

Lundqvist, Torbjörn

Den starka alkoholstatens fall

Tidigare version presenterad vid projektkonferens i Göteborg maj 2001. Reviderad juni 2002.

Den starka alkoholstatens fall

Torbjörn Lundqvist
Institutet för framtidsstudier
Stockholm 2002-06-18

1. Inledning

Alkoholkonsumtionen är i början av 2000-talet högre än på mycket länge. Sedan 1996 har konsumtionen ökat med ca 15 procent, och uppgick till 9,5 liter ren alkohol per person och år under våren 2002.¹ Vi får gå tillbaka till början av 1900-talet för att finna liknande per capitakonsumtion. Viktiga förändringar i konsumtionsmönstret jämfört med för hundra år sedan är att kvinnor dricker mer, liksom ungdomar, men samtidigt har andelen nykterister i befolkningen blivit färre. I början av 1900-talet koncentrerades drickandet till vuxna män. Av detta kan vi dra slutsatsen att historiska tidsserier över per capitakonsumtionen av alkohol säger väldigt lite. Befolkningens totalkonsumtion påverkas dessutom av olika ålderskohorters storlek. Ålderstransitionen gör människor äldre och äldre människor konsumerar mindre alkohol än 20-30 åringar. Eftersom befolkningen åldras men konsumtionen stiger ökar den relativa totalkonsumtionen mer än vad siffrorna anger. Fortsätter alkoholkonsumtionen att ligga på dagens nivå kommer vi förmodligen att få en avsevärd ökning av per capitakonsumtionen när den stora baby-boomkohorten är mellan 20-30 år, d.v.s. åren 2005-2015. Detta kan förstärkas av sjunkande priser på alkohol. Det finns m.a.o. en risk att alkoholproblemen ökar i framtiden.

Under våren 2002 uttalade generaldirektören för Staten folkhälsoinstitut, Gunnar Ågren, att vi skulle behöva motboken tillbaka. Generaldirektören var allvarligt bekymrad över den höga alkoholkonsumtionen. Han beskrev drickandet som ett framtida folkhälsoproblem. Om vi jämför med 1970-talets mellanölsfråga har dock alkoholens politiska betydelse minskat drastiskt, trots att alkoholkonsumtionen är högre idag än under 1970-talet.

Den här studien berör alkoholfrågans minskade betydelse i samhället. Eller snarare den minskade möjligheten att politiskt styra över alkoholkonsumtionen. Syftet är att genom en undersökning av alkoholekonomin försöka förstå varför alkoholfrågan tappat i politisk betydelse, eller annorlunda uttryckt: har den starka alkoholstatens fallit och i så fall varför? De enkla och självklara svaren är att nykterhetsrörelsens inflytande har minskat, och att vi måste anpassa oss till EU. Sådana svar är i och för sig riktiga men ändå djupt otillfredsställande. Den strikta alkoholpolitiken var så sent som under 1970-talet en helig ko i Sverige. Det måste ha skett någon samhällsförändring sedan dess för att Sverige skulle vara berett att offra kon på EUs slaktbank. Denna förändring kan studeras som en liberaliseringsprocess där minskat stöd för traditionellt restriktiv alkoholpolitik och mera marknadsekonomi i alkoholsektern utgör komponenter i samma rörelse.

¹ Håkan Leifman & Björn Trolldal, "Svenskens alkoholkonsumtion i början av 2000-talet med betoning på 2001", SoRAD, Forskningsrapport nr 3, 2002.

Studier som prövar alkoholpolitiken som en del av samhällets generella utveckling, som en del i en större samhällsrörelse, är dock relativt sällsynta. Ett undantag är en studie av nordisk alkoholpolitik, där man menar att "we are witnessing a fundamental social change of which Nordic alcohol control is only one element". De ser New Public Management (marknadsstyrning), utvecklad och lanserad av OECD, som ett styrningstänkande som har "guided the institutional and structural reforms in the alcohol field".² Detta ligger i linje med denna undersökning.

Undersökningar av alkoholens ekonomi har varit relativt sällsynta, men efter EU-inträdet har intresset för alkoholekonomin ökat.³ Egentligen borde det inte vara så eftersom alkoholpolitikens grundpelare under i stort sett hela 1900-talet varit desintressering av det privata vinstintresset, d.v.s. ekonomisk reglering. I ett direktiv konstaterar socialministern:

Grundläggande för svensk alkoholpolitik under hela 1900-talet har varit en strävan att begränsa utrymmet för marknadskrafterna, dvs. konkurrens och privat vinstintresse inom alkoholhanteringen.⁴

Min poäng är att genom att studera alkoholens ekonomiska reglering kan vi bättre förstå förändringar i alkoholpolitiken och av alkoholstaten. Hypotesen här är att EU-anpassningen av alkoholpolitiken ligger i linje med samhällsutvecklingen. I samband med EES-avtalet 1992 och vid inträdet i EU 1995 hävdade man från EU att de svenska alkoholmonopolen stred mot Romfördraget och dess inre marknad och fria konkurrens. EU tycktes betrakta alkoholen som först och främst en ekonomi, medan regering och riksdag i Sverige ville se frågan från en social- eller folkhälsopolitisk vinkel. Marknadstänkandet kring alkohol i EU ansågs därför hota den svenska alkoholpolitiken.⁵ Den starka staten i sin alkoholpolitiska variant tycks vara på reträtt. Om vi följer EUs betraktelsesätt och behandlar alkoholen som en ekonomi, vilken blir då bilden? Och vad säger ett sådant betraktelsesätt om statens förändring? Alkoholpolitiken har länge utgjort en del av den starka staten: uppskattad av många men mindre av andra. Alkoholpolitiken kan därför också symbolisera människors delade inställning till den starka staten.

Om vi ska kunna förstå vad som hänt sedan 1970-talet måste vi vända tillbaka och undersöka den moderna alkoholpolitikens utveckling från första världskriget och framåt. I den historiska ansatsen ingår att argumentera för några hypoteser om förändring som grundar sig i 1900-talets historia.

² Pekka Sulkunen m.fl., "Introduction", s. 9 och 13.

³ Ett exempel utgörs av I. Lund, M. Alavaikko & E. Österberg, "Deregulating or Re-regulating the Alcohol Market?", i *Broken Spirits*. Den nationalekonomiska forskningen studerar vanligen alkoholens samhällskostnader eller sambanden mellan priser/skatter och konsumtion. Fredrik Berggren & Björn Lindgren, *Brukets av alkohol: en översikt av den ekonomiska forskningen*, 1995.

⁴ Dir 1996:33, Översyn av bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker, Socialdepartementet.

⁵ Se t.ex. Harold D. Holder m.fl., *European Integration and Nordic Alcohol Policies*, Aldershot, 1998. Svante Nycander, *Svenskarna och spriten. Alkoholpolitik 1855-1995*, Sober, 1996.

Hypoteser och utgångspunkter

1. Alkoholekonomins reglering har varit tidsbunden och följt de generella ekonomiska trenderna i form av reglering och avreglering eller konkurrenstänkande. På så sätt har EUs marknadsliberala syn på alkohol på ett naturligt sätt passat in i dagens konkurrensinriktade samhälle.
2. Den starka alkoholstaten hade sin huvudsakliga period åren 1955-1985. Inom alkoholområdet var detta välfärdspolitikens era.
3. Om disciplinering av folket kännetecknade mellankrigstidens alkoholpolitik i form av motboken, är det snarare disciplinering av näringslivet genom konkurrenspolitik som gäller idag. Denna disciplineringsrockad bidrar till att förklara varför det är svårt att driva alkoholpolitik idag: marknad och konkurrens tillsammans med individuell självstyrning som samhällsideal står i rak motsats till traditionell svensk alkoholpolitik. Vi lever i en avancerat liberal era, för att tala med den brittiske sociologen Nikolas Rose⁶.

Jag vill uppmärksamma läsaren på att jämförelsen av alkoholpolitik och konkurrenspolitik inte är godtycklig, eller att valet av dessa områden gjorts för att påvisa en disciplineringsrockad. Bakgrunden till jämförelsen utgörs av tesen om att marknads- och konkurrenstänkande har undergrävt den traditionella alkoholpolitiken. Som ett resultat av parallella studier i alkoholpolitik och konkurrenspolitik har dessa idéer tagit form.

2. Marknadsekonomin: från reglering till konkurrens

Efter sekelskiftet 1900 kom marknadsekonomin alltmer att bli föremål för politisk styrning genom ekonomisk reglering och socialpolitik. Näringslivet organiserade samverkan innebar samtidigt en privat reglering och styrning av ekonomin. Sammantaget uppstod en samhällsorganisation som ibland har kallats organiserad kapitalism.⁷ Senare kom staten att stärka sina positioner när välfärdspolitikerna fick sitt stora genombrott efter andra världskriget och under de följande trettio åren. De nationella välfärdsprojekten var just nationella till sin karaktär vilket bidrog till framväxten av en stark välfärdsstat. Samtidigt som staten tycktes stå som starkast under 1970-talet inleddes en rad processer som med tiden försvagade staten på vissa områden. Några av dessa processer var politiskt styrda, som decentralisering av statlig makt till kommunerna. Andra processer var mera kopplade till strömningar som marknadsliberalism och internationalisering. Samtidigt infann sig makroekonomiska problem, arbetslöshet och stigande kostnader för välfärden. Den politik som under 1980- och 90-talet försökte lösa dessa problem kom i högre grad än tidigare att förlita sig på marknadsekonomiskt tänkande. Marknadsekonomin kom att genomsyra alltfler områden som tidigare varit hårt styrda från staten.⁸

⁶ Nikolas Rose (1999), Powers of Freedom: reframing political thought.

⁷ Se Thorstendahl, Åmark

⁸ Se Torsten Svensson,

Den politiska styrningen kom dock fortsättningsvis att dominera de stora välfärdspolitiska områdena: socialförsäkringar, vård, omsorg och utbildning. Men även dessa områden kom att påverkas av marknadstänkandet genom privata alternativ eller marknadsinfluerade styrningstekniker som konkurrens, valfrihet eller incitament⁹.

Det tycks alltså som att den politiska styrningen fortfarande är stark inom ”sociala” områden, men i flera fall decentraliserad, medan statens tidigare dominerande ställning inom ekonomin har försvagats genom minskad regleringsstyrning. Några forskare gör även en uppdelning av det sociala på fördelade funktioner och på moraliserande eller livsstilsreglerande funktioner, där staten försvagats i de senare funktionerna, som t.ex. alkohol, medan den fördelade staten kvarstår relativt ohotad.¹⁰

Styrning av marknaden

Under 1700- och 1800-talet utvecklades den styrningsdiskurs som började tänka sig befolkningen som helhet, eller nationen, som det objekt som kunde och borde styras i rationella termer. Det var inom det ekonomiska tänkandet som denna med tiden revolutionerande tanke utvecklades. Ekonomi förändrades från hushållning med knappa resurser med det faktiska hushållet som ekonomins viktigaste aktör, till nationalekonomi med befolkningen och nationen som objekt, och producenter och konsumenter som aktörer. Nu började man se sambanden mellan befolkningens storlek och tillväxt, och ekonomin. Befolkningens kvantitativa och kvalitativa faktorer borde därför styras för ökat välstånd. Det var under 1800-talet som den liberala styrningsmentaliteten slog igenom, och vars inställning var att rationell kunskap motiverar styrning av befolkningens hälsa och frihet i det allmänna välståndets namn, d.v.s. ekonomin.¹¹

Under 1800-talets klassiska liberalism betraktades marknaden som en av de naturliga sfärerna bredvid familjen och det civila samhället. Staten skulle reglera dessa sfärer på så sätt att de fungerade efter sina egna (naturliga) lagar. Kring sekelskiftet 1900 kom sedan ett socialt tänkande att få ökad betydelse. Marknadsekonomin och industrikapitalismen gav upphov till sociala problem som sökte sin politiska lösning. Hädanefter kan vi tala om en ökad politisk styrning av marknaden i samhället. Detta sker framgent genom statlig reglering av ekonomin, ökat statligt företagande, ekonomisk makroplanering, konjunkturpolitik, arbetsmarknadspolitik, och inte minst socialpolitik.

I Sverige fick korporatismen betydelse genom olika intressens inflytande i de politiska beslutsprocesserna. Detta gällde inte minst nykterhetsrörelsens inflytande på alkoholpolitiken och dess implementering.¹² Styrningen tog också

⁹ Se Paula Blomqvist & Bo Rothstein, *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*, Stockholm: Agora, 2000.

¹⁰ Pekka Sulkunen m.fl., ”Introduction”, i *Broken Spirits. Power and Ideas in Nordic Alcohol Control*, NAD: Helsinki, 2000.

¹¹ Michel Foucault, *Governmentality*,

¹² Se Bo Rothstein, *Den korporativa staten: intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, Stockholm: Norstedts, 1992.

form i arbetsmarknadsorganisationernas makt i samhället och över sina medlemmar. Ännu under 1970-talet ökade styrningen av vissa ekonomiska aspekter. På flera områden nådde också regleringarna sin höjdpunkt dessa år. Statens aktivitet manifesterades i arbetslöshets- och konjunkturpolitik, regleringsekonomi och statligt företagande. Statsföretag bildas t.ex. 1970.

Samtidigt som den politiska styrningen av marknadsekonomin på flera sätt nådde sin höjdpunkt under 1970-talet hade en annan process länge fortgått som på sikt bidrog till att underminera den. Politisk styrning av ekonomiska verksamheter betraktades länge som något önskvärt. Parallellt betraktade staten näringslivets organiserade samverkan som något positivt. Det stora genombrottet för organiserad samverkan inom näringslivet kom efter första världskriget. Kartellerna kom att förlita sig till reglering av priser, försäljningsvillkor, marknader, och ibland av produktion och försäljning. Detta innebar en allmän ”byråkratisering” av den industriella ekonomin. Detta gällde inte minst bryggeriindustrin som dominerades av en nationell kartellbildning till mitten av 1950-talet.¹³

Efter kriget blev statens tidigare positiva syn på organiserad samverkan något ljummare. År 1946 infördes ett kartellregister.¹⁴ Från detta tillfälle och fram till den hårda konkurrenslag som infördes 1993 kan vi följa en successivt ökad tilltro till konkurrensens betydelse för ekonomisk verksamhet.¹⁵ Denna underström av ökad tilltro till konkurrens utvecklas paradoxalt samtidigt med tilltagande statlig styrning av viktiga ekonomiska områden som jordbruk, bostäder och banker. På dessa och andra områden når regleringen sin höjdpunkt under 1970-talet.

1970-talet kan sägas utgöra både höjdpunkten och början till slutet på regleringsstyrningens epok. Löntagarfonderna, som framställdes som sista stenen i ett bygge som nu även skulle inkludera ekonomisk demokrati, visade sig vara i otakt med tiden. De kan till och med sägas ha underlättat för den nyliberala diskursen att få fäste i Sverige. Den massiva kritiken som riktades mot fonderna lyfte fram de marknadsekonomiska principfrågorna i debattens centrum.¹⁶

Det som kännetecknar 1980-talet är marknadstänkandets genomslag genom uppkomsten av en omfattande marknadsskildring. Inte minst SAF var aktivt på detta område. Denna diskurs hade sin praktiska motsvarighet i industrins sätt att organisera sig och bedriva löneförhandlingar, nya styrformer i den offentliga sektorn, och inte minst i den privata konsumtionen. Detta marknadsgörande av ekonomin ackompanjeras av ord som konkurrens, valfrihet, effektivitet.¹⁷ Den

¹³ Se t.ex. Sou 1940:35, *Organiserad samverkan inom svenskt näringsliv*; Torbjörn Lundqvist, *Den stora ölkartellen*.

¹⁴ Prop 1946:264. Propositionen byggde på kommissionen för efterkrigsplanering och deras betänkande Sou 1945:42. Lagen om konkurrensövervakning syftade till att motverka ”skadlig verkan” av konkurrensbegränsning, bl.a. genom upprättandet av ett kartellregister.

