



Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi

JUHANI JOKISEN JUHLAKIRJA

Toim. Martina Castrén



Juhani Jokinen on työskennellyt kilpailuasioiden parissa 1980-luvulta lähtien, ensin kilpailuasiamiehen toimistossa ja myöhemmin Kilpailuvirastossa sen perustamisvuodesta 1988 lähtien. Kilpailuvirastossa Jokinen toimi muun muassa monopoliryhmän johtajana ja ylijohantajana. Vuonna 2013 Jokinen nimitettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston pääjohtajan virkaan, josta hän jäi eläkkeelle syyskuussa 2018.

Kuva: Nina Kaverinen

Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi

JUHANI JOKISEN JUHLAKIRJA

Toim. Martina Castrén

HELSINKI 2018

Julkaisija	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Toimittanut	Martina Castrén
ISBN	978-952-6684-48-2 (sid.) 978-952-6684-49-9 (pdf)
Taitto	Antti Hovila
Ulkoasu	Taina Ståhl
Paino	Oy Nord Print Ab, Helsinki 2018

Kirja on kokonaisuudessaan saatavilla osoitteessa:
kkv.fi/kilpailuvirastosta-markkinavirastoksi.

Sisältö

Lukijalle	5
Juhanille	11
OSA I: Ajankohtaisia kilpailuoikeudellisia ja -poliittisia kysymyksiä	15
Leena Lindberg: Yrityskauppa-avalvonta 20 vuotta	17
Olli Kauppi ja Sanna Syrjälä: Aineistot ja menetelmät modernissa yrityskauppa-avalvonnassa	43
Tom Björkroth: Rahasta, maksamisesta ja maksamisen markkinoista	63
Rainer Lindberg: Muodostaako kilpailu riskin pankkien vakavaraisuudelle? ...	89
Jarkko Vuorinen: Essentiaalipatentteja koskeva EU:n kilpailuoikeus ja -politiikka: pragmaattista reagointia muuttuneeseen toimintaympäristöön	111
Martina Castrén: Kilpailulain tulevat muutokset	131
Kalle Määttä: Kilpailuvaikutusten arviointi lainvalmistelun haasteena ...	153
Henrikki Oravainen: Yksi yhdestä -periaate tuottavuuden, kilpailukyvyn ja säädosvalmistelun laadun edistämiseksi	171

OSA II: Kilpailu- ja kuluttajaviraston laajeneva tehtäväkenttä	177
 Anu Rajas:	
Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan tarkastelua markkinoiden toimivuuden näkökulmasta	179
 Antti Neimala:	
Suomalaisen kuluttajapolitiikan kehityskulkuja	197
 Tiina Astola:	
Katsaus EU:n yleiseen kuluttajansuojaan – oikeuksien määrittelystä täytäntöönpanoon	225
 Maarit Taurula ja Niina Ruuskanen:	
Kokemuksia julkisten hankintojen valvonnasta Kilpailu- ja kuluttajavirastossa	237
 Arttu Juuti, Peter Karlsson ja Mia Salonen:	
Julkinen valta markkinoilla – kilpailun edistämisestä kilpailuneutraliteettivalvontaan	263
 Peter Berglund:	
Kilpailuviranomaisen tietoteknisen tutkinnan valmiuksien kehittyminen	293
Tietoa kirjoittajista	312

Tom Björkroth:

Rahasta, maksamisesta ja maksamisen markkinoista

Johdanto

Vaitselan isäntä on asettanut lapionsa nojaamaan puuta vasten ja puhdistaa maasta nostettua raskasta taakkaa. Eletään pikkuvihan jälkeistä kesäkuuta vuonna 1762, ja Jaakko Vaitsela on juuri kaivanut esiin maa-kuoppaan piilottamansa ploomurahat. Kuoppa tai kätkö aihkimännyn juurella on ”pankki” ja visusti katseilta piilossa. Se ei ehkä ole yhtä hienostunut tai kuuluisa kuin 1600-luvun Palmstruchin pankki Tukholmassa, joka oli Ruotsin keskuspankin edeltäjä, mutta tämä talletus on ainakin turvassa.¹ Kaksikiloiset ploomurahat ovat nähneet maailmaa isäntänsä enemmän. Ne on aikanaan kuljetettu pienellä postiveneellä Tukholmasta Ahvenanmaan kautta Turkuun.² Seuraavaksi ploomut vaihtavat omistajaa paikallisilla pitäjämarkkinoilla.³

Eipä arvannut Vaitselan isäntä, että parinsadan vuoden kuluttua vuonna 1995 tuolla samaisella markkinapaikalla vaihdannassa eivät enää kalahtelee ploomut, saati kilise taalerit. Osa asiakkaista maksaa ostoksensa pienen päreen kokoisilla paperipaloilla ja saavat vaihtorahana Suomen omia metallirahoja, markkoja ja pennejä. Noin parikymmentä vuotta myöhemmin nuori perheenisä maksaa jälkikasvunsa ostokset asettamalla muovikortin lukulaitteen päälle. Parin piippauksen jälkeen ostovoimaa edustava digitaalinen tietue siirtyy pankkien maksujärjestelmissä ilmestyen katevarauksena perheenisän tilille ja hyvittäen vastaavalla summalla myyjän tiliä seuraavana päivänä. Vuoden kuluttua tästä voidaan nähdä perheenäidin turvautuvan nyt reaaliaikaiseen mobiilimaksuun, eli välittämään matkapuhelimensa sovelluksen kautta sovitun rahasumman tämän ilmoittaman puhelinnumeron perusteella. Myyjän puhelimen merkkiäni kertoo maksutapahtuman olevan suo-

1 Ks. esim. Goodhart, C. A. (1987). Why do banks need a central bank? Oxford Economic Papers, 39(1), 75–89.

2 Ploomurahasta Ks. Nurmi, R., Kallio-Seppä, T., Kuokkanen, T., & Ylimaunu, T. (2009). Uuden ajan alun kuparikolikot Pohjois-Suomessa – rahaa kuin roskaa? Teoksessa *Ikäheimo, J., & Lipponen, S.* (toim.) Ei kiveäkään kääntämättä. Mainittakoon, että suurimmat varhaiset 10 taalarin ploomut painoivat lähes 20 kiloa.

