

Att lappa ihop en politikstudie

Som vi konstaterade när vi gjorde vår översikt, finns det en inbyggd ironi i den digra traditionen av undersökningar av den nordiska alkoholpolitikens verkningar: ”i de flesta studier har det blivit möjligt att testa och påvisa effektiviteten av kontrollåtgärderna därför att de specifika kontrollåtgärderna har övergivits” (Olsson & Ólafsdóttir & Room 2002, 7).

Det som ur alkoholpolitisk synvinkel kan vara extremt problematiskt utgör således ur forskningens synpunkt en stor möjlighet. För det första finns det inget mera direkt sätt att studera effekterna av olika politiska åtgärder än att studera vad som händer när politiken förändras. Det är fallet speciellt när inte alla jämförbara orter påverkas på samma gång och man har möjlighet att använda de opåverkade orterna som kontrollorter. För det andra erbjuder sådana förändringar i politiken också en sällsynt möjlighet att i ett realistiskt sammanhang studera olika förändringar och kausala kopplingar på individuell nivå. Om förändringar i politiken har en mätbar effekt, vems beteende ändras då mest – de ungas eller de äldres, beteendet hos dem som dricker mest eller dem som dricker minst, hos dem som dricker på offentliga platser eller dem som dricker hemma? Vad följer på förändringarna i drickandets omfattning eller i dryckesmönstret på individuell nivå? Finns det t.ex. kopplingar till förändringar i förekomsten av alkoholrelaterade problem i familjen? Syns det ett mätbart inflytande på potentiellt sammankopplade beteenden, såsom rökning och spelande?

This text is available in English on
www.stakes.fi/nat/english/articles.htm

Tyngdpunkten i den nordiska forskningen har primärt legat på den första av dessa aspekter, effekterna av politikens förändringar på befolkningsnivå. Det var delvis med syfte att återställa balansen genom att betona den andra aspekten – att granska de olika effekterna inom undergrupper av befolkningen – som ett samarbetsprojekt med nordiska forskare gjorde en översikt av och i vissa fall nya analyser av gamla data inom den nordiska forskningstradition som studerat alkoholpolitiken (Room 2002). Denna studie finansierades av Svenska Forskningsrådet (SFR, numera Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap, FAS) åren 2000–2002.

När den danska regeringen meddelade att den skulle sänka skatten på spritdrycker med 45 % i oktober 2003 fanns det således en grupp forskare som var förberedda på att betrakta detta som en möjlighet att studera effekterna inte bara på befolkningsnivå, med aggregerade data såsom försäljning i monopolbutiker och mortalitet, men också på individuell nivå med hjälp av befolkningssurveys. Vi visste också att det skulle inträffa andra förändringar – den slutliga höjningen av resenärens införselkvoter för alkohol, som EU krävde av Sverige, Danmark och Finland och som trädde i kraft i januari 2004. Vi visste från analyser av tidigare förändringar i införselkvoter att höjningen skulle ha speciellt stor verkan i Skåne och andra delar av södra Sverige (se artikel av Norström och Trolldal i Holder 2000), och att effekten skulle avta i områden längre bort från Danmark.

Danmark och Sverige involverades från början i planeringen av studien. Vi hade redan några databaser som vi kunde bygga på. Håkan Leifman på Centrum för social-

vetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD) ledde den monitoreringsurvey som följer med de oregistrerade alkoholinköpen och konsumtionen genom månatliga intervjuer med 1 500 vuxna svenskar. Här samlas också vissa uppgifter om dryckesmönster och problem (Leifman & Gustafsson 2003). Denna survey har finansierats av det svenska Social- och hälsovårdsministeriet för att få fram mera tillförlitliga data över den oregistrerade konsumtionen i Sverige än bryggarnas uppskattningar. I Danmark hade Kim Bloomfield vid Syddansk Universitet redan ansökt om danska forskningsmedel för en nationell survey över dryckesvanor, och hon var villig att lägga till några frågor som var relevanta med tanke på förändringarna i politiken till sitt redan omfattande frågeformulär.

