

Narkotikamarkedet i et økonomisk perspektiv

Martin Nielsen

Institut for Virksomhedsledelse og Økonomi, E-mail: mart@sam.sdu.dk

SUMMARY: This article applies economic reasoning to the illicit drug market. It analyzes the problems concerning consumption of drugs and evaluates the consequences of various public policies, among these particularly drug prohibition relative to drug legalization.

1. Indledning

»Hashmarkedet i København er kommet ud af kontrol og er en kilde til bandekriminalitet. Brugerne kan skaffe sig meget stærk hash, som giver psykosser hos nogle. Samtidig kan vi konstatere, at forbudspolitikken ikke virker efter hensigten. Så det duer ikke, at vi som strudsene stikker hovedet i ørkensandet og lader som ingenting. Det er nødvendigt at tænke nyt.«

Overborgmester i København, Frank Jensen (Ytzen, 2010)

Der har været totalt narkotikaforbud i Danmark siden 1969, Retsinformation (1993). Siden da har den danske narkotikapolitik med jævne mellemrum været genstand for en anelig debat. Blandt andet blussede debatten op i 2009 efter en periode med skuddramaer på Nørrebro og en generel voldelig kamp mellem rockere og indvanderbander i København. Kampen blev af mange opfattet som en kamp om markedet for narkotika – og især markedet for hash. Narkotikas lovmæssige karakteristika taget i betragtning er det påfaldende, at der overhovedet er et marked at kæmpe om. Imidlertid kan det konstateres, at narkotika efterspørges og udbydes forbuddet til trods. En surveyundersøgelse fra 2006 udarbejdet af Sundhedsstyrelsen viser således, at 48 pct. af danske voksne under 35 år har eksperimenteret med hash, og 16 pct. i samme aldersgruppe har prøvet anden narkotika end hash, Sundhedsstyrelsen (2009: 13). Tilsyneladende virker narkotikaforbuddet ikke efter hensigten: narkotika handles fortsat – dog på et sort marked, der formodningsvist er karakteriseret ved voldelige kampe. Problemstillingen motiverer en diskussion af, hvorfor der kræves intervention på markedet for narkotika, hvilke effekter forbuddet har, samt alternative policy forslag.

Det amerikanske narkotikamarked har været genstand for omfattende forskning blandt økonomer, der blandt andet har estimeret omfanget af narkotikaproblemet og

anskueliggjort effekterne af narkotikaforbuddet, se f.eks. MacDonald, Z., (2004) og Messinis (1999) for udmærkede surveys. Lignende forskning findes ikke for Danmark og findes i begrænset omfang for de øvrige europæiske lande, hvis forhold på flere områder adskiller sig fra de amerikanske. Formålet med denne artikel er at introducere et overblik over narkotikamarkedets problemstillinger og trade-offs med en økonomisk tilgang. For at gøre introduktionen så let tilgængelig som muligt anvendes ingen teknik i fremstillingen, ligesom fokus ligger på det økonomiske ræsonnement.

Fordi markedet for narkotika er et politisk betændt emne, som er genstand for mange holdninger, er det værd at nævne to forhold. For det første er tilgangen strengt økonomisk og inddrager således hverken perspektiver fra den kriminologiske, psykologiske, sociologiske eller politologiske videnskab. Dette er ikke for at underkende de vigtige bidrag fra disse grene. Formålet er blot at fastholde fokus på det økonomiske ræsonnement og på den måde skabe et mere nuanceret billede af narkotikamarkedets problemstillinger. Bemærk i den sammenhæng, at det økonomiske ræsonnement præsenterer *en* måde at angribe problemstillingen og ikke *måden*. Artiklens analyser, diskussioner og vurderinger indeholder positive såvel som normative aspekter, hvilket også betones undervejs i fremstillingen.

For det andet er det ikke teoretisk muligt at bestemme, hvilken policy der bedst løser narkotikaproblemet – desuden beror en sådan vurdering på forskellige værdipræmisser. Derfor inddrager artiklen ingen sider eller holdninger i nogen specifik debat, ligesom artiklen heller ikke anbefaler eksplicitte råd om policy. Selvom det endelige mål med policy-analyser er at besvare spørgsmål om, hvordan samfundsmæssige problemer løses bedst, fokuseres primært på det første skridt imod det mål: At identificere centrale økonomiske trade-offs vedrørende policy. Det næste skridt kræver efterfølgende empiriske analyser for de danske forhold.

Afsnit 2 diskuterer, hvilke samfundsmæssige omkostninger, som er forbundet med narkotikaforbrug. Afsnittet belyser dels det individuelle narkotikaforbrug og dels eksternaliteter ved narkotikaforbrug. Herefter følger en analyse af narkotikaforbuddets effekter sammenholdt med et legaliseret marked i afsnit 3. I afsnit 4 indsættes narkotikaproblemstillingen i en velfærdsøkonomisk ramme, hvor begrebet økonomisk efficiens vurderes i forhold til markedet for narkotika. Dette leder til en præsentation af alternative korrigerende policy til forbud og legalisering, der kan reducere forbruget fra et legaliseret marked og dermed tilnærme økonomisk efficiens.

2. Retfærdiggørelse af indgreb på narkotikamarkedet

Dette afsnit diskuterer de problemer, som fremkommer ved brugen af narkotika ud fra forskellige værdipræmisser. Afsnittet er todelt idet afsnit 2.1 fokuserer på narkotikaforbrugernes nytte ud fra en alt andet lige betragtning, mens afsnit 2.2 introducerer en

række eksternaliteter, som brugen af narkotika afleder. Dette fører til en endelig vurdering af, hvorvidt indgreb på narkotikamarkedet kan retfærdiggøres.

2.1 Det individuelle forbrug af narkotika

Et af de argumenter, som ofte benyttes til at retfærdiggøre narkotikaforbuddet er, at narkotika er skadeligt som følge af dets vanedannende natur. Narkotikaprodukter er *dismertigoder*, hvorved narkotika af det offentlige opfattes som havende mindre værdi end den, brugerne tillægger dem, se f.eks. Andersen m.fl. (1999: 122). Med andre ord anfægtes narkotikabrugernes dømmekraft: Individer handler ikke i eget bedste interesse, når de beslutter sig for at forbruge potentielt skadefulde narkotika. Ifølge Becker og Murphy (1988) er et forbrug af en vare imidlertid ikke nødvendigvis irrationelt, bare fordi varen er vanedannende.

Hvis det er frivilligt at indgå handler, og potentielle narkotikabrugere vægter omkostninger og benefits ved at forbruge et vanedannende stof, vil stoffet alene forbruges, hvis benefits overstiger omkostningerne. Dette fænomen benævnes *rational afhængighed*. Rationelle, afhængige individer ved godt, at forbruget af et vanedannende stof påvirker forbruget i fremtiden. De er også klar over, at narkotika har helbredsmæssige konsekvenser, som sænker nytten på længere sigt. Ifølge teorien om rational afhængighed vælger individer at blive afhængige af et bestemt gode på trods af denne viden.

Der er en positiv og en normativ implikation af teorien om rational afhængighed. Den positive implikation er, at narkotikabrugere kan – og vil – tilpasse deres forbrug funderet på relevante nutidige og fremtidige ændringer i omgivelserne. Rationelle afhængige reagerer på ændringer i pris, indkomst, omkostninger ved at stoppe forbrug, information osv. Policy, som påvirker nogle af disse variable, har altså en effekt. Forståelsen for, hvor sensitive brugerne er over for ændringer i disse variable, bliver derfor afgørende, når policy skal evalueres. Dette belyses nærmere i afsnit 3.2.

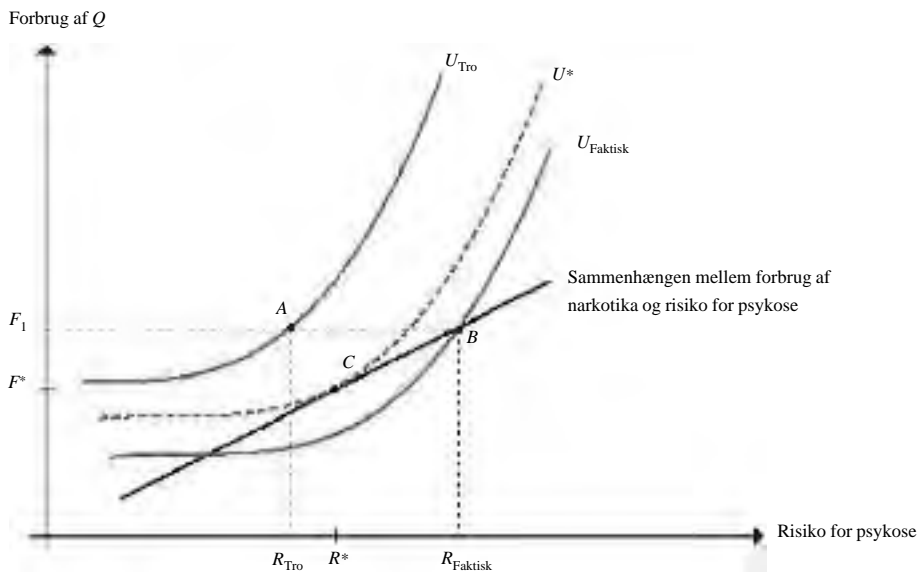
Den normative implikation af teorien om rational afhængighed er, at statslig intervention for at beskytte forbrugere af narkotika imod sig selv, er svær at retfærdiggøre. Forbrugere er ikke fanget i deres afhængighed. Deres valg er i stedet velovervejet, foretaget bevidst og baseret på en konsistent plan, der maksimerer nytte over tid. Brugere er klar over, at nutidigt forbrug påvirker fremtidigt forbrug – og fremtidig nytte. Dette er i modstrid med opfattelsen af narkotika som et dismeritgode, hvor brugerne ofte anses for at træffe deres valg uden tanke på fremtiden. Rationelle forbrugere ofrer måske fremtidig nytte ved at indtage narkotika, men dette gøres bevidst. Kort sagt: rationelle forbrugere af vanedannende produkter udgør ikke en fare for sig selv. Derfor er det svært at retfærdiggøre statslig indblanding for at beskytte dem.