3 Markkinoiden historiasta ja kaupankäyntiin liittyvistä muutoksista ks. esim. Heininen, J. (2013) Markkinoiden muodonmuutoksia-Turun markkinat vuoden 1827 suurpalosta markkinajärjestelyihin 1867. Pro gradu -tutkielma, Turun yliopisto.

ritettu ja että digitaalinen ostovoima on vaihtanut omistajaa. Tarkkaavainen havainnoija huomaa, että vaihdantaa käydään mitä moninaiemmin keinoin: moni käyttää edelleen paperiseteleitä ja metallirahoja, mutta lähimaksuja ja tunnuslukujen näppäilyä näkyy myös. Kuuluu satunnaisia kysymyksiä verkkomaksuista ja kyseleepä joku sormenjälkimaksamisen ja bitcoinienkin käyttömahdollisuuden perään.

Yllä olevan kuvauksen tarkoituksena on teknisen kehityksen nopeatumisen ohella valottaa myös sitä tosiasiaa, että toimivien hyödyke-markkinoiden taustalla on myös toimivat maksamisen markkinat. Näitä markkinoita, kuten useita muitakin, leimaa katkeamaton kehitys, jota ovat muovanneet niin kriisit kuin teknologiset innovaatiotkin.

Maksamisen markkinat on terminä ja määritelmänä hieman epätarkka, mutta tässä kirjoituksessa se kattaa käteisen rahan käytön, käteisen jakelun markkinat mutta myös tätä kehittyneempien maksamisen tapoihin liittyvät markkinat.

Kirjoituksen tarkoitus on ruotia maksamisen markkinoihin liittyviä kehityskulkuja, eikä se näin ollen käsittele niinkään rahan tai maksujärjestelmien funktioita laajemmin. Pienenä poikkeuksena edellä sanottuun, kirjoitus sivuaa lyhyesti rahan tai maksuvälineiden merkitystä sosiaalisena instituutiona, jonka valtavirran taloustiede on jättänyt hyvin vähälle huomiolle.

Tämä kirjoitus pohtii rahan ja maksamisen markkinoiden ominaispiirteitä, jotka voivat olla merkityksellisiä kilpailuvalvonnan näkökulmasta. Se ruotii myös kilpailun roolia maksamisen markkinoilla ja tarkastelee, miten maksujärjestelmän ominaisuudet on huomioitava kilpailua ja sen toimivuutta arvioitaessa. Kirjoitus sisältää poimintoja ja huomioita maksamisen markkinoita koskevista ratkaisuksista ja näihin liittyvistä kehityskuluista. Ennen johtopäätöksiä suunnataan katse tulevaisuuteen ja pohditaan aivan viimeaikaisen kehityksen merkitystä Suomen maksamisen markkinoille.

Maksuvälineiden ja järjestelmien ominaisuuksista

Rahaan liitetään tavallisimmin, jopa hokemaksi asti päätyneet, ominaisuudet kuten vaihdon väline ja arvon mitta. Aikojen saatossa rahana on käytetty hyödykkeitä, pilaantuviakin, joilla on itsessään ollut käyttöarvoa. Mutta rahana on käytetty myös muita esineitä, joilla ei ensi näke-

mältä vaikuttaisi olevan ainoatakaan hyvin toimivan maksuvälineen ominaisuutta.⁴

Metallien käytön yleistyttyä näistä alettiin valmistaa myös rahaa, koska metalleilla huomattiin olevan monia hyvän maksuvälineen tunnusmerkkejä tukevia ominaisuuksia. Jalometalleilla oli pitkään merkitystä rahan arvon vakuutena, jota tosin myös pönkitettiin valtaa pitävien yksinoikeudella rahan lyöntiin. Setelien käyttö rahana kytkeytyy pankki- ja luottotoiminnan kehitykseen. Kehityskaari on, kuten kolikkojenkin tapauksessa, kulkenut tiiviistä kytköksestä metalleihin ja jalometalleihin joidenkin välivaiheiden kautta keskuspankkijärjestelmän ylläpitämään *fiat* rahaan.⁵ Tekninen kehitys on sittemmin johtanut siihen, että fyysisen rahan liikkeet ovat yhä enenevässä määrin korvautuneet digitaalisessa muodossa olevan tiedon siirtymisellä transaktioiden osapuolten rahalaitosten välillä.

On mielenkiintoista, että tästä varsin vaikuttavasta kehityskaaresta huolimatta merkittävä osa maksutapahtumista tapahtuu edelleen käteisellä, eli maksuvälineillä, jotka eivät joitain teknisiä turvallisuustekijöitä lukuun ottamatta suurestikaan eroa Rooman valtakunnan ajan sesteriuksista, Valtsean isännänkin käyttämistä taalereista tai vaikkapa tsaarirajan setelistöstä. Käteinen raha on keksintönä, tai instituutiona, osoittautunut varsinaiseksi menestystarinaksi.

Taloushistoriaa lukuun ottamatta valtavirran taloustiede ei suo rahalle paljonkaan muita funktioita kuin toimia neutraalina vaihdannan mahdollistavana hyödykkeenä (vrt. *numeraire*). Tämä valtavirran taloustieteen näkemys on karkea pelkistys.⁶ Taloustieteessä ei ole koettu tarvetta huomioida rahan roolia sosiaalisena instituutiona, jolla on modernin sosiologian isän *Robert K. Mertonin* määrittelemien perustavaa laatua olevien funktioiden ohella myös latentteja funktiota.⁷ Ensin mainitut liittyvät rahan maksuvälineominaisuuksiin, kun taas jälkimmäiset ovat liitettävissä kulloinkin käytössä olevan rahan tai vallitsevan maksujärjestelmän merkitykseen valtarakenteille, fetisismille, alienaatioon.⁸ Tässä yhteydessä sosiologia rikastaa ja täydentää taloustiedettä.

⁴ Ks. esim. *Menger, K.* (1892). On the Origin of Money. *The Economic Journal*, 2(6), 239–255.

⁵ “Paper money or coins of little or no intrinsic value in themselves and not convertible into gold or silver, but made legal tender by fiat (order) of the government.” <http://lexicon.ft.com/Term?term=fiat-money>.

⁶ *Belk, R. W., & Wallendorf, M.* (1990). The sacred meanings of money. *Journal of Economic Psychology*, 11(1), 35–67.

