

Svensk alkoholpolitik inför gränslösa utmaningar



I april 2005 har det gått cirka en månad sedan slutbetänkandet från alkoholinförseletutredningen publicerades. Betänkandet föreslår kraftiga sänkningar av alkoholskatterna, men också omfattande satsningar på prevention och vård.

NAT får en intervju med Morgan Johansson, Sveriges folkhälso- och socialtjänstminister, den 13 april.

Hur skulle du karakterisera den alkoholpolitiska utvecklingen under 2000-talet?

Jag får väl säga att det varit ömsom vin och ömsom vatten. Om man ser på konsumtionsutvecklingen så är det ju en fortsatt ökning, 30 procent ungefär sedan mitten av 1990. Å andra sidan finns det också ljuspunkter. Det verkar finnas en avtagande tendens vad gäller ungdomars drickande. Samma tendens märks om man tittar på hur många ungdomar som tas om hand för alkoholförgiftning. Här hade vi en väldigt kraftig ökning från slutet av 80-talet fram till slutet av 90-talet, men från 2001–2003 har det skett en minskning.

Men ändå är det förstås det negativa som dominerar, bl.a. flera rattfyllerier och tendenser till att drickandet ökat bland gravida.

Vad tror du kan vara orsaken till minskningen av ungdomars drickande?

Man vill ju gärna tro och hoppas att de förebyggande alkoholpolitiska insatserna vi gjort haft effekt. När vi antog den alkoholpolitiska handlingsplanen år 2001 gick vi in med väldigt mycket pengar, nästan en miljard för förebyggande

insatser mot alkohol och narkotika under de här åren. Vi har fått nästan trehundra alkohol- och drogförebyggare i landets kommuner som satt igång med att återuppväcka det förebyggande arbetet riktat mot ungdomar. Många kommuner har antagit handlingsplaner och andra policydokument. Jag tror att det haft sin betydelse, och det är viktigt för oss när vi nu skall anta en ny handlingsplan.

I mitten av 1980-talet formulerade den svenska regeringen att målet med alkoholpolitiken var att reducera totalkonsumtionen med 25 % före år 2000. Hur skulle du idag formulera det långsiktiga målet för den svenska alkoholpolitiken?

Jag vågar mig inte på att sätta upp något siffermål, utan vill bara tala om att vi måste minska den totala konsumtionen. Först och främst måste vi vända ökningen av konsumtionen och därmed också få en minskning av alkoholskadorna. Det får vara tillräckligt som målsättning idag.

Och vilka är medlen att nå dit?

Dels är det de förebyggande insatserna där vi skall fortsätta att inrikta oss på ungdomar. Men vi skall också gå ut med en bättre satsning på alkoholen i arbetslivet och få med oss arbetsmarknadens parter, satsa på utbildning av skyddsombud bland annat. Man skall lära sig upptäcka alkoholproblem i tid inom arbetslivet och sätta in åtgärder, t.ex. via företagshälsovården. Vi går ut med ytterligare pengar, nästan 20 miljoner, till primärhälsovården, mödrhälsovården och företagshälsovården för att utbilda läkare och sjuksköterskor att ta sådana diskussioner med sina patienter när man misstänker att någon dricker för mycket.

Hur kommer det att gå med Alkoholkommittén, vars mandat går ut i slutet av

detta år?

Det är inte slutgiltigt beslutat vilken form det förebyggande arbetet skall få i fortsättningen, om Alkoholkommittén fortsätter inom samma organisation som Mobilisering mot narkotika (MOB) eller på något annat sätt, men helt klart blir det en fortsättning på både alkohol- och narkotikaområdet. Vi måste förstås också få pengar till det.

Detta är den förebyggande delen. Sedan är det den brottsförebyggande delen som är litet svårare. Där handlar det om att få stopp på den illegala vidareförsäljningen av alkohol. Den har blivit ett stort bekymmer, framför allt under senare åren sedan skatterna sänktes så mycket som de gjorde i Finland och Danmark och där tyskarna ligger väldigt lågt. Det finns en organiserad kriminalitet på det här området; man öppnar sina egna små privata spritbutiker. Här är polisen förstås den viktigaste aktören. Nu skall vi skärpa straffen för illegal vidareförsäljning och vi skall mobilisera de nya poliser som kommer ut så att de deltar i bekämpandet av alkoholrelaterad brottslighet. Det skall bli en starkare styrning av polisväsendet in på alkoholfrågorna.

