

Tilfældig alkoholpolitik?

Hvad skete der, da alkoholafgifterne blev sat ned i Danmark? Ikke det, forskerne forventede ...

AF KIM BLOOMFIELD

I 1975 offentliggjorde den finske sociolog Kettil Bruun og hans kolleger det, som i alkoholforskerkredse blev kendt som 'Den lilla bog'.¹ Bogen med titlen 'Alcohol Control Policies in Public Health Perspective' var et temmelig tyndt, men alligevel tungt værk med magentarødt omslag, og den udgjorde en milepæl inden for alkoholforskning og var en hjørnesten for det, der blev til det nye alkoholpolitiske forskningsområde. Bruuns undersøgelse, som blev sponsoreret af Verdenssundheds-organisationen WHO, gjorde opmærksom på, at alkoholrelateret dødelighed, sygelighed og problemer er noget, der kan forebygges, samt påpegede den rolle, stater og internationale organisationer indtager, når det handler om at formulere folke-sundhedsorienteret alkoholpolitik. Undersøgelsens centrale budskab var, at alkoholforbrugets omfang i en befolkning korrelerer med omfanget af alkoholproblemer i samme befolkning, dvs. at hvis forbruget er højt, er forekomsten af problemer også høj. Hvis forbruget er lavt, er forekomsten af problemer tilsvarende lav. Det virker umiddelbart indlysende, eftersom der naturligvis ikke er alkohol-relaterede problemer, hvis der ikke er noget alkohol. Men Bruun og hans kolleger gjorde opmærksom på dette faktum ved at foretage internationale sammenligninger og påvise sammenhængen mellem forbrug og konsekvenser.

Bruuns undersøgelse stod alene i næsten tyve år, indtil Griffith Edwards og hans kolleger opdaterede Bruuns tese i bogen 'Alcohol Policy and the Public Good'.² I perioden mellem de to bøger var der kommet megen ny forskning, der evaluerer indsatsen på alkoholområdet, og resultaterne af denne forskning indgår i Edwards' bog. Det fik Edwards og hans kolleger til – i deres bog – at fremlægge et forslag om en folkesundhedsmæssig dagsorden for den alkoholpolitiske indsats. Da der siden dels er kommet yderligere forskning til, der påviser den rolle, alkohol spiller for den globale sygdomsbyrde, dels er sket fremskridt inden for epidemiologisk forskning, og endelig da den internationale interesse for en alkoholpolitisk indsats er steget, især i de økonomiske vækstlande, gennemførte Thomas Babor sammen med kolleger en ny undersøgelse i 2003 under titlen 'Alcohol: No Ordinary Commodity' (anden udgave, 2011).³

Alle udgivelser, især dem efter Bruuns bog, diskuterer den forskningsmæssige evidens, der understøtter de forskellige alkoholpolitiske tiltags effektivitet. Tiltagene omfatter: beskatning af alkohol, begrænsninger på alkohols tilgængelighed, foranstaltninger til forhindring af spirituskørsel, alkoholundervisning af børn og unge, indsatsprogrammer i lokalsamfundet samt behandlingsinitiativer. På baggrund af denne dokumentation argumenterer de senere udgivelser for at implementere sådanne folkesundhedsmæssige tiltag med det formål at mindske de omkostninger og skader, der er forbundet med et overdrevet alkoholforbrug.

De nordiske lande er kendt for at have implementeret en række af sådanne alkoholpolitiske tiltag i de seneste årtier. Et af mest iøjnefaldende er de alkohol-monopoler, der findes (i forskellig grad) i Norge, Sverige og Finland. Disse systemer styrer i høj grad tilgængeligheden af og prisfastsættelsen på alkohol og begrænser på den måde forbruget i disse landes befolkninger. Til sammenligning har Danmark ikke haft en så omfattende styring; men prisen på alkohol har været højere end i resten af det europæiske fastland.

Konsekvenserne af EU-medlemskabet

I forbindelse med landenes optagelse i Den Europæiske Union begyndte nordiske alkoholforskere i starten af 1990'erne at udtrykke stor bekymring for de konsekvenser, EU-medlemskabet kunne få for alkoholpolitikken. Bekymringen gik på, at ønsket om et forenet europæisk økonomisk marked med en harmoniseret økonomisk politik kunne betyde enden på landenes individuelle prisfastsættelse og tilgængelighed af alkoholholdige drikke. I 1997 gav en afgørelse fra EU-Domstolen imidlertid de nordiske lande lov til at bevare dele af deres monopolsystemer.⁴ Men der var andre aspekter af tilgængeligheden og prisfastsættelsen, som ikke var dækket af monopolerne, og hvor EU's politik stadig kunne have indflydelse. Et af disse aspekter var afgiftsfritagelsen ved indførsel af alkohol fra rejser i EU-lande.

