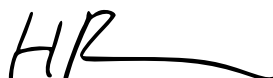


Lausunto / alkoholilain uudistus

Asia STM075:00/2011

Ajatuspaja Libera

16.1.2017



Heikki Pursiainen, toiminnanjohtaja

Tiivistelmä. Esitysluonnokseen sisältyy hyviä elementtejä. Myynti- ja valmistustaparajoitteiden vähentäminen on askel kohti järkevämpää alkoholipolitiikkaa, samoin kuin anniskelua koskevien rajoitteiden purkaminen. Silti esitysluonnoksen kutsuminen alkoholilainsäädännön kokonaisuudistukseksi tuntuu liioittelulta. Uudistukset ovat aika pieniä, alkoholipolitiikan perusrakenne säilyy entisellään. Edistysaskelten lisäksi otetaan taka-askeleita, kuten etämyynnin kieltäminen. Alkoholin kulutuksen hyötyjä ei käsitellä lainkaan, haittoja sen sijaan korostetaan koko ajan. Alkoholipolitiikkaa pitäisi siirtyä arvioimaan neutraalisti kustannus-hyötyperiaatteella, aivan kuin kaikkea muutakin politiikkaa. Järkevä kokonaisuudistus vaatisi myös taustakseen parempaa tutkimustietoa. Vain tutkimustieto mahdollistaa siirtymisen nykyisestä tylpistä sääntelystä ja monopolijärjestelmästä täsmäsääntelyyn. Lyhyesti sanottuna, alkoholilain uudistaminen jää kauaksi siitä perusteellisesta uudistuksesta, jota tarvitaan. Silti, niiltä osin kuin se vähentää sääntelyä, se on askel oikeaan suuntaan.

1 Johdanto

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle alkoholilain uudistuksesta. Libera esittää asiasta lausuntonaan seuraavaa.

Esitysluonnoksessa alkoholipolitiikan tavoitteena kerrotaan olevan alkoholihaittojen vähentäminen. Alkoholihaittojen vähentäminen on sinänsä järkevä yhteiskunnallinen tavoite. Mutta kuten kaiken lainsäädännön, myös alkoholilainsäädännön arvioinnissa on punnittava sen hyötyjä ja kustannuksia. Alkoholipolitiikan, kuten kaiken muunkin politiikan taloudellinen analyysi vaatii siis paitsi kustannusten myös hyötyjen ottamista huomioon.

Silti esityksessä ei puhuta lainkaan alkoholinkulutuksen keskeisimmistä hyödyistä, eli alkoholin kuluttajilleen tuottamasta taloudellisesta ylijäämästä eli hyvinvoinnista. Myöskään valtion asiantuntijaorganisaatiot, kuten Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, eivät ole

arvioineet alkoholin lisääntyneen kulutuksen taloudellisia hyötyjä sitä kuluttaville kansalaisille.

Alkoholinkulutuksen käsittely esitysluonnoksessa on tämän vuoksi täysin yksipuolista. Jos esimerkiksi liikenteeseen liittyvää lakiesitystä lähestyttäisiin samalla tavalla, puhutaisiin vain saasteista ja liikennekuolemista, mutta ei lainkaan siitä, päätyvätkö ihmiset ja tavarat oikeisiin paikkoihin oikeaan aikaan.

Liikennettä koskevassa lainsäädännössä ei koskaan toimittaisi näin järjettömästi. Kaikki ymmärtävät, että liikenteen sääntelyssä kysymys on kustannusten ja hyötyjen vertailusta. Liikenteen verotuksen alentamisesta tai nopeusrajoitusten nostamisesta seuraa toki päästöjen ja kuolemien lisääntymistä, joka on huono asia. Mutta siitä seuraa myös hyötyjä: ihmisten ja tavaroiden on helpompi liikkua paikasta toiseen.

2 Järkevän alkoholipolitiikan tavoitteet ja niiden arviointi

2.1 Kustannus-hyötyanalyysi

Hyvä liikennepoliittinen toimenpide on sellainen, jonka hyödyt ylittävät kustannukset. Joskus hyvä toimenpide on rajoittamista, toisinaan taas vapauttamista.

