	USA	1960–1988	–1,63
Ali & Thalheimer (2002)	USA	1985	–2,10
Gruen (1976)	USA	1940–1969	–1,57
Gulley & Scott (1989)	USA	1976–1980	–0,38
Morgan & Vasche (1979)	USA	1958–1978	–1,48
Morgan & Vasche (1982)	USA	1958–1980	–1,30
Simmons & Sharp (1987)	USA	1982	–2,81
Suits (1979)	USA	1949–1971	–1,59
Thalheimer & Ali (1992)	USA	1970–1987	–1,68
Thalheimer & Ali (1995a)	USA	1960–1990	–1,76
Thalheimer & Ali (1995a)	USA	1971–1987	–1,85
Thalheimer & Ali (1995c)	USA	1960–1987	–2,85
Bookmakers			
Suits (1979)	USA	1949–1971	–1,64
Patten m fl (2004)	UK	1987–2001	–1,59
Spelautomater			
Thalheimer & Ali (2003)	USA	1991–1998	–0,9
Statliga lotterier			
DeBoer (1985)	USA	1971–1983	–1
Farrell m fl (2000)	UK	1994–1996	–0,80–1,06
Farrell m fl (1999)	UK	1994–1997	–1,05–1,55
Farrell & Walker (1998)	UK	1994–1996	–1,46–2,63
Forrest m fl (2000)	UK	1994–1997	–1,03
Forrest m fl (2004)	UK	1997–2000	–0,90
Forrest m fl (2002)	UK	1997–1999	–0,88
Gulley & Scott (1993)	USA	1990–1991	–1,15 (Kentucky)
		1984–1990	–1,20 (Ohio)
		1989–1990	–1,92 (Mass.)
Mason m fl (1997)	USA	1988–1993	–1,08

Ur tabellen går det att dra följande slutsatser.

- I USA är elasticiteterna högre än i Europa. För lotterier handlar det om att lotterierna där är delstatslotterier. Det råder därför större konkurrens mellan olika delstatslotterier, varför priselasticiteten blir högre.

- Priselasticiteten är högre för vadspel än det är för lotterier. För vadspel ligger priselasticiteten mellan 1,5 och 2, för lotterier ligger den på omkring 1. Detta gäller särskilt för Storbritanniens nationella lotteri, ett lotteri som borde vara särskilt relevant för att jämföra med svenska förhållanden.

De uppmätta priselasticiteterna kan anses vara relativt höga, med siffror på 1 eller större. Detta tyder på att spel är en relativt priskänslig tjänst, varför prissänkningar skulle kunna komma att orsaka relativt stora omsättningsökningar.

Vi har sett att vinståterbetalningen på konkurrensutsatta marknader är väsentligen högre än den är på den svenska monopolmarknaden. Vid fri tävlan är det troligt att vinståterbetalningen till spelarna skulle stiga till nivåer i paritet med dem i utlandet. I Storbritannien ligger utbetalningen för de privata spelbolagen på över 90 procent av insatserna. Det är därför inte orealistiskt att tänka sig att återbetalningen till spelarna skulle stiga till nivåer över 90 procent (vid en fullständig omreglering). Vinståterbetalningen ligger idag på omkring 60 procent på den svenska marknaden. En vinståterbetalningsökning från 60 till 90 procent innebär således att spelets ”pris” sjunker från 40 till 10 procent – dvs. med 75 procent.

Detta påverkar de totala insatserna. Som vi konstaterat pekar den internationella litteraturen på att elasticiteten på spel ligger kring 1 (eller kanske högre). Detta innebär att om priset sjunker med en procent, så ökar insatserna med en procent. Om priset exempelvis sjunker med 75 procent, så skulle omsättningen öka med en lika stor andel. Det innebär att en tänkt omsättning på omkring 46 miljarder skulle stiga till omkring 81 miljarder. I det följande kommer vi att räkna på effekter av denna ökning av insatserna.

Att notera då det gäller elasticiteter är att måttet är definierat som effekterna vid en minimal förändring av priset.<sup>12</sup> Som tidigare nämnts gäller detta vid större förändringar endast approximativt. Vidare lider elasticitetsmättet då det gäller skattningar av spelpriskänsligheter av problem avseende definitioner av kvantitet. Skattningarna varierar av den anledningen en del beroende på vilket volymmått som används. Av denna anledning väljer vi även att beräkna ökningen av de totala insatserna med hjälp av ytterligare en metod, nämligen genom att ta hänsyn till

---

<sup>12</sup> En elasticitet är definierad som en derivata. Det innebär att förändringen ska vara infinitesimal (dvs. oändligt liten) för att elasticitetsmättet ska ha fullständig teoretisk relevans.

hur spelarnas budgetandelar förändras, dvs. den del av hushållsbudgeten som läggs på spel.

## Budgetandelar

I detta fall är det lämpligt att utgå från Storbritannien. Såsom vi påpekat, då öriket ligger nära oss kulturellt och dessutom har en betydligt mer konkurrensutsatt marknad, och vi kan därför ta Storbritannien som riktmärke för vilka effekterna skulle bli vid en omreglering av den svenska spelmarknaden. Vi kan i Tabell 2.4 (i avsnitt 2.3) se att spelets andel av både BNP och privat konsumtion i Sverige (mätt som spelöverskott) är i stort sett densamma som den i Storbritannien.<sup>13</sup> Britternas andel av budgeten som läggs på spel är till och med något lägre – 1,2 procent mot Sveriges 1,3, en skillnad på omkring 10 procent. Men britternas andel som går till insatser är istället 3–4 gånger högre än i Sverige. Detta tydliggörs i Tabell 3.3.

Tabell 3.3 Spelöverskott och insatser i Storbritannien, 1996–2003 (md £)

	1996	1998	2000	2002	2003
Insatser	40	42	48	52	64
Spelöverskott	6,8	7,3	7,3	7,5	7,8
Behåll./Insatser	17%	17%	15%	14%	12%

Källa: EU-kommissionen (2006). Inkluderar ej Internetbolag verksamma i Storbritannien.

Som vi ser är spelöverskottsandelen betydligt lägre i Storbritannien än i Sverige – år 2003 var den 12 procent, mot 40 procent i Sverige. Spelöverskotten har också stadigt sjunkit – då siffrorna inte inkluderar spelet på Internet, kan online-spelet ha bidragit till utvecklingen. Att spelöverskottsandelen inte är 8 procent (de brittiska privata spelbolagens spelöverskott enligt tabell 4.1) beror bland annat på National Lottery som har nästan monopol på lotterier, och som betalar ut omkring 50 procent, som det svenska monopolet.

Siffrorna kan tas i anspråk för en kalkyl. Insatserna var år 2003 lika med 64 miljarder pund, vilket motsvarar cirka 900 miljarder kronor med en växelkurs på 14 kronor pundet. Räknat per capita blir det ungefär  $900/60 = 15\ 000$  kronor per ca-

<sup>13</sup> Sett över en längre tid (se Tabell 2.1 i avsnitt 2.1) har spelutgifternas andel av hushållens disponibla inkomster varierat med en nedåtgående trend mellan 1,3 till 1 procent de senaste tio åren

pita. Detta kan jämföras med Sveriges  $40/9 = 4\,400$  kronor per capita. Insatserna per capita är således 3–4 gånger högre i Storbritannien än i Sverige – trots att utgifterna i termer av spelöverskott är omkring 10 procent lägre.

Ett ytterligare sätt att räkna ut detta är att anta att Sveriges andel av konsumtionen som går till spel är lika med den i Storbritannien än i Sverige – räknat på spelöverskotten. Då spelöverskottsandelen är  $40/12 = 3,3$  gånger lägre i Storbritannien än i Sverige, måste insatserna i Sverige efter en omreglering stiga med lika mycket för att hamna i paritet med de i Storbritannien.

### Status quo – ett jämförelsefall

Om ingen omreglering sker, kommer som nämnts monopolet att urholkas av konkurrensen från utlandsbaserade spelbolag. Hur stor kommer denna urholkning i sådana fall att bli? I Figur 4.1 ovan såg vi att monopolet under den senaste tioårsperioden har urholkats så att spelöverskotten sjunkit från 45 procent till 40, och där vinsten sjunkit från 28 procent till 22. Det innebär att spelöverskotten trendmässigt sjunker med 0,5 procent per år, och vinsten med 0,7 procent. Men det är även tänkbart att monopolet inom de närmaste åren kommer att urholkas i än snabbare takt, genom Internetspelets snabba tillväxt och globaliseringens och EU-samarbetets intensifiering. Vad händer med monopolet inom en femårsperiod om ingenting görs? I Tabell 3.4 redogör vi för två scenarier.

Tabell 3.4 Utveckling vid ingen omreglering, enligt trend och utökad trend (mdr kr)

	Nu	Enligt trend	Enligt ökad trend
Spelöverskott	40%	37%	33%
Insatsomsättning	40	43	48
Monopolvinst	22%	18%	15%
Monopolvinst	8,8	7,8	7,3

Not: Konstant spelbudgetandel.

I det första scenariot räknar vi med att monopolet under fem år trendmässigt tappat 0,5 per år i spelöverskott och 0,7 procent i vinst. I det andra scenariot räknar vi med att det tappar mer. Spelöverskotten sjunker här från 40 till 33 procent, och vinsten från 22 procent till 15. När monopolet tvingas anpassa sig till utlandskonkurrensen, tvingas det sänka priserna. Därmed ökar de totala insatserna. Monopolvinsten sjunker i trendscenariot med en miljard, i det utökade trendscenariot

med 1,5 miljarder. Sammanfattningsvis verkar det inte orealistiskt att tro att monopolen i frånvaro av omreglering kommer att tappa åtminstone en miljard i vinst.

