

Mihin indeksiehtolakia tarvitaan?

Kalle Määttä
Oikeustaloustieteen professori
Joensuun yliopisto

1. Lainsäädännöllistä taustaa

Suomessa noudatetaan rahasaamisia koskevis-
sa sopimuksissa pääsääntöisesti nimellisarvope-
riaatetta, jolloin rahan arvon muutoksia vel-
voitteen syntymishetken ja täyttämisaikajankoh-
dan välillä ei oteta huomioon. Voimassa olevan
indeksiehdon käytön rajoittamisesta annetun
lain (1195/2000) eli indeksiehtolain mukaan
indeksiehdon tai muun siihen verrattavan si-
donnaisuuden ottaminen sopimukseen on pää-
sääntöisesti kielletty, jollei lailla toisin säädetä.
Indeksiehdon käytön kieltämisestä on säädet-
ty määräaikaisin laein. Tätä kirjoittaessa voi-
massa on indeksiehtolaki, jonka voimassaolo-
aika päättyy vuoden 2003 lopussa. Määräaikai-
suutta on perusteltu sillä, että taloudellisen ti-
lanteen muutokset saattavat tulevaisuudessa
vaatia indeksiehdon käytön soveltamisrajoitus-
ten uudelleenarviointia.

Indeksiehdon käytön kieltämisestä on sää-
detty lukuisa joukko poikkeuksia – yhteensä 14
kohtaa – indeksiehtolain 2 §:ssä. Indeksiehto-
lakia ei sovelleta esimerkiksi sopimukseen, jot-
ka koskevat tavaroiden tai palvelusten myyntiä
ulkomaille, tavaroiden tai palvelusten hankin-

taa ulkomailta taikka kansainvälisiä raha- tai
rahtimarkkinoita tai jotka muuten ovat kansain-
välisluonteisia, vaikka sanottuihin sopimukseen
muutoin olisi sovellettava Suomen lakia.

Muina relevantteina poikkeuksina indeksi-
ehtokiellosta voidaan mainita muun muassa
seuraavat:

- eläkkeet;
- vakuutukset (yleensä);
- sähkön, kaukolämmön, maakaasun tai maa-
kaasua korvaavan kaasun toimitussopimuk-
set;
- vientitakuulain 2.1 §:n 7 kohdassa tarkoite-
tun tappion varalta annettava valtion vienti-
takuu;
- asuinhuoneiston ja muun kuin asuinhuoneis-
ton vuokrasopimus, kun sopimus on voimas-
sa toistaiseksi tai vähintään kolme vuotta;
sekä
- maanvuokralain 2 luvussa tarkoitettu tontin-
vuokrasopimus.

Lain 3 §:n mukaan valtioneuvosto voi asetuk-
sella sallia hyväksymänsä indeksiehdon ottami-

sen sellaiseen asetuksen voimaantulon jälkeen tehtävään rakennusurakkasopimukseen, jonka mukainen urakka-aika on vähintään 12 kuukautta. Valtioneuvosto voi lain 4.1 §:n mukaan sallia asetuksella indeksiehdon ottamisen muuhunkin kuin rakennusurakkasopimukseen. Lisäksi valtiovarainministeriö voi lain 4.2 §:n mukaan hakemuksesta myöntää luvan indeksiehdon käyttöön, jos siihen on perusteltua syytä. Tällainen lupa voi olla tarpeen esimerkiksi kaupan alalla sovellettavien kauppiassopimusten kyseessä ollen (VaVM 41/2000 vp – HE 162/2000 vp).

Lisäksi mainitsemisen arvoinen poikkeus on laki indeksiehdon käytöstä vuosia 2003 ja 2004 koskevista työ- ja virkaehtosopimuksissa, joka sallii siis indeksiehdon käytön tietyssä laajuudessa vuoden 2002 lopulla solmitun tulopoliittisen sopimuksen osalta (HE 257/2002 vp). Vastaavalla tavalla indeksiehto on hyväksytty aikaisemminkin työ- ja virkaehtosopimuksissa (HE 206/1991 vp, HE 154/1995 vp, HE 231/1997 vp ja HE 196/2000 vp). Indeksiehtoa ei ole sallittu muissa kuin niissä työ- ja virkaehtosopimuksissa, jotka ovat sisältyneet tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun.

