

Idrottens spelberoende och statens idrottsberoende

Johan R. Norberg

Idrottsvetenskap, Malmö högskola

Publicerad på Internet, www.idrottsforum.org (ISSN 1652-7224) 2006-02-01

Copyright © Johan R. Norberg 2006. All rights reserved. Except for the quotation of short passages for the purposes of criticism and review, no part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the author.

Sedan början av 1990-talet har idrottsrörelsens intäkter från spelmarknaden ökat markant. Enbart från Svenska Spel översteg 2005 års utdelning till Riksidrottsförbundet (RF) en miljard kronor. Därtill genererar BingoLotto – trots återkommande larmrapporter om spelets dalande popularitet – alltjämt en halv miljard kronor årligen till landets många lokala idrottsföreningar. I ekonomiskt avseende måste således idrottens s.k. *spelpengar* betraktas som en verklig vinstlott – särskilt i tider av ökade kostnader och minskat kommunalt stöd. Men samtidigt står den reglerade svenska spelmarknaden inför stora utmaningar, och det är högst osäkert om denna för idrottsrörelsen så viktiga inkomstkälla kommer att bestå i framtiden. I förlängningen blir frågan hur statsmakterna kommer att förhålla sig till idrottsrörelsen om/när spelintäkterna minskar. Är man beredd att låta idrotten ta smällen eller finns det politiska skäl att ompröva sin nuvarande spelpolitik? Kan idrottsrörelsens spelpengar t o m utgöra en legitimitetsgrund för ett bevarat, svenskt spelmonopol?

Svenska Spel och idrottsrörelsens statsstöd

En stor del av den svenska idrottsrörelsens nuvarande intäkter är kopplade till spelmarknaden. På lokal föreningsnivå arrangeras lotterier och bingospel för att stärka den egna klubbkassan. Därtill är BingoLotto fortfarande en viktig inkomstkälla. För vissa idrotter och specialförbund tillkommer sponsorintäkter och olika kommersiella avtal. Som exempel kan anföras att Fotbollförbundet får ersättning av Svenska Spel för att bolaget utnyttjar fotbollsmatcher som spelobjekt.¹ En annan variant är Olympiatravet, där ATG i samarbete med SOK stödjer svensk elitidrott i syfte att marknadsföra vadslagning på hästar. Den viktigaste spelinkomsten idag är dock det statliga bidraget till föreningslivets (och framförallt

¹ ”Finansieringen av idrottsrörelsen” i SOU 1998:33, *Historia, ekonomi, forskning. Rapporter till idrottsutredningen*, s. 172.

idrottens) barn- och ungdomsverksamhet som baseras på Svenska Spels vinstöverskott. Detta stöd, som 2005 uppgick till en dryg miljard kronor, utgör den finansiella basen för både det statliga LOK-stödet och den särskilda handslagssatsningen och är således av stor betydelse för idrottsrörelsens nuvarande existensvillkor.

Idrottens spelpengar är en komplex fråga som kan analyseras utifrån många och skilda perspektiv. Naturligtvis kan man utifrån *etiska* grunder diskutera lämpligheten av att ideell föreningsverksamhet i stor utsträckning finansieras genom medborgarnas håg för spel och dobbel. Intressant är även att diskutera spelpengarnas *idrottspolitiska* konsekvenser. En central fråga blir då i vilken utsträckning som spelintäkterna utgör ett alternativ till andra inkomstkällor och på vilka sätt de påverkar idrottsrörelsens autonomi i förhållande till stat, marknad och det civila samhället.² I denna artikel är syftet dock mer begränsat. Framställningen är koncentrerad till Svenska Spels bidrag till idrottsrörelsen. Redogörelsen inleds med en historisk tillbakablick, följt av en nulägesbild. Därefter förs en diskussion om stödets framtida förutsättningar mot bakgrund av generella förändringsprocesser på den svenska spelmarknaden. Min avsikt är inte att sia om det svenska spelmonopolets framtid eller dess konsekvenser för svensk idrotts ekonomi. Syftet är istället att lyfta fram för idrotten centrala frågeställningar som lämnats obesvarade i den nuvarande speldebatten. Enligt min mening är den avgörande frågan inte hur förändringar på den framtida spelmarknaden kommer att påverka Svenska Spels bidrag till idrottsrörelsen, utan hur *staten kommer att förhålla sig till idrotten* om/när Svenska Spels intäkter börjar minska. Jag kommer dessutom att hävda att det finns flera skäl för statsmakterna att fortsätta värna om idrottsrörelsens spelintäkter – inte minst om man önskar försvara en fortsatt, reglerad spelmarknad.

Statlig spelpolitik: socialpolitik och/eller skatteintäkter?

Spel berör och engagerar många människor. Lotterier, rouletter, tipskuponger och spelautomater väcker känslor av lust och olust, glädje och indignation. För vissa är det ett relativt oförargligt tidsfördriv. För andra leder ett överdrivet spelande till svår ekonomisk och social misär för både spelare och deras anhöriga. Spel kan också utgöra en lockande marknad för såväl kommersiella intressen som illegala aktörer. Av dessa skäl är den svenska spelmarknaden – precis som i många andra länder – hårt reglerad. Huvudprincipen är att spel och lotterier endast får anordnas efter särskilt tillstånd och att dessa tillstånd skall stå under statlig kontroll.³

I 2005 års budgetproposition fastslås att målet för den svensk spelpolitik är ”en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Överskottet från spel bör värnas och alltjämnt vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs föreningslivet, hästsporten och staten”.⁴

Som formuleringarna indikerar avser politiken att tjäna flera syften. För det första skall allmänhetens spelbehov tillfredsställas. En grundtanke är således att vi som medborgare ska ha frihet och möjlighet att – låt vara under vissa begränsningar – ägna oss åt olika for-

2 Se Johan R Norberg, ”Idrottens väg till folkhemmet. Studier i statlig idrottspolitik 1913-1970 (Stockholm 2004) sid 26–29

3 Jfr Bengt Palmgren, ”Något om rättsutvecklingen på den svenska spelmarknaden” i *Artikelsamling 2004, Idrottsjuridisk skriftserie nr 9* (2004).

