

# *Vilka skulle konsekvenserna bli om detaljhandeln med alkoholdrycker privatiserades i Sverige?*

*Harold Holder (red)*

*Harold Holder, Prevention Research Center, Pacific Institute for Research and Evaluation, Berkeley, CA, USA; Emilie Agardh, Karolinska Institute, Stockholm, Sweden; Pi Högberg, Department of Alcohol and Narcotics, Swedish National Institute of Public Health, Östersund, Sweden; Ted Miller, Public Services Research Institute, Pacific Institute for Research & Evaluation, Calverton, MD, USA; Thor Norström, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University, Sweden; Esa Österberg, Alcohol and Drug Research, Social Research Unit for Alcohol Studies, National Research Centre for Welfare and Health (Stakes), Helsinki, Finland; Mats Ramstedt, Center for Social Research on Alcohol and Drugs, Stockholm University, Sweden; Ingeborg Rossow, Norwegian Institute for Alcohol and Drug Research Oslo, Norway; Tim Stockwell, Centre for Addictions Research of BC Department of Psychology, University of Victoria, BC, Canada*

# Sammanfattning

## Studiens inriktning

Studien undersöker tänkbara effekter av att ersätta Systembolagets detaljhandelsmonopol med ett licenssystem för försäljning av alkohol. Två möjliga scenarier analyserades: (1) Att nuvarande monopol på detaljhandel ersattes med privata licensierade butiker, som enbart sålde alkoholdrycker, eller (2) att starköl, vin och sprit såldes i dagligvaruhandeln.

Författarna vill understryka att rapporten inte har skrivits med anledning av någon politisk diskussion i media eller i riksdagen om att ersätta detaljhandelsmonopolet med ett licenssystem. Det finns för närvarande inga aktiva diskussioner i svenska medier eller i de politiska partierna i Sveriges Riksdag om att privatisera detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker.

## Inledning

Systembolaget har monopol på detaljhandelsförsäljning av alla alkoholdrycker över 2,25 volymprocent alkohol med undantag för öl med en alkoholhalt på som mest 3,5 volymprocent alkohol. Åldersgränsen för försäljning i Systembolagets butiker är 20 år. Åldersgränsen för försäljning av folköl i vanliga butiker är 18 år. De vanligaste öppettiderna i Systembolagets butiker är 10–18 måndag – fredag, med undantag för torsdagar då de vanligaste öppettiderna är 10 – 19, och 10 – 14 på lördagar. På söndagar är Systembolagets butiker stängda.

Beräkningar av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige grundar sig på registrerad alkoholförsäljning och uppskattningar av oregistrerad alkoholkonsumtion. För 2006, uppskattades den totala konsumtionen av alkohol till 9,7 liter 100-procentig alkohol per invånare 15 år och äldre. Konsumtionen ökade från 9,1 till 10,5 liter per person mellan 2001 och 2004 och har sedan minskat under 2005 och 2006. Ökningen jämfört med tidigare beror sannolikt på ökad resandeförsel och att svenska alkoholskatter inte ökat i takt med inflationen. Den registrerade alkoholkonsumtionen, som omfattar Systembolagets försäljning, försäljning av folköl i allmänna butiker och försäljning på restauranger, svarade för 69 procent av den totala. Resten består av oregistrerad konsumtion från olika källor, främst resandeförsel, smuggling och hemtillverkad alkohol.

### *Tidigare studier av privatisering av detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker*

Studier av faktiska förändringar av detaljhandelsmonopol har gjorts tidigare. Dessa har undersökt effekterna av att ersätta ett detaljhandelsmonopol med ett system med privata licenser. Även om inte alla studier har rapporterat en ökning av totalkonsumtionen, har majoriteten av studierna funnit sådana ökning. Det verkar finnas inneboende särdrag hos monopol som begränsar försäljningen. Ett monopol eliminerar per definition konkurrensen på alkoholmarknaden. I en monopolistisk miljö kan inte efterfrågan stimulera tillgänglighet och bekvämlighet. När efterfrågan ökar på en fri marknad, ökar självfallet antalet försäljningsställen och tillgängligheten.