⁷ *Merton, R.* (1957). Manifest and Latent Functions.

⁸ *Sundblom, E.* (2018) En studie om pengars sociala funktioner. Pro gradu -avhandling i nationalekonomi. Åbo Akademi.

Raha verkostona ja verkoston rakentajana

Nyt käsillä olevan teeman kannalta on tärkeää palauttaa mieleen perusoletus siitä, että raha ja etenkin rahan käyttö maksuvälineinä muodostaa verkostoja, joille ovat ominaista suorat verkostovaikutukset.⁹ Näin on ollut rahan varhaisimmista vaiheista lähtien. Maksuvälineen yleinen hyväksyttävyys vahvistaa tätä verkostovaikutusta ja esimerkiksi laillisen maksuvälineen asema ”pakottaa” kaikki kyseisen jurisdiktion talouden toimijat osaksi tätä verkostoa.

Nykyaikaisemmat maksuvälineet, jotka rakentuvat kaksi- tai useampi-puoleisten markkinoiden (alustojen) varaan, eivät luo haasteita vain maksuvälineen toiminnan, vaan myös verkostovaikutusten merkityksen ymmärtämiselle. Näin on etenkin silloin, kun suorien verkostovaikutusten ohella kuvaan astuvat myös epäsuorat verkostovaikutukset.

Alustan, esimerkiksi maksukorttijärjestelmän, eri osapuolet (pankit, elinkeinonharjoittajat ja kuluttajat) liittyvät alustan käyttäjäryhmiksi, mistä alusta voi veloittaa tietyn vastikkeen. Liittymismaksu voi olla positiivinen, nolla tai jopa negatiivinen. Vastineeksi käyttäjäryhmät saavat alustalta sellaista haluamaansa, joka mahdollistaa käyttäjäryhmien välisen keskinäisen kanssakäymisen ja transaktioiden toteutumisen alustan välityksellä. Tähän kiteytyykin kaksi- tai useampi-puolisten markkinoiden tärkeä ominaispiirre: eri käyttäjäryhmien kysyntöjen välinen keskinäinen riippuvuus.

Alustojen tapauksessa on otettava huomioon myös positiiviset epäsuorat verkostovaikutukset, jotka syntyvät, kun alustat ovat tältä osin toisiaan täydentäviä. Verkosto esimerkiksi hyötyy sen käyttäjiin liittyvien lisäpalveluiden kehittymisestä. Verkoston käyttäjiin liittyen ”kolmannet osapuolet” saattavat innovoida verkoston arvoa nostavia lisäpalveluita, luoden yhä uusia kannustimia eri osapuolten liittymiselle osaksi verkostoa. Maksukorttien tapauksessa komplementaaristen eli yhteensopivien sekä täydentävien tuotteiden ja palvelujen osalta voidaan esimerkkinä mainita maksamisen korttimaksujärjestelmään liite-

9 *Shy, O.* (2001) *The Economics of Network Industries*. Cambridge: Cambridge University Press. Suoralla verkostovaikutuksella viitataan verkoston koon muutoksesta aiheutuvaan hyötyyn tai haittaan verkostolle. Uuden käyttäjän liittyminen verkostoon kasvattaa suoraan olemassa olevien käyttäjien saamaa hyötyä. Esimerkiksi puhelimen käyttäjät hyötyvät suoraan uudesta käyttäjästä uuden kontaktimahdollisuuden muodossa. Epäsuoralla verkostovaikutuksella viitataan muiden kuin vaikutuksen aiheuttaneen ryhmän kokemiin muutoksiin. Epäsuorat verkostovaikutukset voidaan havaita verkoston laadullisena muutoksena. Verkosto esimerkiksi hyötyy sen käyttäjiin liittyvien lisäpalveluiden kehittymisestä. Verkoston käyttäjiin liittyen ”kolmannet osapuolet” innovoivat lisäpalveluita, jotka nostavat koko verkoston arvoa. Tällaisten komplementaaristen eli yhteensopivien sekä täydentävien tuotteiden ja palvelujen osalta voidaan esimerkkinä mainita matkapuhelimen lisäohjelmat. Alustojen tapauksessa pääpaino vaikutuksissa ja niiden arvioinnissa on epäsuorissa verkostovaikutuksissa.

tyt maksamisen mahdollistavat matkapuhelimen lisäohjelmat tai esimerkiksi päivittäistavarakaupan kanta-asiakaskortin liittäminen osaksi maksukorttia.¹⁰

Alustan ansaintamalli voi perustua sopimukseen, jonka perusteella alusta on oikeutettu osaan käyttäjäryhmien välisen transaktion vähittäishinnasta. Näin on myös maksamisen osalta. Kuluttajalle tai jollekin verkoston osapuolelle lankeavat kustannukset voivat vaikuttaa merkittävästi siihen, mikä markkinoilla tarjolla olevista maksamisen ratkaisuista kehittyy vallitsevaksi. Sääntely tai sen tulkinnat voivat toki rajoittaa tai kokonaan estää uusien maksamisvaihtoehtojen markkinaehtoisen syntymisen ja käyttöönoton. Maksuvälineen ja maksutavan valintaan liittyvää päätöksentekoa on mallinnettu teoreettisesti.

Maksuvälineen valinnan teoriasta

Yksi maksuvälineiden keskeisistä ominaisuuksista on, että sen käyttö aiheuttaa kustannuksia sekä ostajalle, myyjälle, että rahahuollosta vastaaville tahoille. Kun maksuvälineen tai tavan ylläpitäminen on voittoa tavoittelevan tai vaikkapa vain kustannusvastaavuutta tavoittelevan yhteisön hallinnassa on ilmeistä, että maksuvälineen piiriin pääsyyllä, sen käytölle tai vastaanottamiselle muodostuu hinta. Kustannukset voivat olla suoria, epäsuoria tai esimerkiksi piileviä ja niiden kattamiseen voi liittyä ristisubventiota.

