

Gætværk eller ej?

Hvordan kan man regne på økonomien i en hypotetisk legalisering?

Af KIM MØLLER

I USA sker der en del på det cannabis-politiske felt, som er værd at følge. De seneste år har fjorten delstater legaliseret medicinsk brug og de seneste femten år har der ved hvert præsidentvalg/midtvejsvalg i forskellige delstater været afstemninger – typisk om forslag til afkriminalisering af medicinsk brug af cannabis – og fjorten delstater har indtil nu legaliseret medicinsk brug.

I delstaterne Nevada og Alaska har man desuden tidligere stemt om en egentlig legalisering af cannabis. Bevæggrunden for fremsættelsen af legaliseringsforslagene i disse delstater tog afsæt i forfatningsretlige argumenter om, i hvilket omfang staten og de føderale myndigheder kan gribe ind i den enkelte borgers privatliv. I begge stater blev forslaget nedstemt.

Den 1. november 2010 havde borgerne i Californien så mulighed i forbindelse med midtvejsvalget for at stemme om et forslag om at legalisere cannabis. Med legalisering henvises der i forslaget til en statskontrolleret produktion med henblik på et kommercielt videresalg. Det nye ved afstemningen i Californien er at spørgsmålet denne gang blev hæftet op på økonomiske argumenter i forlængelse af statens budgetkrise. Hvad ville en legalisering med tilhørende beskatning kunne skæppe i forbundsstatskassen i Californien? Det blev hævdet, at den betrængte økonomi i solskinsstaten ville få et tilskud svarende til ti procent af Californiens budgetunderskud¹. Trods udsigten til 1,4 milliarder \$ årligt blev forslaget forkastet med 46,5 procent for og 53,5 procent imod.

Hvad er de tilsvarende danske tal?

I forbindelse med afstemningen i Californien blev jeg inviteret til at deltage i tv-programmet deadline på DR2. I indslaget blev det diskuteret, hvor meget den danske statskasse ville kunne tjene, hvis man - rent hypotetisk - valgte at legalisere cannabis og sælge det kommercielt med en punktafgift svarende til den, vi i dag kender fra alkohol og cigaretter. Et tal op imod trekvart milliard kroner blev nævnt. Det er et meget højt tal at slynge om sig med uden yderligere forklaring. Jeg vil i denne artikel kort fremlægge de overvejelser, der ligger bag denne påstand.

Hvad ville en legalisering betyde økonomisk?

For at besvare spørgsmålet om økonomiske implikationer af en hypotetisk legalisering skal man forholde sig til fire områder:

- 1) Omfanget af det aktuelle cannabisforbrug. Hvor mange bruger cannabis i løbet af et år, og hvor meget bruger de?

- 2) Et niveau for beskattningen skal vælges, således at man kan estimere de fremtidige indtægter med udgangspunkt i den forbrugte mængde.
- 3) Man skal overveje, hvordan forbruget af cannabis vil ændre sig, når prisen falder, og det kriminelle stigma fjernes.
- 4) Endelig skal man forholde sig til, hvilke afledte virkninger en legalisering ville kunne medføre.

Forbruget af cannabis i Danmark

Der er helt overordnet to måder at opgøre forbruget af rusmidler på: hvor mange, der bruger stoffet, og hvor meget, de bruger. Ifølge Sundhedsstyrelsen var der i 2005 8,4 % af den voksne befolkning mellem 16 og 44 år, der havde brugt cannabis inden for det sidste år, hvilket svarer til omtrent 175.000 personer. I forhold til eventuelle skatteindtægter som følge af en legalisering er det mere interessant hvor meget cannabis disse personer bruger tilsammen. Dette tal er straks sværere at gøre op, fordi cannabis forhandles på det sorte marked. Der findes ingen officielle statistikker om et gennemsnitligt årligt forbrug per voksen, som vi kender det fra alkohol hvor vi har et temmelig godt billede af udviklingen i det samlede forbrug.

