23.11.2023
Jansson Peter

Eduskunnan talousvaliokunnalle

U 60/2023 vp: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisen euron käyttöönotosta (digieuroasetus)

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta kommentoida Valtioneuvoston U-kirjelmää, joka koskee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisen euron käyttöönotosta.

Finanssiala ry suhtautuu varauksellisesti digitaalisen euron kehittämiseen

- Emme näe, että digitaalinen euro toisi mitään uutta ja konkreettista loppukäyttäjille eli kuluttajille. Ainoa uudenkaltainen käyttötapaus näyttäisi liittyvän digitaalisen euron offline-ominaisuuksiin. Offline-ominaisuus tulee käytännössä olemaan erittäin haastava ja kallis toteuttaa.

- Ehdotus ei täytä sille asetettua tavoitetta torjua globaalien korttiskeemojen hallitsevaa asemaa digitaalisten maksuvälineiden tarjonnassa siinä määrin kuin ehdotuksen valmistelun aikana käydyssä keskustelussa on annettu ymmärtää. Ehdotuksella olisi enemmän vaikutuksia pankkien kehittämälle ja ylläpitämälle SEPA -pikamaksujärjestelmälle.

- Ehdotettu liiketoiminta- tai kompensaatiomalli ei ole luottolaitosten jakelu- ja palveluvelvoitteiden näkökulmasta kestävällä pohjalla. Peruspalveluiden osalta ainoa tulonlähde olisi reguloitu volyymipohjainen transaktiomaksu. Mallin pitäisi olla reilu kaikille sidosryhmille ja taata sijoitetulle pääomalle kohtuullista tuottoa.

- Digitaalisesta eurosta ei saa tulla sijoituskohde. Digitaaliselle eurolle ei tule maksaa korkoa ja talletusrajan tulee heijastaa käteiskäytön vallitsevaa markkinatilannetta.

- Rahoitusmarkkinoiden vakaus on myös jäsenvaltioiden vastuulla ja niiden tulee osallistua rahoitusmarkkinoiden vakauteen merkittävästi vaikuttaviin seikkoihin koskeviin päätöksiin. EKP on ehdotuksen perusteella saamassa todella laajan mandaatin toimia itsenäisesti digitaaliseen euroon liittyvässä päätöksenteossa.

FA on jo jonkin aikaa suhtautunut varauksellisesti digitaalisen keskuspankkirahan eli digitaalisen euron kehittämiseen. EKP:n hankkeen edetessä varauksellisuus on vain lisääntynyt. Erityisesti käynnissä oleva digitaalisen euron maksamisen sääntökirjatyöstö end-to-end kuvauksineen on paljastanut, miten vaikutuksiltaan laajasta ja monimutkaisesta hankkeesta on kyse. FA ei edelleenkään näe, mitä uutta ja konkreettista lisäarvoa digitaalinen euro toisi käyttäjille. Korostamme myös, että mm. EKP:lle ehdotetun laajan harkintavallan vuoksi ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyy suurta epävarmuutta, mikä puoltaa ehdotettua rajoitetumpaa digitaalisen euron käyttöä, jollei ehdotusta kokonaan hylätä.

FA katsoo, että digitaalisen euron kehittämiseen liittyy vieläkin laaja joukko perustavanlaatuisia avoinna olevia, myös teknisiä kysymyksiä, joilla olisi laajamittaisia vaikutuksia esim. pankkien liiketoimintamalleihin, rahoitusrakenteeseen,

