

**Finlands spelmarknad – behov för liberalisering?
Utmaningar, möjligheter och policyförslag**

Tuomas Ylitalo

Pro gradu-
avhandling i nationalekonomi
Handledare: Eva
Österbacka
Fakulteten för samhällsvetenskaper
och ekonomi
Åbo Akademi
2022

Författare: Tuomas Ylitalo	
Arbetets titel: Finlands spelmarknad – Behov för liberalisering? Utmaningar, möjligheter och policyförslag	
Handledare: Eva Österbacka	Handledare:
<p>Abstrakt:</p> <p>Statens sätt att organisera spelmarknaden i Finland står vid en kritisk vändpunkt: att övergå till ett licensbaserat system eller bibehålla spelmonopolet. I och med att antalet aktörer på den digitala marknaden ökar, blir kontrollerandet resurskrävande. Därför är det centralt för staten att väga mellan spelproblem och intäkter som spelandet ger upphov till. Under 2000-talet har spelmarknaden utvecklats och vuxit drastiskt till följd av den ökande digitaliseringen, konkurrensen och globaliseringen, vilket gjort spelvinsterna till en viktig del av den offentliga ekonomin i Finland. Under den senaste tiden har Veikkaus fått kritik bland annat för det stora antalet värdeautomater och deras placering i sämre socioekonomiska områden som ytterligare ökar diskussionen om spelmarknaden borde omregleras.</p> <p>Syftet med denna pro gradu-avhandling är att granska den finska spelmarknadens utmaningar och möjligheter för att sedan diskutera varför och hur spelmarknaden borde omregleras, det vill säga lyfta fram policyförslag. Dessutom undersöks spelmarknaden och reformeringen av den i Sverige och Norge. Detta utförs med hjälp av en kvalitativ forskningsmetod där materialet består av vetenskapliga artiklar, spelbolagens rapporter och myndigheternas rapporter och utlåtanden som både analyseras, och relateras till tidigare forskning.</p> <p>Utifrån nationalekonomisk synvinkel regleras spelmarknaden främst därför att spelandet ger upphov till negativa externa effekter, det vill säga spelproblem. Andra orsaker är exempelvis att förebygga kriminalitet och säkerställa intäktsflödet till staten medan regleringar hos allmänheten motiveras med långa traditioner och med det faktum att vinsterna går till det ”gemensamma goda”, det vill säga är öronmärkta. Utmaningarna i Finlands spelpolitik är den stora mängden reglerare och att vissa förmånstagare medverkar i regleringen. Beroendeförhållandet mellan Veikkaus vinstmedel och förmånstagare borde brytas och vinsterna flyttas till den vanliga budgetprocessen. Då flesta av förmånstagarna är allmännyttiga organisationer på konkurrensutsatta marknader, förvrängs konkurrensen. Däremot är möjligheterna med monopolet att övervakandet blir lättare med en enda aktör på marknaden.</p> <p>Till följd av den ökade konkurrensen på den digitala marknaden och Svenska Spelens förlorade marknadsandelar har Sverige öppnat spelmarknaden för privata aktörer. Detta har lett till att skatteintäkterna ökat betydligt. Däremot har Norge valt att ytterligare reglera utländska aktörers verksamhet på den norska marknaden genom så kallade blockeringsåtgärder.</p> <p>I framtiden kräver spelpolitiken i Finland betydande åtgärder. Att begränsa och stänga ut utländska aktörer från den digitala marknaden är inte problemfritt eller kanske till och med omöjligt eller för resurskrävande på lång sikt. I stället för att förstärka spelmonopolet i Finland är alternativet att övergå till ett licensbaserat system, så som de flesta länderna i Europa gjort. I detta fall är skatteintäkterna en av de viktigaste aspekterna. Vid omregleringen bör kriterier, lagar och regler utvärderas och fastställas noggrant.</p> <p>Spelproblem kommer alltid att vara ihopkopplade med spelmarknaden men ett noga genomtänkt och genomfört licenssystem skulle med stor sannolikhet vara det bästa sättet att organisera spelmarknaden i Finland.</p>	

Nyckelord: Spelmarknad, spelsystem, licenssystem, monopol, reglering, spelproblem, negativa externaliteter, förmånstagne, gemensamma goda, blockeringar, öronmärkning, omreglering, skatteintäkter	
--	--

Datum: 6.5.2022	Sidoantal: 50 (text)
-----------------	----------------------

Abstraktet godkänt som mognadsprov:	
-------------------------------------	--

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	1
1.1. SYFTE.....	4
1.2. METOD OCH FORSKNINGSFRÅGOR.....	4
1.3. DISPOSITION	6
2. BAKGRUND – FINSKA SPELPOLITIKENS HISTORIA	6
3. TEORI	8
3.1. MONOPOL.....	8
3.2. EXTERNA EFFEKTER	10
3.3. OPTIMERINGSMODELL	11
4. REGLERING PÅ SPELMARKNADEN	14
4.1. VARFÖR HAR SPELMARKNADEN BEHOV AV REGLERING?.....	14
4.2. MODELLER FÖR REGLERING	16
4.3. EU:S RIKTLINJER OCH INHEMSK REGLERING.....	19
4.4. REGLERING PÅ DIGITALA MARKNADEN	21
5. FINLANDS SPELMARKNAD OCH UTMANINGAR I FINLANDS SPELPOLITIK.....	21
5.1. EKONOMISKA LÄGE.....	23
5.2. SPELVANOR OCH SPELPROBLEM.....	25
5.3. REGLERING I FINLAND – AKTÖRER INBLANDADE	26
5.4. KRITIK MOT REGLERINGEN.....	28
5.5. KRITIK MOT VINSTFÖRDELNINGEN	28
6. SPELMARKNADEN I NORDISKA LÄNDER	31
6.1. SVERIGE	31
6.1.1. <i>Licenssystem</i>	31
6.1.2. <i>Svenska spelmarknaden i siffror</i>	32
6.1.3. <i>Marknadsföring</i>	34
6.1.4. <i>Verktyg för att minska spelberoende</i>	35
6.2. NORGES SPELMARKNAD	36
6.2.1. <i>Jämförelse mellan Norge och Finland</i>	37
6.3. SAMMANFATTNING FINLAND, SVERIGE OCH NORGE.....	38
7. MONOPOL – MÖJLIGHETER OCH HOT	40
7.1. MÖJLIGHETER	40
7.2. HOT.....	41
8. LICENSBASERAT SYSTEM OCH POLICYFÖRSLAG	42
9. SAMMANFATTNING AV RESULTATEN	44
10. AVSLUTNING	49
REFERENSLISTA	51

Definitioner

Spelbidrag (eng. Gross gambling revenue) = Beräknas som spelarnas insatser subtraherat med utbetalda vinster till spelarna. Kan tolkas som hur mycket spelarna förlorar eller hur mycket som spelbolagen vinner av spelarna.

Kanaliseringsgrad (eng. onshore online vs offshore offline) = Hur stor andel av spelandet sker hos licensierade bolag.

Värdeautomater (eng. slots) = Fysiska eller digitala värdeautomater

Monopol = Ensamrätten att erbjuda och marknadsföra penningspel, antingen alla eller vissa spelformer.

Licensbaserat system = Licenser tilldelas till spelbolag mot avgift och skyldigheter för att få rätten att opererar på en marknad.

Öronmärkning = Allokering av resurser till förutbestämda/specifika ändamål. Är alltså inte en del av den vanliga budgetprocessen.

1. Inledning

Spelmarknaden och statens sätt att organisera den har varit ett aktuellt och omdebatterat ämne under de senaste årtiondena i Europa, och är det fortfarande, inte minst i Finland. Exempelvis har Veikkaus aggressiva marknadsföring, det stora antalet värdeautomater samt deras geografiska placering diskuterats ständigt av allmänheten i det offentliga. Spelmarknaden har förändrats och utvecklats drastiskt till följd av den ökande digitaliseringen, konkurrensen och tillväxten på spelmarknaden från och med 2000-talet. I och med detta har spelvinster blivit en viktig del av den offentliga ekonomin. Spelmonopol har haft starka historiska traditioner i Europa men dessa ovannämnda förändringar har lett till att många europeiska länder har förnyat och reformerat sin spelpolitik och lagstiftning mot en mer ”öppen” marknad, vilket har varit en nödvändighet i den ständigt föränderliga världen. Ett exempel på detta är Sveriges ibruktagande av licenssystem i början av 2019 (Statskontoret, 2021).

På grund av den ökande digitaliseringen och konkurrensen på spelmarknaden, speciellt på den digitala, kan Veikkaus inte längre uppfattas som ett monopol i ordets egentliga betydelse. Exempelvis estimerar H2 Gambling Capital (2021) i sin rapport att Finlands kanaliseringsgrad (eng. onshore online vs offshore online) ligger på 65 procent, vilket innebär att 300 miljoner euro av allt digitalt spelande försiggår på utländska spelbolag. Motsvarande siffra i Sverige är ungefär 88 procent medan Europas genomsnitt ligger på 75 procent. Trots att enbart Veikkaus har ensamrätten att verkställa och marknadsföra penningspel i Finland, kringgår utländska spelbolag detta genom att utnyttja sociala medier i marknadsföringen och kan på så vis undvika reglering.

Ett stort problem i Finlands spelsystem är att Veikkaus spelvinster är öronmärkta för specifika mål och förmånstagare, som till exempel olika politiska och allmännyttiga organisationer. Dessa organisationers ekonomiska ställning är alltså beroende av monopolbolagets spelvinster. Det gör åtgärderna för att minska spelproblem politiskt svårt att behandla. Maliranta (2021) poängterar att en minskning av spelvinster borde vara en bra sak då detta indikerar en minskning av spelproblem. Dessutom är dessa pengar inte bort ur ekonomins omlopp utan åtgår till andra sektorer och nyttigheter istället, vilket i sin tur genererar intäkter och välfärd till staten.

Spelmarknaden och spel om pengar avviker från en vanlig verksamhet exempelvis i form av en möjlighet att vinna pengar snabbt men samtidigt är beroendeframkallande och orsakar lidande. Dessutom påverkas även de spelberoendes närstående. Vanliga argument för reglering av marknader, inklusive spelmarknaden, är att skydda konsumenter (konsumentskydd), undvika negativa effekter som problemspelande skapar, förebygga och minska spelproblem och kriminalitet samt idka välgörenhet (Cisernos-Örnberg & Tammi, 2021). Enligt lotterilagen (2001/1047) baseras spelmonopolets existens på att säkerställa konsumenternas rättskydd, förhindra bedrägerier och brott samt förebygga och minska sociala, ekonomiska och hälsomässiga skadeverkningar som spel om pengar ger upphov till.

Finland, tillsammans med Norge, är de enda länderna i Europa som bibehållit statligt spelmonopol, vilket gör det relevant att studera spelmarknaden i Finland. Finland ligger bland de länder som spelar om pengar mest i världen i förhållande till befolkningen, ungefär 310 euro per invånare (Raijas & Pirilä, 2019). Dessutom indikerar den totala storleken, definierad som spelbidrag (eng. Gross gambling revenue), på spelmarknaden 1,7 miljarder euro år 2019 att ämnet är samhällsekonomiskt betydelsefullt (Raijas & Pirilä, 2019). År 2019 genererade Veikkaus intäkter till staten för 1,2 miljarder euro som består av lotteriskatt (cirka 238 miljoner euro) och andelarna till ministerierna (cirka 1 miljard euro) (Veikkaus, 2019). Detta motsvarar ungefär 2 procent av statens totala skatteintäkter, 87 procent av alkoholskatt, 13 procent av inkomstskatt eller 0,8 procent av Finlands bruttonationalprodukt, vilket ytterligare belyser betydelsen och storleken av den finska spelmarknaden (Kotakorpi et al. 2016). Spela om pengar främjar även ekonomisk ojämlikhet då låginkomsttagare spelar om pengar mera i förhållande till disponibla inkomster jämfört med höginkomsttagare. Med andra ord kan spela om pengar betraktas som en form av regressiv skatt (Sulkunen et al. 2018).

Enligt institutet för hälsa och välfärd (2020) hade tre procent av finländarna spelproblem vilket motsvarar ungefär 112 000 personer. 21 procent av svaranden ansåg att minst en närstående person lider av spelproblem, vilket innebär att närståendes spelproblem berör cirka 790 000 personer. Trots den stora konsumtionen av penningspel per invånare åtnjuter Veikkaus godkännande och förtroende hos allmänheten eftersom intäkterna anses kanalisera till mål som uppfattas viktiga av

allmänheten och att monopolet bedömas ha en förutsättning att förebygga spelproblem (Raijas & Pirilä, 2019). Utifrån detta kan konstateras att spela om pengar utgör en omfattande inkomstkälla för staten men samtidigt kan orsaka allvarliga problem för individer och därmed även kostnader till samhället.

Resultaten av denna pro gradu-avhandling visar att spelmarknaden regleras utifrån nationalekonomisk synvinkel främst för att spelandet ger upphov till negativa externa effekter, det vill säga spelproblem. Andra orsaker är till exempel att förebygga och minska kriminalitet och för att staten vill säkerställa intäktsflödet. Däremot motiveras regleringar hos allmänheten med långa traditioner och att Veikkaus vinster anses gå till det ”gemensamma goda”. Dessa motiveringar hos allmänheten får inte stöd av nationalekonomin.

Utmaningarna i Finlands spelpolitik är det stora antalet reglerare och att vissa förmånstagare medverkar i regleringen och därmed bestämmer också om spelpolitikens centrala riktlinjer. Beroendeförhållandet mellan Veikkaus vinstmedel och förmånstagare borde brytas och vinsterna flyttas till den vanliga budgetprocessen. Då flesta av förmånstagarna är allmännyttiga organisationer på konkurrensutsatta marknader, förvrängs konkurrensen. Däremot är möjligheterna med monopolet att övervakningen och kontrollen av bolag blir lättare om en enda aktör opererar på marknaden. Då många privata vinstmaximerande bolag opererar på marknaden kan förebyggandet av spelproblem bli en sekundär uppgift för bolagen.

Sverige har omreglerat spelmarknaden från ett monopolbaserat system till ett licensbaserat system år 2019. Centrala orsaken till reformen var ett ökat svenskt spelande hos bolag utan licens och därmed ville staten ta sin del av dessa vinster genom att införa en spelskatt och licensavgift till bolag som opererar på den svenska marknaden. Resultaten från omregleringen visar att skatteintäkterna har ökat betydligt. Till skillnad från Sverige har Norge valt att ytterligare reglera utländska aktörers verksamhet på den norska marknaden genom så kallade blockeringsåtgärder. Annat kännetecknande på den norska spelmarknaden är att år 2007 avskaffades alla traditionella värdeautomater och dessa ersattes med så kallade multimix-värdeautomater. En studie visar att avskaffandet ledde till att det allmänna spelandet minskade medan problemspelande bara flyttades till andra spelformer.

I framtiden kräver spelpolitiken i Finland betydande åtgärder. Att begränsa och stänga ut utländska aktörer från den digitala marknaden är inte problemfritt eller kanske till och med omöjligt eller för resurskrävande på lång sikt. I stället för att förstärka spelmonopolet i Finland är alternativet att övergå till ett licensbaserat system, så som de flesta länderna i Europa gjort. I detta fall är skatteintäkterna en av de viktigaste aspekterna. Vid omregleringen bör kriterier, lagar och regler utvärderas och fastställas noggrant så att Finland inte kommer att uppfattas som ett olönsamt marknadsområde. Annars investerar spelbolagen i andra länder, vilket innebär att Finland blir utan dessa möjliga intäkter medan spelproblemen och därmed också kostnaderna kvarstår i Finland.

Spelproblem kommer alltid att vara ihopkopplade med spelmarknaden men ett noga genomtänkt och genomfört licenssystem skulle med stor sannolikhet vara det bästa sättet att organisera spelmarknaden i Finland. Dessutom är inte marknadslösningen avgörande i att motverka och minska spelproblem utan de konkreta åtgärderna som regeringen fastställer och genomför är av betydelse. Dessutom indikerar resultaten av denna pro gradu-avhandling att ett licensbaserat system ger staten möjligheten att kunna ta del av intäkterna som annars skulle ha gått förlorade.

1.1. Syfte

Syftet med studien är att undersöka och analysera den finska spelmarknaden ur en övergripande kontext och lyfta fram för- respektive nackdelarna angående Finlands spelsystem. I avhandlingen undersöks utmaningarna och möjligheterna i Finlands sätt att organisera spelmarknaden. Därtill undersöks hur och varför spelmarknaden är behov av reglering. Utöver detta granskas spelmarknader i andra nordiska länder samt deras reformer och effekter. Speciell vikt kommer att läggas på Sverige på grund av deras övergång till ett licensbaserat system. Även Norges spelpolitik kommer att analyseras och sedan görs en jämförelse mellan länderna, vilket erbjuder möjligheten att jämföra spelpolitiken mellan tre grannländer. Denna jämförelse skulle kunna utnyttjas i framtidens spelpolitik i Finland genom att exempelvis undvika misstagen i Sveriges spelpolitik och utnyttja lärdomarna från Norges spelpolitik.