Den tredje insatsen för att vända utvecklingen är att förbättra missbrukarvården. Där går vi in med ganska mycket pengar under tre år, ca 800 miljoner för att lyfta missbrukarvården. En stor del går till narkomanvård men givetvis också alkoholister. Det finns ju idag färre och färre som är "rena" alkoholister.

Det här är en mycket stor satsning på vård från den svenska statens sida. Vad tar staten för ansvar efter det att de tre åren passerat? Vad händer när dessa pengar tar slut?

Det här är ett sedvanligt sätt för staten att

arbeta. När det behövs sätter man in riktade insatser för att sedan förvänta sig att det vid periodens slut skall ingå i kommunernas allmänna pott och verksamhet. Om kommunerna inte efter den här perioden reagerar så som det behövs måste vi förstås överväga alternativ. Ett är att ha kvar riktade statsbidrag. En annan möjlighet är att förändra lagstiftningen så att individen kan kräva missbrukarvård, d.v.s. införa ett slags vårdgaranti. Då blir kommunen tvungen att erbjuda vård inom rimlig tid. Med en sådan lagstiftning ändras balansen mellan klient/patient och vårdgivare förstås radikalt.

Av vårdpengarna satsar ni allra först ca 100 miljoner på den kontroversiella tvångsvården. Hur motiverar ni det?

Tvångsvården är vård av dem som har det allra svårast och vi måste ha kvar den vården. Statistiken visar att den narkotika-relaterade dödligheten ökat kraftigt under de senaste åren. Vi tror att det har samband med minskningen av tvångsvården. I kommunerna resonerar man nog alltför ofta så att han eller hon nog klarar sig en månad till – och sedan går det riktigt illa. Vi har prioriterat att satsa vårdpengarna allra först på den del av vården som minskat mest, d.v.s. tvångsvården.

För alkoholpolitiken har ju Sveriges omvärld blivit allt viktigare.

Ja, och den fjärde punkten i vårt alkoholpolitiska program är det internationella samarbetet. Här finns det mycket på gång. Inom EU driver vi frågan om höjda minimiskatter på sprit och öl och en minimiskatt på vin. Jag tror att vi kommer att nå framgång, åtminstone vad gäller minimiskatterna på sprit och öl.

Vi arbetar också för att få ner införselkvoterna. Vi lyckades ju samla de nordiska

länderna bakom en formel, d.v.s. kraftigt höjda minimiskatter och halverade införselkvoter. Och det här är en fråga som vi kommer att ta itu med nu under våren och hösten. Norden driver frågorna tillsammans. Minimiskattesatserna är ju kanske inte tillräckligt för att bryta skattekonkurrensen, men ger en möjlighet att minska möjligheten att spela ut olika länder mot varandra. Införsel frågan är nästa stora konflikt, och här är det väldigt bra att vi är samlade.

Finns det några andra EU-länder som Norden kan liera sig med?

Ett land som är viktigt är ju Frankrike. Jag har träffat den franska hälsoministern vid ett par tillfällen, och där kan vi få stöd i skattefrågan. Ett annat centralt land är Spanien som har en ny regering, som jag tror vi kan få med. Vidare har vi Polen, som är ett stort land, och där har åtminstone den tidigare ministern understött vår linje.

Ett resultat av det svenska arbetet i EU är ju också att vi kommer att jobba i kommissionen med en alkoholstrategi för att minska alkoholskadorna. Efter att jag tog upp det här på ett möte i Milano för ett par år sedan nystartades hela den processen. I det arbetet tror jag att marknadsföringsfrågorna kommer upp. Det är ju väldigt strikta regler på det området vad gäller tobak. För oss är den aktiviteten också viktig för att undanröja alla misstankar mot oss vad gäller vår inställning till alkoholreklamerna. Vi åkte ju på ett bakslag år 2003 när marknadsdomstolen här bestämde att vår reklamlagstiftning inte var förenligt med EG-rätten. Under en period levde vi i ett laglöst tillstånd innan vi kunde införa en ny lagstiftning som förbjuder sprit- och starkvinsreklam och där man får göra re-

klam för sitt märke men inte förknippa det med attraktiva personliga egenskaper.

