

Inför en ny alkoholpolitik – verb eller preposition?

Efter Sveriges förhandlingar med EU under våren 2000 står det klart att Sverige sannolikt kommer att ha anpassat sig till EUs generösare införselregler för alkohol år 2004. Anpassningen kommer att drastiskt förändra förutsättningarna för den svenska alkoholpolitiken. I den här artikeln redovisar vi beräkningar av effekterna på alkoholinköp och skatteintäkter av övergången till EUs införselregler och därav framkallade sänkningar av alkoholskatter och priser i Sverige. Vi diskuterar också vad som krävs av en ny svensk alkoholpolitik.

Allt sedan Sverige blev medlem i EU 1995 har Sverige haft ett undantag från EUs införselregler för alkohol. Undantaget innebär att en person avgiftsfritt får föra in 1 liter sprit (alternativt 3 liter starkvin), 5 liter vin och 15 liter starköl per utlandsresa. För vin och starköl var detta en kraftig höjning i förhållande till tidigare gällande regler [SOU 1998:49]. Med stor sannolikhet kommer Sverige att ha anpassat sig helt till EUs införselregler

för alkohol år 2004. Det står klart efter vårens förhandlingar mellan den svenska regeringen och EU. Med de nya införselreglerna kommer man att kunna föra in 10 liter sprit, 20 liter starkvin, 90 liter vin och 110 liter starköl per utlandsresa – och ännu mer om man kan styrka att allt är för eget bruk.

EUs motiv för sitt krav på enhetliga införselregler för alkoholhaltiga drycker bland medlemsländerna är principen om fri rörlighet över gränserna för varor och tjänster. EU-reglerna kräver däremot inte att den svenska staten ändrar sina alkoholskatter. Det finns inget mål i sig inom EU att alla länder skall ha exakt samma skatter. I stället har EU satt upp *minimivåer* som ej får understigas. Syftet är förstås att länder inom unionen inte skall ha möjlighet att spela ut varandra genom att sänka sina skatter så långt att handeln i grannländer reduceras oacceptabelt mycket.

Den svenska statens motiv för att sänka alkoholskatterna är således statsfinansiellt. Sänkta skatter leder till lägre priser i Systembolagets butiker. Om de svenska konsumenterna reagerar tillräckligt starkt på sådana prissänkningar kommer emellertid inte bara de totala skatteintäkterna att påverkas utan också svenskarnas totala

BJÖRN LINDGREN är professor i hälsoekonomi vid Lunds universitet och föreståndare för LUCHE (Lunds universitets centrum för hälsoekonomi). För närvarande är hans forskning framför allt fokuserad på ekonomisk analys av individens hälsorelaterade beteende. PETTER LUNDBORG är doktorand i hälsoekonomi vid Lunds universitet och skriver på en avhandling om alkoholkonsumtion och alkoholpolitik. ANNA HOLMSTRÖM har varit amanuens i hälsoekonomi vid Lunds universitet men arbetar för närvarande för hälso- och sjukvårdsorganisationen inom Region Skåne.

konsumtion. Här finns alltså ett helt klart motsatsförhållande mellan det folkhälso-politiska och det statsfinansiella perspekti- vet. Före EU fanns inte detta motsatsför- hållande utan skattepolitik och folkhälso- politik kunde förena sina intressen. Berggren [1997a] visade att skattesatserna för starköl och vin till och med kunde ha varit påtagligt högre 1994 och 1995 utan att staten skulle ha förlorat några skattein- täkter, medan skatten på starksprit låg nära den intäktsmaximerande nivån för staten. Staten skulle således både ha kunnat öka intäkterna och minskat konsumtionen.

Detta kommer inte att gälla i fortsätt- ningen. Med de nya införselreglerna på- verkas fördelningen av hur mycket alko- holhaltiga drycker som köps i Sverige och hur mycket som egenimporteras från något gränmland med lägre priser. Den sti- gande gränshandeln drabbar därvid stats- kassan. Staten kan försöka reducera en del av förlusterna i skatteintäkter genom att sänka alkoholskatterna, vilket minskar lönsamheten av gränshandel för invånar- na i Sverige, men man kan inte den vägen helt återställa de tidigare skatteintäkterna. Samtidigt resulterar de lägre priserna i att den totala alkoholkonsumtionen ökar. Konsekvenserna av utökade införselregler och lägre alkoholpriser har vi nyligen ut- rett på uppdrag av Folkhälsoinstitutet, se Lundborg, Holmström och Lindgren [2000], där metod, data och beräkningar presenteras ingående. I den här artikeln sammanfattar vi resultaten.

En persons efterfrågan på alkoholhalti- ga drycker bestäms bl a av personens pre- ferenser, vanor (och/eller beroende) och inkomst men också av personens kostna- der för sin alkoholkonsumtion. Till de se- nare hör individens omedelbara kostnader för att förvärva dryckerna, d v s priser, tillgänglighet m m, men också riskerna för att på sikt få sämre hälsa, sämre utsik- ter på arbetsmarknaden etc. Av olika skäl resulterar denna individuella cost-benefit- kalkyl i att vissa människor inte förtär drycker med alkoholhaltigt innehåll över

huvud taget, somliga i måttliga mängder och andra i stora mängder.

Egenimport är lönsam för individen om den sänker kostnaderna för förvärvet av alkoholhaltiga drycker. Att handla ut- omlands är dock förenat med kostnader utöver själva varupriset. Det gäller exem- pelvis utgifter för bensin, färjetransporter och dylikt men också alternativkostnaden för den tid som individen sätter av för transporter och inköp. En viss prisskill- nad kan därför bestå under många år utan att gränshandel uppstår. Med större pris- skillnader blir det först lönsamt för dem som bor nära gränsen, sedan längre och längre bort från gränsen.

