

Beskatta, reglera eller informera?

Om effekterna av tobakspolitiska åtgärder

KATARINA MAGNUSSON & CARL HAMPUS LYTTKENS

I många länder har man vidtagit åtgärder för att minska tobakskonsumtionen. Vilken utsikt har man till framgång? Effekterna av tobakspolitiska åtgärder kan analyseras ur många olika perspektiv. I denna artikel presenterar vi den nationalekonomiska forskningens resultat på området. Den svenska tobakspolitiken diskuteras sedan med utgångspunkt från detta.

Effekterna av tobakspolitiska åtgärder¹

Kunskapen om tobaksbrukets faror har ökat drastiskt sedan 1950-talet, då det på allvar kom till politikernas och allmänhetens kännedom att rökning är farligt för hälsan. Den

Katarina Magnusson är utexaminerad från ekonomlinjen och arbetar nu som forskningsassistent med hälsoekonomisk inriktning vid Institutet för Ekonomisk Forskning, (Lunds Universitet).

Carl Hampus Lyttkens är verksam vid Nationalekonomiska Institutionen vid Lunds Universitet och Institutionen för klinisk samhällsmedicin (Malmö). Han är t.f. professor i nationalekonomi och innehar en forskartjänst i hälsoekonomi vid Medicinska Forskningsrådet. Hans forskning är inriktad mot hälsoekonomi och antikens ekonomi.

första hälsoriskan med rökning som belades vetenskapligt var den ökade sannolikheten att få lungcancer. Därefter har allt fler risker upptäckts. Den senare forskningen har bl.a. visat på ett samband mellan rökning och hjärt- kärlsjukdomar, andra cancerformer än lungcancer och högre risk för fosterskador om mamman röker. De flesta oberoende forskare anser det nu även bevisat att passiv rökning är farligt.

Till följd av kunskapen om rökningens faror har de flesta industrialiserade länder vidtagit åtgärder genom att exempelvis informera om tobak, höja tobaksskatten, in-

1 Detta arbete har utförts med finansiellt stöd från Socialvetenskapliga Forskningsrådet.

föra restriktioner mot tobaksreklam samt förbjuda rökning i vissa lokaler. Även i Sverige har successivt allt fler åtgärder vidtagits för att minska tobaksbruket. Den senaste åtgärden är den nya tobakslag som trädde i kraft 1/7 1994.

Syftet med denna artikel är att beskriva nationalekonomernas bidrag till kunskapen om effekterna av olika tobakspolitiska åtgärder.² Tyngdpunkten ligger på undersökningar publicerade sedan 1985. Det hade varit intressant att även undersöka andra sorters tobaksbruk än cigarettökning, men vi har fått avstå till följd av brist på material. Avslutningsvis diskuterar vi den svenska tobakspolitiken i ljuset av nationalekonomernas forskningsrön.³

De tobakspolitiska åtgärder vi diskuterar är: 1) beskattning, 2) hälsoinformation, 3) lagar om förbud mot rökning på vissa platser och 4) restriktioner för cigarettreklam. Vi har valt att inrikta oss på dessa åtgärder eftersom de är vanliga och har genomförts i många länder. Möjliga åtgärder för att minska på rökningen som vi inte kommer att

behandla är bl.a. olika säljrestriktioner (begränsning av säljställen, begränsning av öppettider, åldersgräns för inköp och ingen tullfri införsel), högsta tillåtna halter av vissa skadliga ämnen i tobaken samt främjande av tjär- och nikotinsvaga cigaretter. Utrymmet medger inte heller att vi går in på skillnader i statistisk metodik mellan de undersökningar som vi utgår från, som t.ex. att man har använt sig av data på olika aggregeringsnivå, har använt sig av olika förklarande variabler och har kvantifierat vissa variabler olika (t.ex. variablerna »hälsoinformation«, »reklam« och »lagstiftning«). Dessa skillnader i undersökningsmetodik kan förklara en del av skillnaderna i resultaten.

Beskattning

Effekterna av beskattning på konsumtion mäts bäst genom priselasticiteten för den aktuella varan. De flesta undersökningarna, oavsett modell och hur de genomförts, uppskattar den totala befolkningens priselasticitet för cigaretter som något mellan -0,25 och -0,6, vilket innebär att konsumtionen minskar med 2,5–6 procent då priset ökar med 10 procent. Exempelvis fann Hamilton (1972) en priselasticitet på -0,511, Warner (1981) en priselasticitet på -0,37, och Keeler et al. (1993) en priselasticitet på mellan -0,3 och -0,6. Tobaksutredningen uppskattade i sitt betänkande SOU 1990:29 priselasticiteten i Sverige 1989 till -0,4. Sammantaget finns det en viss tendens till att undersökningarna finner en allt mindre priskänslighet ju senare de gjorts. De studier som publicerats på 1990-talet har övervägande funnit värden på den totala befolk-

2 För att göra undersökningen mer komplett har vi även tagit med enstaka undersökningar av annat vetenskapligt ursprung.

3 Vi utgår i denna artikel från att det är önskvärt att minska rökningen. Ur nationalekonomisk synvinkel är det dock inte helt självklart att så är fallet, eftersom man anser att det i princip bör stå varje människa fritt att ägna sig åt hälsofarliga aktiviteter om han gör den bedömningen att nöjet uppväger riskerna. Eftersom det finns vissa problem förknippade med cigaretter, som t.ex. att de är hälsofarliga för rökarens omgivning (till följd av passiv rökning) och att de är beroendeframkallande, finns det ändå ett brett konsensus om att staten bör ingripa på tobaksmarknaden.