¹⁵ Torbjörn Lundqvist, ”Konkurrens som framtidsvision”, *Framtider* 2002:2. När det gäller den europeiska utvecklingen, se Harm Schröter, ”Cartelization and Decartelization in Europe: Rise and Decline of an Economic Institution”, *Journal of European Economic History*, 25:1 1996.

¹⁶ En diskursanalys av löntagarfondsfrågan görs i Bo Stråth, *Mellan två fonder: LO och den svenska modellen*, Stockholm: Atlas 1998.

¹⁷ Se t.ex. Kristina Boreus, *Högervåg: nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989*, Stockholm: Tiden, 1994.

förändring som detta kom att leda till under 1990-talet kan kallas marknadens genomsyrning av samhället. Denna övergång från styrning till genomsyrning, motsvaras av det sociala tänkandets försvagning i samhället.

I den nyliberala diskursen framställdes marknaden som en universell lösning på en rad problem, inte bara ekonomiska problem (inflation, tillväxt, produktivitet, effektivitet, byråkrati, förstelning) utan även sociala. Nyliberalismens motståndare försökte avvärja attacken på det ”sociala” med hänvisning till att det var fråga om en egoistisk ideologi. Nyliberalismens styrka var dock inte ideologin, utan förmågan att omsätta tankarna i praktiska tekniker för styrning som valfrihet, konkurrensutsättning, resultatstyrning, individuell lönesättning, utvärdering, revision m.m. Detta var tekniker som kunde motiveras utifrån vetenskaplig kunskap (om än ifrågasatt) och inte minst att teknikerna tycktes (eller troddes) spara pengar. En uppfattning inom samhällsvetenskapen är att den här typen av styrningstekniker, via doktriner som New Public Management, så småningom kom att bli normalpraktik.¹⁸ Detta utgör en del av vad jag kallar marknadstänkandets genomsyrning av samhället. Andra viktiga komponenter i denna genomsyrning återfinns marknadsgörandet av den ekonomiska politiken, i den industriella ekonomin, av medierna och inte minst i konsumtionssamhället och den moderna livsstilskonsumtionen.

Under tidigt 1900-tal blev marknadsekonomin föremål för styrning i kollektivets och det allmänna bästas namn. Detta gällde inte minst marknadens negativa konsekvenser. Kollektiva försäkringar kom att utgöra ett kännetecken på social styrning mot risk.¹⁹ Alkoholpolitiken utgör inget undantag från den sociala styrningen. Tvärtom låg Bratt-systemets införande under första världskriget i linje med sociala tänkandets genombrott.²⁰

Konkurrenspolitik

Många av de förändringar som staten och politiken genomgått under den undersökta perioden hör samman med en ny syn på marknadsekonomin och dess roll och funktion i samhället. Konkurrenspolitiken belyser både synen på konkurrens och statens roll i en marknadsekonomi. Min mening är att staten blivit starkare på konkurrensområdet. Konkurrensverket har blivit en stark och relativt självständig myndighet. Statens inflytande över näringslivets marknadsinriktade beteende har stärkts. Samtidigt har inflytandet från, eller snarare viljan till anpassning till, EU minskat det politiska inflytandet på detta politikområde. De olika intressenas inflytande har även minskat. Istället har juristerna stärkt sin

¹⁸ Nikolas Rose, *Powers of Freedom*. Stig Montin, ”New Public Management på svenska”, *Politica* 29:3, 1997.

¹⁹ Artikel i den svenska Foucault-boken

²⁰ Frågan om Bratt-systemets införande har behandlats av Lennart Johansson, *Systemet lagom. Rusdrycker, intresseorganisationer och politisk kultur under förbudsdebattens tidevarv 1900-1922*, Lund, 1995. Han ställer frågan varför inte rusdrycksförbud infördes i Sverige när nykterhetsrörelsen, som var stark, ville det. Han ser Bratt-systemet som en kompromiss mellan förbud och liberal alkoholpolitik. Denna kompromiss hade sin grund i den svenska politiska kulturen, präglad av samförståndsanda och korporatism. Han vill därmed tona ner personens, Ivan Bratt, betydelse. Jag kan dock inte låta bli att ställa mig frågande inför Bratts roll i hela processen. Bratts agerande på egen hand och en politisk kultur som tillåter detta komplicerar bilden, enligt min mening.

position på detta område. Viljan att uppnå en effektiv konkurrenslagstiftning har bidragit till detta.

Generellt kan vi tala om en utveckling från förhandling och pragmatism till tydliga spelregler och straffsanktionerade förbud. Synen på marknadsekonomins funktionssätt har därför blivit fyrkantigare. I denna utveckling ingår en övergång från ett erfarenhetsbaserat synsätt till ett mera teoretiskt synsätt på politiken. De statliga konkurrensutredningarna kom så småningom att mera handla om hur istället för vad som skulle göras. Denna utveckling är delvis beroende av att politikområdet blivit etablerat. Konkurrens har tillskrivits allt fler egenskaper – från prisstabilitet under 50-talet till dagens konsumentintresse, tillväxt, omvandling, mångfald, ekonomisk demokrati etc.

Det finns även anledning att betrakta konkurrensideologins genomslag i konkurrenslagstiftningen som en drivkraft i frågorna kring avreglering och konkurrensutsättning av den offentliga sektorn. När konkurrenstänkandet fick allt större betydelse i synen på näringslivets organisation och agerande blev den offentliga sektorn en naturlig utveckling av konkurrenspolitiken. Det blev helt enkelt allt svårare att motivera två parallella ekonomiska system. Däruti ligger sambandet mellan konkurrenspolitiken, avreglering och konkurrensutsättning av den offentliga sektorn. När konkurrensmentaliteten fick fäste i den politiska kulturen fick det betydelse för alkoholektorn.²¹

3. Alkoholekonomin – ”desintressering av det privata vinstintresset”

Alkoholdryckerna är konsumtionsvaror. De produceras och distribueras av ekonomiska institutioner. En industriellt producerad konsumtionsvara som alkohol har styrts med ekonomisk reglering: statligt ägande, skatter och försäljningsrestriktioner. Den ekonomiska sidan av alkoholpolitiken står här i fokus.

En bärande princip i svensk alkohollagstiftning är att handeln med spritdrycker, vin och starköl skall förbehållas organ, i vilket det allmänna äger bestämmande inflytande och enskilt vinstintresse saknas (desintresseringsprincipen)... Genom att begränsa det privata vinstintresset vill man uppnå en återhållsam försäljning och skapa garantier för att de sociala hänsyn som är nödvändiga vid försäljning iakttas.²²

Regleringen av alkoholekonomin runt första världskriget var en del i ett större fenomen. På område efter område reglerade stater marknadsekonomi när den ansågs leda till socialt oacceptabla konsekvenser. Reglering av banker, arbetsmarknader, kollektiv risk i form av socialförsäkringar, liksom alkoholekonomins reglering var alla en del i det socialas genombrott. Det kanske viktigaste kännetecknet på marknadens misslyckande var socialpolitikens födelse.

²¹ Detta kapitel bygger på en kommande studie av konkurrenspolitikens utveckling. Se annars Torbjörn Lundqvist, "Konkurrens som framtidsvision", *Framtider* 2002:2.

²² SOU 1974:91, s. 255.

I Sverige sammanföll socialpolitikens genombrott med nykterismens ökade politiska betydelse.

Idag är alkoholens ekonomi involverad i den samhällsrörelse som kallas marknadsekonomins avreglering och den offentliga sektorns konkurrensutsättning. Tidigare hårt reglerade områden som exempelvis bank, tele, post, energi och kommunikationer genomsyras nu av avreglering och konkurrenstänkande. Och på flera ”sociala” områden kan vi se en decentralisering av beslutsfattandet i syfte att komma närmare ”kunderna”.

Politik är tidsbunden. Alkoholen utgör inget undantag. När alkoholekonomin reglerades utgjorde detta till viss del en tidstypisk lösning. Hypotesen här är att i en tid när marknadsekonomiskt tänkande alltmer genomsyrar samhället avspeglas detta i alkoholekonomin. Marknadsekonomins reglering gav stor makt till staten och politiken. När marknadsekonomi genomsyrar samhället har den administrativa styrningen minskat per definition och därmed statens och politikens makt, eftersom marknaden styrs av ekonomisk logik.

Finns det belägg för detta resonemang? Nedan beskrivs desintresseringen av alkoholens ekonomi. Därefter undersöks återintresseringen av alkoholen.

Systembolagen

År 1905 fick de kommunala bolagen ensamrätt till försäljning av brännvin. Monopoliseringen följdes 1908 av bildandet av en central statlig myndighet, Kontrollstyrelsen. Myndigheten skulle övervaka statens fiskala intressen, men från 1916 ingick även ansvaret för individkontrollen vid brännvinsförsäljning. Det var i denna funktion inom Bratt-systemet som Kontrollstyrelsen kom att göra själ för namnet, och kontrollera och övervaka bolagen med sällan skådad frenesi.

Införandet av Bratt-systemet innebar att statens intressen hade segrat. Genom desintresseringsprincipen eliminerades kommunernas ekonomiska intressen (1913), liksom de privata ekonomiska intressena i brännvinsekonomin.²³ Det var här som de första stegen togs mot en stark stat i sin moderna alkoholvariant.

Det var dock fortfarande lång väg att gå innan staten tagit kontrollen över brännvinet. Bolagen var fortfarande kommunala och många gånger svårstyrda för Kontrollstyrelsen. År 1937 minskades antalet systembolag från 121 till 41. Samtidigt avskaffades det kommunala vetot inom utminuteringen, vilket innebar att möjligheterna till speciella nedsättningar av tilldelningsmaximum under lagens 4-litersgräns upphörde. Det hade varit relativt vanligt att systembolag satte 2 liter som maximum. Dessutom infördes ensamrätt för systembolagen att driva en viss typ av enklare restauranger, folkrestauranger, som en del i desintresseringen.

²³ Kettil Bruun, ”Bratts genombrott”, i K. Bruun & P. Frånberg, *Den svenska supen. En historia om brännvin, Bratt och byråkrati*, Stockholm: Prisma 1985. Ivan Bratt var en alkoholpolitisk entreprenör. Genom sin position som ledamot av Stockholms stadsfullmäktige och som aktiv debattör i alkoholfrågor lyckades han få en ledande roll i 1911 års nykterhetskommitté. Som stadsfullmäktig hade han valts till revisor i Göteborgssystemet i Stockholm. Genom att i sin roll som revisor kritisera bolaget lyckades han undergräva förtroendet för detta bolag, och bildade själv ett konkurrerande bolag 1913, AB Stockholmssystemet. Detta nya bolag lyckades vinna ensamrätt till brännvinsförsäljningen i Stockholm, i konkurrens med andra bolag. Här fick han hjälp av parhästen i nykterhetskommittén, Einar Thulin, som stod bakom det vinnande förslaget. Bratt blev nu VD för AB Stockholmssystemet, s. 62-63.

Redan 1945 förlorade dock bolagen rätten att utöva utskänkning. I stället skulle bolagen överlåta tillstånd. Folkrestaurangerna rättigheter kom att överlåtas på ett statligt företag, nybildade Sveriges Centrala Restaurang AB, ”Riks-Sara”.²⁴

Avskaffandet det kommunala vetot är närmast att betrakta som en markering från statens sida att kommunerna inte kunde bedriva en egen alkoholpolitik. I verkligheten följdes en praxis att kommuner som inte begärde ett systembolag heller inte fick något. Men det var inte säkert att den kommun som ville ha ett systembolag fick ett. Regeln som infördes var att ett samhälle skulle ha minst 5 000 invånare för att en systembutik skulle få upprättas. En beslutsprocess med inbyggda hinder garanterade att hålla nere antalet butiker. Beslutsrätten låg på Systembolaget som skulle höra en rådgivande nämnd, bestående av ledamöter som utsetts av länsstyrelsen, landstinget och länsnykterhetsnämnden. År 1971 avskaffades rådgivande nämnden, men länsnykterhetsnämnden skulle fortfarande höras.²⁵

I 1954 års reform hade Systembolaget fortfarande en nyckelroll i utskänkingspolitiken. Länsstyrelsen var fortfarande tillståndsmyndighet men kommunerna hade vetorätt. Systembolaget erhöll tillstånden, men hade att överlåta tillstånden på allmänna eller enskilda restaurangföretag. Systembolagens distriktchefer ansvarade för överlåtelsefrågorna. Först 1971 kopplades Systembolaget bort från utskänkingsområdet och länsstyrelsen tog över. Ur rättssäkerhetssynpunkt var detta att föredra. Kommunfullmäktige kunde dock avstyrka.²⁶

År 1951 fanns 41 regionala systembolag med 241 butiker tillsammans. Dessa var ojämnt spridda över landet: butiker saknades i 11 städer, i 68 av 84 köpingar, i 193 av 202 municipalsamhällen.²⁷

I samband med motbokens avskaffande omorganiserades detaljhandelsmonopolet. Landets 41 systembolag, med var sitt försäljningsdistrikt, fusionerades till Nya Systemaktiebolaget. Bolaget blev statligt. Samtidigt avskaffades systembolagets personregistrering uppgift vilket reducerade kostnaderna betydligt. Riksbolaget innebar därmed en rationalisering av en överdimensionerad organisation. Systembolagens ”sociala” uppgift kom att reduceras till att ”tekniskt genomföra nykterhetsorganens avstängningsbeslut”.²⁸

I propositionen diskuterades även ett alternativt förslag till omorganisation som hade framförts av nykterhetskommittén. Detta förslag innehöll 24 länsbolag och en inköpsregistrering som skulle underlätta en eventuell återgång till motboken. Finansministern Sköld hade dock inga tankar på en återgång och sade sig vara övertygad om att den nya politiken skulle ”gynnsamt påverka nykterhetstillståndet”.²⁹

²⁴ Sou 1974:90, s. 150-151.

²⁵ Sou 1974:90, s. 171.

²⁶ Sou 1974:90, s. 174.

²⁷ Prop 1954:151, s. 260.

²⁸ Prop 1954:151, s. 302.

²⁹ Prop 1954:151, s. 303.

Reformen innebar centralisering och ”rikslikhet” med inköpsrätt över hela landet för individen. De lokala bolagens makt att styra över enskilda minskade betydligt. Det är först nu som vi kan tala om en nationell alkoholpolitik i betydelsen statlig styrning på lika villkor inom detaljhandeln med alkohol.

Vin- och Spritcentralen

Från sin position som VD för Stockholmssystemet inledde Bratt monopoliseringen av brännvinsnäringen. Under 1914 och 1915 inköptes vinfirmor, 1916 köptes Grönstedt, 1917 köptes L. O. Smiths gamla Reimersholmsbolag, till AB Stockholmssystemet. Samma år bildade Bratt Vin- och Spritcentralen som moderbolag för de inköpta bolagen, men detta blev samtidigt dotterbolag till Stockholmssystemet. Åren 1917-18 inköptes 103 firmor och fram till 1926 ytterligare 12, inalles 115.³⁰

År 1923 fick bolaget lagstadgat monopol på partihandel och import. Bratt hade agerat på egen hand. Parallellt med Bratts affärer planerade staten för inlösen av alkoholnäringen. Tanken var att de skulle ske långsamt, 25 år, och vara klart 1939. Staten hade tillsatt en pris- och inköpsnämnd, under Kontrollstyrelsen, för att utreda inlösningsförfarandet av den privata alkoholnäringen. Det var dock med finansministerns goda minne som Bratt agerade vid sidan av staten. Det var efter finansministerns sanktion som Bratt köpte Reimersholmsbolaget. Inom nykterhetsrörelsen fanns uppfattningen att staten inte skulle lösa in utan konfiskera alkoholnäringen. Genom Bratts försorg fick aktieägarna betalt.