En god måde at estimere det samlede forbrug af cannabis er at benytte den såkaldte Ledermannfordeling. Ledermann var en antropolog, der fandt frem til, at de, der drikker mest, står for hovedparten af det samlede forbrug. Siden er hans teori blevet præciseret derhen at de fem % der drikker mest alkohol, står for halvdelen af det samlede forbrug².

Et analysekontor under FN har samlet en længere række undersøgelser af hvor meget forskellige segmenter af cannabis brugere ryger på et år (UNOCD 2006). Overført på danske forhold ser udregningen herefter ud som følger:

Antal cannabisbrugere inden for fire segmenter:

Rekreative:	44 % af det samlede antal brugere:	77.000 personer
Jævnlige:	41 % af det samlede antal brugere:	72.000 personer
Daglige:	10 % af det samlede antal brugere:	17.000 personer
Problematisk:	5 % af det samlede antal brugere:	7.800 personer

Kategorierne er ikke præcise, men giver et billede af fordelingen mellem de forskellige segmenter. Der findes således anslået 77.000 rekreative brugere, der for eksempel ryger lidt cannabis til en fest et par gange om året. I den anden ende af skalaen er der anslået 7.800 med et problematisk forbrug, som dækker over, at de ryger cannabis hver dag, hele dagen.

Anslået gennemsnitsforbrug per person inden for hvert segment er:

Rekreative:	1 gram per år hver:	tilsammen	77 kilo
Jævnlige:	15 gram per år hver:	tilsammen	1.100 kilo
Daglige:	320 gram per år hver:	tilsammen	5 tons
Problematiske:	1.825 gram per år hver:	tilsammen	14 tons

I alt lidt over 20 tons per år.

Skatteindtægter

I det lovforslag der var til afstemning i Californien var der foreslået en punktafgift på 50 \$ per ounce og en lille salgsafgift, tilsammen udgør afgifterne omtrent elleve kroner per gram cannabis. Yderligere vil der være en række udgifter forbundet med den egentlige dyrkning af cannabis. Baseret på analyseinstituttet RAND's beregninger ville prisen på et gram legaliseret cannabis være omtrent tyve kroner.

Hvis man overfører disse elleve kroners afgift per gram til de anslåede 20 tons cannabis der bruges i Danmark vil det svare til en årlig indtægt til statskassen på 220 millioner kroner. Dette tal er langt fra den trekvarte milliard, der blev nævnt i tv-indslaget. Det skyldes to vurderinger, der peger på at man fra den danske stats side med fordel kunne sætte afgifterne markant højere end det amerikanske niveau.

For det første er punktafgifterne i USA generelt på et meget lavere niveau end de danske. I lovforslaget fra Californien er delstatens mulige indtjening sat efter en anslået punktafgift per cigaretryger på et år. En gennemsnitlig cigaretryger anslås at ryge tyve cigaretter om dagen og der er sammenlagt punktafgifter for 1,88 \$ per pakke, hvilket bliver til i alt 3.600 kroner i afgifter per år per ryger. Danske punktafgifter på cigaretter er markant højere i det de ligger på 1,14 kroner per cigaret, hvilket beregnet med et gennemsnitsforbrug på tyve om dagen i et år bliver til 8.300 kroner, altså 2,3 gange mere end en amerikansk ryger. Overført på de tyve tons cannabis ville det i princippet indbringe den danske statskasse lidt over 500 millioner kroner, med en udsalgspris på knap 25 kroner per gram.

For det andet antages det at produktionsprisen i Danmark ville være lidt højere end i USA på grund af de højere danske mindstelønninger. En oprunding til en samlet pris på for eksempel 30 kroner per gram vil stadig være så meget under det sorte markedes niveau at det vil slå bunden ud på det. Et gram cannabis i Danmark koster i gennemsnit omtrent 80 kroner på det sorte marked.

