

**ESA ÖSTERBERG - SAMI KAJALO -
KALERVO LEPPÄNEN - KARI NIILOLA - TIMO
RAUHANEN - JUKKA SALOMAA - IIKKO B. VOIPIO**

ALKOHOLIJUOMIEN KULUTUS JA HINNAT VUOTEEN 2004

Vuoden 1996 lopulla ministeriöiden välinen alkoholipolitiikkaa käsittelevä työryhmä päätti laadittaa alkoholiolojen eri osa-alueet huomioon ottavia tulevaisuudenarvioita. Tutkimuksen suorittamisen työryhmä antoi Liiketaloustieteellisen Tutkimuslaitoksen, Stakesin Alkoholipoliittisen tutkimusyksikön ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijoista kootulle ryhmälle.

Tutkimusta käynnistäessään työryhmä esitti seuraavat alkoholipoliittista tilannetta koskevat arviot:

- Matkustajien alkoholijuomien tuontioikeutta EU-maista koskeva poikkeus päättyy vuoden 2003 lopussa.

- Alkon vähittäismyyntimonopolin asema näyttää vakaalta.

- Alkoholijuomien tax free -myynti EU:n sisäliikenteessä päättyy näillä näkymin vuoden 1999 kesäkuun lopussa.

- Alkoholien tuontia kolmansista maista koskevat rajoitukset ovat toistaiseksi voimassa.

Näiden arvioiden mukaan lähivuosien alkoholipoliittisena peruskysymyksenä on, miten alkoholijuomien verotusta tulee Suomessa lähivuosina muuttaa, kun matkustajien oikeus alkoholijuomien tuontiin muista EU-maista joudutaan sopeuttamaan EU:n yhteisölaissäädännön mukaiseksi vuoden 2004 alkuun mennessä. Yhteisölaissäädännön mukaan matkustaja saa toisesta EU-maasta tuoda mukanaan omaan tai perheensä käyttöön ilman erityistä selvitystä 110 litraa olutta, 90

litraa viinejä, 20 litraa välituotteita ja 10 litraa väkeviä alkoholijuomia maksamatta niistä veroa kotimaahan palattuaan (Neuvoston asetus 92/12/ETY; ks. myös Paaso & Österberg 1996).

ARTIKKELIN SISÄLTÖ

Matkustajien oikeus yhä suurempien alkoholimäärien tuontiin EU:n sisämarkkinoilta niistä Suomeen veroja maksamatta johtaa alkoholin kulutuksen ja alkoholihaittojen kasvuun. Näin tapahtuu riippumatta siitä, pidetäänkö alkoholijuomien valmisteverot ennallaan vai vastataanko kasvaneeseen matkustajien alkoholin tuontiin alkoholijuomien valmisteveroja alentamalla. Suomessa tehtävät alkoholijuomien valmisteveroja koskevat ratkaisut vaikuttavat kuitenkin siihen, kuinka suureksi alkoholin kulutuksen ja alkoholihaittojen kasvu muodostuu, missä määrin Suomessa kulutettu alkoholi tullaan hankkimaan kotimaan markkinoilta ja missä määrin alkoholin kuluttajat tuovat sen itse ulkomailta, sekä siihen, miten alkoholijuomien valmisteverojen tuotto ja alkoholisisäonnastien elinkeinojen toimintaedellytykset kehittyvät. Tässä artikkelissa referoitavan tutkimuksen nimenomaisena tavoitteena olikin tuottaa arvioita alkoholijuomien valmisteverojen mahdollisen alentamisen ja siitä aiheutuvan alkoholijuomien hintojen alenemisen terveys- ja sosiaalipoliittisista vaikutuksista, valtionta-

loudellisista ja julkistaloudellisista vaikutuksista sekä vaikutuksista alkoholisidonnaisiin elinkeinoihin (ks. tarkemmin Österberg & al. 1998).

Tarkastelun aikajänne ulottuu vuoteen 2004. Siksi tarkastelun kohteena olevien erilaisten vaihtoehtojen vaikutuksia ei ole verrattu vain nykytilanteeseen vaan myös vuoteen 2004 ulottuvaan alkoholijuomien kulutuksen peruslaskelmaan, jossa on otettu huomioon taloudellinen kehitys ja alkoholin kulutuksen trendit sekä ennakoitavissa olevat alkoholiloihin vaikuttavat tekijät. Näitä ovat alkoholijuomien tax free -myynnin loppuminen sisämarkkinaliikenteessä kesällä 1999, alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin toiminnan jatkuminen nykyisessä laajuudessaan ja alkoholijuomien tuontia kolmansista maista koskevien rajoitusten säilyminen ennallaan. Lisäksi arvioita laadittaessa on oletettu, että alkoholijuomien salakuljetusta pyritään tehokkaasti ehkäisemään ja että matkustajien alkoholijuomien tuonti muista EU-maista tapahtuu pääsääntöisesti omaa käyttöä varten.

