



Helsinki 3.10.2017

Palkansaaajien tutkimuslaitos

Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle:

Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 100/2017

Lain tarkoitus

Hallituksen esityksessä (1 luku 1 §) todetaan: ”Tämän lain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi”

Taustaa

Ulkoisvaikutus on vakiintunut osa taloustieteen sanastoa. Hyödykkeen kulutus voi vaikuttaa myös muihin kuin hyödykkeen ensisijaisiin käyttäjiin, esimerkiksi käytöstä aiheutuu kustannuksia, joita käyttäjä ei ota omassa päätöksenteossaan huomioon. Näitä nimitetään ulkoisvaikutuksiksi. Ulkoisvaikutukset voivat olla joko haitallisia, saastuttaminen ja ilmakehän hiilidioksidipäästöt tai hyödyllisiä, joita voi syntyä koulutuksessa ja tutkimustyön seurauksena.

Arthur Pigou (1920) käsitteli ensimmäisenä ulkoisvaikutuksia ja esitti korjauskeinona verotusta, Pigou-veroa, jolla haitan aiheuttajan kustannuksia lisätään niin, että kustannukset saadaan vastaamaan myös haitasta aiheutuvien yhteiskunnallisten kustannusten varjohintaa. Agnar Sandmo (1975) laajensi Pigoun mallia ja osoitti, että Pigoun veroperiaate ulottuu osaksi laajempaa verojärjestelmää, kulutusverotusta, jossa haittaa aiheuttavaa hyödykettä verotetaan osana muuta hyödykeverotusta, kun julkisella vallalla on annettu verotulotavoite ja kaikki hyödykeverot asetetaan optimaalisesti hyvinvoinnin suhteen.

Optimaalisuus tarkoittaa sitä, että verotuksessa huomioidaan ulkoisvaikutuksen kontrolloinnista koituva hyöty ja toisaalta se, että kuluttaja joutuu maksamaan enemmän verotetuista hyödykkeistä.¹ Pigoun ja Sandmon periaate yleistyy myös tuloverotuksen yhteyteen ja siinä voidaan ottaa huomioon myös hyödykkeen mahdollinen rajakauppa, matkustajatuonnin muodossa.

Alkoholihaittojen ehkäisemisestä

Alkoholijuomat on usein käytetty esimerkki haittahyödykkeestä (jo Pigou, 1920). Niiden kuluttaminen aiheuttaa moninaisia ulkoisvaikutuksina pidettäviä haittoja. Tällaisia ovat alkoholisairauksista aiheutuvat

¹ Teoreettisesti tilannetta mutkistaa se, että hyödykkeiden kulutus riippuu muista saatavilla olevilla hyödykkeistä ja niiden hinnoista. Tästä syystä optimiratkaisussa lisäksi verotetaan ”haittahyödykkeen” kulutusta täydentäviä ns. komplementtihyödykkeitä ja vastaavasti subventoidaan ”haittahyödykettä” korvaavia, ns. substituuuttihyödykkeitä.



terveydenhoito-, eläke- ja muut sosiaalimenot, jotka koituvat muiden kannettaviksi. Näin vaikka käyttäjä ottaisi huomioon kaikki itselleen aiheutuvat vahingot ja ottaisi harkitun riskin käyttöpäätöstä tehdessään.² Lisäksi alkoholin on osallisena väkivallantekoihin, liikennevahinkoihin ja muihin sosiaalisiin haittoihin ja häiriöihin, joista aiheutuu kustannuksia sekä yhteiskunnalle että sivullisille.

Alkoholin kokonaiskulutuksen (per capita, tms.) ja useiden alkoholihaittojen välillä on selvä tilastollinen yhteys useissa maissa ja eri ajankohtina. Lisäksi alkoholivero vaikuttaa ennustettavasti alkoholin kokonaiskulutukseen ja alkoholiperäisiin haittoihin ja sairauksiin. Näitä näkökohtia tuodaankin hyvin esille lain perusteluissa.

Ekonomistin ratkaisu, käyttää veroja ja hintamekanismia alkoholihaittojen ohjauskeinona, on joustava ja mukautuu markkinoilla ja tuotantoteknologiassa tapahtuneisiin muutoksiin säilyttäen kannustimet tehokkaalle tuotannolle, ks. Holm & Suoniemi (1992). Hintamekanismin käyttöä ohjauskeinona on suosittu sen vähäisemmin informaatiovaatimuksin määräsäännöstelyyn verrattuna, esimerkiksi ilmastopolitiikan ohjauskeinoja suunniteltaessa.