Aivan sama pätee alkoholipoliittisiin toimenpiteisiin. Jos saatavuutta helpotetaan, seurauksena on kenties haittojen lisääntyminen. Mutta seurauksena on myös hyötyjä. Ihmiset saavat haluamiaan juomia helpommin ja enemmän. Jotta saatavuuden lisäämisen hyödyllisyyttä tai haitallisuutta voidaan arvioida, täytyy hyötyjä verrata kustannuksiin. Tätä vertailua kutsutaan kustannus-hyötyanalyysiksi [2, 4, 3].

Esimerkiksi esitykseen sisältyvän oluenmyynnin vapauttamisen kustannus-hyötyanalyysi perustuu seuraavanlaiseen ajatusleikkiin. Kaikilta niiltä ihmisiltä, joihin vapauttaminen vaikuttaa myönteisesti, kysytään kuinka paljon kukin heistä olisi valmis maksamaan siitä, että vapauttaminen toteutetaan. Vastaavasti kaikilta, joihin vapauttamisella on kielteinen vaikutus, kysytään, kuinka paljon heille täytyisi maksaa, jotta he saisivat täyden korvauksen vapauttamisen haitoista.

Hyötysarakkeeseen tulee siis merkintä, jos joku on vaikka valmis maksamaan sata euroa kuukaudessa siitä, että saa lempioluttaan lähikaupasta. Kustannuksia puolestaan syntyy esimerkiksi kun jotkut joutuvat kärsimään esimerkiksi lisääntyneestä väkivalta- tai terveystarpeista. Samoin kustannuksiksi merkitään mahdollinen lisääntynyt terveystarve.

Maksuhalukkuuksia ei tietenkään voida kysyä ihmisiltä, ne joudutaan arvioimaan. Tähän on olemassa vakiintuneita menetelmiä.

Keskeistä on, että suurin hyöty oluenmyynnin vapauttamisesta kohdistuu oluen ostajiin. Alkoholia kuluttavat miljoonat suomalaiset. Siksi pieni taloudellinen hyöty, joka kohdistuu kaikkiin kuluttajiin on helposti taloudellisesti erittäin merkittävä. Silti esityksen perusteluissa ei edes mainita tätä hyötyä saati yritetä kvantifioida sitä. Ainoat myyntirajoitteiden vähentämisestä koituvat hyödyt jotka johdantokappaleessa mainitaan ovat elinkeinoelämälle koituvat ja veroina kerättävät. Ne ovat toki todellisia, mutta on käsittämätöntä, että kuluttajien kokema hyöty jätetään arvioimatta.

2.2 Ihmishenkien säästäminen ei ole ainoa politiikkatavoite

Moralisti voi väittää, että koko kustannus-hyötyanalyysin lähestymistapa on väärä. On inhottavaa pohtia kuinka monen kylmän oluen saamiseksi ollaan valmiita uhraamaan ihmishenki. Mutta kannattaa huomata, että sama ongelma on myös liikennepolitiikan arvioinnissa. Siinä joudutaan kysymään, kuinka monen ihmishengen arvoinen on mahdollisuus ajaa kioskille tai huoltoasemalle ostamaan kaljakori, karkkipussi tai Ässä-arpa. Kaikki liikenne lisää saasteita ja liikennekuolemien riskiä, sellainenkin joka on moralistin mielestä ”turhaa”.

Luonteva asenne lainsäädännölle vapaassa yhteiskunnassa on, että ihmiset itse päättävät mikä heille on arvokasta. Asia voi olla yhdelle arvokas, vaikka se olisi jonkun toisen mielestä turha tai jopa vastenmielinen. Liikenteen sääntely siihen, että valtio ei ota kantaa siihen mitkä matkat tai kuljetukset ovat tarpeellisia ja mitkä eivät. Samaa ajattelutapaa on sovellettava alkoholilainsäädäntöön.

Ikävien valintojen tekeminen ei myöskään häviä sillä, että niitä kieltäytyy ajattelemasta. Nykyinen lainsäädäntö tarkoittaa, että tietty määrä ihmishenkiä ollaan valmiita uhraamaan alkoholin saatavuuden vuoksi.