För att studera förändringar på en individuell nivå behövde vi samla in longitudinella data där samma respondenter följs över tid. Sådana uppföljningsdata låg utanför monitoreringsurveyens räckvidd och de dåtida planerna för Bloomfields undersökning och det behövdes också resurser för att komplettera den svenska monitoreringsenkäten och för att analysera data. En ansökan sändes därför i januari 2003 till den Nordiska samarbetsnämnden för samhällsforskning (NOS-S) för finansiering av dessa delar under tre år (omfattande två årliga "efter"-datainsamlingar). De medel som vi ansökte om översteg nämndens normala tak, även om de fortfarande var magra med tanke på undersökningens behov. Senare under år 2003 fick vi meddelande om att vi finansierats av NOS-S i enlighet med deras normala högsta tak.

Det första pockande problemet för den begynnande studien var att finansiera in-

samlingen av "före"-data i Sverige, innan den första och sedan den andra förändringen i politiken trädde i kraft (två sådana "före"-vågor behövdes för att urskilja de separata effekterna av de två politiska förändringarna). I forskningsdesignen används norra Sverige som kontrollområde och jämförs med södra Sverige och med Danmark. Detta innebär att det behövs ett dubbelt så stort urval i Sverige som i Danmark. Det gick inte att få ytterligare finansiering från offentliga medel, men Leifman lyckades få ett litet anslag från Systembolaget för datainsamlingen. En ansevärd del av finansieringen av "före"-data kom dock från SoRADs egna reserver.

Det beslöts då att en ansökan skulle skickas i maj till US National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism (NIAAA) för ytterligare anslag till undersökningen. Vid det här laget framstod det som sannolikt att också Finland skulle sänka sina skatter för att avvärja den gränshandel som skulle bli följden av Estlands inträde i EU, och kollegor från Stakes (Pia Mäkelä och Esa Österberg) anslöt sig till forskningsgruppen. Finländarna kunde finansiera sin egen "före"-studie med egna resurser, men var intresserade av att ha norra Sverige som kontrollområde och att få vissa anslag från NIAAA för uppföljningsenkäter. Ansökan till NIAAA lade till ett tredje uppföljningsår till datainsamlingen och medel för dataanalys. Forskningsgruppen utökades med två kollegor, som tidigare lyckats få finansiering från NIAAA för ett projekt för att studera en skattesänkning i Schweiz (Heeb et al. 2003; Kuo et al. 2003; Mohler-Kuo et al. 2004), Jürgen Rehm från Kanada och Gerhard Gmel från Schweiz, och de bidrog på ett substantiellt sätt till att utarbeta forskningsplanen. Med tanke på ambi-

tionen att utnyttja studien för att empiriskt testa teoretiska påståenden om alkoholkonsumtionen (dryckeskulturens kollektiva karaktär och teorin om rationellt beroende) involverades också Ole-Jørgen Skog från Norge, skaparen av kollektivitetsteorin, och Philip Cook, en amerikansk ekonom. Som vanligt är med amerikanska projektansökningar idag, fick ansökan inget anslag vid första försöket, men en förnyad ansökan har fått mycket goda prioriteringspoäng och förväntas bli finansierad under de kommande veckorna – för sent, dock, för insamlingen av de flesta av de första uppföljningsdata. Pengar från Danmarks forskningsråd och Stakes resurser har understött fältarbetet under år 2004 i de här länderna, medan det svenska fältarbetet understöds av NOS-S medel och ytterligare reserver i SoRAD.

Förutsatt att pengarna från NIAAA verkligen kommer har vi därmed sjösat ett fullt livsdugligt projekt. Det är de facto det första samarbetsprojektet för jämförelser mellan länder av alkoholpolitikens effekter, där datainsamlingen i mera än ett land koordineras – alla tidigare studier har gjorts på ett enda land. Uppstartandet av projektet avslöjade dock ett antal svagheter i nordisk forskningsfinansiering när det gäller att studera effekter av förändringar i politiken. Forskningsråden arbetar med en alltför utdragen tidtabell för att kunna ge resurser för insamling av "före"-data, om inte förändringarna annonserats lång tid i förväg. De penningssummor som finns i de nationella eller nordiska forskningsråden är otillräckliga för fältarbete i en omfattande studie där man samlar in primärdata. Det fanns vid tidpunkten för de två första datainsamlingarna inga anslag att få direkt från ministerierna. Den Europeiska Unio-