4 Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 2, s. 105.

mer av spel och dobbel. Ett totalt spelförbud är således inte aktuellt, bland annat eftersom det i praktiken skulle vara mycket svårt att upprätthålla och dessutom uppmuntra till illegal spelverksamhet. Samtidigt antyder formuleringarna att kommersiella intressen inte skall få styra spelmarknadens utformning. Med ord som ”sund” och ”säker” är budskapet att marknadskrafternas snäva profithunger allt för lätt skulle frambringa en okontrollerbar spelhysteri utan hänsyn till eventuella sociala följdproblem. Staten bör således utnyttja sin *regleringsmakt* för att garantera en säker, kontrollerad spelmarknad i en väl avgränsad omfattning. För det tredje och slutligen framhålls att staten har fiskala intressen. Spelmarknaden genererar ett omfattande överskott vilket skall tillföras statskassan eller reserveras för olika allmännyttiga ändamål.

Regleringarna på den svenska spelmarknaden kan ses som statsmakternas försök att hantera alla dessa olika mål. Med en särskild lotterilagstiftning och begränsad tillståndsgivning har staten stora möjligheter att påverka *vilka* som skall få agera på spelmarknaden, *vilka spelformer* de får anordna (och i vilken omfattning) samt hur *intäkterna skall fördelas* mellan vinster (till spelarna) och inkomster till statskassan, hästsporten och föreningslivet. I ekonomiska termer avser regleringen att eliminera fri prissättning och konkurrens. Ofta uppfattas konkurrens som något positivt. Det är en kraft som skapar innovationer, effektivitet och leder till låga priser i konsumentledet. Av främst socialpolitiska skäl uppfattas dock konkurrens som olämplig på just spelområdet. Dessutom ökar intäkterna (till staten) om konkurrensen begränsas. Störst marginalintäkter erhålls när 1) antalet aktörer på spelmarknaden begränsas till ett minimum och 2) priserna på olika spelformer är så höga som möjligt (läs: att oddsen är så dåliga) utan att konsumenterna därmed avstår från att spela. Då maximeras spelbolagens vinster samtidigt som utbudet på spelmarknaden begränsas.⁵

Att spelintäkter reserveras för idrottsliga eller andra välgörande ändamål är vanligt, inte minst i ett internationellt perspektiv. Kopplingen mellan spel och idrott är dessutom intuitiv och omedelbar eftersom idrottsevenemang ofta utgör föremål för olika former av tips och vadslagningar. Från statsmakternas sida är huvudskälet dock att skapa spelpolitisk *legitimitet*. Just eftersom spel är ett kontroversiellt område är det en fördel om man kan påvisa att en statligt sanktionerad spelverksamhet avser att främja aktiviteter som uppskattas av allmänheten. Detta blir särskilt tydligt i ett historiskt perspektiv. Nästa alla spelformer som idag är tillåtna i Sverige (lotterier, totalisatorspel, tips, värdeautomater o s v) legaliserades med argumentet att de skulle främja specifika välgörande ändamål. Men som redogörelsen nedan kommer att visa, har förmånstagarna inte alltid fått behålla dessa bidrag särskilt länge. Tvärtom har merparten av spelöverskottet i Sverige tillförts statskassan.

Svenska Spels bidrag till idrottsrörelsen: en historik

”Den stora vinstlotten”

Principen att reservera delar av Svenska Spels överskott till idrottens främjande har gamla anor. Rötterna går tillbaka till mellankrigstiden och tillkomsten av AB Tiptjänst 1934.⁶

5 För en utmärkt introduktion i spelpolitiska överväganden, se Peter Collins, *Gambling and the Public Interest* (Westport 2003).

6 För redogörelser av mellankrigstidens tippningsrörelse och Tiptjänsts tillkomst, se Johan R Norberg, *Idrottens väg till folkhemmet* (Malmö 2004), Torbjörn Andersson, *Kung Fotboll* (Stockholm/Stehag 2002).

Spelbolaget bildades i ett försök från statsmakternas sida att råda bot på en illegal men synnerligen utbredd tipsverksamhet som i stor utsträckning bedrevs av lokala idrottsföreningar (framförallt fotbolls- och bandyklubbar) i form av lokala tips för att stärka den egna föreningens ekonomi. Den illegala tipsrörelsen växte fram successivt under 1920-talet. Med tiden hade verksamheten fått sådana proportioner att de politiska makthavarna insåg att det skulle vara svårt att i praktiken förhindra människor från att fortsätta tippa. Samtidigt kunde man inte acceptera det ”privatgeschäft” eller den avsaknad av kontroll och säkerhet som präglade den illegala tipsrörelsen. Lösningen blev därför att förstatliga det hela, det vill säga tillåta tipsspel men ge ett särskilt bolag, AB Tipstjänst, ensamrätt att bedriva verksamheten under statlig kontroll. För att kompensera de många idrottsföreningar som därmed gick miste om en viktig inkomstkälla fattades dessutom beslutet att Tipstjänsts hela vinstöverskott skulle reserveras till idrottens främjande.

