Analyysi

Keskuspankki panostaa maksamisen merkittäviin kehityshankkeisiin

Raha ja maksaminen, Digieuro | 19.10.2023 | Päivi Heikkinen

KIRJOITTAJA



Päivi Heikkinen
Osastopäällikkö

Keskuspankki on seurannut ja arvioinut digitalisaation tuomia muutoksia maksamiseen jo pitkään. Trendit ovat olleet selkeät: digitalisaation korostamat suurtuotannon edut ja palveluilta edellytetty reaaliaikaisuus vaikuttavat ennen muuta maksujärjestelmiin, mutta myös maksamisen palvelutuotantoon ja käyttöliittymiin. Keskuspankin asettamat järjestelmien kehityksen tavoitteet keskittyvät yleisvalvontaperiaatteiden mukaisesti järjestelmien luotettavaan toimintaan ja tehokkuuteen, mutta järjestelmien huoltovarmuus ja resilienssiä vahvistavat vaihtoehdot ovat nousseet kolmanneksi pääteemaksi arvioissa. Nyt julkaistavat neljä Euro & talous -artikkelia kuvaavat käynnissä olevaa muutosta. Artikkeleissa keskustellaan digieuron kehittämisestä, käteisen jakelun haasteista, uuden pikamaksuratkaisun syntymisestä Suomeen ja nykypäivän kyberuhkien torjunnan tilasta. Nämä artikkelit antavat kokonaiskuvan siitä, miten keskuspankki osallistuu maksamisen kehitykseen, mitkä muutoksen ajurit ovat ja miten muutokset etenevät.



Euroopan keskuspankki on selvittänyt kahden vuoden ajan, mitä digitaalinen keskuspankkiraha, digitaalinen euro, voisi tarkoittaa. Hanke on vastaus käteisen roolin pienenemiseen sekä digitalisaation tuomiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin: yleisöllä on oltava mahdollisuus käyttää keskuspankkirahaa myös tilanteessa, jossa käteinen ei ole enää toimiva vaihtoehto. Mahdollisuus vaihtaa liikepankkitalletukset keskuspankkirahaksi on säilytettävä, jotta keskuspankkirahan rooli rahajärjestelmän ankkurina voidaan säilyttää. Yksityisellä sektorilla on ollut koko euroajan vaikeuksia luoda vastapaino kansainvälisille korttimaksuille. Digitaalisesta eurosta voi lopulta tulla laajasti hyväksytty maksutapa, joka ilmentää myös Euroopan alueellista itsenäisyyttä. EKP:n neuvosto on julkaissut 18.10.2023 mittavan paketin hankkeen nykytilasta ja jatkosta. Digitaalisen euron valmistelutyötä jatketaan, sillä eurojärjestelmä haluaa olla valmis, jos liikkeeseenlaskun edellytykset täyttyvät. Miki Kuusisen ja Topi Hokkasen artikkeli "Digieuro edistäisi yhtenäisen vähittäismaksutavan käyttöönottoa euroalueella" luotaa digitaalisen euron selvityshankkeessa esiin nousseita merkittäviä edellytyksiä ja mahdollisuuksia.

Anja Harjun artikkeli käteisen asemasta ja jakeluverkon kehityksestä avaa viimeisimmän tiedon perusteella Suomen tilannetta (ks. Maksamisen sähköistyminen haastaa käteisverkon tehokkaan ylläpidon). Kuluttajien siirtyminen laajasti sähköiseen maksamiseen haastaa koko valtakunnan laajuisen käteisen jakeluverkon ja rahakierron ylläpidon. Käteisellä on edelleen käyttäjiä ja käyttötilanteita, joissa sähköinen maksaminen ei ole vaihtoehto. Suomen Pankki linjasi jo vuonna 2018, miten se näkee käteisen käyttömahdollisuudet ja jakeluverkon tulevaisuudessa. Keväällä 2022 Suomen Pankki teki myös lainsäädäntöaloitteen valtiovarainministeriölle käteisen aseman ratkaisemiseksi parlamentaarisesti. Euroopan komission aloite sekä käteistä että digitaalista euroa koskevaksi sääntelyksi laillisesta maksuvälineestä on tervetullut. Eurooppalainen sääntely lähtee kuitenkin suurten euromaiden tilanteesta eikä välttämättä toteuta riittävästi suomalaisen