ningens priselasticitet som ligger mellan 0 och -0,5, och ofta närmare 0.⁴

Ett antal författare har på senare år försökt testa modeller för s.k. »rationellt beroende« (se t.ex. Chaloupka 1991 och 1992, Labeaga 1993 och Becker, Grossman & Murphy 1994). Denna modell har som en av sina utgångspunkter tobakens beroendeframkallande egenskap, vilket innebär att tidigare konsumtion påverkar nyttan av att konsumera idag. Tanken med modellerna för »rationellt beroende« är i korthet att en individ i sina aktuella konsumtionsbeslut kan tänkas ta hänsyn till att han därmed påverkar sitt framtida beroende av t.ex. cigaretter. Därmed blir bl.a. dagens konsumtion beroende av vilka förutsättningar som konsumenterna tror kommer att gälla för framtidens konsumtion. Exempelvis blir dagens cigarettinköp beroende av framtidens (förväntade) cigarettpriser. Det finns vissa belegg för att antagandet om rationellt beroende ger en bättre beskrivning av individers beteende vad gäller cigarettkonsumtion än modeller som antar ett mer kortsiktigt beteende. Ett av resultaten av undersökningar som arbetat enligt modeller med rationellt beroende är att den beräknade effekten på tobakskonsumtionen vid en viss tidpunkt av en oväntad men permanent prishöjning (vid samma tidpunkt) bara blir hälften så stor som om samma permanenta prishöjning hade inträffat tidigare (priselasticitet -0,4 respektive -0,7; Becker, Grossman & Murphy, 1994). Den långsiktiga effekten av

en prishöjning kan på så sätt betydligt överstiga den kortsiktiga.

Vissa undergrupper inom befolkningen brukar studeras separat och jämföras med varandra. Till dessa hör bl.a. olika socialklasser och åldersgrupper.

Atkinson & Skegg (1973), Townsend (1987), Chaloupka (1991) Wasserman et al. (1991) och Borren & Sutton (1992) har undersökt olika socialklassers priselasticitet. Definitionen på olika socialklasser skiftar mellan författarna, men vi kommer för enkelhetens skull att anta att de är jämförbara och synonyma med olika inkomstgrupper. Vad som främst intresserat dessa undersökare är huruvida en höjning av cigarettskatten är regressiv eller inte. Definitionen på en regressiv skatt är att man får betala en större andel av sin inkomst i denna skatt ju mindre man tjänar. Om en skattehöjning på cigaretter är regressiv eller inte beror på hur mycket de olika inkomstgrupperna röker, hur stora inkomstskillnaderna är och hur hög priselasticitet de olika inkomstgrupperna har. Ju fler i en viss inkomstgrupp som röker, desto mer får denna inkomstgrupp betala vid en höjning av cigarettskatten. Detta talar för att en höjning av tobaksskatten är regressiv, eftersom rökning är vanligast bland låginkomsttagare. Ju högre priselasticitet man har, desto mindre behöver man, allt annat lika, betala av en skattehöjning, eftersom man då minskar sin konsumtion mer. Skulle det visa sig att lägre inkomstgrupper är betydligt mer priskänsliga än högre inkomstgrupper, är det därför möjligt att en höjning av cigarettskatten inte är regressiv.

Atkinson et al. (1984), Townsend (1987) och Chaloupka (1991) fann att personer

4 Se Magnusson (1994) för utförligare genomgång av dessa undersökningar, samt för mer detaljerade upplysningar om övriga i artikeln refererade studier.

med hög inkomst var betydligt mindre priskänsliga än de med låg inkomst. Som exempel kan nämnas att Chaloupka i sin undersökning drog slutsatsen att höginkomsttagare var helt okänsliga för cigarrettpiserna, medan låginkomsttagare hade en priselasticitet på -0,6. Wasserman et al. (1991) hittade däremot ingenting alls som tydde på att priselasticiteterna skulle skilja sig åt mellan inkomstgrupperna, medan Borren & Sutton (1992) fick fram ett icke statistiskt säkerställt mönster som i genomsnitt tydde på att personer med hög inkomst reagerade mer på förändringar i cigarrettpiset än de med låg inkomst. Sammanfattningsvis verkar det finnas ett visst stöd för uppfattningen att låginkomsttagare är mer priskänsliga än höginkomsttagare.

Lewit et al. (1981) och Lewit & Coate (1982) har bl.a. undersökt ungdomars priselasticitet för cigaretter. Deras resultat är att ungdomar är betydligt mer priskänsliga än äldre. Både Wasserman et al. (1991) och Chaloupka (1991) har dock i sina undersökningar funnit resultat som pekar på motsatsen, nämligen att ungdomars priselasticitet är ungefär 0, medan vuxnas är -0,23 resp. -0,4. Dessa resultat kan förefalla intuitivt märkliga, eftersom ungdomar ju har haft mindre tid på sig att bli beroende. Chaloupka förklarar det hela genom att hänvisa till Becker & Murphys (1988) teori om rationellt beroende som förutspår att personer som är mer beroende borde reagera mer på prishöjningar, eftersom det diskonterade värdet av prishöjningen är högre för personer som är starkt beroende.