Peruslaskelmassa on siis tarkasteltu tilannetta, jossa alkoholijuomien valmisteverot pidettäisiin reaalisesti nykytasolla vuoteen 2004. Toisessa, niin kutsutussa pienessä vaihtoehdossa on pohdittu, millaisia vaikutuksia olisi sellaisella alkoholijuomien valmisteverojen alentamisella, joka johtaisi kaikkien alkoholijuomien hintojen 15 prosentin laskuun vuoteen 2004 mennessä. Kolmannessa, niin kutsutussa suuressa vaihtoehdossa on tarkasteltu veroratkaisua, joka alentaisi väkevien alkoholijuomien ja oluiden hintoja 40 prosenttia sekä viinien ja välituotteiden hintoja 20 prosenttia. Neljännessä, niin kutsutussa E-vaihtoehdossa alkoholijuomien valmisteverojen alentamisen on oletettu johtavan väkevien alkoholijuomien hintojen 45 prosentin, viinien ja välituotteiden hintojen 35 prosentin ja oluiden hintojen 50 prosentin alenemiseen. Lähtökohdana alkoholijuomien valmisteverojen alentamiselle olivat vuonna 1997 voimassa olleet verotaulukot.

ALKOHOLIJUOMIEN KULUTUS VUOTEEN 2004

Vuonna 1996 Suomessa kulutettiin alkoholi-juomia sadan prosentin alkoholiksi muunnettuna noin 8,3 litraa asukasta kohti. Alkoholin tilastoitu kulutus oli 6,7 litraa ja tilastoimaton alkoholin kulutus noin 1,6 litraa, jonka virhemarginaali on arvioitu noin 0,5 litraksi puoleen ja toiseen.

Alkoholin kulutusta vuoteen 2004 koskevat ennusteet on laadittu erikseen vähittäiskulutukselle ja anniskelukulutukselle. Kysyntäennusteiden perustana on käytetty valtiovainministeriön ennustetta yksityisestä kokonaiskulutuksesta ilman kestokulutushyödykkeitä ja kokonaiskulutuksen hintaindeksistä sekä Tilastokeskuksen väestöennustetta.

Peruslaskelmassa alkoholijuomien tilastoitu kulutus lisääntyy 17 prosenttia vuodesta 1996 vuoteen 2004. Asukasta kohti lasketun alkoholin tilastoidun kulutuksen arvioidaan nousevan 6,7 litrasta 7,7 litraan eli 15 prosenttia. Asukasta kohti lasketun alkoholin koko kulutuksen arvioidaan kasvavan 8,3 litrasta 9,6 litraan eli 16 prosenttia. Tilastoimattoman kulutuksen kasvu on peräisin matkustajien alkoholin tuonin ja salakuljetuksen lisääntymisestä.

Väkevien alkoholijuomien kulutuksen kasvu on ennusteen mukaan 8 prosenttia, väkevien viinien 16 prosenttia, mietojen viinien 52 prosenttia ja oluiden 13 prosenttia. Alkoholin tilastoidun kulutuksen kasvun arvioidaan painottuvan vähittäismyyntiin. Sen kasvuksi on arvioitu 21 prosenttia. Anniskelumyynnin kasvuksi on arvioitu 7 prosenttia.

Kysyntäennusteen mukaan alkoholin tilastoidun kulutuksen tuli olla 6,7 litraa asukasta kohti vuonna 1997. Ennakkotietojen mukaan kulutus nousi 6,9 litraan. Tilastoimaton kulutus ei lisääntynyt vuodesta 1996 vuoteen 1997. Mallin ennustaman kehityksen poikkeaminen toteutuneesta perustuu osittain siihen, että kokonaistuotannon kasvu oli ennustettua ripeämpää.

**VERONALENNUSVAIHTOEHTOJEN
VAIKUTUS ALKOHOLIN KULUTUKSEEN**

Alkoholijuomien valmisteverojen alentamisen vaikutuksia arvioidessa on oletettu, että matkustajien oikeus omaan käyttöön tulevien alkoholijuomien tuontiin muista EU-maista niistä Suomessa veroja maksamatta vapautuu portaittain vuosina 2000–2004. Kaikissa vaihtoehdoissa verojen on oletettu alenevan tasasuhteisesti kolmessa vaiheessa eli tammikuun 1. päivänä vuosina 2000, 2002 ja 2004. Vuoden 1998 alussa toteutetut veronalennukset on otettu huomioon hintojen alenemista laskettaessa.

Eri vero- ja hintavaihtoehtojen vaikutuksia alkoholijuomien kulutukseen on tutkittu arvioiden hintajoustopien avulla hintojen alentamisen vaikutuksia tilastoituun kulutukseen. Samalla on simuloitu Suomen ja naapurimaiden hintaerojen pienenemisen vaikutuksia matkustajien alkoholin tuontiin. Yhteenveto laskelmien tuloksista esitetään taulukossa 1.

Peruslaskelmassa tilastoitu alkoholin kulutus nousee 7,7 litraan vuonna 2004. Pienen vaihtoehdon mukaan tilastoidun kulutuksen arvioidaan nousevan 8,6 litraan, suuren vaihtoehdon mukaan 10,4 litraan ja E-vaihtoehdossa 11,5 litraan. Kun matkustajien alkoholin tuonti ja muu tilastoimaton kulutus otetaan huomioon, arvioidaan alkoholin kokonaiskulutuksen nousevan peruslaskelman 9,6 litrasta pienessä vaihtoehdossa 10,1 litraan ja suu-

ressa vaihtoehdossa 11,0 litraan sekä E-vaihtoehdossa 11,7 litraan.