nen är för närvarande till ingen nytta alls vad gäller finansiering av sådan här forskning om politik eller sociala frågor. De utomstående medel som kunde göra undersökningen till en fullständig studie måste därför sökas i USA, där man var villiga att finansiera undersökningen såsom ett vetenskapligt projekt vars resultat potentiellt kan tillämpas i USA. Det är också uppenbart att studien inte skulle ha varit möjlig utan Stakes och SoRAD, som i sin egenskap av nationella forskningscenter med intellektuella och materiella resurser kunde utnyttjas för en viktig möjlighet.

Om de nordiska alkohol- och narkotikapolitikerna menar allvar med att bygga sin politik på evidens behövs det mera resurser för forskning som är av relevans för politiken. Finansiering av en fullständig evaluering borde rutinmässigt ingå i beslut om att ändra socialpolitiken.

Det kommer flera möjligheter som borde utnyttjas. Den första juli 2005, för att ta ett exempel, förbjuds rökning på svenska

restauranger och barer. Förutom att studera effekterna av detta på rökningen och nikotinbruket, kan en undersökning av denna förändring ge möjligheter att undersöka kopplingarna mellan rökning med såväl drickande som spelande (spelmaskiner – ”Jack Vegas”-maskiner – finns framför allt på barer i Sverige). Sambanden kan vara förvånansvärt starka: ett förbud mot rökning vid spelmaskinerna i staten Victoria i Australien ledde till 11,5 % minskning av skatteintäkterna från maskinerna under det första året (Harper 2003). Ett förbud mot rökning i restauranger och barer trädde i kraft i Norge år 2004 vilket innebär möjligheter för ytterligare en studie med jämförelser över landsgränserna.

Översättning: Kerstin Stenius

Robin Room, professor,
SoRAD, Sveaplan,
SE-10691 Stockholms universitet
E-post: robin.room@sorad.se

REFERENSER

- Harper, T. (2003): Smoking and gambling: A trance inducing ritual. *Tobacco Control* 12: 231–233
- Heeb, J.-L. & Gmel, G. & Zurbrügg, C. & Kuo, M. & Rehm, J. (2003): Changes in alcohol consumption following a reduction in the price of spirits: a natural experiment in Switzerland. *Addiction* 98: 1433–1446
- Holder, H.D. (red.) (2000): Sweden and the European Union: Changes in national alcohol policy and their consequences. Stockholm: Almqvist & Wiksell International
- Kuo, M. & Heeb, J.-L. & Gmel, G. & Rehm, J.

- (2003): Does price matter? The effect of decreased price on spirits consumption in Switzerland. *Alcoholism: Clinical and Experimental Research* 27: 720–725
- Leifman, H. & Gustafsson, N.-K. (2003): En skäl för det nya millenniet: en studie av svenska folkets alkoholkonsumtionen i början av 2000-talet. Stockholm: SoRAD, Forskningsrapport nr. 11. [Ref. 25.10.2004. Online: <http://www.sorad.su.se/alkrapp.pdf>]
- Mohler-Kuo, M. & Rehm, J. & Heeb, J.-L. & Gmel, G. (2004): Decreased taxation, spirits consumption and alcohol-related

problems in Switzerland. *Journal of Studies on Alcohol* 65:266-273

Olsson, B. & Ólafsdóttir, H. & Room, R. (2002): Introduction: Nordic traditions of studying the impact of alcohol policies. I: Room, R. (red.): *The Effects of Nordic Alcohol Policies: What Happens to Drinking and Harm When Alcohol Policies Change?* pp. 5-16. Helsinki:

Nordic Council for Alcohol and Drug Research, NAD Publication 42

Room, R. (red.) (2002): *The Effects of Nordic Alcohol Policies: What Happens to Drinking and Harm When Alcohol Policies Change?* Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research, NAD Publication 42.