Grunden til, at de forskellige omkostninger er så meget højere for et gram cannabis forhandlet på det sorte marked, skyldes to forhold. For det første skal sælgere og hjælpere løbe en ekstra risiko ved at forhandle et ulovligt produkt i stedet for at have et regulært arbejde. Prisen afspejler, at de risikerer fængselsstraf og andre ubehageligheder. For det andet er det nødvendigt for alle, der deltager i produktionen og distributionen at agere diskret for at forhindre, at politiet griber ind. Dette gør, at alle led fungerer ineffektivt. Sælgerne kan for eksempel ikke reklamere for deres varer

og må konstant forholde sig til en afvejning mellem synlighed for potentielle kunder og risiko for straf.

Udvikling i forbruget

Elefanten i lokalet, når man diskuterer legalisering af illegale rusmidler, er konsekvenserne for forbrugsudviklingen. I første omgang må det markant lavere prisniveau i sig selv antages at øge forbruget, måske ikke for de rekreative brugere, men formentlig for de daglige og problematiske brugersegmenter.

Derudover er der en række sociale virkninger, som vil følge af at man fjerner det kriminelle stigma, som i dag er tilknyttet cannabis. I overskriftsform vil de to vigtigste af disse sociale konsekvenser være en substitution fra alkohol til cannabis som følge af den øgede tilgængelighed samt en øget social accept, som følger af at man fjerner det kriminelle stigma der i dag er tilknyttet cannabis. Hvordan disse forskellige virkninger samlet set vil påvirke forbruget er det enormt kompliceret og usikkert at sige noget entydigt om.

Der er en række forskellige måder, man kan gisne om udviklingen på, men ingen af dem er særligt velegnede til at sige noget om konsekvenserne af en legalisering. For det første har vi for eksempel en del viden om, hvordan ændringer i politiets kontrolindsatser påvirker forbruget. Problemet er, at der typisk er tale om temmelig marginale ændringer, og at indsatsen har været fokuseret lokalt. Det er ikke videnskabeligt forsvarligt at bruge disse fund til at konkludere vedrørende konsekvenserne af en legalisering.³ For det andet kan man sammenligne forskellige landes kontrolniveauer og deres respektive forbrug af cannabis for på den måde vurdere lovgivningens betydning for forbruget. Det typiske eksempel er at kontrollen med cannabis er skrapere i USA end i Holland, men at forbruget er markant højere i USA⁴. Heller ikke dette eksempel mener jeg, man kan bruge til at sige noget fornuftigt om konsekvenserne af en legalisering. Der er så store forskelle landene imellem, hvad angår kultur og præferencer i forhold til rusmidler, at det ikke giver mening at prøve at reducere spørgsmålet til en forskel i lovgivning. Ville danskerne holde op med at ryge cigaretter, hvis portionssnus var lovligt ligesom i Sverige? Formentlig ikke - og da slet ikke fra den ene dag til den anden.

Med andre ord er det noget nært umuligt at komme med et præcist bud på, hvad en legalisering vil betyde for udviklingen i forbruget. Det vil formentlig stige, og det bedst kvalificerede gæt i forhold til konsekvenserne af en legalisering hedder, at det vil medføre en stigning i den månedlige prævalens på et sted mellem fem procent og halvtreds procent¹.

Bespærelser på retshåndhævelse

Dansk politi har et årligt budget i størrelsesordenen ni milliarder kroner. I Deadline kom jeg med et forsigtigt bud på, at en procent af det samlede budget kan siges at blive brugt på cannabis. Det er ikke muligt med udgangspunkt i offentligt tilgængelige data at slå fast, hvor mange ressourcer dansk politi bruger på at håndhæve forbuddet mod køb, salg og besiddelse af cannabis. Jeg har undersøgt hvilke andre muligheder der er blevet brugt internationalt til at estimere den stofspecifikke retshåndhævelsesomkostning.

Det første bud er en såkaldt 'bottom-up tilgang', hvor man tager udgangspunkt i, hvor mange gange dansk politi beslaglægger cannabis.