I rammerne af Becker og Murphys model er intervention for at beskytte velinformerede, rationelle forbrugere imod sig selv uberettiget, selv hvis der er tale om vane-dannende stoffer. Dette defineres som et problem med selvkontrol, se eksempelvis O'Donoghue og Rabin (2001). I artiklen: »Is Addiction 'Rational'? Theory and Evidence« sætter Gruber og Köszegi (2001) imidlertid spørgsmålstegn ved en central antagelse i modellen. Becker og Murphy (1988) antager, som tidligere nævnt, at rationelle brugere af vanedannende produkter har en konsistent plan, som maksimerer nytten over tid. Dette forudsætter således, at præferencerne og vægtingen af fremtidig nytte er stabile over tid, hvorfor forbrugere ikke fortryder en nuværende beslutning senere hen. Gruber og Köszegi finder i stedet, at brugere af narkotika kan træffe valg, som er tidsinkonsistente. Dette betyder, at den nuværende afvejning individet foretager mellem fremtidens benefits og costs, måske ikke er den samme afvejning af benefits og costs, som foretages, når fremtiden indtræffer. Dette defineres som et problem med selvkontrol. Under denne antagelse kan forbrugere ende ud med at fortryde en nuværende beslutning senere hen.

Det er væsentligt at bemærke, at Gruber og Köszegi (2001) blot ændrer på modellen i Becker og Murphy (1988). Den positive implikation, at statslig intervention kan påvirke efterspørgslen, er uændret. Derimod bliver den normative diskussion, om statslig intervention er rimelig for at beskytte narkotikabrugere imod sig selv, mere kompleks. Med tids-inkonsistens vil forbrugerne måske være åbne over for reguleringer til at beskytte dem selv, hvis de anerkender, at de har problemer med selvkontrol. Eksempelvis vil statslig hindring af narkotikaforbrug begunstige individer, som planlægger at forbruge narkotika i en begrænset periode, men på forhånd ved, at de ikke vil være i stand til at stoppe ved periodens udløb.

Selv i en rationel ramme opstår et grundlag for intervention, hvis forbrugerne ikke agerer rationelt i den forstand, at de mangler den nødvendige information til at træffe optimale valg. Måske har nogle forbrugere beskednen adgang til information, og selv med adgang mangler nogle muligvis evnen til at forstå informationen korrekt. I figur 1 er illustreret en alt andet lige situation for en given periode, hvor et individ undervurderer risikoen for psykose ved brugen af et givet narkotikum, Q .¹ Individet forbruger mængden F_1 og tror fejlagtigt, at sandsynligheden for psykose er R_{Tro} , hvorfor individet tror, at denne befinder sig på indifferenskurven, som tilhører nytteniveauet U_{Tro} . I virkeligheden er risikoen $R_{Faktisk}$. Hvis individet havde perfekt information, ville individet vælge F^* med en tilhørende risiko R^* og dermed øge nytten fra $U_{Faktisk}$ til U^* . Det er således muligt at påvirke individers forbrug gennem oplysningskampagner, som udruster økonomiens agenter med informationer, der giver et bedre beslutnings-

1. For simpelhedens skyld antager illustrationen, at sammenhængen mellem forbruget af narkotikummet og risikoen for psykose er lineær. Illustrationens pointe binder dog ikke til denne antagelse.



Figur 1. Undervurdering af risiko forbundet med forbruget af et narkotikum, Q .

grundlag. Bemærk i øvrigt at individer, der overvurderer risici forbundet med narkotikaforbrug, men bliver mere velinformeret, vil øge forbruget og dermed opnå en højere nytte.

Afsnittets diskussion kan nu sammenfattes for en overvejelse af, hvorvidt intervention på markedet for narkotika kan retfærdiggøres for at beskytte narkotikabrugere imod sig selv. Den stærkeste berettigelse opstår, hvis forbrugerne af narkotika ikke har tilstrækkelig information til at træffe optimale valg eller har problemer med selvkontrol, og dette erkendes af forbrugerne. Eftersom intervention her efterspørges af brugerne, må denne øge deres velfærd. Den svageste berettigelse opstår, hvis brugerne af narkotika er rationelle, da disse fuldt ud forstår konsekvenserne af deres adfærd og ikke har problemer med selvkontrol. Disse brugere efterspørger ikke intervention, som i dette tilfælde vil mindske deres velfærd. Endelig findes der brugere, som ikke ved, at de har problemer med selvkontrol – eller ikke ved, at deres information er utilstrækkelig til at træffe optimale valg. Traditionelt har denne gruppe dannet grundlag for intervention. Økonomisk intuition kan imidlertid udfordre dette grundlag. Hvis narkotikabrugere ikke er klar over, at de har problemer med selvkontrol eller mangler informationer, ved de heller ikke, at de træffer dårlige beslutninger. Af den grund efterspørger disse brugere ikke intervention, som derfor vil mindske deres velfærd. Hvis det er disse individers velfærd, der tæller som samfundets velfærd, så falder samfundets velfærd

alt andet lige, hvis de beskyttes. Det kan dog argumenteres, at individernes velfærd vokser, selv hvis de ikke opfatter det. Dette rejser dog et vanskeligt spørgsmål: Kan individer blive bedre stillet, uden at de er klar over det? Hvis svaret er nej, er der ikke basis for indgreb, som beskytter brugere af narkotika imod sig selv. Hvis svaret er ja, opnås den modsatte konklusion.

Essensen af ovenstående diskussion er, at det er relativt svært at retfærdiggøre intervention på markedet for narkotika og andre vanedannende produkter med formålet at beskytte individer imod sig selv. Det er bestemt ikke umuligt, men den økonomiske tilgang udfordrer især opfattelsen af, at afhængighed af et givent produkt nødvendigvis er dårligt for den afhængige. Der findes dog andre argumenter, som i højere grad retfærdiggør statslig intervention på markedet for narkotika og passer bedre ind i den økonomiske teori. I det næste delafsnit vil det således belyses, hvilke omkostninger forbruget af narkotika kan yde andre.

2.2 Eksternaliteter ved narkotikaforbrug

En eksternalitet er en velfærdspåvirkning, der ikke opfanges af markedets prismekanisme. Velfærdsokonomien fremhæver eksternaliteter som markedsfejl, der bringer divergens imellem privatøkonomisk og samfundsøkonomisk efficiens, se f.eks. Andersen m.fl. (1999). Brug af statslige styringsinstrumenter er i økonomisk forstand et nyttigt værktøj til at opnå samfundsøkonomisk efficiens. Intervention på markedet for narkotika kan således retfærdiggøres ved at henvise til potentielle samfundsmæssige omkostninger ved narkotikaforbrug, som ikke indgår – eller ikke indgår i tilstrækkelig grad – i brugernes eller udbydernes maksimeringsproblem. Disse omkostninger benævnes i den velfærdsokonomiske litteratur skadeomkostninger. Dette afsnit danner et overblik over nogle af de skadeomkostninger, som narkotikaforbruget afleder.

Det danske sundhedsvæsen skal opfylde behovet for »let og lige adgang til sundhedsvæsenet«, Retsinformation (2008). De fleste sundhedsydelser er da heller ikke brugerbetalte. Hvis narkotikaforbrug medfører øget risiko for helbredsproblemer, så vil det kræve flere af sundhedsvæsenets ressourcer – og disse skal dækkes af andre end narkotikabrugeren selv. Omkostningerne er endda større, hvis sundhedsvæsenet har kapacitetsbegrænsninger, og andre behandlinger må nedprioriteres. Eksempelvis vil en læge, der behandler en lidelse afledt af narkotikaforbrug, ikke være til rådighed for at behandle andetsteds – et forhold som hæver behandlingens alternativomkostninger.

I det omfang brugerens sundhedstilstand forværres, så denne ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet opstår endnu en skadeomkostning – både i form af statslig understøttelse og produktionstab. Bemærk den sidstnævnte omkostning som påvirker arbejdsmarkedet. Typisk har de afledte effekter af narkotikaforbrug på arbejdsmarkedet makroøkonomisk karakter. Hvis narkotikas skadelige fysiologiske eller psykologiske

virksomhed, men økonomien som helhed.

