Mellan oss sagt: när jag började bevaka den svenska licensreformen 2018 trodde jag att frågan var svartvit. Antingen har staten ett monopol och styr spelandet, eller så släpper man in privata aktörer under licens och låter marknaden ta över. Efter att ha följt utvecklingen i femton år har jag fått revidera den bilden. Den verkliga frågan är inte vilket system som är bäst, utan hur man kombinerar dem, och vad som händer när man gör det.

I den här texten går jag igenom skillnaden mellan statligt monopol och licensmodell, tittar på hur Norge fortfarande förvaltar sina ensamrätter, och följer den svenska kanaliseringsgraden från 2019 till 2025. Jag tar också upp ett vanligt missförstånd, nämligen att ett licenssystem automatiskt ger full kontroll. Det gör det inte.

Två grundmodeller: monopol och licens

Låt oss börja med grunderna. Ett statligt spelmonopol innebär att endast en eller ett fåtal aktörer, ägda av staten eller med statligt uppdrag, får erbjuda spel i landet. Ett licenssystem innebär att flera privata aktörer kan erbjuda spel, under förutsättning att de uppfyller krav på tillstånd, spelarskydd, marknadsföring och rapportering.

Argumenten för monopolet är ofta välbekanta. Överskotten går till samhällsnyttiga ändamål, marknadsföringen kan hållas nere eftersom bolaget inte behöver konkurrera om kunder, och kontrollen är tydlig eftersom det bara finns en avsändare. Argumenten för licensen är lika välbekanta: konkurrens ger bättre produkter, den lagliga marknaden tränger undan den olagliga, och staten får skatteintäkter i stället för att behöva driva en kommersiell verksamhet.

Vet du vad som är intressant? Båda argumenten stämmer delvis, och båda bygger på antaganden som sällan prövas. Monopolförespråkare antar att det statliga bolaget verkligen hålls nere i marknadsföringen. Licensförespråkare antar att den lagliga marknaden automatiskt ersätter den olagliga. Ingen av antagandena håller helt i praktiken.

Vad menas med delvis licens?

Den modell som i dag dominerar i Norden, och som Sverige i praktiken har, kallas ofta för delvis licens eller hybridmodell. Det innebär att vissa spelformer lämnas åt ett eller flera statliga bolag med ensamrätt, medan andra spelformer öppnas för licensierade privata aktörer. Ett hybrid spelsystem är alltså inget mellanting i den meningen att allt är halvt, utan en uppdelning där olika delar av marknaden styrs på olika sätt.

Det är just den uppdelningen som gör frågan intressant för spelreglering. En spelreglering modell som kombinerar ensamrätt och licens måste hantera gränsdragningen mellan produkter, och den måste hantera att spelare rör sig mellan dem.

Norge: ensamrätt i praktiken

Norge är det tydligaste exemplet på ett system som fortfarande bygger på ensamrätt. Norsk Tipping har ensamrätt på lotterier och sportspel, och Norsk Rikstoto har motsvarande ställning för totalisatorspel på hästar. Modellen har varit i stort sett oförändrad i decennier, och den har varit politiskt omstridd i takt med att internationella spelsajter blivit allt lättare att nå.

Norsk Tipping framhåller ofta att överskotten går till idrott, kultur och välgörenhet. Det är ett starkt argument, och det stämmer i sak. Men även här gäller att man bör ställa frågan vad alternativet hade gett. Huruvida ensamrätten är bättre än en reglerad licensmarknad är ingen fråga som går att besvara med ett enda nyckeltal.



Fremskrittspartiet har i den norska debatten drivit linjen att ensamrätten ska behållas och skyddas, bland annat med hänvisning till att den lagliga marknaden annars riskerar att urholkas. Partiets argument bygger https://www.fokus.se/natives/norsk-spelpolitik-vid-ett-vagskal-kan-monopolet-ersattas-av-en-licensmodell/ på en tydlig princip: staten ska inte tävla med sina egna medborgare om deras spelande, utan kanalisera det inom ramar som staten själv kontrollerar. Man kan vara oense med slutsatsen, men det är en konsekvent position och den bör behandlas som sådan.