I en Engelsk analyse af politiets praksis med at dele advarsler og bøder ud på gadeplan for besiddelse af cannabis fandt May *et al*⁵ frem til, at det i gennemsnit tager 80 minutter for politiet at foretage beslaglæggelsen og udfylde det medfølgende papirarbejde. Dette er et relevant tal, fordi besiddelse af cannabis i Danmark takseres til en bøde, der udskrives på stedet, hvilket er langt mindre ressourcekrævende end at arrestere folk og køre dem til politistationen. Når man ganger antallet af cannabisbeslag med 80 minutter og dividerer dette med et samlet timetal til politiets rådighed, får man et udtryk for indsatsens omfang, som man kan sammenligne med andre estimater opnået ved andre metoder. Dansk politi har rundt regnet 18 millioner mandskabstimer til rådighed på et år.⁶ For at sætte tingene på spidsen vælges året 2006, hvor antallet af cannabisbeslag var højest med 19.962 beslag i hele Danmark. Regnet ud på denne måde udgør cannabisbeslag blot 0,1 % af politiets mandskabstimer. Hertil må indvendes, at de 80 minutter er sat efter kun selve bødeudstedelsen og altså ikke giver noget billede af, hvordan cannabisbesiddelsen er kommet til politiets opmærksomhed. Med andre ord kan man ikke afgøre, hvornår politiets patruljering er cannabisrelateret, uden at undersøge spørgsmålet empirisk, hvilket vil være en omfattende selvstændig opgave. Her vurderes det, at tallet er lavt sat, men uden, at det kan besvares hvor lavt.

Et andet bud på at regne ressourceforbruget er en 'top-down metode' foreslået af Harvard-økonomen Jeffrey Miron⁷. Metoden går ud på, at man dividerer antallet af retssager omhandlende cannabis med det samlede antal retssager og hermed får en procentsats. Problemerne med denne metode er at sager om narkotikakriminalitet i Danmark ikke registreres efter stofstype, og at langt de fleste sager afgøres med en bøde udstedt af politiet, hvilket ikke belaster retsvæsenet synderligt. Den andel, man opnår ved at udregne på denne måde, må vurderes at være for høj.

Ved at tage antallet af cannabisbeslag og dividere dette med det samlede narkotikabeslag får man et billede af, hvor stor en andel af narkosagerne ved domstolene, der omhandlede cannabis. I 2006 var dette tal 67 %. Denne andel af det samlede antal anmeldte sager efter straffelovens § 191 og Lov om euforiserende stoffer divideret med det samlede antal anmeldte lovovertrædelser svarer til 2,7 % af de samlede ressourcer. Dette tal er i en størrelsesorden, der svarer til andre studier af cannabisspecifikke retshåndhævelsesudgifter.

Endelig foreligger der faktisk et autoritativt bud på, hvor mange ressourcer Københavns Politis daværende direktør Hanne Bech-Hansen⁸ forventede, at en rydning af Pusher Street på Christiania ville koste. Hanne Bech-Hansen fremlægger et scenarie, hvor politiet bruger 1.460 betjente til at rydde Pusher Street første dag; knap femhundrede betjente døgnet rundt de næste par dage; og 345 betjente i en opfølgingsperiode på mellem seks og ni måneder. Afhængigt af, hvordan man definerer 'et par dage', og hvor lang opfølgingsperioden beregnes til, svarer det anslåede ressourceforbrug til et sted mellem 1,8 % og 2,5 % af dansk politis samlede mandskabstimer i et år.

De tre ovenstående estimater ligger til grund for udsagnet om, at knap en procent af dansk politis ressourcer bruges på cannabisrelateret kriminalitet. Det er med et meget forsigtigt gæt en omkostning i størrelsesordenen hundrede millioner kroner årligt.

Konklusion

Ovenstående beregnes provenuet ud fra den forudsætning at et statsligt sanktioneret legalt produceret gram cannabis sættes til at koste omtrent 30 kroner per gram. En hypotetisk legalisering vil alt andet lige jævnfør denne beregning give en indtægt for statskassen i størrelsesordenen 600 millioner kroner fra punktafgifterne alene. Fastlæggelsen af balancen mellem hensigten om at slå bunden ud af det sorte marked ved at dumpe prisen og at indhente indtægter gennem punktafgifterne er et politisk spørgsmål. En anden prissætning vil give et andet resultat. Forbruget vil formodentlig stige i forbindelse med en legalisering. Dette vil betyde øgede udgifter til behandling af problebrugere, men også andre samfundsøkonomiske tab og hjælpeforanstaltninger. I den forbindelse vil det være oplagt at øremærke dele af indtægterne fra punktafgiftningerne til forebyggelse og oplysning, som man ser det med alkoholsalget i andre lande.