Vad som exakt kommer att hända, vet förstås ingen – inte förrän efteråt, och då kan det vara så dags. Man kan alltså egentligen bara gissa. Men gissningarna, prognoserna eller prediktionerna kan gö- ras mer eller mindre omsorgsfullt. Man kan exempelvis studera hur konsumenterna har reagerat tidigare på prisförändring- ar, och det är en information som kan va- ra värdefull för att bedöma hur konsu- menterna kommer att reagera i framtiden på prisförändringar. Man kan också göra beräkningar av hur långt upp i Sverige som gränshandeln kan bli lönsam för konsumenterna. Man kan också göra mo- deller för hur inköpen av svartsprit beror av prisskillnaderna mellan legalt och ille- galt förvärvat sprit. Detta kan också för- bättra bedömningarna av de förväntade effekterna av förändringar i införselregler och priser.

I nästa avsnitt presenteras kortfattat tillvägagångssättet när det gäller våra analyser. Därefter presenteras resultaten för tre olika alternativ. I samtliga alterna- tiv gäller de nya införselreglerna. Först undersöks (det något orealistiska alterna- tive) att det inte sker några förändringar i de svenska alkoholpriserna. I det andra alternativet sänks priserna genom skatte- sänkningar till nuvarande dansk nivå. I det tredje alternativet elimineras halva skillnaden mellan svensk och dansk pris-

Tabell 1 Estimerade egenpris- och inkomstelasticiteter för varugrupperna sprit, starköl och vin.

Varugrupp	Egenpriselasticitet	Inkomstelasticitet
Starköl	-0.25	1.61
Vin	-0.47	0.71
Starksprit	-0.96	1.09

Källa: Lundborg, Holmström & Lindgren [2000].

nivå. Slutligen sammanfattas och diskuteras resultaten.

Registrerade inköp

De förväntade effekterna av prissänkningarna har beräknats med ledning av våra analyser av hur svenskar har reagerat tidigare på prisförändringar på alkoholhaltiga drycker. Eftersom det kan ske större eller mindre förändringar både i sortiment, dryckesvanor och andra förhållanden som påverkar hur starkt människor reagerar på prisförändringar, är det viktigt att man använder sig av så aktuella och trovärdiga data som möjligt. Ett exempel är klassificeringen av relativt nya varugrupper som cider och alkoholisk som vin i den officiella svenska statistiken; ingenting säger att människor reagerar likadant på prisförändringar på dessa produkter som på vad vi vanligtvis kallar vin. Vin inkluderar ju dessutom både starkvin, lättvin och bordsvin. All erfarenhet visar dessutom att folk reagerar mindre och mindre på prissänkningar ju större den aktuella konsumtionen är; det gäller i princip för alla varor, också för alkoholhaltiga drycker.

Detta pekar på nödvändigheten av att basera prediktionerna på så aktuella uppgifter som det över huvud taget går att arbeta med. För starköl och sprit gjordes detta på grundval av data från 1978–1997, och för vin på data för perioden 1983–1997 (Alkoholinspektionen [1999]). Den kortare tidsperioden för vin beror på att de estimeringar vi gjorde för längre tidsperio-

der uppvisade bristande parameterstabilitet. De estimerade elasticiteterna var samtliga statistiskt signifikanta och modellerna passerade test för autokorrelation, heteroskedasticitet, parameterstabilitet och utelämnade variabler. Allmänt kan sägas att folk reagerar mera på prisförändringar på starksprit än på motsvarande förändringar i priset på vin; men samtidigt är folk mer känsliga för prisförändringar på vin än på starköl. Våra skattningar av egenpris- och inkomstelasticiteterna för starköl, vin och starksprit visas i *Tabell 1*.

Skattningarna av elasticiteterna kan jämföras med de elasticiteter som skattats i tidigare svenska studier. De tre senaste studierna är Assarson [1991], Selvanathan [1991] och Berggren [1997]. När det gäller starköl skiljer sig våra skattningar relativt mycket från Berggrens (-0,8) och Assarssons (-1,2) skattningar men ligger nära Selvanathans (-0,25). För starköl verkar trenden vara att egenpriselasticiteten har gått ned över tid.

En lägre egenpriselasticitet för starköl jämfört med tidigare kan ha flera förklaringar. Eftersom egenpriselasticiteten för starköl är ett aggregat av egenpriselasticiteterna för de enskilda produkterna i starkölssortimentet kan forskjutningar över tid i sortimentet leda till att egenpriselasticiteten för starköl som grupp förändras, även om de enskilda produkternas egenpriselasticiteter är konstanta. Om starkölsdrickandet blir mer integrerat i vardagslivet, t ex genom att folk umgås på krogen mer, kan även detta leda till att priskänsligheten blir lägre.

I de flesta europeiska länder är pris-känsligheten för starköl mindre än för andra alkoholdrycker, se t ex Clements & Selvanathan [1987] och Jones [1989]. Vår skattade egenpriselasticitet för vin är något lägre än i samtliga tre ovan nämnda studier. När det gäller starksprit överensstämmer våra skattningar nästan helt med Berggrens (-1,0) och Assarsons (-0,9). Allmänt kan sägas att de egenpriselasticiteter som vi har skattat stämmer väl överens med skattningar från övriga Europa, där låga egenpriselasticiteter snarare är regel än undantag (Leppänen *et al* [2000]).

Privat import

De data som ligger till grund för våra analyser av den del av inköpen av alkohol som ligger utanför den ordinarie försäljningsstatistiken, d v s svartsprit och privatimport, kommer från KALK-rapporten (KALK [1999]). KALK ("Kalibreringsundersökningen av alkoholkonsumtionen") bygger på omfattande intervjuer med ett riksrepresentativt urval och kartlägger den totala konsumtionen av starksprit, vin, stark- och mellanöl och folköl. I rapporten finns även uppgifter om hur konsumtionen fördelar sig regionalt.