### **Effekter av en omreglering – fallet med olika budgetandelar**

Vi ser nu på vad som händer vid en omreglering. Vi tar vår utgångspunkt i scenarier med olika budgetandelar. Tre andelar studeras, nämligen 100 procent, 70 procent och 40 procent. Vid budgetandelen 100 procent kommer spelarna att netto vilja lägga lika mycket pengar på spel som före omregleringen. Budgetandelen 40 procent motsvarar å andra sidan en pricelasticitet på 1. Budgetandelen 70 procent är en nivå mittemellan, som kanske representerar en lämplig avvägning mellan budgetandelsansatsen och elasticitetsansatsen. Den representerar också ett "brittiskt" scenario, där intäkterna stiger 3–4 gånger för att hamna i paritet med brittiska tal. Vi tänker oss att monopolen ersätts med en konkurrensmarknad, där spelbolagen har ett spelöverskottskrav på 7 procent och ett vinstkrav (före bolagsskatt) på 2 procent. Dessa siffror har antagits med tanke på de brittiska förhållandena. Vi antar vidare en spelskatt på 15 procent på bruttospelöverskotten. Då bolagen har ett nettospelöverskottskrav på 7 procent, kommer spelskatten att läggas ovanpå de 7 procenten. För att nå 7 procent i nettospelöverskott, måste bolagen ta ut 8,2 procent i bruttospelöverskott. Konkurrensen gör att priset på spel drivs ned till denna nivå (utbetalningen till spelarna blir således 91,8 procent). Det nya priset kommer att driva upp omsättningen i enlighet med den antagna budgetandelen. Det nya priset jämförs med ett antaget monopolpris (spelöverskott) på 35 procent. Vi jämför således inte med de nuvarande spelöverskotten, utan med en spelöverskott som motsvarar vad monopolpriset kan tänkas vara på några års sikt. Monopolen kommer ju att urholkas något om ingenting görs, varför denna framtida nivå är den rätta jämförelsen. Sedan kan exempelvis spelskatteintäkter, rörelseresultat (genom på 2 procent vinstmarginal) och bolagsskatt beräknas. Tabell 3.5 summerar kalkylen.

Tabell 3.5 Förändring vid omreglering vid olika budgetandelar.

Budgetandel	Status quo	Omreglering		
		100%	70%	40% (el. = 1)
Spelöverskott	35%	8,2%	8,2%	8,2%
Prissänkning	-	76%	76%	76%
Insatser	46	196	137	81
Spelöverskott (mdkr)	16	16	11	6,7
Spelskatteintäkter (mdkr)	7,3	2,4	1,7	1,0
Rörelseresultat (mdkr)		3,9	2,7	1,6
Bolagsskatt (mdkr)		1,1	0,8	0,5
Vinst efter skatt (mdkr)		2,8	2,0	1,2
Till konsumenten (mdkr)		12	12	12
varav: skattesänkning		7	7	7
effektivitetsvinst		5	5	5

*Not:* De utlandsbaserade online-företagens insatsomsättning är inte med (uppskattad till 15 mdkr, med spelöverskott 1,5 mdkr). Följande parametrar antas: Gammalt spelöverskott = 35%, Insatsomsättning = 46, Monopolets vinst = 16%, Monopolvinst = 7,3, Spelbolags nettospelöverskottsmarginal = 7,0%, Spelöverskottsskatt = 15%, Spelbolagens vinstmarginal = 2,0%.

Som vi ser kommer i förstäläget konkurrensen att driva ned spelöverskotten till 8,2 procent. I jämförelse med monopolets antagna spelöverskott på 35 procent, innebär det att priset sänks drygt 4 gånger (en prissänkning med 76%). När spelarna vill hålla en konstant budgetandel innebär det att insatserna ökar till 196 miljarder. I det tredje fallet har vi räknat ut insatsökningen med hjälp av priselasticitetsformeln. Om priset sänks med 76 procent kommer insatserna att öka med 76 procent om elasticiteten är 1. Insatserna ökar då till 81 miljarder. Spelarna kommer då att ha minskat sin budgetandel till omkring 40 procent av spelbudgeten före omregleringen – en ganska stor siffra. I mittenfallet har vi antagit att spelarna vill minska sin budgetandel till 70 procent. Det innebär att konsumenterna i framtiden istället för att lägga 16 miljarder netto på spel kommer att lägga 11 miljarder. Denna siffra kan möjligen utgöra en lämplig avvägning mellan budgetandels- och elasticitetsansatserna. Att budgetandelen för spel sjunker till 70 procent av dess tidigare värde innebär således enligt räkneexemplet att mindre pengar netto kommer att läggas på spel jämfört med vad som gjordes före omregleringen. Vid en budgetandel på 70 procent kommer omkring 5 miljarder kronor att tillföras den övriga samhällsekonomin. I exemplet kommer omregleringen att ge spelskatteintäkter på mellan 1,0 och 2,4 miljarder beroende på budgetandelar. Omregleringen kommer även att generera bolagsskatter på 0,5–1,1 procent, och bo-

lagsvinster på 1,2–2,8 miljarder (huruvida bolagsskatter blir aktuella vid en omreglering diskuteras mer utförligt nedan).

Vi ser även en siffra som säger att 12 miljarder kommer att gå till konsumenten. Hur har denna siffra beräknats? Den beror på att den kraftiga prissänkningen innebär en stor överföring till konsumenterna. Då priset sjunker från 35 till 8,2 procent, kommer vid den gamla spelvolymen på 46 miljarder  $(35 - 8,2) * 46 = 12$  miljarder kronor mer att gå tillbaka till spelarna. Denna summa beror dels på en ”skattesänkning” på omkring 7 miljarder, som beror på att priset sänks då skattesatsen sänks från monopolets 16 procent till omregleringens 1,3 procent (räknad som skatt på insatserna). Sedan beror den på en effektivitetsvinst på omkring 5 miljarder, som beror på att de konkurrensutsatta bolagen är effektivare. Vi såg ovan att monopolet idag har kostnader på  $40 - 22 = 18$  procent av insatserna, medan de privata spelbolagen har kostnader (inklusive avkastningskrav) på 7 procent. I räkneexemplet ovan har monopolet kostnader på  $35 - 16$  procent = 19 procent. Skillnaden gentemot spelbolagen är 12 procent, vilka vid en omreglering kommer spelarna till del. I kronor motsvarar detta omkring 5 miljarder. Då priset sänks kommer emellertid en del av konsumenternas ökade överskott att gå till ökad spelkonsumtion. Vid budgetandelen 100 procent kommer spelarna att öka sitt spelande så att den totala spelkonsumtionen som andel av hushållsbudgeten lämnas oförändrad. Prissänkningen motsvaras av en lika stor omsättningsökning. Hushållsbudgeten har således inte förändrats, men spelarna har fått mer spel för pengarna.<sup>14</sup>

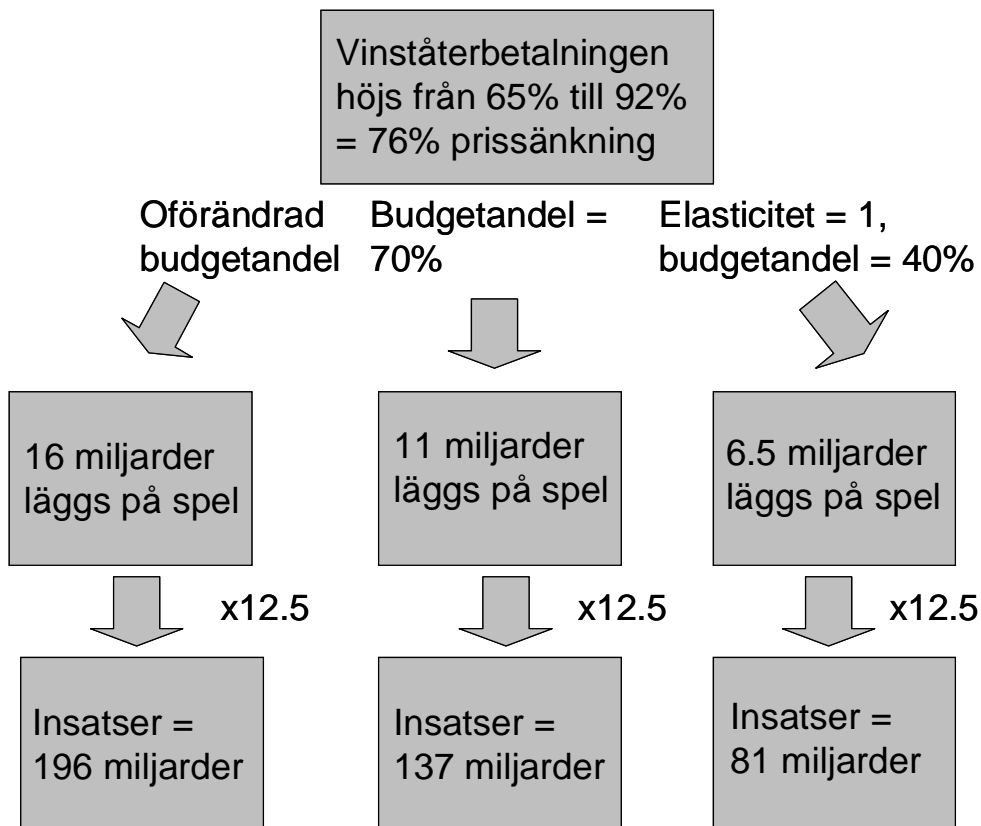
---

<sup>14</sup> Som vi såg i stycke 3.1 är spelberoendet inte större i England än det är i Sverige, varför ökade insatser till brittisk nivå inte behöver betyda att spelberoendet ökar.