Indeksiehtolain vastainen toiminta ei ole rangaistavaa. Toisaalta indeksiehto, joka on lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen, on mitätön. Jos indeksiehdon mitättömyys johtaisi kuitenkin kohtuuttomuuteen, ehto voidaan osaksi tai kokonaan ottaa huomioon tai sopimusta muulla tavoin sovitella oikeustoimilain 36 §:n osoittamalla tavalla (indeksiehtolain 5 §).

2. Pohdintaa indeksiehtolain tarpeesta ja tarkoituksenmukaisuudesta

Indeksiehdon käytöllä voidaan suoritusvelvollisuutta tarkistaa rahan arvon vaihtelun mukaisesti. Tällaisten sopimusehtojen käyttö oli tavallista maassamme 1920-luvun lopulta aina vuonna 1968 annettuun vakauttamislakiin saakka. Tuolloin indeksisidonnaisuusjärjestelmä purettiin, koska pelättiin järjestelmän johtavan uuteen inflaatiokauteen. Indeksisidonnaisuuden sääntelyä on sittemmin jatkettu useilla määräaikaisilla laeilla. Viimeisimmässä hallituksen esityksessä (HE 162/2000 vp) indeksiehtolain uudistamista perusteltiin sillä, että riskit talouden ylikuumenemisestä ja inflaation kiihtymisestä olivat lisääntyneet. Ylikuumenemisreaktioiden realisoitumisen laajamittaisen indeksiehdon sallimisen yhteydessä pelättiin yksinkertaisesti edistävän inflaatiopainneiden leviämistä.

Aikaisemmissa vaiheissa indeksiehtolain voimassaolon jatkamista on perusteltu hieman toisistaan poikkeavin argumentein. Viime vuosikymmenen alkupuolella tähdennettiin muun muassa sitä, että lisääntynyt epävarmuus valuuttamarkkinoilla antoi aihetta erityiseen varovaisuuteen. Kysynnän elpymisen ja työllisyys-tilanteen paranemisen pelättiin purkautuvan kustannuspaineina ja inflaatiovahdin kasvamisena (HE 277/1992 vp). Myöhemmin indeksiehtolain tarvetta on perusteltu myös lama-vuosina tapahtuneella merkittäväällä hintasuhteiden muutoksella ja aikaisemmalla inflaatiohistorialla (HE 286/1994 vp ja HE 200/1996 vp). Yleisemmin on viitattu siihen, että indeksisidonnaisuuksien purkaminen jälkikäteisesti olisi vaikeaa, joten on parempi kieltää ne jo etukäteen. Myös hintakilpailukyvyyn säilymistä

euroalueella on pidetty olennaisena (HE 200/1998 vp).

Lainvalmistelutöissäkin on indeksiehtolain säädännön tarve inflaation hidastamiskeinona asetettu jossakin määrin kyseenalaiseksi. Tällöin on viitattu kahteen seikkaan, jotka on toistettu kuluneen kymmenen vuoden aikana aina, kun indeksiehtolain voimassaoloa on jatkettu. Ensinnäkin inflaatiovauhdin on todettu hidastuneen tasolle, jossa sopimusten indeksisidonnaisuudella ei juuri katsota olevan merkitystä. Toiseksi on myönnetty, että indeksiehtolain ja inflaation välillä ei ole voitu osoittaa selvää yhteyttä. Viimeksi mainitun argumentin tekee mielenkiintoiseksi se, että samaan aikaan lainvalmistelutöissä kuitenkin tuodaan esille, että indeksiehtolakiä tarvitaan kansantaloudessa inflaation torjuntakeinona.