Alkoholijuomien hintojen aleneminen johtaisi kulutuksen kasvusta huolimatta alkoholin tilastoidun kulutuksen arvon alenemiseen. Markkoina kulutuksen arvioidaan laskevan pienessä vaihtoehdossa 4,7 prosenttia, suuressa vaihtoehdossa 8,1 prosenttia ja E-vaihtoehdossa 11,9 prosenttia peruslaskelmaan verrattuna. Väkevien viinien ja oluiden kulutuksen arvot laskevat suhteellisesti eniten. Tämä johtuu siitä, että hintajoustopien ryhmille ovat itseisarvoltaan pienimmät. Oluiden kohdalla myös hinnanalennukset ovat suuria. Viinien kulutuksen arvo muuttuu suurillakin hinnanalennuksilla vähän, koska hintajousto on lähellä ykköstä.

Peruslaskelmassa matkustajien alkoholin tuonin arvioidaan kasvavan 5,1 miljoonasta litrasta vuonna 1996 noin 7 miljoonaan litraan vuoteen 2004 mennessä huolimatta tax free -myynnin poistumisesta EU:n sisäliikenteessä vuonna 1999. Pienen vaihtoehdon mukaisilla hinnanalennuksilla matkustajatuonin arvioidaan laskevan 4,8 miljoonaan litraan eli lähelle vuoden 1996 tasoa. Suuren hintavaihtoehdon mukaan matkustajien alkoholin tuonin arvioidaan putoavan noin neljäsosaan perusvaihtoehdosta, ja E-vaihtoehdossa matkustajatuonti on käytännöllisesti katsoen olematonta. Myös alkoholin salakuljetus ja alkoholin kotivalmistus vähenevät hintojen alentuessa.

Taulukko 1. Alkoholijuomien arvioitu kulutus eri veronalennusvaihtoehdoissa vuonna 2004, litraa 100 prosentin alkoholia asukasta kohti

	tilastoitu kulutus	tilastoimaton kulutus	alkoholin kokonaiskulutus
peruslaskelma	7,7	1,9	9,6
pieni vaihtoehto	8,6	1,5	10,1
suuri vaihtoehto	10,4	0,6	11,0
E-vaihtoehto	11,5	0,2	11,7

Taulukko 2. Arvioitu alkoholijuomien valmisteverotuotto juomaryhmittäin vuonna 1996 ja arvioidut alkoholijuomien valmisteverotuotot eri veronalennusvaihtoehdoissa vuonna 2004, miljoonaa markkaa vuoden 1996 hinnoin

	väkevät juomat	väli- tuotteet	miedot viinit	siiderit	long drink -juomat	oluet	yht.
1996	2 707	270	535	155	215	3 126	7 008
peruslaskelma	2 912	250	629	244	188	3 516	7 738
pieni vaihtoehto	2 665	212	598	190	130	2 886	6 682
suuri vaihtoehto	2 232	212	532	124	96	1 616	4 812
E-vaihtoehto	2 248	202	326	171	39	323	3 309

Suuren vaihtoehdon tilastoitu kulutus olisi vuonna 2004 noin 0,4 litraa Tanskan nykytasoa korkeampi. E-vaihtoehdon mukaan Suomen kulutus ylittäisi hieman Ranskan nykytason. Kun otetaan huomioon erot alkoholijuomien saatavuudessa, saattaa E-vaihtoehdon kulutusarvio tuntua hieman liian korkealta. Toisaalta monissa Etelä-Euroopan maissa alkoholin kulutustaso oli 15 litran tienoilla vielä pari vuosikymmentä sitten, ja Suomen lähialueilla, Venäjällä ja Baltian maissa, kulutetaan alkoholia nykyisinkin selvästi yli 10 litraa, mahdollisesti jopa 16 litraa asukasta kohti.

VALTION ALKOHOLIVEROT ERI VAIHTOEHDOISSA

Väestön kulutusmahdollisuuksien kasvu lisää myös alkoholimenoja. Väestön ikärakenteen muutos hieman hidastaa alkoholin kulutuksen kasvua. Jos valmisteverot pidettäisiin reaalisesti vuoden 1998 tasolla, kasvaisi valmisteveron tuotto runsaat 10 prosenttia vallitsevasta tasosta vuoteen 2004 (taulukko 2).

Pienessä vaihtoehdossa valmisteverotuotto jää 14 prosenttia pienemmäksi kuin peruslaskelmassa, mutta vain 300 miljoonaa markkaa pienemmäksi kuin nykyinen verotuotto (taulukko 2). Suuressa vaihtoehdossa vastaavat luvut ovat 38 prosenttia ja 2 200 miljoonaa

markkaa. E-vaihtoehdossa alkoholin valmisteverotuotto on pudonnut alle puoleen nykyisestä ja verot kertyvät pääasiassa väkevästä alkoholijuomista. Valmisteveron alentaminen vaikuttaa valtiontalouteen myös kertautuvasti arvonlisäveron kautta.