Eri osapuolten hintaherkkyys määrittelee sen, kenen harteille kustannuksia voidaan sällyttää ja kenen osallistumista on mahdollisesti tuettava. Maksamiseen liittyen kuluttajat ovat keskimäärin varsin hintaherkkiä, ja alttiut hyväksyä maksamisen maksullisuus on perin alhainen. Näin ollen kuluttajalle aiheutuvat kustannukset voivat olla avainasemassa jonkin maksuvälineen suosion määrittäjinä.¹¹

¹⁰ Evans ja Schmalensee ovat esittäneet verkostovaikutusten jakoa käyttö- ja jäsenyyssvaikutukseen korostaen käyttömäärien ja itse jäsenyyden merkitystä vaikutuksen ja arvon luojana. Esimerkiksi, kun tarkastellaan alustaa, jolla kuluttaja voi tehdä ravintolan pöytävarauksen, käyttövaikutus on sekä kuluttajan että ravintolan kokema hyöty sen käyttämisestä. Jäsenyyssvaikutus tarkoittaa, että alusta on sitä arvokkaampi kuluttajalle, mitä enemmän siihen on liittynyt ravintoloita. Ks. *Evans, D. S., & Schmalensee, R.* (2015), The antitrust analysis of multi-sided platform businesses, s. 404–449 teoksessa Blair, R. D., & Sokol, D. (eds.), *The Oxford Handbook of International Antitrust Economics*, volume 1. Oxford University Press.

¹¹ *Heikkinen, P. et al.* (2014) Maksamisen nykytila ja trendit, *Suomen Pankki. Rahoitusmarkkina- ja tilasto-osasto*. Työpäperi. Saatavilla osoitteessa: https://www.suomenpankki.fi/globalassets/fi/raha-ja-maksaminen/maksujarjestelmat/suomen-pankki-katalystina-maksuneuvosto/maksamisen_nykytila_ja_trendit_lyhennetty.pdf; *Nyandoto, E.* (2011) Vähittäismaksamisen kustannukset pankeille, *Suomen Pankki. BoF online*, Nr. 7.; *Takala, K., & Viren, M.* (2008) 'Efficiency and costs of payments: some new evidence from Finland', Bank of Finland Research. Discussion Papers, Nr. 11.

Shy on yksinkertaisessa mallinnuksessaan arvioinut maksuvälineisiin liitettävien kustannusten vaikutusta käytettävän maksuvälineen valintaan. Lähtökohtana on, että käytössä on maksuväline, jonka sekä ostaja että myyjä hyväksyvät. Menemättä mallin yksityiskohtiin voidaan todeta, että vaikka maksukortit näyttäisivät olevan sekä ostajien että myyjien ensisijainen valinta, näyttäytyy käteinen jonkinlaisena kompromissina. Tämä riippuu käteiseen liitettävistä kustannuksista suhteessa muiden maksuvälineiden käyttöön. Riippuen esimerkiksi korttimaksumisen teknisten ongelmien ja luotettavuuteen liittyvistä kustannuksista, käteinen suosio saattaa kasvaa merkittävästikin. Toisaalta, uusien maksutapojen luotettavuus, nopeus jne., voivat merkittävästi pienentää käteisen elintilaa.¹²

Shyn malli voi kehittyneimpien maksuvälineiden valossa näyttää varsin pelkistetyltä, mutta malli on loppujen lopuksi varsin joustava ja helposti muunnettavissa huomioimaan mitä erilaisimpia kustannustekijöitä.

Käteisestä ja sen roolista

Nykyaikaisessa rahajärjestelmässä keskuspankkien liikkeelle laskemaa käteistä on pidettävä varsin turvallisenä maksuvälineenä, koska siihen liittyy keskuspankin täysimääräinen lunastusvelvollisuus. Käteinen on osoittautunut oivaksi välineeksi varastoida ostovoimaa, koska se on, monista muista omaisuuslajeista poiketen, perin likvidi varallisuuden muoto

Aina ei tulla ajatelleeksi, että käteisellä tapahtuviin maksuihin liittyy välitön maksunvarmennus, joka on ominaisuutena varsin myönteinen. Se tuo mukanaan myös tietyn riippumattomuuden sähköisistä maksupisteistä, mikä vähentää talouden häiriöherkkyyttä. Lisäksi sen käytön suhteellinen nopeus ja kätevyys ja erityisesti virallisen maksuvälineen tuoma yleinen hyväksyttävyys vaikuttavat sen kysyntään. Siihen, kuinka laajalti käteistä lopulta päädytään taloudessa käyttämään vaikuttaa luonnollisesti myös sen saatavuus. Saatavuutta voidaan arvioida tähän tarvittavien välineiden yleisyydellä sekä niiden pisteiden tai kanalien tiheydellä, joista käteistä rahaa voi saada käyttöönsä. Saatavuuden heikkeneminen voi vaikuttaa kiertanostojen kasvattavasti, vaikka kokonaisnostot eivät paljoa muuttuisikaan. Tällöin on kyse varautumismo-

¹² Shy (2001).

tiivista ja kuluttajan kuljetuskustannusten minimoimisesta. Saavutettavuuden lisäksi käteisen hallussapitoa rajoittaa toinen kustannus; käteisen rahan hinta. Hintaa voidaan mitata myös vaihtoehtokustannusten muodossa ja käteiselle rahalle tämä hinta on menetetty korkotuotto. Käteisen rahan vaihtoehtona maksamisessa on käyttää muita maksutapoja. Luonnollinen vaihtoehto on turvautua sähköiseen maksamiseen. Kuluttajan valintatilanteessa saattaa muodostua ratkaisevaksi se mahdollisuuksien suhde, jolla hän voi turvallisesti toteuttaa omia maksamiin liittyviä mieltymyksiään.