1.2. Metod och forskningsfrågor

Studien går ut på att analysera och undersöka den finska spelmarknaden genom att relatera forskningsfrågorna nedan till tidigare forskning och teorier. Detta utförs

genom att granska vetenskapliga artiklar, spelbolagens rapporter samt myndigheternas utlåtanden och rapporter. Tyngdpunkten i avhandlingen ligger på att undersöka och analysera vilken typ av marknadslösning är mest effektiv, ifall en sådan finns, och utifrån detta argumentera ifall Finland borde omreglera spelmarknaden och i så fall på vilket sätt, det vill säga ifall det finns alternativa lösningar för att organisera spelmarknaden. På grund av coronapandemin kommer 2019 års siffror att mest användas då pandemin haft en stor påverkan på Veikkaus åren 2020 och 2021. Studien består av fyra forskningsfrågor vilka är:

1. *Varför och hur regleras spelmarknaden universellt och i Finland.*
2. *Hurdana problem och möjligheter Finlands system ger upphov till.*
3. *Hur Sverige och Norge har hanterat sin spelpolitik och hur reformerna har påverkat utvecklingen på spelmarknaden i respektive land.*
4. *Möjliga policyförslag för Finlands spelmarknad.*

Dessa forskningsfrågor är relevanta och viktiga att studera för att kritiskt kunna utvärdera Finlands spelpolitik. Även möjligheterna med monopolet är välkomna för diskussion då största delen av tidigare studier undersöker och argumenterar mestadels problemen i Finlands spelpolitik. I och med att utländska spelbolag redan är verksamma på den finska marknaden, på den digitala, och har erövrat och fortfarande erövrar marknadsandelar, är det betydelsefullt att granska situationen i Finland. Veikkaus uppgift är att generera intäkter till det ”gemensamma goda” men samtidigt motverka skadeverkningarna av spelande. Uppenbarligen verkar detta vara ett svårt eller till och med ett omöjligt uppdrag att sköta dessa motstridande uppgifter parallellt. Även öronmärkningen av vinsterna är problematiskt och kräver därför uppmärksamhet och forskning. Frågan ifall Finland borde omreglera spelmarknaden är flerdimensionell och komplex. Det är just komplexiteten och flerdimensionaliteten kring spelpolitiken som gör granskandet intressant och för att kunna svara på den frågan måste aspekter som till exempel intäktsflödet, omfattningen av statens inbladning på spelmarknaden och konkurrenspolitiken tas i beaktande. Är det överhuvudtaget möjligt eller för resurskrävande att förhindra (globalt) spelande?

1.3. Disposition

Arbetets struktur är uppbyggt i 10 kapitel. I kapitel två presenteras bakgrunden till ämnet, det vill säga finska spelpolitikens historia. I kapitel tre går igenom det teoretiska ramverket som följs av varför spelmarknaden är i behov av regleringar och modeller för regleringar i kapitel fyra. I kapitel fem presenteras överblicken på spelmarknaden i Finland, regleringen i Finland samt kritik mot Finlands sätt att organisera spelmarknaden. Kapitel sex introducerar spelmarknaden i Sverige och Norge. Kapitlen därpå undersöker exempelvis möjligheterna och hot i Finlands spelsystem, alternativa lösningar och till slut en avslutande diskussion.

2. Bakgrund – Finska spelpolitikens historia

För att kunna förstå den finska spelmarknaden och framförallt orsakerna till monopolets grundade samt Veikkaus nuvarande position, är det väsentligt att presentera finska spelmarknadens historia och ursprung. Den finska spelmarknadens utveckling har baserats på intryck av andra länder, speciellt Sverige, och Finland har noga följt efter hur Sverige hanterat sin spelpolitik och hurdana åtgärder vidtagits i grannlandet. I detta avsnitt presenteras den finska spelmarknadens historia ända från sena 1800-talet till nutiden för att åskådliggöra historiens påverkan.

Arrangeringen av lotterier, försäljningen av utländska lotterier och utövningen av hasardspel var förbjudet i slutet av 1800-talet enligt dåtida lotterilagen. Lotterier var den första formen av penningspel som befriades från förbudet på 1920-talet. Myllymaa och Matilainen (2016) påstår att finländarna deltog i utländska och särskilt i svenska lotterier och därför ville staten kanalisera dessa pengar till finska staten och inhemsk kultur i stället. År 1926 fick nationaloperan och nationalteatern tillståndet för att arrangera lotterier. Enligt samma princip befriades travsporten från förbudet och den första travsportsföreningen Finska Ravirengas grundades år 1919 i syfte att främja behandlingen och uppfostringen av hästar. Senare ändrades namnet på föreningen till Fintoto. De som motsatte sig för förnyelsen av systemet ansåg att fattigare människor var mera känsliga för att råka ut för att spela penningspel och spelproblem.

På 1920-talet ägdes värdeautomaterna av affärsman och var placerade till exempel i restauranger och caféer. På 1930-talet fastställdes en förordning om att enbart

välgörenhetsorganisationer som hade samhällliga funktioner fick tillståndet att erbjuda värdeautomater och detta ledde till att penningautomatföreningen RAY grundades år 1938 (RAY, 2016). Avsikten var att göra av med privata inhemska och utländska bolag och således kanalisera vinsterna till det ”gemensamma goda” (Kortelainen, 1988).

Sveriges Tipstjänst hade en betydelsefull roll i att ett statligt spelbolag grundades i Finland. Oy Tippaustoimisto Ab grundades år 1940 av olika idrottsföreningar i syfte att finansiera finländsk idrott. Staten förblev majoritetsägare i bolaget. Orsaken varför Oy Tippaustoimisto Ab grundades, precis som i Sverige, var att staten ville minska penningflödet utomlands och ville utöka sin marknadsandel (Myllymaa & Matilainen, 2016).

Dessutom hade Sovjetunionens kollaps och depressionen på 90-talet en inverkan på den finska spelmarknaden. Till följd av den minskade handeln, ökade budgetunderskottet och internetets ökande användning var staten tvungen att hitta mera och nya inkomstkällor samt behålla spelare på den finska marknaden. Detta ledde till att sportvadhållning fick fotfäste i Finland på 90-talet. Intressant med detta är att Veikkaus, alltså utföraren av dessa spel, motsatte sig expansionen av spelutbudet men var tvungen att acceptera det på grund av statens, alltså ägarens krav. Sammanfattningsvis kan konstateras att protektionism har haft inflytande på den finska spelpolitiken under åren (Myllymaa & Matilainen, 2016).

År 2017 fusionerades penningautomatföreningen, Fintoto och Veikkaus till ett bolag, Veikkaus Ab. Orsakerna till fusionen ansågs vara de tidigare tre monopolbolagens konkurrens med varandra, vilket i sin tur ledde till en alltför överflödigt marknadsföring som i sin tur skulle kunna leda till ökade spelproblem. Detta ansågs strida emot EU-lagstiftning och lotterilagen. En annan orsak var att ett enda bolag skulle ha bättre förutsättningar i att förebygga och minska spelproblem. Den tredje orsaken var ekonomisk, det vill säga ett bolag ansågs bättre kunna möta den ökade konkurrensen av utländska spelbolag på den digitala marknaden (Raijas & Pirilä, 2019).

3. Teori

I detta avsnitt presenteras olika teorier som ligger till grund för studien. I avsnittet presenteras teorin om *monopol*, *externa effekter* och *optimeringsmodellen*. Teorin om monopol och externa effekter är mer generella och välkända teorier inom nationalekonomin medan optimeringsmodellen är specifikt anpassad till att klargöra spelmarknaden samt dess karaktärsdrag.

3.1. Monopol

Monopol är en marknadsform med endast en producent eller en sammanslutning av producenter och flera konsumenter på marknaden. Producenten eller sammanslutningen av producenter har full kontroll över marknaden och kan därmed sätta priset och bestämma kvantiteten på en icke-optimal nivå och orsakar således välfärdsförluster.

Till skillnad från monopol, kännetecknas perfekt konkurrens av:

1. *flera producenter som inte ensamma kan påverka priserna på marknaden, det vill säga båda är pristagare*
2. *produkterna är homogena*
3. *perfekt information råder på marknaden, det vill säga alla aktörer har fullständig information exempelvis om priser, kvalitet, teknologi och produktionsfaktorer*
4. *inga transaktionskostnader, det vill säga kostnader som är förknippade med att genomföra en transaktion*
5. *inga utträdes- eller inträdeshinder*. Dock kan konstateras att villkoren för perfekt konkurrens är så pass begränsade att dessa aldrig förverkligas fullständigt.

För att åskådliggöra skillnaden mellan en monopolmarknad och en marknad med perfekt konkurrens är en jämförelse mellan dessa relevant att göra. Figur 1 nedan avspeglar priset, kvantiteten, överskotten och dödsviktförluster på en monopolmarknad och en marknad med perfekt konkurrens. Vid perfekt konkurrens sätts priset där utbudet är lika med efterfrågan, alltså punkt P_C vilket indikerar jämvikt på marknaden. Då blir konsumentöverskottet $P_C AB$, producentöverskottet $P_C CB$ och

konsumentöverskottet flyttas till producenten. Denna monopolvinst är alltså bara en transferering från konsumenterna till producenten, vilket betyder en ineffektiv allokering av resurser (Schumpeter, 1976).

Även statisk ineffektivitet är en konsekvens av monopol. Då inga konkurrerande företag existerar på en monopolmarknad finns få incitament för monopolbolaget att förnya eller förbättra verksamheten eftersom inget eller litet hot om minskande marknadsandelar förekommer. Slutligen framhäver Schumpeter (1976) att monopol leder till ineffektivitet på grund av brist på kreativ förstörelse. Kreativ förstörelse inom nationalekonomin innebär att ineffektiva företag och teknologier försvinner och nya dyker upp på en marknad med perfekt konkurrens eftersom konkurrensen anses leda till produktiva tillvägagångsätt som i sin tur har en minskande effekt på produktionskostnaderna. Angående spelmarknaden kan exempelvis nämnas en aggressiv marknadsföring och lobbying som kan orsaka ineffektivitet (se mera om ineffektivitet på spelmarknaden i kapitel 5.3). Följaktligen utnyttjas företagets resurser inte på ett optimalt sätt utan används till exempel till att förstärka eller bibehålla monopolställningen.

3.2. Externa effekter

Figur 1 visar att enligt teorin är en marknad med perfekt konkurrens gynnsammare i förhållande till monopol. Anledningar till regleringar på en marknad är exempelvis externa effekter. Externa effekter är ekonomiska transaktioner som påverkar nyttan för en tredje aktör. Dessa effekter kan antingen vara positiva (ex. utbildning) eller negativa (ex. luftförorening). Till följd av negativa externa effekter uppnås inte jämvikt på marknaden eftersom marknadspriset inte avspeglar alla produktionskostnaderna och således underskattas de totala samhällsekonomiska kostnaderna. Exempel på åtgärder som tar hänsyn till negativa externa effekter, eller minskar dessa, är bland annat införandet av skatter, begränsningar i utbudet av produkter på marknaden och begränsningar i marknadsföring (Nicholson & Snyder, 2008).

Vissa marknader som till exempel hälsovårds- och spelmarknaden begränsar antalet aktörer genom att begära koncession för att kunna bedriva affärsverksamhet. Däremot om produktionen av en vara eller tjänst leder till positiva externa effekter är dessa oftast statligt subventionerade, som till exempel utbildning. Angående spelmarknaden kan exempelvis skadorna som problemspelet ger upphov till uppfattas som

negativa externa effekter. Dessa kan till exempel vara spelproblem, arbetslöshet, olika typer av brott, skilsmässa och självmord. Även närstående personer kan exempelvis uppleva stress eller lida av depression på grund av en närståendes spelproblem. Dock är det svårt att mäta sådana skador monetärt. Däremot går synliga kostnader exempelvis då individen söker vård, att mäta (Latvala et al., 2020). I kapitel 4 undersöks djupare varför spelmarknaden i överlag är behov av regleringar och på vilket sätt spelmarknaden är reglerad i Finland.

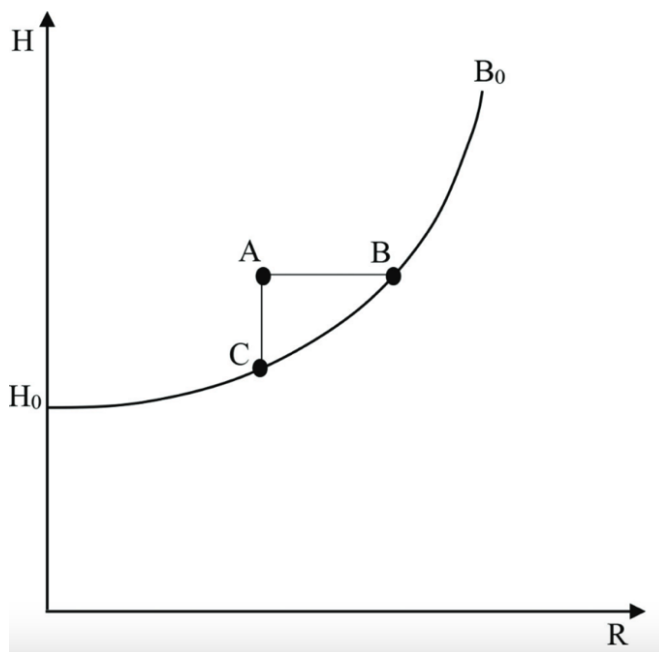
3.3. Optimeringsmodell

För att kunna maximera välfärden utifrån nationalekonomisk synvinkel måste skador och nyttor som spel om pengar ger upphov till övervägas. Lipnowski och McWhirter (2018) presenterar en *optimeringsmodell* som åskådliggör olika kombinationer av spelproblem (H) och spelbidrag (R) som kan uppnås med hjälp av att styra ett statligt spelmonopol med olika åtgärder. Detta illustreras i figur 2. Lipnowski och McWhirter (2018) definierar spelbidrag som spelarnas insatser subtraherat med betalda vinster och övriga kostnader. Skador definieras som sociala skador orsakade av spelande. Exempel på sociala skador kan till exempel vara ökande kriminalitet och stress hos spelaren. Även ett ökat stress och depression hos spelarens närstående är exempel på sociala skador. Dessutom kan en ökning i familjevåld och till och med en ökning i antalet självmord uppfattas som sociala skador förorsakade av spelande. Åtgärderna kan exempelvis vara att minska utbudet på spel, efterfrågan på spel eller minska spelproblemen genom till exempel att begränsa spelmöjligheterna eller minska incitamenten att spela. Antagandet i modellen är att nyttorna enbart betraktas som spelbidrag och inte tar hänsyn till exempelvis underhållsvärdet som spel om pengar genererar (Lipnowski & McWhirter, 2018). I följande avsnitt tas upp fem aspekter som kan förknippas med optimeringsmodellen.

Kombinationer av spelproblem och spelbidrag som ligger på linjen B_0 i figur 2 är effektiva kombinationer och således utgör en effektiv gränslinje medan punkter utanför linjen är ineffektiva kombinationer. Den effektiva gränslinjen består av kombinationer som inte kan bytas ut till andra kombinationer genom att minska på spelproblem utan att minska på spelbidrag eller omvänt, öka spelbidrag utan att öka spelproblem. Varian (2014) kallar detta för pareto-optimalitet, det vill säga de tillgängliga resurserna kan inte omfördelas så att någon annan får det bättre utan att

någon annan får det sämre. I detta fall angående minimeringen av spelproblem och maximeringen av spelbidrag.

Den effektiva linjen karakteriseras av två egenskaper. För det första är den uppåtlutande och för det andra blir linjen brantare längs x-axeln. Den förra innebär att minskandet av spelproblem förutsätter minskande vinster och den senare betyder att då spelproblemen och spelbidragen är på en hög nivå har en marginell minskning av spelbidraget en stor påverkan på spelproblem. Dock kan minskandet av spelbidraget också bedömas som problematiskt ifall åtgärderna endast riktas mot mindre beroendeframkallande spelande och har då ingen eller liten effekt på spelande som förorsakar problem, det vill säga högfrekvensspelare (Lipnowski & McWhirter, 2018). Utifrån detta kan konstateras att det är viktigt att hitta och analysera effektiva metoder för att minska spelproblem i samhället.

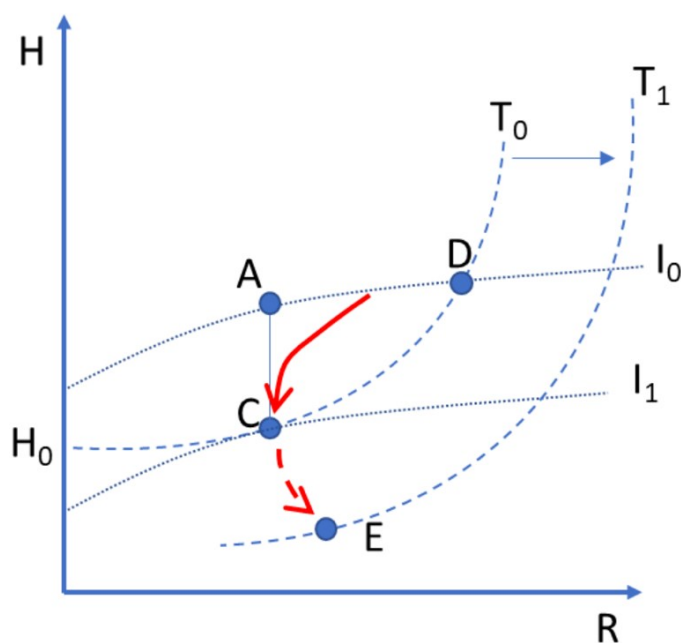


Figur 2. Olika kombinationer av spelproblem (H) och spelbidrag (R) (Lipnowski & McWhirter, 2018).

