
Social- och hälsovårds- myndigheternas syn på alkohol- och drogprevention i Finland

THOMAS KARLSSON, KARI PAASO OCH PEKKA HAKKARAINEN

Sedan Finland blev medlem i EU i mitten av 1990-talet har den nationella självbestämmanderätten inom alkoholpolitiken minskat betydligt. Efter att villkoren för att bedriva en restriktiv alkoholpolitik förändrats och det alkoholpolitiska beslutsfattandet fått mindre svängrum under 2000-talet har även alkoholkonsumtionen och alkoholskadorna i landet nått nya höjder. Trots att möjligheterna att bedriva en restriktiv alkoholpolitik i Finland har minskat de senaste femton åren grundar sig den finländska alkoholpolitiken fortfarande på universella åtgärder, såsom att begränsa den fysiska och ekonomiska tillgängligheten till alkoholdrycker. Samma åtgärder tillämpas även för att minska skador orsakade av penningospel och tobak, medan narkotikapolitiken, p.g.a. drogers illegala natur är klart avvikande. Trenderna i t.ex. alkohol- och tobakspolitiken de senaste årtionden verkar dock delvis vara de motsatta.

Inledning

Villkoren för att bedriva en nationellt styrd och restriktiv alkoholpolitik har väsentligt förändrats sedan Finland blev medlem i EU i mitten av 1990-talet. Enligt vedertagen uppfattning har den finländska alkoholpolitiken

vilat på tre hörnstenar: 1) kraftig begränsning av det privata vinstintresset, 2) kraftig begränsning av den fysiska tillgängligheten och 3) höga priser (skatter). Dessa alkoholpolitiska grundvalar har gällt även för de övriga alkoholmonopolländerna i Norden (1).

FÖRFATTARNA

Thomas Karlsson är forskare och ställföreträdande enhetschef på enheten för alkohol och droger vid Institutet för hälsa och välfärd (THL). Karlsson har sysslat med samhällsvetenskaplig alkohol- och drogforskning i femton år och har under denna tid deltagit i flera komparativa EU-projekt samt varit med om att kartlägga och utvärdera den finländska alkohol- och drogpolitiken. Innan sin anställning vid THL, jobbade han som forskare vid Stakes och som projektansvarig vid Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD).

Kari Paaso är direktör på enheten för förebyggande arbete vid Social- och hälsovårdsministeriet.

Enhetens ansvarsområden är alkohol, tobak, droger, spelberoende, fritidsolyckor och familjevåld. Innan sin anställning som direktör på SHM jobbade Paaso på Europeiska kommissionen i Luxemburg och på WHO:s Europakontor i Köpenhamn. Paaso är jurist och vicehäradshövding.

Pekka Hakkarainen är chef för avdelningen för alkohol, narkotika och beroende vid Institutet för hälsa och välfärd (THL). Hakkarainen är doktor i samhällsvetenskaper och docent i sociologi vid Åbo universitet. Han är också styrelseordförande i A-klinikstiftelsen och medlem i redaktionsrådet i tidskriften Yhteiskuntapolitiikka.

I tillägg till den liberalisering av alkoholpolitiken som skedde 1995 har Finland i enlighet med EU:s krav på varors fria rörlighet varit tvunget att gradvis liberalisera ytterligare och slopade sina strikta kvoter för skattefri införsel av alkohol från andra EU-länder helt och hållet 2004. Samma år sänktes även alkoholbeskattningen betydligt (i medeltal med 33 procent, spritskatten med hela 44 procent), och tillsammans ökade dessa åtgärder markant tillgängligheten till billiga alkoholdrycker både i den inhemska handeln och från utlandet. Allt medan det alkoholpolitiska beslutsfattandet fått mindre svängrum under 2000-talet, har alkoholkonsumtionen och alkoholskadorna i landet nått nya höjder.