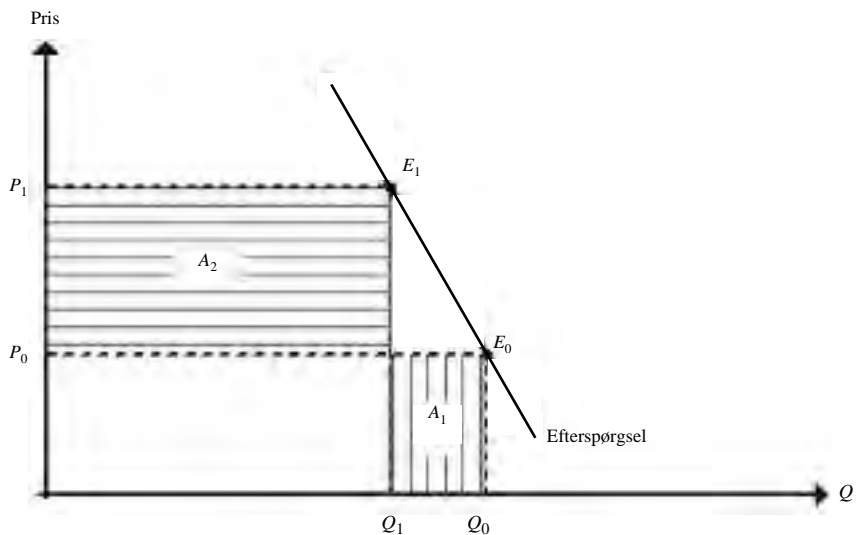
Flere studier, MacDonald and Pudney (2000a, b, 2001); French m.fl. (2001); Kaestner og Grossman (1998) erfarer dog, at det er misvisende at definere arbejdere ved, om de er 'narkotikabrugere'. I stedet bør der tages højde for forskelle mellem narkotikabrugere. Eksempelvis har lejlighedsvis narkotikabrugere tendens til at have færre negative effekter på beskæftigelsen end individer med et stærkt forbrug af narkotika. Unge arbejdere, der har indtaget narkotika i forholdsvis få år, fremstår med relativt færre negative effekter end ældre arbejdere, som har indtaget narkotika i en længere periode. Endelig kan der også være forskel på mandlige og kvindelige brugere. Disse betydningsfulde forskelle i karakteristika gør det sværere at identificere effektive, skade-reducerende policy. Denne argumentation kan formentlig også benyttes på andre skadeomkostninger – eksempelvis belastningen for sundhedssystemet.

Andre mulige eksternaliteter ved forbruget af narkotika kan opstå, hvis brugerne kører bil under påvirkning af narkotika. Dette kan gennem en forøget ulykkesrate forvolde direkte skader på brugeren selv og på andre. Endelig findes potentielle omkostninger for familie og venner, når de tager sig af narkotikabrugere. Disse omkostninger kan have ressourcemæssig, men også følelsesmæssig karakter. Selv personer, der ikke har nogen personlig tilknytning til narkotikabrugere, kan have følelsesmæssige omkostninger associeret med et kendskab til eksistensen af individer i samfundet, der synes at lide under narkotikaafhængighed.²

I fremstillingen af eksternaliteter på narkotikamarkedet er det vigtigt at sondre mellem omkostninger afledt af narkotikaforbruget og omkostninger afledt af narkotikaforbuddet. Analysen af sidstnævnte belyses i afsnit 3.1. Imidlertid kan nogle skadeomkostninger ved narkotikaforbrug forstærkes af narkotikaforbuddet. Et eksempel på dette er sammenhængen mellem narkotikaforbrug og berigelsesforbrydelser. En almindelig opfattelse er, at brugere af narkotika ofte stjæler for at understøtte deres vaner. Benson m.fl. (1992) finder da også korrelation mellem narkotikaforbrug og begåede berigelsesforbrydelser. Der kan dog sættes spørgsmålstejn ved, hvilken vej kausaliteten løber. Er det sådan, at narkotikabrugere stjæler for at understøtte deres forbrug, eller er individer med tilbøjelighed til at stjæle også dem med tilbøjelighed til at forbruge narkotika? Hvis det sidste alene er sandheden, har policy, som reducerer narkotikaforbrug, ingen indflydelse på omfanget af berigelsesforbrydelser.

Hvis det derimod er sådan, at brugerne begår berigelsesforbrydelser for at understøtte sit forbrug, er det fornuftsstridigt, hvis narkotikapolitikken i virkeligheden øger

2. Dette fænomen knytter sig til begrebet existence value, se f.eks. Perman m.fl. (2003: 402).



Figur 2. Effekten af en prisstigning på forbrugsomkostningerne i en given periode.

problemet. I det tilfælde statslig indgriben hæver prisen på narkotika, er det muligt, at brugerne begår flere berigelsesforbrydelser end tilfældet uden indgriben. I figur 2 er indtegnet en prisstigning for et givet narkotikum, Q , som påvirker efterspørgslen for et givet individ. Prisstigningen indebærer en mængde- og en priseffekt, som har modsatrettede effekter på de samlede monetære forbrugsomkostninger. Mængdeeffekten er, at individet forbruger mindre af produktet, hvilket betyder, at A_1 kroner spares. Priseffekten udtrykker, at de Q_1 enheder er blevet A_2 kroner dyrere. I det tilfælde priseffekten er kraftigere end mængdeeffekten (dvs. areal A_2 er større end A_1), vil der således bruges flere penge på narkotikummet Q . Hvis prisen er steget som følge af statslig intervention, og individet understøtter sit forbrug ved berigelsesforbrydelser, er udfaldet flere berigelsesforbrydelser. Generelt afhænger pris- og mængdeeffekternes relative styrke af efterspørgslens priselasticitet, som måler den procentvise ændring i forbruget associeret med 1 pct. ændring i prisen. Priseffekten er størst ved en uelastisk efterspørgsel, mængdeeffekten er størst ved en elastisk efterspørgsel, mens de to effekter er lige store, hvis elasticiteten er -1 . Empiriske studier af priselasticiteten for narkotika i USA fremhæves kort i afsnit 3.2.

Hvor det er svært at retfærdiggøre indgreb på narkotikamarkedet for at beskytte brugerne, er det lettere, når der fokuseres på de skadeomkostninger, forbruget af narkotika afleder. Der eksisterer adskillige eksternaliteter, og dets omkostninger kan være betydelige, hvilket leder frem til de næste vigtige spørgsmål: Hvilke omkostninger lig-

ger bag den anvendte løsning, narkotikaforbuddet og dets håndhævelse, og hvor effektivt imødekommes narkotikaproblemet?

3. Narkotikaforbuddet i forhold til et legaliseret marked

Dette afsnit foretager primært en positiv analyse af narkotikaforbuddets effekter. I Danmark er det forbudt at indføre, udføre, sælge, købe, udlevere, modtage, fremstille, forarbejde og besidde narkotika, medmindre narkotikummet bruges medicinsk eller i forskning, Retsinformation (1993). Narkotikas ulovlige karakter fjerner dog ikke det faktum, at nogle individer har en forventning om, at narkotika stiller dem bedre, hvorfor de efterspørger narkotika, hvis der er en forventet nettogevinst ved købet. Efterspørgslen genererer et potentielt afkast, som kan indfris, hvis narkotika sælges til en pris, der overstiger minimum af de forventede gennemsnitlige omkostninger. Eller som Sieberg udtrykker det: »The forces of economics are not repealed simply because the commodities are criminalized« (2005: 77). I stedet involverer narkotikahandel de samme økonomiske udvekslinger som ethvert andet varemarked: Narkotika er skjult men tilgængeligt. Alene på hashmarkedet på Christiania udtrykte politiet i 2012 en formodning om, at der årligt omsættes for op imod en milliard kroner, Bjørnager og Nielsen (2012).

Narkotikas illegale karakter omfatter en række samfundsøkonomiske omkostninger. Afsnit 3.1 introducerer nogle af de omkostninger, der er forbundet med selve narkotikaforbuddet. Dette gøres ved at sammenligne forbud med situationen i et legalt marked. Der er mange alternativer til legalisering og forbud, som beskatning i form af punktafgifter på narkotika eller delvis legalisering. For simpelhedens skyld abstraherer afsnittet fra disse, men diskuterer dem eksplicit i afsnit 4.2. Afsnit 3.2 analyserer statens muligheder for at gennemtvinge narkotikaforbuddet på udbuds- og efterspørgselssiden og på den måde reducere narkotikaforbruget. Afsnittets ræsonnement antager, at kriminelle er rationelle, der vægter fordele og ulemper ved at begå kriminalitet. Derudover fremhæves markedsmæssige forhold, der mindsker håndhævelsens effektivitet i reductionen af narkotikaforbruget. Dette fører til en sammenfatning i afsnit 3.3, der vurderer effekterne af at legalisere markedet for narkotika.

3.1 Omkostninger ved narkotikaforbuddet

Hvor det egentlige formål med narkotikaforbuddet er at eliminere handlen med narkotika, er den faktiske effekt, at narkotikahandlen forskydes til det sorte marked. Udbydere på det sorte marked kan ikke drage nytte af en retfærdig domstol til at afgøre erhvervsmæssige drøftelser. Er der uoverensstemmelser mellem udbydere kan de involverede parter ikke hyre advokater til at løse deres problem. Selv hvis der er indgåede, eksplicitte aftaler, har disse aftaler ingen juridisk gyldighed. Det marginale

benefit ved voldelig konfliktløsning er derfor højere relativt til et legaliseret marked. Endvidere påpeger Miron og Zwiebel (1995), at marginalomkostningerne ved voldelige handlinger formentlig er lavere på det sorte marked. Argumentet er, at det at undvige en pågribelse for et sæt af ulovlige aktiviteter (narkotikahandel), komplementerer det at undvige en pågribelse for et andet sæt af ulovlige aktiviteter (udøvelse af vold). Udbydere i et legalt marked kan desuden benytte reklamekampagner i konkurrencen med andre udbydere. Dette er svært i et illegalt marked, hvor voldelige territoriekampe er en mulig substitut. Set ud fra denne betragtning kan en del af krigen mellem forskellige bandefraktioner i Danmark tolkes som en direkte konsekvens af narkotikaforbuddet.

Udover den forventede stigning i vold forårsaget af udbydere i et illegalt marked, er der også teoretiske argumenter for, at forbuddet øger anden kriminalitet. Eksempelvis viste afsnit 2.2, at hvis forbudsregimet øger prisen på narkotika, og en del af forbruget finansieres gennem berigelsesforbrydelser, vil antallet af disse stige, hvis efterspørgslen er uelastisk. Endvidere kan forbuddet også hæve niveauet af ikke-narkotikarelateret kriminalitet, hvis håndhævelsen af forbuddet kræver knappe ressourcer: Hvis bekæmpelsen af narkotika medfører en omallokering af politiressourcer, påvirkes incitamentsstrukturen flere steder end på narkotikamarkedet. Benson m.fl. (1992) undersøger sammenhængen mellem narkotikaforbrug, allokering af politiressourcer og berigelsesforbrydelser i Florida i perioden 1983-1987. Studiet finder, at en forøget indsats mod narkotika forårsagede en stigning i antallet af berigelsesforbrydelser. Udover ændringen i prisen på narkotika argumenteres det, at indsatsen mod narko skete ved en omallokering af ressourcer, hvorfor indsatsen mod anden kriminalitet faldt. Dermed var sandsynligheden for straf ved at begå berigelsesforbrydelser mindre, hvilket øgede incitamentet til at begå disse forbrydelser.