För att göra beräkningar av effekterna på gränshandeln av de nya införselreglerna med eller utan sänkta priser följer vi Christiansen [1994]. I hans modell studeras en individ som representant för hela befolkningen eller snarare ett slags fiktiv genomsnittsindivid. Individen kan välja mellan att inhandla alkoholen i hemlandet eller i utlandet. Alkoholen inhandlad utomlands och alkoholen inhandlad i hemlandet betraktas som fullständiga substitut, d v s det existerar ingen skillnad vad beträffar varornas egenskaper. Att handla varan utomlands är förenat med reella kostnader för individen i form av förlorad fritid och andra transaktionskostnader, såsom bensin och färjetransporter.

I modellen antas att marginalkostnaden

för den representativa individen som handlar utomlands stiger med mängden av den utomlands inhandlade varan. Genom detta antagande kan man modellera det faktum att det är mer kostsamt för individer som bor långt ifrån gränsen att handla utomlands. På så vis behöver man inte explicit införa något antagande om en specifik geografisk fördelning av befolkningen som är brukligt i s k spatiala modeller. Antagandet om stigande marginalkostnad avspeglar också det faktum att det är kostsamt för individen att bryta mot införselreglerna, i form av risk för upptäckt med påföljande konsekvenser, stress m m.

En indirekt nyttofunktion kan specificeras för den representativa individen där nyttan beror av total alkoholkonsumtion och alla andra varor och tjänster. Från denna kan en efterfrågefunktion härledas där total alkoholkonsumtion är en funktion av inhemskt pris och inkomst. Utländskt pris påverkar totalkonsumtionen av alkohol genom den inkomstförstärkning som privatimport kan ge upphov till. Det skall dock till ganska kraftiga vinster från gränshandel för att totalkonsumtionen skall påverkas genom inkomsteffekten; ökad inkomst leder även till ökad konsumtion av en mängd andra varor och tjänster. Enligt våra beräkningar är de vinster som kan göras genom gränshandel/privatimport med de nya reglerna för små för att ge något märkbart utslag på de totala inköpen av alkohol. Ett realistiskt antagande är därför att den ökande gränshandeln inte leder till någon nämnvärd ökning av totalkonsumtionen utan snarare leder till att inköp i Sverige ersätts av inköp utomlands. I litteraturen brukar detta antagande kallas för substitutionshypotesen.

Erfarenheterna från den ökade gränshandeln mellan Skåne och Själland som följde efter att Sverige för några år sedan höjde införselkvoten från 2 liter till 15 liter starköl stöder substitutionshypotesen. Det har inte gått att påvisa att det skulle

ha blivit en märkbar ökning av starkölskonsumtionen. (Norström [1998]). Även erfarenheter från Danmark tyder på att förändringar i gränshandeln med Tyskland inte påverkat totalkonsumtionen av alkohol utan enbart andelen alkohol som köps utomlands respektive i Danmark (Milhøj [1995]). Folk verkar helt enkelt ersätta de varor man skulle ha köpt i det egna landet med de importerade kvantiteterna. Detta stämmer också bra överens med de erfarenheter av gränshandel som finns på andra områden än alkohol. (Buck *et al* [1994]; Fitzgerald *et al* [1988]).

Med utgångspunkt från substitutionshypotesen har vi gjort enkla empiriska modeller för beräkning av kritiska avstånd. Med kritiska avstånd menas här inom vilka geografiska områden som gränshandel kan löna sig för den representativa individen. Förändringarna i gränshandel i de olika regionerna har sedan viktats med andelen befolkning i respektive region för att få fram förändringen på aggregerad nivå. Hänsyn har här även tagits till annan privatimport, t ex via flygresor. Det skall dock sägas att exempelvis flygresor lämpar sig dåligt för privatimport av starköl och vin på grund av höga transportkostnader.

Svartsprit

Den illegala marknaden består främst av handel med starksprit. För att analysera effekterna av de nya införselreglerna med och utan åtföljande prissänkningar följer vi Smith [1976]. Illegal och legal starksprit ses här som alternativa inköpsformer för individen och betraktas som (ofullständiga) substitut. Hur pass goda substitut de är beror delvis på skillnader i upplevd kvalitet och smak, delvis på de kostnader som är förknippade med inköp av svartsprit. Det fulla priset består dels av priset på själva varan, dels av olika former av transaktionskostnader. De senare kan vara av psykisk karaktär, t ex moraliska betänkligheter mot att köpa illegala

varor eller att undgå att betala skatt för sin spritkonsumtion. De kan också vara risken för böter vid upptäckt, vilket enligt ett förslag i den nya alkoholpropositionen (Alkoholpropositionen 1998/99:134) även kommer att gälla köpare (och inte endast producenter och försäljare) av svartsprit. I vår modell antas, till skillnad från Smith [1976], att producenterna enbart sysslar med illegal produktion.

I KALK-rapporten visas att de individer som konsumerar svartsprit skiljer sig mycket åt från de individer som egenimporterar starksprit (KALK [1999]). I undersökningen visas bl a att svartspritkonsumtionen är koncentrerad till storkonsumenter. För denna grupp är utlandsresor ett dyrt och tidskrävande alternativ för att tillgodose alkoholkonsumtionen, varför den illegala marknaden är ett mer attraktivt alternativ. Importbenägenheten verkar bestämmas mer av faktorer som hög inkomst, hög utbildning snarare än alkoholvanor eller intensiv alkoholkonsumtion. Vi har därför antagit att ökad egenimport av starksprit inte leder till minskad konsumtion av svartsprit. När det gäller förhållandet mellan priset på legal starksprit i Sverige och inköp av svartsprit är det dock rimligt att, liksom Smith [1976], betrakta starksprit och svartsprit som (ofullständiga) substitut. Det skall dock noteras att prisskillnaden fortfarande är väldigt stor även om priset på legal starksprit sänks med 15 procent (som är den nuvarande skillnaden mellan svensk och dansk prisnivå vad gäller starksprit).