I denna artikel utreder vi de finländska social- och hälsovårdsmyndigheternas syn på alkohol- och drogpreventionen i Finland. Syftet med artikeln är att måla upp en bild av alkoholsituationen i Finland och nuläget i drogpolitiken och preventionsarbetet. Utöver detta granskar vi vilka åtgärder som ur myndighetsperspektiv anses vara de mest verksamma och kostnadseffektiva. Analysen fokuserar på den offentliga sektorns strategier och inkluderar varken tredje sektorns eller handels och alkoholindustrins preventionsinsatser. Trots att tyngdpunkten ligger på alkoholfrågor, drar vi i slutsatserna även paralleller till andra beroenden, speciellt tobak, droger och spel.

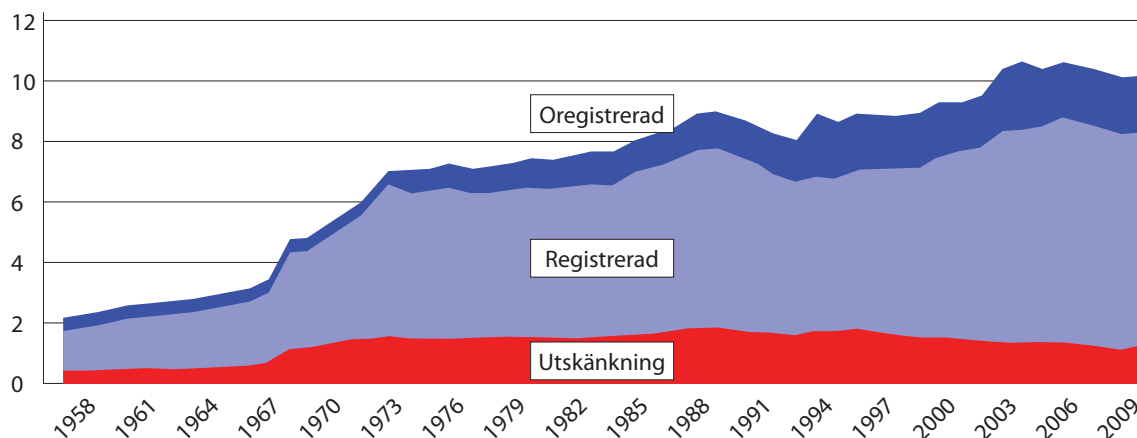
Alkoholkonsumtionen i Finland

Efter de stora alkoholpolitiska omvälvningarna i mitten av 1990-talet (2, 3) uppvisade

alkoholkonsumtionen i Finland en stigande trend fram till 2007, då totalkonsumtionen uppskattades till 10,5 liter absolut alkohol per invånare (Figur 1). Sedan dess har alkoholkonsumtionen visat en svagt sjunkande trend men stannat kvar på sin höga nivå. År 2011 uppskattades totalkonsumtionen till 10,1 liter per person. Trots den gynnsamma utvecklingen de senaste fyra åren är den totala alkoholkonsumtionen i Finland fortfarande den högsta i Norden och ligger på en betydligt högre nivå än i t.ex. Italien och Grekland.

En väsentlig skillnad mellan den registrerade och oregistrerade konsumtionen är att siffran för den registrerade konsumtionen baserar sig på mycket tillförlitliga försäljningssiffror, medan den oregistrerade konsumtionen är ett estimat som bygger på resultaten från två separata enkätundersökningar.