## Insatsberäkning – sammanfattning

Detta är beräkningens olika steg (sammanfattade i figuren nedan):

1. Vinståterbetalningen på spel förväntas bli högre och öka från 65% till 92%. Prisförändringen beräknas då enligt:  $(0.35-0.08)/0.35$
2. Effekterna på de totala insatserna beräknas för tre olika budgetandelar:
  - Oförändrade budgetandelar, dvs. svenskarna antas spela för 46 miljarder kronor (den förväntade budgetandelen fem år från nu)
  - Minskade budgetandelar, dvs. svenskarna antas spela för 70 procent av vad de gör nu ( $0.70*46=32,2$ )
  - Budgetandelen blir i storlek lika vad en elasticitet lika med 1 implicerar (denna beräknas via de inducerade nya insatserna och uppgår till 40%)
3. De nya insatserna beräknas därefter givet budgetandelen och den insatsmultiplikator som impliceras av prisförändringen, dvs.  $12.5=(1/(1-0.92))$ .



### **3.4 Effekter av olika skattesatser**

I detta stycke diskuterar vi hur olika skattesatser kommer att påverka spelomsättning samt statens intäkter. Det är dock lämpligt att först fråga vad som skulle utgöra en samhällsekonomiskt lämplig nivå på spelskatten.

#### **Vad är en samhällsekonomiskt lämplig skattesats på spel?**

Inom nationalekonomin är den grundläggande ståndpunkten att skatter inte skall snedvrیدا priserna och därigenom snedvrیدا människors konsumtionsval, då detta leder till minskad konsumtionsnytta. Skattesatser bör därför vara likformiga för samma typ av konsumtion.

Spelskatten är en konsumtionsskatt: skatten läggs på priset och det är därför konsumenten som betalar den. Spelskatten skall därför läggas på en nivå som motsvarar den skatt som belastar likvärdiga nöjen. Den generella konsumtionsskattesatsen är i Sverige 25 procent på varan, eller 20 procent av ett företags intäkter. För spelföretagen är intäkterna lika med bruttoöverskottet. En spelskatt på 20 procent på bruttoöverskottet skulle således motsvara den generella nivån på konsumtionsskatten i Sverige. Emellertid är skatten lägre på kultur, sport och nöjen, där konsumtionsskatten är 6 procent (5,7 procent på intäkterna). Denna skatt gäller exempelvis för idrottsevenemang eller musikkonserter. ”Skall jag lägga en hundring på oddset eller skall jag gå på hockey?” Om spelaren betraktar sitt spelande som likvärdigt med nöjen såsom idrotts- eller musikkonserter, skulle den lägre 6-procentiga skattesatsen vara den mest lämpliga. Sammanfattningsvis: beroende på hur konsumenterna uppfattar spelet som nöje, bör den samhällsekonomiskt lämpliga spelskatten ligga på mellan 6 och 20 procent av spelöverskottet.

#### **Tre spelskattesatser – en kalkyl**

Vi beräknar nu vad som händer med spelomsättning och skatteintäkter vid olika nivåer på spelskatten (som tas ut på spelöverskottet). Vi studerar tre olika skattesatser: 36 procent (motsvarande den nuvarande vinstskatten), 20 procent (motsvarande den generella konsumtionsskatten), samt 10 procent. Denna är intressant att jämföra med, då denna skattesats är internationellt gångbar – bland annat har Storbritanniens regering funderat på att sänka skatten till denna nivå. Om spelbolagen skall vilja etablera sig i Sverige, måste de erbjudas konkurrensförmåliga vill-

kor. Spelskattesatsen är en sådan faktor. Spelskattesatsen blir speciellt viktig för de rena Internetbolagen. Detta eftersom spelet på Internet är gränslöst. Spelskattesatsen avgör priset på spelet. Då priskonkurrensen är hårdare på Internet, kommer priskänsligheten att vara större på dessa spel. Ett för högt pris på grund av en för hög spelskatt gör då att Internetbolagen kan finna det mer lönsamt att vilja stå utanför den svenska regleringen.

Om spelskatten blir för hög, måste det finnas andra fördelar med Sverige som gör att de utlandsbaserade bolagen väljer att etablera sig i Sverige. Vilka andra fördelar finns det för de utlandsbaserade bolagen att etablera sig i Sverige? En Sverige-etablering kan vara attraktiv av följande tre skäl:

1. För det första finns det i Sverige gott om tekniskt utbildad arbetskraft.
2. För det andra finns det goda institutionella förutsättningar, Sverige är ett land som "funkar".
3. För det tredje är det en fördel att vara del av den marknad man verkar på. Dessa fördelar kan uppväga en del av de negativa aspekterna, i form av exempelvis högre skatter.

## **Kalkyl**

Tabell 3.6 summerar upp effekterna vid olika skattesatser. Budgetandelen antas vara 70 procent.

Tabell 3.6 Effekter av omreglering vid olika spelskatter

Spelskatt	Status quo	10%	20%	36%
Totalt spelöverskott	35%	7,8%	9,3%	10,9%
Prissänkning	-	78%	73%	69%
Insatsomsättning (mdkr)	46	145	129	103
Spelöverskott (mdkr)	16	11	11	11
Spelskatteintäkter (mdkr)		1,1	2,2	4,1
Rörelseresultat (mdkr)		2,9	2,6	2,1
Bolagsskatt (mdkr)		0,8	0,7	0,6
Vinst efter skatt (mdkr)		2,1	1,8	1,5
Till konsumenten (mdkr)		12,5	12,1	11,1

*Not:* De utlandsbaserade online-företagens insatsomsättning är inte med (uppskattad till 15 mdkr, med spelöverskott 1,5 mdkr). Följande parametrar antas: Budgetandel = 70%, Gammalt spelöverskott = 35%, Insatsomsättning = 46, Monopolets vinst = 16%, Monopolvinst = 7,3, Spelbolags nettospelöverskottsmarginal = 7,0%, Spelbolagens vinstmarginal = 2,0%.

Jämfört med scenariot där skattesatsen är 10 procent, kommer de högre skattesatserna att driva upp priset något. Vi antar att spelbolagen kan lägga på skatten på priset. Om emellertid efterfrågan är mycket priskänslig, exempelvis pga. intensiv utlandskonkurrens, kommer detta inte att gå utan stora tapp i efterfrågan. Om då spelbolagen inte kan upprätthålla sin spelöverskottsmarginal på 7 procent, är det möjligt att de inte väljer att etablera sig.

Om spelbolagen kan lägga på skatten på konsumentpriset, ser vi följderna i tabellen. Vid 36 procents skatt stiger priset från 7,8 till 10,9 procent (jämfört med skattesatsen 10). Prissänkningen blir då mindre, vilket samtidigt gör att konsumentvinsten blir lägre med 1,4 miljarder. Skatteintäkterna ökar å andra sidan från 1,1 miljarder till 4,1. Jämfört med monopolvinsten på 7,3 miljarder, innebär det ett tapp på 3,2 miljarder. Men då omregleringen även ger andra effekter i form av bolagsskatter, moms och löneskatter, skulle omregleringen i detta fall vara närmast statsfinansiellt neutral. Detta gäller än mer vid högre budgetandelar.

Skattesatsen har således stor påverkan på skatteintäkterna. Orsaken är att skillnaden i skattesatsen får en relativt begränsad inverkan på priset. Om skatten höjs från 10 till 36 procent stiger priset från 8 till 11 procent – en prishöjning med cirka 35 procent. Detta påverkar efterfrågan som kanske sjunker med omkring sam-

ma tal. Samtidigt mer än fördubblas skattesatsen. Denna fördubbling uppväger mer än väl tappet i efterfrågan. I tabell 3.7 ges olika skatteintäkter vid olika skattesatser och budgetandelar.

Tabell 3.7 Spelskatteintäkter vid olika skattesatser och budgetandelar

		Budgetandel		
		100%	70%	40%
Skattesats	36%	5,8	4,0	2,3
	20%	3,2	2,2	1,3
	10%	1,6	1,1	0,6

För budgetandelarna 70–100 procent skulle spelskatteintäkterna variera mellan 4–6 miljarder vid bibehållen vinstskatt 36 procent. Vid en sänkning till skattesatsen 10 procent skulle skatteintäkterna bli omkring 1–1,5 miljarder.