Punkterna B och C i figur 2 är exempel på effektiva kombinationer av H och R och indikerar att verksamheten är effektiv medan punkt A indikerar en ineffektiv verksamhet. Från punkt A kan flyttas till punkt B, vilket innebär att spelbidraget ökar och spelproblem hålls oförändrade, eller till punkt C, vilket betyder att spelproblem minskar och spelbidraget hålls oförändrad. Utifrån detta kan fastställas att alla

kombinationer som finns inom punkterna A-B-C är bättre än punkt A eftersom skadan (spelproblem) är mindre och nyttan (spelbidraget) större jämfört med den ursprungliga punkten A. Förflyttningen innebär att välfärden i samhället har ökat (Lipnowski & McWhirter, 2018).

Det tredje perspektivet som modellen bevisar är att spelproblem kan inte helt och hållet undvikas, inte ens genom att förbjuda spelande. Även vid förbud förekommer spelproblem orsakade av illegal verksamhet samtidigt som inga intäkter genereras till staten. H_0 i figur 2 och 3 indikerar en situation med spelförbud (Lipnowski & McWhirter, 2018).



Figur 3. Valet av optimala nivåer av spelproblem (H) och spelbidrag (R) (Maliranta, 2021).

För att maximera samhällets välfärd bör ett samhälleligt val, det vill säga hur mycket samhället är villigt att avstå från något på bekostnad av den andra, göras och en tillgänglig punkt som ligger på den effektiva gränslinjen, väljas. Via värderingen av kombinationer av spelbidrag och spelproblem skapas en social indifferenskurva. Linjen I_0 i figur 3 synliggör detta. Sociala indifferenskurvan består av punkter som samhället prefererar exakt likvärdiga. Kurvan är uppåtlutande men avtagande, vilket innebär att ju högre nivå på spelproblem desto mera borde spelbidraget öka för att en

ökning i spelproblem vore tillåten. På basis av detta kan konstateras att en lägre indifferenskurva indikerar en större välfärd och optimeringsproblemet ligger just i att hitta den lägsta indifferenskurvan. Optimeringen sker genom att hitta möjliga kombinationer av spelproblem och spelbidrag från den effektiva gränslinjen i den lägsta punkten där indifferenskurvan och den effektiva gränslinjen skär varandra, vilket är punkt C i figur 3.

Ibrukttagandet av nya åtgärder möjliggör gynnsammare kombinationer av spelproblem och spelbidrag som inte tidigare varit möjliga. Till följd av detta skiftar den effektiva gränslinjen åt höger, det vill säga till T_1 . Punkt E är i detta fall den bästa kombinationen av spelproblem och spelbidrag jämfört med de resterande punkterna. Dock får de nya åtgärderna effekt först på en längre sikt och den kombinationen kan inte väljas direkt. Exempel på sådana åtgärder skulle kunna till exempel vara förändringar i lagstiftning eller utbildning och upplysning för unga (Lipnowski & McWhirter, 2018).

4. Reglering på spelmarknaden

4.1. Varför har spelmarknaden behov av reglering?

I detta avsnitt redogörs för varför och hur marknader, inklusive spelmarknaden, är reglerade samt vilka verktyg som finns. Därefter presenteras hur den finska spelmarknaden är reglerad, det vill säga vilka verktyg som används för att reglera spelmarknaden och vilka aktörer som är inblandade samt deras uppgifter. I kapitlet därpå undersöks spelmarknaden i Finland, Sverige och Norge.

Maliranta (2020) beskriver att fungerande marknader betraktas som en central faktor för ekonomisk tillväxt och konsumenternas välfärd. På fungerande marknader är konkurrensen mellan företag rättvis, företag investerar för att nå konkurrensfördelar och erbjuder konsumenterna varor och tjänster som ger mervärde. På så sätt genereras konsumentöverskott för konsumenterna. Företagen skapar arbetsplatser, vilket i sin tur innebär intäkter för anställda och ägare samt skatteintäkter till staten. Dock fungerar inte fria marknader alltid på bästa möjliga sätt. Varorna eller tjänsterna som företagen producerar kan utöver nyttorna orsaka skador och kostnader för individerna och samhället. På grund av externa effekter fungerar inte fria marknader optimalt utifrån konsumentens välfärd. Därför krävs statens ingripande och reglering på marknaden.

Som tidigare nämnts avviker spelmarknaden från andra marknader. Konsumtionen av penningspel baseras på hoppet att snabbt och enkelt vinna pengar men spela om pengar kan även orsaka beroende. Även spelarens närstående kan påverkas på olika sätt. Dessutom reglerar staten spelmarknaden för att säkerställa sina egna intressen, bland annat för att upprätthålla ordningen samt tillförsäkra intäktsflöden. Att höja skatter uppfattas vanligtvis som ofördelaktigt i ett demokratiskt samhälle och därför påstår Nikkinen (2014) att skatt på spel utgör och uppfattas som en fördelaktig skatteälla hos allmänheten. Kriminalitet är också ofta ihopkopplat med spelindustrin. Det finns ett samband och möjligen ett kausalt samband mellan spelproblem och kriminalitet. Dock kan också andra faktorer utsätta individer för spelproblem och kriminalitet som till exempel psykologiska faktorer. Dessa kan till exempel vara antisociala personlighetsstörningar (Mishra et al. 2011), impulsivitet (Ellis et al. 2018) och sämre socioekonomisk position i samhället (Lind et al. 2021) som driver på spelproblem och kriminalitet. Flera studier, exempelvis Binde et al. (2021), bevisar att individer med spelproblem begår flera brott i förhållande till övriga befolkningen. Bland annat Lind och Kääräinen (2018) hävdar att typiskt sett har 20 till 60 procent av dem som sökt hjälp för sina spelproblem begått brott i finansieringssyfte. Den tredje viktiga slutsatsen som forskarna kommit till inom spel- och beteendeforskningen är att individer med spelproblem är överrepresenterade i vissa typer av brott, till exempel i bedrägerier och förskingringar (Binde et al. 2021).

Vissa typer av penningspel är mera beroendeframkallande än andra. En enhetlig konsensus inom spelforskning är att fysiska och digitala värdeautomater (eng. slots) är de mest beroendeframkallande spelformerna bland annat på grund av deras ljud- och färg effekter, snabba tempo och förluster som meddelas som vinster. Vissa studier, som till exempel av antropologen Dow-Schüll (2013), förklarar att värdeautomaterna är till och med konstruerade på ett sådant sätt att de skapar beroende hos spelaren. Exempelvis det snabba tempot och förändringarna i tempot ökar utsöndringen av dopamin i centrala nervsystemet. Binde (2011) redovisar i en studie som undersöker problemspelande och olika spelformer i Europa att framförallt digitalt spelande, elektroniska värdeautomater och kasinospelande är mera associerade med spelproblem jämfört med den lägsta beroendeframkallande formen, lotterier, som följs av spelformerna sportsvadhållning, vadhållning på hästar samt bingo. Även Silvennoinnen et al., (2019) fick liknande resultat i Finland. Psykiatrer och

beteendeforskarna Breen och Zimmerman (2002) estimerar i sin studie att personer som spelar på värdeautomater (slots) blir i genomsnitt 3-4 gånger snabbare beroende jämfört med sportsvadhållning.

Däremot hävdar Paldam (2008) att spela om pengar har generellt uppfattats som moraliskt fel och därför bör regleras strängt. Den moraliska aspekten baseras ofta på religiösa och kulturella uppfattningar. Ett annat vanligt argument, speciellt hos allmänheten, för att spelmarknaden är i behov av regleringar är att regleringar funnits länge och detta faktum har skapat förmånstagare och därigenom starka beroendeförhållanden mellan olika parter i systemet (Paldam, 2008).

Sammanfattningsvis kan konstateras att regleringens grundläggande orsaker är att förhindra och förebygga negativa externaliteter, till exempel beroende och kriminalitet som spelandet kan ge upphov till. Även penningflödet till staten kan betraktas en anledning till att spelmarknaden är reglerad överallt i världen. Spelmarknaden regleras också för att kunna kontrollera rapportering om verksamheten, uppföljning av penningspelen och rättvisa i förhållande till penningspelen.

4.2. Modeller för reglering

Kingma (2008) har upprättat tre modeller för hur spelmarknaden har reglerats och är reglerade. De tre modellerna är *förbudsmodell*, *alibimodell* och *riskmodell*. Olika länders spelpolitik och inställningar till den kan förklaras med hjälp av dessa modeller. Förbudsmodellen anses sträcka sig till 1950-talet och den moraliska uppfattningen om spelandet bedömdes då som synd. Lagstiftningen baserades på uppfattningen om att spela om pengar anses vara skadligt för ordningen i samhället. I fall penningspel ordnas ska vinsterna enbart tillfalla staten och inte privata bolag. I denna modell är polisen den övervakande institutionen. Staten var alltså rädd för penningspelens exploatering. Dessutom spelade nationalismen en stor roll i förbudsmodellen.

I alibimodellen (1950-1980) ändrades den moraliska uppfattningen om att spelandet är en synd till att vara en last. Penningspel i alibimodellen kan legaliseras för att kunna motarbeta den illegala spelmarknaden. Vinstfördelningen i alibimodellen baseras på att gå till det ”gemensamma goda”, bland annat till sport, kultur och välfärd, och inte till privata bolag och kapitalinvestorer. Marknadsformen i alibimodellen är ett

monopol eller oligopol. Den centrala oron i denna modell är kriminalitet, till skillnad från förbudsmodellen där staten kämpade för att begränsa och förbjuda spelandet. Eftersom staten har en central roll i verkställandet av penningspel via regleringar, och juridiska normer och sociala värderingar styr beslutsfattandet, kan staten i alibimodellen uppfattas som en välfärdsstat (Kingma, 2008).

Riskmodellen karaktäriseras av att det finns en politisk konsensus om att penningspel är kommersiell underhållning, att samhället är medveten om spelindustrins ekonomiska betydelse och att spelmarknaden regleras främst för att kunna minska riskerna för beroende och kriminalitet. I denna modell betonas externa effekter av spelande, det vill säga spelproblem och kriminalitet. Marknadsformen i modellen är mera av en fri marknad, det vill säga privata aktörer och vinster är tillåtna. Beslutsfattandet och kontrollerandet baseras på forskning och olika myndigheter. Samhällsformen kan ses som ett risksamhälle (Kingma, 2008). I tabell 1 presenteras de olika modellerna.

	Förbudsmodell	Alibmodell	Riskmodell
Tidsperiod	Fram till 1950-talet	1950-1980	1990 framåt
Moraliska uppfattningen av spelande	Spelandet är en synd	Spelandet är en last	Spelandet är underhållning
Politisk strategi	konflikt	kompromiss	konsensus
Lagstiftningens grund	Spela om pengar uppfattas som skadligt för ordningen i samhället	Spela om pengar ses som en social aktivitet. Genom legaliseringen av spelmarknaden kan illegala marknader motarbetas	Spelindustrin är ekonomiskt sätt viktig
Vinsternas användningsmål	Ifall några, enbart till staten	Till det ”gemensamma goda”	Privata bolag
Största oro	Bekämpning mot implementering av spelande	Kriminell inblandning	Externa effekter som t.ex. problemspelande
Verkställaren	Olagliga aktörer	Monopol	Privata bolag
Övervakande institutionen	Polis	Juridiska normer och sociala värderingar	Forskning och hälsovård
Idealstat	Nationalstat	Välfärdsstat	Riskstat

Tabell 1. Regleringsmodeller (Kingma, 2008)

Littler och Järvinen-Tassopoulos (2018) listar i sin artikel orsaker till att staten reglerar spelmarknaden, och utvärderar i sin artikel enligt vilken modell bland annat Finland kan grupperas. Enligt författarna är centrala syften med regleringar hellre att förebygga kriminalitet, kämpa mot penningtvätt samt generera intäkter för det ”gemensamma goda” än att skydda konsumenter från spelberoende. Skribenterna framhäver att det på spelmarknaden pågår en övergång från en monopolmarknad till en friare licensbaserad marknad, det vill säga från ett regelstyrt regleringsätt till ett riskbaserat regleringsätt där individerna i samhället bär en stor del av ansvaret och där valfrihet är en central aspekt.

Författarna hävdar att Finland tillämpar alibimodellen i sättet att reglera spelmarknaden. Littler och Järvinen-Tassopoulos (2018) hävdar att Finland är ett exempel på en socialdemokratisk stat där demokratin förverkligas bra och konsumenterna skyddas genom olika regleringar och lagar. Bland annat olika hälso-

och socialorganisationer, kultur och konst, sport och andra förmånstagare finansieras genom spelmarknadens vinster, det vill säga vinster anses gå till det ”gemensamma goda”. Dock skulle dessa organisationer också kunna finansieras på andra sätt, som till exempel genom skatter och donationer. Därutöver analyserar Littler och Järvinen-Tassopoulos att problemspelande är ett socialt problem och därför har regeringarna, bland annat Vanhanens regering 2007, startat olika program för att kämpa mot till exempel spelproblem och för att upprätthålla statsmonopolet. Slutligen kan påpekas att alla särdrag från tabell 1 inte stämmer in på Finland, som till exempel att spela om pengar ses som en last i samhället då till exempel sloganen ”Finländarna vinner alltid” har starkt fastnat i det finska samhället och spelkulturen. Bland annat Danske Banks undersökning om finländarnas inställningar till sparande och investering visade att spela lotto är det mest acceptabla sättet att bli rikare (Danske Bank, 2020). Argumenten ovan är exempel på varför författarna klassar Finland enligt alibimodellen.

4.3. EU:s riktlinjer och inhemsk reglering

Enligt Europeiska unionens inre marknadsprogram har spelbolagen som är placerade i ett EU-land rätten att sälja och marknadsföra sina tjänster inom hela unionen, eftersom fria rörligheten av varor och tjänster samt etableringsfriheten innefattar även penningspel. Europeiska unionen klassar penningspel som tjänster. Ett statligt spelmonopol inskränker Europeiska unionens paragraf 49 om etableringsfriheten och paragraf 56 om friheten att tillhandahålla tjänster. Å andra sidan kan begränsade politik vara tillåtet enligt paragraf 52 ifall den syftar till att förbättra den allmänna ordningen, säkerheten, folkhälsan eller ifall monopolet kan motiveras genom tvingande skäl av allmänintresset (Hojnik, 2018). Tvingande orsaker kan exempelvis vara att skydda arbetskraften, förhindra illojal konkurrens, säkra skattekontroll, förebygga och minska spelproblem eller förhindra minderårigas spelande.

Medlemsländer har rätten att själv avgöra på vilket sätt spelmarknaden organiseras, genom monopol, licensbaserat system eller en blandning av dessa. Oavsett vilken modell som tillämpas bör landet på ett effektivt, systematiskt och konsekvent sätt kunna minska penningtvätt, finansiering av terrorism och spelproblem. Vidare får inte monopolbolaget expanderas mera än nödvändigt. Slutligen kan nämnas att endast förebyggandet av sociala, hälsomässiga och ekonomiska skador är sannolika skäl för

att kunna bedriva ett statligt spelmonopol inom Europeiska unionen och inte till exempel allmännyttig avkastning som enbart kan vara en bieffekt till följd av monopolet (Raijas & Pirilä, 2019). Trots allt anser medborgarna och spelarna avkastningen som berättigade orsaker till monopolet enligt Marionneau och Lähteenmaa (2020).

De vanligaste sätten att reglera den inhemska spelmarknaden är att begränsa utbudet, det vill säga begränsa antalet aktörer och antalet spel på marknaden. Andra sätt är att bestämma om olika spelformernas spelregler, vilket innebär exempelvis att införa maximiinsättningar och vinster, införa åldersgränser och bestämma särskilda platser för spelande. År 2010 fick alla penningspel i Finland 18 års åldersgräns. Även spelandet på kredit är förbjudet. Därutöver finns obligatoriska gränser för maximi dags- och månadsförluster (500 / 2000 €) och möjlighet för att sätta en total spelspärr. Andra åtgärder som Veikkaus gjort är att införa påminnelsefunktion för speltiden, snabbstoppsfunktion samt gränser för transfereringar. Obligatorisk identifiering för spelande träder i kraft 2022 men Veikkaus tog den i bruk redan 2021. Antalet kasinon har begränsats till två, Helsingfors och Tammerfors, och antalet särskilda spelplatser (Pelaamo) är begränsade till 120 och dessa spelplatser får högst ha totalt 3900 värdeautomater. Högst 18 600 värdeautomater får vara placerade utanför spelplatserna, till exempel i mataffärer, kiosker och på bensinstationer. År 2020 minskade Veikkaus antalet värdeautomater till 10 000.

År 2018 undersökte Selin et al. värdeautomaternas placering i olika postnummerområden och kom fram till att flera värdeautomater finns i sämre socioekonomiska områden, det vill säga i områden med högre arbetslöshet och lägre utbildnings- och inkomstnivå, i förhållande till områden med lägre arbetslöshet och högre utbildnings- och inkomstnivå. Trots att Veikkaus minskat antalet värdeautomater har placeringsprofilen inte förändrats. Problematiskt med minskningen av värdeautomaterna är att enbart antalet värdeautomater har minskats och inte antalet spelplatser. Veikkaus har alltså fokuserat på att minska automater på platser där det redan från början finns många automater, vilket inte har någon påverkan på värdeautomaternas och spelandets tillgänglighet (Toikka, 2021). Dessutom är dags- och månadsgränserna stora med tanke på finländarnas medelinkomster och speciellt för låginkomsttagarna som genererar största delen av spelbidraget.