Toisaalta alkoholin osalta on käyttötilanteita, joissa niiden käytön aiheuttamat yhteiskunnalliset kustannukset kohoavat jyrkästi. Hintaan perustuva kontrolli edellyttäisi näissä tilanteissa alkoholiveron vastaavaa nostoa. Veroihin perustuvan hintamekanismin käyttö ei useinkaan ole joko mahdollista tai käytännöllistä. Ohjauskeinoja voidaan täydentää määrärajoituksin tai kielloin, joiden voidaan ajatella olevan verrannollisia hinnan äkilliseen nostoon, joka ei voida saavuttaa hyödykeverotuksen keinoin, (Weitzman 1995). Alkoholin aiheuttamat haitat liittyvät eri käyttöyhteyksiin. Käyttöyhteyksiä on vaikea kontrolloida, joten on tyydyttävä alkoholijuomien ostojen tai anniskelun kontrollointiin.

Alkoholihaittojen kontrollointiin vaikuttaa lisäksi se, että alkoholi on addiktoiva hyödyke. Myös muut kuin yksilölliset tekijät vaikuttavat kulutuspäätöksiin, sosiaaliset normit muovaavat identiteettiä kuluttajana ja muuna talouden toimijana (Akerlof, 2000). Lisäksi psykologiset tekijät vaikuttavat alkoholin käyttöön. Uudempi ns. psykologinen taloustiede (behavioral economics) tuo esiin näkökohtia, joilla eri, myös määrärajoituksiin perustuvat, kontrolloikeudet saavat laajempaa merkitystä kuin pelkkä hintamekanismin, so. veron käyttö. Lisäksi korostuu ihmisten erilainen käyttäytyminen ja reagointi esimerkiksi mainontaan.³

Ohjauskeinoja, jotka puuttuvat määrään, on ollut käytössä lähes kaikissa kehittyneissä maissa. Täydentäviä kohdennettuja ohjauskeinoja ovat: minimi-ikä alkoholin ostolle ja anniskelulle, myyntipisteiden aukioloajat, anniskeluajat ja -luvat, joilla kontrolloidaan anniskelupisteiden tiheyttä, myynnin ja anniskelun kieltäminen päihtyneille ja päihtyneen ajajan ajokielto ja alkoholijuomien valmistusta koskevat rajoitukset.⁴

² Näin rationaalisia eivät käyttäjät aina ole. Siksi alkoholin haittoja pitäisi täydentää niillä elementeillä, jotka liittyvät käyttäytymisen epärationaalsiin piirteisiin, kuten päätöksenteon lyhytnäköisyys, harkintakyvyn heikentyminen ja addiktio.

³ Mainonnan vaikutukset voivat erota esimerkiksi kohdehenkilön iän ja alkoholin käytön mukaan. On myös esitetty psykologiaan perustuvia keinojen käyttöä. Näillä voidaan tönäistä ("nudge") ihmisiä "terveellisempiin elämäntapoihin", mutta alkoholin tapauksessa niillä tuskin on merkitystä.

⁴ Lakiesityksen perusteluissa esitetään laaja ja ajanmukainen katsaus rajoitustoimista Euroopan eri maissa.



Kaikkiin ohjauskeinoiniin liittyy kustannuksia. Erilaisten määrä- ja tarjontarajoitusten kustannukset koituvat pääosin kuluttajille.⁵ Eri politiikkavaihtoehtoja arvioitaessa pitäisi punnita keskenään rajoitusten muuttamisesta aiheutuvia lisähaittoja ja -hyötyjä. Ongelmaa vaikeuttaa usein se, että haitat ja hyödyt koituvat eri henkilöille jolloin pitää löytää painot, miten heidän etujaan arvotetaan.

Uuteen lakiin liittyviä näkökohtia

Uudessa alkoholilaissa puretaan alaa koskevaa säätelyä. Lupamenettely ja Alkon vähittäismyyntimonopoli säilytetään, mutta muuten esitys pyrkii nykyisin ”tarpeettomaksi katsottujen, vanhentuneiden tai kankeiden normien purkamiseen”.