yhteiskunnan erityispiirteistä nousevia tarpeita. Suomen kaltaisen pitkien etäisyyksien ja supistuneen käteisen käytön maan on huolehdittava sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ja samalla varmistettava yhteiskunnan kannalta riittävät käteispalvelut.

Reaaliaikaisen maksamisen hyödyt nähdään ilmeisiksi niin Euroopan komission kuin Euroopan keskuspankinkin vähittäismaksamisen strategioissa. Likviditeetin nopeampi siirtyminen hyödyttää erityisesti kuluttajia ja pieniä yrityksiä. Reaaliaikaisen maksamisen varaan on mahdollista kehittää myös uusia palveluita, joissa palvelun toimitus helpottuu, kun maksamiseen liittyvä viive häviää. Reaaliaikainen maksaminen vaatii oman prosessinsa, jossa tapahtuma toteutetaan ja huolehditaan riittävistä riskien hallinnan toimenpiteistä. Monissa Euroopan maissa on olemassa mobiililaitteella käytettäviä pikamaksamisen palveluita, jotka ovat osoittautuneet erittäin suosituiksi erityisesti henkilöiden välisessä maksamisessa. Olennaista näiden menestyksessä on ollut, että ne yhdistävät samaan tai samoin periaattein toimivaan sovellukseen kaikki markkinoiden asiakkaat tilipankista riippumatta.

Suomalaisen pikamaksamisen jarruna on ollut tällaisen yhtenäisen palvelun puuttuminen. Kotimaisessa vähittäismaksamista kehittävässä yhteistyöryhmässä maksuneuvostossa[1] on todettu, että suomalaisten käytössä olevien maksupalveluiden saattaminen eurooppalaiselle tasolle edellyttää uudenlaista koordinaatioita[2]. Suomen Pankki pitää aidon ja yhdenmukaisesti toimivan pikamaksamisen tuomista Suomeen erittäin tärkeänä sekä maksamisen tehostamisen että myös maksamisen vaihtoehtojen kasvattamisen vuoksi. Vaihtoehtoiset maksutavat lisäävät myös maksamisen resilienssiä eli kriisinkestävyyttä, kun mahdolliset ongelmat yhdessä järjestelmässä eivät pysäytä kaikkea maksamista. Näistä syistä keskuspankki on ottanut vaadittavan koordinaattorin roolin kaikkien pankkien asiakkaille yhdenmukaisesti toimivan, aidon pikamaksuratkaisun tuomiseksi Suomeen. Maria Huhtaniska-Montielin artikkelissa kuvataan hanketta ja sen toteuttamistapaa (ks. Pikamaksaminen hyödyttää koko yhteiskuntaa).

Kyberuhat ovat rahoitussektorinkin riskiarvioiden keskiössä. Finanssisektorin kybervarautuminen on huoltovarmuusorganisaatiossa toteutetun selvityksen mukaan hyvällä tasolla. Uhat kuitenkin muuttuvat, ja valtiollisilla toimijoilla ja niihin sidoksissa olevilla rikollisryhmillä on käytössään laajoja resursseja, viimeisintä tekniikkaa sekä yhä enemmän tekoälyyn ja oppiviin järjestelmiin perustuvaa suorituskykyä. Suomen Pankki toi eurooppalaisen todelliseen uhkatietoon perustuvan, vastuullisen tunkeutumistestausmallin (TIBER-FI) Suomeen vuonna 2020. Testausmalli on osa Euroopan keskuspankkijärjestelmän kyberstrategian toteutusta. Parhaillaan työskennellään strategian muiden osa-alueiden parissa ja kartoitetaan rajat ylittäviä keskinäisriippuvuuksia sekä korkean tason yhteisymmärrystä kyberuhista ja niiden torjumiseksi vaadittavista toimista. Terhi Wathénin ja Jussi Terhon artikkeli kertoo työn tämänhetkisestä tilanteesta ja sen seuraavista askelista (ks. Eurojärjestelmän kyberstrategia Suomeen).