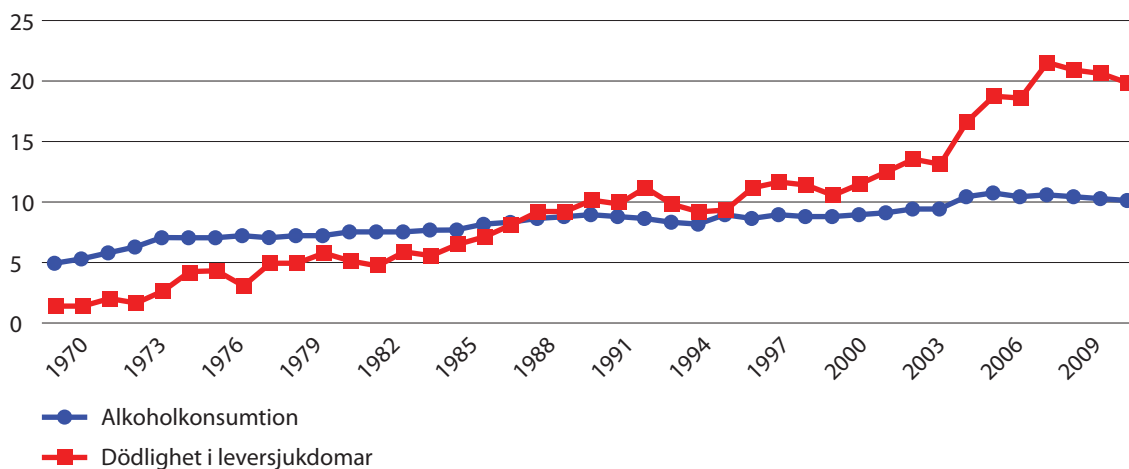
År 2011 stod den oregistrerade konsumtionen för 19 procent av totalkonsumtionen. Resandeförseln har redan länge stått för merparten av den oregistrerade konsumtionen och 2011 uppskattades dess andel till cirka 75 procent (4). Eftersom storleken på resandeförseln även har implikationer på alkoholskattenivåerna, ifrågasätts estimatet ofta av alkoholindustrin som hävdar att den verkliga införselsiffran är mycket större, vilket skulle motivera sänkta skatter i Finland. Säkert är dock att största delen av privatinförseln härstammar från Estland och från färjorna mellan Tallinn och Helsingfors. En annan betydande införselkanal är färjorna mellan Finland, Åland och Sverige som på grund av Ålands skatteundantag fortfarande kan sälja skattefri alkohol ombord (5).



Figur 1. Den totala alkoholkonsumtionen i Finland 1958–2011, i liter absolut alkohol per person

KOMMENTAR: Utskänkning heter numera servering i vår lagstiftning.

Källa: Valvira, THL



Figur 2. Antal dödsfall i leversjukdomar per 100 000 personer (åldersstandardiserat) och totalkonsumtion av alkohol i liter 100 % alkohol per person, 1970–2010.

Källa: Statistikcentralen

Alkoholskador och preventionsparadoxen

Både en enskild berusning och riklig, kontinuerlig alkoholkonsumtion kan leda till sociala och hälsomässiga skadeverkningar. Skadorna i anslutning till alkoholbruk delas ofta upp i akuta och kroniska skador, som dock inte utesluter varandra. De akuta skadorna omfattar bland annat olycksfall vid ett enskilt dryckestillfälle, medan de kroniska skadorna orsakas av långvarigt drickande. Sjukskrivningarna till följd av enskilda gånger av alkoholkonsumtion är flera gånger så stor bland personer med kroniska alkoholskador som bland hela befolkningen (6).

Utifrån den ojämna fördelningen av alkoholskador bland befolkningen drar man lätt slutsatsen att samhällets åtgärder främst bör fokuseras på storkonsumenter. Många undersökningar visar emellertid att man då bara skulle nå en del av skadorna och att förebyggande åtgärder som omfattar hela befolkningen är effektivare. Detta förklaras av att även personer som använder alkohol måttligt eller som är berusade då och då drabbas av alkoholskador och av att de är mångdubbelt fler än de som dricker mycket.

Ytterligare ett argument för att det vid förebyggande och behandling av alkoholskador inte lönar sig att bara inrikta sig på storkonsumenter är att drickandet nästan alltid är kollektiv verksamhet: största delen av storkonsumenterna lever inte isolerade från andra, utan omfattningen av deras drickande står i relation till de omgivande personernas konsumtionsmängder och konsumtionsfrekvens. Ofta har universella

åtgärder som begränsar drickandet de facto haft den största effekten bland storkonsumenterna. Ett bevis på att åtgärder som omfattar hela befolkningen är viktiga för att förebygga alkoholskador är att befolkningens totalkonsumtion är den faktor som bäst förutspår utvecklingen av alkoholskador (Figur 2).