4.4. Reglering på den digitala marknaden

Till följd av den ökande digitaliseringen har stater varit tvungna att utvärdera och ta i bruk olika regleringsverktyg på den digitala marknaden. Verktygen är i princip två, blockering av webbsidorna och betalningsblockering. Med blockering av webbsidorna kan konsumenternas tillgång till olagliga spelbolagens webbsidor förhindras genom ett IP-förbud (internet protocol). Andra former av blockeringar är DNS-förbud (domain name system) och URL-förbud (uniform resource locator). Den första bygger på webbsidors namn och omvandlar dem till IP-adresser. Den senare innebär att konsumenternas tillgång till en specifik URL-adress förhindras. Alla dessa har samma ändamål, att förhindra tillgången till webbsidor, men teknologin, kostnaden och exaktheten avviker från varandra. Den digitala marknaden kan även regleras genom betalningsblockering, det vill säga genom att banker eller andra betalningstjänster blockerar transfereringarna till eller från olagliga spelsidor (Raijas & Pirilä, 2019).

18 EU-länder använder sig av någon form av blockering av webbsidor och sju tillämpar betalningsblockering. Betalningsblockeringar planeras att tas i bruk i Finland år 2023. Generellt har blockeringsåtgärderna kritiserats för att de kan kringgås till exempel genom nya domäner eller genom att omdirigera nätverkstrafik. Även kryptovalutor och digitala plånböcker minskar blockeringarnas trovärdighet. Därutöver är blockeringarna politiskt kontroversiella då alla spelare, till exempel professionella pokerspelare, förhindras att utöva sitt yrke. Å andra sidan kräver blockeringarna kunskap och tid av konsumenterna för att de ska kunna kringgå eller för att hitta nya sidor. Blockeringarna anses ha mera av en avskräckande effekt på konsumenterna. För tillfället finns ytterst få studier om hur effektiva och kostnadseffektiva de olika blockeringarna är (Raijas & Pirilä, 2019).

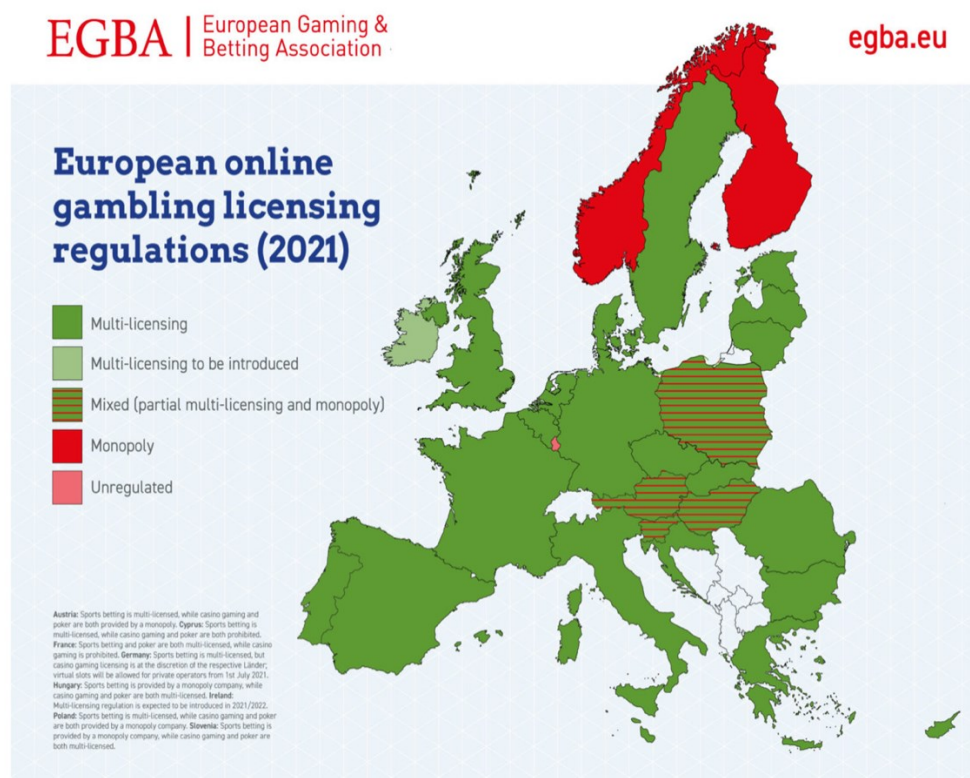
5. Finlands spelmarknad och utmaningar i Finlands spelpolitik

I detta kapitel granskas den finska spelmarknaden som till exempel olika ekonomiska nyckeltal, både bolags- och marknadsmässigt, och spelandets omfattning. Därtill presenteras de olika aktörerna inom Finlands system samt deras ansvarsområden. Till slut riktas kritik både mot systemet och mot vinstfördelningen.

I Europa har enbart Finland och Norge bibehållit statsmonopolet på spelmarknaden. Största delen av länderna har gått över till ett licensbaserat system eller till en hybridmall där vissa spelformer står under statens monopol. Figur 4 illustrerar

marknadsformerna i Europa. Som tidigare nämnts, har Veikkaus ensamrätten i att verkställa och marknadsföra penningsspel i Finland. Syftet med monopolet är att begränsa konkurrensen på spelmarknaden och därmed även det totala spelutbudet på marknaden. Detta i sin tur grundas på att minska och förebygga spelproblem, penningtvätt, bedrägerier och skattefusk.

Enligt EU-domstolen kan monopolet vara ett effektivt verktyg för att kunna kontrollera riskerna med spelande. Enbart förebyggandet och minskandet av sociala, ekonomiska och hälsomässiga skador ger rättigheten till monopolets existens. Därutöver förutsätter EU-domstolen en konsekvent, systematisk och effektiv myndighetskontroll av monopolställningens förverkligande och rättfärdigande. Sålunda kan inte allmännyttiga vinster som genereras till följd av monopolet vara rättfärdigande för ensamrätten utan är bara och snarare en positiv konsekvens (Hojnik, 2018; Rajjas & Pirilä, 2019).



Figur 4. Marknadsformer i Europa år 2021 (European Gaming and betting authority, 2021).

5.1. Ekonomiska läge

Spelbidrag (eng. gross gambling revenue) är ett allmänt mått inom spelindustrin som används för att indikera storleken av konsumtionen av penningspel och redovisas i spelbolagens resultaträkningar medan omsättning används sällan i dessa rapporter. Spelbidraget kan tolkas som hur mycket spelarna förlorar respektive hur mycket spelbolagen vinner av spelarna. År 2020 var Veikkaus spelbidrag 1,2 miljarder euro (1,7 miljarder euro 2019) och årets resultat 680 miljoner euro (1 miljard euro 2019). Till följd av coronapandemin har spelbidraget minskat med 30 procent mellan åren 2020 och 2019 eftersom Veikkaus stängde värdeautomater och spelplatser för att minska smittspridningen. Årets resultat innebär vad som förblir kvar av spelbidraget efter lotteriskatten och andra kostnader. Denna summa fördelas sedan till de olika förmånstagarministerierna, vilka är jord- och skogsbruksministeriet, utbildnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet. Lotteriskatten år 2020 uppgick till 151 miljoner euro (203 miljoner euro 2019). Utöver detta betalade Veikkaus till exempel försäljningsprovisioner och placeringsavgifter 110 miljoner euro år 2020 (159 miljoner euro 2019). Försäljningsprovisioner varierar mellan 2 och 17 procent och är beroende av spelform och utbetalningsprocent. Marknadsföringskostnaderna uppgick till 23 miljoner euro (30 miljoner euro 2019). Veikkaus andel av den totala marknaden har sjunkit från 90 procent år 2017 till 80 procent år 2020 (Veikkaus, 2020). Enligt H2 Gambling Capital (2021) estimeras att Veikkaus andel av den digitala marknaden är 65 procent, det vill säga 35 procent av all digitalt spelande sker på utländska spelbolag.

	Finland (2019)	Sverige (2019) Efter reglering	Sverige (2018) Före reglering	Norge (2019)
Spelbidrag på licensierade bolag	c.1,7md€	c.2,4md€	*c.1,6md€.	1,1md€
Spelbidrag per capita	c.360€	c.240€	*c.160€	c.200€
System	Monopol	Licens	Monopol	
Speltypernas andel av spelbidrag	**Kasinospel 53,9% **Lotterier 37,3% **Vadhållning 8,7%	Kommersiellt onlinespel och vadhållning 56,5% Statligt lotteri och värdeautomater 23,9% Statligt kasinospel, cosmopol 3,9% Rikslotterier 13,7% Hallbingo och Restaurangkasino 2%	Vadhållning 20% onlinekasino 13% Värdeautomatspel 4% Lotterier och nummerspel 37% Vadhållning på hästar 17% Landbaserat kasinospel 5% Poker 2% Övriga spelformer 2%	Lotterier 65% Vadhållning 12% Onlinespel 12% Skraplotter 6% Värdeautomater 6%
Andel som spelat om pengar	c.78%	c.56%	c.56%	c.60%
Kanaliseringsgrad	c.65%	c.88%	c.71%	c.51%
Antalet individer per värdeautomat	c. 300	c.2200	c.2200	Inga motsvarande värdeautomater finns

Tabell 2. Jämförelse mellan länder (Veikkaus, 2019; Norsk Tipping, 2019; Statskontoret, 2018; Statskontoret,2019)

*Uppgifter om spelbidraget har i Sverige beräknats på olika sätt och siffrorna året innan omreglering anses varit för låga. Oavsett om spelbidraget ökat hos licensierade bolag är den totala förändringen liten då spelandet hos bolag utan licens har minskat (Statskontoret, 2019).

**Kasinospel innefattar fysiska och digitala värdeautomater, fysiska och digitala spelbord, elotterier, ebingo.

**Lotterier innefattar Lotto, Keno, Kaikki tai ei mitään, Synttärät, Tähdenlento, Pore och Syke, Eurojackpot, Vikinglotto, Jokeri och Lomatoni.

**Vadhållning innefattar sportsvadhållning och vadhållning på hästar.

5.2. Spelvanor och spelproblem

Institutet för hälsa och välfärd undersöker finländarnas penningspelande, spelproblem samt attityder och åsikter till penningspel för 15-74 åriga mellan 2007 och 2019 genom telefonintervjuer (Salonen et al., 2020). Hur pass problematiskt spelandet är undersöks och utvärderas vanligtvis genom en South Oaks Gambling Screen (SOGS) -indikator. SOGS mäter beteendet i anknytning till penningspel, penningspelbeteendets tvångsmässighet, hur allvarligt beroendet är samt de negativa följderna som spelandet har orsakat genom 20 frågor. Spelproblem kan indelas i tre kategorier. Den allvarligaste formen är sannolikt penningspelberoende som följs av penningspelproblem samt den minst allvarliga formen, spelande på risknivå. Sannolikt penningspelberoende karaktäriseras av kontinuerligt och systematiskt spelande. Spelandet är tvångsmässigt och kontrollen av spelandet har försvagats. Spelandet fortsätter oavsett de negativa följderna relaterat till exempel till familje- och sociala relationer, ekonomi och arbetsliv. Hälsoproblem och ekonomiska svårigheten är relaterade till den andra formen, penningspelproblem. Med spelandet på risknivå menas att spelandet inte orsakar betydande skador men spelaren kan uppleva enstaka skador från spelande (Salonen et al., 2020). Enligt undersökningen hade 1,4 procent (52 000 personer) ett sannolikt penningspelberoende år 2019 och 3 procent (112 000 personer) av svaranden ett penningspelproblem. Andelen av spelare på risknivå ligger på 10,7 procent (397 000 personer). Andelen som har ett sannolikt penningspelberoende eller penningspelproblem visar sig vara oförändrat mellan tidsperioden, ungefär 3 procent. Resultaten visar att penningspelproblem är vanligare hos män (4 %) än kvinnor (2,1 %). Penningspelproblem är vanligaste hos 18-24 åriga (5,3 %) och 25-34 åriga (4,8 %) (Salonen et al., 2020). I denna avhandling används det allmänna begreppet spelproblem då spelproblem diskuteras för att undvika förvirring och för att förenkla.

Spela om pengar är fortfarande populärt, enligt undersökningen hade 78,4 procent av svaranden spelat om pengar minst en gång under 2019. Av detta är männens andel 82 procent och kvinnornas 75 procent. Andelen har ökat från 2007 till 2015 vartefter den hållits relativt konstant. Därtill hade 30 procent spelat om pengar mera än en gång per vecka. Av männen spelade 38 procent åtminstone en gång per vecka medan motsvarande siffra för kvinnor var 20 procent. Finländarnas spelvanor har blivit alltmer sporadiska, det vill säga spelandet mer sällan än månatligt har ökat medan

spelandet oftare än detta har minskat. Vanligaste spelmiljöerna är köpcentrum, hem och kiosk. Populäraste spelformerna är Lotto, värdeautomaterna och lotterier medan mest pengar används till värdeautomater, vadhållning och Lotto. Vanligaste orsakerna till spelande är att vinna pengar. Andra orsaker är söka spänning och nöje. 36 procent av svaranden hade spelat på den digitala marknaden (kvinnor 27 %, män 46 %). Andelen som spelat på den digitala marknaden har ökat med 13 procentenheter från 2015 till 2019 (Salonen et al., 2020).

5.3. Reglering i Finland – aktörer inblandade

Till skillnad från andra länder, och framförallt europeiska länder, är att flera aktörer är inblandade i regleringen i Finland. Totalt finns det 11 aktörer som har delvis olika och samma ansvarsområden. De olika aktörerna är riksdag, statsrådet, statsrådets kansli, inrikesministeriet, polisstyrelsen, delegationen för penningspelsärenden, social- och hälsovårdsministeriet, utvärderingsgruppen för risker och skador, vinstfördelningsministerier, Veikkaus Ab förvaltningsråd och Veikkaus Ab etisk råd. De olika aktörernas centrala uppgifter och ansvarsområden är:

1. Riksdagen beslutar om spelpolitiken. Spelpolitiken ingår också i regeringsprogrammen. Riksdagen har till exempel stiftat lotterilagen. Spelandet regleras via lotterilagen.
2. Statsrådet upprättar förordningar. Med förordningarna justeras till exempel verkställandet av penningspel och redovisningen av bolagets vinster samt värdeautomaternas, kasinospelens och spelplatsernas mängd, placering och öppethållningstider.
3. Statsrådets kansli ansvarar för Veikkaus ägarstyrning, vilket innebär att statens bolagsinnehav sköts på ett ansvarsfullt och professionellt sätt. Målet är att öka ägarvärdet på lång sikt.
4. Inrikesministeriet ansvarar för planeringen av spelpolitikens riktlinjer, spelpolitikens koordinering och planerar statsrådets förordningar som berör penningspelens implementering. Med inrikesministeriets förordningar fastställs penningspelens regler som innefattar till exempel beslut om vinstutdelningen och insatser.
5. Polisstyrelsen är det första regleringsorganet som verkar under inrikesministeriet. Polisstyrelsens lotteriförvaltning består av en allmän

förvaltningsgrupp, en grupp som övervakar penningspelsverksamhet, en grupp som övervakar penninginsamling och varulotterier samt en grupp som övervakar informationstekniken inom penningspel. Polisstyrelsens lotteriförvaltningen ansvarar för den nationella övervakningen av verkställandet av penningspel. Den ser till att spelarnas rättsskydd förverkligas, förhindrar brott, övervakar minskandet av sociala och hälsomässiga skador som spela om pengar kan ge upphov till samt ansvarar för övervakningen av marknadsföringen.

6. Delegationen för penningspelsärenden är det andra regleringsorganet som verkar under inrikesministeriet. Statsrådets förordning fastställer delegationens uppgifter. Viktigaste uppgifterna är att följa och utvärdera huruvida de fastställda målen i lotterilagen förverkligas så att monopolställningen kan upprätthållas och förstärkas.
7. Social- och hälsovårdsministeriet ansvarar för spelproblemens uppföljning och forskning samt dess förebyggning och utveckling tillsammans med institutet för hälsa och välfärd. Institutet för hälsa och välfärd förebygger problem som är relaterade till spela om pengar och forskar i finländarnas spelvanor- och beteenden samt spelproblem.
8. Utvärderingsgruppen för risker och skador av spel är det andra regleringsorganet under social- och hälsovårdsministeriet. Gruppen till exempel hjälper ministerierna i uppföljningen och förebyggandet av spelproblem och utvärderar olika penningspel.
9. Lotterilagen fastställer att 43 procent av Veikkaus vinster går till att främja sociala och hälsomässiga välfärden, 4 procent att främja travsporten och 53 procent att främja vetenskapen, konsten, ungdomsarbetet, och sporten. Enligt lotterilagen beslutar utbildnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet om andelarna och stödmottagarna inom respektive område.
10. Till Veikkaus Ab förvaltningsråds uppgifter hör att övervaka att Veikkaus verksamhet följer principerna i lotterilagen samt stötta samarbetet mellan bolaget och intressenterna.
11. Veikkaus Ab etisk råd grundades år 2019. Dess uppgift är att tillbringa utomstående perspektiv till bolagets styrelse och operativa ledningen angående penningspelsverksamheten. Rådets fokuserar på marknadsföringens etik,

spelproblem och penningspelens samhällsmässiga effekter (Raijas & Pirilä, 2019).

