

Endringer i norsk alkoholpolitikk – fra sosialpolitikk til handelspolitikk

Da norsk alkoholpolitikk ble utformet på slutten av 1800- og begynnelsen av 1900-tallet bygget den på ideologiske og sosialpolitiske synspunkter i en allianse mellom den religiøst pregede avholdsbevegelsen og arbeiderbevegelsen. Alkoholbruk ble sett på som syndig og moralsk klanderverdig, som en årsak til fattigdom og elendighet innenfor arbeiderklassen og som en hovedårsak til kriminalitet og uorden i samfunnet.

Siktemålet for alkoholpolitikken var på denne bakgrunn å begrense – og aller helst utrydde – alkoholbruken i befolkningen. De viktigste virkemidler for å oppnå dette fra det offentlige side var å begrense den fysiske og økonomiske tilgangen på alkohol – den fysiske tilgangen gjennom et kommunalt bevilningssystem for omsetning av alkohol, og den økonomiske tilgangen ved høye avgifter. Dessuten innførte man det statlige monopol-system som både skulle sikre et begrenset antall salgssteder for de sterkeste drikkevarer, samtidig som det skulle holde privatøkonomiske interesser i omsetningen borte. Fra rundt midten av 1950-årene har imidlertid disse to pilarene i alkoholpolitikken begynt å

slå sprekker – først begrensningene begrunnet i den fysiske tilgjengeligheten, og senere i den økonomiske tilgjengeligheten. Dette kan utvilsomt føres tilbake til flere forhold – og har blant annet vært forklart ved henvisning til at det som har vært betegnet som det nye folkehelseperspektiv har fått innpass innenfor alkoholpolitikken, og ført til at de tradisjonelle argumenter mot alkoholbruk har mistet sin kraft (Hauge 2000; Tigerstedt 2001). Det har også vært pekt på at kontakten med søreuropeiske drikkevaner gjennom turisttrafikk har ført til endringer i holdningene til alkoholbruk. Men endringer i argumentasjon og holdninger korresponderer vanligvis med endringer i de materielle forutsetninger som argumentene og holdningene springer ut av. Og min påstand i denne artikkelen er at liberaliseringen innenfor alkoholpolitikken i stor grad kan tilbakeføres til at det å leve opp til den tradisjonelle, restriktive alkoholpolitikken ble opplevd å ha så store økonomiske konsekvenser for de enkelte kommuner og staten, at disse mer eller mindre har blitt presset til å gi den opp.

*

Så lenge storparten av befolkningen bodde spredt rundt i mer eller mindre isolerte lokalsamfunn, var det få utfordringer for et restriktivt omsetningssystem. Og langt inn på 1950-tallet besto Norge i hovedsak av mer eller mindre isolerte lokalsamfunn. Bare en liten del av befolkningen hadde tilgang til privatbil – i 1950 fantes det bare en personbil per 50 innbyggere – og veiene var dårlige og fremkommeligheten vanskelig, ikke minst vintertid. Men gradvis endret dette seg. Etter hvert fikk stadig flere anledning til å skaffe seg egen bil, slik at det i 1970 var en personbil per 5 innbyggere og i 2000 en for annenhver innbygger. Sammen med økningen i biltettheten skjedde en storstilt utbygging av veinettet. Dette gjorde det mulig for stadig flere raskt og effektivt å dra til bygdesentre i andre kommuner eller til nærliggende byer. Folk var ikke lenger isolerte i hver sine lokalsamfunn.

En viktig grunn til at å oppsøke andre kommuner var for å skaffe seg alkoholdrikker. Mens de fleste av landets kommuner var ”tørrelagte”, var det likevel enkelte kommuner som hadde gitt bevilling til salg av øl, og i noen av bykommunene var det dessuten mulighet til å kjøpe vin og brennevin. I 1950 var det bare 18 prosent av samtlige kommuner hvor det kunne selges øl – storparten byer og kommuner med bymessig bebyggelse – og av disse kunne det i en sjettedel, dvs. i 3 prosent av samtlige kommuner, også selges vin og i noen færre også brennevin. Men i takt med økningen i privatbilismen dro stadig flere fra de ”tørrelagte” kommunene til disse andre kommunene for å kjøpe alkohol. Og når de først var der, foretok de ofte også andre innkjøp. I de tørrelagte kommunene innebar dette redusert handel, og fra handelsstandens side ble det lagt press på kommunestyret om å åpne for ølsalg i kommunen. Ekstra sterkt virket dette argumentet fordi den reduserte handel innbar at også sysselsettingen og kommunens skatteinntekter ble rammet. For å mot-

virke dette åpnet stadig flere kommuner for ølomsetning. I 1970 var andelen av kommunene som hadde gitt bevillinger til salg av øl steget til 61 prosent og etter en liten nedgang i 1970-årene fortsatte andelen å øke i 1980-årene til 88 prosent i 1990 og 99 prosent i 2000.