Vin & Sprit blev en ”egenartad konstruktion av privatföretag med ett kommunalt bolag i bakgrunden och med statsintressena tillgodosedda”. Staten erhöll vinsten av verksamheten.³¹

Bratt fick finansministerns stöd för sina operationer genom att lova staten verksamhetens överskott. Men alla var inte nöjda med denna konstruktion. Under hela 1920-talet debatterades frågan om statens övertagande av Vin- och Spritcentralen i riksdagen. År 1930 tillkom en lösning som innebar att statens innehav av bolagets aktiekapital uppgick till 14,6 av 15 miljoner kronor. Statens innehav bestod av preferensaktier medan stamaktierna på 400 000 kronor fördelades på 10 enskilda aktieägare.³²

Vin & Sprit hade lagligt monopol på rening av råsprit för brännvinstillverkning. Tillverkning av råsprit var inte monopoliserad utan fick bedrivas efter tillstånd. Framställningen av potatisråsprit, liksom sädesbränning, kom att koncentreras till ett större bränneri utanför Kristianstad, samt ett mindre bränneri i Tomelilla. AB Skånebrännerier drev de båda brännerierna, och aktierna ägdes till lika delar av Vin & Sprit och Sveriges Bränneriintressenters ekonomiska förening. Vinsten för den ekonomiska föreningen låg i råvaruleveranserna.³³

³⁰ Sou 1928: 4, s. 65.

³¹ Kettil Bruun, ”Bratts genombrott”, s. 72.

³² Prop 1930:196, se även prop 1965:123. Den vanligtvis framförda uppfattningen att Vin- och Spritcentralen blev ett statligt bolag 1917 är felaktigt.

³³ Sou 1974:90, s. 161.

Vintillverkningen var inte monopoliserad men krävde tillstånd. Under 1970-talet fanns en privat vintillverkare, vilken inte hade några vinstrestriktioner. Dessutom tillverkade Vin & Sprit vin vid en fabrik.³⁴

Restaurangerna

En tanke med de kommunala utskänkingsbolagen var att reducera vinstintresset i utskänkningen. År 1917 gjordes denna tanke till en restaurangpolitisk princip som gick ut på att restauratörers vinst inte skulle vara beroende av hur mycket brännvin de lyckades sälja. Kontrollstyrelsen kom därför att föreskriva om utskänkingspriser på spritdrycker och vinstkvantiteter på dessa drycker och starkvin. Utskänkingspriset sattes väsentligt högre än utminuteringspriset och möjliggjorde därmed en vinst. Vinsten fick dock inte tas ut på försäljning utöver en viss kvantitet. Meningen var att det privatekonomiska intresset genom nedskrivning av vinstkvantiteterna efter hand skulle avvecklas. År 1937 beslöt riksdagen att vinstkvantiteterna successivt skulle nedskrivas under en 25-årsperiod, för att 1962 vara borta.

Åren 1954-55 infördes ett nytt system som innebar en minskning av den faktiska vinsten med en efter hand minskande kvotdel av vinsten, en slags progressiv beskattning. Därefter liberaliserades restaurangpolitiken snabbt. År 1957 slopades vinstavvecklingssystemet, liksom det allmänna restaurangbolagets ensamrätt att bedriva utskänkning på folkrestauranger. År 1963 avskaffades utskänkningsskatten och regleringen av utskänkingspriset på sprit och starköl. Därefter var vinstuttaget fritt. När vinstbegränsningssystemets avvecklades steg priserna kraftigt, vilket höll nere konsumtionen.³⁵

Under motbokstiden fanns det finare restauranger för fint folk och folkrestauranger för arbetarklassen, vilka var monopoliserade. Restaurangerna var underkastade mattvång och ransoneringssystemet. De allmänna restaurangbolagen kom efter folkrestaurangmonopolets avskaffande att förlora mycket av sin alkoholpolitiska betydelse.

Serveringspersonalens vinstintresse i alkoholservingen var en källa till oro. I en offentlig utredning om ekonomiska villkor i utskänkningen från 1956 diskuterades olika modeller för att avskaffa eller begränsa personalens vinstintresse. Slutresultatet blev att man godtog ett av arbetsmarknadsparterna utarbetat förslag enligt vilket systemet med serveringsavgifter och garanterad minimiinkomst behölls men att serveringsavgiften skulle läggas på notan.³⁶

Bryggeriindustrin

Bryggeriindustrin förblev i privata händer, trots desintresseringsprincipen, med två tillfälliga undantag. Carnegie porterbryggeri kom att ägas av Vin- och

³⁴ Sou 1974:90, s. 162.

³⁵ Sou 1974:90, s. 151 och 159-160. Se även Ilpo Koskikallio, "Restaurangpolitiken", i P. Frånberg m.fl.

³⁶ Sou 1974:91, s. 258-259; Sou 1956:56.

Spritcentralen fram till 1928 för att sedan köpas loss av några av de större bryggerierna. Pripps kom att bli ett statligt bryggeri under 1970-talet.

Carnegie drabbades hårt av alkoholpolitiken under första världskriget. I 1917 års rusdrycksförordning klassades starköl som rusdryck och fick endast säljas på systembolag. Men systembolagen ville inte sälja öl och hävdade att man saknade resurser för detta. Bryggeriernas ställning var hotad men Bryggareföreningen valde att ligga lågt. Man avtalade med Systembolagen om ett stopp för starköstillverkning som skulle gälla tillsvidare. Carnegie som var beroende av starköstillverkning vägrade att följa Bryggareföreningens avtal. Till slut löstes frågan med att Vin- och spritcentralen köpte bryggeriet. Detta ogillades av riksdagen och eftersom Vin & Sprit var beroende av politikernas gillande försökte man sälja bryggeriet. Det fanns dock inga köpare. Vin & Sprit meddelade då Bryggareföreningen att man tänkte börja tillverka pilsner och konkurrera över hela landet. Detta hotade bryggerikartellens sammanhållning och några större bryggerier med Pripp & Lyckholms och Stockholms bryggerier i spetsen kände sig tvingade att köpa Carnegie.³⁷ När sedan staten blev majoritetsägare i Pripps 1974 följde Carnegie porter med som varumärke.

Det var tidigt tal om bryggeriindustrins socialisering, men kostnaderna för inlösen av bryggerierna gjorde att frågan aldrig blev riktigt aktuell. Systembolagens vägran att sälja starköl innebar att ett starkölsförbud infördes, vilket minskade behovet av monopolisering av bryggeriindustrin. För bryggerierna återstod det alkoholsvaga pilsnerdrickat, vilket såldes på traditionellt sätt. Den starköstillverkning som förekom under mellankrigstiden gick på export, och i mindre kvantiteter till apoteken. Läkare hade möjlighet att skriva ut starköl på recept. Bryggerierna kunde dock överleva genom en omfattande nationell kartellbildning och genom ökad tillverkning av läskedrycker. Staten införde dessutom ett etableringshinder i form av ett koncessionstvång.

1934 års maltdryckskommitté kom att diskutera det privata vinstintresset inom maltdryckshanteringen. Kommittén avvisade tanken på ett förstatligande. Däremot föreslog man inrättandet av en Statens bryggerinämnd. Kommittén ansåg att bryggerikartellen drog fördel av den statliga etableringskontrollen vilken i princip hindrade nyetableringar. En bryggerinämnd tänktes kontrollera hur industrin ”utnyttjar sin genom detsamma skyddade ställning”, men denna inrättades aldrig.³⁸

Inte heller 1944 års nykterhetskommitté ansåg att ingrepp behövdes. Några av kommittén medlemmar ville dock se ytterligare utredning av frågan, men inte heller 1954 års bryggeriutredning fann tillräckliga skäl för skärpt reglering eller avveckling av det enskilda vinstintresset.³⁹ Frågan fanns dock hela tiden kvar i nykterhetsrörelsens medvetande och mellanölsfrågan gjorde ämnet aktuellt igen, bl.a. genom riksdagsmotioner.

³⁷ Torbjörn Lundqvist, *Den stora ölkartellen. Branschorganisering och kartellbildning i bryggeriindustrin 1885-1914*, Uppsala: Acta, 1995, s. 41.

³⁸ Sou 1936:5; prop 1954:151, s. 453.

³⁹ Sou 1936:5, Sou 1952: 55, Sou 1959:46

I 1954 års reform var inställningen till öl och bryggerier i huvudsak välvillig. Man avfärdade förslag om ”allmänt ombud i starkölsbryggeriernas ledning”. Nykterhetsrörelsen ville dock se ett statsmonopol och kontrollstyrelsen instämde, men tänkte sig detta på längre sikt.

Försäljningen av det svagare pilsnerölet förenklades och särbestämmelserna för landsbygden togs bort, d.v.s. rekvisitions- och kvittenstvång. Samtidigt togs det kommunala vetot bort och tillståndsgivningen lades på länsstyrelsens bord. Regeringen såg i princip inga alkoholpolitiska problem med denna förändring. Man refererade till konstant eller något sjunkande ölkonsumtion sedan 1900. Man konstaterade också att män drack betydligt mer än kvinnor och att konsumtionen steg med inkomst och socialgrupp. Medelålders män från socialgrupp 1 i en större stad drack mest öl. Verkligheten motsvarade inte föreställningen om arbetarklassen och ”pilsnergubbarna” som de stora ölkonsumenterna. Dessutom visade undersökningar att ölet inte var någon ungdomsdryck, tvärtom menade regeringen att ”Ölförtäringen bland ungdomen torde överhuvud vara tämligen sällsynt”.⁴⁰ Förklaringen till detta var troligen att pilsnerölet var tämligen alkoholsvagt och ”gubbigt”. Detta förändrades under 1960-talet när mellanölet lanserades som en ungdomlig dryck.

De lokala förhållandena varierade kraftigt när det gällde detaljhandel och utskänkning av pilsneröl. I vissa kommuner hade allmännyttiga kafébolag monopol på utskänkning, som en fortsättning på den ursprungliga idén med systembolagen med den skillnaden att man inte sålde starkare varor. År 1949 fanns 43 allmänna kafébolag utan vinstintresse i landet.

Av tabellen nedan framgår de regionala skillnaderna i detaljhandel och utskänkning av pilsneröl.

Tabell 1. Antalet fasta försäljningsställen per 10 000 invånare och produktion av pilsneröl inom olika regioner 1949 (liter/invånare).

	Detaljhandel	Utskänkning	Summa	Produktion (liter/inv)
Stockholmstrakten	33,0	6,7	39,7	43,8
Västra Sverige	17,0	4,0	21,0	20,4
Skåne	25,5	5,0	30,5	19,7
Sydöstra Sverige	8,3	2,4	10,7	17,2
Bergslagen/Norrland	0,9	3,1	4,0	15,5

Källa: Prop 1954:151

Vad tabellen i första hand säger är att det rådde stora regionala skillnader i möjligheterna att inhandla öl eller förtära öl på lokal. Skillnaderna i ölproduktionens storlek visar att bryggerierna fanns i städer, vilket påverkade utbudet. Landsbygden hade av sådana strukturella skäl ett litet utbud. Trots detta var pilsnerdricksförordningen särskilt restriktiv när det gällde ölförsäljning på landsbygden. Denna uppenbara diskriminering avskaffades 1954. Myndigheterna

⁴⁰ Prop 1954:151, s. 459.

och nykterhetsrörelsen hade alltsedan 1890-talet bekämpat utbudet av öl på landsbygden. När 1954 års reform ville styra över konsumtionen på svagare drycker fanns dessa strukturella hinder. Lite hårddraget kan man hävda att nykterhetsrörelsen hade cementerat brännvinskulturen genom sin restriktiva ölpolitik.

År 1957 föreslog finansministern Sträng införandet av en dryck som skulle säljas i detaljhandeln, mellanöl. Riksdagen avslod dock propositionen. Ett nytt försök gjordes 1965 i form av en motion och förslaget antogs.⁴¹ Mellanölet tillhör idémässigt därför 1950-talet liberalisering.

Även Alkoholpolitiska utredningen 1965-1974 (APU) diskuterade bryggeriindustrins reglering. Nu var dock bakgrunden en annan än på 1950-talet. Under hela 1960-talet växte alkoholkonsumtionen, inte minst ölkonsumtionen. Detta var en internationell trend som hörde samman med det ökande välståndet. För Sveriges del finns också anledning att koppla konsumtionsökningen med 40-talistkohorten. Den stora andelen 20-25 åringar i befolkningen bidrog till ökad per capitakonsumtion. Det var denna generation som gjorde ölet populärt igen.

I den svenska diskursen blev konsumtionsökningen formulerad som mellanölsproblemet. APU menade att man genom desintressering skulle få en mer ”passiv försäljningsform och bättre kontroll över försäljningsbestämmelsernas efterlevande”. Bryggerierna ansågs alltför aktiva i sin marknadsföring mot detaljhandeln. Detta sågs som en anledning till mellanölsproblemet. Dessutom ansågs bryggerierna utgöra ”rent generellt sett en påverkansgrupp som har ekonomiska intressen inom alkoholhanteringen och som har stora resurser att påverka opinionen”. Eftersom konsumtionen av öl svarade för omkring en tredjedel av den totala alkoholkonsumtionen ansågs detta förhållande ”betänkligt”.⁴²

Det ansågs finnas många alkoholpolitiska fördelar med en desintressering av bryggerierna. Problemet var detaljhandeln, som ju inte gärna kunde förstatligas. Detaljhandeln konkurrerade inbördes och ett statligt bryggeri skulle tvingas konkurrera med utländska bryggerier. Ett rent importstopp var troligen ogörligt p.g.a. handelsrelationerna med främst Danmark och Västtyskland. Försäljningskonkurrensen skulle därför finnas kvar, även om bryggerierna förstatligades. APU diskuterade även desintressering av partihandeln genom att staten skulle ta kontroll över denna, men fortfarande fanns problemen med detaljhandeln kvar. Man diskuterade även om mellanölet kunde överföras till systembutikerna, eller till särskilda ölbutiker utan vinstintresse.⁴³

APU var dock helt inriktade på att avskaffa mellanölet. ”Antingen nedbringas alkoholhalten i mellanölet så kraftigt att dess attraktion som missbruksdryck avsevärt minskas, eller vidtas åtgärder som gör den lagfästa åldersgränsen effektiv.”⁴⁴ Eftersom ålderskontrollen var ett stort problem i detaljhandeln återstod

⁴¹ Prop 1957:143 och 1965:94.

⁴² Sou 1974:91, s. 329.

⁴³ Sou 1974:91, s. 330 och 332.

⁴⁴ Sou 1974:91, s. 333.

det första alternativet. Riksdagen kom också att byta ut mellanölet mot ett svagare öl, folköl.

APU ville dock ha någon slags kontroll av bryggerierna och föreslog offentliga styrelserepresentanter i bryggeriernas styrelser. Motiveringen var att när ”statsmakternas strävan är att inrikta konsumtionen på de svagare dryckerna, har bryggerierna rent faktiskt en betydelsefull uppgift såsom mer eller mindre exekutivt organ för statens politik på området”.⁴⁵

Under 1970-talet koncentrerades produktionen kraftigt. Pripps byggde nya anläggningar i Bromma 1970 och Göteborg 1974. Samma år, 1974, avtalade staten om köp av 60 % av aktierna i Pripps. Genom att riksdagen antog en proposition i ärendet 1975 kunde affären fullbordas. Genom nyemission, till följd av de stora investeringarna, höjdes bolagets aktiekapital från 5 till 70 miljoner kronor. Statens erbjöds 60 % av nyemissionen till en kostnad av 225 miljoner kronor. Den andra storägaren var Anders Wall och Beijer. Pripps placerades under finansdepartementets ansvar.⁴⁶

Propositionen utvecklade inte motiven för statens engagemang i Pripps. Man hänvisade till att det ur alkoholpolitisk synvinkel kunde vara lämpligt att staten hade ett dominerande intresse i bryggeriindustrin. Pripps stod ju för hälften av omsättningen i branschen. Det finns även antydningar om att den alkoholpolitiska diskussionen om mellanölet skapat oro i Pripps med tanke på de stora investeringar som bolaget hade gjort. Ännu hade inte mellanölet avskaffats. År 1972 hade dock en knapp majoritet avslagit skatteutskottets förslag om mellanölets avskaffande. År efter år återkom motioner mot mellanölet, främst från center- och folkpartister samt kommunister. Regeringen menade därför att ett ”inträde från statens sida i denna bransch borde kunna minska osäkerheten och skapa bättre grund för planering och därmed långsiktig aktivitet i branschen”.⁴⁷

Bryggeriernas sammanlagda produktion minskade under andra halvan av 1970-talet genom mellanölsförbudet och importkonkurrens. På så sätt drogs bryggeriindustrin in i den turbulenta industripolitiken där staten försökte rädda ”sysselsättningen”.