### Scenario 1 – Specialiserade alkoholbutiker

Det första scenariot som studien analyserade var specialiserade alkoholbutiker. Sådana butiker kan få licens för att sälja alkoholdrycker och driva verksamheten under särskilda villkor, som specialbutiker. Följande punkter kan förväntas känneteckna ett sådant scenario och blev grunden för de antaganden som uppskattningarna i studien byggde på:

- Antalet butiker skulle öka från Systembolagets nuvarande 400 till över 1 200 försäljningsställen.
- Det totala sortimentet av alkoholdrycker i Sverige skulle bli större än idag men sortimentet i enskilda alkoholbutiker skulle i genomsnitt vara mindre än sortimentet i en systembutik, och inkludera lågprisvaror som inte säljs för närvarande.
- Priset i genomsnitt på alkoholdrycker förväntas inte öka, om nuvarande svenska alkoholskatter inte förändras. Alkoholdrycker kan säljas som extraprisprodukter men olika butiker kan ha helt olika prissättningssystem. Priserna skulle vara högre i mindre tätbefolkade områden än i större städer. Det är möjligt att specialbutiker skulle använda sig av lågpriserbjudanden på alkoholdrycker för att locka kunder, vilket kunde innebära cirka 5 % lägre priser.
- Marknadsföring i form av radioreklam och annan allmän reklam förväntas öka konsumtionen med 5 %, utöver effekten av extrapriser.
- Öppettiderna skulle vara längre än idag och uppskattas bli 10 timmar längre per vecka.
- Ålderskontrollen skulle kunna bli lika effektiv som i Systembolaget om utbildningen av butikspersonalen liknade Systembolagets och genomförandet blev lika kraftfullt. Studier från andra länder, särskilt från Norden, talar dock för att monopolbutiker är mer effektiva i att upprätthålla lagstadgad minimiålder för försäljning. Dessutom verkar Systembolagets butiker vara särskilt effektiva vad avser ålderskontroller även jämfört med de norska och finska monopolbutikerna.

### Scenario 2 – alla alkoholdrycker i livsmedelsbutiker

Det andra sannolika scenariot är att tillåta försäljning av starköl, vin och sprit i dagligvaruhandeln. Följande antaganden gjordes för detta scenario:

- En hög andel av den svenska dagligvaruhandeln skulle sälja alkohol, potentiellt upp till 8 000 butiker.
- Totalt sortiment av alkoholdrycker i en genomsnittlig butik skulle vara mycket mindre än i en genomsnittlig systembutik.
- Öppettiderna skulle bli de rådande inom dagligvaruhandeln och förväntas vara 84 timmar per vecka inkluderat söndag.
- Om nuvarande svenska alkoholskatter bibehålls förväntas genomsnittspriset inte att sjunka. Men butikerna inom dagligvaruhandeln förväntas lagerföra lågprisprodukter som Systembolaget inte säljer för närvarande, som "ICA" vin, "SPAR" vin, med en lägre kvalitet än de billigaste vinerna på Systembolaget, liksom en lägre prissatt "SPAR" vodka. Effekten av ett sådant produkturval förväntas medföra en genomsnittlig prissänkning på 5 %.
- Butikerna i dagligvaruhandeln skulle subventionera priset på utvalda alkoholdrycker med intäkter från andra produkter för att skapa kundtillströmning till butikerna. Marknadsföring i butik förväntas öka konsumtionen med 3 % utöver den förväntade ökningen på 5 % från radioreklam och annan allmän reklam, vilket resulterar i en ökning av den totala konsumtionen på sammantaget 8 % för detta scenario.
- Ålderskontrollen skulle sannolikt vara mindre effektiv än hos Systembolaget.