Käteinen on ollut erilaisten maksutapojen puristuksessa, mutta onnistunut säilyttämään varsin merkittävän roolin. Tämä voi osin johtua siitä, että eurokäteinen on euroalueen ainoa laillinen maksuväline. Mainintaa ei kansallisessa lainsäädännössämme ole, ja käytännössä on tietyn edellytyksin mahdollista kieltäytyä ottamasta vastaan käteistä. Käteisen yleinen hyväksyttävyys on kuitenkin varsin hyvä. Kaikkien käypien maksuvälineiden osalta tilanne ei ole yhtä selvä.¹³

Käteisen käyttöön liittyy keskeisenä tekijänä transaktion osapuolten anonymisuus. Tämän merkitys käyttäjille vaihtelee, sillä se että käteismaksua on hyvin vaikea jäljittää tai kytkä tiettyyn henkilöön on yhdistettävissä yksityisyyden suojaan kun transaktioista johdettavat henkilön mieltymykset eivät paljastu., Toisaalta anonymisuus vahvistaa harmaan talouden toimintaedellytyksiä.¹⁴

Käteisen fyysiset ominaisuudet aiheuttavat kustannuksia eri osapuolille. Kuluttajan on muunnettava pankkitilillään oleva ostovoima käteiseksi. Tämä voi tapahtua pankkikonttorissa, käteisautomaatin avulla tai vähittäiskaupan kassalta tapahtuvana nostona. Kaupalle käteisen käsittely luo luonnollisesti kustannuksia vaihtorahan, kassanpidon ja jopa turvallisuudenkin muodossa. Hyötyinä voitaneen nähdä vaikutukset asiakasvirtoihin. Pankeille, niin vähittäispankeille kuin rahahuollosta vastaavalle keskuspankillekin, käteisen käsittely on yhtälailla pääasiassa kustannustekijä.¹⁵

Tässä kohden voimmekin siirtyä pohtimaan käteisen jakeluinfran merkitystä käteisen käytölle. William Baumol osoitti jo vuoden 1952 klassikkoartikkelissaan, miten kuluttajan kohtaamat transaktiokustan-

13 Hedman, A., & Nieminen, M. (2017) 'Laillisen maksuvälineen juridiikasta', Suomen Pankki. Yleisajukset selvitykset, A., Nro. 118, erit. s. 4 ja 14.

14 Kokkola, T. (toim.) (2010). The Payment System. Payments, Securities and Derivatives, And the Role of The Eurosystem. Frankfurt am Main: European Central Bank, s. 28.

15 Arango, C., & Taylor, V. (2008). Merchants' Costs of Accepting Means of Payment: Is Cash the Least Costly? Bank of Canada Review. Winter 2008–2009, 15–23; Arvidsson, N. (2013.) Det kontantlösa samhället – rapport från ett forskningsprojekt', Trita-IEO, Kungliga Tekniska Högskolans publikation för Industriell ekonomi och organisation; Nyandoto, E. (2011). Vähittäismaksamisen kustannukset pankeille', Suomen Pankki. BoF online, Nr. 7.

nukset vaikuttavat käteisen transaktiokysyntään.¹⁶ Mallinnukseen liittyvät yksinkertaistuksia, kuten esimerkiksi että kuluttajat käyttävät kaikki käteisvaransa ennen uusien nostamista¹⁷, mutta tätä keskeisempi on huomio talletuskoron vaikutuksista käteisen nostoon eli kannustimiin pitää käteisvarantoa. Tässä kirjoituksessa painotetaan kuitenkin käteisen saatavuuden merkitystä käteisen käytölle.

Käteisen jakeluverkoston vaikutus käteisen käyttöön

Käteisnostoautomaattien yleistymisen myötä käteisen nostaminen siirtyi enenevässä määrin pois pankkien konttoreista. On varsin perusteltua olettaa, että käteisautomaattiverkostojen lukumäärällä ja verkoston tiheydellä on ollut ja on edelleen keskeinen merkitys käteisen saatavuudelle ja kuluttajien kannustimiin tukeutua käteiseen maksuvälineenä. *Snellman* ja *Viren* tutkivat verkostojen ja automaattien lukumäärän vaikutusta käteisnostoihin. He toteavat johtopäätöksensä, että automaattiverkostojen lukumäärän ja automaattien lukumäärän välillä on selvä yhteys. Verkostojen lukumäärän kasvu on yhteydessä automaattien määrään per miljoona asukasta. Koska verkostojen lukumäärä on ehdollinen pankkien väliselle kilpailulle, voidaan todeta, että automaattien lukumäärä on pienempi maissa, joissa pankkien välinen kilpailu on vähäisempää. Käteisen käytölle tällä tuloksella on suuri merkitys, sillä käteisautomaattien väheneminen on yhteydessä käteisen käytön vähenemiseen. Kirjoittajat pohtivat että pankkien voisi olla rationaalista järjestää käteisen jakelu tavalla, joka tekee sen käyttämisestä kuluttajille kallista, mikä puolestaan jouduttaa siirtymistä sähköisiin maksukortteihin.¹⁸ Tapahtuneen kehityksen valossa voidaan pohtia, missä määrin tätä politiikkaohjetta on noudatettu.

Myös *Angelini* ja *Lippi* havaitsivat automaattien lukumäärän ja käteisenostojen välisen positiivisen yhteyden. Lisäksi he panivat merkille negatiivisen korrelaation elektronisten maksupäätteiden lukumäärän ja automaattista nostetun käteisen välillä.¹⁹

16 *Baumol, W.* (1952). The Transactions Demand for Cash: An Inventory Theoretic Approach. The Quarterly Journal of Economics, 66(4), 545–556.

17 *Alvarez & Lippi* (2008) osoittavat että kuluttajat itse asiassa nostavat käteistä useammin kuin mitä Baumolin mallin perusteella voisi päätellä. *Alvarez, F. & Lippi, F.* (2008). Financial Innovation and the Transactions Demand for Cash. *Econometrica*, 77(2), 363–402.

18 *Snellman, H., & Viren, M.* (2009). ATM networks and cash usage. *Applied Financial Economics*, 19(10), 841–851.

19 *Angelini, P., & Lippi, F.* (2007). Did Prices Really Soar after the Euro Cash Changeover? Evidence from ATM Withdrawals, *International Journal of Central Banking*, December 2007 Issue.

Piippo puolestaan havaitsi 17 Euroopan maata kattavassa tutkimuksessaan käteisautomaattien lukumäärän pienenemisen vaikuttavan käteisnostoja ja käteisen käyttöä pienentävästi. Tulokset vahvistivat aikaisempien tutkimusten näkemyksen koron vaikutuksesta, mutta osoittivat myös väestön ikärakenteella ja koulutustasolla olevan merkitystä käteisen käytön yleisyydelle. Väestön ikärakenne näytti vähentävän käteisnostoja, mikä selittyy vanhusväestön alhaisemmalla tulotasolla. Koulutustason ja käteisnostojen korrelaatio oli puolestaan positiivinen, mikä selittyy paitsi maksutavoilla, myös koulutustason ja tulotason kiinteällä yhteydellä.²⁰ Tulos on sikäli mielenkiintoinen, että se kyseenalaistaa oletuksen, että väestön korkeampi koulutustaso johtaisi suoraan käteistä kehittyneempien maksuvälineiden käyttöön.