En bryggeriutredning tillsattes som förordade minskat statligt engagemang i Pripps, men socialdemokratiska motåtgärder i riksdagen ledde istället till att staten ökade sitt innehav till 75 %. Samtidigt bildades AB Brygginvest som statligt investmentbolag med syfte att initiera och medverka vid omstruktureringar i branschen. Det gällde att rädda sysselsättningen och upprätthålla en sund konkurrens. Genom det statliga förvärvet av Pripps ”förebyggdes dessutom risken att den svenska bryggerinäringen skulle komma under utländska storföretags inflytande”.⁴⁸

Strukturplaner och samordningsförsök för att komma tillrätta med överkapaciteten misslyckades. Brygginvest kom att ombildas till Gambrinus, där staten ägde 75 %, och Volvo 25 % genom sitt samgående med Beijer. Gambrinus

⁴⁵ Sou 1974:91, s. 343.

⁴⁶ Prop 1975:7.

⁴⁷ Prop 1975:7, s. 13.

⁴⁸ Prop 1978/79:32, s. 4.

ägde samtidigt 90 % i Falken. Minoritetsägare i Falken var den multinationella livsmedelskoncernen Unilever (10 %), som tillsammans med Falken ägde försäljningsbolaget Falcon. Statens andel i Gambrinus såldes 1986 till Procordia, tidigare Statsföretag.⁴⁹ Genom affären mellan Volvo och Procordia blev Pripps en del i Volvos livsmedelsdivision som senare såldes till norska Orkla.

Från en slags desintressering av bryggeriindustrin under 1970-talet genom statens ägande i det dominerande företaget Pripps, blev företaget under 1980-talet indraget i de internationella företagens sfär.

Reklam

Mellan 1917 och 1957 fanns vissa mindre inskränkningar i rätten till alkoholreklam. Från och med 1957 släpptes reklamen i princip fri. Det var dock förbjudet att uppmana till att dricka mer sprit och att hävda medicinskt goda verkningar. År 1978 förbjöds alkoholreklam i massmedia.

I samband med 1954 års reform diskuterades reklamen. Utländska agenturers spritreklam sågs som ett problem. Reklam för öl och vin låg i linje med styrningen mot svagare drycker medan spritreklam motverkade politiken. Staten kunde inte agera mot de utländska producenternas agenter på grund av handelspolitiska skäl. Sverige var beroende av goda handelsförbindelser med de stater som tillverkade spriten, ofta de viktigaste handelspartnerna.⁵⁰

När motboken avskaffades kom alkoholkonsumtionen att stiga och staten svarade med höjda skatter. Man hade räknat med en konsumtionsökning men den blev större än väntat. I själva verket tänkte man sig en övergångsperiod där frihetskänslan skulle leda till en ökning av konsumtionen. Som motmedel använde sig staten av en stor ”propagandakampanj” som syftade till att ”stärka individens känsla av ansvar”. Regeringen misstänkte dock att alkoholindustrin tänkte på ett liknande sätt. Vin & Sprit fick därför i uppdrag att förhandla med sina leverantörer om ett reklamstopp under övergångsperioden.⁵¹

En stor del av reklamen reglerades genom branschöverenskommelser inom Svenska Bryggareföreningen och agenternas branschorganisation, Sveriges Vinhandlareförening. Inom bryggeriindustrin kom avtal om försäljningskonkurrensen att ingå redan i den nationella kartell som bildades 1906. Braskande reklam ansågs vara en slags illojal konkurrens.⁵² År 1970 träffade Systembolaget överenskommelse med Bryggareföreningen om reklamstopp för starköl.⁵³

Näringslivets Opinionsnämnd hade till uppgift att bedöma huruvida reklam överensstämde med god affärssed. Angående alkohol stadgades i grundreglerna att ”Reklam för alkoholhaltiga drycker får ej främja missbruk av sådan dryck och

⁴⁹ Barbro Anell & Bo Persson, *Historien om det privata alternativet: Spendrups och bryggerinäringen 1976-1986*, Stockholm 1986, s. 19-27.

⁵⁰ Prop 1954:151, s. 598.

⁵¹ Prop 1954:151, s. 599-600.

⁵² Torbjörn Lundqvist, *Den stora ölkartellen*.

⁵³ Sou 1974:91, s. 272.

får ej heller riktas till barn och ungdom”.⁵⁴ I och med marknadsföringslagen 1971 ersattes näringslivets självreglering med konsumentombudsmannen och marknadsdomstolen.

Efter liberaliseringen av alkoholreklamen 1957 kom nykterhetsrörelsen att opponera sig. I betänkandet *Alkoholreklamen* föreslogs en skärpning av förbudsreglerna mot personlig propaganda hos allmänheten och mot gåvor av rusdrycker. Beträffande spritdryckerna föreslogs förbud mot påtvingande reklammedel, såsom film, affischer, skyltar på allmän plats, och vissa regler om annonsernas storlek och innehåll.⁵⁵ Finansminister Sträng menade 1969 att tryckfrihetsförordningen (TF) hindrade att man lagstiftningsvägen införde generellt förbud mot spritreklam. År 1973 ändrades TF, genom att inkludera en reklamreglering som möjliggör förbud mot kommersiell annons rörande alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror.⁵⁶

APUs uppfattning var att det privata vinstintresset inom alkoholhanteringen skulle begränsas genom reklamförbud. Man hävdade att reklamen höjde den totala efterfrågan, medan alkoholintressena hävdade att den endast strukturerade om efterfrågan. Särskilt mellanölsreklamen ansåg man hade bidragit till konsumtionsökningen. Bryggerierna hade lagt ner stora summor på mellanölsreklam.⁵⁷

Ett annat problem med reklam ansågs vara att den glorifierade alkoholen. Spritreklamen motverkade dessutom strävandena att styra konsumtionen mot alkoholsvaga drycker. Ungdomar ansågs också vara mera mottagliga för reklam. Mellanölsreklamen som en gång setts som en metod att styra konsumtionen mot svagare drycker ansågs nu ha haft negativ effekt. Därutöver kunde reklamen uppfattas som stötande med tanke på alkoholskadorna. Slutligen stred reklamen mot desintresseringsprincipen. APU hade många argument för ett reklamförbud.⁵⁸

4. Marknadens ökade betydelse

Har de privata ekonomiska intressena i alkoholekonomin ökat? Har marknadstänkande påverkat de statliga monopolen? Jag ska i detta kapitel relativt kortfattat visa på tendensen till marknadens ökade betydelse sedan 1980-talet.

Systembolaget finns kvar som statligt detaljhandelsmonopol. Här får vi därför ställa frågor som rör bolagets förändring som företag. Även statliga företag måste anpassa sig till samtiden. Har dagens konsumtionssamhälle kommersialiserat företaget? Ett sätt att svara på den frågan är att undersöka om den inom marknadstänkandet hyllade principen om valfrihet fått genomslag? Konsumenterna har inte fått fler detaljhandelsföretag att välja mellan, men betydligt fler systembutiker. Tillgängligheten har därför ökat avseende butiker. När det gäller valfriheten har Systemet idag ett större sortiment än tidigare och

⁵⁴ Sou 1974:91, s. 271.

⁵⁵ Sou 1964:6.

⁵⁶ Sou 1974:91, s. 261-263.

⁵⁷ Sou 1974:91, s. 259.

⁵⁸ Sou 1974:91, s. 282.

färre alkoholpolitiska restriktioner på själva utbudet, t.ex. är alkoholgränsen för starköl avskaffad. Dessutom har man blivit konsumentvänligare genom att självplock (snabbköp) införts i många butiker.⁵⁹

Tabell 2. Antalet systembutiker och avhämtningsställen.

År	Antal	Avhämtning	Kommuner utan butik
1951	241		
1954	247		
1955	249	750	
1960	275	526	
1965	273	532	
1970	300	469	
1975	307	474	
1980	314	502	81
1985	322	571	73
1990	345	555	51
1995	384	557	28
2001	400	582	

Källa: Alkoholstatistik och Systembolaget.

Tillväxten av antalet systembutiker, som kännetecknas av kundanpassning och tillgänglighet, har varit särskilt stor efter 1990. Den största tillväxten har vi under de fem år som föregår EU-inträdet. När det gäller avhämtningsställen har antalet varierat över tid, men vi kan se att åren 1980-85 innebar en rejäl tillväxt från 502 till 571.

Genom det statliga detaljhandelsmonopolet, Systembolaget, lever fortfarande desintresseringsprincipen kvar. På de flesta andra områden inom alkoholekonomin har den urholkats eller försvunnit.

Konkurrenstänkandet har fått insteg genom att monopolet på import, export och partihandel med vin och sprit avskaffades 1995. Vin & Sprit AB är numera konkurrensutsatta på hemmaplan. Konkurrenstänkandet har också slagit igenom inom Vin & Sprit genom företagets strävan att bli en internationellt ledande koncern. Exportframgångarna med Absolut Vodka innebär att man konkurrerar på den internationella marknaden. Det statliga ägandet är det enda som skiljer företaget från andra företag. I styrelsen satt år 2001 t.ex. representanter för det finansiella kapitalet som Claes Dahlbäck (Investor) och Arne Mårtensson (Handelsbanken). Företaget beskriver sig självt som en ”internationell koncern och en betydande aktör på den globala alkoholmarknaden” med visionen att vara ett ”lönsamt alkoholdryckesföretag i världsklass”. Företaget har också statens ”uppdrag att vara ett av flera konkurrerande företag på nya och befintliga marknader genom förvärv av företag eller varumärken”. Vin & Sprit bedrev verksamhet i åtta europeiska länder och i USA och omsatte 5,7 miljarder kronor år

⁵⁹ Se Christoffer Tigerstedt & Caroline Sutton, ”Exclusion and Inclusion – Saturday Closing and Self-service Stores”, i *Broken Spirits*.

2000. År 1998 var omsättningen 3,4 miljarder, vilket visar företagets expansion. Utdelningen på statens aktier var 230 miljoner kronor 1999.⁶⁰

Exporten av Absolut vodka har blivit en stor framgång. I tabellen nedan kan vi se att från relativt blygsamma volymer i början av 1980-talet ökade exporten snabbt från mitten av 1980-talet. År 1985 exporterades 9,1 miljoner liter, 1995 var volymen 39,0 miljoner liter. Därefter fortsatte ökningen och 1998 nådde man 54,5 miljoner liter exporterad sprit.

Tabell 3. Import och export av spritdrycker (milj. liter).

År	Import	Export	År	Import	Export
1979	19,6	-	1986	12,9	13,9
1980	17,2	1,3	1987	11,6	16,5
1981	15,8	1,8	1988	11,3	21,9
1982	17,3	2,2			
1983	13,1	4,1	1995	12,0	39,0
1984	10,8	6,1	1996	16,1	50,3
1985	12,0	9,1	1997	15,3	52,4
			1998	12,3	54,5

Källa: Alkoholstatistik.

Från mitten av 1980-talet och framåt växte alltså exporten snabbt. Det har inneburit en ökad statlig intressering. Denna utveckling har varit kontroversiell. Kritiker talar om dubbelmoral och menar att staten bör sälja ut företaget.

Konkurrensen med alkohol har också ökat genom den kraftiga tillväxten av serveringstillstånd. Mellan 1967 och 1999 ökade antalet serveringstillstånd (sprit, vin och starköl) från 2 088 till 11 049. Denna ökning med drygt 400 % visar en relativt stabil tillväxt över tiden. Man kan dock notera att det totala antalet tillstånd fördubblas mellan 1985 och 1995. Maria Abrahamsson visar t.ex. hur tidsandan slog igenom i en liberalare restaurangpolitisk praxis i Stockholm under 1980-talet.⁶¹

I tabellen nedan anges antalet serveringstillstånd de år de passerar ett jämt 1 000-tal. Under 1980-talet var en betydande del av de nya tillstånden reserverade för slutna sällskap. Den här typen av tillstånd växte inte alls i antal under 1990-talet. Tillstånden för servering till allmänheten nära fördubblades under 90-talet.

Tabell 4. Antalet serveringstillstånd 1967-1999: sprit, vin och starköl. Totala antalet tillstånd (A) och tillstånd ang. försäljning till allmänheten (B).

År	Antal		År	Antal	
	A	B		A	B
1967	2 088	1 714	1990	7 220	5 528

⁶⁰ Pressmedelände, finansdepartementet 2001-03-20; V & S behöver öka styrkan, annons i DN 2001-02-25; www.vinsprit.se

⁶¹ Maria Abrahamsson, *Alkoholkontroll i brytningstid*, artikel 1, s. 18-20.

1977	3 009	2 523	1992	8 284	6 439
1982	4 087	3 080	1994	9 376	7 460
1985	5 078	3 874	1995	10 142	8 121
1988	6 169	4 692	1999	11 049	9 145

Källa: Alkoholinspektionen.

Den kraftigt ökade antalet serveringstillstånd är, oavsett orsakerna bakom, ett tydligt tecken på att privata ekonomiska intressen vuxit kraftigt i den här delen av alkoholekonomin. Det är förutom restaurangbranschen bryggerierna som kunnat ta del av denna utveckling. I takt med att antalet serveringstillstånd ökat har ölförsäljningen via servering vuxit. Ölförsäljningen på restauranger och pubar har ökat med mer än 20 % under 1990-talet. Mer än 40 % av ölet konsumeras på lokal. Även om serveringen av sprit och vin också ökat säljs den övervägande delen via systembolaget.

När motboken avskaffades 1955 återinfördes starkölet. Tio år senare infördes mellanölet, vilket fick säljas i vanliga butiker. Efterfrågan på detta öl var så stort att det togs bort 1977. Nu inträffade en kris för bryggeriindustrin. Bryggerier som levt på mellanölet gick i konkurs. Samtidigt ökade statens engagemang i industrin. Detta bidrog till att branschen kom att ”politiserats” under 1980-talet. Upp seglade Spendrups som marknadsförde sig som ”det privata alternativet”. Spendrups framställde sig själva som en del i kampen mot statens inflytande över näringslivet.⁶²

Under 1990-talet slog entreprenörsandan igenom på allvar. Ny teknologi tillsammans med ökad ölkonsumtion möjliggjorde etablerandet av små bryggerier. Samtidigt hade antalet serveringsrättigheter ökat markant. Ölförsäljningen ökade kraftigt från tidigt 80-tal till 90-talets mitt. Därefter har den kraftiga ökningen fortsatt. Mellan 1996-2002 ökade starkölskonsumtion med 47 procent⁶³.

En annan tendens var internationaliseringen av Pripps. Efter Volvos utförsäljning av sin livsmedelsdel hamnade Pripps i norska Orklas ägo. Från denna position expanderade man österut mot Ryssland och Baltikum. År 2001 kom Pripps, tillsammans med Falcon, att bli en del i en av de ledande internationella bryggerikoncernerna, Carlsberg. Detta var vad det statliga ägandet under 1970-talet velat förhindra.

Bryggerierna har åtskilliga gånger ifrågasatts utifrån desintresseringsprincipen. Numera utgör konkurrensen från utländska bryggerier ett större hot mot affärerna än staten. Pripps utveckling från svenskt privat storföretag till statligt företag inom Procordia, för att bli en del av Volvo, säljas till norska Orkla, för att slutligen ingå i den danska bryggerijätten Carlsberg, visar på näringsens internationalisering. Samtidigt hade vi ett nyföretagande inom bryggeriindustrin under 1990-talet som vi måste gå tillbaka till 1890-talet för att finna en motsvarighet. Mellan 1993 och 1996 ökade antalet ölbryggerier från 13 till 33. En nittioårig koncentrationstrend var bruten. Men mot slutet av 1990-talet

⁶² Barbro Arnell & Bo Person, *Historien om det privata alternativet*.