Det senare visade sig bli en riktig högvinst för idrottsrörelsen. Med början 1935 sköt det statliga idrottsanslaget kraftigt i höjden. Här talar siffrorna sitt tydliga språk. Under hela perioden från 1913 (då statsanslaget inrättades) till 1934 hade idrottsrörelsen tilldelats ett *totalt* statsstöd på drygt 2 miljoner kronor. Under åren 1935-1939 utdelades närmare 23 miljoner kronor som ett resultat av att idrotten blivit lovad Tipstjänsts överskott!

Ingenting varar dock för evigt, och i samband med krigsutbrottet 1939 beslutade riksdagen att – åtminstone tillfälligt – avbryta systemet med ett idrottsanslag baserat på Tipstjänsts vinstöverskott. Även efter kriget förblev statsmakterna ovilliga att leva upp till sitt tidigare löfte. Tipstjänst hade blivit en allt för lönsam affär, och man återgick därför till den ursprungliga principen med ett offentligt idrottsstöd fördelat över statsbudgeten. Och även om idrottsanslaget ökat kontinuerligt sedan 1940-talet, kan dessa summor på inga sätt mäta sig med de belopp som Tipstjänst (sedermera Svenska Spel) årligen inlevererat till statskassan.

Ett allmänt kännetecken för svensk spelpolitik under 1900-talet är således att ett fåtal statliga spelbolag (Tipstjänst och Penninglotteriet) genererat vinster som i huvudsak tillfallit statskassan. Sett ur ett internationellt perspektiv är detta ovanligt. Betydligt vanligare är att spelintäkter destinerats till olika välgörande ändamål såsom idrott, kultur, forskning eller utbildning.⁷ Som närliggande exempel kan nämnas att både den norska och danska idrottsrörelsens statliga stöd ända sedan 1940-talet i huvudsak baserats på spelintäkter.⁸

Sedan 1940-talet och decennier framåt var kopplingen mellan Tipstjänsts vinst och idrottsrörelsen i det närmaste obefintlig. En ny situation uppstod när Tipstjänst 1979 fick tillstånd att anordna särskilda tipsomgångar till förmån för olika idrottsföreningar och förbund. Det hela var inledningsvis utformat som en marknadsföringsstrategi där idrottsrörelsen aktivt bidrog för att öka intresset för just dessa spelomgångar. Under 1990-talet utvecklades dock det hela till ett allmänt och av riksdagen fastställt ”spelbidrag” på 50-60 miljoner kronor vid sidan av det traditionella statsanslaget. Men även om pengarna var viktiga för RF, var bidraget fortfarande ett relativt blygsamt komplement till det traditionella statsanslaget som i början av 1990-talet låg på drygt 400 miljoner kronor.

7 Se t ex Patrick A. Pierce & Donald E. Miller, *Gambling Politics. State Government and the Buisness of Betting* (London 2004).

8 Se t ex Matti Goksøyr (red) *Kropp, kultur og tippekamp* (Oslo 1996), Claus Bøje & Henning Eichberg, *Idrættens tredje vej – om idrætten i kulturpolitikken* (Århus 1994).

BingoLotto:s uppgång...och fall?

Trots Tipstjänsts begränsade bidrag till svensk idrott under 1990-talets första hälft, kan dessa år betecknas som det moderna genombrottet för idrottsrörelsens finansiering via spelmarknaden. Förklaringen heter *BingoLotto*. Denna spelform hade startat redan 1989 i lokal-TV i Göteborg på initiativ av Göteborgs distrikts- och idrottsförbund. Det stora genombrottet kom dock hösten 1991 när programmet började sändas nationellt i TV4. Med den populära programledaren Leif "Loket" Olsson i spetsen utvecklades programmet på kort tid till det svenska folkets nya lördagsunderhållning. 1992 uppgick idrottsrörelsens samlade förtjänst till 260 miljoner kronor. Det följande året blev resultatet hela 865 miljoner. Redan nu inbringade BingoLotto belopp vida överstigande statens idrottsstöd. Under de följande åren fortsatte dessutom BingoLotto att öka i popularitet. 1997 nåddes en kulmen med tittarsiffror på närmare 2 miljoner i veckan, drygt 3.1 miljarder kronor i total omsättning och ett vinstöverskott till idrottsrörelsen på över en miljard kronor.

Det mest anmärkningsvärda med BingoLotto är att spelformen utformades vid sidan av de traditionella, statligt kontrollerade spelbolagen. Trots en snårig lotterilagstiftning och motsträviga myndigheter lyckades arrangörerna med *Folkrörelsernas Samarbetsorgan för Lotteriåtgärder* (FSL, nuvarande *Folkspel*) i spetsen att skapa en spelform som på allvar utmanade de statliga spelbolagen och väsentligt stärkte folkrörelsernas ställning på spelmarknaden. Idrottsrörelsens intäkter från BingoLotto var således inte ett bidrag från ett statligt spelbolag. Det var pengar som föreningarna själva genererade genom idog lottförsäljning. I den meningen stärkte BingoLotto idrottsrörelsens egenfinansiering genom att skapa ett alternativ/komplement till det offentliga idrottsstödet.

Under senare år har dock BingoLotto börjat förlora i popularitet. Varken nya spelformer, ändrade sändningstider eller byte av programledare har än så länge kunnat bryta den nedåtgående trenden. Minskningen började märkas redan vid millennieskiftet. Därefter har såväl lottförsäljningen som tittarsiffrorna sjunkit markant med följderna att idrottsrörelsens intäkter på BingoLotto halverats sedan toppåret 1997.

Stärk föreningslivets ställning på spelmarknaden!