5.4. Kritik mot regleringen

Finland har elva olika tillsynsmyndigheter inblandade i regleringen och vissa aktörer har också överlappande ansvarsområden och uppgifter. Detta förekommer inte i andra länder. Exempelvis ansvarar enbart spelinspektionen och lotteri- och stitelsetilsynet för regleringen i Sverige respektive Norge. Då flera aktörer är inblandade och har överlappande ansvarsområden, kan hierarkin om ansvarstagandet mellan aktörerna bli otydlig, det vill säga vem som ansvarar för vad. Som tidigare nämnts, visar det sig att inrikesministeriet har två underliggande organ, polisstyrelsen och delegationen för penningspelsärenden. Till polisstyrelsens uppgifter hör övervakningen av implementeringen av penningspel medan delegationen för penningspelsärenden ansvarar för uppföljningen och utvärderingen av implementeringen av penningspel. Detta i sin tur kan tolkas som att delegationen för penningspelsärenden står ovanför polisstyrelsen i ansvarshierarkin och således har större ansvar och makt (Raijas & Pirilä, 2019).

Ett annat speciellt karaktärsdrag i Finlands regleringspolitik är att vissa förmånstagare medverkar i regleringen. Förmånstagarna är med och bestämmer om spelpolitikens centrala riktlinjer då de är representerade till och med i två organ, det vill säga i delegationen för penningspelsärenden och Veikkaus Ab:s förvaltningsråd. Detta är problematiskt och skapar intressekonflikter då välgörenhetsorganisationer å ena sidan vill minska och förebygga spelproblem men å andra sidan gynnas av en ökning i Veikkaus vinster.

5.5. Kritik mot vinstfördelningen

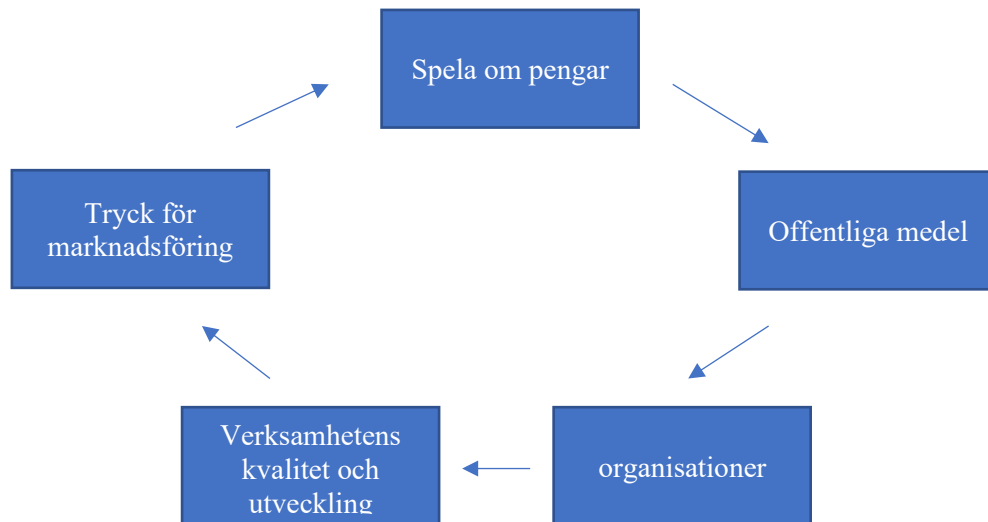
Enligt lotterilagen (1286/2016) används 53 procent av Veikkaus vinster till främjandet av idrott, vetenskap, konst och ungdomsarbete, 43 procent till främjandet av hälsa och social välfärd och 4 procent till främjandet av hästuppfödning och hästsport. Öronmärkningen av statsmonopolets vinster är inte heller ovanligt i andra länder. Kotkakorpi et al., (2016) konstaterar att offentliga utgifter bör allokeras så effektivt som möjligt oavsett varifrån och på vilket sätt resurserna har samlats in och såvida är fördelningen av Veikkaus vinster till förutbestämda ändamål inte ett effektivt sätt. Å

andra sidan kan öronmärkningen av olika resurser öka legitimiteten för skatter bland skattebetalarna. Detta innebär att individer anser att skatten har en positiv påverkan på ett ändamål men tror att skatten inte har förväntad effekt ifall resursen inte skulle vara öronmärkt (se t.ex. exemplet om fordonskatt, Saelen & Kallbekken, 2011). I Veikkaus fall handlar det alltså om att vinster går till det ”gemensamma goda”, vilket stärker legitimiteten för systemet hos allmänheten.

Ett annat problem är förknippat med de olika föreningarnas och organisationernas verksamhet som söker om understöd. Insamling av finansiering binder en stor del av arbetskraft till finansieringsprocessen och härmed drabbas bland annat den primära verksamheten och dess utveckling. Eftersom finansiering måste sökas årligen och det finns alltid en risk att bli utan finansiering, leder det till att verksamhetens framtida planering blir svårt. Detta i sin tur innebär att effektiviteten på den primära verksamheten kan försämrans. Eftersom allmännyttiga förmånstagarna är oftast skattefria och opererar också på konkurrensutsatta marknader, som till exempel hyres- och hälsovårdsmarkanden, kan konkurrensen på marknaden förvrängas (Kotakorpi et al., 2016).

Precis som alkohol- och tobaksskatt, kan Veikkaus vinster också betraktas som en form av regressiv skatt. Låginkomsttagare spenderar en större andel av sina disponibla inkomster till dessa nyttigheter i förhållande till höginkomsttagare. Bland annat Turja et al., (2012) redogör för att arbetslösa, pensionerade och andra låginkomsttagare spenderar mest pengar till penningspel i förhållande till disponibla inkomster. Detta i sin tur är problematiskt eftersom vinstmedlen används bland annat mycket för att stödja kultur, konst och idrott som i sin tur konsumeras och gynnas mera av höginkomsttagare, generellt sätt. Dock stöds också till exempel handikappade och mentala hälsovården men inte i en lika stor utsträckning.

Även Sulkunen (2018) har upptäckt problematiken angående öronmärkningen av Veikkaus vinstmedel. I figur 5 illustreras detta.



Figur 5. Ekorrhjulet som fördelningen av vinster orsakar (Sulkunen, 2018).

Spela om pengar genererar intäkter till staten som sedan används för att stödja olika organisationer. Dessa organisationers verksamhet, speciellt kvaliteten och förmågan, att utveckla den baseras till stor del på hur mycket som spelas i samhället, vilket skapar press för att utöka marknadsföringen av spel. Utökningen av marknadsföringen ökar spelandet ytterligare. Figur 5 illustrerar hur öronmärkningen av vinstmedel skapar ett slags ekorrhjul runt penningspel och visar även beroendeförhållandet mellan förmånstagare och vinster. Detta innebär att ifall beroendeförhållandet mellan dessa aktörer bryts eller spelandet minskar, leder det till att finansieringen av olika organisationer försvåras och deras verksamhet står inför en besvärlig situation. Sulkunen (2018) menar att detta försvårar den öppna diskussionen om spelmonopolet i Finland.

Flertal kända finska forskare inom spelmarknaden som till exempel Pursiainen och Kultti (2017), Rajas och Pirilä (2019) och Sulkunen et al., (2016) påpekar att beroendeförhållandet mellan förmånstagare och Veikkaus vinstmedel borde för det första brytas. För det andra anser de att vinsterna borde redovisas till statens budget, så som det gäller för andra statliga bolag också, i stället för den nuvarande öronmärkningen. Detta skulle leda till att förmånstagarna skulle vara tvungna att jämlikt konkurrera om finansiering med andra organisationer och föreningar på marknaden. Finlands spelsystem kräver en tydlig och effektiv kontroll av spelmarknaden som sköts av en eller fåtal aktörer istället för det nuvarande systemet där många aktörer är inblandade och dessutom har överlappande ansvarsuppgifter.

6. Spelmarknaden i Nordiska länder

6.1. Sverige

6.1.1. Licenssystem

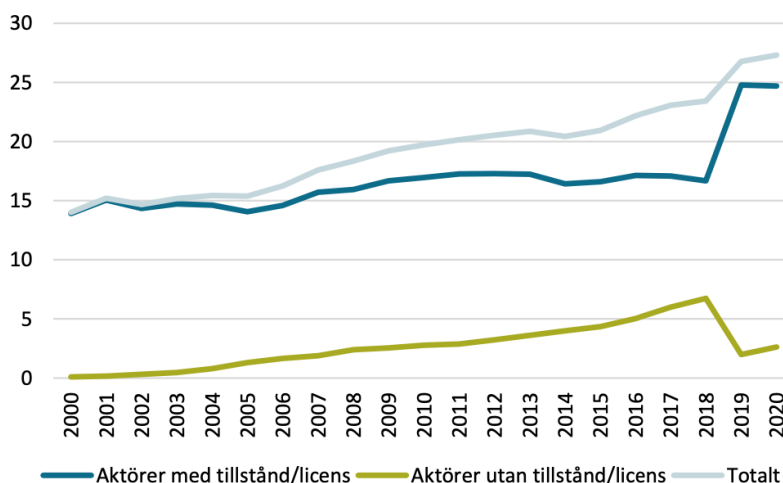
År 2019 reformerades Sveriges spelpolitik från ett monopolbaserat system till ett licensbaserat system, vilket innebär att licenser tilldelas till bolag som erbjuder kommersiella onlinespel (digitala värdeautomater, poker mm.), vadhållning (hästar och sport mm.), landbaserat kommersiellt spel (restaurangkasino och kortspel) och spel på fartyg i internationell trafik (värdeautomater). Däremot höll staten ensamrätten att erbjuda spel på kasino (kasino Cosmopol), lotterier och värdeautomater. För tillfället har 92 licenser tilldelats till olika spelbolag (Statskontoret, 2021).

Syften med reformen var exempelvis att staten ville att en större del av spelmarknaden skulle stå under offentlig kontroll, det vill säga minska penningflödet till spelbolag utan licens. Även den ökande konkurrensen på digitala marknaden och därmed statsmonopolets förlorade marknadsandelar på onlinespel till utländska bolag ansågs vara en anledning till reformen. Därutöver ville staten utöka intäkter genom att införa en punktskatt och licensavgift till spelbolag som opererar i Sverige. Punktskatten är 18 procent av spelbidraget.

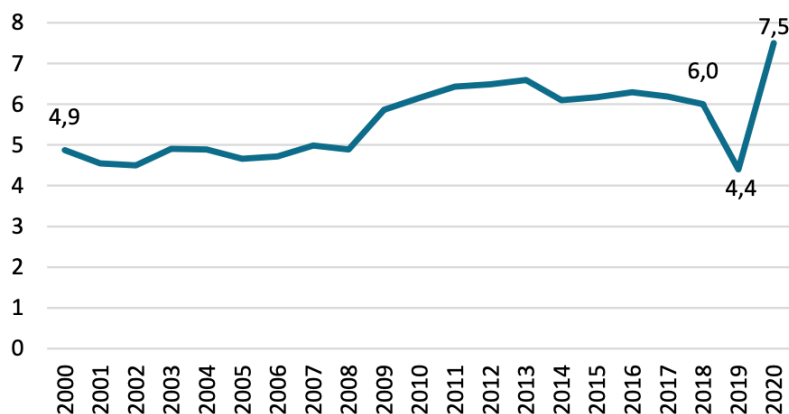
Licenssystemet innebär att staten delar ut licenser till utländska spelbolag som då får rätten att operera på den svenska spelmarknaden och aktörer utan licens ska avstängas från marknaden. Regleringen gäller för all slags spelande som tillhandahålls i Sverige och därmed står även utländska spelbolag som riktar och marknadsför onlinespel till den svenska marknaden och befolkningen inför regleringen. Tillsynsmyndigheten, spelinspektionen, har ansvaret för att spelbolagen följer spellagen och kan vidta åtgärder som till exempel rätta till brister i verksamheten, besluta om förbud förenat med viten, sanktionsavgifter eller besluta om att återkalla licensen. Därutöver ansvarar spelinspektionen för informerandet av spelmarknadens utveckling till regeringen. Den andra tillsynsmyndigheten, konsumentverket, ser till att spelbolagen följer regler och lagar angående marknadsföringen av spel (SOU 2017:30).

6.1.2. Svenska spelmarknaden i siffror

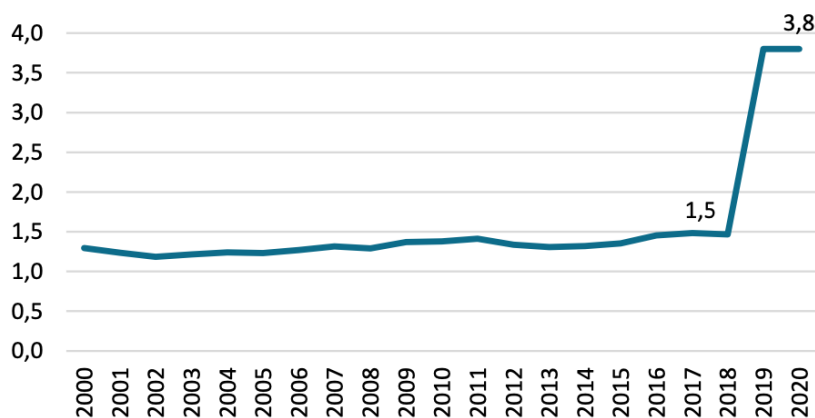
De populäraste spelformerna i Sverige är lotterier, Lotto och vadhållning på hästar. Den totala storleken, mätt som spelbidrag, på den svenska spelmarknaden var ungefär 26,8 miljarder kronor år 2019 och året före omregleringen 23,4 miljarder kronor (figur 6). Den totala storleken på marknaden innefattar även estimat på spelande hos olagliga spelbolag. Statens samlade intäkter från spelmarknaden som består av punktskatt och bolagsskatt, uppgick till 6 miljarder kronor år 2018, 4,4 miljarder år 2019 och 7,5 miljarder år 2020 (figur 7). Dock är bolagsskattens utveckling efter omreglering marginell då enbart Svenska Spel och ATG (Aktiebolaget Trav och Galopp) har formellt säte i Sverige och därmed är även skatteskyldiga i landet. Till skillnad från bolagsskatt är alla spelbolag skyldiga att betala punktskatt på spel, oavsett driftsställe. Minskningen året efter omregleringen (2019) berodde på att Svenska spel beslutade att inte göra någon utdelning på grund av pandemiläget och dess möjliga konsekvenser för bolaget. Åren före omregleringen har intäkterna från punktskatt ständigt legat på under 1,5 miljarder kronor medan efter omregleringen har punktskatten ökat till 3,8 miljarder kronor, det vill säga en ökning på 2,3 miljarder kronor (figur 8). Detta tyder på att införandet av punktskatten har ökat de totala skatteintäkterna avsevärt (Statskontoret, 2021).



Figur 6. Spelbidrag på den svenska spelmarknaden, miljarder kronor (Statskontoret, 2021).

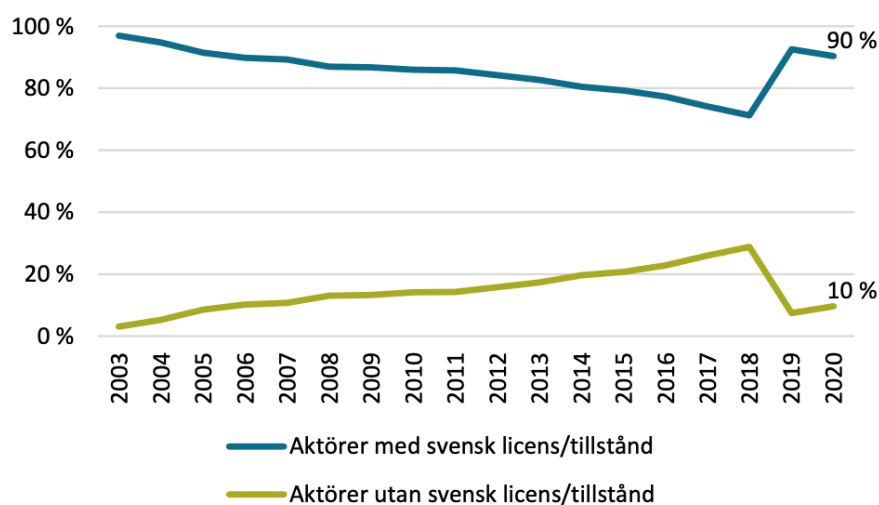


Figur 7. Statens totala skatteintäkter från spel, miljarder kronor (Statskontoret, 2021).



Figur 8. Statens intäkter från punktskatt på spel, miljarder kronor (Statskontoret, 2021).