⁶³ Håkan Leifman & Björn Trolldal, "Svenskens alkoholkonsumtion i början av 2000-talet med betoning på 2001", SoRAD, Forskningsrapport nr 3, 2002.

fick många av de små bryggerierna ekonomiska problem och antalet bryggerier minskade återigen. Den förklaring som ges inom industrin är att den privata införseln från Danmark, med sina lägre skatter, minskat utrymmet för de svenska producenterna. Konkurrensen ökar.

I ett historiskt perspektiv är dock industrins produktion hög. Runt sekelskiftet 1900 producerades ungefär 140 miljoner liter öl (lättöl och svagdricka ej inräknat), under 1960-talet hade volymen fördubblats.⁶⁴ Efter avskaffandet av mellanölet kan vi se en minskning i volymen och tio magra år inföll, men från slutet av 1980-talet tar produktionen fart för att 1995 nå 440 miljoner liter. Detta innebar mer än en fördubbling sedan 1960. Därefter sjunker produktionen men är fortfarande hög jämfört med tidigare.

Tabell 5. Antalet ölbryggerier och produktionen av öl (miljoner liter).

År	Bryggerier	Produktion	År	Bryggerier	Produktion
1960	82	209,7	1993	13	413,3
1965	57	257,0	1994	18	443,4
1970	48	394,4	1995	28	440,3
1976	27	370,3	1996	33	395,5
1979	21	282,6	1997	33	407,0
1983	16	244,8	1998	31	385,2
1986	16	288,4	1999	22	399,9
1990	13	368,0			

Källa: Svenska Bryggareföreningen

EUs kritik mot det svenska detaljhandelsmonopolet har gällt risken för gynnande av inhemska producenter på andra medlemsstaters producenters bekostnad. I den inre marknaden ska fri och rättvis konkurrens gälla. För att kunna behålla monopolet införde Sverige en myndighet som skulle övervaka att rättvis konkurrens kunde upprätthållas, Alkoholsortimentnämnden. Samtidigt avskaffades monopolet på partihandel, import och export.

Därmed var vi tillbaka till situationen som den var före första världskriget. Under hela perioden hade det dock fortfarande funnits agenturfirmer för utländska alkoholproducenter. Fram till 1970 spelade agenterna en viktig roll i importen, som mellanhänder mellan Vin & Sprit och utländska tillverkare. Därefter tog Vin & Sprit över denna funktion. Reklam och annan marknadsföring var en annan uppgift som ombesörjdes av agenterna. Med reklamstoppet 1978 minskade agenternas inflytande ytterligare. Sin bästa tid hade de under 1960-talet. Då fick även agenter för utländska bryggerier en marknad.

APU hade en mycket negativ syn på agenterna. Man ansåg att från svensk synpunkt kunde agenterna ”knappast anses fylla någon funktion” och att det fanns anledning att ”så långt som möjligt söka inskränka agenternas verksamhet”.⁶⁵ Det

⁶⁴ För många länder innebar 1960-talet en kraftig tillväxt av ölproduktionen, t.ex. Västtyskland, Storbritannien och Spanien.

⁶⁵ Sou 1974:91, s. 283.

var också vad som hände under 1970-talet. Agentverksamheten desintresserades genom Vin & Sprits agerande och reklamstoppet, men man hade fortfarande restaurangerna. Från 1980-talet innebar ett ökat vinintresse att vinagenterna fick en bättre marknad, och med EU-inträdet förändrades villkoren i grunden. De tidigare ”föraktade” mellanhänderna har fått en säkrare ställning sedan partihandelsmonopolet avskaffades.

Tabell 6. Partihandelstillstånd.

År	Sprit	Vin	Starköl
1995	85	142	91
1996	117	191	123
1997	137	227	148
1998	165	298	181

Källa: Alkoholstatistik.

Av tabellen framgår att antalet partihandelstillstånd fördubblades på tre år från att partihandelsmonopolet slopades. Med tanke på marknadens struktur får vi anta att denna tillväxt innebär ökad konkurrens och inte minst ett ökat tryck på Systembolaget att utöka sitt sortiment. Förmodligen har många av de mindre företagen svårt med lönsamheten. I vilket fall innebär denna förändring att ekonomiska intressen fått ökat inflytande.

Aktörerna inom alkoholekonomin har förändrats och fått liberalare spelregler. Inget av dessa fenomen motsäger tesen om ett ökat marknadsinflytande, tvärtom. Dessutom har kommunerna återigen fått ett ekonomiskt intresse i alkoholen. Serveringstillstånden ger kommunala intäkter, arbetstillfällen och har betydelse för turismen.

Åren 1985-1995 var en period av ökad intressering, konkurrens och marknadstänkande i alkoholekonomin. I det perspektivet kan EU-anpassningen 1995 ses som en fortsättning på en inslagen väg. Samtidigt ser vi en annan utveckling som går i motsatt riktning, reklamförbud. Sedan 1978 råder reklamförbud för alkoholdrycker i dagspress, radio, TV eller annat media som riktar sig till allmänheten. I APU gjorde man bedömningen att mellanölsreklamen bidragit till detta öls framgång. Reklamen ansågs även glorifiera alkoholen, och dessutom stå i strid med desintresseringsprincipen.⁶⁶

Reklamförbud ligger i linje med den nya alkoholpolitiken som försöker styra efterfrågan med påverkan. Med den ökade ”kommersialiseringen av alkoholhanteringen” har begränsning av marknadskrafterna ”fått ökad betydelse när det gäller behovet av att på ett effektivt sätt utforma regler för marknadsföring av alkoholdrycker”. Problemet tycks vara att ett reklamförbud inte reglerar andra delar av försäljningskonkurrensen. ”Konkurrensen har ökat vilket också påverkar marknadsföringen på området.”⁶⁷

⁶⁶ SOU 1998:8; SOU 1974:91, del 2, s. 281.

⁶⁷ Direktiv 1996:33, Översyn av bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker, Socialdepartementet.

Den ökade konkurrensen anses ha givit upphov en mera aggressiv marknadsföring mot restaurangerna. Vin-, sprit- och ölagenter, liksom svenska bryggerier, anses ha ökat sina marknadsföringsaktiviteter. Här finns de klassiska metoderna bidrag, krediter och rabatter representerade, liksom försök att erhålla ensamrätt för sin vara. Genom den ökade konkurrensen har t.ex. självsaneringen i bryggeribranschen försvårats. Bryggareföreningens traditionella kartellsamverkan i försäljningsetiska frågor har minskat i betydelse. Bland annat har man avvecklat det etiska råd som övervakade försäljningsmetoderna till restauranger.⁶⁸

Under våren 2002 ifrågasattes reklamförbudet genom en dom i Stockholms tingsrätt. Konsumentombudsmannen (KO) lämnade talan mot tidningen Gourmet som under 1997 annonserade alkoholdrycker, men tingsrätten ogillade talan. Motiveringen var att alkoholreklamens inverkan på folkhälsan inte kunde antas vara så stor att det motiverade ett förbud för alkoholreklam. Enligt EG-domstolen var det inverkan på folkhälsan som kunde motivera ett förbud, vilket annars skall bedömas som ett handelshinder. Konkurrenspolitiken inom EU ifrågasätter Sveriges folkhälsoprofil inom alkoholpolitiken. Efter domen kom tidskriften Moderna Tider och senare Svenska Dagbladet att annonsera alkoholdrycker. Frågan kommer att avgöras i Marknadsdomstolen.⁶⁹

5. Alkoholstatens förändring

Kontrollstyrelsen skapades i början av 1900-talet som central myndighet för alkoholfrågor under finansdepartementet. Kontrollstyrelsen kom att göra skäl för namnet. Eftersom Kontrollstyrelsen förknippades med personkontrollen och motbokssystemet, och sågs som nykterhetsrörelsens egen myndighet, fanns det röster som ansåg att styrelsen var förbrukad vid reformen 1954. Finansministern såg dock en uppgift för styrelsen och ville behålla den som central myndighet:

Med hänsyn till statens stora fiskaliska intressen i alkoholhanteringen och de stridiga, delvis privatekonomiska intressen, som gör sig gällande bl.a. i frågor rörande utskänkningstillstånd, synes det angeläget att ha ett central ämbetsverk på förevarande område vid sidan av partihandelsbolaget, det blivande detaljhandelsbolaget samt restaurangbolaget.⁷⁰

Vid Riksskatteverkets inrättande 1957 överfördes skattefrågorna från Kontrollstyrelsen. År 1971 uppgick Kontrollstyrelsen i RSV. Mot slutet av decenniet fick Socialstyrelsen ansvaret för alkoholen. 1970-talets ”sociala” offensiv innebar även att APU föreslog ett samgående mellan Systembolaget och Vin & Sprit, där det nya monopolet skulle lyda under Socialdepartementet.⁷¹ Förslaget genomfördes aldrig, och Vin & Sprit blev till egen belåtenhet kvar under

⁶⁸ Ibid

⁶⁹ Pressmeddelanden från Konsumentverket 2002-03-15, 2002-03-22 och 2002-05-02.

⁷⁰ Prop 1951:151, s. 304.

⁷¹ Sou 1974: 91-92.

Finansdepartementet. Den fria ställning man hade där kan nog sägas ha varit en förutsättning för den kommande exportsatsningen.⁷²

De statliga myndigheterna visade upp relativ stabilitet eller långsam förändring på området fram till tidigt 1990-tal. Därefter kom regeringen att nybilda, ombilda eller lägga ner myndigheter i snabb takt. Vi kan tolka utvecklingen som att staten var osäker och sökte sig fram. Men lika gärna kan det vara ett tecken på att staten utvecklat en mera aktiv och dynamisk syn på myndigheter. Förändringarna tyder hur som helst på en tro på organisationsformernas betydelse. Men staten har visat upp en anpassningsförmåga tidigare. När regleringsstyrning var det viktigaste instrumentet fyllde Kontrollstyrelsen sin funktion. När prispolitik eller skatter blev viktigaste styrinstrumentet fördes alkoholfrågorna över på Riksskatteverket. Med den alkoholpolitiska propositionen 1977 blev Socialstyrelsen central tillsynsmyndighet. När folkhälsoaspektens informationsstyrning gjorde inbrott kom Folkhälsoinstitutet att bildas. Alkoholinspektionen bildades för att hantera avregleringen med EU-inträdet. Därefter sammanfördes dessa myndigheter till en ny myndighet för att vara anpassad till den nya alkoholpolitiken.

Behovet av en samlad centraliserad styrning av alkoholfrågorna kom under andra halvan av 1990-talet att ses som angeläget från regeringens sida. Detta låg i linje med den nya förvaltningspolitiken.⁷³ Statskontoret fick i uppgift att utreda frågan. Den bild som utredningen gav var förekomsten av en myndighetsstruktur som var svårstyrd på grund av ett för stort antal myndigheter. Detta leder dessutom till oklar uppgiftsfördelning och gränsdragningsproblem mellan myndigheter, liksom samarbetsvärigheter. Statens ineffektivitet på området ansågs vara orsakad av nybildningen av myndigheter under 1990-talet. Vi får dock inte glömma att myndigheterna (nedan i citatet) representerar en institutionalisering av funktioner som tidigare låg under Socialstyrelsen. Denna ”dekoncentrering” var befogad i fallet med den snabbt växande läkemedelskontrollen, medan uppsplittringen på olika alkoholmyndigheter varit ett resultat av en tudelning av alkoholens ekonomiska och sociala sidor.

Antalet centrala myndigheter på alkohol och narkotikaområdet har mer än fördubblats under 1990-talet. Folkhälsoinstitutet, Alkoholinspektionen, Alkoholsortimentsnämnden, Statens institutionsstyrelse och Läkemedelsverket har tillskapats genom avknoppning eller nybildning under denna period med uppgifter på alkohol och narkotikaområdet. Utbyggnaden har inte alltid varit präglad av en helhetssyn.⁷⁴

Den statliga kontrollen av alkoholekonomin hade försvagats. Samtidigt hade antalet myndigheter inom alkoholområdet vuxit. Sammantaget innebar detta att den centrala styrningen av alkoholfrågorna hade försvagats på alla fronter. Den starka statens fall var nu en realitet, om vi med detta menar möjligheten till en nationell politisk styrning eller en centraliserad myndighetsstyrning. Inom

⁷² Se t.ex. Carl Hamilton, *Absolut. Historien om flaskan*.

⁷³ Prop 1997/98:136.

⁷⁴ Prop 1998/99:134, s. 162. *Samordning mot droger – kartläggning och skiss till ny myndighetsstruktur på alkohol- och narkotikaområdet*, Statskontoret 1998: 22.

regeringen fanns dock en vilja att inte nöja sig med detta. Man bestämde sig för att följa Statskontorets förslag att inrätta en ny stabsmyndighet på området. Tanken var en tydligare politisk styrning genom att ”uppgifter som hänger nära samman med regeringens ledning, styrning, utveckling och utvärdering församman hos en myndighet medan operativa förvaltnings- och myndighetsuppgifter avskiljs”.⁷⁵ Regeringen kom därefter att tillsätta en kommitté som skulle lämna förslag till ombildning av Folkhälsoinstitutet till stabsmyndighet, vilken även skulle inkludera Alkoholinspektionen.

Socialstyrelsen var central tillsynsmyndighet fram till 1995 när Alkoholinspektionen bildades och tog över denna uppgift. Faktum är att tanken med Alkoholinspektionen var att ”tillsammans med länsstyrelser och kommuner stå för en intensifierad, samlad och effektiv tillsyn och kontroll av alkoholhanteringen”.⁷⁶ Nu återkom samma argument i koncentrationen av myndigheter. Folkhälsoinstitutet (1992) fick uppdraget att informera om alkohol. Nu har dessa funktioner sammanförts i ett nytt ämbetsverk, Statens folkhälsoinstitut.⁷⁷ Makten koncentreras, vilket torde öka regeringens möjlighet till myndighetsstyrning, och förenkla samarbetet med EU.

6. Folkhälsopolitikens retorik och en ny alkoholpolitik

I detta kapitel vill jag koppla samman den nya individbaserade hälsopolitiken med den nya alkoholpolitiken. Kanske är statens uppgift inte längre att styra genom samhället utan snarare att styra individer med incitament, ett annat marknadsekonomiskt begrepp. Därför studeras politiken att försöka påverka och styra beteendet mot individuellt ansvar och hälsosam livsstil.⁷⁸

Folkhälsopolitik

När Folkhälsoinstitutet bildades 1992 var alkoholpreventiv verksamhet ett prioriterat område. Alkoholen hade sedan länge sett som ett av de stora hoten mot folkhälsan. När nu staten förlorat mycket av sin forna kontroll av alkoholmarknaden har försöken att styra individerna till "frihet under ansvar" fått stor betydelse. Denna utveckling ligger i linje med folkhälsopolitikens generella utveckling på retorisk nivå. I detta kapitel diskuterar jag denna generella utveckling som blivit viktig i alkoholpolitiken när den starka alkoholstaten fallit.

Den nya folkhälsopolitiken försöker på olika sätt förebygga ohälsa. Den utgör en påbyggnad på den traditionella sjukvården och kan ses som en fortsättning på den statliga välfärdspolitik. I ett åldrande samhälle ökar incitamenten att minska kostnaderna i sjukvården med förebyggande folkhälsopolitik. Styrningen är liberal

⁷⁵ Prop 1998/99:134, s. 160.

⁷⁶ Direktiv 1994:91, Organisationskommitté för inrättandet av en ny myndighet – Alkoholinspektionen – för tillståndsgivning, kontroll och tillsyn inom alkoholområdet, Socialdepartementet.

⁷⁷ Prop 2000/01:99, Statens folkhälsoinstitut – roll och uppgifter.