Parallellt med BingoLottos frammarsch togs politiska initiativ för att ytterligare stärka föreningslivets ställning på spelmarknaden. En bidragande förklaring var att svenskt föreningsliv vid ingången av 1990-talet drabbats av stora ekonomiska bekymmer. I kölvattnet på en djup lågkonjunktur hade många kommuner tvingats till besparingar med minskade föreningsbidrag till följd. Samtidigt hade den höga inflationen urholkat statens idrottsstöd, särskilt det lokala aktivitetsstödet. Dessutom hade många idrottsföreningar drabbats av stora kostnadsökningar till följd av 1990 års skatteomläggning. Svenskt idrotts- och föreningsliv var således i stort behov av ökade bidrag – men med hänvisning till det svaga konjunkturläget var riksdag och regering inte villiga att tillskjuta nya medel över statsbudgeten.

En andra förklaringsfaktor låg i spelmarknadens utveckling. Under 1970- och 1980-talet hade spelmarknaden upplevt en kraftig tillväxt. Vinsterna hade dock i huvudsak tillfallit de statliga spelbolagen och ATG. Förlorarna var folkrörelsernas traditionella varulotterier och bingospel vars andel av spelmarknaden närmast halverats. Detta hade skapat stort missnöje och rest krav på reformer.

Våren 1994 presenterade den borgerliga regeringen ett brett reformpaket i syfte att stärka föreningslivets ställning på spelmarknaden. Vissa åtgärder, som höjda penningvinster och

skattelättnader, syftade till att öka konkurrenskraften för folkrörelsernas befintliga lotterier och bingospel. Andra förslag var avsedda att mer drastiskt stärka den ideella sektorns position på spelmarknaden. Framförallt skulle en ny spelform introduceras, s.k. värdeautomater, vars överskott oavkortat skulle tillföras föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet (80 % till idrottsrörelsen och 20 % till övriga ungdomsorganisationer). Vidare föreslogs att Tipstjänst skulle övergå i folkrörelsernas ägo.

Förslagen godkändes av riksdagen. En försäljning av Tipstjänst kom däremot aldrig att realiseras. Efter regimskiftet hösten 1994 avbröt den nya socialdemokratiska regeringen omedelbart pågående förhandlingar. Nya utredningar tillsattes med målet att istället pröva en sammanslagning av Tipstjänst och Penninglotteriet. I juni 1995 beslutades dessutom att Tipstjänst skulle ges ensamrätt att bedriva det nya värdeautomatspelet – trots starka protester från RF. Spelets överskott skulle dock alltså tillföras föreningslivet. Året därpå godkände riksdagen en sammanslagning av de statliga spelbolagen och ett nytt bolag – Svenska Spel – bildades.

Den spelpolitiska utvecklingen åren 1990-1995 kan således sammanfattas på följande sätt. Från föreningslivets sida hade man fört en hård kamp för att stärka sin ställning på spelmarknaden. Genom BingoLotto i det folkrörelseägda FSL:s regi hade målet till viss del även uppnåtts. Därtill hade politiska initiativ tagits för att ytterligare stärka föreningslivets positioner. Det faktiska resultatet blev dock begränsat. En försäljning av Tipstjänst kom aldrig till stånd. Även tillståndet att bedriva automatspel gled folkrörelserna ur händerna. Från den socialdemokratiska regeringens sida var man visserligen villig att reservera den nya spelformens överskott till föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet – men hanteringen av spelet skulle skötas av ett statligt spelbolag. Den spelpolitiska principen var således att aktörerna på spelmarknaden skall begränsas till ett minimum. Idrott och föreningsverksamhet fick gärna vara förmånstagare av spelpengar – men i sådana fall baserat på ett statligt spelbolags verksamhet. Därmed kunde riksdag och regering försäkra sig om kontroll över spelpengarnas omfattning och utöva ett stort inflytande över deras faktiska fördelning. I speltermen kan man säga att regeringen föredrog små risker och att behålla samtliga trumfkort på hand.

Viva Jack Vegas!

De nya värdeautomatspelen introducerades sommaren 1996 under namnet *Jack Vegas*. Spelet är en variant på traditionella ”enarmade banditer”. Spel på automaterna får endast bedrivas på restauranger med utskänkningstillstånd och de som spelar måste vara 18 år fyllda.⁹

Lanseringen av Jack Vegas gick inledningsvis trögt, delvis till följd av att automaterna fick oväntad konkurrens av ”Lyckohjul” och andra snarlika spel av mer eller mindre olaglig karaktär. Det första året blev omsättningen därför blygsamma 24 miljoner kronor. Men i takt med att antalet automater ökade så steg även omsättningen. Redan efter två år passerades miljardstrecket. År 2001 hade Jack Vegas utvecklats till Sveriges mest populära spel med hela 11 procent av den totala marknaden. Av Svenska Spels årsredovisning för 2004 framgår att värdeautomaterna omsatte drygt 7 miljarder kronor och utgör 36 procent av bolagets totala omsättning.

9 Här kan tilläggas att Jack Vegas med tiden kompletterades med Miss Vegas – en liknande automatspel med hemvist i bingohallar.

Med tiden blev Svenska Spels värdeautomater således en stor succé, med tydliga effekter på statens idrottsstöd. Det första året som pengar utdelades, 1998, genererade Jack Vegas 50 miljoner kronor till idrottsrörelsen utöver det traditionella idrottsanslaget. Därefter ökade beloppen i snabb takt. År 2001 uppgick bidraget till 360 miljoner kronor. 2002 blev resultatet 606 miljoner kronor. Totalt sett har värdeautomatspelen under åren 1997-2003 genererat över två miljarder kronor till svensk idrott.