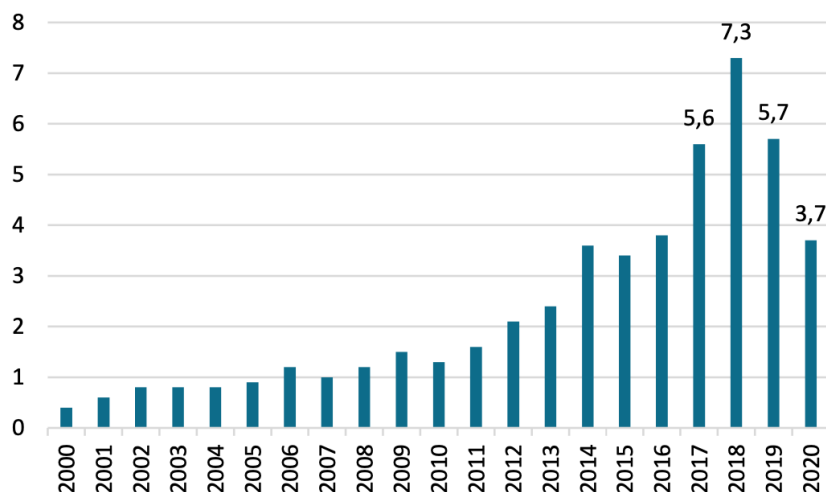
Innan omregleringen har kanaliseringsgraden, alltså den centrala orsaken till omregleringen, legat kring 70 procent medan den år 2020 estimerades till ungefär 88 procent enligt spelinspektionen (figur 9). Ett Problem i Sveriges spelpolitik är att enbart spelsajter som aktivt riktar sig mot svenska marknaden är olagliga. Exempelvis är det förbjudet att erbjuda insättningar och uttag i svenska kronor, använda svenska domäner eller informera spelvillkoren på spelsajten på svenska. Trots att spelsajterna som inte aktivt riktar sig mot Sverige är lagliga, har spelinspektionen inte befogenheter att vida åtgärder mot dessa. Följaktligen genereras inte heller skatte- och licensavgifter. Å andra sidan till följd av den ökande offentliga kontrollen av utländska spelbolag konstaterar Statskontoret (2020) att konsumentskyddet har blivit bättre och kanaliseringsgraden nästan uppfyllt förväntningarna som ställdes innan reformen, det vill säga 90 procent.



Figur 9. Kanaliseringsgraden i Sverige (Statskontoret, 2021)

6.1.3. Marknadsföring

Enligt spellagen (2018:1138) ska marknadsföringen vara måttfullt och får inte riktas mot minderåriga. Marknadsföringen ska exempelvis ge information om organisationer som ger stöd med spelproblem. Marknadsföringskostnaderna för spelbolag i Sverige ökade med cirka 44 procent från 2016 till 2017 och med 87 procent mellan 2016 och 2018 (figur 10). Från och med 2018 har marknadsföringskostnaderna minskat till nivån åren innan 2016. Den stora ökningen berodde med stor sannolikhet på att spelbolagen ville satsa på att locka nya kunder och positionera sig på den svenska marknaden inför omregleringen. Enligt främjandeförbudet är det inte tillåtet att marknadsföra spel som inte har tillstånd i Sverige. Detta kringgås genom att sända på Tv och radio från andra länder. Minskningen från 2018 berodde antagligen på att marknadsföringen har övergått till allt större del till sociala medier och 2018 var enbart en topp i samband med omregleringen (Statskontoret, 2021).



Figur 10. Spelföretagens marknadsföringskostnader i traditionella medier (Statskontoret, 2021).

6.1.4. Verktyg för att minska spelberoende

Självavstängningsverktyget Spelpaus ger spelarna möjligheten att stänga av sig från flera eller alla spelsajter som erhåller svensk licens. Avstängningen kan gälla en, tre, sex månader eller tills vidare och den går inte att ångra, ändras eller avslutas i förtid. Dock finns det tecken på att en del av spelarna fortsätter spelandet på andra bolag efter avstängningen. Det visar sig även att spelare som stängt av sig avstår från att söka vård och stöd trots att ett behov av vård finns, vilket bara skjuter fram problemen (Statskontoret, 2021). Omsorgsplikten ska ingå i spelbolagens handlingsplaner. Omsorgsplikten betyder att spelbolagen ska ta sociala och hälsomässiga hänsyn för att skydda konsumenterna mot överdrivet spelande och hjälpa spelarna att minska sitt spelade. Bolagen har skyldigheten att kontakta spelarna ifall de misstänker problemspelande. Problematisk är att storspelarna oftast har flera spelkonton, vilket försvårar arbetet. Bonuserbjudanden får endast ges vid första speltillfället men är endast bolagsspecifika. Dessutom är spelbolag med svensk licens skyldiga att erbjuda spelarna ett självtest för att kunna hjälpa bedöma eget spelbeteende (Statskontoret, 2021).

Webbsidors blockering har i Sverige uppfattats som politisk kontroversiellt och därför finns inte heller några bestämmelser om webbsidors blockeringar i den nya spellagen. Däremot innehåller spellagen bestämmelser om varningstexter och betalningsblockeringar. Från och med 2019 har Spelinspektionen kunnat ansöka

betalningstjänster om att förbjuda transaktioner till eller från olicensierade bolag. Spelinspektionen informerar betalningstjänster om bolag som tillhandahåller licens i Sverige. Förvaltningsdomstolen är det beslutsfattande organet och gör den slutliga bestämmelsen ifall betalningsblockeringen ska tas i bruk eller inte (Raijas & Pirilä, 2019).

6.2. Norges spelmarknad

Norge har avgjort att ett monopolbaserat spelsystem är ett lämpligt och effektivt sätt att motverka spelproblem. Norska spelmarknaden styrs genom två statliga bolag, Norsk Tipping och Norsk Risktoto. Norsk Tipping har ensamrätten att erbjuda sportsvadhållning, Lotto, onlinespel, värdeautomater samt lotterier medan Norsk Risktoto vadhållning på hästar. Kulturministeriet ansvarar för spellagen och förändringar i den samt fastställer ramarna för den övervakande myndigheten, Lotteri- og stiftelsetilsynet. Lotteri- og stiftelsetilsynet övervakar bland annat de statliga bolagen Norsk tipping och Norsk Rikstoto och ser till att spellagen förverkligas på rätt sätt. Även övervakningen av marknadsföringen hör till tillsynsmyndighetens uppgifter. 15 procent av Norsk Tippings avkastning redovisas till allmännyttiga organisationer och resten till kulturministeriet. Avkastningen av Norsk Rikstoto går till att främja hästsporten. Spelbidraget på den norska spelmarknaden är cirka 1,1 miljarder euro vilket motsvarar ungefär 200 euro per invånare. Kanaliseringsgraden i Norge ligger på ungefär 51 procent (Raijas & Pirilä, 2019).

Norge har stränga lagar angående spela om pengar. Exempelvis finns det inga fysiska kasinon och poker var förbjudet ända fram till år 2014. År 2007 avskaffades alla, det vill säga 15 000 värdeautomater på grund av deras förmåga och risk att skapa spelberoende bland folket (Rossow et al., 2013). Resultatet av avskaffandet av värdeautomaterna enligt Rossow et al., (2013) var att allmänna spelandet minskade medan problemspelandet flyttades till andra beroendeframkallande spelformer. Dock påpekar författarna att studien har flera metodologiska bristfälligheter som till exempel brist på kontrollgrupper och problemspelandet är ofta underskattat i surveyundersökningar. De gamla värdeautomaterna ersattes med Multimix-automater som karaktäriseras av mindre audivisueella effekter. De kräver identifiering och vinsterna betalas inte ut i kontanter. Även spelandet på nätterna är förbjudet (Rossow & Hansen, 2016).

År 2010 togs betalningsblockeringar i bruk, vilket förhindrar betalningstjänster att överföra transaktioner till eller från utländska spelbolag. Blockeringen grundas för tillfället på bolagets kontonummer men planeras att utsträckas också till bolagets namn. Även varningstexter på utländska spelsidor planeras att tas i bruk i Norge. En annan ”betydande” åtgärd som vidtagits under senaste decenniet är förbjudandet av marknadsföringen men trots allt kringgår utländska spelbolaget detta, precis som i Sverige, genom att sända från utländska tv-kanaler (Rossow & Hansen, 2016).

6.2.1. Jämförelse mellan Norge och Finland

Eftersom både Norge och Finland har ett monopolbaserat system är det relevant och intressant att göra en jämförelse mellan länderna utifrån olika indikatorer på spelmarknaden. Dessutom är monopolbolagen likartade angående exempelvis totala marknadsandelar (Finland 86%, Norge 82%, år 2018), utbetalningsprocenter (Finland 69%, Norge 65%) och utgifternas andel av resultatet (Finland 31%, Norge 33%). Däremot skiljer sig länderna i fråga angående spelvanor och konsumtionen av penningsspel. Exempelvis är den totala spelvolymen på den finska spelmarknaden ungefär tre gånger större jämfört med Norge. Även resultatet efter utbetalda vinster är 1,9 gånger större i Finland jämfört med Norge. Skillnaden förblir även större då köpkraften tas i beaktning. Penningmängden som genereras till samhället är ungefär 2,4 gånger större i Finland i förhållande till Norge (Marionneau & Lähteenmaa, 2020).

Vad är orsaken till dessa skillnader och hur kan de förklaras, trots att indikatorerna på ländernas marknader i överlag är likartade? Marionneau och Lähteenmaa (2020) framhäver att skillnaden kan förklaras med höga nivån på det totala spelandet och spelandets spridning. Spelformernas andel av spelbidraget mellan länderna avviker avsevärt. Finländarna spelar betydligt mera högfrekvensspel, det vill säga värdeautomater, digitala spel och lotterier, jämfört med norrmän. Spänningsspelens andel av resultatet efter utbetalda vinster i Finland är cirka 54 procent medan motsvarande siffra i Norge är enbart 22 procent. Däremot består andelen av resultatet efter utbetalda vinster i Norge i en större utsträckning av dröm- och hobbyspel i relation till Finland. Dröm- och hobbyspelens andel av resultatet efter utbetalda vinster står för 55 respektive 24 procent medan motsvarande siffror i Finland är 34 respektive 12 procent. Spelandet i Norge riktas mera till dröm- och hobbyspel, det vill säga Lotto

och Keno, samt hobbyspel som består till exempel av sport- och hästvadhållning. Dessutom poängterar Marionneau och Lähteenmaa (2020) att skillnaden mellan länderna och det stora spelbidraget i Finland kan förklaras med det stora antalet värdeautomater, deras tillgänglighet och geografisk placering. Även Salonen et al. (2017) betonar att värdeautomaterna utgör en betydande del av Veikkaus vinster på grund av deras förmåga att skapa spelproblem. Fem procent av spelarna genererar över 50 procent av vinsterna och en stor del av dessa kommer just från värdeautomater. Tabellen nedan åskådliggör hur spelandet är koncentrerat i Finland och Norge.

	Dröm	Hobby	Spänning
Finland (2017)	33,80%	12,00%	54,20%
Norge (2017)	54,90%	23,40%	21,70%

Tabell 3. Spelformernas andel av resultatet efter utbetalda vinster (Marionneau & Lähteenmaa, 2020).

6.3. Sammanfattning Finland, Sverige och Norge

Finland verkställer spelmarknaden genom ett monopol, Veikkaus. Monopolet innefattar alla spel. Syftet med monopolet är att begränsa konkurrensen på spelmarknaden och därmed även det totala spelutbudet på marknaden. Detta i sin tur grundas på att minska och förebygga spelproblem, penningtvätt, bedrägerier och skattefusk. Till skillnad från andra länder är flera aktörer iblandade i regleringen. Totalt finns det 11 aktörer som har delvis olika och samma ansvarsområden. De olika aktörerna är riksdag, statsrådet, statsrådets kansli, inrikesministeriet, polisstyrelsen, delegationen för penningspelsärenden, social- och hälsovårdsministeriet, utvärderingsgruppen för risker och skador, vinstfördelningsministerier, Veikkaus Ab förvaltningsråd och Veikkaus Ab etisk råd. Veikkaus spelbidrag ligger på ungefär 1,7 miljarder euro (360 € per capita). Andelen som spelat om pengar under året är ungefär 78 procent. Populäraste spelformerna är Lotto, värdeautomaterna och lotterier. Mest pengar används till värdeautomater, vadhållning vilka följs av Lotto. Vinsterna som genereras är öronmärkta och går till allmännyttiga organisationer.

År 2019 liberaliserades den svenska spelpolitiken genom att ett övergång från ett monopolbaserat system till ett licensbaserat system skedde. Staten bibehåll ensamrätten för värdeautomater, fysiska kasinon och lotterier medan privata

licensierade spelbolag får erbjuda bland annat sportvadhållning och digitala värdeautomater på den digitala marknaden. Avsikten med reformen var att staten ville att en större del av spelmarknaden skulle stå under offentligt kontroll, det vill säga minska penningflödet utomlands. Andra orsaker var bland annat Svenska spelens förlorade marknadsandelar och att öka statens skatteintäkter. Tillsynsmyndigheten, spelinspektionen, ser till att spelbolagen följer spellagen och har även rätten att vidta åtgärder mot olaglig verksamhet. Konsumentverket ser till att spelbolagen följer regler och lagar gällande marknadsföringen. Spelbidraget i Sverige ligger på ungefär 2,4 miljarder euro. Per capita är detta ungefär 240 euro. Andelen som spelat om pengar under året är 56 procent. Populäraste spelformerna är lotterier, Lotto och olika sorters vadhållning. Kanaliseringsgraden i Sverige ligger på cirka 88 procent. Blockeringen av webbsidor har i Sverige uppfattats som politiskt kontroversiellt och därför finns inte heller några bestämmelser om dessa i den nya spellagen. Däremot innehåller spellagen bestämmelser om varningstexter och betalningsblockeringar.

Norge organiserar spelmarknaden genom ett monopolsystem. Spelmarknaden styrs genom två statliga bolag, Norsk Tipping och Norsk Rikstoto. Kulturministeriet ansvarar för spellagen och förändringar i den samt fastställer ramarna för Lotteri- og stiftelsetilsynet som är den övervakande myndigheten. Den övervakande myndigheten övervakar de två bolagen samt ser till att spellagen och marknadsföringen fullgörs och förverkligas på rätt sätt. Vinsterna som genereras av spelandet går till allmännyttiga ändamål och är öronmärkta. Spelbidraget på den norska marknaden är cirka 1,1 miljarder euro (200 € per capita). Andelen som spelat om pengar under året är 60 procent. Spelandet i Norge riktas i en stor utsträckning mot dröm- och hobbyspel, det vill säga Lotto, Keno och vadhållning. Kanaliseringsgraden i Norge ligger på ungefär 51 procent. Norge hade och har stränga lagar på spelmarknaden, exempelvis år 2008 avskaffades 15 000 värdeautomater och ersattes med automater som har mindre audiovisuella effekter, kräver identifiering och har andra vinstutbetalningsformer. År 2010 togs betalningsblockeringar i bruk på den norska spelmarknaden.

7. Monopol – Möjligheter och hot

7.1. Möjligheter

I detta kapitel diskuteras hurdana möjligheter respektive hot Finlands spelmonopol stöter på. Möjligheterna är värdiga att analyseras då speciellt den största delen av den allmänna diskussionen koncentrerar sig på att kritisera spelmonopolet. Som jämt under uppsatsen har nämnts, orsakar spelande spelproblem samt är också ihopkopplat med olika slags andra externa effekter. Till följd av detta fungerar inte fria marknader alltid optimalt. Därför är spelmarknaden i behov av regleringar. Trots att EU klassar penningspel som tjänster, vilka borde beröras av den fria rörligheten av varor och tjänster och etableringsfriheten, tillåter EU spelmonopol med vissa undantag, det vill säga ifall den kan effektivt förebygga och minska spelproblem.

Nationalekonomin motiverar det ovannämnda genom att privata företag är vinstmaximerande och möjligtvis inte tar de negativa externa effekterna orsakade till samhället i beaktande. Dock kan staten förebygga och minska spelproblem genom att införa olika regler, skatter, licensavgifter och sanktioner och dessa medel åtgår sedan till att minska och förebygga spelproblem. Problematiken i spelproblem ligger i det faktum att de har långtgående effekter, är komplexa och är svårt observerbara. Detta i sin tur leder till att regleringen och kontrollen kan vara svårt och blir även svårare då antalet aktörer på marknaden ökar (Maliranta, 2020). För att åskådliggöra behovet av regleringar på spelmarknaden jämför Maliranta (2020) den privata spelmarknaden med den privata fångvården och argumenterar att fångvården är mer optimalt att skötas av staten eftersom privata företagens stora ekonomiska incitament leder ofta till fångarnas sämre behandling eftersom kontrakten är ofta bristfälliga.

Maliranta (2020) hävdar att regleringen och kontrollen är mest avgörande i spelformer som orsakar mest spelproblem. Exempelvis har flera länder i Europa, som till exempel Sverige, bibehållit ensamrätten för vissa spelformer, det vill säga värdeautomater, fysiska kasinon och lotterier, medan privata licensierade spelbolag får erbjuda bland annat sportvadhållning på den digitala marknaden (Raijas & Pirilä, 2019).