⁷⁸ Det ökade individuella ansvaret diskuteras i flera studier, t.ex. Griffith Edwards m.fl., *Alcohol Policy and the Public Good*, Oxford, 1994. Christoffer Tigerstedt, "Discipline and Public Health", i *Broken Spirits*, 2000. Maria Abrahamsson, *Alkoholkontroll i brytningstid – ett kultursociologiskt perspektiv*, Stockholms universitet, 1999.

i den meningen att man försöker forma beteendet genom att använda individens önskningar, intressen, föreställningar, ambitioner och inte minst kunskaper. Detta skiljer den nya folkhälsopolitiken från den gamla paternalismen.

Folkhälsopolitiken har förändrats med samhällets generella styrning. I en studie av hälsoupplýsningens retorik gör Palmblad & Eriksson en jämförelse mellan 1930- och 1990-talet. Resultatet kan sammanfattas med att 1930-talet kännetecknades av en paternalistisk stat som från en centraliserad position försökte uppnå en kollektiv hälsa genom reformer och upplýsning. Detta ingick i det demokratiska projektet och innebar stor optimism om politikens möjligheter. Hälsobudskapen var explicita, detaljerade och baserade på medicinsk kunskap. Inom alkoholpolitiken kännetecknades 1930-talet av en moraliserande paternalism via motbokssystemet. Först under 1950-talet slog välfärdspolitikerna igenom på området. Under 1990-talet har mycket förändrats. Det egna valet framhålls i en mera individualistisk och decentraliserad värld. Reformpolitiken har ersatts av påverkan. Budskapen är mindre paternalistiska, mindre precisa och använder sig av bilder som appellerar till känsla och egenansvar.⁷⁹ Inom alkoholpolitiken är detta tydligt.

Under 1990-talet kom folkhälsan att institutionalisera sig som en egen politisk diskurs och med en egen central myndighet – Folkhälsoinstitutet. En rad stora utredningar på området har presenterats under de senaste 10-15 åren. En förebyggande statlig hälsopolitik har funnits i olika former sedan åtminstone 1800-talet. Den nuvarande inriktningen skiljer sig dock från tidigare hälsopolitik genom sin utpräglade tro på individens rationalitet och genom de stora framsteg som gjort inom epidemiologin. Hur ska vi då förklara fenomenet modern folkhälsopolitik? Kanske är det möjligt genom att sätta in den i tidens tänkande.

Sociologiska uttolkare av samtiden ser en fokusering på individens hälsa som ett kännetecken. Detta är något som vi som medborgare i dagens Sverige känner igen. Nästan dagligen kommer rapporter om hälsorisker i samband med miljöfaktorer, livsmedel, tobak eller livsstilen i allmänhet. Varför är det så? Denna utveckling har naturligtvis flera rötter som alla springer ur samhällets ekonomiska och sociala förändring: högre levnadsstandard, högre utbildningsnivå, ökad livslängd, konsumtionssamhällets genombrott etc. Detta är dock bara förutsättningarna. Det viktiga är utvecklingen av ett nytt sätt att se på hur samhället ska styras. Någon gång under 1970-talet började ett nytt synsätt på förhållandet mellan stat, samhälle och individ att tränga fram – en ny styrningsmentalitet. Några kallar detta synsätt nyliberalism. Nikolas Rose talar om en avancerad liberalism⁸⁰ som en fortsättning på den moderna styrningsmentaliteten. Rose beskriver hur välfärden, det "sociala" samhället, ersätts av denna avancerade liberalism. Den samtida marknadsekonomin har starkt

⁷⁹ Eva Palmblad & Bengt-Erik Eriksson, *Kropp och politik: hälsoupplýsning som samhällspegel från 30-tal till 90-tal*. Stockholm: Carlssons 1995. Liknande resultat framkommer hos pedagogen Ulf Olsson som undersökt och jämfört "hälsoupplýsningssamtal" i statliga utredningar från samma period. Ulf Olsson, *Drömmen om den hälsosamma medborgaren. Folkuppfostran och hälsoupplýsning i folkhemmet*, Stockholm: Carlssons 1999, s 14.

⁸⁰ Avancerad liberalism: styrning genom marknadsekonomiska begrepp eller tekniker i offentlig verksamhet; indirekt styrning via revision, utvärdering eller kvalitetssäkring; individualisering av risktänkande; styrning via olika former av "agency", "community" och av konsumenten.

bidragit till att förändra staten och samhället. Oavsett riktningen på de kausala bindningarna mellan idéer och materiella förhållanden tycks det som om det ekonomiska tänkandet, konsumtionssamhällets utveckling, och ökad internationalisering bidragit till en renässans för politisk styrning med marknadsrelaterade tekniker som valfrihet och konkurrens.⁸¹

Ett kännetecken var kritiken mot det sociala tänkandet om samhället där kollektiven och staten varit grundpelare. Frihet kom av de nyliberala att definieras som individens frihet från staten. Istället lanserades marknadsekonomin som styrningsideal. Den ekonomiska teorin utgjorde en filosofisk grund för detta tänkande. Det är nu som individen sätts i centrum på ett nytt sätt, som entreprenör för sitt eget liv. Valfrihet för individer som investerar i sitt humankapital genom utbildning, hälsa m.m. blir ett ideal. Nyliberalismen blev naturligtvis hårt kritiserad från det sociala tänkandets försvarare, de som fortfarande talade om solidaritet och social gemenskap som grundstenar i samhället. Så småningom kom dock nyliberalismen att slipas av i kanterna och många av dessa idéer blev mer eller mindre allmängods. Teorin om konkurrensens förträfflighet har t.ex. sakta men säkert spridit sig genom samhället för att idag framstå som en naturlag. Kritiken mot alkoholstaten hade rötter både i en kritik mot paternalismen och i statens reglering av marknaden.

En del av folkhälsopolitiken i Sverige utgörs av värnandet av välfärdsstaten, och alkoholpolitiken. Välfärdsvisionerna finns kvar i t.ex. pläderandet för statliga eller andra offentliga insatser för att utjämna hälsoklyftorna mellan grupper i samhället. Detta är tydligt i Nationella folkhälsokommitténs slutbetänkande. Samtidigt finns en liberal fokuseringen på individen, ”en vision om att alla människor skall ha likvärdiga möjligheter att förverkliga sina strävanden”.⁸² Statens uppgift blir att möjliggöra individens rationella val, eller som man uttrycker det, ”att stärka individen till att göra bra val”. Kommitténs förslag syftar också till att ”förebygga den ohälsa som innebär att individens frihet hämmas”. Individualismen framträder även i kommitténs val att inte definiera hälsa, eftersom det är en ”subjektiv värdering där varje individ har sin egen syn”.⁸³

Synen på staten i betänkandet är tidstypisk. Sociologer har talat om en möjliggörandets stat⁸⁴. Det är en stat som vill göra det möjligt för individen att styra sig själv genom upplysta och rationella val. Därför har också informationsstyrning fått en viktigare ställning jämfört med tidigare. Utopism kan tyckas, men allt sedan 1800-talet har liberala styrningsmentaliteter kännetecknats av en tro på att samhället kan styras till något bättre. Den liberala styrningsutopin innebär tron på ett samhälle där upplysta individer styr sig själva bort från risk och ohälsa. Det är också det långsiktiga målet med folkhälsopolitiken. Denna vision synes särskilt viktig när andelen äldre människor växer medan andelen i arbetsför

⁸¹ Zygmunt Bauman, *Arbete, konsumtion och den nya fattigdomen*. Göteborg: Daidalos 1999. Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing political thought*, Cambridge: CUP 1999, och Rose, ”Politisk styrning, auktoritet och expertis i den avancerade liberalism”, i K. Hultqvist & K. Petersson, *Foucault. Namnet på en modern vetenskaplig och filosofisk problematik*. Stockholm: HLS 1995.

⁸² Sou 2000:91, Hälsa på lika villkor – Nationella mål för folkhälsan.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Nikolas Rose, *Powers of Freedom*.

ålder minskar. Folkhälsopolitik kan därför ses som en investering i framtiden på två sätt: friskare individer vilket är nödvändigt vid arbetskraftsbrist, och ett sparande av framtida vårdresurser. Alkoholfrågan är i detta sammanhang central.

Istället för en stark stat – att styra genom påverkan

När staten förlorat eller håller på att förlora flera av de viktigaste styrinstrumenten krävs en annan politik. Den går ut på att styra genom att påverka. Eftersom den här typen av styrning inte är ny gör vi en tillbakablick för att sedan komma in på den nya alkoholpolitiken.

Från slutet av 1950-talet försökte man förändra alkoholkonsumenternas beteende med ekonomisk styrning, s.k. prispolitik, men även med upplysning. I 1954 års reform fanns knappast ett hälsoperspektiv. De medicinska aspekterna rörde alkoholismens orsaker. Nykterhetsperspektivet dominerade. Från 1970-talet kan vi se de första stegen i den politik som nu slår igenom i den nya alkoholpolitikens förebyggande arbete med betoning på alkoholens generella hälsorisker.

Det fanns nog en lite ”blåögd” optimism i synen på möjligheterna att förändra alkoholkulturen under 1950-talet. Man trodde att välfärdssamhället hade gjort människor mogna att hantera spriten. Samtidigt ville man styra konsumtionen mot vin och öl. Med 1954 års reform uttalades att en förskjutning mot svagare dryckessorter skulle vara önskvärd. Man tillät starkölsförsäljning och beskattade alkoholstarkare drycker hårdare.

På ett annat och mycket påtagligt sätt kom dock alkoholkulturen att förändras. De tidigare stora regionala skillnaderna kom i stort sett att försvinna och från 1970-talet kan man tala om en ”enhetlig svensk alkoholkultur”.⁸⁵

Statsbidrag till alkoholupplysning har förekommit sedan 1870. Nykterhetsrörelsen har varit viktig i sammanhanget, och 1901 bildades Centralförbundet för nykterhetsupplysning. Reformeringen av alkoholpolitiken 1954 innebar bl.a. att större bidrag skulle utgå till upplysning och andra ”positiva” åtgärder. Ungdomen skulle ges alternativ, vilket innebar att ”Betydande statsanslag skall sålunda utgå till ungdomsvårdande organisationer, till ungdomsidrott och till annan organiserad fritidsverksamhet”.⁸⁶

Finansministern uttalade 1957 att de statliga monopolbolagen borde försöka inrikta konsumenternas intresse på svagare drycker.⁸⁷ Systembolaget kom därför att bedriva information för att åstadkomma ”lättare” dryckesvanor. Under hela 1960-talet annonserade man i dags-, vecko- och fackförbundspressen, men därefter enbart i butikerna.⁸⁸

År 1965 föreslogs ytterligare åtgärder i detta syfte. Reklaminskränkningarna borde i huvudsak avskaffas, ”varigenom skulle vinnas att strävandena mot en

⁸⁵ Per Frånberg & Ilpo Koskikallio, ”Regionala och lokala varianter”, i P. Frånberg m.fl., s. 263.

⁸⁶ Prop 1954:151, s. 2.

⁸⁷ Prop 1957:143.

⁸⁸ Sou 1974:90, s. 184.

förskjutning inom konsumtionen till svagare drycker kunde få stöd av kommersiell reklam för sådana drycker”.

En ny alkoholpolitik formades av den Alkoholpolitiska utredningen (APU) 1965-1974. Man strävade efter en ”realistisk” alkoholpolitik som hade stöd i den allmänna opinionen. Målet var ”återhållsamma alkoholvanor”. Problemet var att svensken drack för mycket åt gången och dessutom drack vid fel tillfällen: bilkörning, arbete, graviditet m.m.

APU kom fram till att mellanölet inte hade inneburit en övergång till svagare drycker. Istället tillkom mellanölskonsumtionen utöver annan alkoholkonsumtion, vilket innebar ökad total alkoholkonsumtion. Förhoppningarna att ett alkoholsvagt och lättillgängligt öl skulle bidra till att sänka spritkonsumtionen hade inte infriats. I *Mellanölsfrågan* konstaterade APU att mellanölet främst påverkade försäljningen av starköl.⁸⁹ Satsningarna på en övergång till svaga alkoholdrycker hade ”drivits för långt, nackdelarna överväger fördelarna”.⁹⁰

Man kan säga att målet med den nya alkoholpolitiken under 1970-talet var det samma som under 1950-talet, att skapa en ny alkoholkultur. Attityder skulle förändras. Alkoholen skulle t.ex. avglorifieras. Redan i skolan skulle detta ske genom information och upplysning. Även mera generellt skulle kunskaperna om alkoholens skadeverkningar spridas. Reklamen skulle förbjudas. Dessutom ville man styra över konsumtionen på alkoholsvagare drycker. Eftersom konsumtionen skulle begränsas även fortsättningsvis tänkte man sig en aktiv prispolitik och begränsad tillgänglighet (begränsat antal systembutiker och restauranger). Samtidigt skulle den illegala alkoholhanteringen motverkas. I propositionen 1977 motiveras den konsumtionsbegränsande politiken med den s.k. totalkonsumtionsmodellen. I denna modell är antalet storkonsumenter beroende av den totala konsumtionen av alkohol i samhället. Sänkt totalkonsumtion blev därför ett alkoholpolitiskt mål.

Av försäljningsstatistiken framgår att mellanölsförbudet innebar starkölets genombrott. År 1976 var starkölskonsumtionen 3,8 liter per person, tio år senare 17,5 liter, och 1994 hade den stigit till 27 liter. Samtidigt kom folkölsförsäljningen att stiga till 40 liter per person 1994. Alkoholpolitiken tycktes under tidigt 1980-tal att ha lyckats. Konsumtionen sjönk. Men mot slutet av 1980-talet och början av 1990-talet ökade konsumtionen igen.

I början av 1990-talet insåg regeringen att internationalisering och europeisk integration skulle förändra statens möjligheter att styra alkoholkonsumtionen. Lösningen var, trots stora insatser, att ”lägga ännu större vikt vid detta attityd- och opinionsbildande arbete”.⁹¹ En anledning till bildandet av Folkhälsoinstitutet (1992) var förstärkning av informationsstyrningen genom s.k. ”alkoholförebyggande arbete”. Folkhälsoinstitutet bedrev ”riktad kunskapsförmedling, allmän information och opinionsbildning samt ge stöd till förebyggande projekt”. År 1994 inrättade Folkhälsoinstitutet en nationell ledningsgrupp för alkohol- och narkotikaförebyggande insatser. År 1997 tillsattes

⁸⁹ Sou 1972:91.

⁹⁰ Sou 1974:91, s. 334 och 339.

⁹¹ Direktiv 1991:124, Alkoholpolitisk kommission, Socialdepartementet.

en ny nationell ledningsgrupp under socialministern för att ”bygga upp ett långsiktigt förebyggande arbete som kan kompensera de förändringar som EU-medlemskapet medfört för den svenska alkoholpolitiken”.⁹²

I satsningen på information, upplysning och opinionsbildning tillsattes en kommitté bestående av representanter för myndigheter, försäkringsbolag och branschorganisationer på alkoholområdet, Oberoende alkoholsamarbetet (OAS). Kommitténs uppgift blev att organisera informationsinsatser för att påverka svenskarna till mer måttfulla alkoholvanor. Dessutom skulle man motverka olagligheter som langning, svartsprit och trafikonykterhet, och upplysa om alkoholens medicinska och sociala verkningar. Man skulle även påverka mera grundläggande attityder som måttfullhet och främja alkoholfri uppväxt.⁹³

Den nya alkoholpolitiken

Internationella organ, t.ex. ILO, har länge varit viktiga för att sprida reformer på det sociala området, inte minst inom arbetslivet. Det tycks dock som att vissa organisationer fått en ökad betydelse under de senaste decennierna. Detta gäller för FN-organet WHO (Världshälsoorganisationen), som under senare år påverkat alkohol- och folkhälsopolitiken i Sverige och i andra länder. Enligt WHOs hälsopolitiska strategi ska medlemmarna i Europaregionen ”aktivt verka för att skadeverkningarna från beroendeframkallande substanser som tobak, alkohol och andra droger minskar påtagligt till 2015”. Enligt regeringen har Sverige ”ställt sig bakom WHO:s mål och principer och de har varit vägledande för mycket av det nationella arbete som bedrivits i Sverige under 1990-talet”.⁹⁴ Redan 1990 lanserade Socialstyrelsen ett handlingsprogram byggt på WHOs mål att minska alkoholkonsumtionen med 25 % till år 2000.