För idrottsrörelsen skapade det nya systemet med statliga bidrag baserade på värdeautomaternas överskott både möjligheter och bekymmer. Den stora fördelen var naturligtvis att Jack Vegas genererade ett betydande ekonomiskt tillskott som rimligtvis aldrig hade kunnat realiseras inom ramen för statsbudgeten och dess utgiftstak. Men samtidigt var bidragsformen inte helt oproblematiske. En första aspekt handlar om att idrottsrörelsen blev beroende av just värdeautomaternas popularitet. Det är ingen nyhet att den spelande allmänheten är ett ombytligt släkte. Därtill är den svenska spelmarknaden i konstant förändring där nya spelformer introduceras och gamla förlorar mark (vilket inte minst BingoLotto är ett tydligt exempel på). Vad skulle hända om/när intresset för värdeautomaterna började dala? Ett närliggande problem var idrottsrörelsens relation till Svenska Spel. Att det statliga spelbolaget utvecklades till en av idrottens främsta bidragsgivare borgade nämligen inte enbart för goda relationer. För hur skulle idrottsrörelsen reagera när Svenska Spel lanserade nya spel som konkurrerade med Jack Vegas? Modellen att knyta idrottsrörelsens stöd till en av spelbolagets många spelformer riskerade således att skapa intressekonflikter och meningskiljaktigheter.

Det största problemet var dock något helt annat. Ända sedan sin tillkomst har Jack Vegas varit en synnerligen kritiserad spelform. Till saken hör att värdeautomater tillhör den kategori av ”snabba” spel med hög risk att utveckla spelmissbruk. Till detta kommer svårigheten att i praktiken förhindra minderåriga från att spela. Därtill har många illegala spelautomater följt i de lagliga värdeautomaternas spår. Enligt Lotteriinspektionens egna studier har den illegala automatspelmarknaden idag utvecklats till en miljardindustri som delvis styrs av grupperingar inom den organiserade brottsligheten. Slutligen återstår den mer principiella frågan om det är lämpligt att just spelautomater i pub- och restaurangmiljöer ska stödja det ideella föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet.

Jack Vegas ersätts med ett vinstdelningssystem

Inom regeringskansliet insåg man tidigt de många problemen kopplade till föreningslivets finansiering via de kritiserade värdeautomaterna. Redan innan de första Jack Vegas-apparaterna nått landets restauranger lanserade finansdepartementet därför en ny idé. Tanken var att bidragen från spelautomaterna skulle ersättas av ett generellt *vinstdelningssystem* baserat på spelbolagets totala överskott (efter ett inte oväsentligt grundavdrag som tillfaller staten). Förslaget motiverades som en strategi för att ”skapa goda förutsättningar för samförstånd mellan det statsägda bolaget och det överskottsmottagande föreningslivet”. Samtidigt tillades dock att det även fanns spelformer hos Svenska Spel vilka var ”lättare och lämpligare att förknippa med föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet än automatspelen.” Riksdagen var inte svår att övertyga, och på sensommaren 1996 beslutades att bidraget från Jack Vegas skulle ersättas av ett vinstdelningssystem (vilket av olika skäl inte kom att införas förrän år 2004). Därmed framträder ett utvecklingsförlopp – måhända inte

avsett – där folkrörelsernas väl och ve legitimerade tillkomsten av en kontroversiell spelform som omedelbart inkorporerades i det statliga spelbolagets ordinarie spelsortiment.

Svenska Spels nuvarande stöd till idrottsrörelsen baseras således på ett vinstdelningssystem av följande utformning. Först reserveras ett grundbelopp på närmare 3.2 miljarder kronor vilket oavkortat tillförs statskassan. Vinst därutöver delas lika mellan föreningslivet och staten. Av föreningslivets andel får idrottsrörelsen drygt 80 procent, medan resterande belopp tillfaller övriga ungdomsorganisationer. Idrottens egen tilldelning fördelas i huvudsak som lokalt aktivitetsstöd. Till detta skall läggas den s.k. handslagssatningen, som tillförs idrotten via statens andel av vinstdelningssystemet.

Även vinstdelningssystemet har sina för- och nackdelar. Först och främst minskade den nya bidragsmodellen den direkta kopplingen mellan statens idrottsstöd och de så kontroversiella automatspelen (även om Jack Vegas fortfarande genererar stora vinster och följaktligen är av betydelse för idrottsrörelsens spelintäkter). Detta har uppskattats inom idrottens egna led. Åtminstone ställde sig RF:s förre ordförande, Gunnar Larsson, mycket positiv till det nya vinstdelningssystemet med motiveringen att det ”är mindre utmanande än den tidigare direktkopplingen mellan värdeautomaterna och barn- och ungdomsidrotten”.¹⁰ Dessutom är idrottsrörelsen inte längre ekonomiskt beroende av en specifik spelform i det statliga spelbolagets stora och varierade utbud. En potentiell intressekonflikt mellan idrotten och Svenska Spel har således kunnat undvikas. För idrottsrörelsens ekonomi är det inte längre ett problem om den spelande allmänhetens en dag förlorar intresse för Jack Vegas under förutsättning att Svenska Spel utvecklar nya, lockande spelformer. Så länge som Svenska Spel *totalt sett* redovisar vinstnivåer överstigande 3.2 miljarder, så kan idrottsrörelsen räkna med ett fortsatt bidragstillskott. Problemet är bara att det senare är långt ifrån självklart. Vi kommer osökt in på den högaktuella frågan om den reglerade spelmarknadens framtid.