2.3 Alkoholin erityispiirteet eivät muuta asetelmaa

Alkoholi on hyödykkeenä tavallista hankalampi. Se aiheuttaa riippuvuutta ja alentunutta päätöksentekokykyä. Kustannus-hyötyanalyysi perustuu siihen, että ihmiset tekevät järkeviä päätöksiä. Alkoholinkäytöllä on haitallisia vaikutuksia, jotka kohdistuvat muihin kuin juojaan itseensä, esimerkiksi lapsiin. Lasten ja riippuvuudesta kärsivien hyötyjä ja kustannuksia on vaikea arvioida. Lapset ja riippuvuudesta kärsivät aiheuttavat myös jossakin määrin käsitteellisiä ongelmia, koska näiden valintojen ja hyvinvoinnin suhde on hankala [5].

Tulonjakokysymykset ovat myös mahdollinen ongelma. Moni on varmasti sitä mieltä, että esimerkiksi lasten tai huono-osaisten kokemille haitoille ja hyödyille pitää asettaa suurempi paino kuin muille. Muuten rikkaiden viiniharrastajien korkeampi maksuhalukkuus korostaa liiaksi näiden etua. Tällainen painotus on mahdollista tehdä. Jotkut asiantuntijat ovat sitä mieltä, että tulonjakosyistä politiikka-arviointi pitäisi yleensäkin tehdä tavanomaisesta kustannus-hyötyanalyysistä vähän poikkeavalla, joskin nyt esitetyn kannalta olennaiset piirteet säilyttävällä tavalla [1].

Näistä varaumista huolimatta perusasetelma ei kuitenkaan muutu. Olivatpa arviontimenetelmän yksityiskohdat mitkä tahansa, alkoholipoliittisista muutoksista seuraa hyötyjä ja kustannuksia. Kulutusta lisäävien muutoksien hyödyt johtuvat siitä, että ihmiset saavat enemmän haluamaansa hyödykettä, eli alkoholijuomia. Näitä hyötyjä täytyy arvioida jotenkin ja niitä täytyy verrata kustannuksiin.

2.4 Yhteiskunnan ainoa päämäärä ei ole ihmishenkien säästäminen

Alkoholipolitiikan perustamisesta kustannusten ja hyötyjen vertailulle seuraa monta asiaa. Yksi on se, että monen ihmisen kokema pieni hyöty voi yhteensä olla suurempi kuin

harvojen suuri kustannus. Jos miljoona ihmistä joutuu hakemaan viininsä hankalasti Alkosta voi tämä olla merkittävämpi asia kuin muutaman ihmisen suuri terveyshaitta.

Liikenteessäkin voitaisiin säästää ihmishenkiä alentamalla nopeusrajoituksia kaikkialla. Näin ei kuitenkaan tehdä, vaikka haitta yksittäiselle ihmiselle olisi pieni. Syy on se, että yksittäisiä pienen haitan kärsijöitä on niin suuri määrä.

2.5 Järkevän alkoholipolitiikan tavoite ei ole kulutuksen vähentäminen

Toinen seuraus on se, että alkoholijuomien kokonaiskulutuksen vähentäminen ei voi olla alkoholipolitiikan tavoite. Jos joku haluaa lisätä kulutustaan ja voi näin tehdä lisäämättä haittoja, hyvinvointi yksiselitteisesti lisääntyy. Samoin haittoja lisäämättömän kulutuksen vähentäminen on rajoittavan alkoholipolitiikan haitallinen sivuvaikutus, ei hyöty.

Liikennevertaus sopii tähänkin: jos liikennettä voidaan lisätä ilman että saasteet, liikennekuolemat ja muut liikenteen kustannukset lisääntyvät, se on hyvä asia. Liikenteen väheneminen ympäristömääräysten vuoksi on määräyksistä seuraava haitta, ei hyöty.

Silti esityksessä ei edes yritetä arvioida sitä, kuinka suuri osa mahdollisesta kulutuksen lisääntymisestä on itse asiassa hyvinvointia lisäävää.