När alkoholkonsumtionen steg med dryga tio procent 2004, ökade leverdödligheten betydligt snabbare. Överlag har ökningen av alkoholbetingade leversjukdomar varit snabbare än ökningen av den totala alkoholkonsumtionen. En bidragande orsak torde vara att det tidigare rådande dryckesmönstret, där drickandet koncentrerades till ett litet antal enskilda gånger av alkoholkonsumtion, belastade levern mindre än den mer regelbundna konsumtionen, som sedermera blivit vanligare.

Alkohol- och drogpolitik i Finland

Den nuvarande alkohol- och drogpolitikens riktlinjer slås fast i regeringsprogrammet från juni 2011. Enligt programmet ska ”effektiverade åtgärder vidtas för att skydda hela befolkningen och särskilt barn och unga från skador alkohol, tobak, narkotika och penningsspelproblem orsakar”. Som centrala skadeförebyggande åtgärder nämns reglering av tillgång och pris samt främjande av hälsosamma levnadsvanor. Enligt regeringsprogrammet ska även det riksomfattande alkoholprogrammet fortsätta efter att programperioden 2008–2011 löpt ut. Som centrala åtgärder för alkoholprogrammet nämns att etablera modellen för den regionala koordineringen,

bereda en totalreform av alkohollagen och att justera alkoholbeskattningen (7).

Det nuvarande alkoholprogrammet och dess föregångare (2004–2007 och 2008–2011) har byggt på statsrådets principbeslut om riktlinjerna för alkoholpolitiken från hösten 2003. Ett centralt syfte med alkoholprogrammet har varit att omstrukturera det alkoholpolitiska verksamhetsfältet och systematisera styrningen av alkoholpolitiken. Alkoholprogrammet har bland annat gett stöd till forskning och utveckling i anslutning till alkoholpolitik på lokal nivå (den s.k. PAKKA-modellen; 8), ingått avtal om partnersamarbete med intresserade parter och arbetat för att stärka prevention av alkoholskador på det regionala och lokala planet.

År 2004 utmålades som ett ödesår för den finländska alkoholpolitiken, och de reformer och samhällsförändringar som inträffade under årets första sex månader var en utmaning för den finländska alkoholpolitiken. I januari 2004 avskaffades begränsningarna i skattefri reseandeförsel av alkohol vid inresa från EU-länder. Estlands EU-medlemskap trädde i kraft i maj samma år och för att motarbeta en storskalig införsel av billig alkohol från Estland sänktes alkoholskatterna i mars med i medeltal 33 procent (6).

Sänkningen av alkoholskatten var först och främst ämnad att motverka införseln av alcoholdrycker från Estland och åtgärden hade starka finanspolitiska, polisiära och sysselsättningspolitiska förtecken. Genom beslutet ville riksdagen behålla så mycket som möjligt av alkoholskattebasen inom landets gränser och hindra uppkomsten av en illegal spritmarknad i södra Finland. Alkoholindustrins, dagligvaruhandelns samt hotell- och restaurangbranschens roll som sysselsättande faktor vägdes också in när beslutet fattades. De sociala och hälsorelaterade motiven i skattesänkingsbeslutet var sekundära (9). I det följande granskar vi alkohol- och drogpolitikens utveckling efter 2004.

Tillgänglighets- och efterfrågebegränsande åtgärder

Efter att alkoholkonsumtionen ökat till 10,5 liter per person 2005 och de alkoholrelaterade skadorna blivit alltmer synliga, tillsattes en alkoholpolitisk ministergrupp med uppgift att bereda åtgärder för att minska alkoholskadorna. Ministergruppen hade en stram tidsram och presenterade i mars 2006 ett alkoholpolitiskt åtgärdspaket som innehöll bland annat följande förslag: a) detaljförsäljning av alcoholdrycker

får börja tidigast kl. 9 på morgonen i stället för kl. 7, b) mängdrabatterna förbjuds vid försäljning av alcoholdrycker, c) alkoholreklam får visas i teve bara efter kl. 21 och alkoholreklam på biografer förbjuds vid föreställningar som är tillåtna för minderåriga (10).