Hälsoinformation

Hälsoinformation om rökning syftar till att ge en korrekt bild av rökningens konsekvenser så att fler väljer att inte bli rökare och de som redan är rökare får en motivation att sluta. Exempel på hälsoinformation är publicitet om rökningens skadlighet, affiskampanjer och budskap i massmedia, läkarråd att sluta röka och tobaksundervisning i skolorna.

Den sortens information, vars effekter främst har undersökts, är olika uppmärksammade rapporter om rökningens skadlighet, speciellt sådana som publicerats mellan 1950 och 1970. Även verkningarna av en stor massmediekampanj mot rökning som genomfördes i USA 1968–1970 har varit föremål för flera studier.

Ett antal undersökningar har funnit att olika rapporter från 1950- och 60-talen om rökningens skadlighet har haft en signifikant påverkan på cigarettkonsumtionen (Hamilton 1972, Atkinson & Skegg 1973, Schneider 1981, Warner 1981, Leu 1984 och Pekurinen 1991). Speciellt en rapport som den amerikanska hälsovårdsmyndigheten gav ut 1964 kan ha haft stor effekt; exempelvis fann Pekurinen att den minskade den finska konsumtionen temporärt med 5,7 procent, medan Leu, som erhöll den högsta siffran, ansåg att den hade minskat rökningen i Schweiz med 15 procent. Borren & Sutton, som har undersökt hela perioden mellan 1961 och 1987, har däremot inte funnit tecken på att någon publicitetskampanj mot rökning har haft en direkt effekt på cigarettkonsumtionen. Däremot har de funnit en starkt negativ tids-trend för rökning, som de till stor del tolkar

som en effekt av all den information om rökning som funnits sedan 1960-talet. På grundval av hur tidstrenden ser ut för olika inkomstklasser drar de slutsatsen att lägre inkomstklasser påverkas mindre av information än högre inkomstklasser.

Massmediekampanjen i USA mellan 1968 och 1970 verkar även den ha haft effekter på rökningen. Siffrorna varierar mycket; några undersökningar har funnit en total effekt på den amerikanska konsumtionen på mellan 2 och 5 procent (Fujii 1980, Lewit et al. 1981, och Schneider 1981), medan Hamilton (1972) erhöll en minskning som var så hög som 14 procent per år mellan 1968 och 1970.

Det har även på senare tid gjorts studier som behandlat effekten av hälsoinformation av annan karaktär. I en av dem, gjord av Cummings et al. (publicerad 1989, refererad i Lindholm, 1991) tog man genom randomiserade försök reda på effekten av om en läkare rådde alla sina rökande patienter att sluta röka. 2,7 procent av rökarna slutade. Till följd av en informationskampanj, utförd av Folkhälsoinstitutet 1993, antog de ansvariga för kampanjen att ungefär 0,1–1 procent av rökarna skulle sluta röka (Sjöberg & Ogander, s. 90).

Det finns undersökningsresultat som kan tolkas som att effekterna av hälsoinformation har minskat sedan 1960-talet. Lewit et al. (1981), Schneider (1981) och Leu (1984) har i sina undersökningar funnit att hälsoinformation fått allt svagare effekt ju senare den givits ut. Warner (1981) och Seldon & Boyd (1991) har funnit att den hälsoinformation de undersökt från 1970-talet inte påverkat cigarettkonsumtionen alls, till skillnad från hälsoinformationen på

1950-och 1960-talen. Om hälsoinformationens effekt verkligen har minskat, beror det sannolikt på att det nu redan finns en utbredd kunskap bland allmänheten att rökning är farligt. Ett stort antal undersökningar genomförda på senare tid (se t.ex. Viscusi 1992, Lalander 1993, s 62 och Cohen & Henderson 1988, s 29f) har erhållit resultat som tyder på att riskerna med rökning idag inte är speciellt underskattade. Viscusi refererar t.o.m. till några undersökningar som funnit att riskerna med rökning är överskattade.

Enligt Viscusi (1992) värderar rökare risker lägre än icke-rökare. De diskonterar också, enligt Hornik (1990), framtiden kraftigare än andra. Detta drag delar de, enligt Chaloupka (1991), med tonåringar och lågutbildade personer. Det betyder att information som t.ex. går ut på att rökning ger en ökad risk för lungcancer om 20 år har relativt mindre effekt på dessa grupper än på andra.

Lagstiftning om förbud mot rökning på vissa platser

Denna typ av lagstiftning har kanske främst genomförts för att skydda allmänheten från att bli passiva rökare. Det finns dock undersökningar som tyder på att lagstiftning även minskar andelen aktiva rökare.

En tidig studie om lagstiftningens effekter (Warner, 1981), kom fram till att cigarettkonsumtionen hade varit 36,4 procent högre än den i verkligheten var 1978 om inte lagstiftningen funnits. Warner drog dock slutsatsen att det inte var lagstiftningen i sig som hade minskat konsumtionen, utan att lagstiftningen i sin tur var

tecken på en stark antirökopinion som lyckats förändra både kunskaper och attityder hos allmänheten. Lagstiftningen hade inte förändrat rökvanorna; istället var det folkopinionen som ändrat lagstiftningen. Fyra andra undersökningar av lagstiftningens effekter (Cox & Smith 1984, Wasserman et al. 1991, Chaloupka 1992 och Keeler et al. 1993) har även de funnit ett starkt samband med cigarettkonsumtionen. Värt att notera är att alla här refererade undersökningar, efter att ha tagit med lagstiftning som förklarande variabel, har erhållit ganska låga priselasticiteter. Detta kan betyda att andra undersökningar som inte har tagit med lagstiftning som förklarande faktor, men däremot priset, har överskattat prisets effekt. Skattehöjningar och strängare lagstiftning är ju ofta korrelerade.