2.6 Nykyisessäkin lainsäädännössä on jouduttu ratkaisemaan nämä kysymykset

Esityksessä väitetään, että ”tehokkain tiedossa oleva keino” alkoholin kulutuksen ja haittojen vähentämiseen olisi vähittäiskaupassa myytävien alkoholijuomien alkoholipitoisuuden alentaminen. Tämä on täysin järjenvastainen väite. On helppo keksiä paljon tiukempia ja haittojen vähennyksen kannalta tehokkaampia sääntelyjärjestelmiä. Keskioluen myymisen ja kuluttamisen säätäminen rikokseksi, josta seuraa pitkä vankeusrangaistus vähentäisi kulutusta ja kuolemia enemmän kuin pitoisuuden alentaminen.

Se, että jälkimmäinen ehdotus kuulostaa naurettavalta, johtuu siitä, että kaikki ymmärtävät ettei alkoholihaittojen vähentäminen ole ainoa politiikkatavoite. Nykyisen lainsäädännönkin puitteissa ollaan valmiita uhraamaan ihmishenkiä sen vuoksi, että ihmiset saavat alkoholia. Sääntelyn vähentämistä ei siis voida perustella sillä (vaikka se olisi mahdollista kiistatta todeta), että alkoholikuolemat lisääntyvät. Kysymys on siitä lisääntyvätkö ne liikaa suhteessa sääntelyn vähentämisen hyötyihin.

Tätä keskeistä kysymyksenasettelua ei kuitenkaan pohdita esityksessä. Alkoholikuolemien mahdollista lisääntymistä ei pyritä asettamaan vastakkain hyötyjen kanssa.

2.7 Moralismi ei sovellu lainsäädännön perustaksi

Kaikki tähän asti sanottu olisi aika itsestäänselvää, jos kysymys ei olisi alkoholista. Moni on valmis hyväksymään kustannus-hyötyajattelun muiden päätösten arviointiin, mutta ei suostu ottamaan sitä alkoholipolitiikan ohjenuoraksi.

Syitä tähän voi olla monia, mutta yksi on varmaankin moralismi. Jotkut ajattelevat, että alkoholinkäyttö, silloinkin kun siihen ei liity mitään pahoja sivuvaikutuksia

on moraalisesti tuomittavaa. Erityisesti humalahakuista juomista ja humaltumista paheksutaan. Samoin juomiseen liittyvä sanokaamme estoton käytös saattaa olla joistakin epäilyttävää. Uskovainen saattaa pitää alkoholinkäyttöä jopa syntinä.

Toinen syy on terveyden ammattilaisten kapea katsantokanta. He ajattelevat asiaa pelkästään alkoholin terveysvaikutusten kautta. Ihmisillä on kuitenkin muitakin tavoitteita kuin terveys. Hyvä elämä ei tarkoita terveyden maksimointia. Ihmiset kertovat päivittäin valinnoillaan, että he ovat valmiita ottamaan terveysriskejä saadakseen jotain muuta itselleen arvokasta. Tällainen ajattelu on luontevaa ekonomistille, muttei kansanterveyden edistäjälle.

Olipa syy sitten moraalitai ammatin tuoma kapea näkökulma, on paljon ihmisiä, jotka eivät näe alkoholin kulutuksen lisääntymistä koskaan yhteiskunnallisesti hyödyllisenä. Esitysluonnos heijastaa näitä näkökulmia. Siinä todetaan aivan suoraan, (esim. s. 32) että alkoholikulutuksen alentaminen on tavoite itsessään. Alkoholilla on esitysluonnoksen laatijoiden mielestä siis vain kustannuksia ja kaikki kulutuksen alentaminen on hyvästä.

Kielteinen suhtautuminen alkoholiin on tietenkin aivan sallittu ja mahdollinen asenne. Mutta sen ei pitäisi olla lainsäädännön lähtökohtana. Liberaalissa yhteiskunnassa valtion tehtävä ei ole ottaa moraalista kantaa ihmisten näiden omaa elämää koskeviin valintoihin, ellei niistä ole haittaa muille. Ihmisillä täytyy myös olla oikeus tavoitella elämässään muita asioita kuin suurinta mahdollista terveyttä.