Foruden den stigende kriminalitet giver narkotikaforbuddet en forøget usikkerhed omkring kvaliteten af de solgte produkter. Narkotika er ikke alene tilgængeligt, men staten er ude af stand til at kontrollere kvaliteten inden det sælges – og købere kan ikke klage uden at anklage sig selv. Forbrugerne har således ingen beskyttelse i købene på det sorte marked. I stedet er det en generel opfattelse, at kvaliteten er ringere end i et legalt marked, og at udbyderne manipulerer deres produkter med andre substanser for at øge mængden eller styrken. Dette forhold kan potentielt forklare mange ulykker med overdosis og forgiftninger. Dette er en omkostning for narkotikabrugere, men også for samfundet, da de forstærker nogle af de negative eksternaliteter, som blev nævnt i afsnit 2. Herunder blandt andet eksternaliteter forbundet med forbrugernes produktivitet samt omkostningerne for sundhedsvæsenet.

Alle ovennævnte omkostninger kan tilskrives narkotikaforbuddet – og ikke narkotikaforbruget. Dertil kommer direkte omkostninger til indsatsen mod narkotikarela-

teret kriminalitet. For år 2010 budgetterede USA 15,1 mia. dollars føderalt til begrænsning af det illegale forbrug af narkotika i USA. Heraf blev samlet budgetteret 3,7 mia. dollars til håndhævelsen af narkotikaforbuddet. Disse inkluderede blandt andet midler til grænsekontrol, retssystemet og de lokale retshåndhævende enheder (ONDCP, 2009). Disse omkostninger er dog kun et udtryk for mindstemål, da bekæmpelsen af kriminalitet forårsaget af forbuddet – eksempelvis en del af bandekriminaliteten – ligeledes hører under forbuddets direkte omkostninger. Sådanne budgetter, der øremærker ressourcerne til at begrænse narkotika, findes ikke for Danmark og er blandt EU-landene kun udarbejdet i Den Tjekkiske Republik, Irland, Polen og Portugal (EONN, 2008:21).

At forbuddet i sig selv medfører en række samfundsmæssige omkostninger relativt til legalisering øger kompleksiteten af en normativ vurdering af narkotikaforbuddets berettigelse. På den ene side eksisterer et narkotikaproblem givet ved omfanget af de omkostninger, brugerne yder sig selv og andre, jf. afsnit 2. På den anden side indebærer den anvendte løsning 'narkotikaforbud' ligeledes en række omkostninger i forlængelse af de direkte udgifter til forbuddets håndhævelse. Det væsentligste potentielle benefit ved forbuddet er enhver reduktion af narkotikaforbruget relativt til, hvad der ville være i et legaliseret marked. Følgende afsnit analyserer derfor effekterne af narkotikaforbuddet og dets håndhævelse på reduktionen af forbruget relativt til legalisering.

3.2 Narkotikaforbuddets håndhævelse

»Det er indlysende, at *et samfund helt fri for narkotikamisbrug*, ville være ønskeligt; men realistisk set må det betragtes som et uopnåeligt mål. Ingen regering i noget land har da heller formået at »løse« narkotikaproblemet«, Regeringen (2003: 5).

Da eliminering af narkotikaforbrug³ betragtes som uopnåeligt, må det primære formål med forbuddet være at reducere forbruget. I økonomiske termer kræver en reduktion af narkotikaforbruget, at markedets incitamentsstrukturer ændres, så det nyttemaksimerende forbrug er mindre efter ændringen end før ændringen. Rationelle kriminelle afvejer benefits og costs ved at forbruge en ulovlig vare og vælger at forbruge, hvis de forventede benefits overstiger de forventede costs, se f.eks. Becker (1968). Det er muligt, at forbuddet i sig selv påvirker nogle agents incitament. Eksempelvis kan nogle individer have præferencer for at følge loven – andre kan have præferencer for at bryde den (the forbidden fruit effect). Forbuddets håndhævelse er dog den centrale styringsmekanisme til at påvirke markedets incitamentsstrukturer.

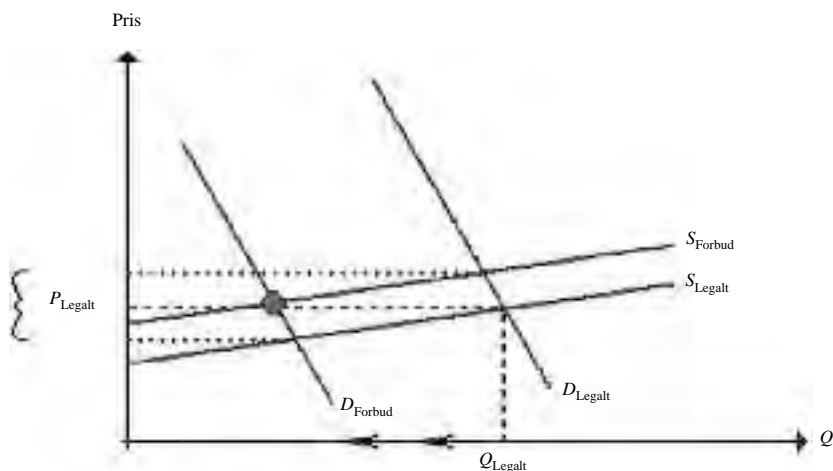
3. Citatets ord, misbrug, er et udtryk for det offentliges betragtning af narkotika som et dismeritgode. Afsnit 2.1 viste dog, at forkastningen af brugernes suverænitet kan problematiseres, hvorfor artiklen konsekvent ikke anvender værdiladede ord som misbrug.

Becker m.fl. (2006) argumenterer, at et reduceret forbrug kan opnås ved at håndhæve kontrol på udbudssiden og efterspørgselssiden. På udbudssiden kan kontrollen involvere en stigning i den forventede straf for sælgerne, eksempelvis ved at benytte flere ressourcer på pågribelse og domfældelse eller ved at øge hårdheden af straffen for at udbyde narkotika. Staten kan også kontrollere udbuddet af narkotika mere direkte ved at ødelægge narkotikaafgrøderne inden de høstes, eller ved at beslaglægge narkotika hos udbyderne, inden det når den endelige forbruger. Virkningen er, at det bliver dyrere for narkotikaproducenter at producere og distribuere deres produkt. Kontrol på udbudssiden er en strategi, som også føres i Danmark. Dette gælder især efter oprettelsen af rigspolitiets enhed, Task Force Øst, i oktober 2009. Denne enhed har flere gange opsporet og beslaglagt lagre af narkotika hos bander i København samt anholdt de involverede, Buhr (2010).

Udbudskontrollen besværliggør narkotikaudbuddet, og det må forventes, at omkostninger som følge af narkotikakontrollen er voksende i produktionen. Kontrollen vil således øge de variable omkostninger og derfor også de marginale omkostninger. Alt andet lige vil udbudskontrol af den grund hæve markedsprisen på narkotika. Hvis narkotikabrugere er fanget i deres forbrug, vil en beskeden prisændring ikke have effekt på forbruget. Som argumenteret i afsnit 2.1 vil rationelle forbrugere af vanedannende produkter dog reagere forudsigeligt på ændringer i forskellige variable – således også prisændringer. Hvor stort et fald i forbruget staten kan forvente som respons på denne policy – dvs. hvor effektivt indsatsen reducerer forbruget – afhænger af efterspørgslens priselasticitet.

Becker m.fl. (2006) mener ikke, at der findes pålidelige estimater på efterspørgslens priselasticitet, fordi, data som beskriver priser og konsumeret mængde af illegale goder, er sparsomme. Alligevel sammenfattes flere studier, og her er det generelle billede en elasticitet numerisk under en og en tendens omkring en halv numerisk. Når narkotikakontrollerende policy skal evalueres, er det i den forbindelse opløftende, at efterspørgslen om end den er uelastisk tilsyneladende ikke er perfekt uelastisk. Brugere af narkotika reagerer således over for prisændringer – i hvert fald til en vis grad.

Et reduceret forbrug er dog ikke det eneste mål. Som nævnt i afsnit 2.2 er det også interessant, om den monetære omkostning for brugerne stiger. En uelastisk efterspørgselselasticitet på $-0,5$ medfører, at en 4 pct. stigning i prisen reducerer forbruget med 2 pct. Imidlertid vil det føre til en stigning i udgifterne til narkotika for brugeren. Det er tænkeligt, at dette til dels finansieres gennem berigelsesforbrydelser. Set fra et samfundsmæssigt perspektiv er det derfor mest attraktivt, hvis policy både fører til et reduceret forbrug, men også en reduceret monetær omkostning for brugerne. Tilsyneladende to uforenelige mål med udbudskontrol. Det er dog muligt at forene udbudskontrollen med andre policy, som til dels reducerer de forøgede skadeomkostninger frem-



Figur 3. Effekten af narkotikaforbuddets håndhævelse på markedets ligevægt.

kommet ved udbudskontrol. Eksempelvis kan ordningen med den statsbetalte og lægeordnede heroin til de svageste narkotikabrugere i Danmark, Ritzau (2010) betragtes som et forsøg på at eliminere behovet for at begå berigelsesforbrydelser i finansieringen af heroinforbrug.