### Differentierade spelskattesatser?

Vi har sett att det ur statens synvinkel kan komma att uppstå en målkonflikt mellan, å ena sidan, att maximera skatteintäkterna och att, å andra sidan, bereda så pass goda villkor för de utlandsbaserade Internetbolagen att de väljer att verka från Sverige. Det senare kan vara angeläget inte minst med tanke på spelberoendeproblematiken. Det kan då vara lämpligt att överväga differentierade skattesatser, där Internetspelet beskattas med en lägre, internationellt gångbar skatt (exempelvis 10 procent), och där det inhemska fysiska spelet beskattas med en högre. Ur nationalekonomisk synvinkel skulle detta kunna vara samhällsekonomiskt effektivt. Detta i enlighet med den s.k. *teorin för optimal beskattning*. Enligt denna teori skall en skattebas beskattas lättare ju lättare det är för skattebasens ägare att undkomma skatten genom att ändra sitt beteende i riktning mot mindre beskattade men också mindre nyttoskapande verksamheter. Omvänt skall en skattebas beskattas hårdare ju svårare det är för den att undkomma skatten. Mer precist skall enligt den s.k. Ramsey-regeln skattesatsen på en vara stå i omvänd proportion mot varans priselasticiteter för utbud och efterfrågan.<sup>15</sup> Med denna regel kommer samhällets dödviktsförluster av skatterna att minimeras.

<sup>15</sup> I matematisk form skall skattesatsen  $t$  förhålla sig till utbudets priselasticitet  $\eta^s$  och efterfrågans kompenserade priselasticitet  $\eta^d$  enligt följande formel:

Ramsey-regeln tillämpas idag av den svenska staten på många områden. Då exempelvis kapital är mer lätttröligt än arbete, är skatten på kapitalinkomster lägre än skatten på arbetsinkomster. Av samma anledning har förmögenhetsskatten nyligen avskaffats i Sverige. Vidare sänktes skatten på hushållsnära tjänster år 2007. En av anledningarna var att dessa tjänster lätt kan undkomma beskattning genom svartarbete.

För Internetspelets del kan både utbudet och efterfrågan sägas vara relativt elastiskt. Internetmiljön är helt global och den mest lätttröliga som existerar. Konsumtionen av Internettjänster rör sig obehindrat över landsgränser. Internetbolag har också relativt lätt att etablera sig och driva sin verksamhet från länder med attraktiva villkor. Både utbuds- och efterfrågeelasticiteterna kan därför sägas vara relativt höga. Enligt Ramsey-regeln bör därför Internetspelandet belastas med en lägre skattesats än det fysiska spelet.

En nackdel med differentierade skattesatser är om substituerbarheten är stor mellan skattebaserna. Om således en lägre skatt på Internetspelet skulle leda till att spelandet i stor utsträckning flyttades från den fysiska marknaden till Internetspelet, skulle skatteintäkterna urholkas. Denna effekt upphäver inte nyttan av differentierade skattesatser – så länge Internetspel inte är ett perfekt substitut för fysiskt spel lönar det sig att ha skilda skattesatser. Däremot kan den statsfinansiella vinsten av differentiering komma att minska.

### 3.5 Ytterligare skatteeffekter

I detta stycke studeras vad en eventuell omreglering skulle få för verkningar på statskassan i andra dimensioner än spelskatten. Dessa skatter är bolagsskatten, den icke avdragna momsens samt löneskatter.

---

$$\frac{t}{p} = k \left( \frac{1}{h^s} + \frac{1}{h^d} \right),$$

där  $p$  är priset på varan efter skatt, och  $k$  en proportionalitetsfaktor som beror på skattesummans storlek. Se exempelvis Stiglitz (1988, s. 494).

## **Bolagsskatt**

Bolagsskatterna kan utgöra en viktig skatteälla om bolag som idag verkar från utlandet tillåts verka i Sverige och om de väljer att placera kontor i Sverige. EG-rätten bygger på fri rörlighet som gör att utländska bolag obehindrat skall kunna verka i Sverige. Genom att monopolbolagen tillåts betala ut vinsterna till intressenter innan bolagsskatten betalas in blir bolagsskatten från bolagen minimal. En fråga är emellertid om spelbolagen kommer att vara intresserade av att etablera sina huvudkontor i Sverige. I första hand är det denna utrednings bedömning, efter samtal med företrädare för spelbolag, att kontorsetablering i första hand kommer att ske i form av filialetablering.

Å andra sidan har spelet erkänts en viss särställning genom folkhälsoargumentet. Det kan därför kanske inte uteslutas att det skulle gå att utforma spellicensen så att licenstagaren måste vara etablerad i Sverige och betala bolagsskatt här.

En parallell kan vara bankväsendet, där det föregivna argumentet är att den finansiella stabiliteten kräver att banker som verkar i Sverige måste söka oktroj av regeringen. Utländska banker som verkar i Sverige måste äga en filial som är registrerad i Sverige.

Av detta skäl har vi räknat ut vad bolagsskatten skulle kunna komma att inbringa till statskassan. Huruvida detta i praktiken blir möjligt beror på EG-rätten. Som vi ser i tabellerna 3.5 och 3.6 skulle bolagsskatten beroende på förutsättningar kunna ge mellan 0,5 och 1 miljard i skatteintäkter.

## **Moms**

Spel är momsbefriat. Istället betalas en vinstskatt. Vinstskatten på 36 procent är högre än momsens 20 procent. Då spel är momsbefriat är den ingående momsen inte avdragsgill. Skatteintäkterna från spelet utgörs således av en vinstskatt plus ingående moms, medan andra näringar typiskt betalar en generell moms på 25 procent på förädlingsvärdet (skillnaden mellan ingående och utgående moms). Vilken av dessa två skattemodeller som ger mer intäkter till statskassan beror på vinstskattens storlek.

Vad gäller den ingående momsen betalade Svenska Spel omkring 300 miljoner kronor i moms under 2006.<sup>16</sup> Svenska Spels insatsomsättning är samma år 20 miljarder. Om dessa siffror tas till utgångspunkt, och om vi antar att momsintäkterna är proportionella mot spelomsättningen, skulle vid en omreglering en insatsomsättning på 100 till 200 miljarder ge momsintäkter på 1,5–3 miljarder. Det kanske inte är rimligt att tänka sig att spelbolagens momskostnader är proportionella mot insatsomsättningen. Om vi räknar försiktigt förefaller det inte orimligt att en omreglering kan komma att dubbla momsintäkterna och ge ytterligare 0,3 miljarder. Även om momsintäkterna inte ökar proportionellt med omsättningen, kan konkurrensen mellan olika bolag komma att driva upp momsintäkterna, exempelvis via reklamkostnader.

### **Löneskatter och sysselsättningseffekter**

Löneskatterna kommer att öka då utländska bolag flyttar till Sverige. Vidare är det troligt att fler bolag kommer att öka tillväxten i spelbranschen. För att få en uppfattning om storleken på löneskatterna gör vi följande beräkning. De fyra största Internetbolagen har omkring femhundra personer anställda utanför Sveriges gränser, som kan sägas vara sysselsatta med den svenska verksamheten. Antag att denna personal flyttar till Sverige. Om vi antar en medellön på 30 000 kronor kommer detta att ge löneskatter – arbetsgivaravgifter plus inkomstskatter – på omkring 100 miljoner kronor. Detta är en mycket grov skattning, men kan ge en vägledning om storleken på löneskatterna.

Dessutom kan man räkna med att den fysiska spelmarknaden utvidgas vid en omreglering (se även 3.8 Andra effekter). Detta kommer att ytterligare öka sysselsättningen inom spelsektorn och därigenom generera ytterligare momsintäkter. Svenska Spel och ATG har idag drygt 6500 ombud. Flera av dessa har mer än en anställd, men ägnar sig å andra sidan inte på heltid åt spel. Vid en omreglering är det realistiskt att tänka sig dels att ombuden ökar, dels att nya spelbolag öppnar egna spelbutiker enligt mönster från England. Vi har antagit att de samlade insatserna kommer att öka 3 till 4 gånger vid en omreglering. Då 80 procent av marknaden är fysisk, kommer det mesta av denna ökning att ske på denna marknad.

---

<sup>16</sup> I Svenska Spels årsredovisning 2006 hade man en post på ”externa övriga omkostnader” på 1,6 miljarder kronor. Enligt samtal med Svenska Spel är 20 procent av denna kostnad moms, vilket i stort motsvarar spelbolagets momskostnader.

Hur mycket ökar arbetsinsatsen för att expediera en 3- till 4-faldig ökning i insatser? Om storleken på varje insats förblev oförändrad, skulle arbetsinsatsen också öka 3–4 gånger. Det är emellertid troligt att insatsökningen delvis kommer att ske i form av högre insatssummor vid varje tillfälle. Om hälften av insatsökningen sker i form av högre insatser per speltillfälle, och hälften i fler speltillfällen, kommer arbetsinsatsen att öka 2–3 gånger när insatserna ökar 3–4 gånger.

Vad kommer det att innebära i antal heltidsjobb? Hur mycket av ombudens tid lägger de ned på spel? Om en femtedel av tiden läggs på spel, och varje ombud representerar en person, innebär det att ombuden representerar 1300 heltidstjänster, givet 6500 ombud. Om arbetsbördan två- till tredubblas, innebär det tillkomsten av 1300–2600 nya jobb. Dessa personers löner kommer att hamna på nivåer som är normala för detaljhandeln. Om vi räknar med en genomsnittslön på 20 000 kronor, kommer sysselsättningsökningen att ge löneskatter åt staten (och kommunerna) på mellan 200 och 400 miljoner kronor.