MUUT VAIKUTUKSET JULKISTALOUTEEN

Alkoholijuomien myynti ja anniskelu kuuluvat arvonlisäverotuksen piiriin. Vero suoritetaan valmisteverollisesta alkoholijuomien hinnasta. Siten valmisteveron aleneminen vähentää arvonlisäveron tuottoa. Näin ollen alkoholijuomien valmisteverojen alentamisen välittömät vaikutukset valtiontalouteen vuonna 2004 ovat miljoonina markkoina eri veronalennusvaihtoehdoissa seuraavan asetelman mukaiset:

pieni vaihtoehto	suuri vaihtoehto	E-vaihtoehto
- 1 290	- 3 570	- 5 619

Kuluttajahintaindeksissä alkoholin vähittäismyynti painoarvo on 4,39 prosenttia ja anniskelumyynti painoarvo 2,59 prosenttia. Eri laskentavaihtoehtojen kuluttajahintaindeksiä alentava vaikutus tarkastelun päätevuonna verrattuna alkoholijuomien suhteellisten hintojen säilymiseen ennallaan on seuraavan asetelman mukainen:

pieni vaihtoehto 0,87 %-yksikköä	suuri vaihtoehto 2,04 %-yksikköä	E-vaihtoehto 2,52 %-yksikköä
--	--	------------------------------------

Nimellisansiotaso sopeutuu osittain alhaisempaan hintakehitykseen. Kuluttajahintojen hitaampi muutos hidastaa myös eläkemenojen kehitystä. Koska työeläkkeiden tarkistukset perustuvat kuluttajahintaindeksiin ja ansiotasoindeksiin muutoksiin, tulisivat eläkkeiden sekä eläkepalkkojen tarkistusten muutokset vastaamaan kuluttajahintaindeksiin alemmaa kehitysuraa. Alhaisempi hinta- ja ansiokehitys vaikuttaisi myös valtion virka- ja työeläkkeiden tarkistukseen. Palkkojen osittainen sopeutuminen kuluttajahintakehitykseen vähentäisi myös valtion palkkojen nimellistason nousua.

Mikäli viiden vuoden aikana kuluttajahintojen kumulatiivinen nousu jää noin 2 prosenttia alemmaksi kuin perusvaihtoehdossa, tästä seuraa joidenkin mallilaskelmien mukaan runsaan prosentin lisäys bruttokansantuotteeseen, jolloin työttömyysaste alenisi noin 0,6 prosenttiyksikköä vastaten noin 12 000:ta työpaikkaa. Liiketaloustieteellisen Tutkimuslaitoksen laskelman mukaan alkoholisisäön elinkeinot lisääisivät suuressa vaihtoehdossa työllisyyttä noin 5 000 henkilöllä. Suuren vaihtoehdon kokonaistyöllisyysvaikutukseksi on arvioitu noin 15 000 työllistynyt. Työllisyyden lisäyksestä on valtioneuvostolle kaksi myönteistä vaikutusta: verotulojen kasvu ja työttömyysturvakulujen pieneneminen. Koska veroaste ilman sosiaaliturvarahastoja on noin 32,5 prosenttia bruttokansantuotteesta, yhden prosenttiyksikön lisäys bruttokansantuotteessa lisää valtion ja kuntien verotuloja 2,3 miljardilla markalla, josta valtion osuus on 1,5 miljardia markkaa.

Valtioneuvoston tasapainomuutos miljoonina markkoina on pienen ja suuren vaihtoehdon osalta seuraavan asetelman mukainen:

pieni vaihtoehto - 498	suuri vaihtoehto - 1 490
---------------------------	-----------------------------

Kuntien taloudessa alkoholihaittojen lisää-

tymisestä aiheutuva menojen lisääntyminen on pienempi kuin kansantuotteen kasvusta aiheutuva verotulojen kasvu. Kunnallistalouden osalta tasapainomuutos miljoonina markkoina on pienen ja suuren vaihtoehdon osalta seuraavan asetelman mukainen:

pieni vaihtoehto + 235	suuri vaihtoehto + 650
---------------------------	---------------------------

ALKOHOLIN AIHEUTTAMA TALOUDELLINEN RASITUS

Alkoholihaittojen aiheuttamaa taloudellista rasitusta on tässä referoitavassa tutkimuksessa tarkasteltu vain välittömien kustannusten osalta eli sellaisten alkoholin käytöstä kotitalouksille, yrityksille ja julkiselle sektorille aiheutuvien menojen osalta, joita ei olisi syntynyt ilman alkoholin käyttöä. Niitä ovat alkoholin käytöstä aiheutuvat sairaanhoitokustannukset, korvaukset ja eläkkeet alkoholin käytön aiheuttaman työkyvyttömyyden perusteella, sosiaalihuollon alkoholitapauskustannukset, alkoholin käytön aiheuttaman taloudellisen toimeentulokyvyn heikkeneminen, oikeus- ja vankeinhoitolaitoksen kustannukset niiden rikosten osalta, joissa alkoholi on osallisena, alkoholin käytön ja käytön seurausten kontrolloinnista poliisi-, palo- ja pelastusvoimille aiheutuneet kustannukset, alkoholionnettomuuksien ja alkoholirikosten yhteydessä menetetyt tai turmeltuneen omaisuuden arvo, alkoholin tuotannon ja alkoholin käytön valvontakustannukset, alkoholitutkimuksen kustannukset sekä ehkäisevän toiminnan ja valistuksen kustannukset.

Vuonna 1995 alkoholin aiheuttamat välittömät kustannukset olivat 2,7–3,4 miljardia markkaa. Valtiota ne rasittivat noin 1,5 miljardilla markalla, kuntia noin 0,6 miljardilla markalla ja vakuutusyhtiöitä noin 0,5 miljardilla markalla. Kelan ja eläkeyhtiöiden yhteinelaskettu osuus oli noin 0,3 miljardia markkaa ja kotitalouksien osuus 0,1 miljardia markkaa.