Indeksiehtokielto on asetettavissa edellä mainitun lisäksi kyseenalaiseksi monestakin näkökulmasta. Ensinnäkin lainsäädännössä lähdetään ikään kuin siitä, etteivät sopimus-kumppanit ottaisi millään tavoin tulevaa inflaatiokehitystä huomioon sopiessaan tavaroiden ja palvelujen hinnoista. Näin ei tietenkään ole! Inflaation huomioon ottaminen voi tapahtua alkuperäisessä sopimuksessa tai siten, että osapuolet neuvottelevat inflaatiotarkistuksista suoritusvelvollisuuden kuluessa. Lisäksi on mahdollista, että sopimus-kumppanit tyytyvät tekemään lyhytaikaisia sopimuksia, jolloin aina uudesta sopimuksesta neuvoteltaessa varmistetaan myös inflaation huomioon ottaminen sopimushinnassa.

Inflaatio tulee siis usein tavalla tai toisella huomioon otetuksi sopimussuhteessa. Tästä näkökulmasta indeksiehtolaki ei siis patoa inflaatiopaineita, vaan ainoastaan vaikuttaa niihin keinoihin, joilla inflaatio otetaan sopimusehdoissa huomioon. Toisaalta, jos sopimus-

kumppanit yliarvioivat tulevan inflaatiovauhdin, indeksiehtokielto voi olla paremminkin inflaation kiihdyttäjä eikä suinkaan sen torjuja.

Tästä tullaan kysymykseen siitä, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa inflaation huomioon ottamisessa. Varsin suurella todennäköisyydellä voidaan väittää, että esimerkiksi inflaatiotarkistusten tekeminen kesken sopimuskauden on epätarkoituksenmukaisempaa kuin indeksiehton salliminen. Inflaatiotarkistusten tekeminen on näet omiaan aiheuttamaan transaktiokustannuksia – eli yksityisiin liiketoimiin liittyviä kustannuksia – ainakin ns. sopimus-kustannusten muodossa. Neuvottelut asiasta eivät välttämättä ole helpot, koska sopimus-kumppaneilla ei ole velvoitetta inflaatiotarkistukseen, ellei sellaisen tekemisestä ole alunperin sovittu ja toisaalta sopimus-kumppanien intressit asiassa ovat vastakkaiset.

Indeksiehtokielto on myös omiaan lisäämään hallintokustannuksia monellakin tavalla. Ensinnäkin jo pelkästään indeksiehtolain säätäminen ja tarkistaminen määrääjain aiheuttaa näitä kustannuksia. Tosin indeksiehtolain määrääjain tarkistamista koskevat lainvalmistelutyöt näyttävät ainakin viimeisen kymmenen vuoden aikana olleen lähes samanasaiset lukuun ottamatta mahdollisia poikkeusten laajentamisia. Toiseksi hallintokustannuksia aiheutuu valtioneuvoston asetuksista, joilla säädetään eräistä poikkeuksista indeksiehtolakiin. Kolmanneksi indeksiehtolaista voidaan poiketa erillisin laein, kuten työ- ja virkaehtosopimusten osalta on viime vuosina tapahtunut, mikä tietenkin heijastuu myös lisääntyneinä hallintokustannuksina.

Lainsäädäntökustannusten ohella on otettava lisäksi huomioon lain soveltamiseen liittyvät kustannukset, joita aiheutuu muun muassa indeksiehtolain 2 §:stä, kun joudutaan tul-

kitsemaan, mitä sopimuksia poikkeukset indeksiehdoista lopulta käytännössä koskevat. Näitä asioita on jouduttu aika ajoin pohtimaan aina korkeinta oikeutta myöten muun muassa elatusapuihin (KKO 1983 II 176), eläkkeisiin (KKO 1984 II 175, KKO 1984 II 206 ja KKO 1989:91), huoneenvuokrasopimukseen (KKO 1985 II 142, KKO 1995:1 ja KKO 1998:18) sekä maanvuokrasopimukseen (KKO 1988:90) liittyen. Valtiovarainministeriön mahdollisuus antaa lupa indeksiehdon soveltamiselle sopimuksissa generoi tietenkin hallintokustannuksia. Tulkintaongelmien ja hallintokustannusten lähteenä on tällöin erityisesti se, milloin indeksiehtolain 4.2 §:ssä tarkoitettulla tavalla luvan myöntämiseen on ”perusteltua syytä”. Aikaisemmin hallintokustannuksia lainsoveltamisella aiheutti myös indeksilain soveltamislautakunta, joka antoi lausuntoja siitä, oliko soveltua tai aiottua ehtoa pidettävä indeksiehtolain mukaisena. Lautakunta lakkautettiin kuitenkin 1990-luvun puolivälissä (HE 286/1994 vp).