Kampen om monopolet

Sedan slutet av 1990-talet har ett antal internationella spelbolag försökt att etablera sig på den svenska marknaden. Inledningsvis var strategin att öppna egna spelbutiker på svensk mark – något som omedelbart ledde till polisingripanden och åtal. Därefter har verksamheten i huvudsak inriktats på s.k. online-spel (Internet, mobiltelefoni och interaktiv digital-TV) tillsammans med omfattande marknadsföringsinsatser. Annonser i dagspressen och etermedierna, via webbplatser och genom sponsring av idrottsföreningar och tävlingsarrangemang har återkommande lett till myndighetsingripande och åtal för brott mot lotterilagstiftningens förbud mot främjande av utländska lotterier. Andra marknadsföringsinsatser har dock varit svåra att förhindra. Ett exempel utgör reklamslag i TV3 och Kanal 5, vilka faller utanför svensk lagstiftningen eftersom kanalerna sänds från Storbritannien. Ett annat exempel är annonskampanjen ”Stoppa spelmonopolet” från 2002 som bedömdes vara opinionsbildning och således faller inom tryckfrihetsrättens tillämpningsområde.¹¹

De internationella spelbolagens satsning på nätspel har visat sig effektivt. Möjligheten för svenska myndigheter att förhindra spel över Internet är i det närmaste obefintlig. Höga

¹⁰ ”Het potatis blir mindre het”, *Svensk idrott* nr 11 (2003).

¹¹ ”Utvecklingen på spelmarknaden”, *Lotteriinspektionen*, Dnr 701/2002 och Dnr 372/2003.

vinstandelar till spelarna, utvecklingen av säkra elektroniska betalningssystem och en utbredd datoranvändning hos den svenska befolkningen har därtill bidragit till att nätspelet blivit en hastigt växande marknad. Några säkra uppgifter om omfattningen finns inte, men uppskattningar av den årliga omsättningen har gjorts till uppemot fem miljarder kronor.¹² Dessutom expanderar spel över Internet fortfarande i snabb takt. Inom detta – ökande – spelsegment är kampen om en inhemsk, reglerad spelmarknad således redan förlorad.

Från de internationella spelbolagens sida är huvudargumentet att det svenska spelmonopolet är oförenligt med EU-rätten. Till saken hör att EU saknar en särskild reglering på spelområdet. Detta innebär att svensk lotterilagstiftning, som förhindrar utländska aktörer att bedriva spel inom landets gränser, i princip utgör ett brott mot EG-fördragets stadgande av fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital mellan medlemsländer. Men nu är verkligheten inte riktigt så enkel. I EG-fördraget finns vissa möjligheter för medlemsländerna att göra avsteg från de grundläggande friheterna. Dessutom har EG-domstolen i ett antal uppmärksammade rättsfall fastslagit en relativt tillåtande praxis på spelområdet. Huvudbudskapet, framförallt formulerat i den s.k. *Gambellidomen* från 2003, är att medlemsländerna har rätt till en inhemsk, reglerad spelmarknad *om syftet är socialpolitiskt*, t ex för att motverka spelmissbruk eller kriminalitet, samt att restriktionerna är icke-diskriminerande och proportionerliga. Den primära avsikten med en reglering måste således vara en uppriktig strävan att begränsa spelet i det egna landet. Syftet får däremot inte vara fiskalt, det vill säga att generera inkomster till staten. Inte heller är det ett tillräckligt argument att spelöverskottet reserveras för allmännyttiga ändamål.¹³

En direkt konsekvens av *Gambellidomen* var att det italienska spelmonopolet bedömdes som oförenligt med EU:s regelverk. I Sverige följdes domslutet därför av en livlig speldebatt. Från de internationella spelbolagens sida hävdades att den svenska regleringens huvudsyfte – precis som i Italien – var att öka intäkterna till statskassan, och att domen därmed även innebar det svenska spelmonopolets definitiva fall. Denna tolkning delades dock inte av regeringsrätten som i oktober 2004 fastslog att det svenska systemet ”totalt sett” är förenligt med EU-rättsliga krav. Men samtidigt pekades på vissa tveksamheter, inte minst rörande ”myndigheternas överseende med spelbolagens stundom aggressiva marknadsföring”. Dessutom tillades att EG-domstolen delegerat till de nationella domstolarna att ”vid varje aktuellt tillfälle pröva om den praktiska tillämpningen av medlemsstaternas reglering harmoniserar med gemenskapsrätten”.¹⁴ Budskapet var således att statsmakternas företrädare även framdeles måste säkerställa att utvecklingen på spelmarknaden (i frågor om exempelvis tillståndsgivning, marknadsföringsinsatser samt kontroll- och begränsningsåtgärder) är och förblir förenlig med EU:s regelverk eftersom regeringsrättens bedömning annars kan komma att förändras i framtiden.¹⁵

Med regeringsrättens beslut fastställdes således att de svenska regleringarna – åtminstone för närvarande – är förenliga med EU-rättsliga principer. Därmed är det fortfarande otillåtet för utländska spelbolag att bedriva spel och marknadsföra sig inom Sveriges gränser. Detta verkar dock inte nämnvärt bekymra de internationella aktörerna. Tvärtom har

12 SOU 2005:21, *Vinstandelar. Delbetänkande av Lotteriutredningen*, s. 18.

13 Mål C-243/01 (*Gambelli*). Se även Jenny Cisneros Örnberg, ”Ökat tryck på nordiska spelmonopol” i *Sociala Perspektiv* 1 (2005), samt Bengt Palmgren, ”Något om rättsutvecklingen på den svenska spelmarknaden” i *Artikelsamling 2004, Idrottsjuridisk skriftserie nr 9* (2004).