En anden metode til håndhævelse af narkotikaforbuddet er på markedets efterspørgselsside. Policy på efterspørgselssiden kan involvere en forøgelse af den forventede straf ved forbrug af narkotika gennem regulering af sandsynligheden for eller hårdheden af straf. Ligesom med policy på udbudssiden er formålet at reducere narkotikaforbruget. De to metoder virker dog forskelligt. Hvor policy på udbudssiden har til hensigt at hæve prisen på narkotika for enhver given mængde, har policy på efterspørgselssiden til hensigt at sænke efterspørgslen for enhver given pris. Et fald i efterspørgslen ved enhver pris betyder, at forbrugernes marginale betalingsvilje falder, og dette giver – modsat udbudskontrollen – et nedadgående pres på prisen. Fordi begge typer policy ofte benyttes samtidig, er effekten på markedsprisen ikke entydig ud fra et teoretisk perspektiv, se figur 3.⁴ Dog er effekten entydig på den forbrugte mængde.

Ud over markedsprisen samt den forventede straf påvirker narkotikaforbuddet og dets håndhævelse også andre komponenter i narkotikaefterspørgslen. Fordi narkotika-handel foregår i det skjulte er det muligt, at søgeomkostningerne og de moralske omkostninger vokser. Den forøgede usikkerhed mht. kvaliteten af produkterne fører ligeledes til et fald i den marginale betalingsvilje. Det er alle disse faktorer, som fører til

4. Figuren antager for simpelhedens skyld fuldkommen konkurrence. Udbudskurven kan derfor tolkes som udbydernes aggregerede marginalomkostninger.

faldet i efterspørgslen illustreret i figur 3. Alle omkostninger tilsammen, som forbrugerne bærer associeret med narkotikaforbrug, benævnes den fulde pris på narkotika.

Rasmussen og Benson (2003) argumenterer, at den fulde pris på narkotika må være højere i et illegalt marked end i et legalt marked. Benefits ved de statslige styringsinstrumenter er, som nævnt ovenfor, reduktionen af narkotikaforbruget og dermed reduktionen af de omkostninger, forbruget afleder. Forbuddets effektivitet kan dog problematiseres – og ikke kun fordi narkotika efterspørges og udbydes til trods for dets illegale karakter. Flere forhold betyder, at forbrugsreduktionen kan være relativt ressourcekrævende i forhold til anden kriminalitetsreduktion. For det første er det ved de fleste kriminelle sager muligt at udpege en forbryder og et offer. Ofret har i den forbindelse incitament til at hjælpe myndighederne med at få forbryderen straffet. Eksempelvis vil et offer for tyveri have incitament til at hjælpe myndighederne med at undgå, at tyveriet overhovedet opstod eller få fanget og straffet forbryderen. Ved at forbyde et givent produkt opstår imidlertid en situation, hvor begge parter i markedet har incitament til at underminere loven. Udbyderne opnår et overskud ved at sælge den ulovlige vare til en pris, som overstiger omkostningerne ved at producere og sælge varen. Forbrugerne opnår et overskud ved at købe den ulovlige vare til en lavere pris end reservationsprisen. Da begge parter stilles bedre ved transaktionen, har ingen incitament til at overholde forbuddet. Dette er en kompliceret omstændighed, da det generelt kun er køber og sælger, som kender til detaljerne af den kriminelle transaktion – og de ønsker dem ikke afsløret. Hvad angår køber og sælger er narkotikahandel en forbrydelse uden offer. Dette nedsætter sandsynligheden for at blive opdaget og i særdeleshed sandsynligheden for domsfældelse relativt til forbrydelser, som involverer et eller flere ofre.

Hvad angår udbudssiden er narkotikaudbuddet motiveret af profit, hvorfor teorien om entry/exit vil antyde, at flere narkotikaudbydere tilkommer markedet, hvis disse kan opnå en forventet positiv økonomisk profit. Dette forhold indebærer, at incitamenterne til at gå ind på markedet alt andet lige stiger, når andre afgår. Implikationen er, at narkotikamarkedet i Danmark ikke elimineres selv i det tilfælde, hvor staten har held til at arrestere alle landets narkotikasælgere. Hvis der fortsat eksisterer en forventet positiv økonomisk profit, erstattes de arresterede sælgere blot af nye. Dette ræsonnement gælder ikke kun sælgere, men kan også overføres til andre forhold på markedet. Ødelægges narkotikaafgrøderne, kan nye sås. Sættes narkotikaimporten fra et givet land under pres, kan et nyt land fylde tomrummet. Gøres det sværere at producere en type narkotika, er en anden type klar til at erstatte, osv. Disse forhold betyder, at det er relativt ressourcekrævende at begrænse narkotikaforbruget.

3.3 Legalisering af markedet for narkotika

Den foregående analyse viser, at narkotikaforbuddet har mange uheldige effekter

relativt til et legaliseret marked og at det lider af nogle effektivitetsproblemer relativt til bekæmpelse af anden kriminalitet. Spørgsmålet er blot, om situationen med narkotikaforbud i virkeligheden er værre end situationen med et legaliseret marked.

Legaliseres narkotika elimineres alle de omkostninger, som tilskrives narkotikaforbuddet i sig selv. Herunder også omkostningerne bag håndhævelsen af forbuddet: det vil ikke længere være nødvendigt at pågribe, dømme og straffe narkotikarelaterede kriminelle. Disse ressourcer kan i stedet enten benyttes andetsteds i retssystemet eller bruges helt anderledes. Ulempen ved legaliseringen er, narkotikaforbruget forøges. Dette skyldes blandt andet at der ikke længere eksisterer en forventet straf samt den øgede sikkerhed i købene på det »hvide« marked. Om end det ikke er sikkert teoretisk, at markedsprisen på narkotika falder, så falder den fulde pris. I det omfang forbrugere er sensitive over for ændringer i denne pris, øges forbruget – måske endda betragteligt. Hvad end omfanget er af de omkostninger, narkotikaforbruget yder brugeren selv og andre, vil legaliseringen forværre disse omkostninger.

Der er således fordele og ulemper ved at legalisere markedet for narkotika. I valget mellem forbud og legalisering kræves en fuld evaluering af empiriske beviser, der er mangelfulde for det danske marked. Endvidere er narkotikaforbuddet ikke den eneste metode til at reducere forbruget af narkotika. Selv hvis narkotikaforbuddet er at foretrække relativt til et legaliseret marked, beviser dette ikke, at narkotikaforbuddet er den mest optimale policy. I det følgende afsnit defineres økonomisk efficiens som et normativt mål for policy. Her vil det blandt andet undersøges, om et legaliseret narkotikamarked genererer økonomisk efficiens, og om et marked uden narkotikaforbrug er økonomisk efficient. Derudover fremhæves eksempler på alternativ policy til forbud og legalisering.

4. Policy – mål og alternativer til narkotikaforbuddet

I den simple velfærdsøkonomi, som eksempelvis fremstillet i Andersen m.fl. (1999), antages implicit, at effekten af en lov er, hvad end denne lov dirigerer. På den måde er statslige styringsinstrumenter som kvoter, afgifter og subsidieret reduktion effektive til at opnå økonomisk efficiens i et marked med eksternaliteter. I økonomiske termer svarer narkotikaforbuddet til en kvote lig nul. Gennem administrativ regulering søges narkotikahandel elimineret. I forhold til effektivitetsproblemstillingen er den vigtigste observation, at narkotika fortsat udbydes og efterspørges narkotikaforbuddet til trods. Effekten af loven er altså ikke, hvad loven dirigerer.

I afsnit 4.1 diskuteres økonomisk efficiens på markedet for narkotika i en velfærdsøkonomisk ramme. Herunder diskuteres, om et marked uden narkotikaforbrug er foreneligt med økonomisk efficiens. Dette leder i afsnit 4.2 til en præsentation af alternative korrigerende policy end forbud og legalisering, der kan reducere forbruget fra et le-

galiseret marked og dermed tilnærme økonomisk efficiens. Det er værd at nævne, at pointen med dette afsnit ikke er at endossere eller kritisere policy diskuteret i den foregående analyse.¹ Ligesom det er tilfældet i valget mellem forbud og legalisering, kræver en tilstrækkelig vurdering en fuld evaluering af empiriske beviser, der er mangelfulde for det danske marked. Formålet er i stedet at tydeliggøre effekterne af forskellige policy og vise, hvordan de relaterer sig til forbud og legalisering. Budskabet er, at hver og en af disse policy har deres egne fordele og ulemper – samt de hver især kræver deres egen evaluering.

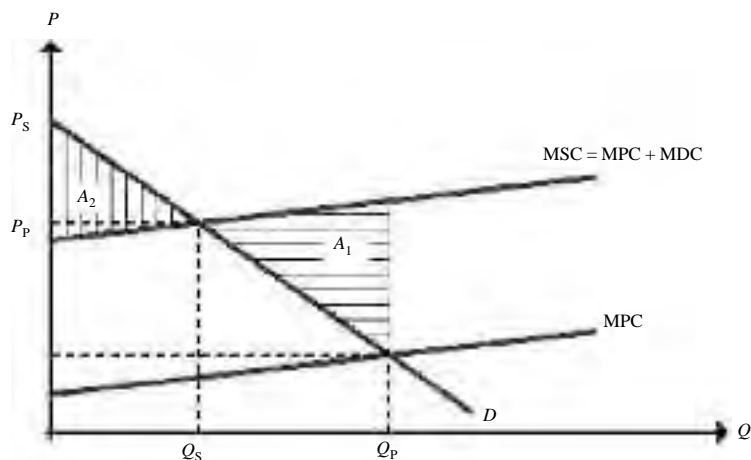
4.1 Økonomisk efficiens og markedet for narkotika

Formålet med dette afsnit er at foretage en ren normativ analyse af narkotikamarkedet, der beskriver, hvorledes markedet ideelt »burde« funktionere. Afsnittet anvender den velfærdsøkonomiske analyseramme, hvor økonomisk efficiens anses som værende idealet (da en velfærdsmaksimerende allokering er en økonomisk efficient allokering). Det belyses også, hvorledes økonomisk efficiens på narkotikamarkedet relaterer sig til forbud og legalisering.