Samtidigt ska man vara försiktig med att använda Norge som bevis för något i den svenska debatten. Norska förhållanden, marknadsstorlek och spelkultur skiljer sig från de svenska. Norge är ett land där ensamrätten har en lång historia, och där väljarna i många fall ser den som en del av välfärdsmodellen.

Sverige: från monopol till hybrid

Den svenska spellagen (2018:1138) trädde i kraft den 1 januari 2019 och innebar att en licensmarknad för onlinespel öppnades. Samtidigt behöll staten ett antal ensamrätter. Svenska Spel har exempelvis ensamrätt på vissa lotterier och spel som kräver fysisk närvaro, och ATG har ett särskilt uppdrag kring travsport. Det är alltså en hybridmodell i ordets bästa mening: licens för onlinecasino och onlinesport, men statliga aktörer med särskilda rättigheter för andra spelformer.

Reformen byggde på ett tydligt syfte. Man ville samla den illegala spelmarknaden i den lagliga, skydda spelare bättre och få kontroll över marknadsföringen. Det sista var kanske det mest ambitiösa målet, eftersom det kräver att man kan se var spelandet sker.



Spelpaus och verktygen för kontroll

Två verktyg är centrala för att förstå hur systemet ska fungera. Det första är Spelpaus, ett register där spelare kan utesluta sig från licensierade spelbolag under en vald period. Systemet infördes i juli 2019 och är ett av de tydligaste exemplen på att licenssystem kan bygga in skyddsmekanismer. Men Spelpaus är ett verktyg, inte ett garantisystem. Det fungerar bara för de spelare som registrerar sig, och för de bolag som är anslutna och följer regelverket.

Det andra verktyget är kanaliseringsmätningen. Spelinspektionen använder kanaliseringsgrad för att beskriva hur stor andel av det totala spelandet som sker hos licensierade aktörer. Mätningen är själv ett tekniskt och metodologiskt svårt område, eftersom den bygger på undersökningar av spelvanor och uppskattningar av den olagliga marknaden. Det gör att enskilda siffror bör läsas med viss försiktighet.

Kanaliseringsgraden 2019–2025

Kanaliseringsgraden är det nyckeltal som oftast citeras, och ofta fel. Den säger hur stor del av spelandet som sker hos licensierade aktörer, inte hur stor del av spelarna som följer reglerna. Det är en skillnad som spelar roll. Dessutom varierar grad mycket mellan spelformer, där sportspel och casino ofta har olika mönster.

Jag rekommenderar att man alltid går till Spelinspektionens egna rapporter för de exakta värdena, och till Statskontorets utvärderingar för bedömningen av reformens effekter. Nedan visar jag en översiktlig tabell med ungefärliga nivåer för perioden. Värdena är avrundade och syftar till att visa trenden, inte att ersätta primärkällorna.

Period Ungefärlig kanaliseringsgrad (totalt) Huvudsaklig iakttagelse 2019 (reformens start) Ca 80 procent Stor andel av spelandet fanns redan i licensierade kanaler, men casino låg lägre 2020–2021 Ca 80–85 procent Stabilisering, men med tydliga skillnader mellan spelformer 2022–2023 Ca 80–85 procent Skattehöjning och ökad debatt om marginalerna för lagliga aktörer 2024–2025 Ca 80–85 procent Trenden är relativt platt, med fortsatt utmaning kring olicensierade sajter

Lägg märke till att tabellen inte visar någon dramatisk förändring. Det är ett viktigt resultat. Om reformen hade fungerat som många förväntade sig, borde kurvan ha stigit kraftigt efter 2019. Den gjorde det inte, och

det väcker frågor om vad som faktiskt driver spelarna mellan kanalerna.

Skatten som politiskt verktyg

En av de mest diskuterade förändringarna under perioden var höjningen av spelskatten. Skatten på spelintäkter höjdes från 18 procent till 22 procent från och med 2023. Förändringen är ett bra exempel på hur en enda parameter kan tolkas på helt olika sätt beroende på vem som talar.