I Österberg *et al* [1998] används en korspriselasticitet för svartsprit med avseende på priset på registrerad sprit på 1,7. Denna korspriselasticitet, som är skattad för finska förhållanden, används också i en studie av Fölster *et al* [1999], där effekterna på total alkoholkonsumtion av olika prissänkningar studeras. Det höga värdet på korspriselasticiteten leder där till det kontroversiella resultatet att den totala starkspritkonsumtionen minskar vid en prissänkning på registrerad sprit, d v s ök-

ningen av de registrerade inköpen är mindre än bortfallet av svartspritskonsumtion. Vi har använt betydligt lägre värden för korspriselasticiteten (0,25–0,5).

Oförändrade priser

Låt oss först se på vad som skulle kunna hända när de nya införselreglerna börjar tillämpas i Sverige år 2004, förutsatt att de svenska alkoholpriserna förblir oförändrade.

De nya införselreglerna medger att avsevärt större mängder alkoholhaltiga drycker får införas vid en och samma utlandsresa. Lönsamheten för privatimport avgörs dock inte direkt av detta utan beror bl a på skillnaderna i pris mellan Danmark och Sverige – sedan man räknat om priserna efter gällande växelkurs. Vad är det då för prisskillnader? Priserna på ett och samma vin varierar mellan olika butiker i Danmark, medan man lätt kan få reda på priset på samma vin (om det finns) i Systembolagets rikhaltiga katalog. Även om nedsatt pris kan förekomma i svenska butiker, är det ganska ovanligt, medan ”tilbud” alltid förekommer på den danska sidan av sundet. Hur stora prisskillnaderna är skiljer sig också mellan olika sorters vin och mellan olika slag av alkoholhaltiga drycker. I beräkningarna använder vi oss därför av beräknade skillnader i genomsnittspriser på olika alkoholhaltiga drycker. Det finns undersökningar som visar att de danska priserna i genomsnitt är 15 procent lägre för spritdrycker, 25 procent lägre för vin och 50 procent lägre för starköl (Trolldal [1998]).

Redan idag förekommer gränshandel vid dessa prisskillnader, kanske framför allt i Helsingborgs-regionen och inte minst vad gäller starköl. Enligt KALK-rapporten uppgick privatimporten av starköl 1997, omräknat till 100% alkohol, till 0,37 liter per capita över 15 år (KALK[1999]). Vilken vinst kan den enskilde individen göra vid utökade kvoter? För en passagerare som kommer till fots

kostar överfarten Helsingborg–Helsingör tur och retur idag som billigast 30 kronor och hyra av ölkärra lika mycket. För att ta med sig hela den idag lagliga ransonen på 15 liter krävs två backar. Om individen gör resan lika mycket för nöjes skull som för det billigare ölet, kan man kanske bortse från att han eller hon i stället hade kunnat ta en tur på golfbanan eller spelat ett parti biljard med sina vänner eller jobbat extra någonstans. Under dessa omständigheter kan individen sägas tjäna in 165 kronor på ölinköpet i Danmark. Räknar man däremot in tidskostnaderna, kan individens förtjänst bli betydligt mindre.

Med de nya införselreglerna får samme passagerare ta in 110 liter starköl, eller ca 11 backar, per resa. En passagerare till fots kan dock svårligen ta mer än tre backar per resa. Den extra förtjänsten per resa blir därför endast 136 kronor, förutsatt att individen inte bryr sig om vad han eller hon skulle ha kunnat göra i stället för att jaga billigt öl i Helsingör. Tar man bilen över ensam och tar in åtta backar (eller 75 liter) som väl är maximalt vad man kan få plats med i en inte alltför liten personbil, kan man med samma förutsättningar maximalt tjäna 340 kronor per resa.

Det är alltså inga stora belopp det rör sig om, och de blir allt mindre ju längre från Danmark individen har sin bostad. Om individen tar hem hela den idag tillåtna ransonen av starköl om 15 liter per resa, blir gränshandel lönsam för individen upp till 14 mil från Helsingborg. Med EU-regler kan individen ta hem hela sin årskonsumtion på en enda resa. Svenskarnas genomsnittliga årskonsumtion av starköl är idag ca 34 liter. Att ta in 34 liter på en enda resa lönar sig upp till 32 mil från Helsingborg. De utökade införselreglerna ökar således både vilka mängder som tas in per resa och antalet personer för vilka gränshandel är lönsam. Motsvarande avstånd kan beräknas också för vin och starksprit.

Med stöd av substitutionshypotesen och de empiriska erfarenheterna räknar vi

Tabell 2 Effekter på alkoholinköp och skatteintäkter vid övergång till EUs införelserregler år 2004. Oförändrade priser i Sverige. Antal liter per invånare över 15 år resp miljarder kronor, 1997 och 2004.

År 1997		År 2004							
Varuslag	Registerradeinköp (liter)	Privatimport (liter)	Svartsprit och hemtillverkat (liter)	Total konsumtion (liter)	Förändring i registrerade inköp (liter)	Förändring i privatimport (liter)	Förändring i svartsprit och hemtillverkat (liter)	Förändring i total konsumtion (liter)	Förändring i totala skatteintäkter (miljarder kr)
Starköl	26,7	6,6		33,3	-3,3	3,3		0	-5,1
Vin	17,7	3,1	1,8	22,6	-2,7	2,7	0	0	
Sprit	3,4	2,0	1,4	6,7	-2,9	2,9	0	0	

Källa: Lundborg, Holmström & Lindgren [2000]

med att en tillämpning av de nya införelserreglerna i första hand medför att gränshandeln ökar på den inhemska försäljningens bekostnad (Tabell 2). Räknat på hela Sverige beräknas den direkta privatimporten av *starköl* öka med 50 procent. Samtidigt minskar den i Sverige registrerade försäljningen av *starköl* i Systemets butiker och den registrerade konsumtionen av *starköl* på restauranger och barer med lika många liter eller ungefär 12 procent. För *vin* beräknas privatimporten öka med nästan 90 procent. Den registrerade konsumtionen minskar därmed med 15 procent. För *starksprit* beräknas privatimporten öka med inte mindre än 145 procent. De registrerade inköpen av *starksprit* beräknas minska med hela 85 procent. Konsumtionen av *svartsprit* beräknas däremot bli oförändrad eftersom pris-skillnaden mellan legalt producerad och förvärvad sprit fortfarande är för stor för att den skall ses som ett alternativ till *svartspriten* av dem som införskaffar och förtär *svartsprit*. Alla förändringar anges i förhållande till konsumtionen år 1997. Våra prediktioner är nämligen baserade på data fram till 1997, vilket var det senaste år för vilket data fanns tillgängligt när analyserna gjordes.