Opprinnelig var kommunene like restriktive med hensyn til å gi bevillinger til skjenking som til salg. Men på samme måte som for handelsnæringen, innebar nektelse av å gi skjenkebevilling en økonomisk belastning for kommunen. Det førte i en viss utstrekning til at folk dro til nabokommuner dersom de skulle gå på restaurant. Viktigere var det imidlertid at nyetableringer av hoteller og restauranter ble lagt til kommuner hvor man kunne få skjenkebevilling. Begge deler innebar bortfall av arbeidsplasser og skatteinntekter. Parallelt med antallet kommuner som ga salgsbevillinger, økte følgelig også antallet som ga skjenkebevillinger. Mens 13 prosent av kommunene hadde gitt skjenkebevillinger i 1950 økte andelen gradvis til 98 prosent i 2000.

Tidligere hadde bevillinger vært noe som bare ble gitt til et fåtall, velrenommerte butikker eller restauranter. Men etter hvert som stadig flere fikk bevilling, ble det å bli nektet bevilling i økende grad opplevd som en forskjellsbehandling. Kravet om likebehandling førte til at det normale ble å gi bevilling, og bare i helt særegne tilfelle ble bevilling nektet. Resultatet var at stadig flere fikk salgs- eller skjenkebevilling. Fra 1 409 serveringssteder med alkoholbevilling i 1955 steg antallet – særlig fra 1 980 og utover – og var i 2000 på i alt 6 355, mer enn en firedobling. Likhetsprinsippet gjorde dessuten at stadig flere av disse fikk anledning til ikke bare å servere øl – eller eventuelt øl og vin – men også brennevin. Mens bare 6 prosent av skjenkestedene i 1955 hadde bevilling til skjenking av brennevin, var andelen i 2000 steget til 68 prosent. Og mens det i 1980 var 58 prosent av daglig-

varebutikkene som hadde salgsbevilling for øl, var andelen i 2000 steget til 98 prosent.

*

Mens kommunene er nærmest enerådende når det gjelder å regulere den fysiske tilgjengelighet på alkohol gjennom bevillingssystemet, er det staten som fastsetter alkoholavgiftene og derigjennom bestemmer prisnivået på alkoholdrikker. Og inntil ganske nylig sto denne statsregulerte delen av alkoholpolitikken urokket – gjennom begrensninger i den økonomiske tilgjengeligheten av alkohol gjennom høye, statlige avgifter. Men også denne andre pilaren i norsk alkoholpolitikk har etter hvert begynt å slå sprekker. Og på samme måte som ved den fysiske tilgjengelighet er det den økte mobilitet og de derav følgende økonomiske forhold som har vært avgjørende.

Høye priser leder til at konsumentene søker å finne andre og billigere måter å skaffe seg alkohol på enn gjennom ordinær omsetning. Det er derfor ikke overraskende at hjemmebrenning har hatt lange tradisjoner i Norge, og i mindre målestokk også privat tilvirkning av fruktvin og hjemmebrygget øl. Men fordi slik tilvirkning er både besværlig og tidkrevende – og hjemmebrenning dessuten er straffbart – har de fleste avstått fra det. Med den økte mobilitet har imidlertid mulighetene for import fra andre land økt. Dette gjelder for det første fra Sverige og Finland som er innenfor rekkevidde for en relativt stor del av befolkningen i løpet av et par timers reise. Mens prisene på alkohol tidligere var tilnærmevis de samme i alle tre landene, har det skjedd radikale endringer i de aller siste år, som har gjort det lønnsomt for nordmenn å gjøre sine innkjøp der. Ved at Norge står utenfor EU er dessuten taxfreesalget opprettholdt. Mange ferjeruter til Danmark finansieres i stor grad av salget av alkohol om bord, med den følge at billettprisene er minimale, og i tillegg kommer innkjøp ved flyreiser til utlan-

det. Beregninger tyder på at privatimportert brennevin i 2002 tilsvarte vel 43 prosent av det som ble omsatt på ordinær måte, mens tallet for vin var nær 20 prosent (Nordlund 2003). I de senere år har man dessuten opplevd en sterk økning i smuglingen av alkohol, og plussert man på dette og det som tilvirkes hjemme, er det grunn til å tro at en overveidende del av alt brennevin og en ikke uvesentlig del av vinen som drikkes i Norge stammer fra andre kilder enn ordinær omsetning.