Enligt denna kalkyl skulle omregleringen sammanlagt skapa 1800–3200 nya jobb i branschen, vilket skulle generera löneskatter åt den offentliga sektorn på omkring 3–500 miljoner kronor. Då har vi inte räknat med att sysselsättningen kan komma att öka även hos spelbolagen, exempelvis hos Svenska Spel som för närvarande har omkring 2 000 anställda. De här skattade sysselsättningseffekterna är därför antagligen försiktiga. Det är därför rimligt att antalet arbetade timmar kommer att öka 2–3 gånger i branschen vid en omreglering, och därför alstra flera tusen jobb.

## **Beskattning av den nuvarande Internetmarknaden**

Vi har hittills lämnat den nuvarande Internetmarknaden utanför analysen, dvs. den del som inte redovisas av bolag på den monopoliserade svenska marknaden. Enligt HUI:s uppskattning är de totala insatserna på den marknaden cirka 15 miljarder kronor, och generera ett spelöverskott på omkring 1,5 miljarder. Denna del måste också tillföras analysen för att kalkylen ska omfatta alla delar av den framtida svenska spelmarknaden vid en omreglering.

Om hela denna kaka skulle flyttas till Sverige vid en omreglering, skulle den generera spelskatteintäkter på 150–550 miljoner kronor, beroende på skattesatserna 10–36 procent som vi använt i analysen ovan. Det är dock tveksamt om hela det

utomlands baserade Internetspelet skulle flytta till Sverige vid den högre skattesatsen. Mer troligt är att spelöverskotten från projekten blir aktuella för beskattning i Sverige bara vid en internationellt gångbar skatt på 10 procent (eller kanske lite högre). Vidare skulle troligen bara de större bolagen komma ifråga att flytta verksamheten till Sverige (dessa står å andra sidan för merparten av marknaden). Vid en lägre spelskattesats skulle därför staten komma att tillföras intäkter i storleksordningen 100-300 miljoner kronor från det rådande Internetspelet.

### ***3.6 Idrottsrörelsernas finansiering***

Vad gäller folk- och idrottsrörelsernas finansiering, är detta en fråga som inte bara skall behandlas som en intressefråga, där en kaka skall fördelas. Frågan om idrottsrörelsernas finansiering rör även hur spelmarknaden skall regleras för att maximera samhällsnyttan.

En hörnsten i nationalekonomisk teori är att samhällsnyttan maximeras när varje insatsfaktor får betalt i proportion till det värde den skapar åt konsumenten. Om exempelvis en insatsfaktor vid tillverkningen av en viss vara eller tjänst skulle få för lite betalt, skulle det tillverkas för lite av varan eller tjänsten, vilket skulle leda till en minskning av konsumentnyttan.<sup>17</sup>

Då ju idrottsrörelserna genom sina aktiviteter skapar möjlighet till spel och därmed genererar spelintäkter, kräver konsumentnyttan att de ersätts med det värde de skapar. Under spelmonopolet är det emellertid svårt, för att säga omöjligt, att avgöra storleken på detta bidrag. Från spelmonopolet har det godtyckligt betalats ut bidrag till folk- och idrottsrörelserna, vars storlek inte nödvändigtvis har stått i proportion till värdeskapandet.

Huruvida den andel av monopolintäkterna som gått till rörelserna har varit större eller mindre än deras bidrag till konsumentnyttan, är en empirisk fråga, som inte kan avgöras på förhand. Allmänt brukar dock insatsfaktorer ha lättare att få betalt för sina tjänster på en konkurrensmarknad. Anledningen är att många företag konkurrerar om faktorerna och därmed bjuder upp priset på dem (exempelvis brukar

---

<sup>17</sup> Av speciellt intresse är här travets finansiering. Travet är en spelform med speciellt dyra produktionskostnader, då det är dyrt att hålla häst. Travets finansiering är just nu är föremål för diskussion mellan departement och företrädare för travsporten.

det vara bättre för löntagare att ha många arbetsgivare att välja på, än att vara bunden till en enda).

För att idrottsrörelserna skall få betalt för sina tjänster, krävs det att en teknisk lösning hittas som gör detta möjligt. Hur denna skall se ut är en komplex fråga som måste vara föremål för en mer omfattande utredning. Man kan här tänka sig olika lösningar såsom spelavgifter, samarbetsavtal eller spelrätter. Ytterligare intäktskällor är olika former av sponsring och reklam.

Vad gäller spelavgifter, har vi i kapitel 3 beräknat att en spelskatt/avgift på exempelvis 15 procent skulle bli tillräckligt stor för att klara folk- och idrottsrörelsernas nuvarande finansiering. Den direkta spelskatten ger omkring 1,5–2,5 miljarder vid en skattesats på 15 procent, vilket motsvarar det belopp som rörelserna nu erhåller från spelmonopolet. Bolags-, moms- och löneskatter skulle dessutom ge upp till 2 miljarder ytterligare enligt vårt räkneexempel. Det innebär att det bör finnas goda förutsättningar för att folk- och idrottsrörelserna skulle kunna finansieras via spelet även vid en omreglering, även om den tekniska lösningen blir annorlunda än idag.

### **Spelvården**

Vi har även sett att spelvården skulle kunna tjäna på en omreglering. Med en extra omsättningsskatt på spel motsvarande 0,5 procent av bruttospelöverskotten kommer spelvården att erhålla 60 miljoner per år vid ett spelöverskott på 12 miljarder. Denna siffra är 20 procent högre än den som Folkhälsoinstitutet räknat som behövlig i sin helhetsstrategi mot spelberoendet. Det är också dubbelt så mycket som det som idag går till spelvården från statsbudgeten.

### **Sammanlagda kvantitativa effekter**

I *Tabell 3.8* nedan sammanfattas de uppskattade kvantitativa effekterna vid en omreglering. I kolumnen över monolets nuvarande intäkter utelämnar vi den andel som går till travet, då vi enligt resonemanget ovan betraktar denna andel som en produktionskostnad, vilken fullt ut kommer att täckas även vid en omreglering. Den relevanta jämförelsen blir därför att jämföra omregleringens intäkter med monopolintäkterna exklusive travets andel.

Tabell 3.8 Omregleringens kvantitativa effekter – en sammanfattning

Skatter	Intäkt efter omreglering (mdkr)
Spelskatt	1,1–4,1
Bolagsskatt	0,5–0,8
Moms, Löneskatter	0,6–0,8
Spelskatt, internetspel	0,1–0,3
TOTALT	2,3–6,0
Monopolets nuvarande intäkter (utom travets andel)	6,6
Urholkning av monopolet	1–1,5
Monopolets urholkade intäkter	5,1–5,5
Intäktsdifferens vid omreglering	+0,9 till –3,2
Andra effekter	
Till konsumenter	12
Därav effektivitetsvinst	5
Minskat nettospelande	3–4

Intäktsdifferensen är beräknad givet intäkterna vid olika skattesatser, där den lägsta delen av intervallen motsvarar intäktsdifferensen vid en spelskatt på 10 procent och där den högsta delen av intervallen motsvarar intäktsdifferensen vid en spelskatt på 36 procent. Vår grova beräkning ger således vid handen att de intäkter som nu tillkommer monopolets intressenter kan komma att ändras, från en ökning med någon miljard vid maximalt gynnsamma parametrar, till en minskning med omkring 3 miljarder. De mest rimliga scenarierna står antagligen att finna i mitten – vid de mest rimliga parametrarna går det inte att utesluta att monopolets intressenter kommer att vidkännas ett intäktstapp på 1 eller 2 miljarder. Det är då värt att komma ihåg att dessa pengar då stannar hos konsumenten. Spelskatten är en konsumtionsskatt som drabbar konsumenten. Då konsumentens välfärd ytterst är målet för den ekonomiska politiken, maximerar därför detta tillstånd den samhällsleliga välfärden, även om skatteintäkterna minskar.

Notera att vi hittills i kalkylen endast beräknat skatteintäktseffekterna. Inkluderar vi även de samhällsekonomiska effekterna listade i den nedre delen av Tabell 3.8, så ser vi att den totala samhällsekonomiska kalkylen för en omreglering genererar ett tydligt positivt resultat. Den stora vinsten är att konsumenterna tjänar 12 miljarder som följd av den radikala prissänkningen på spel. Fem miljarder av dessa

beror på en ren effektivitetsvinst och 7 miljarder som en följd av en skattesänkning. Spelandet kommer sedan att öka, så att kanske 8 miljarder går tillbaka till spelet och 4 miljarder tillförs den övriga samhällsekonomin.

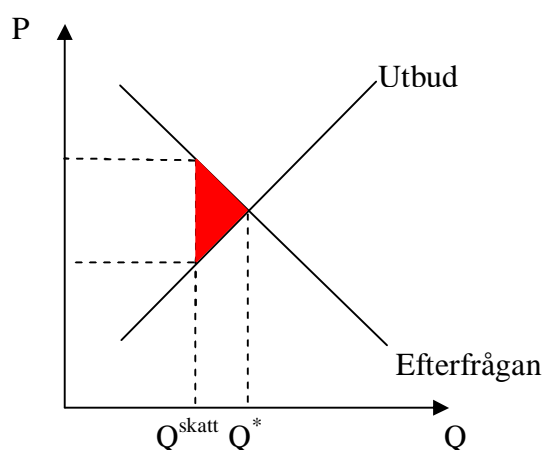
### 3.7 Andra effekter

Det existerar även andra effekter av en omreglering som inte direkt adresserats i konsekvensanalysen. Dessa är inte helt okomplicerade att kvantifiera och vi diskuterar därför dessa kort nedan.