Yhtenäinen euromaksualue ei ole valmis

Vähittäismaksamisen eurooppalainen harmonisointi on muodostunut itsestään selväksi yhteisen valuutan ja sisämarkkinoiden myötä. Tilisiirtojen välitys koko euroalueella samoin ehdoin kuin kotimaassa on vaatinut maksusanomien standardointia ja maksupalveluiden ehtojen yhdenmukaistamista sääntelyn tukemana. Eurooppalaiset pankit rakensivat euromaksualueen (Single Euro Payments Area, SEPA) tilisiirroille yhteisen infrastruktuurin (EBA Clearing, STEP2), joka toteuttaa eurooppalaiset tilisiirrot tehokkaasti. Suomalaiset pankit hyödyntävät EBA Clearingin palveluita täysimääräisesti.

Myös korttimaksaminen toimii Euroopassa yhdenmukaisesti silloin, kun käytetään kansainvälisten korttiyhtiöiden, Visan ja MasterCardin, palveluita. Tämä yhdenmukaisuus ei perustu eurooppalaisiin standardeihin, sääntökirjaan ja toimialan yhteisiin infrastruktuureihin, vaan näiden yritysten luomiin toimintatapoihin, prosessointiverkkoihin ja liiketoimintamalleihin. Kansainvälisesti toimivien, julkisesti noteerattujen teknologiayhtiöiden vahvaan markkina-asemaan liittyy helposti ongelmia, jotka korttimaksamisessa näkyvät esimerkiksi kauppiailta perittävien maksujen suuruudessa ja vaihtoehdottomuudessa. Korttimaksamiseen liittyvien strategisten riskien ja kustannusten jakautumisen vertailu SEPA-tilisiirtoihin on herättänyt kysymyksiä eurooppalaisen vähittäismaksamisen itsenäisyydestä yhä epävarmemmaksi muuttuvassa maailmassa.

Myös eurooppalaiset pikamaksamisen standardit ja välitysmekanismit ovat olemassa, mutta niiden käyttöönotossa nähdään samat kitkatekijät kuin aikanaan SEPA-tilisiirroissakin: palveluita ei ole tarjolla asiakkaille. Tämän vuoksi niitä käyttäviä yhtenäisiä eurooppalaisia sovelluksiakaan ei ole onnistuttu rakentamaan. Komissio onkin vauhdittamassa kehitystä sääntelyllä, kuten se teki SEPA-tilisiirtojenkin suhteen. Vasta kun pikamaksaminen on laajasti tarjolla eri asiakasryhmille, se voi tuottaa niin tehokkuushyötyjä kuin uusia toimintatapoja ja palveluita kuluttajille ja yrityksille. Pikamaksaminen voi myös toimia vaihtoehtoisena maksujenvälityskanavana korttimaksamiselle, mikä toteuttaisi tavoitetta maksamisen markkinoiden kilpailullisuudesta resilienssin ohella.