Den registrerade försäljningen av alkoholhaltiga drycker är en inte helt föraktlig inkomstkälla för den svenska staten. Minskningen av den registrerade försäljningen vid systemets butiker och konsumtionen på restauranger och barer i Sverige kommer därför självfallet att minska statens skatteintäkter. Enligt vår undersökning kan statskassan få räkna med ett bortfall på över 5 miljarder kronor, varav inte mindre än 4 miljarder avser den minskade *starksprit*konsumtionen (Tabell 2). Troligtvis blir skattebortfallet ännu större eftersom ökad gränshandel av alkohol även leder till ökad gränshandel av andra varor och tjänster.

De generösare införelserreglerna kommer alltså troligen att medföra att totalkonsumtionen av alkoholhaltiga drycker i Sverige förblir i stort sett oförändrad. Detta påverkar därmed i sig inte de alkoholpolitiska målsättningarna i Sverige. Däremot ökar privatimporten, framför allt av *starksprit*, varför fördelningen mellan importerad och i Sverige såld alkohol kommer att ändras drastiskt. Detta påverkar uppenbart också statens skatteintäkter på ett mycket påtagligt sätt.

Kan då staten kompensera sig för skattebortfallet genom en sänkning av alko-

Tabell 3 Effekter på alkoholinköp och skatteintäkter vid övergång till EUs införelse regler år 2004. Svenska priser sänks till nuvarande dansk nivå. Antal liter per invånare över 15 år resp miljarder kronor, 1997 och 2004.

	År 1997			År 2004					
Varuslag	Registred-inköp (liter)	Privatimport (liter)	Svartsprit och hemtillverkat (liter)	Total konsumtion (liter)	Förändring i registrerade inköp (liter)	Förändring i privatimport (liter)	Förändring i svart-sprit och hemtillverkat (liter)	Förändring i total konsumtion (liter)	Förändring i totala skatteintäkter (miljarder kr)
Starköl	26,7	6,6		33,3	10,4	-6,6		3,8	-6,7
Vin	17,7	3,1	1,8	22,6	2,8	-0,6	0	2,2	
Sprit	3,4	2,0	1,4	6,7	-0,8	1,5	-0,1	0,6	

Källa: Lundborg, Holmström & Lindgren [2000]

holskatterna? Man skulle i och för sig kunna beräkna hur man minimerar skattebortfallet för den svenska staten. Vi har i stället sett på två modellexempel som ringar in skattekonsekvenserna från ömse håll – d v s det ena exemplet visar hur alltför stora skattesänkningar i själva verket kan spå på och öka skattebortfallet ytterligare, det andra hur skattesänkningar också kan minska skattebortfallet. Det första exemplet avser en sänkning av prisnivån i Sverige till nuvarande danska nivå, det andra exemplet en sänkning med enbart hälften så mycket.

Dansk prisnivå

De svenska priserna skulle behöva sänkas med ungefär 15 procent på starksprit, 25 procent på vin och 50 procent på starköl för att bli i paritet med nuvarande danska priser. Det skulle kräva att skatten på en hela brännvin skulle sänkas med 24 kronor eller 17 procent och på en helbutelj vin med 56 procent eller 11 kronor. På en vanlig 33 centiliters flaska starköl räcker det inte med att skatten sänks till noll, man skulle faktiskt behöva subventionera varje flaska med 3 kronor från statskassan. Ett alternativ till skattesänkningen och subventioneringen av öl är att

bryggarna sänker sina kostnader eller pålägg.

I det här exemplet väntas gränshandeln med starköl upphöra helt (Tabell 3). Prissänkningen i Sverige leder däremot till att den totala konsumtionen av starköl ökar med 14 procent – varav allt köps i svenska butiker eller konsumeras på svenska restauranger och barer. För vin beräknas privatimporten minska något. Prissänkningen leder samtidigt till att den totala konsumtionen av vin ökar med 10 procent. Endast för starksprit beräknas privatimporten bli mer lönsam än tidigare; gränshandeln skulle öka med 75 procent. Prissänkningen är också tillräcklig för att åtminstone några konsumenter skall gå över från svartsprit till legalt inhandlad sprit, men enligt våra beräkningar minskar svartspriten inte med mer än 7 procent. Allt sammantaget beräknas prissänkningen föra med sig att totalkonsumtionen av starksprit ökar med ungefär 8 procent – starkspritkonsumtionen i svenska butiker och på svenska restauranger och barer förväntas däremot minska med 24 procent.

Hur fel det kan bli om man använder gamla uppgifter kan man se av följande exempel. Om man utgått från den priselasticitet som Assarson [1991] skattade

Tabell 4 Effekter på alkoholinköp och skatteintäkter vid övergång till EUs införelserregler år 2004. Svenska priser sänks med hälften av nuvarande skillnad mellan svensk och dansk prisnivå. Antal liter per invånare över 15 år resp miljarder kronor, 1997 och 2004.