Edellä esitetyn perusteella tullaan siihen nurinkuriseen päätelmään, että indeksiehtoilta pikemminkin lisätään kustannuspaineita kuin vähennetään niitä siihen verrattuna, että indeksiehto kattavasti sallittaisiin. Indeksiehto sallittaessa näet olisi siten, että inflaatiokorjaukset voitaisiin tehdä hyvinkin mekaanisesti ja siten pienin transaktiokustannuksin. Tätä tukevat muun muassa liikehuoneistojen vuokrasopimuksia koskevan indeksiehtopoikkeuksen säätämisen yhteydessä esiin tuodut näkökannat. Aikaisemmin voimassa ollut indeksiehtokiello oli näet tehnyt liikehuoneistojen vuokrien tarkistamisen hyvinkin vaivalloiseksi ja mutkikkaaksi (HE 277/1992 vp). Vastaavaan seikkaan viitattiin säädettäessä maanvuokrasopimuksia koskevasta poikkeuksesta (HE 286/

1994 vp). Samanlaisen seikan voisi ounastella koskevan ylipäänsä jossakin määrin kaikkia pitkäaikaisia sopimuksia.

Eräänlaisena kustannuseränä on toki otettava huomioon sekin, että sopimuskompanit voivat indeksiehtokiellon vallitessa priorisoida lyhytkestoisia sopimuksia pitkäkestoisiin sopimukseen verrattuna. Lyhyen aikaa voimassa olevien sopimusten kohdallahan voidaan tehdä tarvittavat inflaatiotarkistukset aina sopimusta uudistettaessa. Toisaalta taloudellisesti olisi perusteltua mahdollistaa sopimuskompaneille pitkäaikaisten sopimusten tekeminen, jos he kumpikin katsovat sen kannaltaan tarkoituksenmukaiseksi. Tämä seikka on havahduttu huomaamaan myös säädettäessä eräitä poikkeuksia indeksiehtokielloon. Esimerkiksi asuinhuoneistojen vuokrasopimuksia koskevasta poikkeuksesta säädettäessä tähdennettiin pitkäaikaisten vuokrasopimusten käytön edistämistä, asuntomarkkinoiden toimivuuden parantamista ja vuokralaisten asumisturvallisuuden parantamista (HE 227/1992 vp). Myös maakaasun toimitussopimukseen, jotka voivat olla jopa kymmenien vuosien mittaisia, on voinut ottaa indeksiehdon jo vuoden 1986 alusta lähtien (ks. myös HE 200/1996 vp). Henkilöliikennettä koskevien ostosopimusten pitkäaikaisuuden havahduttiin 1990-luvun puolivälissä edellyttävän indeksiehdon käytön sallimista niissä (HE 286/1994 vp). Pitkäaikaiset sopimukset on haluttu mahdollistaa myös liikenneväyliä koskevien kokonaispalvelusopimusten osalta vuodesta 1997 alkaen. Näissä sopimuskausi on noin 15 vuotta (HE 200/1996 vp).

Indeksiehtokiellon seurannaisvaikutukset voivat ilmetä myös epäsuotuisina vaikutuksina kilpailulle. Tämä on havaittu myös indeksiehtolain valmistelutöissä. Viimeksi indeksiehtolakia uudistettaessa kiinnitettiin erityistä huo-