Förslaget att senarelägga detaljförsäljningen till kl. 9 trädde i kraft i april 2007, och de övriga lagändringarna godkändes i maj samma år. Begränsningarna i alkoholreklam och förbudet mot mängdrabatt av alcoholdrycker trädde i kraft i januari 2008. Då förbjöds även reklam för nedsatta alkoholpriser utanför butiker och reklam för s.k. happy hour-priser utanför serveringsställen. Trots vetskapen om att de enskilda åtgärderna var för sig var otillräckliga för att sänka totalkonsumtionen, kan man betrakta förslaget som regeringens politiska viljeyttring i alkoholfrågor. Tillsammans med kommande alkoholskattehöjningar antog regeringen att lagändringarna kunde inverka på konsumtionsutvecklingen och om inte annat så dämpa den stigande totalkonsumtionen.

Den alkoholpolitiska ministergruppen föreslog också att förpackningar och flaskor med alkohol skulle förses med följande varningstext: "VARNING: Alkohol riskerar fostrets utveckling och din hälsa". Förslaget godkändes och meningen var att varningstexter skulle införas på alcoholflaskor från och med 2009. Lagförslaget som hade initierats av omsorgsminister Liisa Hyssälä kritiserades starkt av den dåvarande riksdagsledamoten Paula Risikko. Trots att lagförslaget redan godkänts, trädde lagen aldrig i kraft eftersom omsorgsminister Paula Risikko i nästa regering meddelade att hon vill dra tillbaka lagen om varningstexter helt och hållet. Hon hänvisade till att EU-kommissionen inte godkände den föreslagna formuleringen. Kommissionens uttalande i frågan är ett gott exempel på hur det nationella självbestämmanderätten i alkoholpolitiken decimerats under det finländska EU-medlemskapet.

Efterfrågebegränsande åtgärder som uppmuntrats inom den finländska alkoholpolitiken under 2000-talets senare hälft är bland annat miniinterventioner inom hälsovården för att tidigt upptäcka alkoholproblem samt att överlag förbättra och stärka det preventiva arbetet på den lokala och regionala nivån.

Alkoholbeskattningen som en del av den finländska alkoholpolitiken

Vid sidan av restriktionerna i den fysiska tillgången till alcoholdrycker har en hög prisnivå

på alkoholdrycker visat sig vara ett effektivt sätt att reglera alkoholkonsumtionen och nivån av alkoholskador i samhället (11–14). Speciellt i de nordiska alkoholmonopolländerna har prispolitiken spelat en betydande roll. Möjligheten att utnyttja höga skatter som en del av alkoholpolitiken har emellertid minskat sedan Finland blev medlem i EU.

De senaste fyra åren har alkoholpolitiken i Finland dock präglats av regelbundna alkoholskattehöjningar. Man kunde till och med hävda att skattevapnet upplevt en smärre renässans då regeringen med hjälp av höjda alkoholskatter försökt förbättra de sviktande statsfinanserna och även neutralisera den effekt som händelserna 2004 hade för alkoholkonsumtionen och alkoholskadorna i Finland (6).

I januari 2008 höjdes öl- och vinskatten med 10 och spritskatten med 15 procent och året därpå steg skatten på alla alkoholdrycker med 10 procent i januari och återigen med 10 procent i oktober. De upprepad alkoholskattehöjningarna och den pågående ekonomiska lågkonjunkturen har bidragit till att den totala alkoholkonsumtionen sjunkit sedan 2007, vilket även ger utslag i en mer gynnsam skatdeutveckling (se Figur 1 och 2). Samtidigt har skatteintäkterna från alkohol stigit från 1 till 1,4 miljarder euro årligen. Som situationen ser ut idag kan alkoholkonsumtionen mycket väl fortsätta att dala 2012 eftersom alkoholskattehöjdes med 10 procent i början av året.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att utvecklingen de senaste åren bevisar att alkoholskatter och begränsningar i tillgängligheten fortfarande kan användas som alkoholpolitiskt vapen, förutsatt att den politiska viljan är tillräckligt stark. Detta är ett faktum trots att den nationella alkoholpolitikens svängrum krympt och användbarheten av skattevapnet naggats i kanterna.