Käteisen käyttö Suomessa ja siihen liittyviä kilpailukysymyksiä

Miten käteisen käyttö on muuttunut Suomessa yli ajan? Finanssivalvonnan tilastot maksamisesta Suomessa valottavat eri maksutapojen yleisyyttä ja näissä tapahtuvia kehityskulkuja. Tilastojen perusteella voidaan päätellä, että käteisen rooli on pienentynyt yli ajan, mutta että se on edelleen merkittävässä roolissa esimerkiksi päivittäistavaraostosten maksutapana.

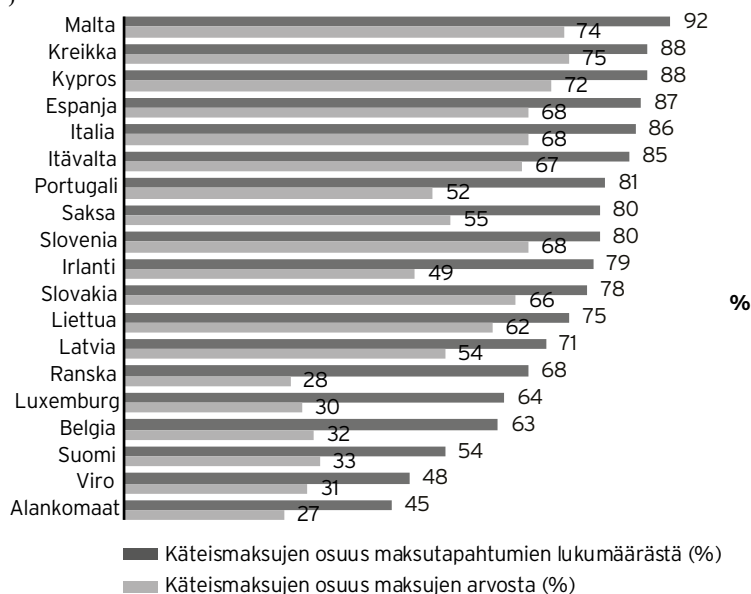
Fyysisen käteisen arvomääräinen käyttö maksuvälineenä ns. kasvokkai- sessa kaupassa on vuosituhaten vaihteen jälkeen puolittunut. Finanssiala ry:n mukaan vuonna 2017 vain 18 prosenttia kuluttajista mainitsi käteisen ensisijaiseksi maksutavaksi päivittäistavaraostostoissa. Vuonna 2012 vastaava osuus oli vielä 28 prosenttia.²¹ Syynä käteisellä maksavien osuuden pienentymisen taustalla voi olla käteisen saatavuus, mutta suurempi merkitys lienee sähköisen korttimaksamisen prosessien nopeutumisella, luottamuksen lisääntymisellä tunnuslukuvarmennuksen myötä sekä korttimaksujen euromääräisen alarajojen poistumisella. Oma vaikutuksena on lienee ollut myös viimeaikaisella lähimaksamisen suosion kasvulla.²²

20 Piippo, M. (2018) Användningen av kontanter i transaktionssyfte – En beskrivning av kontanter och kontantbruket samt en ekonometrisk analys av kontantuttagen på bankautomater i EU. Pro gradu -avhandling i nationalekonomi. Åbo Akademi.

21 Finanssiala ry (2017). Säästäminen, luotonkäyttö ja maksutavat, s. 48.

22 Finanssiala ry (2017). mukaan lähimaksuominaisuutta käyttävistä 29 prosenttia käyttää sitä päivittäin, 40 prosenttia viikoittain ja 30 prosenttia harvemmin. Aktiivisimpia lähimaksuominaisuuden käyttäjiä ovat 18–24-vuotiaat nuoret, joista 55 prosenttia käyttää sitä päivittäin. Syistä, miksi lähimaksuominaisuutta ei käytetä, vaikka sellainen maksukortissa olisikin, kuudennes kortinhaltijoista mainitsee epäilykset lähimaksuominaisuuden käyttämisen turvallisuudesta ja luotettavuudesta. Finanssiala ry (2017) Säästäminen, luotonkäyttö ja maksutavat, s. 48–50.

Kansainvälisesti vertaillen käteistä käytetään Suomessa verrattain vähän. Esselinkin ja Hernándezin mukaan myyntipisteissä (engl. point of sales, POS) tapahtuvista maksutapahtumista 64 prosenttia suoritettiin käteisellä. Rahaliiton alueella osuus oli tätä pienempi vain Virossa ja Alankomaissa.²³



Kuva 1. Käteismaksujen osuus POS-maksutapahtumien lukumäärästä ja kokonaisarvosta rahaliiton jäsenmaissa v. 2016.²⁴

Käteisen käytön yleisyys vaikuttaisi olevan korkeampi Etelä-Euroopan maissa, mutta toisaalta Saksassakin maksutapahtumista 80 prosenttia suoritettiin käteisellä.

Maksutapahtumien euromääräisestä arvosta käteismaksut muodostivat Suomessa noin kolmanneksen, 33 prosenttia. Osuus on toki merkittävä, mutta huomattavasti pienempi kuin valtaosassa rahaliiton maita.

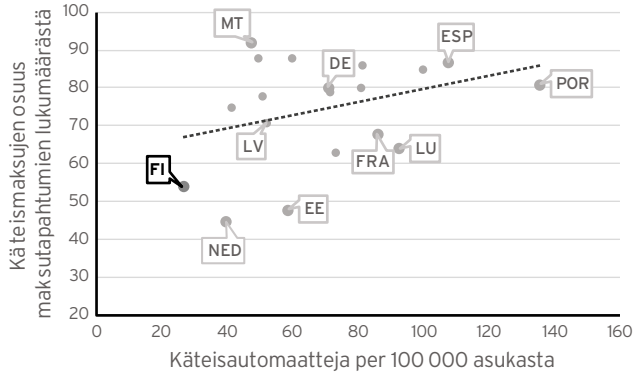
Käteisen käytön yleisyydessä esiintyvien erojen taustalla voi olla kulttuurierot ja erot esimerkiksi muiden maksamisen tapojen kehittyneisyydessä. Toisaalta kyse voi olla myös eroista käteisen saatavuudessa.