miota yhteen yksityiskohtaan: tienpidon hankinnat mukaan lukien yleisten teiden hoitourakat olivat avautumassa kilpailulle tietyn siirtymäajan jälkeen. Yleisten teiden hoito on aikaisemmin tehty pitkälti Tielaitoksen omana työnä, joten tienhoidon yksityiset markkinat ovat olleet vasta muotoutumassa. Markkinoiden kehittymisen keskeisenä edellytyksenä on pidetty urakoiden monivuotisuutta, joka osaltaan on vähentämässä monia urakoihin liittyviä riskejä. Toisaalta monivuotisuuden on tunnustettu tuovan mukanaan riskin yleisestä kustannustason noususta. Tällä perusteella hyväksyttiin se, että sopimukset voidaan sitoa indeksiin, jotta kustannusriski ei syö monivuotisuudesta muutoin saatavaa hyötyä. Samalla tähdennettiin sitä, että monivuotisten sopimusten myötä madalletaan uusien yritysten kynnystä tulla markkinoille ja sillä tavoin lisätään myös kilpailua (HE 162/2000 vp). Lainvalmistelutöiden perustelut vaikuttavat hyvinkin kantavilta. Toisaalta voidaan kysyä, eivätkö ne päde muodossa tai toisessa muutoinkin monivuotisiin sopimuksiin. Tästä tullaan taas siihen, että indeksiehtolain tarve ja tarkoituksenmukaisuus on asetettavissa kyseenalaiseksi.

Indeksiehtokielto on asetettavissa nykyisessä muodossaan kyseenalaiseksi siitä näkökulmasta, ettei se ole lähellekään kattava. Erittäin merkittäviä, periaatteessa inflaatiota liikkeelle sysääviä asioita on jätetty lain ulkopuolelle. Tässä riittänevät viittaukset työ- ja virkaehtosopimuksiin, eläkkeisiin, vakuutuksiin ja rakennusurakkasopimuksiin. Kaiken lisäksi indeksiehtolakiin sisältyvien poikkeusten määrä on ollut koko ajan – tarkastelu kattaa viimeksi kuluneet kymmenen vuotta – lisääntymässä. Tässä valossa jää kysymään, onko lainsäätäjäläkin katoamassa usko indeksiehtokiellon tarpeeseen ja tarkoituksenmukaisuuteen. On

myös epäjohdonmukaista, että indeksiehtokieltoa sovelletaan kansantaloudellisesti vähäpätöisiin yksittäisiin sopimuksiin, mutta kun kysymyksessä on yli miljoonaa palkansaajaa koskeva vasta sopimuksesta, indeksiehto sallitaankin. Indeksiehtokiellon kattavuutta eriteltäessä on toki vielä otettava huomioon, että se koskee vain sopimuksia. Näin ollen indeksiehton ottaminen on sallittua esimerkiksi yhtiöjärjestyksiin ja tuomioistuinten päätöksiin. Lisäksi on syytä panna merkille, että lainsäädännössä säädetään paljon rahamääräisistä suorituksista. Näissä yhteyksissä puolestaan tähdennetään usein sitä, että esimerkiksi valtioneuvoston asetuksella tai suoraan lailla tehdään tarvittavat muutokset suorituksiin tulevia rahanarvon muutoksia vastaavasti. Lainsäätäjä sallii siis itselleen inflaation huomioon ottamisen muttei yksityisille sopimuskumppaneille.

3. Päätelmiä

Mikään laki tai sen yksittäinen säännös ei ole itseisarvo. Yleisesti onkin kriittisesti arvioitava yksittäisten lakien tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta tässä ja nyt. Esimerkiksi tietty sääntely on saattanut olla hyvinkin legitimoitu tietyn kansantaloudellisen häiriön torjunnassa, mutta myöhemmin sillä ei enää ole painoarvoa, vaan sääntely voi pikemminkin kääntyä alkuperäistä hyvää tarkoitustaan vastaan. Indeksiehtolain kohdalla on voinut käydä juuri tällä tavalla. Sen voimassaolon jatkamiseen ei enää vuoden 2003 jälkeen näyttäisi olevan painavia perusteluja. Tietyissä määrin tämä näkökohta on havahduttu huomaamaan lainvalmistelutyönkin yhteydessä. Suomen Pankki näet toteisi lausunnossaan suhtautuvansa kielteisesti periaatteelliselta kannalta lain jatkamiseen (HE 169/2000 vp). Samoin indeksiehtolain voimas-

saoloa jatkettaessa on lainvalmistelutöissä tavoin takaa viitattu myös kriittisiin näkökohtiin.