Suoritettujen arvioiden mukaan kustannusten jakautuminen ensisijaisen maksajan mukaan ei olennaisesti muutu vuodesta 1995 vuoteen 2004. Vuoden 1995 hinnoin alkoholin aiheuttamat välittömät kustannukset ovat vuonna 2004 peruslaskelman mukaan 3,2–4,0 miljardia markkaa, pienen vaihtoehdon mukaan 3,3–4,2 miljardia markkaa ja suuren vaihtoehdon mukaan 3,7–4,6 miljardia markkaa.

Välillisillä kustannuksilla tarkoitetaan alkoholin käytöstä aiheutuvan työpanoksen menetyksen arvoa sekä alkoholin käytöstä johtuvan ennenaikaisen kuoleman aiheuttamaa menetetyt elämän arvoa. Näiden vaikeasti arvioitavien kustannusten nettomääräksi on arvioitu alkoholin osalta 14–26 miljardia markkaa vuonna 1995 (Hein & Salomaa 1998).

Tässä referoitavassa tutkimuksessa alkoholin aiheuttamia välillisiä kustannuksia ei ole arvioitu. Alkoholiehtoisia kuolemia tarkastelemalla voidaan kuitenkin päätellä, että niiden määrä vuoteen 1995 verrattuna lisääntyisi peruslaskelman mukaisessa kehityksessä noin 16 prosenttia, pienen vaihtoehdon mukaisessa kehityksessä noin 21 prosenttia ja suuren vaihtoehdon mukaisessa kehityksessä noin 32 prosenttia. Vuonna 1995 alkoholin käytön vuoksi kuolleita oli 2 500. Peruslaskelman mukainen kehitys tuottaa arviolta 400 lisäkuollutta, pienen vaihtoehdon mukainen kehitys tuo yli 500 lisäkuollutta ja suuren vaihtoehdon mukaisessa kehityksessä alkoholikuolemia on vuonna 2004 arviolta 3 310 eli noin 800 enemmän kuin vuonna 1995.

VAIKUTUKSET ALKOHOLISIDONNAISIIN ELINKEINOIHIN

Alkoholisidonnaisten elinkeinojen tarkastelu rajattiin koskemaan vain kahta keskimmäistä eli pientä ja suurta vaihtoehtoa. Tutkimuksessa käsiteltyjä alkoholisidonnaisia elinkeinoja ovat varsinainen alkoholiteollisuus eli panimot, viini- ja likööri-tehtaat, väkevien alkoholi-

lijuomien valmistajat sekä alkoholiteollisuudelle raaka-aineita, välituotepanoksia ja palveluja tuottavat alat, tukku- ja vähittäiskauppa, ravintolat ja kahvilat sekä matkustajalukset, lentoliikenne ja matkailu. Elinkeinoja on tarkasteltu myynnin, kannattavuusedellytysten, alan rakenteen sekä työllisyyden kannalta.

Taloudellinen kasvu lisää peruslaskelman mukaan alkoholijuomien kotimaista myyntiä 17 prosenttia. Pienen vaihtoehdon mukaisten hinnanalennusten tuoma lisämyynti on yhdessä matkustajatuonnin siirtymän kanssa 12 prosenttia. Vastaava lisämyynti on suuressa vaihtoehdossa 42 prosenttia.

Alkoholijuomien tuotannon ja jakelun perusrakenteessa ei arvioida tapahtuvan olennaisia muutoksia. Tuotanto tulee jonkin verran keskittymään, ja tuonnin osuus kasvaa hieman. Juomateollisuuden tehokkuus ja kannattavuus paranevat. Huomattavia laajenusinvestointeja ei kuitenkaan tarvita edes suuressa vaihtoehdossa. Myös tukkukaupan kannattavuusedellytykset paranevat sekä pienessä että suuressa vaihtoehdossa. Jake-lussa Alkon suhteellinen osuus vahvistuu jonkin verran lähinnä anniskeluravintoloiden kustannuksella.

Alkoholiverojen alentumisesta aiheutuva alkoholin kulutuksen kasvu arvioidaan suuremmaksi vähittäis- kuin anniskelumyyntissä. Alkoholijuomien hintojen aleneminen johtaa Alkon myymälöiden määrän lisääntymiseen. Koska olut on lähikauppatuote, tulee päivittäistavarakaupassa lähikauppojen kannattavuus paranemaan suhteellisesti eniten.

Tax free -myynnin loppuminen sisämarkkinaliikenteessä heikentää matkustaja-alusten kannattavuutta ja alan työllisyyttä. Koska tax free -myyntiä pystytään jatkamaan matkustaja-aluksilla reittimuutosten avulla, alkoholijuomien hintojen aleneminen Suomessa merkitsee matkustaja-alustoiminnassa enemmän kuin tax free -myynnin loppuminen EU:n sisäliikenteessä. Sen sijaan lentoliikenteessä asia on päinvastoin. Siellä tax free -myynnin loppuminen merkitsee selvästi

enemmän kuin alkoholijuomien hintojen aleneminen.