14 Regeringsrättens dom den 26 oktober 2004 i mål nr 5819-01.

15 Jfr SOU 2005:21, *Vinstandelar*, s. 29.

deras reklaminvesteringar ökat lavinartat under det senaste året. Enligt *Dagens Industri* har de privata spelbolagens TV-sponsring ökat med hela 235 procent sedan 2004. Ett av bolagen, Expekt, var under första halvåret av 2005 t o m en större annonsör än ATG. Av allt att döma är annonsintäkterna således numera av den omfattningen att ansvariga inom dagspressen och etermedierna är beredda att riskera åtal för brott mot främjandeförbudet. Till viss del har marknadsföringen dessutom tagit nya former. Som exempel kan nämnas TV-programmet ”Pokermiljonen” vilket sänds i TV4 och som helt bekostas av Unibet.¹⁶

Inte förvånande ser Svenska Spel på utvecklingen med oro. Man befarar sjunkande vinster och menar att man endast kan behålla sin dominerande ställning genom att få konkurrera ”på lika villkor” med de privata spelbolagen. Detta ska naturligtvis inte tolkas som en önskan att avskaffa det svenska spelmonopolet. Däremot vill bolaget ha regeringens tillstånd att väsentligt höja vinstandelarna till den spelande allmänheten. Dessutom vill man införa nya spelformer, framförallt över nätet.¹⁷ På ett område – nätpoker – har Svenska Spel redan lyckats. Regeringsbeslutet i november 2005 tillkom dock under starkt motstånd från flera betydande remissinstanser, bland annat Lotteriinspektionen. Även regeringens egen lotteriutredare, Jan Francke, var kritisk eftersom pokerbeslutet rubbar ”den känsliga balansakt Sverige haft för att motivera lagstiftningen”, det vill säga att det blir allt svårare att försvara en reglerad spelmarknad i Sverige utifrån sociala skäl i takt med att Svenska Spel introducerar nya spel och intäkterna till statskassan ökar.¹⁸

I debatten om spelregleringarnas framtid har svensk idrott fått en central roll. Från regeringens sida har Bosse Ringholm (s), ansvarig såväl för spel- som idrottsfrågor, återkommande framhållit att spelöverskottet utnyttjas för att stödja svensk barn- och ungdomsidrott.¹⁹ Även RF:s ledning har aktivt ställt sig bakom ett bevarat spelmonopol. Som exempel kan nämnas att RF:s förre ordförande, Gunnar Larsson, tillsammans med RS-ledamoten Hans Hellquist, skrev en debattartikel hösten 2002 där man bland annat framhöll att statens idrottsstöd via Svenska Spel ”ligger på helt andra nivåer än de enstaka miljoner som de utländska spelbolagen är beredda att satsa på några få utvalda föreningars elitverksamhet”.²⁰ Dessutom har RF lanserat en större annonskampanj där man riktar ett tack till ”det svenska spelet” och alla de människor som ”spelar Bingolotto, köper en Triss eller lämnar i några rader på Stryktipset”.²¹

Idrottsrörelsens framtida spelpengar

Sammanfattningsvis kan konstateras att idrottsrörelsens intäkter från spelmarknaden ökat markant sedan början av 1990-talet. Fram till millennieskiftet var BingoLotto i FSL:s regi den främsta inkomstkällan. Under senare år har dock spelformens popularitet dalat, och även om idrottens intäkter fortfarande uppgår till ca 500 miljoner kronor årligen är det knappast troligt att man återfår de omsättnings- och vinstnivåer som uppnåddes under

16 ”Spelbolagen ökar sin reklam mest”, *Dagens industri*, 05-09-22.

17 SOU 2005:21, *Vinstandelar*.

18 ”Nätpoker hotar spelmonopolet”, *Sydsvenskan* 2005-11-29. Jfr SOU 2005:21.

19 Se t ex Ringholms debattinlägg i *Aftonbladet*, 2004-01-13 och 2004-01-18.

20 ”Fri spelmarknad hot mot idrotten”, *Aftonbladet*, 2002-10-09.

21 Se t ex annons i *Svensk Idrott* nr 2, 2005.

1990-talets andra hälft. BingoLottos tillbakagång har dock kompenseras genom stora bidrag från Svenska Spel, varav enbart 2005 års utdelning översteg en miljard kronor.

Idrottsrörelsens allt starkare ekonomiska beroende av Svenska Spel har fått långtgående konsekvenser. Med BingoLotto i FSL:s regi stärktes idrottsrörelsens positioner som självständiga aktörer på spelmarknaden. Man blev de facto en allvarlig konkurrent till det statligt kontrollerade spelbolaget och ATG. Med BingoLottos minskade popularitet, tillsammans med det ökade bidraget från Svenska Spel, har idrottsrörelsen dock allt mer intagit rollen som passiv bidragstagare. Genom det s.k. vinstdelningssystemet har idrotten dessutom fått starka ekonomiska intressen av att statliga Svenska Spel fortsätter att uppvisa ett stort vinstöverskott. Mot denna bakgrund är det mindre förvånande att RF slutit upp bakom statsmakternas företrädare till försvar av den reglerade spelmarknaden.

Svensk idrott har således på kort tid fått stora ekonomiska intressen på spelmarknaden. Men den framtida utvecklingen är allt annat än säker. Efter EU-inträdet är de svenska regeringarna på spelområdet utsatta för ett starkt förändringstryck. Genom spel över Internet har utländska spelbolag dessutom redan funnit vägar till den svenska spelmarknaden som är i det närmaste omöjliga att förhindra. Viktiga framtidsfrågor är således hur den svenska spelmarknaden kommer att utveckla sig och vilka effekter detta kan få för svensk idrotts ekonomi och existensvillkor.