Den 1. januar 2004 blev alle tidligere begrænsninger på privat indførsel af alkohol til de forskellige nordiske lande faktisk ophævet og erstattet af et foreslået niveau fastsat af EU. Kvoterne i andre EU-lande var allerede forsvundet i 1993 med etableringen af Det indre Marked.⁵ Da både den danske og den finske regering var bekymrede for, om dette ville medføre øget indførsel af billigere alkohol, besluttede de at sænke afgiften på alkohol i deres egne lande. I Danmark blev spiritusafgiften sænket med 45 % i oktober 2003, hvilket betød, at salgsprisen på billigere mærker faldt med ca. 25 %. Afgiften på øl og spiritus blev desuden sænket med 13 % i januar 2005. I Finland sænkede man i maj 2004 afgiften på spiritus med 44 %, på hedvin med 40 %, på bordvin med 10 % og på øl med 32 %. Formålet var at dæmme op for en stigning i indførslen af billigere alkohol fra andre EU-lande (for Finlands vedkommende især Estland og for Danmarks vedkommende Tyskland).^{6, 7, 8} Sverige har også været påvirket af stigende indførsel af billigere alkohol fra udlandet, men her valgte man at undlade at sænke de indenlandske alkoholpriser.

Et naturligt eksperiment

Med disse ændringer i politikken blev der etableret et 'naturligt eksperiment', som alkoholforskere kunne undersøge. En gruppe alkoholforskere fra Danmark, Sverige og Finland gik sammen med kolleger fra Norge og andre eksperter i gang med at undersøge, hvilken effekt sådanne ændringer i tilgængeligheden ville have på alkoholforbruget i Danmark, Finland og Sverige. De fremsatte den hypotese, at forbruget ville stige i Danmark og Finland, hvor de indenlandske alkoholpriser faldt, og hvor reglerne for bl.a., hvor meget alkohol rejsende må have med ved indrejse i landet, blev lempet betydeligt. De havde endvidere den hypotese, at forbruget ville stige i den sydlige del af Sverige, dvs. det område, der ligger tættest på den danske og den tyske grænse, når kvoterne for indførsel ved indrejse blev ophævet. De to hypoteser tog i første omgang udgangspunkt i det grundlæggende økonomiske princip om pris-elasticitet. Forskerne forventede, at hvis prisen på alkohol faldt, ville forbruget af alkohol – alt andet lige – stige, hvilket er den grundlæggende forventning til enhver anden handelsvare, og at dette ville ske i Danmark og Finland. Forventningen var velbegrunderet. Der

findes masser af forskning om prisens effekt på forbruget af alkohol. Det er især blevet konstateret, at hvis prisen stiger, falder forbruget. Det drastiske eksempel på dette sås faktisk i Danmark i 1917, hvor prisen på spiritus blev forhøjet med en faktor 12, og prisen på øl blev fordoblet. Forbruget faldt 75 % i løbet af to år, og danskerne gik fra at være et spiritusdrikkende folk til at blive et øldrikkende folk.

Forskerne forventede desuden, at forbruget ville stige i alle tre lande, når alkohol blev mere tilgængeligt på grund af ophævelsen af kvoterne på indførsel ved indrejse. I Sveriges tilfælde forventede man, at både ophævelsen af kvoterne og billigere spiritus i Danmark ville øge forbruget.

Forskerne gik i gang med at teste deres hypoteser ved at udføre en række generelle befolkningsundersøgelser i Danmark, Finland og Sverige. Den første blev udført, inden nogen af ændringerne i alkoholpolitikken trådte i kraft, dvs. i august og september 2003. De gennemførte opfølgende undersøgelser på nogenlunde samme tidspunkt af året i de efterfølgende tre år: 2004, 2005 og 2006. Faktisk gennemførte de to undersøgelser i hvert af de efterfølgende år. I den ene spurgte de de samme respondenter, som blev spurgt i 2003. I den anden stillede de samme spørgsmål til en ny gruppe respondenter. Formålet med undersøgelse nummer to var at kontrollere for en type statistisk fejl, som kan opstå, når man interviewer de samme respondenter over tid (såkaldt 'regression mod midten'). Med denne tilgang håbede forskerne at kunne fastslå, om de nye alkoholindgreb havde en effekt på befolkningens alkoholforbrug.