Alla fem undersökningarna är överens om att vad det nu än är som egentligen mäts i variabeln lagstiftning – den allmänna opinionen, någon sorts tidstrend eller det faktum att den fysiska lagstiftningen verkligen har påverkat rökvanorna – så har det haft en mycket stor betydelse. Både Wasserman et al. (1991) och Warner (1981) tillmäter den vida större betydelse än t.ex. prisförändringar. Keeler et al. (1993) kom däremot fram till att prisförändringar var en viktigare faktor.

Många länder har försökt minska rökningen på vissa platser genom frivilliga överenskommelser istället för lagstiftning. Cox & Smith (1984) har jämfört effekterna av lagstiftning och frivilliga överenskommelser. De fann att lagstiftning minskade rökningen ungefär dubbelt så mycket som frivilliga överenskommelser. Detta kan bero på att den bakomliggande folkopinionen mot rök-

ning inte är så stark i länder med frivilliga överenskommelser, och även på att man i länder med lagstiftning vanligtvis har lagstiftat om fler områden än vad man brukar träffa frivilliga avtal om. Dessutom är det lättare att se till att avtalen hålls om de är lagstadgade. Man kan dock inte bortse från möjligheten att lagstiftning i sig har en effekt genom att den klart talar om samhällets ståndpunkt i frågan och på det viset kan påverka attityden till rökning.

Reklam

Till reklam räknar vi alla säljfrämjande åtgärder. Traditionell marknadsföring med annonser i olika massmedia hör naturligtvis dit, och även »dold» reklam, till vilket brukar räknas sponsring, produktplacering och indirekt marknadsföring. Produktplacering innebär att man försöker få sin produkt att synas i filmer. Indirekt marknadsföring är när en cigarettproducent gör reklam för sin produkt genom att marknadsföra andra produkter med samma namn och/eller kännetecknande symboler. Ett exempel på detta är marknadsföringen 1994 av Blend Sunglasses, som var utformad på ett sätt som tydligt associerade till cigaretterna av samma märke.

Det har gjorts en mängd ekonometriska undersökningar för att mäta cigarettreklamens effekter. Det är svårt att genomföra sådana undersökningar, eftersom det ofta inte går att få tag på alla data, som t.ex. hur mycket pengar tobaksbolagen lägger ut på cigarettreklam. I många fall har man ändå kunnat räkna ut ungefär vad tobaksbolagen lägger ut på traditionella annonser i massmedia. De andra reklamtyperna (indirekt reklam, sponsring och produktplacering) är

det mycket svårare att få uppgifter om. Få, om ens någon undersökning, har därför tagit hänsyn till denna typ av reklam.

Tre olika studier som har gjorts för att sammanfatta den kunskap som nu finns om cigarettreklamens följder har alla kommit till liknande slutsatser. En av studierna är den s.k. »Smee Report« (refererad i Godfrey 1993), som lades fram för den brittiska regeringen 1992. Man har där gjort en genomgång av 212 undersökningar som gjorts om reklamens påverkan på cigarettkonsumtionen. 171 undersökningar fann ett samband mellan cigarettreklam och cigarettkonsumtion, medan 41 inte gjorde det. Under förutsättning att alla undersökningarna använt lika god metodik, verkar det med tanke på den stora övervikt undersökningar som faktiskt fann ett samband mellan cigarettkonsumtion och reklam, troligt att ett sådant existerar.

Den amerikanska hälsovårdsmyndigheten har också undersökt saken, och detta i en rapport från 1989 (refererad i *Health or Tobacco*, 1989). Här redovisas resultaten från 15 olika ekonometriska undersökningar. Nio av dem fann ett samband mellan reklam och cigarettkonsumtion. Rapportens slutsats är att det inte finns någon vetenskapligt rigorös studie som ger ett definitivt svar, men att det verkar troligt att reklam stimulerar cigarettkonsumtionen.

Den tredje studien om reklamens påverkan har namnet *Health or Tobacco* (1989) och gjordes för att vara beslutsunderlag för den nyzeeländska regeringen i tobaksreklamfrågan. Man återger där 14 olika ekonometriska undersökningar om ämnet. 11 av undersökningarna fann ett samband. Bland de undersökningar som erhöll ett samband,

fann man vanligtvis att reklam förklarar 1–3 procent av cigarettkonsumtionen. Inte i någon av undersökningarna har man lyckats ta hänsyn till den »dolda« reklamen. I denna studie gjordes även en jämförelse mellan 33 olika länder där man försökt räkna ut vad de olika ländernas reklampolitik betytt för deras cigarettkonsumtion. Av särskilt intresse är att man där också försökte räkna ut vad olika sorters partiella tobaksreklamförbud haft för betydelse. Studien fann att i länder som totalförbjudit reklam (även »dold reklam«) hade konsumtionen i genomsnitt sjunkit 1,6 procent på grund av detta. I länder med ett starkt partiellt förbud (liknande det i Sverige mellan slutet på 1970-talet och 30/6 1994) hade konsumtionen enbart minskat 0,4 procent till följd av detta. Man ansåg i studien att det berodde på att även om reklamen var starkt begränsad, gav det faktum att den fick förekomma en signal om att samhället inte tyckte att det var så farligt att röka. Man framhåller också i studien möjligheten att blotta existensen av tobaksreklam leder till en viss självzensur bland de tidskrifter som får inkomster genom den.