Alkoholisidonnaiset elinkeinot työllistävät työvuosissa mitattuna noin 30 000 henkilöä. Selvästi suurin työllisyysvaikutus alkoholijuomilla on ravintolasektorilla. Hintojen alenemisen ja muiden tekijöiden vaikutuksesta alkoholisidonnaisissa elinkeinoissa tulee pienen vaihtoehdon toteutuessa työskentelemään noin 3 000 henkilöä ja suuressa vaihtoehdossa noin 5 000 henkilöä enemmän kuin nykyään. Hinnanalennusvaihtoehtojen työllisyysvaikutus alkoholisidonnaisissa elinkeinoissa on siis noin 10 prosenttia.

PÄÄTELMÄT

Peruslaskelmassa valtion alkoholitulot ovat suuremmat kuin tarkastelluissa veronalennusvaihtoehdoissa, ja alkoholin kulutustaso siihen liittyvine haittoineen ja kustannuksineen on peruslaskelmassa alhaisempi kuin kolmessa veronalennusvaihtoehdossa. Peruslaskelman mukainen toimintalinja eli alkoholijuomien valmisteverojen pitäminen reaalisesti ennallaan eli valmisteverojen korottaminen inflaation tahdissa voi silti olla ongelmallinen valinta. Matkustajien alkoholin tuontia ja alkoholijuomien salakuljetusta koskeva arvio perustuu nimittäin kolmeen kriittiseen oletukseen. Ensiksi laskelmia tehtäessä on oletettu, että matkustajien tuomat alkoholijuomat pysyvät omassa käytössä eikä niitä myydä edelleen ystäville, tuttaville tai harmailla markkinoilla. Toiseksi on oletettu, että alkoholijuomien salakuljetus pystytään pitämään kurissa poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen voimin. Kolmanneksi on oletettu, että alkoholijuomien tuontia kolmansista maista kyetään edelleen tehokkaasti rajoittamaan. Jos nämä oletukset eivät toteudu, on peruslaskelmaan sisältyvä arvio alkoholijuomien tilastoimattomasta kulutuksesta, siis alkoholijuomien matkustajatuonnista ja alkoholin salakuljetuksesta, liian pieni. Se taas merkitsisi, että peruslaskelman arvio alkoholin koko-

naiskulutuksesta ja alkoholin haittakustannuksista olisi liian pieni ja että alkoholijuomien kotimainen myynti samoin kuin valtion alkoholiverotuotto olisi ennustettu liian suuriksi.

Toisena ääripäänä olevassa E-vaihtoehdossa salakuljetus ja matkustajien alkoholin tuonti eivät tuota ongelmia. Ongelmana sen sijaan ovat valtion alhaiset alkoholitulot ja alkoholijuomien suuri kulutus siihen liittyvine haittoineen ja kustannuksineen. E-vaihtoehdon ja suuren vaihtoehdon vertailu osoittaa, että ainakaan tilastoimattoman alkoholin kulutuksen hillinnän vuoksi alkoholiverojen alentamisessa ei tarvitse mennä kovin lähelle Saksan alkoholiverojen tasoa.

Todennäköiset vaihtoehdot tulevalle alkoholiverotukselle ovat siten akselilla pieni vaihtoehto—suuri vaihtoehto. Pienen vaihtoehdon mukaiset veronalennukset pitäisivät valtion alkoholitulot lähes nykyisellä tasolla. Alkoholijuomien matkustajatuontia tulisi esiintymään edelleen ja alkoholijuomien salakuljetus pysyisi ongelmana. Pienessä vaihtoehdossa matkustajien alkoholin tuonti näyttäisi kuitenkin määrällisesti asettuvan suurin piirtein nykytasolle ja salakuljetuksen kannattavuus olisi hieman heikentynyt alkoholijuomien hintojen alennuttua. Salakuljetuksen ehkäisy vaatisi kuitenkin viranomaisten aktiivista panosta. Alkoholin kulutus olisi noin 10 litraa asukasta kohti. Vastaavasti alkoholihaitat ja niiden aiheuttama taloudellinen rasitus olisivat nykytasoa suuremmat.

Suuressa vaihtoehdossa alkoholin kulutus olisi noin 11 litraa asukasta kohti. Alkoholijuomien hinnat olisivat alentuneet niin paljon, ettei matkustajien alkoholin tuonti olisi enää näkyvä ilmiö. Myös salakuljetuksen taloudelliset edellytykset olisivat selvästi heikentyneet. Valtion alkoholitulot olisivat yhä merkittävät, vaikkakin 2 miljardia markkaa pienemmät kuin pienessä vaihtoehdossa. Alkoholihaittojen kasvu ja alkoholiverojen aleneminen merkitsisivät, että alkoholin välittömät haittakustannukset alkaisivat olla suuruudeltaan alkoholitulojen luokkaa.

Alkoholisidonnaisten elinkeinojen kannalta sekä pieni että suuri vaihtoehto olisivat kannattavuuden suhteen nykytilannetta parempia. Veronalennusvaihtoehdot eroavat toisistaan siinä, että suuressa vaihtoehdossa alkoholisidonnaisilla elinkeinoilla olisi vieläkin paremmat toimintaedellytykset kuin pienessä vaihtoehdossa. Alkoholisidonnaisten elinkeinojen työllisyys olisi suuressa vaihtoehdossa vain hieman suurempi kuin pienessä vaihtoehdossa.