Uventede resultater

Resultatet af undersøgelsen viste sig at blive det modsatte af, hvad forskerne havde forventet. Det gjaldt især de undersøgelsesdata, som forskerne havde indsamlet i løbet af de fire år. De viste, at forbruget ikke steg i noget af de tre lande. Hverken forløbsundersøgelsen eller de gentagne tværsnitsundersøgelser viste nogen stigning i det gennemsnitlige forbrug på kort eller mellemlang sigt, heller ikke for nogen større undergrupper i de enkelte lande. Det samme var tilfældet, da forskerne undersøgte, om der i undersøgelsesperioden var en stigning i de alkoholrelaterede problemer, som undersøgelsen omfattede.

Først begyndte forskerne at overveje, om brugen af undersøgelser var utilstrækkelig til at finde frem til effekten af prisnedsættelser. De begyndte at overveje, om de skulle undersøge andre typer af data. I Danmark undersøgte jeg sammen med Ingeborg Rossow fra Norge og Thor Norström fra Sverige registerdata for at se, om der var tegn på en stigning i alkoholrelaterede problemer. Med disse data, som vi var i stand til at finde frem med henblik på at foretage en tidsserieanalyse (data fra flere tidspunkter mhp. at kunne sondre mellem, hvad der er systematisk, og hvad der er rent tilfældigt), kunne vi fastslå en stigning på 26 % i akutte hospitalsindlæggelser for alkoholforgiftning blandt personer under 15 i perioden 2003-2005.⁹ Denne aldersgruppe indgik ikke i den oprindelige undersøgelse.

Finske forskere undersøgte også deres registerdata og fandt frem til, at alkoholrelateret dødelighed og hospitalsindlæggelser steg signifikant efter prisnedsættelserne, især for aldersgruppen 50-69 og i forbindelse med leversygdom. De finske kolleger postulerede, at den gruppe, der var mest påvirket, formentlig bestod af personer, der har drukket meget tidligere i livet, og som – på grund af øget

alkoholforbrug i en kort periode – blev syge kort tid efter prisnedsættelserne. Desuden opdagede de, at stigningen i alkoholrelateret dødelighed mellem 2004 og 2005 var størst blandt arbejdsløse.¹⁰

Forskerne besluttede at se på en serie af forskellige typer registerdata spændende fra vold og spirituskørsel til alkoholrelateret dødelighed og sygelighed. Resultaterne af forskernes omfattende vurdering vil blive offentliggjort inden for kort tid. Men på grundlag af offentligt tilgængelige statistikker for alkoholforbruget pr. indbygger ses det, at alkoholindtaget faldt i Danmark og Sverige i undersøgelsesperioden. Kun Finland viste en lille stigning i perioden 2003-2005.

Overvejelser

Da de første resultater af undersøgelse forelå, begyndte forskerne at overveje, hvordan de skulle forklare dette overraskende resultat. I Danmark undersøgte mine kolleger og jeg alle udsving i de danske undersøgelsesdata for at få bekræftet, at der ikke var nogen stigning; faktisk faldt forbruget i undersøgelsesperioden. Vi forsøgte at forklare resultatet med en antagelse om, at Danmark havde nået et 'mætnings-punkt' i alkoholforbruget. Det vil sige, at forbruget havde nået et topniveau, og en nedsættelse af afdriften på alkohol på op til 25 % var tilsyneladende ikke en afgørende faktor for de fleste mennesker. Fra vores videre forskning i Danmark og Finland stod det endvidere klart, at sådanne prisfald påvirker personer med færre ressourcer såsom meget unge mennesker samt fattige. Desuden steg indførslen af alkohol ved indrejse til Danmark kun kortvarigt, hvorefter den faldt igen.

Robin Room og andre undersøgelsespartnere offentliggjorde et diskussionsoplæg for at diskutere, hvilke faktorer der skal medtages, når man skal fastslå, hvor meget et samfund drikker, og hvilke faktorer der kan have indflydelse på, om alkohol-forbruget i samfundet stiger eller falder. Det var nødvendigt at overveje disse ting, eftersom den klassiske økonomiske hypotese for prisændringer og efterspørgsel ikke blev bekræftet. Det er vigtigt at tage sådanne faktorer i betragtning ved fremtidig forskning, også selv om de måske ikke egner sig til at blive målt og testet direkte. Ud over de klassiske, bestemmende faktorer, der er nævnt i artiklens start, fx pris, afgift, begrænsninger på tilgængeligheden af alkohol, spiller andre faktorer en rolle, herunder forbrugerens købekraft. Som Thomas Karlsson og Esa Österberg har gjort opmærksom på med hensyn til Finland, skulle en lønmodtager arbejde næsten tre timer i 1971 for at købe en flaske spiritus, mens den nødvendige arbejdstid i 2008 er faldet til 30 minutter. Altså har de nye prisnedsættelser måske ikke i særlig høj grad påvirket folk til at drikke mere, når deres købekraft i den grad er steget?