Det har i olika studier visat sig att ungdomar är speciellt mottagliga för all sorts tobaksreklam (se t.ex. Pierce et al., 1991). Speciellt känslig är man för reklam som använder sig av känslomässiga argument (statushöjande, romantiskt, skapar gemenskap etc). Den typen av reklam förbjuds för det mesta i länder med partiella reklamförbud. Det finns de som menar att allt eftersom det då blir svårare att påverka genom »vanlig« reklam, ökar den »dolda« reklamen desto mer (Lennholm, 1992). Den »dolda« reklamen kanske då påverkar ungdomar ännu mer än den genomreglerade reklamen i an-

nonserna, eftersom den förra ju nästan alltid försöker anspela på känslor.

Inkomstelasticiteter

Inkomstelasticiteten för en vara är ett mått på hur mycket konsumtionen ändras då inkomsterna ändras. För att få en helhetsbild av effekterna av ett lands tobakspolitik, måste även inkomselasticiteten tas med i beräkningen. De skattningar som gjordes av inkomstelasticiteten för cigaretter i de tidigaste undersökningarna på 1970-talet och i början av 1980-talet visade mestadels på en tydligt positiv sådan. Skattningarna låg ungefär mellan +0,3 (McGuinness 1975) och +0,7 (Hamilton 1972), vilket innebär att cigarettkonsumtionen förväntades öka 3-7 procent om inkomsterna i samhället ökade 10 procent. Ju senare artiklarna är skrivna, desto lägre tenderar den inkomstelasticitet de kommit fram till att vara. Artiklar skrivna i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet finner ofta en låg, insignifikant eller till och med negativ inkomstelasticitet. Om vi ser på några av de senare undersökningarna, fann t.ex. Seldon & Boyd (1991) en inkomstelasticitet på 0,24, vilket är lågt jämfört med de inkomstelasticiteter som vanligtvis uppmättes på 1970-talet, medan både Borren & Sutton (1992) och Keeler et al. (1993) fann att inkomsten inte hade någon signifikant påverkan på cigarettkonsumtionen. Att inkomstelasticiteten skulle ha sjunkit under de senaste decennierna bekräftas av en studie som Wasserman et al. (1991) har gjort över utvecklingen av inkomstelasticiteten sedan 1970-talet. Han fann att den har gått från att ha varit svagt positiv 1970 (+0,059) till att bli starkt negativ 1988 (-0,283). Om det stämmer, innebär

det att cigarettkonsumtionen skulle minska när befolkningens inkomster ökar. Ingen av elasticiteterna var dock signifikant skild från noll. Den slutsats som man kan dra av de senare undersökningarna, är att inkomsten nu är en ganska oviktig faktor för tobakskonsumtionen.

En effektiv tobakspolitik?

Den svenska tobakspolitiken kan diskuteras utifrån en rad olika aspekter, såsom effekten på hälsotillståndet i olika befolkningsgrupper, kostnaden per vunnet levnadsår, beskattningens eventuella regressivitet, tobaksskatten som statlig inkomstkälla m.m. I det följande begränsar vi oss emellertid till att diskutera tobakspolitikens effekter på cigarettkonsumtionen, totalt och i olika befolkningsgrupper.

Den svenska tobakspolitiken kan delas in i två faser, där skiljelinjen ungefär går vid år 1992. Från och med 1960-talet och t.o.m. 1992 förde den svenska staten en typ av tobakspolitik som i huvudsak var inriktad på information och frivilliga överenskommelser om rökfritt i vissa lokaler. Anslagen till tobaksinformation var i reala termer i stort sett oförändrade mellan 1970-talet och 1992. Lagstiftningen om marknadsföring av tobaksvaror skärptes successivt under 1970- och 1980-talen, men fram till 1994 var det tillåtet med tobaksreklam i periodisk press. Trots en särskild tobaksskatt sjönk det reala priset på ett paket cigaretter mellan 1970 och 1988 (4,9 kr 1970 mot 4,13 kr 1988 i 1970 års penningvärde. Källa: SOU 1990:29.).

En tydlig förändring av tobakspolitiken skedde omkring 1992. Tobaksskatten på cigaretter höjdes med ungefär 30 procent,

och anslagen till tobaksinformation höjdes. 1993 trädde den första särskilda tobakslagen i kraft i Sverige. Den innebar dels att de lagar som funnits tidigare om tobak sammanfördes under en gemensam rubrik (lagar om marknadsföring av tobak och om varudeklaration och innehållsförteckning på tobaksförpackningar), och dels att förordningar om rökförbud på vissa platser instiftades. Lagen blev mycket kritiserad för att den inte ansågs vara tillräckligt långtgående. Som en följd av detta ändrades lagen på vissa punkter. 1/7 1994 trädde den nya versionen av lagen i kraft. Rökning är numera förbjuden i alla offentliga lokaler (dock med möjlighet att inrätta rökrum), och arbetsgivare har skyldighet att se till att ingen arbetstagare mot sin vilja utsätts för tobaksrök. Marknadsföring av tobak är enbart tillåten vid säljställena. Däremot finns det inte något förbud mot den »dolda« reklamen.