Endelig viser den ovenstående diskussion af politiets ressourceforbrug, at kontrollen med cannabis måske udgør cirka en procent af et budget på knap ni milliarder, det vil sige omtrent hundrede millioner. Heraf den indledende påstand om, at en hypotetisk legalisering tilsammen kan anslås at have en samfundsøkonomisk værdi af omkring $\frac{3}{4}$ milliard kroner under de givne forudsætninger og usikkerheder.

I USA ville den mest sandsynlige konsekvens af, at Californien legaliserede cannabis, være, at den føderale regering i Washington anlagde en forfatningsretlig sag angående grænserne for delstatens ret til at lovgive om dette spørgsmål. Man kunne også forestille sig, at føderale myndigheder ville håndhæve de føderale love til trods for, at de stred imod delstatens love – svarende til situationen i dag, hvor DEA laver raids i Californien mod medicinske brugere af cannabis, selv om denne brug er legal i følge delstatens love. Endeligt har regeringen i Washington forpligtet sig til at kriminalisere cannabis gennem tilslutning til en række overnationale konventioner i FN-regi, hvilket en Californisk folkeafstemning ikke laver om på.

Så selv om der givetvis er penge at hente for statskassen i en hypotetisk legalisering, er lektionen fra den nylige afstemning i Californien også, at selv i en situation, hvor staten fattes penge, er der andet på spil end økonomi – blandt andet jura og signalværdien i at legalisere endnu et rusmiddel. Problemerne tilknyttet forbrug og regulering af rusmidler er meget forskellige, afhængigt af hvilket perspektiv og niveau man anskuer dem fra. Enhver konkret model vil være behæftet med problemer i form af eksempelvis et højere forbrug eller et værdifuldt sort marked. Det er en politisk vurdering at vælge, hvilke problemer vi - trods alt - foretrækker frem for andre.

FORFATTER

KIM MØLLER

CAND.SCIENT.ADM.

PH.D.-STUD. PÅ CRF

REFERENCER

- ¹ Kilmer, B.; Caulkins, J.P.; Pacula, R.L.; MacCoun, R.J. & Reuter, P.: Altered State? Assessing How Marijuana Legalization in California Could Influence Marijuana Consumption and Public Budgets. RAND Drug Policy Research Center, Occasional Paper, USA Santa Monica, RAND. 2010.
http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP315.pdf
- ² Reuter, P.: Prevalence Estimation and Policy Formulation. Santa Monica, US: RAND. 1993.
- ³ MacCoun, R. & Reuter, P.: Evaluating Alternative Cannabis Regimes. *British Journal of Psychiatry*, 178 (2): 123-128. 2001.
- ⁴ Reinerman, C.: Cannabis policies and user practices: market separation, price, potency, and accessibility in Amsterdam and San Francisco. *International Journal of Drug Policy* 20, 28-37. 2009.
- ⁵ May, T., Duffy, M., Warburton, H. & Hough, M.: Policing cannabis as a Class C drug - An arresting change? London: Joseph Rowntree Foundation. 2007.
- ⁶ Rigspolitiet : Statusrapport for 2008 om kriminalitet forøvet af rockere og bander. Justitsministeriet, København. 2009. http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/3E6F38B5-884F-46A3-B311-4393F3BD3A80/0/statusrapport_rockere_bander2008.pdf
- ⁷ Miron, J. A.: The Budgetary Implications if Marijuana Prohibition. The Marijuana Policy Project. 2005.
- ⁸ Bech-Hansen, H.: Notat om den politimæssige indsats på Christiania, 7. Marts 2003. Københavns Politi. 2003.