²³ Esselink, H., & Hernández, L. (2017). The use of cash by households in the euro area', European Central Bank, Occasional Paper Series, No. 201.

²⁴ Esselink, H., & Hernández (2017).

Asiaa voidaan valaista esimerkiksi vertaamalla maakohtaisia käteisnostoautomattien lukumääriä 100 000 asukasta kohden. Tämän jälkeen voidaan tarkastella, onko automaattitiheyden ja käteisen käytön välillä havaittavissa positiivinen korrelaatio.

Tätä on rahaliiton jäsenmaiden osalta havainnollistettu alla kuvassa 2.

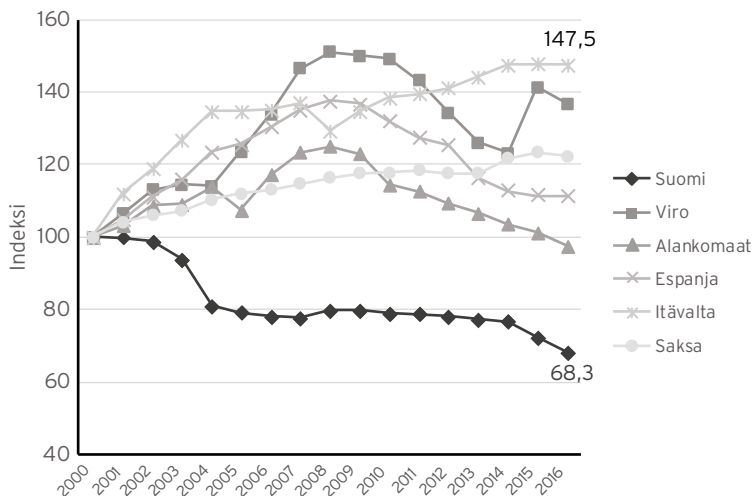


Kuva 2. Käteismaksujen osuus kaikista maksutapahtumista ja käteisautomaattien lukumäärä 100 000 asukasta kohden.²⁵

Kuva ilmentää jonkinasteista yhteyttä käteisautomaattiverkoston suhteellisen laajuuden ja käteisen käytön yleisyyden välillä, kun jälkimmäistä mitataan käteismaksujen osuudella maksutapahtumien lukumäärästä. Kun mittarina käytetään käteismaksujen osuutta maksujen euromääräisestä arvosta, positiivista yhteyttä ei enää ole tunnistettavissa.

Käteisautomaattiverkoston kehitystä voidaan tarkastella myös yli ajan, jolloin maakohtaiset erot saadaan selvemmin näkyviin. Alla on verrattu käteisautomaattien lukumäärän kehitystä joukossa rahaliiton jäsenmaita, indeksoimalla käteisautomaattien lukumäärä käyttämällä perusvuotena vuotta 2000. Vuonna 2000 Suomessa oli vuoden lopulla 2 134 käteisautomaattia. Vuoden 2007 automaatteja oli 1 658 ja vuoden 2016 lopussa 1 457, eli käteisautomaattien lukumäärä on tarkaste-lujaksolla pienentynyt vajaan kolmanneksen.

²⁵ Lähde: Euroopan keskuspankki (EKP), Esselink & Hernández, 2017 ja Eurostat. Käteisautomaateista on huomioitu ne, jotka ovat kyseisen maan maksupalvelutarjoajien ylläpitämiä käteisautomaatteja. Asukaslukuna on käytetty vuoden 2016 keskimääräistä asukaslukua.



Kuva 3. Käteisautomaattien lukumäärän kehitys joukossa rahaliiton maita v. 2000-2016.²⁶

Virossa, Saksassa ja Itävallassa automaattiverkosto on puolestaan kasvanut varsin voimakkaasti, mutta esimerkiksi Alankomaissa ja Espanjassa erityisesti on finanssikriisin jälkeistä aikaa leimannut käteisnostoverkoston harveneminen. Suomi näyttäisi edelleen olevan maa, jossa automaattien lukumäärä asukasta kohden on laskenut lähes koko 2000-luvun ajan.

Tiivistäen voidaan todeta, että Suomi erottuu rahaliiton maista maana, jossa on perin harva ja entisestäänkin harveneva käteisautomaattiverkosto. Toisaalta käteisen käyttökään ei ole yhtä laajamittaista kuin muissa rahaliiton maissa. Käteisen saatavuus ja maksutottumukset vaikuttanevat yhdessä nähtyyn kehitykseen. Ei kuitenkaan voida sulkea pois mahdollisuutta, että verkoston laajuuteen on vaikuttanut sen merkityksen pienentyminen kilpailutekijänä. Automatian vahvan aseman johdosta pankit eivät asiakkaan silmissä erotu toisistaan automaattiverkostojensa koon perusteella. Tätä kirjoitettaessa ei tosin ole kaikilta osin selvää, kuinka tärkeä käteisautomaattiverkosto on kuluttajalle tämän valitessa pankkia. Kilpailuviranomainen on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota pankkien käteisautomaattiverkoston ylläpitämisessä harjoitettuun yhteistyöhön.

²⁶ Lähde: EKP, *Statistical Data Warehouse*.

Kilpailuvirasto ja käteisen jakelun markkinat

Kilpailuvirasto vastaanotti vuonna 2007 toimenpidepyynnön, joka koski Automatian ja sen osakaspankkien määräävää markkina-aseman väärinkäyttöä ja kilpailijoiden poissuljenta käteisen jakelun markkinoilta.²⁷

Poissuljentaan johtava mekanismi perustui viraston päätöksen mukaan siihen, että Automatian osakaspankit saattoivat periä Visan ja MasterCardin sääntöjen mukaan vierasautomaattia käyttäviltä osakaspankkien asiakkailta maksuja ja näin vaikuttaa suoraan kilpailevien tuotteiden hinnoitteluun. Tämä loi mahdollisuuden vähentää osakaspankkien yhteisyrityksen Automatian kanssa kilpailevien riippumattomien automaattiyrittäjien palvelujen kysyntää. Osakaspankkien Automatian kanssa kilpailevia automaattitoimijoita syrjivä hinnoittelumallin nähtiin vaikeuttavan riippumattomien automaattiyrittäjien toimintaa ja sen nähtiin jopa voivan jopa estää uusien toimijoiden pääsyä markkinoille.²⁸

Kilpailuvirasto ratkaisi asian sitoumuspäätöksellä, jonka mukaan osakaspankit sitoutuvat perimään asiakkailtaan kotomaisista vierasautomaattinostoista kuin Automatian omista automaateista tapahtuvista nostoista ”vain siinä tapauksessa ja enintään siinä määrin kuin Pankille kotimaisista vierasautomaattinostoista aiheutuvat kustannukset ylittävät Otto.-automaattinostoista sille aiheutuvat kustannukset.”