#### Minskade dödviktsförluster

Dödviktsförlust är den förlust i ekonomisk effektivitet som inträffar när jämvikten på en marknad är påverkad av en skatt eller monopolistiskt beteende. På grund av att en skatt eller ett monopolpris leder till en prisökning, i jämförelse med en opåverkad marknad eller en marknad som kännetecknas av fullständig konkurrens, överstiger priset vissa konsumenters marginella betalningsvilja. Förlusten i samhällelig välfärd på grund av att dessa marginella konsumenter inte upplever nyttan av konsumtion benämns effektivitetsförlust eller dödviktsförlust i den nationalekonomiska litteraturen. I *Figur 3.3* nedan visas denna som den röda triangeln.

*Figur 3.3 Skattekil*



Då konsekvensanalysen studerar effekterna av en omreglering av en monopolmarknad där omregleringen är liktydlig med en skattesänkning innebär det att

dödviktsförlusten i vårt fall kommer att minska. Denna effekt utgör en samhälls-ekonomisk vinst. På spelmarknaden innebär detta resonemang att i och med att vinståterbetalningen ökar, det vill säga att priset på spel blir lägre, kommer fler konsumenter att uppleva att deras betalningsvilja är högre än priset och de kommer därmed att börja efterfråga spelprodukter. Detta tar sig uttryck i en omsättningsökning (vilken vi kvantifierat ovan), men även i en minskad dödviktsförlust (det vill säga att den röda triangeln i *Figur 4.1* blir mindre). För att få en exakt storlek på denna effekt måste avancerade ekonometriska metoder tillämpas. Även om detta görs är effekten dock ofta svårbestämd. Vi nöjer oss här med att konstatera att en minskad dödviktsförlust blir fallet av en omreglering av spelmarknaden i enlighet med vad som ovan föreslagits.

### **Svenska exportvinster**

I det fall spelbolag har svenska ägare kommer de vinster som genereras utomlands att tillkomma som en positiv effekt av en omreglering. Vinster genererade på andra marknader än den svenska kvantifieras inte i vår konsekvensanalys och för svenskt vidkommande får de alltså en positiv samhällsekonomisk effekt om de går via svenska kapitalägares aktieutdelningar. Det är inte orimligt att tro att dessa kan bli av betydande storlek om Sverige, på grund av omregleringen, intar en stark position på världens spelmarknader. I Storbritannien, där den brittiska regeringen har föresatser att göra Storbritannien till den ledande spelmarknaden i världen, utgör exportvinstmotivet en inte helt ointressant grund för entusiasmen.

### **Minskad svart sektor**

Ett område som hittills inte berörts i utredningen är utbredningen av den svarta spelsektorn. På reglerade marknader tenderar det att uppstå en sektor som förser den del av hushållen, som finner det reglerade priset för högt, med varan/tjänsten i fråga. Att så är fallet även avseende spelmarknaden är sannolikt. Uppskattningar av svarta sektors storlek är emellertid till sin natur en grannlaga och svår uppgift. Data går inte att få tag på direkt från källan och ofta får approximationer göras på basis av skakiga indikatorer. Av denna anledning undviker vi i denna utredning att kvantifiera effekterna av en omreglering på den svarta sektorn.

Ekonomisk teori kan emellertid tjäna till att göra en bedömning avseende effektens kvalitativa art (dvs. om den är positiv eller negativ). Till att börja med kan vi

konstatera att den svarta sektorns storlek är en funktion av regleringens storlek; dvs. ju större avvikelse från det pris som leder till jämvikt på marknaden, desto större blir efterfrågan på varor/tjänster som erbjuds till priser under det reglerade priset. Denna typ av efterfrågan är någonting som svarta sektorer tillgodoser. Om priset sänks (vinståterbetalningen ökar) minskar den efterfrågan som är aktuell för en svart sektor och därigenom dess totala utbredning. Denna utredning bedömer därför att den svarta sektorn kommer att minska i omfattning vid en omreglering.

Eftersom den svarta sektorn inte på något sätt är reglerad vad gäller spelformer är det inte orimligt att dra slutsatsen att den föder en större andel problemspelare än den reguljära spelsektorn. En sannolik följd av en minskad omfattning av en svart sektor vid en omreglering är därför även minskade spelproblem, allt annat lika.

### **Multiplikatoreffekter**

Vi har i denna utredning uppskattat att hushållens budgetandel som läggs på spel kommer att minska. Denna minskning har vi uppskattat kommer att vara i storleksordningen 3-4 miljarder. Då dessa resurser inte längre läggs på spelande kommer de istället att tillfalla den övriga samhällsekonomin. En viss del av dessa resurser kommer att konsumeras och en del kommer att sparas. Den del som konsumeras tillfaller någon näringsidkare som med en andel av intäkterna kommer att ersätta anställda och kapitalägare. Dessa kommer i sin tur att konsumera en del av sina ersättningar osv. Detta är vad som inom nationalekonomin kallas för en multiplikatoreffekt.

Vad som är värt att notera i detta sammanhang är att i varje led erhåller staten skatteintäkter; bland annat från moms, löneskatter, kapitalskatter och bolagsskatter. Detta är effekter som vi inte kvantifierar i denna utredning, men det bör noteras att de existerar och att de kan vara av icke obetydlig storlek.

### **3.8 Sammanfattning av konsekvensanalysen**

Konsekvensanalysen ger oss möjlighet att dra följande slutsatser:

- En omreglering kommer framför allt att kraftigt sänka priset på spel. Vid en fullt ut genomförd omreglering – där konkurrerande spelbolag driver ned

spelpriserna ned till avkastningskravet – kommer utbetalningen till spelarna att öka kraftigt, från dagens nivåer på 60 procent till nivåer på över 90 procent. Detta gör att konsumenterna skulle bli de stora vinnarna vid en omreglering. I kronor skulle spelarna kunna komma att tjäna omkring 12 miljarder kronor. Omkring hälften av dessa kan hänföras till effektivitetsvinster, och omkring hälften till en skattesänkning.

- En omreglering mot ökad konkurrens skulle också troligtvis leda till att mindre pengar kommer att läggas på spel netto. Den omsättningsökning som sker vid prissänkningen är inte tillräcklig för att uppväga den kraftiga ökningen i återbetalningen. Spelets andel av den totala konsumtionen kommer därför antagligen att minska. Det är inte orimligt att spelets andel av konsumtionskakan skulle kunna minska med 3–4 miljarder. Dessa miljarder kommer då att tillföras den övriga samhällsekonomin.
- En omreglering skulle antagligen innebära minskade skatteintäkter för staten. Beroende på skattesats och priskänslighet skattade vi att förändringen i intäkter till monopolets intressenter skulle kunna uppgå till intervallet +1,5 till –3,1. Vid rimliga scenarier kan intäktsförlusten för statens och andra monopolets intressenter komma att uppgå till 1 eller 2 miljarder kronor. Vid bibehållen vinstskatt skulle statsintäkterna kanske inte påverkas. Å andra sidan kan denna skatt vara för hög för att konkurrera med utländska villkor, vilket kan göra det olönsamt för bolag att etablera sig i Sverige. Det är också värt att komma ihåg att de pengar som staten eventuellt går miste om vid en omreglering i så fall stannar hos konsumenten. Spelskatten är en konsumtionskatt, och en sänkning av spelskatteintäkterna innebär att istället konsumentintäkterna ökar.
- Folk- och idrottsrörelserna kommer att kunna finansieras via spelet även vid en omreglering. Detta gäller även vid en lägre ”brittisk” nivå på skattesatser/avgifter.
- Även spelvården skulle kunna gynnas av en omreglering. En extra spelöverskottsskatt på 0,5 procent skulle kunna ge spelvården 60 miljoner kronor per år.

## 4 Varför spelmonopol?

För en nationalekonom framstår det svenska spelmonopolet som ett, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, ineffektivt sätt att reglera en marknad som kännetecknas av ett inslag av negativa externaliteter. Det framstår också som en metod som blir svår att upprätthålla i framtiden.

### 4.1 *Monopol är ett ineffektivt sätt att hantera negativa externaliteter*

En negativ externalitet uppstår då effekterna av konsumtion och eller produktion av en vara eller en tjänst inte är prissatta på en marknad. Ett typexempel är det buller som uppstår då du kör din bil. I den utsträckning du själv upplever ett obehag kommer du att anpassa din bilkörning, men eftersom andras obehag inte framgår i de upplevda kostnader som din bilkörning är behäftad med, kommer du inte fullt ut att minska din bilkörning för att ta hänsyn till detta. I spelfallet uppstår en negativ externalitet eftersom spel i vissa fall kan skapa ett beroende. Då vår sjukvård är finansierad med allmänna medel kommer andra än den som drabbas av beroendet att behöva bära kostnaderna. Denna börda ingår inte i den enskilde spelarens kalkyl (i den utsträckning denne ens är medveten om riskbilden).

Den nationalekonomiska litteraturen är tydlig då det gäller hur samhället bäst råder bot på en negativ externalitet, dvs. helt enkelt det faktum att för mycket produceras och/eller konsumeras av en vara till följd av att vissa effekter inte är prissatta på marknaden. Det som kallas second best kan uppnås genom att en skatt sätts på produktionen och/eller konsumtionen som är lika stor som den externa effekten. Givet att det politiska maskineriet förmår att korrekt uppskatta den externa effektens storlek, kan en skatt upprätta second best, dvs. den näst bästa samhällsekonomiska situationen (där first best eller den bästa situationen uppstår då någon externalitet inte alls existerar).