Valtaosa uudistuksista koskee tällaisten normien purkamista. Esimerkiksi ravintoloitsijoille on asetettu anniskelualueita ja työntekijöitä koskevia yksityiskohtaisia määräyksiä, jotka eivät kaikki ole enää tarpeen. Tärkeää toki on, että varmistetaan tehtävään koulutetun ja ammattitaitoisen henkilökunnan käyttö, jotta ravintoloissa noudatetaan alkoholilain velvoitteita.

Uuden alkoholilain merkittävin muutos koskee vähittäismyyntiä, so. Alkon ulkopuolisten myyjien, prosenttirajoja. Uusi laki sallisi vähittäiskaupalle kaikkien alkoholisisällöltään enintään 5,5 (tilavuus-) % juomien kaupan, nykyisin vastaava yläraja on 4,7 %. Samalla sallittaisiin siis myös muiden kuin käymisen avulla valmistettujen tuotteiden (lähinnä juomasekoitukset) vähittäismyynti. Tämä oikeus tulisi myös anniskelupaikoille.

Muutoksella lisätään vahvan oluen myyntipisteiden määrää ja vastaavien mietojen alkoholijuomien tarjontaa. Muutos on suuri pohjoismaisen alkoholikontrollipolitiikan taustaa ajatellen. Ruotsissa mellanölin, Suomen keskialueen vastaavan tuoteryhmän vähittäismyynti oli sallittua vuosina 1965-1977. Nykyisin Systembolagetilla on yksinoikeus yli 3,5 prosenttisen oluen vähittäismyyntiin. Norjassa alkoholiyhtiöllä on yksinoikeus yli 4,7 prosenttisten alkoholijuomien vähittäismyyntiin.

Lakiesityksen perusteluissa esitetään THL:n arvio, jonka perusteella alkoholin kokonaiskulutus kasvaisi 6 %, siis merkittävästi. Suurin osa, 4 prosenttia, kokonaiskulutuksen kasvusta tulisi kulutuksen väkevoitumisesta, ei litramäärän kasvusta. Tähän liittyy huomattava alkoholihaittojen ja haittakustannusten kasvu, joka on todennäköisesti suurempi kuin verotulojen lisäys. Toisaalta myyntipisteiden lisäys parantaa alkoholijuomien saatavuutta haja-asutusalueilla. Alkoholin kulutuksen kasvu merkitsee koko kansantalouden tasolla muun kulutuksen pienentymistä, vaikka siihen liittyy lievä hintatason alentuminen.

Tällaiseen arvioon liittyy luonnollisesti epävarmuutta. Tarjonnan (myyntipisteiden määrän) lisääntymisen vaikutusta on vaikea arvioida esimerkiksi veromuutoksiin verrattuna, sillä historiallisia vertailukohtia on harvassa eivätkä ne täysin sovellu nykytilanteeseen. Laskelmien lähtökohtana on myös huomattava kilpailun lisääntymisen seurauksena tapahtuva A-oluen ja vastaavien hinnanalennus. Tämä voi olla yliarvio, mutta tästä huolimatta ennakoitu alkoholin kulutuksen kasvu voi hyvin olla oikeassa mittaluokassa.

⁵ Keskityn kuluttajille/käyttäjille tuleviin vaikutuksiin, sillä tuottajien ja eri elinkeinojen kautta välittyvillä vaikutuksilla on lähinnä välillistä, ei suoraa merkitystä. Koko kansantalouden kannalta ei tuotannon elinkeinorakenteella ole suurta merkitystä, kun kysymyksessä on tuotantotavoiltaan vakiintunut kulutushyödykkeiden tuotanto.



Jos tämä osa uudistuksesta toteutetaan, tulisi sitä voimaantulon yhteydessä täydentää alkoholiveron korotuksella. Jotta alkoholilain tavoite saavutettaisiin, pitäisi korotus kohdistaa pääosin niihin mietoihin alkoholijuomiin, joiden kulutusta uudistus edistää.

Lakiuudistus muuttaa alkoholimarkkinoiden rakennetta. Vähittäiskaupan myynti kasvaa ja Alkon myynti vähenee. Anniskelu- ja vähittäismyyntihintojen ristijousto viittaa siihen, että anniskelun osuus alkoholin kulutuksesta pienenee. Panimoteollisuus on uudistuksen selvä hyötyjä.