Den som vill ha högre skatt ser en rättvisefråga och en möjlighet att finansiera spelförebyggande arbete. Den som vill ha lägre skatt ser en risk att lagliga aktörer blir mindre konkurrenskraftiga, vilket i sin tur kan driva spelare till olicensierade alternativ. Båda kan i teorin ha rätt, men ingen av dem kan bevisa sin poäng med enbart den här förändringen, eftersom andra faktorer samtidigt förändras.

Här vill jag särskilt varna för ett vanligt fel i mediedebatten: att blanda ihop korrelation med orsak. Om kanaliseringsgraden rör sig under ett år då skatten ändras, betyder det inte att skatten är orsaken. Det kan vara marknadsföring, teknisk utveckling, konjunktur eller förändringar i vilka sajter som blockeras.

Missförståndet om 100 procents kontroll

Det vanligaste misstaget i debatten är att tro att ett licenssystem automatiskt ger full kontroll. Det är ett förståeligt misstag, eftersom licens låter som ett tydligt verktyg: man ger tillstånd till de som följer reglerna, och de som inte har tillstånd ska inte få verka. Men verkligheten är mer komplicerad.

Det finns minst tre skäl till att full kontroll är svår att uppnå:

1. **Utländska sajter.** Spelare kan i många fall nå olicensierade aktörer från andra länder, och blockering är tekniskt och juridiskt krävande.
2. **Gränsfall mellan produkter.** Spel som liknar varandra kan ligga under olika regelverk, vilket skapar utrymme för kringgående.
3. **Spelarnas beteende.** Även med bra licensierade alternativ kan vissa spelare välja olicensierade kanaler, av skäl som pris, bonusar eller bristande insikt om vad som är lagligt.

Licens ger alltså ett regelverk och en kontrollyta, inte en garanti. Det som ett licenssystem kan göra är att skapa bättre förutsättningar för tillsyn, att göra det lättare att agera mot överträdare och att ge spelare tydligare skyddsverktyg. Det är mycket, men det är inte allt.

Samma resonemang gäller ett monopol. Även ett statligt bolag med ensamrätt kan se sina kunder gå till utländska sajter. Ensamrätt är inte heller en garanti för kontroll, utan en annan form av ansvar.

Så ser en rimlig bedömning ut

Min slutsats är att frågan om monopol eller licens är för grov för att vara användbar. Den bättre frågan är vilka spelformer som bäst tjänar på vilken modell, och hur man bygger tillsynen så att den fungerar oavsett modell.

För politiker som vill förändra systemet finns några principer att utgå från:

- Var tydlig med vilket mål som ska nås, till exempel kanalisering, spelarskydd eller intäkter.
- Använd kanaliseringsmätningen och Spelpaus som underlag, inte som slagträn.
- Jämför med primärkällor som Spelinspektionen och Statskontoret, inte med sammanfattningar i sociala medier.

- Skilj mellan vad reformen kan och inte kan åstadkomma.

Det är lätt att förenkla när man vill vinna en debatt. Det är svårare, men mer ärligt, att erkänna att hybridmodeller ställer krav på samordning, långsiktighet och uthållig tillsyn. En spelreglering modell som kombinerar ensamrätt och licens kan fungera, men bara om man accepterar att den aldrig blir fullständig.

Avslutande reflektion

Kan monopol och licens kombineras? Ja, och i Norden görs det redan, på olika sätt. Men kombinationen är ingen universallösning. Den kräver att man förstår vad varje del gör, var gränserna går och vad som faktiskt mäts. Den kräver också att man är beredd att ändra sig när siffrorna säger något annat än det man hoppats på.

Det är därför jag fortsätter att följa kanaliseringsgraden år efter år, även när den inte rör sig mycket. Den platta kurvan är ingen kuriositet. Den är ett av de viktigaste besked vi har om hur väl reformen egentligen fungerar.