Vad kommer då denna nya, strängare tobakspolitik att få för resultat? Vi kan börja med att konstatera att det i början på 1990-talet säkerligen fanns ett behov av en stramare tobakspolitik för att kunna minska andelen rökare ytterligare. Minskningen av den totala andelen rökare hade under 1980-talet börjat plana ut, och bland ungdomar hade t.o.m. andelen rökare ökat från och med mitten på 1980-talet (Källa: *Tobakskonsumtionen 1970-1992*, SCB).

Det verkar inte sannolikt att någon av de nya åtgärder som vidtagits, utom möjligen höjningen av tobaksskatten, var och en för sig skulle kunna leda till någon större minskning av tobakskonsumtionen. I anslutning till att tobaksskatten höjdes 1992, ökade cigaretterpriserna med ca 25 procent. Under förutsättning att den svenska priselasti-

citeten ligger på ca -0,4, bör detta ha lett till en konsumtionsminskning på ungefär 10 procent. Beslutet att ta bort reklam ur periodisk press har däremot antagligen mest symbolisk betydelse. De som har försökt räkna ut reklamens effekt på konsumtionen har nästan alla kommit fram till mycket små värden. Därför förefaller det inte som om en sådan, begränsad åtgärd, kan ha någon större påverkan. Den nya lagstiftningens effekt är det svårt att uttala sig om, eftersom det som sagt är svårt att skilja på lagstiftningens och folkopinionens påverkan. Slutligen har det ju visat sig att ytterligare hälsoinformation antagligen får en allt svagare effekt. Den sammanlagda fronten av nya eller utökade åtgärder kanske ändå kan ha en viss effekt på tobakskonsumtionen. Fördelen med att införa så många åtgärder på en gång är dels att olika grupper kanske påverkas av olika åtgärder, så att man på det sättet kan få till stånd en bred minskning av rökningen, och dels att olika åtgärder kan förstärka varandra. Ett exempel är att Leu (1984) fann en ovanligt hög priselasticitet, -0,76 till -1,16, och menade att den orsakades av att man precis före en prishöjning hade haft en informationskampanj mot rökning och att prishöjningen sedan var den sista droppen som fick många att sluta röka.

Enligt ett flertal undersökningar (se t.ex. Pierce et al., 1991), har ungefär 90 procent av de vuxna dagligrökarna börjat röka före 18 års ålder. För att minska rökningen på lång sikt, krävs det därför sannolikt att man speciellt lyckas hindra ungdomar under 18 från att börja röka. Det kan således vara intressant att fundera över vilken effekt 1990-talets åtgärder kan ha på ungdomar.

Möjligen har skattehöjningar en mycket

begränsad påverkan på ungdomarnas konsumtion. Ungdomarnas cigarettkonsumtion sjönk under hela 1970-talet och halva 1980-talet, trots att realpriset sjönk. Det talar för att priset i alla fall inte är den viktigaste faktorn i ungdomars rökbeslut. Detta stämmer även med Wassermans et al. (1991) och Chaloupkas (1991) slutsatser om mycket låg priselasticitet bland ungdomar. Naturligtvis kan prishöjningarna 1992 ändå ha haft en viss tillbakahållande effekt, speciellt som de var rätt höga.

De ökade anslagen till hälsoinformation leder antagligen inte heller till någon större minskning av cigarettkonsumtionen, i det fall att de mest används till »medicinsk« information om rökningens skador på lång sikt. Naturligtvis behövs även denna typ av information för att hålla uppe kunskapen om rökningens skadeverkningar, men eftersom de flesta ändå vet att rökning för med sig ökade hälsorisker efter en lång tid, leder en ökning av sådan information troligen inte till någon större minskning i cigarettkonsumtionen. Detta stämmer f.ö. väl med övrig hälsoforskning, som ju visat att den enkla »informera så ändras attityder och därmed beteende«-modellen ofta inte fungerar i dagens samhälle. Den sorts information som man bör satsa på för att minska ungdomarnas rökning är troligen information om de kortsiktiga fördelarna med att inte röka, eftersom ungdomar förefaller diskontera framtiden kraftigt (Chaloupka 1991). Till dessa kortsiktiga fördelar hör t.ex. att man får bättre kondition, mer pengar över, får bättre hy och luktar fräschare. Eftersom rökare som grupp enligt Hornik (1990) diskonterar framtiden mer än andra, kan information om de kortsiktiga

fördelarna med att inte röka överlag vara en bra metod för att få rökarna att sluta röka.

Lagstiftning mot rökning på vissa platser verkar ha en stark korrelation med minskad cigarettkonsumtion. Enligt Wasserman et al. (1991) har denna typ av lagstiftning speciellt stor effekt på ungdomar. Det talar för att det i alla fall kan vara värt att pröva med lagstiftning för att minska rökningen i framtiden⁵.