Afsnit 2 argumenterede, at intervention på markedet for narkotika er svær at retfærdiggøre, hvis formålet er at beskytte brugerne imod sig selv. Denne retfærdiggørelse kræver en række forudsætninger, herunder at brugerne agerer irrationelt. Accepteres i stedet antagelsen fra Becker og Murphy (1988) om narkotikaforbrugernes rationalitet, er den marginale forbrugergevinst ved ethvert narkotikaprodukt givet ved efterspørgselskurven på det givne produktmarked. Præcis som det er tilfældet for produkter, der ikke er vanedannende. Ignoreres eventuelle positive eksternaliteter ved brugen af narkotika, udtrykker efterspørgselskurven også de marginale sociale benefits. Markedet består desuden af marginale sociale omkostninger (MSC) givet ved summen af de marginale privatøkonomiske omkostninger (MPC) og de marginale skadeomkostningerne (MDC). Privatøkonomiske omkostninger er de for udbyderne relevante omkostninger. Skadeomkostningerne er de omkostninger, narkotikaforbruget medfører, der er eksterne for forbrugerne – men ikke for samfundet. Disse skadeomkostninger blev belyst i afsnit 2.2. Problemet kan således ansues i en velfærdsøkonomisk ramme, se figur 4.⁵ Det optimale forbrug fremkommer, når forbruget af en ekstra enhed medfører en ligelig stigning i de sociale benefits og de sociale omkostninger ($MSC = MPC$). Dette sker ved forbruget Q_S .

Den velfærdsøkonomiske analyse indeholder to centrale implikationer. Den ene implikation er, at et ureguleret marked for et givet narkotikum vil medføre et efficienstab. Årsagen er, at de marginale skadeomkostninger ikke indgår i hverken sælgers eller

5. Figuren antager, at skadeomkostningerne vokser proportionalt med forbruget. Konklusionerne binder dog ikke til denne antagelse.



Figur 4. Økonomisk efficiens på markedet for narkotika.

købers maksimeringsproblem, hvorfor de ignoreres, og derfor ikke opfanges af markedets prismekanisme. Et ureguleret fuldkommen konkurrence marked vil derfor generere ligevægtsforbruget Q_P frem for efficiente Q_S , hvilket indebærer et efficienstab svarende til areal A_1 . Narkotikaforbrugets eksternaliteter bringer således divergens mellem privat- og samfundsøkonomisk efficiens. Ved at intervenere i narkotikamarke- det og tilvejebringe et reduceret forbrug vil den medførte reduktion i de samfunds- mæssige omkostninger overstige reduktionen i forbrugernes benefit, hvorved den samlede velfærd forøges. Denne intuition gælder dog kun for en vis reduktion, hvilket leder til den anden implikation.

Den anden implikation er, at det økonomisk efficiente forbrugsniveau for et givent narkotikum kan være positivt. Antag at mindst et individ har så stærke præferencer for en enhed af narkotikummet, at individet er villig til at betale alle de ekstra sociale om- kostninger, som ligger bag forbruget af denne enhed. I en sådan situation vil handel kunne øge den samfundsmæssige nettovelfærd, hvorfor et marked uden forbrug vil ge- nerer et efficienstab (i figur 4 givet ved areal A_2). Nettovelfærd vil kunne øges ind- til de sociale omkostninger vokser med nøjagtigt det samme som forbrugergevinsten ved en ekstra enheds forbrug, hvilket karakteriserer efficiente Q_S . Der kan således ikke alene forbruges for meget men også for lidt af et givet narkotikum. Et underforbrug af et givet narkotikum vil nøjagtigt som overforbrug medføre et efficienstab. Analysen indikerer således, at den optimale policy skal tilstræbe økonomisk efficiens. Dette ni- veau vil afhænge af efterspørgslen efter det givne produkt, omkostningerne hos udby- derne samt skadeomkostningerne ved produktet. For ethvert narkotikaprodukt findes

således en ligevægt, der er økonomisk efficient. Hvis intentionen med narkotikaforbuddet er at eliminere alt forbrug af narkotika, kan denne intention problematiseres ved foregående efficiensbetragtning. Dette må ikke forveksles med, at selve narkotikaforbuddet ikke kan legitimeres. Forbuddet har reduceret, men ikke elimineret, forbruget, hvorfor forbuddet muligvis er den mest optimale policy.

Analysens implikation, at det økonomisk efficiente forbrugsniveau kan være positivt, udfordres, hvis antagelsen om rationelle narkotikabrugere forkastes. Antag i stedet at nogle narkotikabrugere er irrationelle, eksempelvis grundet problemer med selvkontrol, som beskrevet i afsnit 2.1. I dette tilfælde er nogle forbrugeres marginale betalingsvilje større end den marginale forbrugergevinst, hvilket strider imod velfærdsøkonomiens normative struktur, som accepterer ideen om forbrugersuverænitet. Dette gør velfærdsøkonomien inkompatibel med grundlaget for intervention, der kommer fra ideen om dismeritgoder, hvor forbrugerne netop ikke betragtes som handlende i bedste egeninteresser.

Forbrugeres irrationalitet rejser nogle problematiske spørgsmål vedrørende opfattelsen af markedsefterspørgslen. Såfremt det fuldstændig forkastes, at der er benefits associeret med narkotikaforbrug, brister den velfærdsøkonomiske fortolkning af efterspørgselskurven aldeles: Efterspørgselskurven er ikke tilnærmelsesvist noget velfærds mål, og bør ignoreres i en efficiensbetragtning. Hvis den nytte brugerne af narkotika forventer at modtage ved forbruget af narkotika ikke tillægges værdi, er et marked uden forbrug automatisk efficient.

Økonomisk efficiens på markedet for narkotika er besværlig at fastsætte, fordi det beror i en vurdering af, hvor stor en del af betalingsviljen, der er et udtryk for benefits. Alligevel kan udledes en central implikation fra den velfærdsøkonomiske fremstilling: I det omfang brugere af narkotika er rationelle og forstår konsekvenserne af deres forbrugsvaner, kan fordelene ved et reduceret narkotikaforbrug være overvurderede.

4.2 Alternative policy

Hvad end det økonomisk efficiente niveau er, vil et legaliseret marked ikke generere dette niveau, jf. foregående afsnit. Der er således behov for korrigerende policy, der reducerer forbruget relativt til det niveau, der opnås ved legalisering. Dette afsnit fremhæver alternative policy til narkotikaforbud og narkotikalegalisering.

Et vigtigt skridt i kritikken af policy er erkendelsen af, at der formentlig ikke eksisterer en policy, der omkostningsfrit genererer det eftertragtede forbrugsniveau.⁶ Enhver variant af policy vil indebære ulemper. Til trods for idealerne er det optimalt at udvælge policy (eller en blanding af policy), hvor samfundet mest effektivt kan imødekomme problemerne med narkotika. Nogle af disse policy er endda forenelige med

6. Det eftertragtede forbrugsniveau kan eksempelvis være økonomisk efficiens.

legalisering og forbud – og flere af dem bistår da også med forbuddet i sin nuværende form. Herunder kan eksempelvis nævnes subsidiering af narkotikabehandling og oplysningskampagner, der informerer om narkotikaforbrugets skadelige virkninger. Effekten af sidstnævnte policy blev belyst i afsnit 2.1.

Det øgede forbrug, et legaliseret narkotikamarked forventes at medføre, kan kompenseres ved andre indgreb, der er forenelige med legalisering. Inspirationen kan eksempelvis komme fra markedet for cigaretter eller alkohol, der er eksempler på legale produkter under regulering. For at begrænse legalt narkotikaforbrug kunne regulerende policy som afgifter eller reklamerestriktioner vedtages og håndhæves. For at beskytte mindreårige kan desuden indføres aldersrestriktioner i købene af narkotika. Endelig er det nødvendigvis ikke optimalt at legalisere alle narkotika, hvis forskellige narkotika eksempelvis vurderes at variere i omkostningerne for samfundet og de enkelte brugere. I Danmark er den illegale status af hash eksempelvis oftere til debat end den illegale status af heroin. 'Et flertal af borgerrepræsentationen i København går specifikt ind for et forsøg med lovligt salg af hash, et forslag som justitsminister Morten Bødskov afviser' (KL, 2012). Debatten kan opfattes som et bredere ønske om delvis legalisering frem for komplet legalisering.

I det følgende uddybes afgifter og delvis legalisering. Afgifter dels fordi det er et af de mest anvendte adfærdsregulerende statslige styringsinstrumenter, og dels fordi økonomer tillægger afgifter og deres effekt stor opmærksomhed. Delvis legalisering uddybes for at nuancere omdrejningspunktet for den danske hashdebat. I forudsigtelsen af styringsinstrumenternes virkning inddrages en antagelse om, at økonomiens agenter ikke nødvendigvis overholder en given lov, hvis de har incitament til at begå lovbrud. Antagelsen beror i den observation, at narkotika fortsat udbydes og efterspørges forbuddet til trods, som belyst i afsnit 3. Pointen er måske åbenlys, men den tåler gentagelse, fordi »...so many policies, statements by politicians, and even scientific analyses assume that what happens under a law is whatever that law directs«, Miron, (2001: 837).