maksujärjestelmiin sekä rahoituksenvälitykseen. Katsomme, että pankkien luomaan talletusrahaan perustuva rahajärjestelmä toimii jo nyt tehokkaasti ja tarjoaa asiakkaille monipuolisia, innovatiivisia ja teknisesti kehittyneitä palveluita. EKP:n hanke ja komission lainsäädäntökehys näyttävät perustuvan sellaiseen markkinarakenteen uhkaan, jossa markkinaosuudet käteisen käytön vähentyessä keskittyvät vain muutamille globaaleille palveluntarjoajille, lähinnä kansainvälisille korttiskeemoille. Tältä osin FA kiinnittää huomiota siihen, että globaaleille korttiskeemoille on ominaista niihin liitetty luotto-ominaisuus, jota ei ehdoteta digitaaliseen euroon perustuville maksuvälineille. Digitaalinen euro ei ainakaan alkuvaiheessa olisi myöskään globaali maksuväline. Ehdotuksen ei sen vuoksi voi odottaa täyttävän sille asetettua tavoitetta torjua globaalien korttiskeemojen hallitsevaa asemaa digitaalisten maksuvälineiden tarjonnassa siinä määrin kuin ehdotuksen valmistelun aikana käydyssä keskustelussa on annettu ymmärtää.

FA haluaa korostaa sitä tosiasiaa, että digitaalisen euron maksujärjestelmä tulee olemaan suora kilpailija eurooppalaisten pankkien kehittämälle ja ylläpitämälle tilipohjaiselle SEPA -pikamaksujärjestelmälle ja on siten markkinatalouteen perustuvien EU:n sisämarkkinaperiaatteiden vastainen. FA korostaa tältä osin, että vähittäismaksamisen alueella ei ole havaittavissa sellaisia markkinahäiriöitä ja erityistarpeita, jotka vaatisivat julkisen vallan tarjoamaa kattavaa maksujärjestelmää yksityisten palvelujen täydentämiseksi.

Ehdotettu liiketoiminta- tai kompensaatiomalli ei ole kestävällä pohjalla

Valtioneuvosto toteaa kannassaan, ”pitävänsä erityisen tärkeänä, että teknisessä toteutuksessa pyritään parhaaseen mahdolliseen toteutustapaan, jotta digitaalinen euro tarjoaa selkeitä hyötyjä sekä jakelijoiden, kauppiaiden ja kuluttajien kannalta datatalouden ja digitaalisen kilpailukyvyn kehittymisen edistämiseksi. Lisäksi sääntelyn tulee olla tarkoituksenmukaisesti yhteneväinen yksityisiä maksutapoja koskevan sääntelyn kanssa.”. Jakelijoiden osalta ei ole näkyvissä mitään selkeitä hyötyjä, vain pelkkiä kustannuksia. Ehdotetussa kompensaatiomallissa (nelikulmamalli) suuri osa digitaalisen euron peruspalveluista olisi käyttäjille täysin ilmaisia. Saman aikaan luottolaitoksille (pankeille) olisi tulossa digitaalisen euron jakeluvelvoite. Peruspalveluiden osalta ainoa tulonlähde näyttäisi olevan transaktiopohjaiset kauppiasmaksut, joista jakelijoille tulisi, mahdollisesti reguloitu, kompensaatiopalanen. Ainoa tulonlähde perustuisi siis transaktiovolyymeihin, jotka ovat täysiä arvoituksia.

Samanaikaisesti komissio on todennut ”investointikustannusten suuruusluokan olevan tässä vaiheessa hanketta epävarmaa, sillä digitaalisen euron tekninen toteutustapa on vielä epäselvä, eikä kustannuksia pystytä siten tarkkaan arvioimaan järjestelmien yhteensopivuuden osalta. Komissio toteaa, että pikamaksamisasetuksen vaikutusarvioiden pohjalta tehtyjen laskelmien perusteella alkuvaiheen investointikustannukset olisivat maksimissaan 1,3 miljoonaa euroa per maksupalveluntarjoaja.”. Ottaen huomioon digitaalisen euron hankkeen laajuuden ja monimutkaisuuden, maksimissaan 1,3 miljoonan euron investointikustannukset per luottolaitos taitaa olla pelkkää toiveajattelua. Digitaalisen euron maksamisen sääntökirjan työstö on vielä kesken, mutta sivumäärä käyttäjäpolkuineen lähentelee jo nyt 500 sivua. Tämäkin kuvaa hankkeen monimutkaisuutta. Digitaalisen euron vaikutuksia ei voi verrata pikamaksamisasetuksen vaikutusarvioihin. Digitaalinen euro

on hankkeena jotain aivan muuta. Investointikustannusten päälle tulevat vielä peruspalveluiden operatiiviset kustannukset, joita on mahdotonta edes arvailla.