POHDINTAA

Tässä referoitua tutkimusta suoritettaessa on jouduttu pohtimaan monenlaisia tutkimustehtävään liittyviä seikkoja, joihin ei saada yksiselitteistä vastausta. Tutkimuksessa on esimerkiksi lähdetty siitä, että alkoholiolojen kehityksen hallittavuus puoltaa asteittaisia toimia. Erilaisten toimenpiteiden asteittaisuutta on pyritty myös yhdistelemään siten, että matkustajien tuontioikeuden laajennus on ajoitettu tapahtuvaksi vasta tax free -myynnin poistumisen jälkeen. Samoin alkoholijuomien valmisteveron alennukset on ajateltu toteutettavaksi samaan aikaan matkustajien tuontioikeuden lisäyksen kanssa. Näin on arveltu hillittävän laajamittaisen alkoholimatkaillen syntymistä.

Tarkastellut veronalennusmallit eivät ole ohjelmallisia. Pikemminkin niiden avulla on haarukoitu eri vaikutuksia. Käytännössä toimenpiteiden asteittaisuus voi siis myös merkitä, että alkoholiveron alennukset aloitetaan vaikkapa suuren vaihtoehdon mukaisesti. Jos seurauksena oleva alkoholijuomien hinnan alennus on vaikutuksiltaan enemmän kuin riittävä, voidaan myöhemmät veronalennukset jättää toteuttamatta, jolloin on siirrytty eräänlaiseen etupainotteiseen pieneen vaihtoehtoon. Varovaisempana etenemistapana olisi aloittaa pienen vaihtoehdon mukaisista veronalennuksista ja siirtyä tarvittaessa takapainotteiseen suureen vaihtoehtoon. Edelleen esimerkiksi kolmansista maista tuotavien al-

koholijuomien säätelyn pettäessä voisi olla perusteltua priorisoida oluen valmisteverojen alentamista.

Kuluttajahintojen kumulatiivinen nousu ajanjaksona 1996–2004 on valtiovarainministeriön arvion mukaan noin 16 prosenttia. Jotta tämä ei sotkisi tarkastelua, on tässä referoidussa tutkimuksessa eri muuttujia tarkasteltu kiinteähintaisina. Kun peruslaskelmasa on oletettu reaalihintojen pysyvän ennallaan, tarkoittaa se, että alkoholijuomien valmisteverotaulukkoja olisi vuosittain tarkistettava inflaation verran. Näin ei ole tehty viime vuosina, joten käytännössä kaikkien alkoholijuomien verotusta on jatkuvasti hieman alennettu pitämällä valmisteverot nimellisesti ennallaan. Koska vain osa alkoholijuomien hinnoista on veroa, ei verotaulukkojen pitäminen ennallaan tietenkään alenna alkoholijuomien suhteellisia hintoja kumulatiivisesti 16:ta prosenttia vuosina 1996–2004, vaan hintojen alentuminen riippuu veron osuudesta tuotteen loppuhinnasta. Karkeasti arvioiden 10 prosentin kumulatiivinen hintojen nousu alentaisi verotaulukoiden pysyessä ennallaan väkevien alkoholijuomien hintoja noin 8 prosenttia, mietojen viinien hintoja noin 5 prosenttia ja oluiden hintoja noin 6 prosenttia.

Tulevaisuudenarvioihin liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä, joita on vaikea ottaa huomioon laskelmissa. Jos esimerkiksi Ruotsi onnistuisi säilyttämään matkustajien alkoholin tuontia säätelevät rajoitukset nykyisellään, ei suomalainen alkoholimatkaileja voisi laillisesti maateitse noutaa Saksasta yhtään nykyisiä suurempia alkoholimääriä olivat Suomen rajoitukset sitten mitkä tahansa. Tämä luonnollisesti vaikuttaisi matkustajien tuomiin alkoholimääriin. Yhtä lailla on mahdollista, että kahdenkymmenen tunnin sääntö suhteessa kolmansiin maihin poistuu, ja jos kolmansista maista vielä saisi tuoda maksutta saman määrän olutta kuin EU-maista, olisi edessä joko viina- ja olutrallin uusi käynnistyminen tai uudentyyppisten rajoitusten toimeenpano alkoholin tuonnin hillitsemiseksi. Uudentyyppiset toimenpiteet voisivat esimer-

kiksi perustua siihen, että EU-säännösten mukaan matkustajien alkoholin tuonnin kolmansista maista on oltava luonteeltaan satunnaista. Vain EU-maista matkustaja voi tuoda alkoholijuomia lähes rajoituksetta omaan käyttöön.

Tässä referoidussa tutkimuksessa alkoholioloja on tarkasteltu monipuolisesti. Se ei kuitenkaan merkitse, että tutkimus pystyisi vastaamaan siihen, miten erisuuntaiset ja yhteismitattomat vaikutukset on keskenään punnittava ja mikä toimintalinja olisi paras. Vaihtoehtoisia toimenpiteitä voidaan punnita keskenään eri tavoin, joista rahamääräisten vaikutusten laskeminen on yksi mahdollisuus. Se on kuitenkin vain yksi monista ja joskus varsin harhaanjohtavakin. Siksi on syytä todeta, että välittömät taloudelliset vaikutukset on helpompi arvioida kuin välilliset. Suuri vaihtoehto tuottaa 400 kuollutta enemmän kuin pieni vaihtoehto. Nuo 400 kuollutta voitaisiin muuttaa rahaksi, jolloin tuloksena olisi useiden miljardien lisäys alkoholin haittakustannuksiin. Näin ei ole tehty siksi, että nuo miljardit eivät näkyisi valtion budjetissa. Se ei kuitenkaan merkitse, että nuo 400 ihmistä eivät kuolisi suuren vaihtoehdon toteuttamisen yhteydessä ja että 400 lisäkuolemalla ei olisi merkitystä vain siksi, ettei niitä ole muutettu markoiksi. Tutkimus voi selvittää valintatilanteita, mutta kiistanalaisiin poliittisiin kysymyksiin se ei voi tuottaa objektiivisia ratkaisuja.