### *Övergripande prognosmodell*

Vi skapade en prognosmodell för de två scenarierna baserad på tre steg. I steg 1 identifierades nyckelvariabler som påverkar den totala konsumtionen av alkohol. I steg 2 konstruerades en modell som uppskattar förändringen i totalkonsumtionen genom (a) elasticiteten (känsligheten för förändringar) för varje faktor och (b) den uppskattade förändringen hos varje faktor för de två scenarierna. I steg 3 uppskattades omfattningen av de alkoholrelaterade skador som skulle följa av förändringarna i konsumtion.

### *Sammanfattning av resultat*

Varje prognos om framtiden innebär en utmaning och är osäker. Denna studie har ansträngt sig avsevärt för att göra konservativa, dvs. låga uppskattningar. Vår bästa uppskattning är att en privatisering av all detaljhandel med alkohol i Sverige skulle öka konsumtionen med 14 procent (cirka 1,4 liter/person) om försäljningen begränsades till specialbutiker, eller med 29 procent (cirka 2,8 liter/person) om alla alkoholdrycker såldes i dagligvaruhandeln. Ökningen skulle läggas till nuvarande uppskattning av totalkonsumtionen på 9,7 liter/person. Dessa uppskattningar är försiktiga, och det är mycket möjligt att ökningen kan bli ännu större. Även dessa försiktiga beräkningar innebär dock betydande konsekvenser för folkhälsan.

### *Effekter på skador*

Ur folkhälsosynpunkt innebär ökad totalkonsumtion nästan alltid öknings av skador. Projektet valde att uppskatta förändringar i alkoholrelaterad dödlighet med två olika metoder, där ingendera ger en exakt siffra över total dödlighet. Den första metoden bygger på tillskriven andel, det vill säga den andel av dödligheten i vissa dödsorsaker som kan tillskrivas alkohol. Den andra metoden baseras på tidsserieanalyser som bygger på det historiska förhållandet mellan total konsumtion och skador över längre tidsperioder. Båda metoderna gav likartade uppskattningar av den procentuella ökningen av alkoholrelaterade dödsfall vid ökad konsumtion. Eftersom det redan fanns särskilda tidsserieparametrar för Norden liksom specifikt för Sverige, beslöt projektet att använda tidsseriemetoden och utöka listan av möjliga utfall. En övergång till privata licensierade specialbutiker skulle medföra uppskattningsvis 700 fler dödsfall, 6 700 fler fall av misshandel och 7,3 miljoner fler sjukskrivningsdagar. En övergång till försäljning i dagligvaruhandeln skulle leda till 1 580 fler dödsfall, 14 200 fler misshandelsfall och 16 miljoner fler sjukskrivningsdagar.

Tabell 1. Ökning av vissa alkoholskador, uppskattade med svenska tidsseriedata, till följd av ökad alkoholförsäljning.

Skada	Specialbutiker	Dagligvaruhandeln
Alkoholrelaterad sjukdom, dödsfall	430	1,000
Dödsolyckor	120	250
Själv mord	130	290
Mord	20	40
Dödsfall totalt	700	1,580
Misshandelsfall	6 700	14 200
Sjukskrivningsdagar	7 283 000	16 100 000

### Effekten av ökad alkoholkonsumtion för sårbara grupper

Alkoholpolitik är inte bara inriktad på de övergripande effekterna på hälsa och sociala problem av alkoholkonsumtion i befolkningen, den är också ofta inriktad på konsekvenser för särskilt sårbara grupper. Följaktligen är vissa regleringar inriktade mot att begränsa konsumtion och skador bland unga, som åldersgränser och begränsningar av reklam riktad mot unga. Andra regleringar är riktade mot storkonsumenter, som regler om överservering och försäljning till berusade personer. Det svenska monopolet är mycket effektivt när det gäller att upprätthålla åldersgränsen för inköp jämfört med annan detaljhandel. Det är troligt att en privatisering innebär ett mindre effektivt upprätthållande av åldersgränsen, och därmed ökad tillgänglighet av alkohol för unga. Unga människor är särskilt känsliga för marknadsföring och reklam för alkohol och det är troligt att en privatisering innebär ökad marknadsföring och reklam, vilket skulle medföra att ungas konsumtion troligen ökar relativt sett mer. Vi känner inte till om regler för försäljning till berusade upprätthålls bättre med ett monopol jämfört med privatiserad försäljning, men det verkar sannolikt att så är fallet.