For staten innebærer dette et vesentlig avgiftstap. Samtidig innebærer særlig grenshandelen ytterligere handelslekkasjer til Sverige og Finland ved at mange av dem som drar for å kjøpe alkohol også kjøper andre varer der. På denne bakgrunn har myndighetene sett seg tvunget til å sette ned prisene, særlig på brennevin og vin, for å holde oppe den innenlandske omsetning. Den første nedsettelse kom i 1999 hvor avgiften på sterkvin nærmest ble halvert, mens avgiften på brennevin ble satt ned med nær 20 prosent i 2002, og begge avgiftene er senere ytterligere redusert.

Også for salget av sterkøl, vin og brennevin gjennom Vinmonopolet har den økte import ført til endringer. Selv om det er kommunene som er enerådende når det gjelder å gi bevilginger, er det sosialdepartementet som fastsetter den øvre grense for hvor mange butikker for salg av vin og brennevin Vinmonopolet kan etablere på landsbasis. Og inntil nylig var departementet svært restriktiv når det gjaldt å gi tillatelse til å opprette butikker i nye kommuner. Privatimporten fra utlandet har imidlertid ført til et press om å gjøre også brennevin og vin lettere tilgjengelig for forbrukerne, for derved å kompensere for handelslekkasjene og inntektstapet for staten. Mens antallet monopolbutikker i hele landet økte fra 92 i 1980 til 114 i 1997 – med andre ord en økning på 24 prosent over en periode på 17 år – var tallet i 2002 steget til 176, med andre ord en økning på over 50 prosent i løpet av fem år.

*

Utviklingen har ført til at det opprinnelige siktemålet med norsk alkoholpolitikk om å begrense alkoholforbruket etter hvert har mistet mye av sin betydning. Formålet er i stedet langt på vei blitt å sikre kommunene og staten direkte og indirekte inntekter av alkoholomsetningen. Endringen i bevillingspraksis har ført til at nær sagt enhver som kan skaffe midler til veie, kan åpne en dagligvareforretning eller et serveringssted og være sikker på å få bevilling til salg eller omsetning av alkohol. Den strenge utvelgelsen basert på om vedkommende måtte anses som skikket til å selge eller skjenke alkohol som man hadde tidligere, er mer eller mindre bortfalt. Dette har ført til at særlig skjenkenæringen har trukket til seg en rekke tvilsomme elementer hvor det å oppnå størst mulig kortsiktig profitt har vært det viktigste, nærmest uansett hvilke metoder man måtte anvende. Dette har i økende grad ført til kortvarige driftsforhold og etterfølgende konkurs med sikte på å unndra skatter og avgifter til det offentlige – foruten en rekke andre former for økonomisk kriminalitet som svart arbeide, regnskapssvik og hvitvasking av penger.

For å forhindre dette ble det i 1997 gitt bestemmelser om at eiere og andre impliserte i salgs- og skjenkesteder måtte ha utvist uklarerlig økonomisk vandel for at bevilling skul-

le kunne gis, og at bevillingen bortfalt dersom vedkommende ikke lenger oppfylte vandelskravet eller salgs- eller skjenkestedet ble solgt eller gikk konkurs. Politi, tollvesen, skattemyndigheter og andre offentlige instanser har blitt pålagt skjerpet kontroll med salgs- og skjenkestedene og plikt til å innrapportere misligheter til bevillingsmyndigheten. Bakgrunnen for disse endringene er imidlertid ikke de tradisjonelt alkoholpolitiske – å begrense forbruket av alkohol for derigjennom å begrense alkoholskadene. I stedet er formålet å forhindre økonomisk kriminalitet i forbindelse med salgs- og skjenkevirksomheten, for derigjennom å motvirke at stat og kommune berøves de skatter og avgifter de har krav på. De økonomiske betraktninger er satt i høysetet innenfor alkoholpolitikken, til fortrengsel for de sosialpolitiske.

REFERENSER:

Hauge, R. (2000): Folkehelseperspektivet og liberaliseringen av nordisk alkoholpolitikk. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 87:103–112

Nordlund, S. (2003): Grensehandel og tax-free import av alkohol til Norge. *Nordisk alkohol- & narkotikatidsskrift* 20:20–33

Tigerstedt, C. (2001): *The Dissolution of the Alcohol Policy*. Research Reports 1/2001. Helsinki: University of Helsinki, Department of Social Policy.