7.2. Hot

Å andra sidan kan också monopol leda till oönskade effekter på marknaden. Eftersom monopolbolaget möter ingen konkurrens på marknaden kan spelbolaget försöka öka vinsterna genom att höja priserna. Utbetalningsprocenter kan således vara lägre på monopolmarknader än på marknader med flera aktörer. Detta beror på att spelens efterfrågakurva är nedåtlutande men graden på lutningen är beroende av speltypen (Maliranta, 2020). Bland annat studier av Roukka (2016) visar att kasinospelens och värdeautomaternas efterfråga tyder på att vara oelastisk, vilket innebär att en förändring av priset på en vara eller tjänst inte kommer att ha någon signifikant effekt på den efterfrågade kvantiteten. Däremot kan ökade priser, alltså lägre utbetalningsprocenter, även ha önskade effekter. Ifall spelandet minskar på grund av lägre utbetalningsprocenter kan spelproblemen också minska. Dock förutsätter detta att spelandet minskar problemspelande. Om ökade priser minskar annat spelande än problemspelande, minskar konsumentöverskottet och därmed även konsumenternas välfärd (Maliranta, 2020).

Dessutom kan brist på konkurrens som råder på monopolmarknader även ha andra negativa konsekvenser för samhället. Då ingen konkurrens existerar kan det leda till ineffektivitet eftersom monopolbolaget har få incitament att förnya eller förbättra verksamheten. Detta baseras på att inget eller litet hot om minskande marknadsandelar förekommer (se mera om ineffektivitet i kapitel 3.1). Därtill påpekar Maliranta (2020) att monopolställningen förstärker monopolbolagets förhandlingsstyrka i förhållande till sina samarbetspartner. Även denna förstärkta förhandlingsstyrka kan förvränga konkurrensen på marknaden. Veikkaus spelutbud utgör nämligen en betydande inkomstkälla för affärer och restauranger samt är ett medel för att locka kunder. Eftersom Veikkaus betalar försäljningsprovisioner och placeringsavgifter, kan företag vars primära verksamhet inte innefattar värdeautomater drabbas av den förvrängda konkurrenssituationen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett spelmonopol kan erbjuda möjligheter och verktyg i att förebygga och minska spelproblem på ett effektivt sätt men å andra sidan finns även en risk för ineffektivitet och slöseri av verksamheten (se mera i kapitel 3.1 och 7.1). Huruvida möjligheterna kan utnyttjas beror slutligen på bolagets ägare. Alltså ägarnas vilja att kontrollera och styra bolagets ledning så att deras och samhällets vilja

förverkligas och att verksamheten är ansvarsfull och resurserna allokeras på bästa möjliga sätt. Slutligen kan återigen nämnas att tillgångarnas användning till allmännyttiga ändamål är inget berättigande orsak för monopolpositionen utifrån EU:s bestämmelser.

8. Licensbaserat system och policyförslag

Vid granskandet av spelmarknaden kan konstateras att det finns argument som talar för reglering. Sådant argument är de negativa externa effekterna som spelet kan ge upphov till. Genom ett licensbaserat system och med beskattning kan dessa negativa effekter korrigeras. Monopolet orsakar ineffektivitet, vilket syns bland annat genom högre priser till konsumenterna i förhållande till konkurrensutsatta marknader samt ett sämre spelutbud. Dessutom rinner en del av monopolvinsterna till aktörer som försvarar monopolställningen (Kuuluvainen et al., 2012).

Som tidigare konstaterats har flera EU-länder, som till exempel Sverige, öppnat spelmarknaden för utländska spelbolag till följd av ett ökat digitalt spelande. Med andra ord vill staten ta del av dessa vinster som annars skulle gå utomlands genom att tilldela licenser till utländska aktörer. Bland annat Kuuluvainen et al., (2012) påstår att ett monopolbaserat system inte i sig själv kan minska spelproblem och andra negativa effekter mera än vad ett licensbaserat system gör. Exempelvis hävdar Kuuluvainen et al., (2012) att bland annat Storbritannien har flera spelproblem i förhållande till befolkningmängden än Finland. Dock bör noteras att det finns olika nivåer av spelproblem samt estimat av antalet spelproblem är beroende av vilken typ av måttstock som används. Generellt sett är spelproblem ett krävande undersökningsämne. Ytterligare betonar författarna att penningtvätt inte heller är ett signifikant problem på licensierade marknader eftersom transfereringarna lämnar spår efter sig till systemen som är teknologiskt avancerade. Dessutom följer spelbolagen kundernas spelbeteende. Därmed finns det lättare och minder riskfulla metoder för penningtvätt än den digitala spelmarknaden (Kuuluvainen et al., 2012).

Trots att studerandet, det vill säga att få kännedom om den verkliga omfattningen av spelproblemen i samhället, är svårt och knepigt, poängterar Kuuluvainen et al., (2012) värdeautomaternas betydelse. Ifall spelproblemen vill faktiskt minskas borde värdeautomaternas antal minskas avsevärt eller flyttas helt och hållet till övervakade

spelsalar. Detta skulle försvåra och därmed minska till exempel minderårigas spelande. Även tillgängligheten skulle minskas då. Genom att öppna spelmarknaden för utländska aktörer, ökas konkurrensen, vilket i sin tur ökar kostnadseffektiviteten och frambringar innovation till spelbranschen. För att ett licensbaserat system skulle fungera, lyfter Kuuluvainen et al., (2012) fram följande aspekter som borde tas i beaktande:

1. *För att dra nyttorna av ökad konkurrens borde överflödiga byråkrati undvikas.*
2. *Systemet borde byggas så att konsumenterna uppmuntras att spela på bolag med licens och således spelandet inte rinner flyttas utomlands via internet.*
3. *Det borde säkerställas att skatteintäkterna och vinsterna bibehålls i Finland på en förväntad nivå.*

Då alternativa lösningar till Finlands spelmonopol diskuteras kan man ha i åtanke att liberalisering av spelmarknaden betyder nödvändigtvis inte en fullständig omreglering av spelmarknaden. Olika speltyper som till exempel Lotto, lotterier och fysiska kasinon skulle kunna fortsätta att organiseras av staten, såsom i Sverige, medan utländska spelbolag skulle få rätten att exempelvis erbjuda sportvadhållning och internetkasinon. Eftersom hobbyspelens andel av resultatet är så pass liten, alltså 12 procent (se tabell 3), skulle liberaliseringen av exempelvis av vadhållningen inte äventyra Veikkaus resultat på ett signifikant sätt. I och med att utländska spelbolag skulle med stor sannolikhet etablera sig på den digitala marknaden, skulle Veikkaus fortsätta att vara marknadsledare på fysiska spelplatser och inom fysiska spelformer (t.ex. Keno, Lotto och lotterier), anser Kuuluvainen et al., (2012). Dessutom har Veikkaus en lång historia och långa traditioner bland annat inom spelformer som stryktipset, vilket stärker argumentet ovan. Därtill har inte heller omregleringen av vadhållningen betydande effekt på spelproblem medan risken för ökade spelproblem är större vid omregleringen av till exempel internetkasinon (Kuuluvainen et al., 2012).

Vid ibruktagandet och planerandet av ett licenssystem betonar Kuuluvainen et al., (2012) att kriterierna till marknaden, det vill säga licensavgifter och skatter, får inte läggas för högt i Finland. Detta innebär att Finland kommer att uppfattas som ett

olönsamt marknadsområde och bolagen fortsätter att operera och investera i andra länder med lägre kostnader, vilket i sin tur innebär att staten förblir utan dessa intäkter. Dessutom anser Kuuluvainen et al., (2012) att staten inte borde begränsa antalet licenser utan dessa borde tilldelas till alla som uppfyller de förutbestämda kriterierna, vilket skulle maximera statens skatteintäkter. Lagom höga kriterier skulle säkerställa att bolagen opererar pålitligt och investerar till exempel i att minska och förebygga spelproblem. Slutligen hävdar Kuuluvainen et al., (2012) att kanske det mest centrala för ett licensbaserat system är ett självständigt och oberoende organ som övervakar systemet, forskar spelandet och delar oberoende information om spelandet. Även om alla dessa ovannämnda frågor tas i beaktande, garanteras inte att spelandet riktas till licensierade bolag. Verktygen är att planera, testa, förändra och utvärdera licenssystemets olika element och dess för- och nackdelar samt utföra öppen samhällelig diskussion kring temat.

9. Sammanfattning av resultaten

Syftet med denna pro gradu-avhandling var att undersöka och analysera den finska spelmarknaden och således lyfta fram för- och nackdelar på Finlands spelmarknad. För det första undersöktes i avhandlingen varför och hur spelmarknaden är i behov av regleringar. För det andra granskades utmaningar och hot Finlands system stöter på. För det tredje gjordes en jämförelse mellan spelmarknaden i Finland, Sverige och Norge samt presenterades ländernas reformer och deras effekter. Tyngdpunkten i avhandlingen låg på att undersöka ifall det finns en marknadslösning som är mest effektiv och därigenom lyfta fram möjliga policyförslag.

I första forskningsfrågan undersöktes varför och hur spelmarknaden är reglerad i Finland och universellt. Centrala orsaken, framförallt utifrån en nationalekonomisk perspektiv, varför reglering behövs, är att spelandet ger upphov till negativa externa effekter, det vill säga spelproblem och därför bör det regleras. Andra orsaker för reglering är kriminalitet som ofta är ihopkopplat med spelandet (Cisernos-Örnberg & Tammi, 2021). Dock har inte kausaliteten mellan kriminalitet och spelproblem kunnat bevisas fullständigt (t.ex. Mishra et al. 2011; Ellis et al. 2018). Dessutom vill staten säkerställa sina egna intressen, vilket innebär bland annat att upprätthålla ordningen i samhället och att tillförsäkra intäktsflödet till staten (Nikkinen, 2014). Ett vanligt

argument som ständigt dök upp under arbetets gång och som inte får något stöd av nationalekonomin är att regleringar funnits länge, vilket också har skapat förmånstagare och därigenom starka beroendeförhållanden mellan olika aktörer i systemet. Därtill är inte heller det ofta hörda argumentet i allmänna diskussioner att Veikkaus vinster går till det ”gemensamma goda” en berättigande orsak till monopolställningen enligt EU:s riktlinjer, bara och snarare en positiv konsekvens (Raijas & Pirilä, 2019).

I den andra forskningsfrågan behandlades hurdana problem och möjligheter Finlands system ger upphov till. Kännetecknande i Finlands regleringsätt och som också är unikt i Europa, i ordens negativa betydelse, är att förmånstagarna medverkar i regleringen. Detta är extremt problematiskt och skapar intressekonflikter då välgörenhetsorganisationer å ena sidan vill minska och förebygga spelproblem men å andra sidan gynnas av en ökning i Veikkaus vinster. Även flertalet, nämligen *elva*, aktörer som medverkar i regleringen och dessutom har överlappande ansvarsområden och -uppgifter är problematiskt (Raijas & Pirilä, 2019). Systemet kräver en tydlig kontroll och övervakning av spelmarknaden som sköts av en eller fåtal aktörer. Förbättringsförslagen till det nuvarande regleringssättet enligt flertal kända finska forskare inom spelmarknaden, som till exempel Pursiainen och Kultti, 2017; Raijas och Pirilä, 2019; Sulkunen et al., 2016, är att beroendeförhållandet mellan förmånstagare och Veikkaus vinstmedel borde för det första brytas. För det andra borde vinsterna redovisas till statens budget, så som det gäller för andra statliga bolag också, i stället för den nuvarande öronmärkningen. Eftersom de allmännyttiga förmånstagarna är oftast skattefria och opererar också på konkurrensutsatta marknader, som till exempel hyres- och hälsovårdsmarknaden, kan konkurrensen på dessa marknader förvrängas. I och med att vinsterna redovisas till statens budget skulle förmånstagarna vara tvungna att jämligt konkurrera om finansiering med andra organisationer och föreningar på marknaden (Kotakorpi et al., 2016).

Monopolbolaget påverkar marknaden negativt på andra sätt också. Brist på konkurrens leder till ineffektivitet eftersom monopolbolaget har få incitament att förbättra eller förnya verksamheten (Schumpeter, 1976). Då monopolbolaget möter ingen konkurrens, kan bolaget öka vinsterna genom att höja priserna. Detta i sin tur innebär att konsumenterna får sämre utbetalningsprocenter i förhållande till licensierade

marknader (Maliranta, 2020). Försäljningsprovisionerna och placeringsavgifterna som Veikkaus betalar till sina samarbetspartner förvränger konkurrensen till exempel inom livsmedels- och restaurangbranschen eftersom Veikkaus spelutbud funkar som en slags lockvara för kunder och utgör en betydande inkomstkälla för butiker och restauranger som valt att erbjuda monopolbolagets varor, exempelvis värdeautomater, lotterier med mera. Företag som inte valt att erbjuda sådana varor drabbas av situationen och konkurrensen förvrängs på dessa marknader också (Maliranta, 2020).

Möjligheterna med ett spelmonopol kan vara att övervakandet är lättare då enbart ett bolag opererar på marknaden. Ifall marknaden organiseras med ett licensbaserat system kan privata bolagens ekonomiska incitament bli alltför stora, vilket i sin tur innebär att företaget enbart maximerar vinsterna utan att ta hänsyn till de negativa effekterna av spelet eller inte investerar tillräckligt i att förebygga och minska spelproblem. I sådant fall är det centralt att kriterierna, lagarna och reglerna för systemet har utvärderats och fastställts noggrant (Maliranta, 2020).

I den tredje frågan undersöktes hur Sverige och Norge har hanterat sin spelpolitik och hur reformerna har påverkat utvecklingen på spelmarknaden i respektive land. Sverige omreglerade spelmarknaden till följd av den ökande konkurrensen på den digitala marknaden, vilket innebar att Svenska Spel förlorade marknadsandelar på onlinespel till utländska bolag. Staten ville ta sin del av dessa vinster som annars skulle ha gått förlorade. Statistiken visade att Sveriges reform varit framgångsrik, i alla fall i monetära termer, då till exempel statens totala skatteintäkter har ökat med över 1,5 miljarder kronor från åren innan omreglering jämfört med året efter omregleringen. Punktskatten har ökat de totala skatteintäkterna betydligt. Dessutom har reformen haft en betydande ökande effekt på Sveriges kanaliseringsgrad som ökade med ungefär 17 procentenheter efter omregleringen. Kanaliseringsgraden i Finland och Norge, som tillämpar ett monopolsystem är mycket lägre, det vill säga 65 respektive 51 procent. Kanske det mest centrala problemet i Sveriges spelpolitik var att spelbolagens marknadsföringskostnader ökade med 87 procent mellan åren 2016 och 2018, vilket syntes av en överflödig marknadsföring i alla marknadsföringskanaler, som till exempel i Tv. Problematiskt är även att marknadsföringen flyttats till stor del till sociala medier, så kallade influencers, vilket gör att barn och unga utsätts för en sårbar situation. Dock är detta problematiskt oavsett marknadsform (Statskontoret, 2021).

Medan Sverige har en stor del av värdeautomaterna i speciella spelsalar och Norge förbjudit eller ersatt traditionella värdeautomaterna med automater med mindre audiovisuella effekter och begränsade insättnings och vinstmöjligheter, har Finland enbart gjort ”skenbara” åtgärder. Ett exempel av detta är att Veikkaus enbart minskat automater från platser där det redan från början finns flera automater, vilket i sin tur inte har någon påverkan på spelens tillgänglighet (Toikka, 2021). Även geografiska placeringen till sämre socioekonomiska områden är kontroversiellt (Selin et al., 2018). Att värdeautomater finns runt om i hela landet, till exempel i affärer, kiosker och till och med på ålderdomshem, är något som är unikt i hela världen och som borde förändras. Trots att en norsk studie visade sig att problemspelet enbart flyttades till andra beroendeframkallande spelformer då de traditionella värdeautomaterna avskaffades, kan en sådan åtgärd ha positiva långsiktiga effekter för andra generationer (Rossow et al., 2013). Dock kan sammanfattningsvis konstateras att spelproblem kommer alltid att vara ett samhällsligt problem. Även om ett totalt spelförbud införs, flyttas spelet till den svarta marknaden, vilket i sin tur också orsakar spelproblem medan staten förblir helt och hållet utan intäkter (Lipnowski & McWhirter, 2018). Att förhindra (globalt) spelande verkar vara för resurskrävande eller till och med omöjligt.

Alternativa sätt att organisera spelmarknaden i Finland skulle kunna vara ett övergång till ett licensbaserat system där vissa spelformer, som till exempel fysiska kasinon, Lotto och lotterier, fortsätts att organiseras av staten medan exempelvis sportvadhållning och digitala värdeautomater licensieras till utländska bolag (Kuuluvainen et al., 2012). Dessutom kräver Finlands spelpolitik hårda reformer ifall spelproblemen vill faktiskt minskas. Att minska på spelproblem är ingen snabb process utan tar tid och kräver konkreta åtgärder som bör testas, vägas och analyseras. En åtgärd är att antingen förbjuda värdeautomaterna eller flytta dessa till speciella spelplatser. Troligen kommer inte förbudandet att ha effekt på nuvarande spelproblem eftersom spelet går till andra spelformer, spelsajter eller riskfulla finansiella instrument i stället. Däremot kan spelproblemen minskas på långsikt då tillgängligheten minskar samt då detta kompletteras med utbildning och upplysning för unga, varför inte äldre också. Det verkar vara att Finland vill vara ett undantag angående att erbjuda värdeautomater och att alla har rätt att få spela dem. Detta bör utmanas eftersom värdeautomatspelandet enbart allokerar befintliga tillgångar på nytt, återvinner sociala förmåner, och inte skapar ny sysselsättning. Dessutom är det

också värt att nämna att minskande vinster (spelbidrag) på spelmarknaden är inte direkt bort från ekonomins omlopp och från offentliga sektorns intäkter. Pengarna som skulle används till spelande går till andra nyttigheter och sektorer i stället, där det i sin tur skapas arbetsplatser och skatteintäkter. Till följd av coronapandemin har värdeautomater varit stängda, vilket erbjuder nya möjligheter att utvärdera och analysera faktorer som påverkar spelandet och spelproblem (Maliranta, 2020).