Taloudellisten kokonaismallien taakse peittyi usein olennaisia seikkoja. Lopuksi on syytä tuoda esiin kaksi taloudellisista laskelmista riippumatonta lisänäkökohtaa. Ensiksi on hyvä muistaa, että alkoholiverotuksen alentuminen hyödyttää alkoholin käyttäjiä. Jos henkilö on raitis, ei alkoholiveron alennus lisää hänen kulutusmahdollisuuksiaan. Itse asiassa yhteiskunta toimii niin, että raitis eläkeläinen kärsii alkoholiveron alentamisesta,

koska se alentaa eläkkeen suuruuteen vaikuttavaa indeksiä ja siten eläkkeen määrää, vaikka raittiin eläkeläisen kulutusmahdollisuudet eivät ole lainkaan lisääntyneet. Hyöty alkoholiveron alentamisesta voi tulla vain alkoholin käyttäjille, ja sitä suuremmaksi hyöty nousee, mitä enemmän kansalainen käyttää alkoholia. Suurimpia hyötyjiä ovat siis alkoholin suurkuluttajat, koska alkoholiveron alentamisen jälkeen he maksavat alkoholista entistä vähemmän. Voidaan tietenkin kysyä, onko alkoholin suurkuluttajakaan pitkällä aikavälillä todellinen hyötyjä, sillä alkoholin suurkulutukseen kytkeytyy monenlaisia ennemmin tai myöhemmin, rahamenoina tai muuten ilmeviä, suurkuluttajaan itseensä tai hänen lähiympäristöönsä kohdistuvia haitallisia seurauksia. Tässä palataan kysymykseen siitä, miten painottaa yhteismitattomia vaikutuksia. Mutta jos katsotaan pelkästään kansalaisten maksamia veroja, on selvää, että alkoholiverojen alentaminen vähentää vuosittain maksettuja veroja sitä enemmän, mitä suuremmassa määrin kansalainen on ostanut alkoholijuomia kotimarkkinoilta.

Toiseksi kaikissa veronalennusvaihtoehtoisissa valtiontalouden rahoitusasema kärsii, koska välittömien verotulojen lisäys ei riitä kattamaan välillisten verotuottojen aiheuttamaa menetystä. Syntyvä vaje on joko katettava lainanotolla tai muiden verojen korotuksilla taikka valtion menoja leikkaamalla. Joissakin tilanteissa voidaan myös ajatella, että valtion keräämien tulojen kasvu tai menojen karsinta on luonut tilanteen, jossa valtiolla on käytettävissä ylimääräistä rahaa ilman, että alkoholiveron alennus heijastuu suoranaisesti ja yksiselitteisesti lisääntyvänä lainanottona, lisäverojen keräämisenä tai menojen karsimisena. Kaikissa tilanteissa on kuitenkin kyse siitä, mitä muuta noilla alkoholijuomien veronalennuksiin kuluvilla markoilla voisi tehdä.

KIRJALLISUUS

Hein, Ritva & Salomaa, Jukka: Päihteiden käytön haittakustannukset vuosina 1994–1995. Alkoholi ja huumeet. Tilastoraportti 4/1998. Stakes 1998

Neuvoston asetus 92/12/ETY

Paaso, Kari & Österberg, Esa: Alkoholituomisia koskevat rajoitukset Suomessa ja Ruotsissa. Alkoholipolitiikka 61 (1996): 6, 491–497

Österberg, Esa & Kajalo, Sami & Leppänen, Kalervo & Niilola, Kari & Rauhanen, Timo & Salomaa, Jukka & Voipio, Iikka B: Alkoholijuomien hintatason alenemisen yhteiskunnalliset vaikutukset. Arviot Suomen alkoholioloista vuonna 2004 kolmen erilaisen alkoholiveron alentamismahdollisuuden mukaan. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1998:8. Helsinki:Edita, 1998.

ENGLISH SUMMARY

Esa Österberg: Consumption of alcoholic beverages and prices until 2004 (Alkoholijuomien kulutus ja hinnat vuoteen 2004)

If travellers' duty-free import allowance within the internal market is increased in the near future, the consumption of alcoholic beverages in Finland is set to increase – along with alcohol-related problems. This is true regardless of whether excise duties on alcoholic beverages are retained at their current level or whether they are lowered in response to the growth of duty-free imports. However, any decisions taken in Finland on excise duties

will certainly influence the rate at which alcohol consumption and alcohol-related problems will increase; the extent to which people will buy their drink at home or import it; as well as profits from excise duties on alcoholic beverages and the business environment of alcohol-related industries. This article discusses the results of a project whose explicit aim was to weigh the health and social consequences of lowered excise duties on alcoholic beverages and lowered alcohol prices, the impacts of such moves on the state and the public economy, and the impacts on alcohol-related industries.

KEY WORDS:

Alcoholic beverages, consumption, prices, alcohol taxation, forecast, future development, Finland