Koko kansantalouden tasolla työllisyyden ja tuotannon muutokset jäävät toisarvoisiksi, sillä alkoholimarkkinoiden kasvu tapahtuu muun kulutuksen ja tuotannon kustannuksella. Toisaalta haittojen kasvulla on myös lievä kokonaistuotantoa supistava ja julkisia menoja lisäävä vaikutus.

Alkoholin veronmuutosten ja muiden uudistusten yhteydessä nostetaan usein esiin sen vaikutus rajakauppaan. Suomessa tärkeintä on matkustajatuonti. Matkustajatuonti vähenee jonkin verran uudistuksen seurauksena. Haittojen kontrolloinnin kannalta tärkeintä on alkoholin kokonaiskulutus eikä se, miten kulutus jakautuu kotimaasta tai ulkomailta hankitun alkoholin välille. Kotimaasta hankitaan valtaosa juomista, joten kotimaisen politiikan (esimerkiksi veronmuutoksen) aikaansaamat muutokset kotimaassa ovat tyypillisesti määrältään suurempia kuin niiden seurannaisvaikutukset matkustajatuontiin, johon liittyy matka- ym. kustannuksia.

Muuta

Esityksessä ei ole olennaisia muutoksia alkoholimainontaan. Mainonnan vaikutus voi uudistuksen jälkeen kasvaa sellaisissa ryhmissä, joihin se nykyisinkin vaikuttaa enemmän. Mainonnalla on havaittu enemmän vaikutusta suurkuluttajien ja nuorten alkoholin käyttöön, ja ns. limuviinon myynninedistäminen voi hyvinkin tehostua. Tästä syystä lain vaikutuksia on syytä seurata myös näiltä osin ja harkita muita kontrolloikeinoja. Yhtenä mahdollisena, kustannustehokkaana keinona voisi olla alkoholimainonnan verottaminen, esimerkiksi siihen käytetyn rahamäärän perusteella. Näin saataisiin varoja esimerkiksi alkoholin haittoja esiintuovan informaation levittämiseen. Vaikka näyttöä näiden toimien merkittävästä vaikuttavuudesta ei ole, on todettava, että niiden mittaluokka on vaatimaton. Vaikutus voisi olla aivan toinen, jos panostus haittainformaatioon olisi mainontaan verrattavalla tasolla. Mainosveron ongelmana on toki se, ettei veroa voida kerätä kuin Suomessa toteutettavan mainonnan osalta. Tämä voisi antaa ulkomaisille mediakanaville kilpailuetua, tosin mainontarajoitukset ovat käytössä myös muulla. Lisäksi tätä voi torjua pyrkimällä EU:n laajuiseen alkoholimainonnan säätelyyn ja mainontaveroon.

Itsenäisille ja pienille panimoille sallitaan myyntioikeus suoraan valmistuspaikalta. Nykyisellään tällaisilla panimoilla on valmisteverotusta koskeva verotuki ja pienpanimoiden määrä on kasvanut voimakkaasti. Voidaan kysyä, onko niiden tuotantomäärään sidottu elinkeinopoliittinen verotuki tarpeen. Alkoholilain tarkoitusta se ei palvele.



Lopuksi

On hyvin todennäköistä, että alkoholilaissa esitetyt toimet lisäävät tuntuvasti alkoholin kokonaiskulutusta. Uudelle alkoholilaille (1. luku 1 §) asetetun tarkoituksen johdosta on sitä syytä täydentää kulutusta hillitsevin toimin, esimerkiksi nostamalla alkoholijuomien verotusta.

PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS

Tutkimuskoordinaattori

Ilpo Suoniemi

Kirjallisuus

Akerlof, G.A. (2000), Economics and Identity, *Quarterly Journal of Economics*, 115, pp. 715-753.

Holm, P. & Suoniemi, I. (1992), Empirical Application of Optimal Commodity Tax Theory to Taxation of Alcoholic Beverages, *Scandinavian Journal of Economics*, 94, 85-101.

Pigou, A. C. (1920), *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.

Sandmo, A. (1975), Optimal Taxation in the Presence of Externalities, *Scandinavian Journal of Economics* 77, 96-99.

Weitzman, M. L. (1974), Prices vs. quantities, *Review of Economic Studies*, 41, 477-491.