Ud over, hvad man har råd til, er der mange kulturelle faktorer, der spiller en rolle. Room og hans kolleger nævner sociale normer for alkoholindtag og beruselse. Det kan være, at det ikke længere er så acceptabelt at drikke meget og være beruset offentligt. Det kan også tænkes, at samfundets reaktion på alkoholrelaterede problemer er blevet forbedret, som fx at behandlingsmulighederne er blevet bedre, og at der nu findes private selvhjælpsorganisationer. Det er imidlertid meget vanskeligt at afgøre, i hvilket omfang disse faktorer gør en forskel. Det er kompliceret at måle dem, og observationsperioden er meget lang. På samme måde har Room tidligere observeret, at alkoholforbrug og samfundets reaktion på dette finder sted i 'lange bølger' eller cyklusser. Det har i hvert fald været gældende i USA, hvor alkoholforbruget toppede omkring 1980. Først derefter begyndte der at komme en konkret reaktion fra samfundets side på alkoholrelaterede problemer. Og

i takt med at forbruget begyndte at falde, kom der flere og flere samfunds-organisationer til, der beskæftigede sig med alkoholproblemer. Rooms tese er, at det tager tid for samfundet at reagere på et højt alkoholforbrug og konsekvenserne af dette. Når reaktionerne begynder at blive synlige, har forbruget allerede toppet og er begyndt at falde. Det kan således være vanskeligt at kontrollere alle de kræfter, der er afgørende for forbrugsniveauet i et samfund. Der er allerede diskussioner om, hvorvidt de moderne vestlige samfund er ved at udvikle sig til formynderier på sundhedsområdet, hvad angår ikke blot alkohol, men også rygning og fedme. Men når man skal afgøre, hvorfor et samfund forbruger så meget alkohol, som tilfældet er, og hvis man ønsker at hjælpe de befolkningsgrupper, der lider under de negative konsekvenser, kan det stadig være nyttigt at opnå større viden om, hvilke faktorer der spiller en rolle. Det var den oprindelige pointe i Kjetil Bruuns klassiske værk.

FORFATTER



KIM BLOOMFIELD
DR.P.H., PROFESSOR
CENTER FOR RUSMIDDELFORSKNING

REFERENCER

¹ Bruun, K.: Alcohol control policies in public health perspective. Helsinki: The Finnish Foundation for Alcohol Studies. 1975.

² Edwards, G., Anderson, P., Babor, T.F., Casswell, S., Ferrence, R., Giesbrecht, N. et al.: Alcohol policy and the public good. Reprinted ed. Oxford: Oxford University Press. 1995.

³ Babor, T.F., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K. et al.: Alcohol. no ordinary commodity. research and public policy. Oxford: Oxford University Press. 2003.

⁴ Holder, H.D., Kühlnhorn, E., Nordlund, S., Österberg, E., Romelsjö, A., Ugland, T.: European Integration and Nordic Alcohol Policies. Aldershot: Ashgate. 1998.

⁵ Room, R., Österberg, E., Ramstedt, M., Rehm, J.: Explaining change and stasis in alcohol consumption. *Addiction Research and Theory* 2009; 17:562-576.

⁶ Bloomfield, K., Wicki, M., Gustafsson, N-K., Mäkelä, P., Room, R.: Changes in alcohol-related problems after alcohol policy changes in Denmark, Finland and Sweden. *Journal on Studies of Alcohol and Drugs* 2010; 71:32-40.

⁷ Mäkelä, P., Bloomfield, K., Gustafsson, N.K., Huhtanen, P., Room, R.: Changes in volume of drinking after changes in alcohol taxes and travellers' allowances: results from a panel study. *Addiction* 2008; 103(2):181-191.

⁸ Grittner, U., Gustafsson, N-K., Bloomfield, K.: Changes in alcohol consumption in Denmark after the tax reduction on spirits. *Eur Addict Res* 2009; 15:216-223.

⁹ Bloomfield, K., Rossow, I., Norström, T.: Changes in alcohol-related harm after alcohol policy changes in Denmark. *Eur Addict Res* 2009; 15:224-231.

¹⁰ Mäkelä, P., Österberg, E.: Weakening of one more alcohol control pillar: a review fo the effects of the alcohol tax cuts in Finland in 2004. *Addiction* 2009; 104:554-563.