Diskussion

Sedan EU-medlemskapet har alkoholkonsumtionen stigit till en ny nivå. Konsumtionen började öka efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet och tog ny fart på 2000-talet. År 2004 ökade alkoholkonsumtionen med tio procent på ett år, varefter den planade ut och minskade något, men den har stannat på en internationellt sett hög nivå. Den ökade alkoholkonsumtionen har varit klart synlig i förekomsten av flera akuta och även kroniska skador. De ökade alkoholskadorna har de senaste åren lett till

ett stramare alkoholpolitiskt opinionsklimat i Finland och även de politiska beslutsfattarna har på senare tid haft en positivare inställning till restriktioner i alkoholpolitiken.

De senaste årens alkoholskattehöjningar har samtidigt bevisat att det inte är omöjligt att påverka priserna på alkoholdrycker i dagens läge. Inget hindrar heller att man begränsar tillgången till alkoholdrycker ytterligare förutsatt att det finns politisk vilja. Ett starkare grepp om alkoholpolitiken i ett läge där nykterhet blir allt vanligare bland unga och efterfrågan på en begränsande alkoholpolitik ökar skulle i bästa fall kunna föra oss närmare de alkoholpolitiska målen i statsrådets principbeslut från 2003.

De universella metoderna, som visat sig effektiva inom alkoholpolitiken, tillämpas också för att bekämpa problem som uppstår i samband med bland annat hasardspel och rökning. Rökfria miljöer, skärpning av åldersgränser och höga skatter är exempel på åtgärder som med framgång också tillämpas inom tobakspolitiken. Alkoholpolitiken har tydliga likheter med hur hasardspel administreras och kontrolleras i Finland, dvs. med hjälp av åldersgränser, begränsad tillgänglighet och en monopolstruktur som har klara likheter med alkoholmonopolet. Narkotikapolitiken avviker dock väsentligt från spel- och alkoholpolitiken, men även när det gäller illegala droger utgör åtgärder som begränsar utbudet av narkotikapreparat en väsentlig del av narkotikapolitiken.

Medan tobakspolitiken i Finland verkar gå i riktning mot allt strängare restriktioner och det talas om ett rökfritt Finland senast 2040, har alkoholpolitiken under de senaste årtiondena utvecklats i motsatt riktning. Delvis kan detta bero på att rökning visat sig vara otvetydigt hälsovådligt, även för den som drabbas av passiv rökning. En annan orsak kan vara att tobaksindustrin och tobakslobbyn är av marginell betydelse i Finland jämfört med alkohollobbyn, särskilt bryggeriindustrin. En strikt tobakspolitik har också ett överväldigande stöd hos den finländska befolkningen, vilket inte är fallet då det gäller alkoholpolitik, åtminstone inte i samma utsträckning. På denna punkt påminner tobakspolitiken mer om narkotikapolitiken, där målet är att minimera bruket av narkotika (15). De finländska spelmonopolens roll som de centrala finansierarna av kultur, idrott och föreningsverksamhet i landet, kan också delvis förklara varför man i spelpolitiken anammat en betydligt liberalare linje än i tobakspolitiken.