Förutom åtgärder riktade särskilt mot sårbara grupper, finns det belägg för att vissa generella åtgärder har en större effekt på sårbara grupper än på andra grupper av konsumenter. Jämfört med andra konsumentgrupper är såväl unga som storkonsumenter mer känsliga för prisändringar och ökad täthet av försäljningsställen. Följaktligen, om en privatisering av alkoholförsäljningen innebär att lågprisprodukter introduceras på marknaden och/eller att antalet försäljningsställen ökar, är det sannolikt att konsumtionen ökar bland unga och storkonsumenter. Dessutom har det också konstaterats att när totalkonsumtionen ökar, ökar storkonsumenter sin konsumtion relativt sett mer än andra konsumenter.

Den här studien analyserade inte storleken av effekterna av alkoholpolitiska förändringar för sårbara grupper. Utgående från vår genomgång av nuvarande vetenskaplig forskning kan man dock konstatera att en privatisering av den svenska detaljhandeln för alkoholdrycker sannolikt skulle medföra en betydande ökning av alkoholkonsumtionen och därmed också alkoholskadorna bland särskilt sårbara grupper som unga och storkonsumenter.

## Sammanfattning och slutsatser

Detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker har ifrågasatts alltsedan Sverige blev medlem i Europeiska Unionen. Det har funnits ett konstant tryck från EU att avskaffa också andra delar av den nationella alkoholpolitik som upprättats i Sverige i syfte att skydda folkhälsa och säkerhet. Även om EG-domstolen har upprätthållit lagligheten i detaljhandelsmonopolet har det förekommit en rad andra påtryckningar för att begränsa monopolets effekt. EG-domstolens dom nyligen, att ogiltigförklara det svenska förbudet mot internethandel, är ett exempel på detta.

I ett system med licenserade privata butiker leder större försäljning av en produkt till ökad vinst. För de flesta produkter stimulerar ökad konkurrens till lägre priser och en större tillgänglighet för konsumenten. Produkter som mjölk eller kläder eller skor blir i allmänhet billigare och lättare att köpa. Det finns inget exempel på att ett privat system, oavsett hur systemet skapats och reglerats, har medfört lägre konsumtion eller lägre alkoholskador jämfört med offentliga detaljhandelsmonopol.

Tillflödet av nya aktörer till detaljhandelsmarknaden för alkoholdrycker skulle, enligt erfarenheter från USA och Kanada, medföra ett större tryck på att reducera alla restriktioner på alkoholmarknaden. Dit hör nivån på alkoholbeskattningen, åldersgränserna, dagar och tider för försäljning av alkohol, koncentrationen av försäljningsställen för alkohol, upprätthållandet av förbud mot försäljning till uppenbart berusade personer, liksom tillsynen av sådana regler. Samtliga sådana lagar eller regler riskerar att förändras för att svara mot producenters, partihandlars och detaljhandlars ekonomiska intresse.

Alkohol är en produkt som har väl definierade negativa konsekvenser för folkhälsa och säkerhet. Ökad försäljning och konsumtion leder till ökning av alkoholrelaterade skador, vilket denna studie har visat. Baserad på en översikt av den internationella forskningslitteraturen om alkoholrelaterade skador, effekterna av ökad försäljning, särskilt för unga och storkonsumenter, och de försiktiga antaganden som gjorts i denna studie, är det författarnas bedömning att konsekvenserna av att införa ett system med alkoholförsäljning i licenserade privata butiker skulle vara till nackdel för folkhälsa och säkerhet i Sverige.