Afgifter

I velfærdsøkonomien fremstilles en afgift som et effektivt statsligt styringsinstrument til at reducere forbruget af en given vare. Økonomisk efficiens skabes ved at pålægge en stykafgift svarende til størrelsen på de marginale skadeomkostninger i det samfundsefficiente niveau. I dette tilfælde vil udbyderne planlægge, som om de sociale omkostninger ved produktionen er medregnet, hvormed det bliver privatøkonomisk efficient at producere og forbruge svarende til samfundsøkonomisk efficiens. Dette er effekten, såfremt loven overholdes.

Afgiften øger dog incitamenterne for markedets parter til at omgå loven, fordi afgiften bringer en kile mellem den pris, forbrugerne betaler og den pris udbyderne modtager. Begge parter kan således stilles bedre ved at handle uden om afgiften. Det ekstreme tilfælde er en prohibitiv afgift, der strangulerer alt potentiale for gensidig fordelagtig handel på det legale marked. Dette scenarie ækvivalerer en kvote på nul – og de negative effekter heraf vil formentlig ikke adskille sig fra de diskuterede i afsnit 3.1. Størrelsen på afgiften skal således opvejes mod risikoen for at generere et sort marked.

Antages imidlertid, at afgiften ikke driver markedet under jorden (f.eks. fordi afgiften er relativt lille), vil den ikke generere de negative effekter fra narkotikaforbuddets sorte marked. Samtidig reduceres forbruget i det omfang, forbrugerne er sensitive over for prisændringer. Afgifter vil også betyde, at narkotikahandlen føres i det hvide marked. Ifølge Miron (2001) vil dette betyde, at standardlove som minimumslønnen, produktforpligtelser og miljøbestemmelser også i højere grad kan forventes at blive overholdt og kontrolleret. Antaget at disse policy er gavnlige, er dette en fordel ved afgifter relativt til forbud. At handlen med narkotika føres i det »hvide« marked medfører desuden en øget sikkerhed i købene, mens søgeomkostningerne falder som følge af den bedre tilgængelighed. Sådanne forhold indebærer, at den fulde pris på narkotika måske ikke bliver lige så høj som i situationen med forbud, hvorfor forbruget ikke nødvendigvis reduceres i samme grad som ved forbuddet. Dette er afgiftens ulempe i forhold til narkotikaforbuddet.

Hvorvidt afgifter er bedre end legalisering afhænger blandt andet af det relative forhold mellem eksternaliteter og irrationelt forbrug. Hvis narkotikabrugere yder samfundet signifikante skadeomkostninger, vil afgifterne imødekomme disse eksternaliteter og desuden generere statsindtægter, der eksempelvis kan anvendes til at dæmpe effekterne. Hvis brugerne hovedsageligt skader sig selv og deres efterspørgsel er relativt uelastisk, vil afgifter muligvis virke mindre tiltrækkende, da den tvinger brugerne til at betale højere priser uden at reducere forbruget. Dette vil efterlade brugerne med færre midler til mad, husly og tøj – og en indebærende fare for at opmuntre til berigelsesforbrydelser.

Legalisering af hash

Som nævnt ovenfor diskuteres det i Danmark, om hash som det eneste narkotikum bør legaliseres. Et sædvanligt argument imod er dog, at legaliseringen af bløde narkotika involverer en *gateway effekt*, MacCoun (1998) – tendensen, at forbrug af bløde narkotika senere vil medføre et forbrug af hårdere narkotika. Mere præcist vedkommer gateway effekten den forøgede sandsynlighed for at indtage hårde narkotika for individer, der tidligere har indtaget bløde narkotika relativt til individer, der ikke tidligere har indtaget bløde narkotika. I den udstrækning gateway effekten findes, vil lega-

lisering af hash ikke blot øge efterspørgslen efter hash, men også efter hårdere narkotika over tid. En vurdering af fordele og ulemper ved legalisering af hash skal således ikke alene medtage den forventede stigning i omkostninger ved det ekstra forbrug af hash. Vurderingen skal ligeledes medtage den forventede stigning i omkostninger forårsaget af det ekstra forbrug af hårdere narkotika.

Pudney (2003) anvender data fra 'the British 1998 Youth Lifestyles Survey', som dækker 3900 respondenter i aldersgruppen 12 til 30 år, til at undersøge gateway effekten. Den afgørende information for forfatterens tilgang er begyndelsesalderen bag forbruget af de forskellige narkotika (tidligere for bløde narkotika, senere for hårde narkotika). Umiddelbart er det første indtryk, at der eksisterer en simpel aldersprogression fra forbruget af blød narkotika til forbruget af hård narkotika. Forfatteren finder imidlertid ikke empirisk belæg for gateway effekten, da adfærden i højere grad er et produkt af sociale og familiære faktorer (fattigdom, barn af enlig forsørger osv.). Studiet konkluderer ved at antyde følgende: Hvis der findes policy, der effektivt reducerer forbruget af bløde stoffer, vil denne policy ikke have effekt på skadeomkostningerne forbundet med forbruget af hårde narkotika, Pudney (2003: C197). Det kan diskuteres, hvor meget tillid der skal tillægges resultatet af et enkelt studie. Ideen bag studiet er dog, at korrelationen mellem forbruget af bløde narkotika og det senere forbrug af hårde narkotika ikke er et udtryk for kausalitet.

Såfremt der ikke eksisterer en gateway effekt, betyder det dog ikke automatisk, at legaliseringen af hash er bedre end situationen med forbud. Ganske vist findes en række negative konsekvenser ved narkotikahandel på det sorte marked. Disse negative konsekvenser bliver dog kun delvist modgået da al anden narkotikahandel, end handel med hash, fortsat foregår på det sorte marked. Derfor skal vurderingen af fordelene ved legaliseringen af hash præcisere, hvor stor en del af de negative effekter fra forbudspolitikken, som elimineres. Reduktionen af det sorte marked sker desuden på bekostning af, at forbruget af hash stiger, hvorfor de samfundsmæssige omkostninger, der knytter sig til dette forbrug, vokser.

Det er også muligt, at nogle individer betragter forskellige narkotika som substitutter for hinanden. I så fald kan legaliseringen af hash ændre produktsammensætningen i forbruget af narkotika. Et eksempel på en ændret produktsammensætning er fra USA's alkoholforbud i perioden 1917-1933. Konsekvensen var, at forbruget af alkohol efter en årrække samlet set var faldet til omkring 60-70 procent af det tidligere niveau, Miron og Zwiebel (1991). Imidlertid ændredes produktsammensætningen i forbruget således, at produkter med lave alkoholprocenter (såsom øl og vin) blev opgivet til fordel for produkter med høje alkoholprocenter (spiritus).

Selvom alkoholprodukter i højere grad er indbyrdes substitutter end narkotikaprodukter,⁷ afslører observationen fra USA's periode med alkoholforbud en vigtig pointe: Mønstret i forbruget af rusmidler kan ændres. Dette skal ikke forveksles med et bevis for, at narkotikaforbuddet har gjort stærke narkotika relativt mere efterspurgt i forhold til bløde narkotika. Årsagen til at stærkere alkohol blev relativt mere attraktivt under forbuddet kan formentlig tilskrives dets tilgængelighed og mere bekvemmelige massefylde. I tilfældet med hashlegaliseringen kan hash blive mere attraktivt – eksempelvis pga. den forøgede sikkerhed omkring kvaliteten af de solgte produkter og unødvendigheden af at færdes i undergrundsmiljøet. Såfremt omkostningerne, hashforbruget yder brugerne selv og andre, er lavere end ved de narkotika, der substitueres fra, vil dette være endnu en fordel ved legaliseringen af hash. Dette er i forhold til policy, hvor den legale status på narkotika ikke varierer.

5. Afrunding

Narkotikas lovmæssige status adskiller sig fra de fleste andre varer i Danmark. Hvor de fleste varer er genstand for regulering og beskatning, er det forbudt og strafbart at producere, distribuere, sælge og besidde narkotika. Ifølge velfærdsøkonomien vil et ureguleret narkotikamarked da også indebære et efficienstab som følge af forbrugets eksternaliteter. Narkotikaforbrug involverer en række omkostninger, der er eksterne for brugerne, men ikke for samfundet; herunder blandt andet øgede omkostninger for sundhedssektoren og tab for det danske arbejdsmarked gennem effekten af en faldende produktivitet. En efficient reduktion i forbruget vil som følge af disse skadeomkostninger reducere de sociale omkostninger mere end brugernes individuelle benefits, hvorved den samlede velfærd vil stige.

Velfærdsøkonomiens normative analyseramme kan dog kritiseres for at være individualistisk i den forstand, at den accepterer ideen om forbrugersuverænit. Dette gør den uforenelig med grundlaget for intervention, som kommer fra opfattelsen af narkotika som dismeritgoder, ifølge hvilken individerne ikke tænkes at handle i de bedste egeninteresser, når de beslutter sig for at forbruge potentielt skadefulde narkotika. Efter denne opfattelse bør potentielle brugere beskyttes imod sig selv og deres dårlige valg. Forbruget af vanedannende og potentielt skadefulde narkotika er dog ikke inkonsistent med rationel adfærd, hvis det involverer fremadskuende nyttemaksimering med stabile præferencer. Desuden er statslig intervention, møntet på at beskytte irrationelle brugerne imod sig selv, ikke automatisk legitimeret, hvis interventionen ikke efterspørges af brugerne. At der er problemer med forbruget af narkotika argumenteres

7. Virkningen af narkotikaprodukter varierer de forskellige narkotika imellem. Dette er modsat alkohol, hvor virkningen i højere grad afhænger af promillen end produktet, som har forårsaget den.

som konsekvens mere overbevisende ved at henvise til forbrugets eksternaliteter end gennem dismeritodeopfattelsen.