3 Näyttötaakan pitää olla sääntelijällä

Alkoholilainsäädäntö rajoittaa perusoikeuksia, kuten sopimusoikeutta ja elinkeinovapautta. Tämä on perusteltua vain, jos sääntelijä pystyy aukottomasti osoittamaan, 1) että sääntely on tarpeellista ja 2) että sääntelyä ei ole yhtään enempää kuin on tavoitteiden kannalta välttämätöntä. Todistustaakka on vapauksia rajoittamaan pyrkivän sääntelijän harteilla. Suomalaisessa alkoholipolitiikassa asiat ovat kääntyneet pääläelleen. Vaikka vapaan elinkeinonharjoittamisen ja kaupankäynnin pitäisi olla oletusarvona, niiden puolustajia vaaditaan osoittamaan että haitat eivät ylitä kustannuksia.

Tämä asenne heijastuu myös esitysluonnoksessa. Erityisesti kohta 2 ei edelleenkään toteudu. Mikään näyttö ei viittaa siihen, että nykyinen sääntelyjärjestelmä olisi optimaalinen. Empiiristä näyttöä puuttuu (ks. seuraava luku), mutta jo perustalusteoria viittaa vahvasti siihen, että monopoliin ja kokonaiskulutuksen rajoittamiseen perustuva järjestelmä on tehoton ja tarpeettoman haitallinen.

4 Alkoholipolitiikan vaikutusten empiirinen analyysi

Alkoholipolitiikan vaikutusten tieteellisessä arvioinnissa on lukuisia puutteita. Nämä asettavat kyseenalaisiksi arviot uudistuksen aiheuttamista haittojen lisääntymisestä. Yksi suuri askel kohti järkevää politiikkaa olisi se, että alkoholipolitiikan muutosten haittoja arvioivilta viranomaisilta ja valtion tutkimuslaitoksilta edellytettäisiin arvioita myös hyödyistä. Hyötyjen arvioinnin pitäisi olla yhtä uskottavaa kuin haittojen.

Tarpeeksi hyvää tutkimustietoa ei alkoholipolitiikan vaikutuksista ei ole saatavilla. Nykyinen tutkimus perustuu lähinnä eri väestöryhmien kokonaiskulutusta koskevien aikasarjojen tarkasteluun. Tällaisella tutkimuksella ei pystytä luotettavasti osoittamaan syy-yhteyksiä politiikkamuutosten ja yhteiskunnallisten lopputulosten välillä. Karkealla tutkimuksella ei myöskään pystytä tunnistamaan missä alkoholihaitat tarkasti ottaen syntyvät. Toisin sanoen ei tiedetä mitkä tuotteet, ajankohdat, ihmiset, myyntipaikat jne. ovat ne, joihin haitat kohdistuvat.

Näiden selvittäminen edellyttää mikrotason, siis yksilö-, myymälä- ja tuotetason aineistojen taloustieteellistä analyysiä. Analyysimenetelmien hyödyntämisen edellytyksenä on tällaisten aineistojen saaminen tutkimuskäyttöön. Alko ja valvontaviranomaiset pitäisi-kin velvoittaa luovuttamaan aineistot tutkimuskäyttöön. Erityisen tärkeää olisi laajentaa alkoholitutkimuksen tekijäjoukkoa taloustieteilijöihin nykyisten terveys- ja sosiaalitieteilijöiden lisäksi.

Tutkimustiedon puute tekee mahdottomaksi korvata kokonaiskulutuksen rajoittamiseen perustuva järjestelmä täsmällisellä, aidosti haittoihin kohdistuvalla politiikalla.

5 Johtopäätös

Esitysluonnokseen sisältyy hyviä elementtejä. Myynti- ja valmistustaparajoitteiden vähentäminen on askel kohti järkevämpää alkoholipolitiikkaa, samoin kuin anniskelua koskevien rajoitteiden purkaminen. Silti esitysluonnoksen kutsuminen alkoholilainsäädännön kokonaisuudistukseksi tuntuu liioittelulta. Uudistukset ovat aika pieniä, alkoholipolitiikan perusrakenne säilyy entisellään. Edistysaskelten lisäksi otetaan taka-askeleita, kuten etämyynnin kieltäminen. Sillä ei ole mitään järjestelmällistä alkoholipoliittista perustelua ja sen tarkoitus vaikuttaa olevan lähinnä Alkon voittojen turvaaminen.