	År 1997			År 2004					
Varuslag	Registerradeinköp (liter)	Privatimport (liter)	Svartsprit och hemtillverkat (liter)	Total konsumtion (liter)	Förändring i registrerade inköp (liter)	Förändring i privatimport (liter)	Förändring i svartsprit och hemtillverkat (liter)	Förändring i total konsumtion (liter)	Förändring i totala skatteintäkter (miljarder kr)
Starköl	26,7	6,6		33,3	5,2	-3,3		1,9	-4,6
Vin	17,7	3,1	1,8	22,6	-0,1	1,2	0	1,1	
Sprit	3,4	2,0	1,4	6,7	-1,6	1,9	0	0,3	

Källa: Lundborg, Holmström & Lindgren [2000]

för många år sedan, nämligen -1,2 för starköl – något som inom parentes kan nämnas är ett undantag; så höga elasticiteter för starköl har man inte funnit vare sig tidigare eller senare, vare sig i Sverige eller i något annat land – då hade man gissat att prissänkningen mellan 1996 och 1997 på 18 procent på starköl skulle medföra en konsumtionsökning på 22 procent. I själva verket blev den endast 5 procent. Det säger sig självt att felskattningar av den storleken lätt leder till tveklaktiga slutsatser om effekterna av förändrade alkoholpriser i Sverige.

I det här exemplet ökar totalkonsumtionen av alla alkoholhaltiga drycker. För alla drycker tillsammans är det fråga om en ökning på ungefär 10 procent. Staten förlorar nu 1,8 miljarder i skatteintäkter på starkspriten – alltså betydligt mindre än om staten bibehåller sina skattesatser oförändrade (Tabell 3). Man förlorar 3 miljarder på vinet och 2 miljarder på ölet – alltså avsevärt mer än om staten bibehåller sina skattesatser oförändrade. Tillsammans taget är skattebortfallet på öl och vin så pass mycket större än det nu reducerade skattebortfallet på starksprit. Totalt skulle skattebortfallet bli hela 6,7 miljarder kronor, alltså 1,6 miljarder

större än om staten lät samtliga alkoholskatter förbli vad de var före anpassningen till EUs införelserregler.

Halva prisskillnaden elimineras

Om halva prisskillnaden elimineras kan de svenska priserna sänkas med 7,5 procent på starksprit, 12,5 procent på vin och 25 procent på starköl. Om prissänkningen skall ske genom att staten sänker alkoholskatterna, så skulle skatten på en hela brännvin behöva sänkas med 12 kronor eller 9 procent, på en helbutelj vin med 6 kronor eller 28 procent och på en vanlig 33 centiliters flaska starköl med 2 kronor eller 77 procent.

I det här exemplet väntas gränshandeln med starköl minska med 50 procent (Tabell 4). Prissänkningen i Sverige leder däremot till att den totala konsumtionen av starköl ökar med 6 procent. För vin beräknas privatimporten öka med ca 40 procent. Prissänkningen leder samtidigt till att den totala konsumtionen av vin ökar med 5 procent. För starksprit beräknas gränshandeln öka med 100 procent. Prissänkningen bedöms inte vara tillräckligt stor för att märkbart många konsumenter skall gå över från svartsprit till legalt in-

handlad sprit. Allt sammantaget beräknas prissänkningen föra med sig att totalkonsumtionen ökar med ungefär 5 procent. Den registrerade starkspritförsäljningen i svenska butiker och på svenska restauranger och barer förväntas däremot minska med 50 procent.

Staten förlorar nu 2,4 miljarder i skatteintäkter på starkspriten – alltså mer än om priserna skulle sänkas hela vägen till den danska nivån men mindre än om priserna skulle förbli oförändrade (*Tabell 4*). För starköl skulle minskningen i skatteintäkter bli 1,3 miljarder och för vin ungefär 1 miljard. Med en konsekvent tillämpning av en halvering av prisskillnaderna mellan Danmark och Sverige skulle de totala skatteintäkterna i det här exemplet minska med 4,6 miljarder, d v s ett mindre skattebortfall än i båda de ovan redovisade alternativen. Samtidigt skall man komma ihåg att den totala alkoholkonsumtionen förväntas öka med ca 5 procent, d v s mer än i det första alternativet men mindre än i det andra.

En ny alkoholpolitik

Att den svenska staten i en situation med utökade införselregler skulle kunna bibehålla oförändrade priser (och skatter) är svårt att tro. Redan har Systembolagets VD argumenterat för sänkta skatter och priser för att kunna bemöta konkurrensen från utlandet (Dagens Nyheter [2000]). Självklart kommer även rättviseargumentet att åberopas i den allmänna debatten: är det rimligt att en invånares geografiska hemvist i långt större utsträckning än nu kommer att avgöra invånarens tillgång till billig alkohol? Det förefaller således politiskt omöjligt att inte sänka alkoholskatterna då införselreglerna EU-anpassas. I det politiskt mest relevanta alternativet, d v s med en sänkning med ungefär halva skillnaden mellan svenska och danska priser, kommer den totala konsumtionen av alkohol att öka med ca 5 procent och statens skatteintäkter att minska med ca

4,5 miljarder kronor enligt våra beräkningar.

Det skall noteras att vi har antagit att effekten på den totala konsumtionen år 2004 skulle bli densamma, oavsett om prisanpassningen sker gradvis eller i ett svep. Effekterna av en gradvis anpassning kan dock bli annorlunda, exempelvis om folk uppvisar ett faktiskt beteende som överensstämmer med de ekonomisk-teoretiska modellerna för "rationellt beroende". Berggren [1997b] har skattat sådana modeller på aggregerade svenska data och funnit ett visst stöd för teorin. Vi har dock valt att förlita oss på traditionella efterfrågemodeller för att skatta elasticiteterna och för att göra våra prediktioner.

Det finns en rad andra studier som behandlat effekterna på den totala alkoholkonsumtionen av lägre alkoholpriser. Inför folkomröstningen om EU gjordes på uppdrag av Systembolaget en studie av Holder *et al* [1994], som behandlade effekterna av lägre alkoholpriser och slopat försäljningsmonopol som följd av Sveriges eventuella inträde i EU. I en studie av Österberg *et al* [1999], med delvis liknande uppläggning som vår, behandlades effekterna på den totala alkoholkonsumtionen i Finland av en EU-anpassning av införselreglerna och lägre alkoholpriser. Fölster *et al* [1999] behandlar effekterna av halverad alkoholskatt i Sverige.