Maksujärjestelmien tehokkuuden ja varautumisen on edettävä samassa tahdissa

Maksujen prosessointi hyötyy suurtuotannon eduista, ja toiminta on laajasti keskittynyttä. Tilisiirtojen osalta EBA Clearingin STEP2 on johtava järjestelmä. Korttimaksamisen prosessointi on lähes kaikkialla siirtynyt kansallisilta toimijoilta kansainvälisille yhtiöille, jotka voivat tarjota tapahtumahyvitykseen huomattavia skaalaetuja. Kansainvälisten pääomasijoittajien johdolla suomalainenkin tapahtumahyvitys on liittynyt osaksi italialaista Nexi-ryhmää, joka toimii yli 25

maassa. On huomionarvoista, että Nexi-ryhmään kuuluu IT-palveluntuottaja SIA, joka operoi myös STEP2-tilisiirtojärjestelmää. Prosessitehokkuuden lisääminen johtaa luonnollisesti suuriin keskittymisriskeihin. Nopeasti muuttuvassa kyberuhkien ympäristössä tähän ei ole kiinnitetty ehkä riittävästi huomiota aiemmin. Eurooppalaiset pankkivalvojat ovat kuitenkin käynnistäneet ICT-palveluiden keskittyneisyyden[3] kartoituksen, joka liittyy tammikuussa 2023 voimaan astuneeseen digitaalisen resilienssin sääntelyyn (Digital Operational Resilience Act, DORA). Asia tulee varmasti korostumaan myös yleisvalvojien työlistalla.

Suomessa maksamisjärjestelyjen kansallinen varautuminen nousi kerralla tehtävälistojen kärkeen 24.2.2022. Sama tapahtui monissa verrokkimaissamme. Suomen Pankin aktiivinen rooli maksamisen infrastruktuurin varautumisessa on näkynyt toteutetun huoltovarmuustilijärjestelmän suunnittelussa ja pankkien välisen maksuliikenteen varajärjestelyn rakentamisessa[4]. Maailma ei kuitenkaan tullut tällä valmiiksi. Päivittäismaksuliikkeen lisäksi myös muiden välttämättömien rahoitusmarkkinapalveluiden varautumista on vahvistettava. Suomen Pankki on mukana, kun varautumisjärjestelyjen kattavuutta, oikeasuhtaisuutta ja toteutusvalmiutta kehitetään määrätietoisesti eteenpäin. Parhaan lopputuloksen saavuttamiseksi tarvitaan hyvää yhteistyötä rahoitustoimialan kanssa. Tässä toivottavasti päästään eteenpäin jo talvella 2023–2024. Varautuminen erilaisiin kyber- ja hybridiriskeihin on yksi pankin toiminnan painopisteistä niin yleisvalvonnassa kuin politiikkatyössä.

Kotimainen pankkisektori toimii tehokkaasti, ja se on saanut vähittäismaksamisen palveluiden tuotannon kustannukset vastaamaan siitä saatavia tuottoja[5]. Suomen Pankin selvityksen mukaan pankkien vähittäismaksamisen kustannukset ovat kokonaisuudessaan supistuneet maksutapahtumien määrän kasvusta huolimatta. Samaan aikaan pankkien maksupalveluista saamat tuotot ovat kasvaneet. Vuonna 2019 käynnistettiin pohjoismaisten pankkien kehityshanke, jolla maksamisen palveluiden tuotantoa ja kehittämistä olisi tehostettu yhteisellä selvitysinfrastruktuurilla. P27-nimellä tunnettu hanke olisi ollut seuraava askel kotimaisesta tehostamisesta pohjoismaisen, pitkälle integroituneen talousalueen maksamisen prosessien virtaviivaistamiseen. Hanke kuitenkin päätettiin kevään 2023 aikana, eikä sen tavoittelemat hyödyt toteudu. Lienee kuitenkin selvää, että pankkien tarve kehittää edelleen maksamisen prosessien tehokkuutta ei ole vähentynyt.