Vilken är den viktigaste strategin för det alkoholpolitiska arbetet i EU?

Det viktigaste är att bygga allianser. Alla de här frågorna skall ju beslutas enhälligt, men om pressen från majoriteten blir tillräckligt stor kan man flytta fram positionerna. Det har vi sett när vi fick upp handlingsplanen på bordet igen. Det är förmodligen britterna som kommer att få slutföra det jobbet. Och även om deras alkoholpolitik inte alltid verkar överstämja med vår finns där ett klart intresse för alkoholfrågorna och de har ju bl.a. tagit fram viktigt material om alkoholkostnaderna.

Inom EU kan Sverige fungera som alkoholpolitiskt exempel genom att föra fram den allra viktigaste ståndpunkten: alkoholen skall inte betraktas som en vara som alla andra. Det är det som är grundkonflikten: skall den betraktas som sådan eller inte? Men vi kan ju med underbyggda argument hävda att alkoholkonsumtionen får stora sociala och medicinska konsekvenser. Vi har också lyckats få genomslag för detta synsätt i det nya fördraget, där alkoholen för första gången nämns som en folkhälsofråga. Detta är ingen tillfällighet, utan en av de vinster vi gjorde. Med detta ställningstagande blir det mycket lättare för oss att bygga upp nya, goda strategier.

I mitten av maj kommer världshälsoorganisationen att behandla ett förslag till resolution om "Folkhälsoproblem orsakade av skadligt alkoholbruk". Det verkar sannolikt att denna resolution kan antas. Hur kommer de nordiska länderna att arbeta för att förstärka WHO:s alkoholpolitiska roll i fortsättningen?

Sverige och Norge var ju de länder som tog initiativ till resolutionen, och jag an-

ser att ärendet nu är så väl förberett att resolutionen bör ha goda chanser att antas. Alkoholindustrin kommer förstås att kämpa emot och försöka mobilisera stöd. Men vi har en väldigt stark sak. Vi kan visa på att alkoholen ligger på tredje plats bland orsakerna till ohälsa i världen och på andra plats i Europa.

Har Sverige och Norge några planer på att bidra ekonomiskt till att förstärka alkoholfrågans ställning inom WHO?

Vi gör det redan. Regeringen har avsatt tre miljoner kronor för att SoRAD, i samarbete med WHO:s Europakontor, ska genomföra en vetenskaplig undersökning om alkoholens samhällskostnader.

Hur betydelsefull är tobaksfrågan som förebild för alkoholpolitiken på den internationella arenan?

Det finns ju en massa paralleller, både i arbetet i WHO och i förhållande till EU. Kan man ha en ramkonvention om tobaken kan man åtminstone ha en resolution om alkoholen. Om man kan ha införselregler för tobak med ett maximum på 800 cigaretter, d.v.s. vad en tobaksrökare kanske konsumerar på 40 dagar, blir det underligt att ha regler för alkoholinförsel som en normalkonsument inte dricker upp på två år.

Paralleller kan man dra hela tiden, men man måste hålla tungan rätt i mun. Det är inte riktigt samma vara man hanterar och inte riktigt samma risker heller. Man kan ha en måttlig alkoholkonsumtion utan att skadas av den. Man kan inte ha en måttlig tobakskonsumtion. Man skadas från första blösset.

Jag skulle nu vilja gå tillbaka till den nationella nivån igen. Relationen mellan stat, myndigheter och frivilligorganisationer eller olika folkliga rörelser har ju genomgått olika faser genom historien. Nykterhetsrö-

relsen är ju nu betydligt försvagad. Var ser du det folkliga stödet för en restriktiv alkoholpolitik idag? Har myndigheternas roll förändrat sig i förhållande till dem?