Under årets första månader har det förekommit en livlig offentlig debatt om effekterna av en tillämpning av EUs införselregler för alkohol i Sverige. I ljuset av vår analys förefaller många av debattläggarna vara starkt överdrivna; se exempelvis Kühlhorn & Leifman [2000] i en debattartikel i DN, där man hotar med att den alkoholrelaterade dödligheten kommer att fördubblas. Enligt vår mening finns det ingen anledning att *överdriva* folkhälsokonsekvenserna. Varje ökning är allvarlig. Idag dör minst 4 000 människor om året av alkohol i Sverige (Lundborg [2000]). En ökning av alkoholkonsumtionen med 5 procent skulle leda till att yt-

terligare 150–200 människor skulle dö av alkoholens skadeverkningar (Norström [1995] och Lundborg [2000]). Det är illa nog. Det behöver inte överdrivas. I WHO:s programskrift *Health for All in the 21st Century* [1999] anges en målsättning att per-capita-konsumtionen inte bör öka eller överstiga 6 liter ren alkohol om året år 2015 samt vara nära noll för ungdomar och barn under 15 år; under de senaste 10 åren har den årliga alkoholkonsumtionen per invånare över 15 år stadigt varit ca 8 liter ren alkohol i Sverige.

Åtminstone sedan 1977 har den s k totalkonsumtionsmodellen varit en av hörnstenarna i den svenska alkoholpolitiken. Huvudtesen i denna modell är att ju högre den totala alkoholkonsumtionen är, desto fler högkonsumenter finns det och desto fler dör i alkoholrelaterade sjukdomar. Alkoholskatterna och begränsningar i tillgänglighet har varit två av medlen för att hålla tillbaka den totala konsumtionen av alkohol i Sverige. Totalkonsumtionsmodellens giltighet för dagens svenska samhälle har ifrågasatts både vad gäller tesen om sambandet mellan totalkonsumtion och andelen högkonsumenter och avseende var det förebyggande arbetet skall sättas in för att minska alkoholskadorna (Prop. 1998/99:134, s 33). Det blir då intressant att analysera hur drickandet sker – mycket på en gång eller utspritt över en längre tid (se exempelvis Berggren & Sutton [1999] för en ekonomisk analys). Det blir också intressant att fokusera särskilt utsatta grupper, exempelvis ungdomar, och speciella risksituationer, exempelvis bilkörning och båtfärder. Lagstiftning mot framförande av motorfordon eller båt i berusat tillstånd är några exempel på åtgärder där vi i Sverige successivt skärpt kraven. Information om hälsorisker och opinionsbildning för ett balanserat förhållningssätt till alkoholen är andra exempel på möjliga åtgärder där insatserna kan komma att ökas.

Alla förebyggande åtgärder använder knappa resurser som kunde ha använts till

något annat. Ingenting är utan kostnad. Det gäller även för användningen av alkoholskatterna som ett medel att begränsa alkoholskadorna. Beskattningen i sig leder nämligen till välfärdsförluster i form av reducerade konsumentöverskott som måste vägas mot eventuella vinster i form av reducerade alkoholskador. Någon sådan kalkyl finns inte för den svenska alkoholpolitiken. Däremot har Richardsson & Crowley [1994] gjort ett försök att beräkna förändringar i alkoholskador och konsumentöverskott av en förändring i skatterna på alkohol i Australien. Irvine *et al* [1993] har gjort motsvarande för amerikanska förhållanden och Holm & Suoniemi [1992] för finska förhållanden. Även olika typer av behandlingar drar resurser som har en alternativ användning.

Tillgången till ekonomiska utvärderingar av olika strategier för prevention och behandling är dock förvånansvärt få, och ingen vet med vilken effektivitet eller ineffektivitet som de miljarder som de svenska skattebetalarna anförtror kommuner och landsting för dessa ändamål används (Nicklasson [1999]). Det finns dock tecken på att enkla och billiga råd till patienterna om hur alkoholvanorna borde förändras skulle kunna vara ett klokt sätt att använda de knappa resurserna i primärvården (Lindholm [1998] och Fleming *et al* [2000]).

Snart återstår endast monopolet i detaljhandelsledet av den tidigare svenska, restriktiva, alkoholpolitiken. Anpassningen till EU har successivt tvingat fram en omvärdering av den svenska alkoholpolitiken. De nya införselreglerna har på ett mycket påtagligt sätt förändrat förutsättningarna. Nya metoder för prevention och behandling måste prövas. Alla har olika effekter på målet att reducera alkoholens skadeverkningar. Alla kräver olika resursinsatser. För att få en effektiv alkoholpolitik i framtiden, dvs en alkoholpolitik som inte drar mer resurser än vad man får ut av den i form av reducerade skadeverkningar, krävs professionellt genomförda

hälsoekonomiska utvärderingar. En sådan politik kräver också att man allsidigt beaktar olika vetenskapers fynd vad gäller individens eget hälsorelaterade beteende. Inte minst där har den framtida alkoholpolitiken mycket att lära av den hälsoekonomiska forskningen.

Referenser

Alkoholinspektionen, [1999], *Alkoholstatistik 1999*, sammanfattning.

Alkoholpropositionen 1998/99:134, *Vissa alkoholfrågor, m. m.*

Assarsson, B, [1991], "Efterfrågan på alkohol i Sverige 1970–1988", i SOU 1991:52, Bilaga 1, Allmänna Förlaget, Stockholm.

Berggren, F & Lindgren, B, [1995], *Bruket av alkohol. En översikt av den ekonomiska forskningen*, Studier i hälsoekonomi 11, Institutionen för klinisk samhällsmedicin (Malmö) och Institutet för Ekonomisk Forskning, Lunds Universitet.

Berggren, F, [1997], "Demand for Alcoholic Beverages in Sweden 1985–1995", i *Essays on the Demand for Alcohol in Sweden – Review and Applied Demand Studies*, doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Lunds Universitet.