Den nya svenska alkoholpolitiken i form av den femåriga nationella handlingsplanen av år 2001, bygger på mål och etiska principer som WHO slog fast 1995. De etiska principerna handlar om individens rätt att slippa utsättas för alkoholens risker och att få information om dessa risker. Tio strategier antogs för nationella handlingsplaner, bl.a.: självstyrning via information om konsumtionens risker; kontroll av reklam riktad till unga, särskilt där alkohol och idrott kopplas samman; öka medvetenheten om det etiska och juridiska ansvaret inom alkoholhanteringen; stöd till ideella organisationer och ”hjälp-dig-själv-rörelser” som verkar för en hälsosam livsstil; fastställa klara mål och notera resultaten och uppdatera programmen med hjälp av utvärderingar.⁹⁵

Den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador innebär både kontinuitet och förändring. Redan 1994 bildades en nationell ledningsgrupp, och som utarbetade en handlingsplan som berörde alkoholskadeförebyggande arbete. Många idéer kan dock spåras tillbaka till APU under 1970-talet. Mellanölsproblematiken innebar att ungdomars alkoholvanor och attityder till

⁹² Prop 1998/99:134, s. 38.

⁹³ Prop 1998/99:134, s. 38.

⁹⁴ Prop 2000/01: 20, s. 21.

⁹⁵ Prop 2000/01: 20, s. 21-22.

alkohol kom i fokus. Idag har vi folkölet som ungdomsproblem. En viktig förändring är dock att 1970-talets politik var grundad på statens kontroll av alkoholens ekonomi. Alkoholpolitiken formulerades av riksdag och regering. Riksdagen avskaffade mellanölet. Styrning med information, upplysning och opinionsbildning var fortfarande en påbyggnad på reglering och prispolitik.

För att genomföra 2001 års plan tillsattes en ny kommitté, vid sidan av den 1997 inrättade nationella ledningsgruppen. Samtidigt lades OAS-kommittén ner. Kommitténs uppgift blev att samordna insatserna på nationell nivå avseende information och opinionsbildning. Kommittén skulle samarbeta på bred front med ”ideella föreningar, folkrörelser, branschorganisationer, företag, myndigheter m.fl.”.⁹⁶

Det nya Statens folkhälsoinstituts roll blev utvärderingsmyndighetens. Alla mål och delmål skulle följas upp. För att detta skulle bli möjligt fick institutet i uppgift att utveckla ”indikatorer och statistik”. Särskilt den lokala statistiken bedömdes som bristfällig. Det gällde att ta fram ”för kommunerna gemensamma indikatorer som möjliggör jämförelser kommuner emellan”.⁹⁷

Alkohollagen från 1995 innebar att kommunerna fick ansvaret för serveringstillstånd och tillsynen av dessa. Delvis kan vi därför säga att vi är tillbaka till ordningen från tidigt 1900-tal, innan centralstyrningen av alkoholen tog fart. Argumenten för denna decentralisering byggde på kommunernas lokalkännedom och att den låg i ”linje med de allmänna decentraliseringssträvandena”.⁹⁸

Länsstyrelsernas roll, dvs statens, blev tillsyn och uppföljning av alkoholhanteringen i länen. Staten gick från en aktiv roll i tillståndsgivningen till en mera passiv roll som övervakare.

Med den nationella handlingsplanen skedde ytterligare decentralisering. Socialministern skriver: ”Genom förslagen till insatser i denna proposition sker en tydlig förskjutning av ansvaret från statlig till kommunal nivå.” Anledningen var att staten förlorat kontrollen över alkoholens ekonomi och därför måste ”kommunerna ta ett ökat ansvar när det gäller begränsning av tillgången av alkohol på lokal nivå, men också när det gäller att systematiskt utarbeta förebyggande strategier inom alla relevanta områden”.⁹⁹

När kommunerna fick ökat ansvar för alkoholhanteringen 1995 ”förutsatte” regeringen att kommunerna skulle upprätta alkoholpolitiska program. Vad staten kan göra är att uppmana till ansvar och på andra sätt trycka på. Länsstyrelsernas uppgift blev t.ex. att sätta press på kommunerna genom att varje kommun ”bör få ett besök minst en gång vartannat år, och dessutom vid förekommen anledning”. Vid besöken skulle man kontrollera att det fanns ett alkoholpolitiskt program och kontrollera dess innehåll. Men möjligheterna att påverka kommuner som saknade program var begränsade: "Om kommunerna saknar program, bör länsstyrelsen

⁹⁶ Prop 2000/01: 20, s. 76.

⁹⁷ Prop 2000/01: 20, s. 60 och 77.

⁹⁸ Prop 2000/01: 20, s. 25.

⁹⁹ Prop 2000/01: 20, s. 78.

stimulera utvecklingen av ett program, samt erbjuda handledning.”¹⁰⁰ I propositionen skrev man att regeringen ”förväntar sig att kommunerna tydliggör sitt ansvar, förstärker sin samordning och identifierar sina insatser inom de områden som utpekats i denna handlingsplan, så att ett samlat arbete utvecklas med tydlig politisk ledning”.¹⁰¹

Det var ett stort ansvar som staten lade på kommunerna. Det gällde att ”få samtliga kommuner att i den nya situationen kartlägga och dokumentera utvecklingen av alkoholkonsumtionen och alkoholskadorna i kommunen och att med utgångspunkt i en sådan kartläggning anta kommunala målinriktade och samordnade alkoholpolitiska program för den lokala verksamheten”.¹⁰²

Dessutom ville regeringen att tillsynen av försäljning och servering skärptes. Inte minst gällde detta försäljningen av folköl. Under 1999 utövade mer än 100 kommuner ingen som helst kontroll av folkölsförsäljningen, och flera kommuner visste inte vilka försäljningsställen som fanns.¹⁰³ Regeringen införde därför en bestämmelse om anmälningsskyldighet till kommunen.¹⁰⁴

Staten avsatte 300 miljoner kronor till kommunala insatser. Förutom ekonomiska incitament finns socialtjänstlagens allmänna skrivning om kommunernas ansvar att förebygga alkoholmissbruk. Staten försökte därför styra med etiska argument om kommunens ansvar för kommuninnevånarna, vilket betydde att ett ”alkoholpreventivt synsätt bör även genomsyra andra kommunala verksamheter såsom inom skol-, fritids-, kultur-, miljö- och hälsoskyddssektorerna”.¹⁰⁵

Den nationella handlingsplanens tidstypiska drag

Försöken att förändra svenskarnas alkoholkultur har nu pågått i åtminstone 25 år, men egentligen mycket längre. Trots detta verkar politikerna nu öka informationsinsatserna, vilket tyder på dåliga resultat hittills. Svenskarna dricker visserligen mer vin och öl och mindre sprit än förr, på så vis har en förändring delvis genomdrivits med politik, men måttlighetsrevolutionen har inte inträffat. Tvärtom har alkoholkonsumtionen, samtidigt som den växer, ytterligare koncentrerats till veckosluten.

Hur ska då en förändring komma till? Regeringen talar bland annat om processinriktade program med folkligt deltagande, kallat ”community action”, där tonvikten läggs på ”individuell påverkan och interaktioner i samhällsnätverk”. Vad man kallar ”Community Intervention” sägs vara en ”arbetsmetod som alltmer kommit att användas för att långsiktigt åstadkomma långsiktiga beteendeförändringar”. Denna metod ”innebär att man utnyttjar formella och informella grupperingar inom regionen eller kommunen som redan finns för

¹⁰⁰ Prop 2000/01: 20, s. 55.

¹⁰¹ Prop 2000/01: 20, s. 78.

¹⁰² Prop 2000/01: 20, s. 78.

¹⁰³ Prop 2000/01: 20, s. 37.

¹⁰⁴ Prop 2000/01: 97.

¹⁰⁵ Prop 2000/01: 20, s. 27.

projektets syfte, samtidigt som man söker skapa nya grupperingar som kan bidra till att projektets mål uppnås”.¹⁰⁶

Kunskap om tidigare kampanjer visar att dessa inte är långsiktigt effektiva när det gäller att förändra attityder och beteenden. Regeringen tänker sig därför en kombination av metoder, förordad av kommunikationsforskare, där kampanjer kombineras med ”Community intervention” där ”många stimuleras att diskutera frågan på lokal nivå”.¹⁰⁷

Syftet med de nationella kampanjerna fram till 2005 ”bör vara att öka allmänhetens kunskap om individuella risknivåer vid alkoholkonsumtion, vilka skador hög alkoholkonsumtion kan medföra och att öka allmänhetens förståelse för den politik som förs”.¹⁰⁸

Man anser också att ”opinionsbildningen främst bör bedrivas på lokal nivå av kommuner, landsting, frivilligorganisationer, ungdomsorganisationer och andra organisationer”. Vidare anses de aktörer som ”producerar, säljer eller serverar alkohol har också ett ansvar för att informera med för hög alkoholkonsumtion”. Systembolaget sägs ha ett ”särskilt ansvar för att informera allmänheten om alkoholens verkningar och risker”.¹⁰⁹

Reklamen anses fortfarande utgöra ett problem, trots att den är förbjuden. Nu är det lättölsreklamen som används som förtäckt, eller indirekt, reklam för starköl. 1996 kostade bryggeriernas lättölsreklam 120 milj kr, varav 81 % användes i tevereklam.¹¹⁰ Denna reklam anses rikta sig till ungdomen och innehålla livsstilsannonsering.

Enligt regeringen har på senare tid, branschens egenåtgärdsprogram till trots, reklamen för lättöl i TV alltmer utformats på ett sådant sätt att det varit uppenbart att målgruppen är ungdomar... det har också förekommit olika former av livsstilsannonsering som ger starka associationer till annat än konsumtion av lättöl... regeringens uppfattning är att den sortens livsstilsannonsering där det råder förväxlingsrisk måste bort.¹¹¹

Vidare har den nationella ledningsgruppen ”tagit initiativ till ett antal nationella projekt som utgår ifrån att inställningen till alkohol och andra droger är en fråga om livsvillkor, livsstil och värderingar”. En vad man kallar viktig utgångspunkt är att ”aktivt söka engagera ungdomarna själva och utgå ifrån deras egna erfarenheter och uppfattningar”. Ett annat exempel på hur man tänker sig styrningen är att man talar om att ”påverka ungdomarnas attityder och värderingar genom ökad kunskap samt att stödja dem i valet av en drogfri livsstil”.¹¹² Tydligt är att kunskap och livsstil är nyckelbegrepp.

¹⁰⁶ Prop 2000/01: 20, s. 17.

¹⁰⁷ Prop 2000/01: 20, s. 52.

¹⁰⁸ Prop 2000/01: 20, s. 53.

¹⁰⁹ Prop 2000/01: 20, s. 53.

¹¹⁰ Prop 2000/01: 20, s. 57.

¹¹¹ Prop 2000/01: 20, s. 58.

¹¹² Prop 2000/01: 20, s. 37.

Samtidigt finns en ökad betoning på individens eget ansvar: ”Det kommer att bli nödvändigt att individers ansvar för hur mycket han eller hon dricker ökar.” För att den här politiken ska få effekt krävs kunskap: ”fördjupade kunskaper om vad som kan öka det individuella ansvarstagandet behövs för att det skall gå att bygga upp livskraftiga strategier på lokal nivå”.¹¹³

Från 1970-talet och framåt har den här typen förebyggande politik genom opinionsbildning och lokala aktiviteter förekommit. Vi kan se att man nu lägger en ökad betydelse på kunskapsbildning, individuellt ansvar och hälsosam livsstil.

Styrningens subjekt framstår numera som individer med identiteter som ofta är kopplade till särskilda ”community”-värderingar, föreställningar och åtaganden. Individen uppfattas också ha naturliga bindningar till ett nätverk av andra individer. På en allmän nivå kan hävdas att politiken upp till 1970-talet kännetecknades av kollektiv styrning av befolkningens hälsa och välbefinnande. Nu är styrningen i högre grad än tidigare inriktad på styrning av individer i kontexten av den ökade betydelsen som kultur- och konsumtionsmekanismerna har fått för reglering av livsstilar och identitet. Enligt socialministern handlar alkoholpolitiken ”ytterst om etik”. Dessutom:

Om att upprätthålla gemensamma regler och attityder till stöd för den enskilde. Om att väga individens frihet mot det gemensamma ansvaret.¹¹⁴

Sett i perspektivet av den nationella handlingsplanen handlar det även om att försöka styra genom att få individerna att styra sig själva mot politiskt önskvärda mål. Samtidigt överlämnar staten ett stort ansvar på kommuner, organisationer och företag.

Sett från ett annat och något paradoxalt perspektiv tycks det som att regeringen försöker använda en gammal beprövad metod. ”Community”-värderingar, sociala nätverk, individuellt ansvar och hälsosam livsstil utgjorde grundbultar inom nykterhetsrörelsen och de samhällen som dominerades av denna. Under mellankrigstiden var det många kommuner som styrdes av nykterismens värderingar. Dessa tidigare uttryck för det civila samhället försöker nu staten återskapa via omvägen av en internationell styrningsdiskurs som ska omvandlas till kommunal praktik. Anledningen är enkel. Just nu tycks det inte finnas några andra alternativ till den starka staten, bortsett från laissez-faire. Möjligheten att få EU att gå över till en svensk alkoholpolitik är för närvarande liten.

Vilka resultat kan man då förvänta sig av den nya politiken? En sak torde vara tämligen klar. Decentraliserat ansvar och stora skillnader i ambitionsnivå mellan kommuner kommer att innebära lokala variationer, liksom under mellankrigstidens kommunala alkoholpolitik som föregick den nationella riksliga politiken.

Jag tror man måste göra skillnad på ”hur” och ”varför” när det gäller den nya alkoholpolitikens förebyggande inriktning. ”Varför” kan hänföras till förlorad kontroll genom samhällsutvecklingen. Även om ”hur” kan kopplas till ”allmänna

¹¹³ Prop 2000/01: 20, s. 62.

¹¹⁴ Lars Engqvist, ”Frågan om alkoholpolitik handlar ytterst om etik”, *Dagen*, 2001-03-21.

decentraliseringssträvanden” finns frågan om internationell påverkan från WHO. Styrningsteknikerna finns angivna i WHO:s strategier. På så sätt förs en internationell styrningsdiskurs av absolut senaste snitt rakt in i svenska kommuner. Jag tänker då främst på sådant som individuell självstyrning, community-ansvar och hälsosam livsstil. Vi känner den här typen av styrningstänkande från ett annat av WHO:s områden, hälsopolitiken och dess New Public Health.¹¹⁵

7. Disciplinering och självstyrning

Vi har i tidigare kapitel beskrivit marknadsekonomins utveckling från statlig reglering till statlig konkurrenspolitik. Alkoholekonomin har också beskrivits som en utveckling från ekonomisk reglering till konkurrens. Folkhälsopolitikens förändring från kollektivism, och paternalism, till ökat individuellt ansvar har beskrivits. När vi försöker smälta ner dessa förändringsprocesser till en syntes ökar förhoppningsvis möjligheten att förstå alkoholpolitikens läge idag och inför framtiden. Det antagande som görs i figuren nedan är att den starka staten idag vänder sig mot ekonomin, eller ekonomiskt beteende, snarare än mot folkuppfostrande frågor. Detta påverkar alkoholpolitiken dubbelt upp: det statliga intresset för ekonomisk reglering har avtagit till förmån för konkurrens, och intresset för restriktiv alkoholpolitik har likaså avtagit. Syntesen utmynnar i en disciplineringsrockad, som kanske främst visar på den historiska utvecklingen inom de delar av liberal styrning som omfattar alkoholpolitiken och synen på reglering och konkurrens. När det gäller begreppet disciplinering används det i betydelse: en metod att ensidigt påtvinga regler och förbud för att leda beteendet i önskad riktning. Begreppet styrning relaterar till en relation mellan styrande och styrd: staten uppmanar till självstyrning inom ramen för rationella principer.