Ett monopol är i detta ljus ett synnerligen ineffektivt sätt att råda bot på de samhällsekonomiska problem som externaliteten genererar. Med en skatt som korrigerar för den externa effekten garanterar markanden och konkurrens att samhällets resurser används optimalt. Med ett monopol kan visserligen den optimala produktionen eller konsumtionsnivån erhållas, men genom monopolkonstruktionen bygger

politikerna in onödiga ineffektiviteter i systemet. Ett monopol arbetar till exempel per definition inte under konkurrensmässiga former. Av denna anledning behöver inte monopolet bevaka sin kostnadsutveckling på samma sätt. Istället för en lösning med en konkurrensutsatt marknad som levererar samhällsekonomiskt effektiva konsumtions- eller produktionsnivåer, skapas med monopolet en kostnadsineffektiv konstruktion utan att de negativa effekterna uppvägs av några andra positiva effekter. Detta blir tydligt i spelfallet, där det svenska monopolet arbetar med kostnader på 18 procent av insatserna medan utländska spelbolag har kostnader på 7 procent. Detta skillnaden i kostnader ger ineffektivitetskostnader på omkring 5 miljarder kronor.

#### ***4.2 Monopol hämmar den kreativa processen***

Sedan början av 1990-talet har ett antal marknader avmonopoliserats och omreglerats. Även om dessa omregleringar inte har varit problemfria går det dock att konstatera att samtliga områden efter det att de omreglerats har kännetecknats av en mer dynamisk utveckling än vad som var fallet då dessa områden var offentliga monopol. Innovationsgraden har ökat. I vissa, men inte alla, fall har priserna fallit, vilket i sin tur är ett uttryck för effektivisering. Tillgängligheten har också ökat för konsumenterna. Det torde vara få som idag ifrågasätter dessa omregleringar i stort. Konsumentnyttan har ökat, dock finns det fortfarande en hel del att göra för att ytterligare öka konkurrensen.

I den händelse att spelmonopolet skulle avskaffas och spelmarknaden omregleras kommer detta att sätta igång kreativa processer bland aktörerna på spelmarknaden. För att få en uppfattning om vad som kan komma att ske kan man titta på andra marknader som har konsumenter som sina kunder. Exempelvis detaljhandeln.

Detaljhandeln kännetecknas av att det finns såväl stora som små aktörer. Det finns också aktörer som säljer sina varor på nätet. De största marknadsandelarna innehas av stora kedjor (det blir dessutom allt vanligare att det är internationella kedjor). För att vara konkurrenskraftig väljer företagen att dels arbeta med de osynliga kundefaktorerna (såsom inköpskapacitet, logistik, tekniska system med mera), dels utveckla de synliga kundefaktorer (såsom lokalisering, pris, sortiment, butiks-

koncept, servicenivå, näthandel med mera).<sup>18</sup> Vid en eventuell omreglering av spelmarknaden är det inte orimligt att förvänta sig att spelföretagen kommer att verka i dessa dimensioner också. Då nätet till sin natur visat sig fungera bra för spelbolag kommer denna utveckling med all sannolikhet att fortsätta. Spelarna kommer här att, på samma sätt som idag, välja de spelbolag som ger bäst vinstutdelning men även andra faktorer som vilka spel som erbjuds, seriositet med mera kommer att vara viktigt. Det kommer med all sannolikhet också att uppstå aktörer som öppnar spelbutiker. Precis som i detaljhandeln kommer dessa aktörer att sträva efter att hitta A-lägen (till exempel i köpcentrum eller i stadskärnor). Mindre orter kommer att vara mindre intressanta. En del aktörer kommer säkert att försöka få till samarbete med detaljhandelsföretag för att få till stånd liknande shop-in-shop lösningar som Svenska Spel arbetar med idag. En del aktörer kommer att vara mindre fristående aktörer medan andra kommer att vara stora internationella eller svenska aktörer. Sammantaget kommer denna utveckling att bidra till att skapa en mer dynamisk spelmarknad.

Med all sannolikhet kommer en utveckling av detta slag att stimulera spelandet. Detta kommer i sin tur att ge upphov till konsumentnytta. Många tycker att en lottorad då och då är ett trevligt nöje och om vinstutdelningen förbättras och spelbutikerna/nätsajterna blir ännu attraktivare bidrar detta till en ökad spelglädje, dvs. nytta för konsumenterna.

### ***4.3 Går det att upprätthålla monopolen?***

En annan fråga man kan ställa sig i detta avslutande kapitel är om det är möjligt att upprätthålla monopolen. Några faktorer talar emot.

Den tekniska utvecklingen går snabbt och allt fler lär sig hantera Internet. Detta kommer i grunden att förändra möjligheten att i praktiken upprätthålla spelmonopolen. I takt med att bredbanden utvecklas, användarna blir allt mer internetvana och de aktörer som erbjuder spel på nätet allt duktigare kommer det att bli än mer attraktivt att spela on-line. Detta, i kombination med att vinstutdelningen är betydligt bättre om man spelar på internationella spelsidor, gör att det på sikt blir svårt

---

<sup>18</sup> Hultén (2007) är en nyligen publicerad och intressant sammanställning av vad som karakteriserar professionella och framgångsrika detaljhandelskedjor.

att argumentera för att spelmonopolet löser de problem som det är tänkt att lösa. När det gäller spelberoende torde det dessutom vara så att de i riskgruppen redan idag väljer att spela via Internet, då detta både är lättillgängligt och ger en bättre avkastning.

En viktig princip i EU är att inte snedvrیدا konkurrensen till förmån för vissa företag och därmed torde möjligheten att bevara spelmonopolet vara allt svårare i framtiden. Även om vi i denna rapport inte gör någon juridisk bedömning av spelmonopolets vara eller icke-vara är det vår bedömning att det, givet utvecklingen av on-linespel, kommer att bli allt svårare att argumentera för spelmonopolet ur ett folkhälsoperspektiv.

#### ***4.4 Att tänka på när spelmarknaden omregleras***

Vid en omreglering kan följande punkter vara värda att beakta:

- Bejaka konsumentnyttan genom att maximera konkurrensen
- Hantera de negativa externaliteterna
- Hitta nya former för att kompensera de organisationer och folkrörelser som idag drar nytta av spelmonopolet.

När det gäller den första punkten bör utgångspunkten vara Konkurrensverkets, det vill säga att ingen aktör skall ha en dominerande ställning på marknaden. Om Svenska Spel får stå kvar som idag kommer man initialt att ha en 50-procentig andel av den totala spelmarknaden, samtidigt som Konkurrensverket anser att en 40-procentig marknadsandel ger ett företag en dominerande ställning på marknaden. Vårt förslag är att ingen aktör bör få ha mer än 35 procent av marknaden. Även om fri etablering av nya spelbolag skapas (både på nätet och genom spelbutiker) kommer Svenska Spel att utgöra den dominerande aktören under en överskådlig framtid. Det räcker med andra ord inte med att bara öppna upp för nyetableringar utan med all sannolikhet kan det finnas anledning att också dela upp Svenska Spel i flera delar och auktionera ut dessa på ett lämpligt sätt. Av vikt vid en eventuell omreglering är också att skatter, licensavgifter och olika former av regleringar utformas på ett sådant sätt att det uppfattas som attraktivt att verka på den svenska marknaden. En erfarenhet från andra omregleringar är att det inte

finns en bästa lösning för alla marknader utan alla marknader har sina egenheter och dessa bör man beakta vid en omreglering.

För att öka konsumentnyttan är det också angeläget att öka transparensen i pris-sättningen. På vilken marknad som helst är det självklart att producenter tydligt meddelar sin varas pris till köparen. Konsumenterna har alltid rätt att veta priset på varan de köper. Då återbetalningsandelen är spelets pris, känns det angeläget – med tanke på konsumentskyddet – att införa krav på att återbetalningsandelen tydligt utsätts på varje spelprodukt.

A & O vid en omreglering är också att de negativa externaliteterna hanteras på lämpligt sätt. Av vikt är att ställa krav på att spelbolagen har en sund marknadsföring, och avsätter medel för att hjälpa personer som är spelberoende och också avsätter medel för forskning om hur man på bästa sätt kan komma tillrätta med spelberoendet. Negativa externaliteter av folkhälso- och missbrukskaraktär kan hanteras. Detta visar inte minst det faktum att de flesta läkemedelsmarknader i världen kännetecknas av konkurrens omgärdad av lämplig lagstiftning.

Då många folkrörelser får en stor del av sina intäkter via spel är det viktigt att också hitta nya sätt att kompensera dem, annars finns en risk för att omregleringen inte blir av. Exempelvis kan man tänka sig att staten istället ger direkta stöd till folkrörelserna eller att man skapar goda förutsättningar för spelbolagen att samverka med folkrörelserna på ett för båda parter gynnsamt sätt.

Ett problem i sammanhanget är att staten, vid en omreglering, troligen kommer att gå miste om skatteintäkter – åtminstone på kort sikt. Egentligen bör inte detta vara ett tungt vägande argument, då det är statens uppgift att se till det allmännas bästa och inte till statskassans. Det senare har dock ofta varit det förhärskande egentliga motivet för spelmonopol i såväl historisk tid som i nutid. Ibland krävs det dock att staten vågar bejaka samhällsekonomisk effektivitet istället för att vara en intäkts-maximerare.