Jakelijoiden osalta kompensaatioksi on esitetty tulovirtoja, jotka syntyvät peruspalveluiden päälle rakennetuista lisäarvopalveluista. Nämä palvelut synnyttävät omat kustannuksensa, eli jo peruspalveluiden kustannusten kattamiseen tarvitaan oma kompensaatioratkaisunsa, jolla kannetaan peruspalveluiden synnyttämät kustannukset. Edellä mainituista syistä FA katsoo, että lainsäädäntökehyksen tulee mahdollistaa jakelijoille kohtuullinen perustamiskustannusten kompensaatio tai EKP:n tulee korvata jakelijoille digitaaliseen euroon liittyvät perustamiskustannukset.

Valtioneuvosto toteaa kannassaan, ”että toimiva järjestelmä maksujenvälitykseen vaatii taustalleen riittävät taloudelliset kannusteet niin palvelun käyttäjien kuin myös palveluntarjoajien osalta.”. Juuri näin. FA toivoo, että tämä toteutetaan myös käytännössä.

Digitaalisesta eurosta ei saa tulla sijoituskohdetta

Valtioneuvosto toteaa kannassaan, että ”pitää tärkeänä, että vaikutuksia rahoitusjärjestelmän vakauteen arvioidaan tarkasti ja mahdolliset saldorajoitukset mitoitetaan rahoitusvakaus turvaten, ottaen kuitenkin toisaalta huomioon maksuvälineen sujuvaan käytettävyyteen liittyvät näkökulmat. Valtioneuvosto pitää kannatettavana tavoitteita, joilla pyritään rajaamaan digitaalisen euron kiinnostavuutta sijoituskohteena korostaen sen asemaa maksuvälineenä.”. FA on asiasta samaa mieltä. Erityisen tärkeänä asiana näemme komission linjauksen siitä, että digitaaliselle eurolle ei saa maksaa korkoa. Kun digitaalisesta eurosta kaavaillaan euroseteleiden ja -kolikoiden digitaalista vastinetta, koronmaksu ei edes sovi tähän ajatukseen.

Rahoitusvakauden näkökulmasta digitaalisen euron saldo- tai talletusrajoitukset ovat avainasemassa. Julkisuudessa esitetty 3000 euron talletusraja kuulostaa kuitenkin varsin korkealta, kun se suhteutetaan esimerkiksi käteisen käyttöön Suomen maksumarkkinalla. Talletusrajan pitäisi mielestämme liikkua muutaman sadan euron, ei tuhansien eurojen, suurusluokassa. FA korostaa, että talletusrajan enimmäismäärällä on ratkaisevan suuri vaikutus pankkien tasehallinnan ja siten koko rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta.

Komission ehdotuksen osalta ihmetystä on herättänyt sanamuoto siitä, että digitaalisen euron kohdalla asetettaisiin mahdollisuus EKP:lle asettaa tarvittavia rajoituksia. Nähdäksemme digitaalisella eurolla täytyy olla talletusrajoitus. Samassa yhteydessä ihmetystä on aiheuttanut EKP:lle annettava vapaa mandaatti asettaa kyseinen talletusraja (vain ilmoitusluontoinen asia komissiolle). Nähdäksemme rahoitusmarkkinoiden vakaus on kuitenkin ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla ja niiden pitäisi osallistua tällaiseen rahoitusmarkkinoiden vakauteen merkittävästi vaikuttavaa seikkaa koskevaan päätökseen. Voiko todellakin olla niin, että luotto EKP:hen on täydellinen ja että kyseisellä päätöksellä ei olisi esimerkiksi poliittisia ulottuvuuksia?