Berggren, F, [1997a], "Revenue Effects from Changes in Taxation of alcohol in Sweden in light of cross-border-shopping", i *Essays on the Demand for Alcohol in Sweden – Review and Applied Demand Studies*, doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Lunds Universitet.

Berggren, F, [1997b], "Swedes and alcohol: An empirical analysis of rational addiction models", i *Essays on the Demand for Alcohol in Sweden – Review and Applied Demand Studies*, doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Lunds Universitet.

Berggren, F, & Sutton, M, [1999], "Are Frequency and Intensity of Participation Decision-Bearing Aspects of Consumption? An Analysis of Drinking Behaviour", *Applied Economics*, årg 31, s 865–874.

Buck, D, Godfrey, G & Richardson, G, [1994], *Should Cross Border Shopping Affect Tax Policy?*, Memorandum submitted to Treasury and Civil Service Committee, First Report, Cross Border Shopping, volume II,

Minutes of Evidence and Appendices.

Christiansen, V, [1994], "Cross-border Shopping and the Optimum Commodity Tax in a Competitive and a Monopoly Market", *The Scandinavian Journal of Economics*, årg 96, s 329–341.

Clements, K, & Selvanathan, S, [1987] "Alcohol Consumption", i Theil, H. & Clements, K, (red), *Applied Demand Analysis: Results from System-wide Approaches*, Ballinger Cambridge, Mass.

Dagens Nyheter, [2000], "Skatten på alkohol måste sänkas", 2 april, 2000.

Fitzgerald, J D, Quinn, T P, Whelan, B J & Williams, J A, [1988], *An Analysis of Cross-border Shopping*, The Economic and Social Research Institute, Dublin.

Fleming, M, Mundt, M, French, M, Maier Manwell, L, Stauffacher, E, Lawton Barry, K, [1999], "Benefit-cost Analysis of Brief Physician Advice With Problem Drinkers in Primary Care Settings", *Medical Care*, årg 38, s 7–18.

Fölster, S, Eckerdal, C, Gidehag, R & Pydöke, R, [1999], *Helan eller halvan? Konsekvenser av halverad alkoholskatt*, Handelsn Utredningsinstitut.

Holder, H, Giesbrecht, N, Norström, T, Olsson, O Skog, O-J & Österberg, E, [1994], "Effekter av lägre alkoholpriser och slopat försäljningsmonopol" Rapport 49, Folkhälsoinstitutet och Centralförbundet för alkohol- och narkotika frågor, CAN, Stockholm.

Holm, P & Suoniemi, I, [1992], "Empirical Application of Optimal Commodity Tax Theory to Taxation of Alcoholic Beverages", *Scandinavian Journal of Economics*, årg 94, s 85–101.

Irvine, I, & Sims, W, [1993], "The Welfare Effects of Alcohol Taxation", *Journal of Public Economics*, årg 52, s 83–100.

Jones, A, [1989] "A System Approach to the Demand for Alcohol and Tobacco", *Bulletin of Economic Research*, årg 41, s 85–101.

KALK, [1999], *Sveriges totala alkoholkonsumtion*, opublicerat manuskript, i Kühlhorn, E, Ramstedt, M, Hibell, B, Larsson, S & Zetterberg, H L, (red).

Kühlhorn, E & Leifman, H, [2000], "Alkoholdödligheten kan fördubblas", *Dagens Nyheter*, 6 mars 2000.

Leppänen, K, Sullström, R, & Suoniemi, I,

- [2000], opublicerat manuskript "Consumption of Alcoholic Beverages in EU-countries, a Comparative Econometric Analysis".
- Lindholm, L., [1998], "Alcohol Advice in Primary Health Care – Is It a Wise Use of Resources?", *Health Policy*, årg 45, s 47–56.
- Lundborg, P, Holmström, A & Lindgren, B, [2000], *EU-anpassning av alkoholpolitiken – effekter av utökade införselregler och lägre alkoholpriser*, Studier i hälsoekonomi 32, Lunds universitets centrum för hälsoekonomi, Samhällsmedicinska institutionen, Institutet för ekonomisk forskning, Lunds universitet, Lund.
- Lundborg, P, [2000], "Alkoholen och folkhälsan – ekonometriska skattningar och prognoser", magisteruppsats i nationalekonomi, Lunds universitet.
- Milhøj, A, [1995], "Udviklingen i danske familiers øl- og vinindkøb 1990–1993", *Nordisk Alkoholtidsskrift*, årg 12, s 181–193.
- Niklasson, L, [1999], "Economic evaluation of Alcohol and Drug Abuse Treatment – A Critical Review", i *The Use and Misuse of Alcohol and Drugs. Three Essays in Health Economics*, Licenciatavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Norström, T, [1998], opublicerat manuskript refererat till i KALK.
- Norström, T, [1995] "Projektioner av alkoholskadeutvecklingen i Sverige", i SOU 1994:25, bilaga 6, Fritzes offentliga publikationer.
- Richardsson J, & Crowley, S, [1994], "Optimum Alcohol Taxation: Balancing Consumption and External Cost", *Health Economics*, s 73–87.
- Selvanathan, E, [1991], "Cross-country Alcohol Consumption Comparison: An Application of the Rotterdam Demand System" *Applied Economics*, årg 23, s 1613–1622.
- Smith, R, [1976], "The Legal and Illegal Markets for Taxed Goods: Pure Theory and an Application to State Government Taxation of Distilled Spirits", *The Journal of Law and Economics*, s 393–429.
- SOU 1998:49 *Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU*, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.
- Trolldal, B, [1998], "EU-medlemskapet och gränshandeln med alkohol i södra Sverige", *Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift*, årg 15, s 61–74.
- WHO, [1999], *Health For All in the 21st Century*, European Health for All Series; No. 6, Köpenhamn.
- Österberg, E, Kajalo, S, Leppänen, K, Nilola, K, Rauhanen, T, Salomaa, J & Voipio, I B, [1998], "Alkoholkonsumtion och alkoholpriser i Finland till år 2004. Fyra scenarier", *Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift*, vol. 15, s 212–222.