Perusteluista käy ilmi, että esitysluonnos on laadittu vastahakoisesti. Valmistelijat näyttävät suhtautuvan kielteisesti maltilliseenkin alkoholipolitiikan vapauttamiseen. Ohuen myyntirajoitusten kiristämistä kehutaan, mikä on yllättävää asiakirjassa, jonka tarkoitus on perustella näiden rajoitusten höllentämistä. Alkoholinkulutuksen hyötyjä ei käsitellä lainkaan, haittoja sen sijaan korostetaan koko ajan. Asiaa tarkastellaan kapeasta moralistisesta tai terveysopillisesta näkökulmasta. Valtion oikeutta säädellä ihmisten elämää ei kyseenalaisteta. Alkoholilainsäädännön kokonaisuudistus vaatisi näistä moralistisista ja epäliberaaleista asenteista luopumista. Alkoholipolitiikkaa pitäisi siirtyä arvioimaan neutraalisti, aivan samoin kuin kaikkea muutakin politiikkaa.

Järkevä kokonaisuudistus vaatisi myös taustakseen parempaa tutkimustietoa. Kokonaiskulutuksen aikasarjoihin perustuva tutkimus ei täytä moderneja vaatimuksia. Tarvitaan yksilö- ja myymälätason aineistoihin perustuvaa mikrotaloudellista alkoholitutkimusta. Vain tämän avulla pystytään selvittämään tarkasti mihin tuotteisiin, ihmisiin, myyntipaikkoihin ja ajankohtiin riskit kohdistuvat. Tämä tieto mahdollistaa siirtymisen tylopästä sääntelystä ja monopolijärjestelmästä täsmäsääntelyyn. Hyvä sääntely on sellaista, joka haittaa mahdollisimman vähän riskitasoltaan alhaista alkoholinkulutusta ja kohdistuu todellisiin haittoihin. Nykyisen politiikan vaihtoehto ei ole väkijuomien 24/7-kioskimyynti vaan älykäs sääntely.

Edellytyksenä tälle on se, että Alko ja valvontaviranomaiset jakavat hallussaan olevan yksilökohtaisen aineiston tutkijoiden käyttöön. Tutkimuksen ja sen rahoituksen täytyy olla nykyistä monipuolisempaa. Parhaiten vaadittavaan mikroanalyysiin soveltuvat politiikka-arvioinnin ja toimialatutkimuksen taloustieteelliset menetelmät. Alkoholipolitiikan arviointia ei voida jättää pelkästään terveystieteiden ja sosiaalitieteiden varaan.

Lyhyesti sanottuna, alkoholilain uudistaminen jää kauaksi siitä perusteellisesta uudistuksesta, jota tarvitaan. Silti, niiltä osin kuin se vähentää sääntelyä, se on askel oikeaan suuntaan.

Viitteet

- [1] Adler, M. D. (2012): Beyond Cost-Benefit Analysis: Social Welfare Functions, Fair Distribution, and Policymaking. <http://www.regblog.org/2012/03/19/beyond-cost-benefit-analysis-social-welfare-functions-fair-distribution-and-policymaking/>, noudettu 16.1.2017.
- [2] Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., Weimer, D. L. (2006): *Cost-Benefit Analysis. Concepts and Practice*, 3rd edition. Pearson Education.
- [3] Landsburg, S. E. (1993): *The Armchair Economist: Economics and Everyday Life*. The Free Press.
- [4] Pursiainen, H. (2014): Kustannus-hyötyanalyysi julkisessa päätöksenteossa: esimerkkinä alueellistamisen arviointi. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2 / 2014.
- [5] Robinson, L. A., Hammit, J. K. (2011): Behavioral Economics and the Conduct of Benefit-Cost Analysis: Towards Principles and Standards. *Journal of Benefit-Cost Analysis* Vol. 2: numero 2, artikkeli 5.