Många av de förändringar som staten och politiken genomgått under den undersökta perioden hör samman med en ny syn på marknadsekonomi och dess roll och funktion i samhället. Staten har gått från ekonomisk aktör till att prioritera rollen som övervakare av spelregler, en möjliggörande stat. I konkurrenspolitiken kom idealet självreglering och *laissez faire* gentemot näringslivet att ersättas av disciplinering via regler och förbud. Det innebar en övergång från ett synsätt till ett annat: från fri konkurrens till effektiv konkurrens, eller från automatisk effektivitet till frammanad effektivitet.

Inom livsstilspolitiken, här representerad av folkhälsa och alkohol, finner vi en omvänd utveckling: från disciplinering via regler och förbud, till hjälp till självhjälp, eller självstyrning. Det är inte längre ett omoraliskt folk som behöver styras, utan ett omoraliskt näringsliv som inte missar något tillfälle att lura konsumenten och därmed samhällsintresset. Den starka staten vänder sitt intresse från befolkningen till näringslivet. Staten har blivit möjliggörare.

Hypotesen är alltså att den starka staten har bytt arena från disciplinering av folkets livsstil till disciplinering av företagets marknadsbeteende via

¹¹⁵ Se t.ex. Alan Petersen & Deborah Lupton, *The New Public Health: health and self in the age of risk*, London. Sage, 1996.

konkurrenspolitik och marknadsföringslag. Det tycks som att 1950-talet är en viktig period i utvecklingen. Under ett par år vid mitten av 50-talet avskaffades motboken och konkurrensbegränsningslagen infördes. En motivering till liberaliseringen av alkoholpolitiken var att individerna nu ansågs mogna att ta ett större ansvar i sitt förhållande till alkoholen. Vi finner här liberaldemokratiska föreställningar om rationella individer. Inom konkurrenspolitiken finns ett beslätat rationalitetsantagande. Företag vinstmaximerar och eftersom de leds av rationella individer kommer företagen att försöka begränsa konkurrensen för att höja vinsterna. Det behövdes en övervakning av näringslivets beteende.

Vi får en livsstilspolitik som är mindre moraliserande och mera vädjande till självintresse, en upplysningsbaserad incitamentsstyrning. Rationella företag vinstmaximerar och kommer därför att söka begränsa konkurrensen om detta leder till högre vinster. Detta beteende skulle också påverkas med upplysning, vilket blev SPKs uppgift. Under 1990-talet lämnade man denna linje för disciplinering: klara spelregler och straffsanktionerade förbud.

Figur 1. Disciplineringsrockaden: statlig politik avseende disciplinering och självstyrning inom områdena alkohol och konkurrens.

År	Folket (alkohol)	Näringslivet(konkurrens)
1930	disciplinering	självstyrning
1955	ökad frihet	minskad frihet
2000	självstyrning	disciplinering

Alkohol:

- genom att styra alkoholekonomin styrde man folkets konsumtion av alkohol
- marknaden och marknadstänkandet upplöste denna möjlighet till alkoholpolitik
- därefter ökade betydelsen av upplysning och självstyrning
- EU-anlutningen innebar att EGs konkurrensregler underminerade den traditionella alkoholpolitiken

Konkurrens:

- tidigare gjorde föreställningen om näringslivets automatiska effektivitet konkurrenspolitiken överflödigt
- efter andra världskriget gick utvecklingen mot ökad disciplinering av näringslivet
- konkurrensbegränsningslagen 1953 var samtida med motbokens avskaffande 1954
- anslutningen till EGs konkurrensregler 1993 innebar ökad disciplinering av näringslivet

Rationalitetsantagandet leder så småningom till olika former av politik. På det hela taget kan vi se hur klassamhället ställs på huvudet. Näringslivets ställning att sköta sig självt i konkurrensfrågor vänds i sin motsats. Idag anses näringslivet oförmöget att skapa välstånd utan hård disciplinering. Samtidigt har det blivit hart när otänkbart att staten styr individens konsumtionsbeteende med förbud eller moraliserande i alkoholfrågan.

8. Den starka alkoholstatens uppgång och fall

I någon mån är nationell politik alltid unik och inom nationen visar olika politikområden särdrag som skiljer dem åt. Men samtidigt har alkoholpolitiken, som kan tyckas vara väldigt svensk, under hela 1900-talet fram till idag tidsbundna generella drag som gör området relevant att studera i samband med en hypotes om den ”starka statens fall”.

Genom konstruktionen av en ekonomisk-historisk analysram kan vi peka på alkoholpolitikens generella tidsbundenhet. Här kan vi konstatera att alkoholekonomins reglering och avreglering sammanfaller med ett nationellt och ett internationellt mönster. Marknadsekonomins reglering kopplas här till den starka staten och styrning från en social synvinkel. När avreglering och marknadstänkandet i ökande grad ”genomsyrar” samhället försvagas staten och den sociala styrningen.

Desintresseringen av alkoholmarknaden försvagades markant från 1980-talet och framåt. Särskilt åren 1985-1995 framstår som en period då marknaden fick större inflytande eller att verksamheter kommersialiserades, trots att den restriktiva alkoholpolitiken låg fast. Med EU-inträdet togs ytterligare steg på den inslagna vägen. Endast detaljhandelsmonopolet tycks stå pall in i framtiden. Samtidigt med ökad intressering av alkoholekonomin påverkade marknaden alkoholpolitiken på två andra sätt: laglig införsel från länder inom EU med lägre priser och den ökade betydelsen av en svart marknad (smuggling, hembränning), vilket motiverat skattesänkningar. Ölskatten sänktes 1997 för att minska gränshandeln med Danmark. Vinskatten har därefter justerats ner för att minska avståndet till den lägre ölskatten. Troligt är att marknadsmekanismerna tvingar fram ytterligare skattesänkningar när EUs införselkvoter för privatpersoner även gäller för Sverige från 2004: 10 liter sprit, 20 liter starkvin, 90 liter vin och 110 liter öl per person och inresa till Sverige från annat EU-land¹¹⁶.

Denna utveckling av alkoholens ekonomi går hand i hand med en normalisering av synen på alkohol i samhället. Alkoholen sägs numera utgöra en del av det ”svenska kulturmönstret och att en stor majoritet av svenska folket betraktar alkoholdrycker som ett inslag i livet som de inte vill avvara”.¹¹⁷

Om vi betraktade alkoholens ekonomi och dess styrning som ett område för sig vore det enkelt att betrakta den nationella handlingsplanen som enbart ett resultat av anpassningen till EU inom alkoholpolitiken. Vad jag har försökt att

¹¹⁶ Att förebygga alkoholskador. En samlad politik för folkhälsa, Socialdepartementet 2001, s. 23-24.

¹¹⁷ Prop 2000/01: 20, s. 39.

visa är att styrningen av alkoholens ekonomi och alkoholpolitiken i allmänhet kan studeras som en del i en större samhällsförändring

Staten har gått från att reglera alkoholekonomin och kontrollera individer och aktörer till att i ökad grad informera om risker med alkoholkonsumtion. Detta ger avtryck i statens organisation genom Folkhälsoinstitutet och den nationella handlingsplanens kommittéer. Tidigare sågs konsumtionen som sådan som en risk, nu pekar man ut riskgrupper som behöver informeras eller skyddas.

Alkoholekonomins reglering innebar statligt ägande och styrning. Under mellankrigstiden var dock den nationella styrningen relativt svag. Kommunerna hade stort självbestämmande, liksom de kommunala systembolagen. Det var först med 1954 års reform med rikslikning och försvagat kommunalt självbestämmande som en stark stat växte fram på alkoholens område. Detta gick hand i hand med en liberalisering i synen på alkohol och försök att styra konsumtionen på marknadens villkor via reklamen. Alkoholstaten hade blivit ”socialliberal” till sin karaktär.

Trenden från 1950-talet till idag är successivt ökat liberalisering, men med 1970-talet som avvikelse.¹¹⁸ Behöver 1970-talet förklaras? De ”sociala” frågorna blev viktiga under dessa år, vilket fick sitt avtryck i alkoholpolitiken. Ansvaret för alkoholpolitiken flyttades från finansdepartementet och RSV till socialdepartementet och Socialstyrelsen. Alkoholen blev en del av socialpolitiken. Men de borgerliga regeringarna Fälldin och Ullsten hade också betydelse. Centern och folkpartiet hade en mindre liberal inställning i alkoholfrågor än socialdemokraterna.

Vi måste konstatera att regleringen av alkoholekonomin knappast skedde efter en uppifrån utfärdad plan, tvärtom verkar de planer som fanns ha varit tämligen betydelselösa. Regleringen följde ofta sin egen logik på ett många gånger godtyckligt sätt. Ivan Bratts möjlighet att agera på egen hand vid sidan om myndigheterna exemplifierar detta. De kommunala särdragen och systembolagens många gånger egenmäktiga politik, vilket drabbade enskilda individer, utgör andra exempel.¹¹⁹ Den starka alkoholstaten kan dateras 1955-1985: centraliserad styrning via skatter, reglering, ägande och information. En rikslikning av alkoholpolitiken inträffade 1955. Centraliseringen och rikslikningen spelade därför en inte oväsentlig roll för att höja politikens rationalitet och säkra individernas rättigheter. Dessförinnan dominerade kommunerna via systembolagen och kommunalt veto m.m. De kommunala systembolagen hade relativt stor frihet i frågor kring ransoner, personkontroll och avstängning. Med den nya alkoholpolitiken 1955 centraliserades styrningen till staten genom att de kommunala systembolagen förstatligades och fusionerades. Samtidigt blev informationsstyrningen en statlig angelägenhet snarare än en uppgift för nykterhetsrörelsen, vilken successivt förlorat stöd och inflytande. Några år senare infördes styrning av konsumtionen via skatter. Den starka alkoholstat som växte

¹¹⁸ Pekka Sulkunen (”The liberal argument”, i *Brokens Spirits*) för en intressant diskussion om olika typer av liberalism i alkoholpolitiken. Han identifierar tre liberala vågor i efterkrigstidens alkoholpolitik i Norden: under 1950-talet en civiliserande liberalism, ”1968”-generationens krav på frihet från moraliserande kontroll, 1980-talets ”konsumtionsliberalism”.

¹¹⁹ Se t.ex. Inger Knoblock, *Systemets långa arm. En studie av kvinnor, alkohol och kontroll i Sverige 1919-55*, Stockholm 1995.

fram under 1950-talet kom därför inte att hota individens frihet och rättigheter utan snarare stå som garant för frihet och rättvisa i jämförelse med mellankrigstidens decentraliserade styrning.¹²⁰ Kanske finns det anledning att fråga sig om inte 1954 års reform representerar något mer än bara alkoholpolitik. Denna reform utgjorde en del i välfärdsstatens framväxt genom att sträva mot lika och rättvisa villkor för alla medborgare med en centraliserad statlig styrning som garant.

Efter 1985 kom alkoholsektern att kommersialiseras genom kraftig ökning av antalet restauranger med alkoholtillstånd, Vin & Sprit blev ett internationellt bolag genom Absolut vodka, Systemet kundanpassades, bryggeriindustrin växte och blev internationell. Statens möjlighet till styrning försvagades ytterligare av EU-anpassningen, vilken i själva verket utgjorde ett ytterligare steg på väg mot alkoholsekterns marknadsgörande. Marknadstänkandet kom att underminera statens auktoritet och möjligheter som reglerare, varav alkoholsektern utgjorde en del i en större samhällsomvandling. Marknadsekonomin och konsumtionssamhället eroderade den starka alkoholstaten redan innan EU-inträdet 1995. Detta har ytterligare försvagat nationalstatens inflytande. Ställd inför faktum av minskad statlig kontroll formuleras en alkoholpolitik för framtiden som innebär decentraliserat ansvar i högre utsträckning än tidigare. Det handlar om kommunerna, civilsamhällets nätverk, grannskapet och ökad individuell självstyrning. Metoderna finner man i WHO:s strategier, vilka ingår i en internationell styrningsdiskurs. Återigen, liksom före 1955, har ansvaret hamnat på kommunal nivå, men staten utgör nu en länk mellan det internationella och det lokala – staten som möjliggörare. Det sker inte genom lagar utan som en etisk uppmaning till kommunalt ansvar, där staten tillhandahåller WHO:s strategier. De nya styrningsteknikerna utgör ett försök till lösning på befarade ungdomsproblem.

9. Avslutning

Denna undersökning ingår i projektet "Den starka statens fall". En grundläggande hypotes i projektet har varit att välfärdsstaten enligt den svenska modellen försvagats. Den starka alkoholstaten hade sin period ca 1955-1985, för att därefter successivt urholkas. Den kännetecknades av centraliserad styrning och relativt god kontroll på utvecklingen. Med ägande, försäljningsrestriktioner och prisinstrumentet reglerades konsumtionen. Därefter ökar marknadens betydelse genom fler aktörer, kommersialisering, olaglig införsel och EUs krav på fri konkurrens. Statens möjligheter och vilja att styra alkoholens ekonomi har försvagats. Kommunerna har definitivt fått ökat inflytande på statens bekostnad. Medborgarna kanske heller inte låter sig styras på samma sätt längre. Självstyrning har blivit viktigare än disciplinering i alkoholpolitiken.

Decentraliserat beslutsfattande tycks vara en minsta gemensamma nämnare som här ihop med den starka alkoholstatens fall: från stat till kommun, från monopol till marknad, från samhälle till individ. Samtidigt styrs politiken i ökad

¹²⁰ Långt fram i tiden kom dock svartlistning och uppmärksammade fall av diskriminering i samband med inköp på Systembolaget att väcka debatt, Pekka Sulkunen, "The liberal argument", s. 74-75.

grad från en övernationell nivå: EU, WHO och internationella företag har fått ökad betydelse. En tidigare studie hävdar även att New Public Management fick inflytande på alkoholstaten via OECD.



Tidigare arbetsrapporter:

- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:1**
Malmberg, Bo & Lena Sommestad. *Heavy trends in global developments. Idea platform for MISTRA's future strategy.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:2**
Malmberg, Bo & Lena Sommestad. *Tunga trender i den globala utvecklingen.* Uppdrag för Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning (MISTRA).
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:3**
Lee, Ronald, Mason, Andrew & Timothy Miller. *From Transfers to Individual Responsibility: Implications for Savings and Capital Accumulation in Taiwan and the United States.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:4**
Mayer, David. *On the Role of Health in the Economic and Demographic Dynamics of Brazil, 1980-1995.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:5**
Galor, Oded & Omer Moav. *Natural Selection and the Origin of Economic Growth.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:6**
Malmberg, Bo & Lena Sommestad. *Four Phases in the Demographic Transition, Implications for Economic and Social Development in Sweden, 1820-2000.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2001:1**
Lagerlöf, Nils-Petter. *From Malthus to Modern Growth: Can Epidemics Explain the Three Regimes?*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2001:2**
Sommestad, Lena. *Education and Research in Times of Population Ageing.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2001:3**
Sommestad, Lena. *Health and Wealth: The Contribution of Welfare State Policies to Economic Growth.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2001:4**
Westholm, Erik. *Det utmanade lokalsamhället.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2001:5**
Westholm, Erik. *Challenges for the Local Communities.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2001:6**
Sommestad, Lena i samarbete med Bo Malmberg. *Demografi och politisk kultur. Ett ekonomiskt-historiskt perspektiv på "den starka statens fall".*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2002:1**
Lundqvist, Torbjörn. *Arbetskraft och konkurrensbegränsning: aktörsperspektiv på den svenska modellen och framtiden.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2002:2**
Simon, Paul. *Demography and Finance – Finance and Growth.*