Det är alltid lockande att spekulera om framtiden.²² För egen del ställer jag mig dock tvivlande till möjligheten – eller ens värdet av – att sja om utvecklingen på spelområdet eller dess konsekvenser för svensk idrott. Ett problem är spelområdets stora komplexitet, det vill säga att det finns allt för många faktorer och osäkerhetsmoment att ta hänsyn till. Huvudskälet är dock något helt annat. Spekulationer om spelmarknadens framtid tenderar att överskugga en mycket viktigare och mera konkret fråga. Med utgångspunkt i idrottsrörelsens framtida ekonomi är huvudfrågan inte vad som kommer att hända på spelmarknaden utan *hur statsmakterna kommer att reagera* om/när Svenska Spel börjar visa röda siffror i sin redovisning.²³ Förklaringen är enkel. Även om statsmakterna baserar merparten av dagens offentliga idrottsstöd på vinstöverskottet hos Svenska Spel, så är bidraget ytterst ett statligt stöd. Och det är alltid upp till riksdag och regering att välja hur man hanterar sina intäkter och utgifter.

En viktig fråga för svensk idrott är således hur statsmakterna kommer att agera om/när det statliga spelöverskottet minskar. Eller formulerat mer drastiskt: är statsmakterna beredda att låta idrottsrörelsen ta smällen från spelmarknadens eventuella tillbakagång? Kommer den nuvarande vinstdelningsprincipen – där ett grundbelopp på närmare 3.2 miljarder kronor av Svenska Spels överskott tillförs statskassan innan själva vinstdelningen tar vid – att upprätthållas även om bolagets överskott minskar i en sådan omfattning att idrottens tilldelning i praktiken upphör?

Problematiken kan diskuteras både ur ett idrotts- och ett spelpolitiskt perspektiv. Från ett *idrottspolitiskt* perspektiv är frågan hur statsmakterna ser på sitt eget idrottspolitiska ansvar och idrottens samhällsnytta. Betraktar man nivån på dagens offentliga idrottsstöd som

22 För ett försök att bedöma utfallet för idrottsrörelsen av en avreglerad spelmarknad, se Frans Fransson, Viktor Magnusson & Erik Walden, *Spel&idrott – studie om de idrottsliga konsekvenserna av en regelreformerad på den svenska spelmarknaden* (Växjö 2004).

23 Här kan nämnas att Svenska Spel redan under 2005 visat vissa – om än mindre – vinstminskningar, vilka huvudsakligen förklaras med hänvisning till att sportspelsmarknaden drabbats av ett lågt spelnetto på grund av ovanligt många favoritsegrar samt att rökförbudet på restauranger och i Bingohallar drabbat intäkterna värdeautomatspelen. Se Svenska Spels rapport för 3:e kvartalet (2005-10-25).

rimlig eller som en ”tillfällig vinstlott”? Har idrotten en sådan samhällsbetydelse att man är beredd att tillföra nya medel om spelpengarna uteblir (t ex genom att förändra vinstdelningsprinciperna)? Detta är en idrottspolitisk fråga som regeringens företrädare konsekvent undvikit att besvara. Och det är kanske inte så konstigt. I den rådande osäkra situationen har idrottsrörelsens ledning starka incitament att aktivt försvara det svenska spelmonopolet. Om man däremot var garanterade ett grundbelopp, så kanske incitamenten att agera på spelområdet skulle minska.

Ur *spelpolitiskt* perspektiv kan tilläggas att det även kan vara problematiskt *för staten* om idrottsrörelsens spelpengar avtar. Med det nuvarande vinstdelningssystemet medför en utveckling där Svenska Spels vinster minskar de facto att statens andel av överskottet relativt sett *ökar*. Detta är inte bara ett hot för idrottsrörelsens framtida försörjning – det kan även underminera legitimiteten för en reglerad spelmarknad. Framförallt blir det inte längre möjligt för regeringsföreträdare att försvara spelmonopolet med argumentet att det gynnar idrottens barn- och ungdomsverksamhet. Istället framstår syftet med spelmonopolet alltmer som ett sätt att generera intäkter till statskassan. Detta kan i förlängningen leda till en förnyad debatt om de svenska regleringarnas förenlighet med EU:s regelverk.

I dagens situation framstår idrottsrörelsen som spelberoende. Men det är således en sanning med modifikation. Mer än någonting annat är idrotten beroende av statens välvilja, och de bidrag som baseras på Svenska Spels vinstöverskott utgör inget undantag. Och den enda ljuspunkten för idrottsrörelsen i en allt mer osäker situation på spelmarknaden är att även staten står i ett beroendeförhållande till idrotten, dels av samhällsekonomiska skäl, dels som legitimitetsgrund för det svenska spelmonopolet.

Efterord

Denna artikel skrevs i december 2005. Sedan dess har Lotteriinspektionen meddelat att den reglerade svenska spelmarknaden omsatte omkring 35,6 miljarder kronor under 2005, vilket var en minskning med 2,5 procent jämfört med 2004. Tillbakagången är att betrakta som ett trendbrott eftersom bruttoomsättningen på spel i Sverige ökat konstant sedan början av 1990-talet. Minskningen blev dessutom särskilt kännbar för Svenska Spel, vars vinst sjönk från 4,8 miljarder kronor (2004) till drygt 4,5 miljarder för 2005. Och i enlighet med det s.k. vinstdelningssystemet kommer hälften av spelbolagets förlust att leda till motsvarande sänkningar i statens stöd till föreningslivets (framförallt idrottens) barn och ungdomsverksamhet. Även i fråga om statliga spelpengar till idrottsrörelsen kan således 2005 betraktas som ett trendbrott...