## Referenser

- Abbot, Max & Volberg, Rachel (2000) "Taking the Pule on Gambling and Problem Gambling in New Zealand: Phase One of the 1999 National Prevalence Survey." Wellington: Department of International Affairs.
- Abbot, Max, Volberg, Rachel, & Rönnerberg, Sten (2004) "Comparing the New Zealand and Swedish National Surveys of Gambling and Problem Gambling." *Journal of Gambling Studies*, 20(3), 237–257.
- "Allmänläkaren spelar en viktig roll i avslöjande av spelberoende." *Medicinskt Forum*, 2-06.
- American Psychiatric Association (1994) *Diagnostic and statistical manual of mental disorders* (4:e utgåvan). Washington DC.
- Becker, Gary & Murphy, Kevin (1988) "A theory of Rational Addiction." *Journal of Political Economy*, 96. 675–700.
- Bernanke, B., Laubach, T., Mishkin, F., & Posen, A. (1999) *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*.
- BERL (1997) "Sensitivity Analysis of Gross Win to Price Elasticities of Demand." I "Responsible Gambling Commentary by the New Zealand Lotteries Commission on the Department of internal Affairs Proposals for Gaming and Gambling", I *Gaming – a New Direction for New Zealand, and its Associated Impact Reports*, New Zealand Lotteries Commission, Wellington.
- Bondolfi G., Osiek C., Ferrero F. (2000) "Prevalence estimates of pathological gambling in Switzerland." *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 101(6), 473–475.
- Cisneros Öberg, Jenny (2006) "Nordic gambling markets and the possibilities for state-level control." *Journal of Gambling Issues*, 18, 9–29.
- Clothfelter, Charles & Cook, Phillip (1990) "On the Economics of State Lotteries." *Journal of Economic Perspectives*, 4(4), 105–119.
- Cook, Phillip & Clothfelter, Charles (1993) "The Peculiar Scale Economies of Lotto." *American Economic Review*, 83(3), 634–643.
- Eadington, William (2000) "Measuring Costs from Permitted Gambling: Concepts and Categories in Evaluating Gambling's Consequences."
- Eadington, William (2007) "Gambling Policy in the European Union: Monopolies, Market Access, Economic Rents, and Competitive Pressures among Gaming Sectors in the Member States." *UNR Joint Economics Working Paper Series 07-005*.

- Ericsson, Gustaf & Schüttman, Tobias (2006) "Marknad i förändring – Om den svenska spelmarknaden." Södertörns Högskola, kandidatuppsats.
- Economics of Gambling, The
- Europe Economics (1998)
- Europe Economics (1999)
- Europe Economics (2000)
- EU-kommissionen (2006), Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, 14 juni 2006.
- Hahn, Robert & Tetlock, Paul (2006) "A New Approach for Regulating Information Markets." *Journal of Regulatory Economics*, 29(3), 265-281.
- Les Français et les jeux d'argent*. Rapport, EGBA, 2007.
- Farell, Lisa, Morgenroth, Edgar & Walker, Ian (1999) "A Time Series Analysis of UK Lottery Sales: Long and Short Run Elasticities." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61(4), 513–526.
- Farell, Lisa, Hartley, Rodger, Lanot, Gauthier & Walker, Ian (2000) "The Demand for Lotto: the Role of Selection." *Journal of Business and Economic Statistics*, 18(2), 226–241.
- Folkhälsoinstitutet (2003) "Spelberoende i Sverige – vad kännetecknar personer med spelproblem?" Statens Folkhälsoinstitut, Rapport nr. 2003:22.
- Götestam, K. G. & Johansson, A. (2003) "Characteristics of gambling and problematic gambling in the Norwegian context. A DSM-IV based telephoneinterview study." *Addictive Behaviors*, 28, 189–197.
- Hornuf, Lars, Britschkat, Günter, Lechner, Robert & Nerb, Gernot (2006) "Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Sportwettbewerb auf die deutsche Volkswirtschaft." Forschungsrapport, Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München.
- Hudson J., Hiripi E., Pope Jr. H., Kessler R. (2007) "The Prevalence and Correlates of Eating Disorders in the National Comorbidity Survey Replication." *Biological Psychiatry*, 61(3) 348-358.
- Ilkas, H. & Turja, T. (2003) *Penningspelsundersökning*. Helsingfors: Socialdepartementet.
- Jonsson, Jakob (2006) "An overview of prevalence surveys fo problem and pathological gambling in the Nordic countries." *Journal of Gambling Issues*, 18, 31–38.
- Koran, Lorin m fl (2006) "Estimated Prevalence of Compulsive Buying Behavior in the United States." *American Psychiatry*, 163, 1806–1812.

- Kühlhorn, E., Ahrens, U.-B., Berg, C., Björ, J., Helenius, K., Leifman, H., m fl (1995) *Spelandet i Sverige. Brå-rapport 95:1*. Stockholm: Fritzes.
- Lotteriinspektionen, (2008), *Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2007*.
- Lund, I. & Nordlund, S. (2003) *Pengespill og pengeproblemer i Norge* (Rapport nr. 2/2000). Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Mål C-275/92 Her Majesty's Customs and Excise mot Gerhard Schindler och Jörg Schindler, REG 1994 I-1039.
- Mål C-124/97 Markku Juhani Läära, Cotswold Microsystems Ltd och Oy Transatlantic Software Ltd mot Häradsåklagaren i Jyväskylä och finska staten, REG 1999 I-6067.
- Mål C-67/98 Questore di Verona mot Diego Zenatti, REG 1999 I-7289.
- Mål C-243/01 Piergiorgio Gambelli m.fl, REG 2003 I-13076.
- Mål C-42/02 Diana Elisabeth Lindman, REG 2003 I-13519.
- Morgan, W.D & Vasche, J.D (1982) "A Note on the Elasticity of Demand for Wagering." *Applied Economics*, 14, 469–474.
- National Opinion Center (1999) *Gambling Impact and Behavior Study*, Rapport till National Gambling Impact Study Commission.
- Olason, D. T., Barudottir, S. K. & Gretarsson, S. J. (2005) "Prevalence of pathological gambling among adults in Iceland." Papper presenterat på den 6:e konferensen för social forskning, Reykjavik, Island.
- Orphanides, Athanasios & Zervos, David (1995) "Rational Addiction with Learning and Regret." *Journal of Political Economy*, 103, 739–758.
- Paton, David, Siegel, Donald & Vaughan Williams, Leighton (2003) "Taxation and the Demand for Gambling: New Evidence from the United Kingdom." Working Paper, Rensselaer Polytechnic Institute.
- Paton, David, Siegel, Donald & Vaughan Williams, Leighton (2003) "The Demand for Gambling." I *The Economics of gambling*, ss. 247–263.
- Persson, Torsten & Tabellini, Guido (2000) *Political Economy: Explaining Economic Policy*. MIT Press.
- Prop. 2007/08:110. En förnyad folkhälsopolitik. Regeringens proposition.
- Rönnerberg, S., Volberg, R., Abbott, M., Moore, L., Andrén, A., Munck, I., m fl (1999) *Spel och spelberoende i Sverige. Rapport nr 3 i Folkhälsoinstitutets serie om spel och spelberoende*. Stockholm: Folkhälsoinstitutet.

- Sproston, Kerry, Erens, Bob, Orford, Jim (2000) "Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Survey." British Gambling Commission.
- Stiglitz, J.E. (1988) *Economics of the Public Sector*, Norton & Company, 2<sup>nd</sup> Ed.
- Suits, Daniel (1979) "The Elasticity of Demand for Gambling." *Quarterly Journal of Economics*, 93, 155–162.
- SOU (2000), Från tombola till internet – översyn av lotterilagstiftningen, Statens offentliga utredningar 2000:50.
- SOU (2006), Spel i en föränderlig värld, Statens offentliga utredningar 2006:11.
- Tensaye, Allem & Hallqvist, Anna (2006) "Är det svenska spelmonopolet förenligt med G-rätten? Nationell lagstiftning mot EG-fördraget." C-uppsats, Karlstads universitet.
- Tensaye, Allem & Hallqvist, Anna (2006) "Är det svenska spelmonopolet förenligt med G-rätten? Nationell lagstiftning mot EG-fördraget." C-uppsats, Karlstads universitet.
- Walker, David & Barnett, A. H. (1999) "The Social Costs of Gambling: An Economic Perspective." *Journal of Gambling Studies*, 15(3), 181–211.
- Wardle, Heather m fl (2007) *British Gambling Prevalence Survey 2007*. National Centre for Social Research.
- Vaughan Williams, Leighton (Ed.) (2003) *The Economics of Gambling*. London: Routledge.
- Volberg, Rachel (2004) "Fifteen years of problem gambling prevalence research: What do we know? Where do we go from here?" *Electronic Journal of Gambling Issues*.
- Volberg, Rachel & Abbot, Max (1994) "Lifetime prevalence estimates of pathological gambling in New Zealand." *Institutional Journal of Epidemiology*, 23, 976–983.
- Volberg, Rachel, Abbot, Max, Rönnerberg, Sten & Munck, I M... (2001) "Prevalence and risks of pathological gambling in Sweden." *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 104(4), 250–256.
- Wood, Robert, Williams, Robert, Lawton, Paul (2007) "Why do Internet gamblers prefer online versus land-based venues? Some preliminary findings." *Journal of Gambling Issues*, 20, 235–252.