Tehokas maksaminen on myös politiikan asialistalla

Toimiva maksuliikenne, mahdollisuus siirtää ja käyttää tilillä olevia varoja, on olennainen osa talletuspankkitoimintaa. Tehokkaan ja asiakkaita palvelevan maksujen välityksen tuottaminen on sekä luontaisesti että toimiluvan ehtojen mukaisesti pankkien tehtävä. Ilmeisimmän, kuluttajille olennaisen vähittäismaksamisen kuten käteisnostojen, tilisiirtojen, toistuvaissuoritusten ja

korttimaksujen ohessa yritysten maksuliikenne, pääomamarkkinoiden vaatimat maksut ja varainsiirrot sekä kansainvälinen maksuliikenne ovat yhteiskunnan toiminnalle täysin välttämättömiä. Siksi niiden kehittämiseen kohdistuu myös poliittisia vaatimuksia. Eurooppalaisen vähittäismaksamisen strategiaa linjataan Euroopan komission politiikkapaperissa vuodelta 2021[6]. Strategiassa on neljä peruslinjaa: digitaaliset maksupalvelut hyödyttämään yhteiskuntaa, kilpailulliset markkinat maksupalveluiden tuotannossa, maksu- ja selvitysjärjestelmien yhdenmukainen ja tehokas toiminta sekä euroalueen rajat ylittävien maksujen parantaminen. Rajat ylittävien maksujen tehostaminen on myös G-20-maiden asialistalla, sillä ne tukevat paitsi kansainvälistä kauppaa myös vierastyöläisten rahan siirtoja kotimaihinsa. Kaikki mainitut kehittämisalueet ovat relevantteja myös suomalaisten käyttämien maksujärjestelmien kannalta.

Yhtenäinen maksualue on sisämarkkinoiden ja yhteisen valuutan luonnollinen jatkumo. SEPA:n toteutumisesta nähdään, että toimialan standardointiyhteistyö ei vielä johda yhtenäisen maksualueen muodostumiseen, vaan SEPA:n hyötyjen levittyminen laajasti kuluttajille ja yrityksille on vaatinut sääntelyä. Vastaavasti käteispalveluiden säilyttäminen yhteiskunnan kannalta riittävällä tasolla vaatii sääntelyä. Maksupalveluiden tuottaminen on liiketoimintaa, jota yhä enemmän ohjaa kustannustehokkuuden tavoittelu. Toimialan luonne kaksipuolisina markkinoina, investointi-intensiivisyys ja suurtuotannon lainalaisuudet eivät välttämättä tue yhteiskunnan ja sen kaikkien jäsenten kannalta tehokkaimpia maksamisen järjestelmiä. Myös kyberuhat ja keskittymisriskit ennen muuta maksujen prosessoinnissa vaativat huomiota. On luonnollista, että maksamisen kehitys kiinnostaa niin vastuuviranomaisia kuin poliittisia päätöksentekijöitä. Ne voivat vaikuttaa kehitykseen koordinaattorina tai sääntelijänä. Keskuspankin rooli on toimia ennen muuta kehityksen kannustajana. Keskuspankki toteuttaa rooliaan uuden vaihtoehtoisen palvelun suunnittelijana, kuten digitaalisen euron hankkeessa, tai koordinaattorina kotimaisessa pikamaksuhankkeessa tai finanssisektorin kyberturvan edistämisessä. Kaikkia näitä rooleja tarvitaan tulevaisuudessakin, kun yhtenäistä euromaksualuetta syvennetään.

Viitteet

1. Suomen Pankki edistäjänä: Maksuneuvosto. ↑
2. Maksuneuvoston 17. kokous (suomenpankki.fi). ↑
3. ESAs report on the landscape of ICT TPPs.pdf (europa.eu). ↑
4. Päivittäismaksamisen turvaaminen vakavissa häiriötilanteissa, valtiovarainministeriö (vm.fi). ↑
5. Vähittäismaksamisen kustannukset: mitä maksaminen maksaa? (suomenapankki.fi). ↑
6. Council conclusions on the Commission Communication on a ‘Retail Payments Strategy for the European Union‘. pdf (europa.eu). ↑

Asiasanat

digieuro, digitaalinen keskuspankkiraha, euro, keskuspankit, käteinen, maksaminen, pikamaksaminen, raha