Den danske forbudspolitik følger de fleste landes anvendte løsningsmodel på de problemer, som er forbundet med narkotikaforbrug. At selve den lovmæssige status af narkotika er 'forbudt' og ikke 'legal' ændrer dog ikke på, at nogle individer har præferencer for produkterne, hvorfor forbruget af narkotika ikke elimineres. Narkotikaforbuddet og dets håndhævelse øger dog omkostningerne ved at udbyde og forbruge narkotika i forhold til et legaliseret marked. Dette medfører et reduceret forbrug, hvilket kan ses som forbuddets benefit. Håndhævelsen af forbuddet er imidlertid ressourcekrævende, og disse ressourcer kunne i stedet bruges andetsteds, hvis markedet blev legaliseret. Derudover indebærer forbuddet ekstra samfundsmæssige omkostninger, der er en direkte konsekvens af narkotikaforbuddet og det foranledigede sorte marked. Eksempelvis øges incitamenter til voldelige kampe mellem udbydere, mens brugerne er mindre beskyttet i købene på det sorte marked. Disse negative afledte effekter øger kompleksiteten af en normativ vurdering af narkotikaforbuddet over for legalisering.

En vurdering af forbuddet i forhold til legalisering kræver empirisk forskning, der estimerer omfanget af narkotikaproblemet i Danmark. Dette er endnu ikke gjort tilfredsstillende, da den bedste indikator for udbuddet i dag er politiets beslaglæggelsesstatistikker, Sundhedsstyrelsen (2009: 73). Dertil hører manglende estimater for omfanget af omkostninger, som narkotikaforbrug har for samfundet. Desuden er det relevant at belyse forbuddet og dets håndhævelse empirisk, herunder dets effektivitet og omkostninger. Hvor sensitivt reagerer brugerne af ulovligt narkotika på ændringer i den forventede straf? Hvad koster det at opnå en given reduktion i narkotikaforbruget?

Endelig er forbuddet ikke den eneste mulige løsningsmodel på narkotikaproblemet. Det forøgede narkotikaforbrug, et legaliseret marked vil medføre, kan eksempelvis kompenseres gennem forskellige regulerende policy, der kendes fra andre markeder. En mulighed er eksempelvis at indføre afgifter på narkotika, der hæver den pris, forbrugerne skal betale for produkterne. Dette vil reducere forbruget i det omfang, forbrugerne er følsomme over for prisændringer. Selvom en forbrugsreduktion er voksende i afgiftens størrelse, skal denne opvejes mod risikoen for at generere et sort marked. Genereres det sorte marked ikke, er der dog fordele ved afgifter i forhold til forbud og legalisering. Desuden kan afgifter komplementeres med anden policy som eksempelvis oplysningskampagner, der kan udruste økonomiens agenter med informationer om de skadelige og vanedannende egenskaber, narkotika besidder.

Markedet for narkotika er et marked, der er svært at eliminere. Efterspørgslen skaber sit eget udbud og trods forbud foregår der flittig handel på det sorte marked. Om forbrugerne er rationelle eller ej ændrer ikke ved det faktum, at både forbruget og forbuddet involverer negative effekter for samfundet. Artiklens diskussion af markedet

policy trade-offs samt alternative policyforslag er således et bidrag til Overborgmesteren i Københavns opfordring om at »tænke nyt«.

Litteratur

- Andersen, P., L. Nielsen og T. Nissen. 1999. *Velfærdsøkonomi: Teori og Anvendelser*. Odense Universitetsforlag.
- Becker, G. S. og K. M. Murphy. 1988. A Theory of Rational Addiction. *Journal of Political Economy*, 96, 675-700.
- Becker, G. S. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76, 169-217.
- Becker, G. S., K. M. Murphy og M. Grossman. 2006. The Market for Illegal Goods: The Case of Drugs. *Journal of Political Economy*, 114, 38-60.
- Benson, B. L., I. Kim, D. W. Rasmussen og T. W. Zuehlke. 1992. Is Property Crime Caused by Drug Use or by Drug Enforcement Policy? *Applied Economics*, 24, 679-92.
- Buchmueller, T. C. and S. H. Zuvekas. 1998. Drug Use, Drug Abuse, and Labour Market Outcomes. *Health Economics*, 7, 229-45.
- Buhr, C. 2010. 24. februar. Bandedenhed har held i kampen mod rocker-narko. DR. Lokaliseret d. 13. juni 2012 på <http://www.dr.dk/Regioner/Kbh/Nyheder/Hovedstadsomraadet/2010/02/192358.htm>
- Bjørnager, J. A. og J. B. Nielsen. 2012. 5. juni. Hash for en milliard på Christiania, *Berlingske*, s. 1.
- Cartwright, W. S. 1999. Costs of Drug Abuse to Society. *Journal of Mental Health Policy and Economics*, 2, 133-34.
- Caulkins, J. P., M. Dworak, G. Feichtinger og G. Tragler. 2000. »Price-raising Drug Enforcement and Property Crime: A Dynamic Model. *Journal of Economics*, 71, 227-53.
- Caulkins, J. P. and P. Reuter. 1998. What Price Data tell Us about Drug Markets. *Journal of Drug Issues*, 28, 593-612.
- EOON (2008). *Narkotikasituationen i Europa: Årsberetning 2008*, Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug.
- French, M. T., C. Roebuck og P. K. Alexandre. 2001. Illicit Drug Use, Employment, and Labor Force Participation. *Southern Economic Journal*, 68, 349-68.
- Friedman, D. 2000. *Law's Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Grossman, M., F. J. Chaloupka og R. Anderson. 1998. A Survey of Economic Models of Addictive Behavior. *Journal of Drug Issues*, 28, 631-43.
- Gruber, J. og B. Köszegi. 2001. Is Addiction »Rational«? Theory and Evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4), 1261-1305.
- Kaestner, R. og M. Grossman. 1998. The Effect of Drug Use on Workplace Accidents. *Labour Economics*, 5, 267-294.
- Sørensen, S. P. 2012. 14. maj. Nej til fri hash i København. KL. Lokaliseret d. 13. juni 2012 på: <http://www.kl.dk/Om-KL/Nej-til-fri-hash-i-Kobenhavn-id103362/>.
- Kuziemko, I. and S. D. Levitt. 2004. An Empirical Analysis of Imprisoning Drug Offenders. *Journal of Public Economics*, 88, 2043-66.
- Lee, L. W. 1993. Would Harassing Drug users Work? *Journal of Political Economy*, 101, 939-59.
- MacCoun, Robert J. 1998. In What Sense (If Any) Is Marijuana a Gateway Drug? *Drug Policy Analysis Bulletin*, 4, 5-8.
- MacDonald, Z. 2004. What Price Drug Use? The Contribution of Economics to an Evidence-based Drugs Policy. *Journal of Economic Surveys*, 18, 113-52.
- MacDonald, Z. og S. Pudney. 2000a. Illicit Drug Use, Unemployment, and Occupational Attainment. *Journal of Health Economics*, 19, 1089-1115.
- MacDonald, Z. og S. Pudney. 2000b. The Wages of Sin: Illegal Drug Use and the Labour Market. *Labour*, 14, 657-73.
- Messinis, G. (1999). Habit Formation and the Theory of Addiction. *Journal of Economic*

- Surveys*, 13, 417-42.
- Mocan, H. N. H. and Corman. 1998. An Economic Analysis of Drug Use and Crime. *Journal of Drug Issues*, 28, 613-29.
- Miron, J. A. 2001. The Economics of Drug Prohibition and Drug Legalization. *Social Research*, 68, 835-55.
- Miron, J. A. og J. Zwiebel. 1991. Alcohol Consumption During Prohibition. *American Economic Review*, 81, 242-47.
- Miron, J. A. og J. Zwiebel. 1995. The Economic Case against Drug Prohibition. *Journal of Economic Perspectives*, 9, 175-92.
- O'Donoghue, T. og M. Rabin. 2001. Choice and Procrastination. *Quarterly Journal of Economics*, 116(1), 121-60.
- O'Donoghue, T. og M. Rabin. 2006. Optimal Sin Taxes. *Journal of Public Economics*, 90, 1825-49.
- ONDCP. 2009. *National Drug Control Strategy, FY 2010 Budget Summary*, Office of National Drug Control Policy.
- Perman, R., Y. Ma, J. McGilvray, M. Common. 2003. *Natural Resource and Environmental Economics*. Pearson Education Limited.
- Pudney, S. 2003. The Road to Ruin? Sequences of Initiation to Drugs and Crime in Britain. *Economic Journal*, 113, C182-C198.
- Rasmussen, D. W. og B. L. Benson. 2003. Rationalizing Drug Policy under Federalism. *Florida State University Law Review*, 30, 679-734.
- Regeringen. 2003. *Kampen mod narko – handlingsplan mod narkotikamisbrug*. Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Resignato, A. J. 2000. Violent Crime: A Function of Drug Use or Drug Enforcement? *Applied Economics*, 32, 681-88.
- Retsinformation. 1993. 10. september. *Bekendtgørelse om euforiserende stoffer*.
- Retsinformation. 2008, 7. februar. *Bekendtgørelse af sundhedsloven*.
- Ritzau. 2010. 18. januar. Stofmisbrug: Gratis heroin klar til danske narkomaner. *Information*, s. 21.
- Sieberg, K. K. 2005. *Criminal Dilemmas: Understanding and Preventing Crime*. anden udgave, Berlin: Springer.
- Sundhedsstyrelsen. 2009. *Narkotikasituationen i Danmark 2009*. Sundhedsstyrelsen.
- Ytzen, F. 2010. 13. januar. Frank Jensen: Forsøg med hash er nødvendigt. Politiken. Lokaliseret d. 13. juni 2012 på: <http://politiken.dk/indland/article879286.ece>.