Indeksiehtolaki nostaa esille eräitä muitakin periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä. Yksi tällainen on lainsäädännön vaikutusten analysointi. Tätä puolta lainsäädännön valmistelussa on kritisoitu jo vuosia: vaikutusanalyysit tehdään puolivillaisesti – jos edes sillä tavoin – lainvalmistelun yhteydessä, ja lain voimaantumisen jälkeinen vaikutusten jälkiseuranta on lähinnä sattumanvaraista. Esimerkiksi indeksiehtolainsäädännön yhteydessä tämä näkyy suoranaistena ristiriitaisuuksina lainvalmistelutöissä esitetyissä kannanotoissa: toisaalta tähdennetään indeksiehtokiellon tarvetta inflaation torjuntakeinona ja toisaalta lähes samaan hengenvetoon todetaan, että indeksiehtokiellon ja inflaation välillä ei ole voitu osoittaa yksiselitteistä yhteyttä.

Kyseenalaiseksi on asetettavissa myös se, kuinka tarkoituksenmukaista on rakentaa lainsäädäntö erilaisten poikkeuslistojen muotoon. Eikö juuri tällainen lainsäädäntö ole omiaan houkuttelemaan etujärjestöjä taisteluun omiansa puolesta? Ja tällaisessa taistelussa useinkin vahvat syövät heikot. Näin päädytään siihen nurinkuriseen tilanteeseen, että indeksiehtokiellolla säännellään, kuten edellä jo viitattiinkin, vähäpätöisiä sopimuksia, kun taas periaatteessa inflaation torjunnan kannalta merkittävimmät sopimukset jäävät kiellon ulkopuolelle.

Summa summarum: ei ole sattuma, että sopimusvapauden periaate on vakiintunut periaate sopimustoiminnassa. Se sisältää muun muassa sen, että sopimuskumppanit saavat päättää vapaasti sopimusehdoista. Tällä tavoin ollaan luotu edellytykset sille, että voimavarat yhteiskunnassa allokoituvat tehokkaasti. In-

deksiehtokiellon kaltainen sääntely estää osaltaan voimavarojen tehokkaan allokaation, joten loppupäätelmä on selkeä: indeksiehtokiello pitää kieltää. □

Kirjallisuus

- HE 206/1991 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi indeksiehton käytöstä vuosia 1992 ja 1993 koskevissa työ-, virka- ja toimiehtosopimuksissa.*
- HE 277/1992 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi indeksiehton käytön rajoittamisesta ja laiksi indeksiehton käytöstä vuosia 1992 ja 1993 koskevissa työ-, virka- ja toimiehtosopimuksissa annetun lain 4 §:n muuttamisesta.*
- HE 286/1994 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi indeksiehton käytön rajoittamisesta.*
- HE 154/1995 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi indeksiehton käytöstä vuosia 1996 ja 1997 koskevissa työ- ja virkaehtosopimuksissa.*
- HE 200/1996 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi indeksiehton käytön rajoittamisesta annetun lain muuttamisesta.*
- HE 231/1997 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi indeksiehton käytöstä vuosia 1998 ja 1999 koskevissa työ- ja virkaehtosopimuksissa.*
- HE 200/1998 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi indeksiehton käytön rajoittamisesta annetun lain 7 §:n muuttamisesta.*
- HE 162/2000 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi indeksiehton käytön rajoittamisesta.*
- HE 196/2000 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi indeksiehton käytöstä vuosia 2001 ja 2002 koskevissa työ- ja virkaehtosopimuksissa.*
- HE 257/2002 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi indeksiehton käytöstä vuosia 2003 ja 2004 koskevissa työ- ja virkaehtosopimuksissa.*
- VaVM 41/2000 vp – HE 162/2000 vp. *Valtiovainvaliokunnan mietintö 41/2000 vp. Hallituksen esitys indeksiehton käytön rajoittamisesta.*