Nyktterhetsrörelsen behövs ju också idag som en mycket viktig motvikt till de starka kommersiella krafter som finns i den här branschen. Utan nyktterhetsrörelsen hade vi aldrig haft en så levande alkoholdebatt som vi har i Sverige. För att nå människor behöver vi också jobba med många andra folkrörelser, exempelvis de fackliga organisationerna som jag nämnde tidigare. Man har sett problemutvecklingen på arbetsplatserna. Det finns ett intresse att ta ansvar för sina kamrater i arbetslaget, om man ser att de far illa. Då är det viktigt att man säger ifrån och att det finns ett system för att ta hand om personen.

Vad gäller arbetsfördelningen mellan frivilligrörelser och offentligt anställda har vi ju i Sverige, åtminstone vad gäller det förebyggande arbetet, snarast ökat det offentliga ansvar, med handlingsplanerna. Det innebär inte att man tränger undan frivilligorganisationerna utan att man förstärker hela området. Det finns egentligen ingen motsättning där. I vårddiskussionen, när det gäller att ta hand om dem som behöver hjälp, där har ju de frivilliga organisationerna och kyrkan alltid funnits. Men de har också sett den minskade satsningen på socialpolitiken under 90-talet och det är de som har slagit larm. Därför agerar vi också nu. Det är en ganska viktig skillnad mellan Sverige och USA, där man gör ideologi av frågan och skär ner på det offentliga så att frivilligorganisationerna och kyrkorna får ta över. Då jublar de amerikanska kyrkorna. Hos oss är det tvärtom. Om vi skulle skära ner och säga till kyrkor och organisationer att nu får ni ta över, skulle

de slå larm. De har tagit på sig en roll av att bevaka det offentliga engagemang.

Slutligen, det som har varit mest på tapeten under senare tid. Utredningen "Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid" av Kent Härstedt kom i mars. Enligt utredningen skall de svenska skatterna på öl och vin sänkas med 30 % och skatterna på spritdrycker enligt ett tidigare förslag med 40 %. Har den svenska regeringen med detta prioriterat bevarandet av monopol och dess försäljningsandel framför ett skydd av totalkonsumtionsnivån?

Det är klart att om Systembolagets andel minskar alltför mycket upphör det att vara ett kraftfullt alkoholpolitiskt instrument. Men jag skulle hellre vilja betrakta den här frågan från ett annat håll. När man handlar sin alkohol utomlands så handlar man mera. Enligt statistiken ökade införseln av sprit dubbelt så mycket som försäljningen av sprit på Systembolaget minskade. Så fungerar det: man tänker sig köpa en flaska sprit och två lådor öl, men kommer ut ur butiken med mycket mera. Man fyller källaren med alkohol och sen bjuder man.

Den gamla modellen som sa att när man höjer skatterna så sjunker konsumtionen, den fungerar inte riktigt idag. Den skulle fungera om vi bodde på en oåtkomlig ö. Men nu är vi beroende av omvärldens skattenivåer. Om skillnaderna i skattenivåer blir för stora riskerar man att införseln blir ett hot. Jag tror att om vi får folk att handla mera på Systembolaget då kan vi också försöka dämpa konsumtionsökningen.

Vi kommer inte i längden att klara av att ha så stora skatteskillnader som idag. Jag är visserligen en vän av höga skatter. Men vi har idag dubbelt så hög spritskatt som i Finland och tre gånger så hög som i Danmark, fyra gånger så hög skatt som i

Tyskland och fem gånger så hög som i de baltiska länderna.

De sydligaste delarna av Sverige är på många sätt idag integrerade med Själland, med ett mycket omfattande och växande resande och en ganska stor grupp pendlare över gränsen. Vad får det för betydelse på sikt för den nationella svenska alkoholpolitiken?

Den ekonomiska integreringen kräver att vi också får en gemensam syn på alkohol-

politiken. Där finns exempel från narkotikapolitikens område. När vi fick en bro mellan Malmö och Köpenhamn blev det ett akut problem att det fanns ett Amsterdam i Köpenhamn, Christiania.

Vad gäller alkoholen är ju Danmark nu med på att höja minimiskatterna och verka för sänkta införselnivåer, eftersom de själva känner trycket från Tyskland. Här finns en grund för en gemensam syn.

Intervjuare: Kerstin Stenius