Thomas Karlsson
Avdelningen för alkohol,
narkotika och beroende
Institutet för hälsa och välfärd (THL)
PB 30, 00271 Helsingfors
thomas.karlsson@thl.fi

Kari Paaso
Enheten för förebyggande arbete
Social- och hälsovårdsministeriet
kari.paaso@stm.fi
PB 33, 00023 Statsrådet

Pekka Hakkarainen
Avdelningen för alkohol,
narkotika och beroende
Institutet för hälsa och välfärd (THL)
PB 30, 00271 Helsingfors
pekka.hakkarainen@thl.fi

Referenser

1. Tigerstedt C. The Dissolution of the Alcohol Policy Field. Studies on the Nordic Countries [PhD thesis]. University of Helsinki, Department of Social Policy; 2001.
2. Sulkunen P, Sutton C, Tigerstedt C, Warpenius K, editors. Broken Spirits. Power and Ideas in Nordic Control. NAD Publication No. 59. Helsinki: NAD; 2000.
3. Karlsson T, Mäkelä P, Österberg E, Tigerstedt C. A new alcohol environment. Trends in alcohol consumption, harms and policy: Finland 1990–2010. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 2010;27:497–513.
4. Statistisk årsbok om alkohol 2011. Helsingfors: THL; 2011 [cited 2012 Sept 13]. Available from: <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/0f25bf0a-ad0c-4294-9e44-5ac2cf5fe544>
5. Karlsson T. A Tax Paradise in the Making? Alcohol Regulations in the Åland Islands. *Contemporary Drug Problems* 1999;26:3–30.
6. Karlsson T, editor. Alkoholläget i Finland i början av 2000-talet. Konsumtionen, skadeverkningarna och politiken. THL Rapport 39/2009. Helsingfors: THL; 2009 [cited 2012 Sept 13]. Available from: http://info.stakes.fi/NR/rdonlyres/B212CE16-42B0-4BBE-99DA-6878EF702FA4/0/Rap39_SV_ThomasKarlsson.pdf
7. Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering. Helsingfors: Statsrådets kansli; 2011 [cited 2012 Sept 13]. Available from: <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi332892.pdf>
8. Tamminen I. Pakka-toimintamallin toteutus ja hyvät käytännöt; 2012 [cited 2012 Sept 13]. Available from: <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/4f426748-dbf-4658-b5e1-0095224e7e22>
9. Karlsson T, Österberg E, Tigerstedt C. Developing border regions, regulating alcohol in the Nordic countries, *Nordisk alkohol- och narkotikatidskrift (English Supplement)* 2005; 22: 102–114.
10. Tigerstedt C, editor. Alkoholförhållandena i EU-Finland. Konsumtion, skadeverkningar och policyramar 1990-2005. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2006:20. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet; 2006 [cited 2012 Sept 13]. Available from: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3898.pdf&title=Alkoholforhallandena_i_EU_Finland_Konsumtion_skadeverkningar_och_policyramar_1990_2005_sv.pdf
11. Bruun K, Edwards G, Lumio M, Mäkelä K, Pan L, Popham RE et al. Alcohol Control Policies in Public Health Perspective. Helsinki: The Finnish Foundation for Alcohol Studies; 1975.
12. Edwards G, Anderson P, Babor T, Casswell S, Ferrence R, Giesbrecht N et al. Alcohol Policy and the Public Good. Oxford: Oxford Medical Publications, Oxford University Press; 1994.
13. Anderson P. Evidence for the effectiveness and cost effectiveness of interventions to reduce alcohol-related harm. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2009.
14. Babor T, Caetano R, Casswell S, Giesbrecht N, Graham K, Grube J et al. Alcohol: No Ordinary Commodity, second edition. Oxford: Oxford University Press; 2010.
15. Suomen huumestrategia 1997. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö; 1997 [cited 2012 Sept 25]. Available from: <http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/julkaisut/huumestr/sisally1.htm>

Summary

Social and health-care authorities' views on alcohol- and drug-use prevention in Finland

Since 1995, when Finland became a member of the EU, the preconditions of an independent alcohol policy have weakened substantially. Especially during the previous decade, alcohol consumption and related harm have risen to new heights. Although the possibility to implement a restrictive alcohol policy has diminished during the past 15 years, Finnish alcohol policy is still based on universal measures, targeting especially the economic and physical availability of alcohol. The same types of measures are also directed against gambling, tobacco, and also against illicit drugs and the harm they cause, although drug policies differ markedly because of their illicit status.