Det är svårt att säga om beslutet att inte förbjuda »dold reklam« har någon större betydelse eller ej. Å ena sidan tycks ju reklam över huvud taget inte ha någon större betydelse för den totala cigarettkonsumtionen, men å andra sidan kanske den »dolda reklamen« har en inte försumbar påverkan på just ungdomar, eftersom de ofta är reklamens målgrupp. I fallet produktplacering verkar det inte vara värt besväret att stoppa reklamen, eftersom det i så fall skulle kräva ett importförbud för alla utländska filmer med produktplacering. Det är mer realistiskt att stoppa sponsring och indirekt reklam. Eftersom det finns en möjlighet att båda dessa reklamtyper ökar när tobakbolagen inte längre kan påverka genom traditionell annonsering, kan det finnas anledning att förbjuda dem. Å andra sidan innebär ett förbud mot indirekt reklam antagligen ökade kontrollkostnader, eftersom det blir fler gränsfall att ta ställning till.

Rökningen har minskat mindre i låglöne-grupper än i höglöne-grupper (Ramström, &

5. Även om det skulle visa sig att lagstiftningen inte har någon större effekt på cigarettkonsumtionen, kan det naturligtvis vara värt att genomföra den ändå eftersom den skyddar människor från att bli passiva rökare.

Tibblin 1987, s. 48). Det kan därför vara angeläget att diskutera vilken tobakspolitik som skulle vara mest effektiv för att speciellt minska rökningen i låglönegrupper. Under förutsättning att de med lägre inkomst är mer priskänsliga än de med högre inkomst, är det uppenbart att det faktum att realpriserna för cigaretter sjönk mellan 1970 och 1988 medverkade till att särskilt de lågavlönade rökte i större utsträckning än de skulle ha gjort annars. Skattehöjningar borde, till följd av de lågavlönades sannolikt större priskänslighet, vara en typ av tobakspolitisk åtgärd som har goda chanser att minska rökningen bland de lågavlönade.⁶ Nackdelen är dock att skattehöjningar på cigaretter av allt att döma är regressiva. Därför kanske andra åtgärder, som t.ex. information, är att föredra. Problemet med information är att åtminstone de informationsinsatser som genomförts hittills främst verkar ha medverkat till att minska rökningen bland dem med högre inkomster. Borren & Sutton (1992) fann ju tecken på att hälsoinformation påverkar en person mindre ju lägre lön han har. Chaloupka (1991) kom fram till att lågutbildade personer diskonte-

rar framtiden kraftigare än högutbildade. Eftersom låg utbildning och låg inkomst ofta är korrelerade, kanske detta delvis kan belysa sambandet mellan inkomst och rökvanor. Orsakssambandet skulle kunna vara att personer som diskonterar framtiden kraftigare än andra både väljer att inte utbilda sig, eftersom det ju är en investering med avkastningen långt i framtiden, och dessutom reagerar mindre än andra på information om att rökning ökar risken för ohälsa i framtiden. Även för att minska rökningen bland lågavlönade, vore det därför enligt vår åsikt klokt att använda en del av de höjda informationsanslagen till information om de kortsiktiga fördelarna med att inte röka.

Sammanfattningsvis verkar det inte finnas någon enskild åtgärd, och inte heller någon kombination av åtgärder, som garanterat minskar andelen rökare totalt eller i någon grupp. Det verkar istället som om det enda sättet att minska på rökningen är ett långsiktigt arbete som är inriktat på att förändra attityder, främst i den unga generationen. De senaste årens tobakspolitik är ett steg i den riktningen.

6. Det förtjänar dock att nämnas att prishöjningar kanske inte har lika stor effekt som prissänkningar. Enligt Pekurinen (1991) är priselasticiteten $-0,49$ vid ökande cigaretterpriser, men $-0,94$ vid sjunkande priser. Det innebär att om cigaretterpriset tillåts sjunka, krävs det sedan en ungefär dubbelt så stor prishöjning för att cigaretterkonsumtionen skall återgå till den nivå som rådde före prissänkningen.