Olika blockeringsåtgärder som diskuterats kräver grundliga utvärderingar och analyser om deras funktionalitet och kostnadseffektivitet. Då teknologin ständigt utvecklas blir övervakningen både svårt, om omöjligt, men också resurskrävande. Aktiva spelare kommer på olika sätt att hitta metoder för att kringgå blockeringarna. Dessutom blir blockeringarna också politiskt svåra att genomföra då dessa berör alla spelare, inklusive professionella spelare. Med andra ord kan en alltför hård reglering minska välfärden för spelare som inte har spelproblem. Sålunda kan exempelvis nuvarande spelgränser som omfattar alla konsumenter vara för strikta utifrån vissa konsumenters perspektiv. Utifrån tidigare studier kan konstateras att blockeringarnas egentliga syften anses vara att fungera som en avskräckande effekt på konsumenterna och att staten vill komma åt vinstmedel som annars skulle ha gått förlorade. Det senare innebär att försöka minska spelandet till aktörer utan licens, det vill säga kanalisera spelandet till aktörer med licens (Raijas & Pirilä, 2019). Det är även värt att nämna att nyttan av spelande inte enbart är det monetära som spelaren kan vinna eller förlora, utan underhållsvärdet är också en central del av spelandet (Maliranta, 2020).

Digitaliseringen och därmed den höga tillväxten på spelbranschen har lett till att många europeiska länder har öppnat spelmarknaden för privata licensierade bolag. Då teknologin ständigt förändras har konsumenterna blivit alltmer medvetna om och använder sig av olika tekniska lösningar, som till exempel kryptovalutor, digitala plånböcker och VPN-tjänster, för att komma åt digitalt spelande. Detta i sin tur gör att en sträng eller alltför hård övervakning av och kontroll över konsumenterna blir kostsamt och resurskrävande. Dessutom indikerar den låga kanaliseringsgraden i Finland att finländarna spelar mycket på icke-licensierade bolag, vilket betyder att pengarna går till utländska spelbolag medan kostnaderna av spelandet kvarstår i Finland och således belastar skattebetalarna. I och med detta har länder som exempelvis Sverige, Danmark och Spanien (se figur 4) beslutat att ett licensbaserat

system erbjuder staten möjligheten att dra nytta av medborgarnas online-spelande. Även då Veikkaus-monopolet inte lyckats göra betydande och lyckade åtgärder för att minska spelproblem, borde Finland följa andra europeiska länders utveckling på spelmarknaden. Det vill säga nästan alla andra europeiska länder har ansett att monopolet inte i sig själv kan minska spelproblem mera än vad ett licensbaserat system gör och därför valt att omreglera spelmarknaden (Raijas & Pirilä, 2019; Kuuluvainen et al., 2012). Dessutom ger ett licensbaserat systemet möjligheten till ökade skatteintäkter för staten.

10. Avslutning

Jag anser att avhandlingens ämne var intressant men även betydelsefullt på många olika sätt, inte minst på grund av dess enorma storlek. Utmaningarna som stötes på under arbetets gång var de relativt få antalet vetenskapliga artiklar som skrivits om ämnet i Finland. Därutöver var artiklarna skrivna av en förhållandevis liten och samma grupp forskare. Annat utmanande som stötes på under avhandlingsarbetet var att det var svårt att hitta empiriska studier angående spelmarknaden och -problemen, speciellt gjorda i Finland. Synnerligen intressant var att studera spelmarknaden och dess reformer i andra nordiska länder, vilket hjälpte bättre att förstå den finska spelmarknadens för- och nackdelar.

Två speciella argument emot ett licensbaserat system som inte får stöd av nationalekonomin och som ständigt dök upp under arbetets gång var att ett monopolsystem genererar intäkter till det ”gemensamma goda” och pengar går inte till utländska kapitalinvestorer. Ur enskilda konsumentens, och speciellt ur låginkomsttagarens synvinkel, spelar det ingen roll till vem denne förlorar pengarna, till monopolbolaget eller kapitalinvestorer. Pengarna förloras ändå och är borta från det vardagliga livet, exempelvis från familjens försörjning, hobbyn och nödvändigheter.

Diskussionen mellan finska spelsystemets försvarare och kritiker har ofta lett till meningslösa dialoger och till uppfattningarnas motsättningar. Resultaten av denna pro gradu-avhandling indikerar att det finns flertal kompromisser som skulle kunna göras då till exempel spelsystemets för- och nackdelar och alternativa lösningar diskuteras, analyseras och fastställs. Alltså kompromisser som gynnar båda parter. Djup och

konstruktiv diskussion om ämnet och kompromisserna skulle kunna leda till bättre resultat än hittills nått. Slutligen är vad som nås i stort sett beroende av politisk vilja.

Referenslista

Binde, P. (2011). *What are the most harmful forms of gambling? Analyzing problem gambling prevalence surveys*. CEFOS working paper nr.12. Centrum för forskning om offentlig sektor. Göteborg, Sverige. Hämtad från

<https://www.semanticscholar.org/paper/What-are-the-most-harmful-forms-of-gambling-problem-Binde/382c22273725ab580d34c9f9384cd1dfc6ac6d65>

Binde, P., Cisneros-Örnberg, J., & Forsström, D. (2021) *Criminogenic problem gambling: a study of verdicts by Swedish courts*, *International Gambling Studies*, DOI: 10.1080/14459795.2021.2002383

Breen, R.B., & Zimmerman, M.(2002). *Rapid Onset of Pathological Gambling in Machine Gamblers*. *Journal of gambling Studies* nr.18

<https://doi.org/10.1023/A:1014580112648>

Cisneros-Örnberg, J. & Tammi, T. (2011). *Gambling problems as a political framing – safeguarding the monopolies in Finland and Sweden*. *Journal of gambling issues*, nr.26 hämtad från <https://jgi.camh.net/index.php/jgi/article/view/3853/3910>

Danske Bank. (2020). *Taloudellinen mielenrauha 2020*. Hämtad från

https://danskebank.fi/-/media/pdf/danske-bank/fi/fi/taloudellinen_mielenrauha_2020_v1,-d-,0_.pdf?rev=3a0bfed46a9747a895627dc7e8365713&hash=151FE9077DA903670517557F85579764

Dow-Schüll, N. (2013). *Addiction by design: Machine gambling in Las Vegas*. *American journal of sociology* nr.119 <http://dx.doi.org/10.1086/672948>

Ellis, J. D., Lister, J. J., Struble, C. A., Cairncross, M., Carr, M. M., & Ledgerwood, D. M. (2018). *Client and clinician-rated characteristics of problem gamblers with and without history of gambling-related illegal behaviors*. *Addictive Behaviors* nr.84(September), 1–6. <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2018.03.017>

European Gaming And Betting Authority. (2021). *Analysis: Multi-licensing has become Europe's preferred online gambling regulation, but few monopolies remain*. Hämtad från <https://www.egba.eu/news-post/analysis-multi-licensing-has-become-europes-preferred-online-gambling-regulation-but-few-monopolies-remain/>

Hojnik J. (2018). *Online Gambling under EU Law : Strolling Between Controlled Expansion and Genuine Diminution of Gambling Opportunities*. *Lexonomica* nr. 10(2), 67-102. DOI: 10.18690/lexonomica.10.2.67-102.2018

H2 Gambling Capital (2021). *An overview of Finland's gambling market*. Hämtad från <https://www.egba.eu/uploads/2021/09/H2-EGBA-Presentation-September-2021.pdf>

Kingma, S. F. (2008). *The liberalization and (re) regulation of Dutch gambling markets: National consequences of the changing European context*. *Regulation & Governance*, nr. 2(4), 445-458. Hämtad från <http://regulation.upf.edu/utrecht-08-papers/skingma.pdf>

Kotakorpi, K., Roukka, T., & Viren, M. (2016). *Rahapeliin verotus ja rahapelituottojen käyttö Suomessa. Keille kuuluvat rahapeliin tuotot?* *Yhteiskuntapolitiikka*, nr.81. Hämtad från https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131568/YP1604_Kotakorpiym.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kortelainen, J. (1988). *Pajatto ja kansanterveys. Raha-automaattiyhdistys 1938-1988*. RAY.

Kuuluvainen, A., Koponen, A., Oikarinen, E., Ranki, A., Ryömä, A., Laihin, P., & Lehtonen, A. (2012). *Suomen rahapelimarkkinat*. Turku School of economics: Centre for collaborative research. Hämtad från <https://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/85706/SUOMEN%20RAHAPELIMARKKINAT%20kb-nettiin.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Latvala, T., Konu, A., & Lintonen, T. (2020). *Rahapelaaminen kansanterveydellisenä huolenaiheena: Rahapelirikollisuuden arvioidut kustannukset yhteiskunnalle*. Yhteiskuntapolitiikka, nr. 85. Hämtad från <https://www.julkari.fi/handle/10024/140736>

Littler, A., & Jarvinen-Tassopoulos, J. (2018). Online gambling, regulation, and risks: A comparison of gambling policies in Finland and the Netherlands. *Journal of law and social policy*, nr.30. (2018):100-126. Hämtad från <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/jlsp/vol30/iss1/6/>

Lind, K., Hellman, M., Obstbaum, Y., & Salonen, A. H. (2021). *Associations between gambling severity and criminal convictions: Implications for the welfare state*. *Addiction Research & Theory*, nr.29(6):, 519–530. Hämtad från <https://doi.org/10.1080/16066359.2021.1902995>

Lipnowski, I. & McWhirter, A. (2018). *Optimal public policy for government-operated gambling*. *Journal of gambling issues*, nr.40. Hämtad från <https://jgi.camh.net/index.php/jgi/article/view/4033/4367>

Lotterilag (2001/1047) hämtad från <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2001/20011047?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=lotterilag>

Maliranta, M. (2021). *Näkökulmia suomalaiseen rahapelaamiseen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston rahapeliselvitykset 2019-2021*, nr (2021:4). Helsinki: KKV. Hämtad från <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2021/kkv-selvityksia-4-2021-nakokulmia-suomalaiseen-rahapelaamiseen.pdf>

Marioennau, V. & Lähteenmaa, J. (2020). *Yhteiskunnallisten tuottojen kerääminen rahapeleillä ja peliportfolioiden vaikutus valtion yksinoikeusjärjestelmissä*. Yhteiskuntapolitiikka, nr. 85. Hämtad från <https://www.julkari.fi/handle/10024/139228>

Mishra, S., Lalumière, M. L., Morgan, M., & Williams, R. J. (2011). *An examination of the relationship between gambling and antisocial behavior*. *Journal of Gambling Studies*, nr.27(3), 409–426. Hämtad från <https://doi.org/10.1007/s10899-010-9217-x>

Myllymaa, A. & Matilainen, R. (2016). Eurooppalaisen rahapelipolitiikan suuri murros vielä edessä? *Yhteiskuntapolitiikka*, nr.81. Hämtad från https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131572/YP1604_Myllymaa&Matilainen.pdf?sequence=1

Nicholson, W., & Snyder, C. (2008). *Microeconomic theory. Basic principles and extensions*. Mason, Ohio: Thomson/South-Western.

Nikkinen, J. (2014). *The Global Regulation of Gambling: a General Overview*. Working papers nr.3 Fakulteten för Sociologi. Hämtad från <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/44792>

Norsk Tipping. (2019).). Ansvars- och årsrapport 2019. Hämtad från <https://2019.norsk-tipping.no/en/>

Paldam, M. (2008). *The political economy of regulating gambling*. In *gaming in the New Market Environment*. Palgrave Macmillan, London.

Pursiainen, H. & Kultti, H. (2017). *Kultaiset kahleet – 10 askelta kohti vapaampaa kansalaisyhteiskuntaa*. Libera. Helsinki. Hämtad från https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/230891/Kultaiset_kahleet_Libera_0417.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Raijas, A. & Pirilä, M. (2019). *Rahapelijärjestelmät – Suomi ja muut maat*. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä. 4/2019. Hämtad från <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2019/kkv-selvityksia-4-2019-rahapelijarjestelmat.pdf>

RAY (2016). Ansvars- och årsrapport 2016. Hämtad från https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/ra/ra_vastuu_vuosiraportti_2016.pdf

Rossow, I., Bang-Hansen, M., & Esbjerg-Storvoll, E. (2013). *Changes in youth gambling after the removal of slot machines in Norway*. Nordic Studies on Alcohol and Drugs nr.30, 317–330. Hämtad från

<https://journals.sagepub.com/doi/10.2478/nsad-2013-0024>

Rossow, I., & Hansen, M. B. (2016). Gambling and gambling policy in Norway—An exceptional case. *Addiction*, nr.111(4), 593-598. Hämtad från

<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26537997/>

Roukka, T. (2016). Suomen rahapelimarkkinat ja kansantalous. Research report nr.126. Fakulteten för nationalekonomi. Åbo universitet. Hämtad från

<https://docplayer.fi/17609449-Turun-yliopisto-university-of-turku.html>

Saelen, H., & Kallbekken, S. (2011): *A choice experiment on fuel taxation and earmarking on Norway*. Ecological Economics, nr. 70 (2011): 11, 2181–2190.

Hämtad från

https://econpapers.repec.org/article/eeeecolec/v_3a70_3ay_3a2011_3ai_3a11_3ap_3a2181-2190.htm

Salonen, A., Kontto, J., Alho, Hannu., & Castrén, S (2017). *Suomalaisten rahapelikulutus – keneltä rahapeliyhtiöiden tuotot tulevat?* Yhteiskuntapolitiikka, nr. 82 (5), 549–559. Hämtad från <https://www.julkari.fi/handle/10024/135420>

Salonen, A., Lind, K., Hagfors, H., Castrén, S., & Kontto, J. (2020).

Rahapelaaminen, peliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet.

Suomalaisten rahapelaaminen 2019. Helsinki: THL. Hämtad från

<https://www.julkari.fi/handle/10024/140820>

Schumpeter, J.A. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy* (1. uppl.).

Routledge.

Selin, J., Raisamo, S., Toikka, A., & Heiskanen, M. (2018). *Onko hajasijoitettujen rahapeliautomaattien suhteellinen määrä suurempi sosioekonomisesti haavoittuvilla asuinalueilla?* Yhteiskuntapolitiikka, nr.83. Hämtad från

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136166/YP1803_Selinym.pdf?sequence=3

Silvennoinen, I., Sjöholm, M., & Vuorento, H. (2019). *Peluuri Årsrapport 2018*. Helsinki: Peluuri

Spellagen (2018:1138). Hämtad från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spellag-20181138_sfs-2018-1138

Spellicensutredningen (2018). *En omreglerad spelmarknad*. SOU (2017:30). Hämtad 6.1.2022 från <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/03/sou-201730/>

Statskontoret (2021). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4. Andra året med den nya spelregleringen*, nr. (2021:5). Stockholm: Statskontoret. Hämtad från <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2021/2021-5-webb.pdf>

Statskontoret (2019). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 2. Spelmarknaden före omregleringen* (2019:6). Hämtad från <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2019/2019-6.pdf>

Sulkunen, P. J., Babor, T. F., Cisneros-Örnberg, J., Egerer, M. D., Hellman, C. M. E., Livingstone, C., Marionneau, V. K., Nikkinen, J. T., Orford, J., Room, R., & Rossow, I. (2018). *Setting Limits: Gambling, Science and Public Policy*. Oxford University Press.

Sulkunen, P. (2018). *The Public Interest Approach to Gambling Policy and Research Work and Welfare in Europe*. Palgrave Macmillan, London.

THL (2020). *Rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet – Suomalaisten rahapelaaminen 2019. Enemmistö kannattaa rahapeliautomaattien sijoittamista erillisiin pelisaleihin*. Helsinki: THL. Hämtad från <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140192/Suomalaisten%20rahapelaami>

nen%2c%20asenteet%20ja%20mielipiteet%202019_tilastoraportti.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Turja, T., Halme, J., Mervola, M., & Järvinen-Tassopoulos, J.(2012). *Suomalaisten raha- pelaaminen 2011*. Raport 14/2012. Helsinki: THL. Hämtad från <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80298/948b7a38-bd15-4d6c-91ae-c0b565cc3cb9.pdf?sequence=1>

Toikka, A. (2021). *Värdeautomaternas mängd på olika postnummerområden* (opublicerad manuskript). Fakulteten för samhällsvetenskaper, Helsingfors universitet.

Varian, H. R. (2014). *Intermediate microeconomics: A modern approach* (11. Uppl.). New York: W.W. Norton & Co.

Veikkaus (2019). Ansvars- och årsrapport 2019. Hämtad från https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2019/veikkaus_vuosi--ja-vastuullisuusraportti_2019.pdf

Wetzstein, M. (2013). *Microeconomic Theory. Concepts and Connections* (2. uppl.). Hoboken: Taylor & Francis Group.