Samaan kategoriaan kuuluu myös kirjaus, että ”EKP:llä on yksinoikeus päättää digitaalisen euron mahdollisesta liikkeeseenlaskusta, tai laskematta jättämisestä oman päätöksentekomenettelynsä kautta.”. Tälläkään päätöksellä ei olisi esim. poliittisia ulottuvuuksia? Nähdäksemme mainitut asiat vaativat poliittisen päätöksen.

FINANSSIALA

Rahanpesuvelvoitteisiin ei kaivata lisää kustannuksia

Kirjelmäluonnoksessa todetaan, että ”Korkean yksityisyyden ja henkilötietojen suojan ohella valtioneuvosto pitää tarpeellisena varmistua riskiperusteisesta lähestymistavasta rikostorjuntanäkökohtien osalta. Valtioneuvosto katsoo, että esimerkiksi pienten maksutapahtumien kohdalla voidaan tarjota korkeampaa yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa mahdollistaen samalla digitaalisella eurolla maksaminen ilman suoraa internetyhteyttä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sääntelyn, viranomaisten tiedonsaantioikeudet mukaan lukien, tulisi olla riskiperusteista ja yhdensuuntaista muiden vastaavan riskitason omaavien maksuratkaisujen kanssa.”. Euroopan tasolla finanssialan vuotuiset panostukset rahanpesun ja talousrikollisuuden torjuntaan ovat jo nyt yli 100 miljardia euroa. Komission ehdotuksen artiklassa 32 todetaan, että EKP voi perustaa yleisten petosten havaitsemis- ja torjuntamekanismin varmistamaan maksutapahtumien turvallisuuden. FA ei tarkalleen tiedä tai ymmärrä mistä mekanismista olisi kyse, mutta emme kaipaa lisää rahanpesuvelvoitteisiin liittyviä päällekkäisiä kustannuksia.

Muita huomioita komission ehdotuksesta ja valtioneuvoston kannasta

EKP:n mandaatista. EU:n perussopimuksen 127(1) artiklan mukaan “The ESCB shall act in accordance with the principle of an open market economy with free competition, favouring an efficient allocation of resources, and in compliance with the principles set out in Article 119.” Digitaalisen euron online-ominaisuus, jolla käytännössä luotaisiin julkinen maksujärjestelmä kilpailemaan yritysten kanssa, on siten ainakin lähtökohtaisesti EU:n perussopimuksen vastainen.

Lisäksi, vaikka SEUT 133 artikla tarjoaakin lähtökohtaisesti riittävän oikeusperustan ehdotetulle asetukselle, uuden maksujärjestelmän luomista kilpailemaan nykyisten maksujärjestelmien kanssa ei voi pitää SEUT 133 artiklassa tarkoitettuna toimenpiteenä, joka on tarpeen euron käytössä yhteisenä rahana. Näistä syistä digitaalisen euron tulisi rajoittua EKP:n tarjoamiin offline-ominaisuuksiin.

Valtioneuvoston kannassa todetaan myös, että ”Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti julkisen toimijan jakelu- ja palveluvelvoitteeseen, koska katsoo tähän velvoitteeseen liittyvän useita avoimia kysymyksiä, kuten sen kautta mahdollisesti saavutettavien hyötyjen suurusluokka suhteessa toteutuksen vaatimien julkisten investointien tarpeeseen ja kokoon, jotta velvoite voidaan käytännössä toteuttaa.”. Sama toteamus pätee myös yksityisten toimijoiden jakelu- ja palveluvelvoitteeseen. Luottolaitoksille ollaan asettamassa velvoitteita ilman minkäänlaista reaalimaailman käsitystä syntyvistä kustannuksista. Hyödyistä puhumattakaan.

EKP:n hanke ja komission sääntelyehdotus eivät saa vaarantaa pankkijärjestelmän vakautta eivätkä syrjäyttää yksityistä hyvin hoidettua liiketoimintaa.

FINANSSIALA RY

Taina Ahvenjärvi