Referenser

- Atkinson A B och Skegg J L (1973): »Publicity and the Demand for Tobacco in the UK.« *The Manchester School*, 265–282
- Atkinson A B, Gomulka J och Stern N (1984): *Household Expenditure on Tobacco 1970–1980: Evidence from the Family Expenditure Survey*. Economic and Social Science Research Council Programme: Taxation, Incentives and the Distribution of Income, No. 57.
- Becker G och Murphy K A (1988): »Theory of Rational Addiction.« *Journal of Political Economy* 96, 675–700.
- Becker G, Grossman M och Murphy K M (1994): »The Demand for Cigarettes: An Empirical Analysis.« *The American Economic Review* 84, 396–418.
- Borren P och Sutton M (1992): »Are Increases in Cigarette Taxation Regressive?« *Health Economics* 1, 245–253.
- Chaloupka F (1991): »Rational Addictive Behaviour and Cigarette Smoking.« *Journal of Political Economy* 99, 722–742.
- Chaloupka F (1992): »Clean Indoor Air Laws, Addiction and Cigarette Smoking.« *Applied Economics* 24, 193–205.
- Cohen D R och Henderson J (1988): *Health, Prevention and Economics*. New York: Oxford University Press.
- Cox H och Smith R (1984): »Political Approaches to Smoking Control.« *Applied Economics* 16, 569–582.
- Fujii E T (1980): »The Demand for Cigarettes: Further Empirical Evidence.« *Applied Economics* 12, 479–489.
- Godfrey C (1993): »Banning Tobacco Advertising: Can Health Economists Contribute to the Debate?« *Health Economics* 2, 1–5.
- Hamilton J L (1972): »The Demand for Cigarettes: Advertising, the Health Scare and the Cigarette Advertising Ban.« *Review of Economics and Statistics* 54, 401–411.
- Health or Tobacco. An End to Tobacco Advertising and Promotion* (1989). Wellington, Nya Zeeland.
- Hornik J (1990): »Time Preference, Psychographics and Smoking Behaviour.« *Journal of Health Care Marketing* 10, 36–46.
- Keeler T et al. (1993): »Taxation, Regulation and Addiction: A Demand Function Based on Time-Series Evidence.« *Journal of Health Economics* 12, 1–18.
- Labeaga J M (1993): »Individual Behaviour and Tobacco Consumption: A Panel Data Approach.« *Health Economics* 2, 103–112.
- Lalander N (1993) *Tobak-farsot, förförelse eller förströelse?* Oskarshamn: Sober Förlags AB.
- Lennholm B (1992): »Folkhälsogruppens rapport om tobaksrök bland unga: Oroande ökning av antalet unga rökare. Nya krav på förbud mot tobaksreklam.« *Läkartidningen* 89, 1530–1536.
- Leu R (1984): »Anti-Smoking Publicity, Taxation and the Demand for Cigarettes.« *Journal of Health Economics* 3, 101–116.
- Lewit E et al. (1981): »The Effects of Government Regulation on Teenage Smoking.« *Journal of Law and Economics* 19, 545–573.
- Lewit E och Coate D (1982): »The Potential for Using Excise Taxes to Reduce Smoking.« *Journal of Health Economics* 1, 121–145.
- Lindholm L (1991) *Folkhälsans villkor*. Stockholm: Folkhälsogruppen allmänna förlag.
- Magnusson K (1994) *Effekterna av tobakspolitiska åtgärder - lärdomar från den ekonomiska litteraturen*. Studier i hälsoekonomi 6: Institutionen för klinisk samhällsmedicin och Institutet för Ekonomisk Forskning, Lunds Univ.
- McGuinness T och Cowling K (1975): »Advertising and the Aggregate Demand for Cigarettes.« *European Economic Review* 29, 311–328.
- Pekurinen M (1991) *Economic Aspects of Smoking*. National Agency of Welfare and Health.
- Pierce J P (1991): »Does Tobacco Advertising Target Young People to Start Smoking?« *JAMA* 266, 3154–3158.
- Ramström L M och Tibblin H (1987): *Tobaksvanor i Sverige 1987*. NTS.
- Schneider L et al. (1981): »Governmental Regula-

- tion of Cigarette Health Information.« *Journal of Law and Economics* 19, 575–612.
- Seldon B J och Boyd R (1991): »The Stability of Cigarette Demand.« *Applied Economics* 23, 319–326.
- Sjöberg L och Ogander T (1994) *Att rädda liv-rapport till ESO*, Ds 1994:14. Stockholm.
- SOU 1990:29 – *Betänkande av tobaksutredningen* (1990). Stockholm: Allmänna förlaget.
- Tobakskonsumtionen 1970–1992* (1993). Stockholm: SCB förlag.
- Tobakslag* SFS 1993:581.
- Townsend J (1987): »Cigarette Tax, Economic Welfare and Social Class Patterns of Smoking.« *Applied Economics* 19, 355–65.
- Viscusi WK (1992) *Smoking– Making the Risky Decision*. New York: Oxford University Press.
- Warner K E (1981): »Cigarette Smoking in the 1970s: The Impact of the Antismoking Campaign on Consumption.« *Science* 211, 729–731.
- Wasserman J et al. (1991): »The Effects of Excise Taxes and Regulations on Cigarette Smoking.« *Journal of Health Economics* 10, 43–64.

Summary

An Efficient Tobacco Policy?

There are many different measures that can be taken to diminish the habit of smoking in a population. Economic analysis can be used to estimate the effects of different tobacco policies. This article is mainly a review of the effects that economists have found the following tobacco policies to have: 1) cigarette taxation, 2) health information, 3) regulations against smoking in certain places and 4) restrictions on tobacco marketing. In the final section the effects of Swedish tobacco policy since 1992 are discussed.

The results of econometric analyses are not always conclusive, but certain results seem to have wide support from economic research. Among these is the probable diminishing responsiveness of tobacco consumption to changes in the price of tobacco since the 1960s. Today, price elasticities measured in the industrialized world are around -0.2 to -0.5. People with low income seem to be more responsive to

price changes than people with higher income. The effects of health information are probably diminishing, perhaps due to the fact that the public today is quite aware of the risks generated by smoking. Most investigations support the opinion that marketing affects cigarette consumption, but usually marketing is found to explain only 1 to 3 per cent of cigarette consumption. Regulations on smoking in certain places have a strong correlation with less smoking, but the causality is somewhat unclear.

Since 1992, Sweden has raised taxes on tobacco, increased the government funding of health information about smoking, proclaimed a law against smoking in certain places and made further restrictions on tobacco marketing. It is not an easy task to decrease smoking in a population. Still, Swedish tobacco policy since 1992 could have a certain effect as it contains various measures that may enforce one another and thus create a non-smoking trend.