Tämän lisäksi osakaspankit saavat perä syrjimättömän ja läpinäkyvän katteen sekä Otto.-automaateista että kotimaisista vierasautomaattinostoista.

Puuttuessaan välillisesti kaksipuoleisen markkinoiden hinnoitteluun virasto totesi päätöksessään, että syrjimätöntä hinnaneroa arvioitaessa huomioidaan ainoastaan Pankin Automatialle Otto.-automaattinostoista maksamat maksut (ml. automaattikohtainen perusmaksu). Lisäksi Pankin Otto.-automaattinostoista mahdollisesti asiakkaalta perimä syrjimätön ja läpinäkyvä hinta voitiin lisätä sellaisenaan myös kotimaisista vierasautomaattinostoista perittävään hintaan. Myös kansainvälisistä maksukorttijärjestelmistä pankeille aiheutuvat kustannukset otettiin huomioon syrjimätöntä hinnaneroa arvioitaessa.

²⁷ Kilpailuviraston päätös 18.6.2009 asiassa dnro 964/61/07. Saatavilla osoitteessa: <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/ratkaisut-aloitteet-lausunnot/ratkaisut/kilpailuasiat/2009/kielto--sitoumus--ja-toimitusvelvoiteratkaisut/r-2007-61-0964.pdf>.

²⁸ EuroCash Finland Oy:n virastolle antamien tietojen mukaan nostomäärien jyrkkä lasku todentaa sen, että pankkien vierasautomaattien hinnoittelun takia kuluttajat eivät voi vapaasti siirtyä käyttämään Otto.-automaattien kanssa kilpailevia automaatteja, ja pankit pystyvät hinnoittelun avulla tehokkaasti estämään uusien käteisautomaattitoimijoiden tulon markkinoille.

Kuten kuvasta 3 yllä nähtiin, päätös ei suuremmin vaikuttanut käteisautomaattien lukumäärän kasvun viiriämiseen, joskin automaattien kokonaislukumäärän väheneminen hidastui. On toki huomioitava, että automaattien sijoittaminen paremmin suhteessa asiakasvirtoihin on saattanut parantaa verkoston tavoitavuutta, olkoonkin että käteisautomaattien kokonaislukumäärä on laskenut. Tämä ei muuta sitä tosiasiaa, että Suomen käteisautomaattiverkosto on esimerkiksi muihin EU-jäsenmaihiin verrattuna varsin harva. Pankkikonttorien verkoston harveneminen yhdessä käteispalvelujen ty pistämisen kanssa heikentävät nekin osaltaan käteisen saatavuutta ja käyttöä.

Toimivilla markkinoilla on kuitenkin taipumus vastata tyydyttämättä jääneeseen kysyntään. Tämä näkyy käteisen osalta siinä, että kuluttajille on päivittäistavarakaupan taholta tarjottu mahdollisuus nostaa käteistä kaupan kassalta.²⁹ Tämä on käytännössä lisännyt käteisen nostopisteitä varsin merkittävästi ja kehitystä on tukenut päivittäistavarakaupan, so. S-ryhmän toimialaliukumaa pankkitoiminnan alueelle. Kehityskulku on jälkikäteen katsoen looginen, koska kaupalle käteisen jakelu ja käyttömahdollisuudet ovat kustannustekijän ohella oletettavasti myös jonkinasteinen kilpailutekijä.

Käteisen käyttö ja harmaa talous

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 20.8.2013 käteisen käyttöä ja harmaata taloutta käsittelevän työryhmän.³⁰ Kuultuaan laajalti eri sidosryhmiä, mukaan lukien Kilpailu- ja kuluttajavirastoa, työryhmä ei nähnyt tarvetta sille, että Suomessa asetettaisiin joissakin maissa tehtyjen sääntelyratkaisujen tapaan suurille käteismaksuille rajoituksia tai yrittäjille maksukorttivaihtoehdon tarjoamisvelvollisuus. Merkillepantavaa oli, että työryhmä päätyi esittämään, että maksutapojen kehityksen tulisi edelleen tapahtua ensisijaisesti markkinaehtoisesti ja kilpailullisesti.

Johtopäätös oli varsin linjakas, koska Suomessa elinkeinonharjoittajat tarjoavat asiakkailleen mahdollisuuden maksaa maksukortilla jo varsin yleisesti ja Suomessa maksukortteja myös käytetään kansain-

²⁹ ”Katso, millä korteilla saat pian käteistä kaupasta”. Taloussanomien 7.2.2013. Saatavilla osoitteesta: <https://www.is.fi/taloussanomien/oma-raha/art-2000001785739.html>; ”Osta ja nosta veloituksetta käteistä kaupan kassalta”. Saatavilla osoitteesta: <https://www.k-ruoka.fi/artikkelit/k-kaupassa/osta-ja-nosta-katevasti-kateista-kaupan-kassalta>; ”R-kioskeilta voi nostaa nyt käteistä – vitosenkin nosto onnistuu”. Saatavilla osoitteesta: <https://www.mtv.fi/uutiset/talous/artikkeli/r-kioskilta-kadenojennus-pienituloisille-vitosen-kateisnosto-onnistuu/3120638#gs.40Qo3co>.

³⁰ Harmaa talous ja käteisen rahan käytön rajoittaminen elinkeinotoiminnassa-työryhmän raportti. TEM raportteja 2/2014.

välisestikin vertailtuna paljon. Työryhmä perusteli johtopäätöstään myös havainnolla, että maissa, joissa käteiskieltoja on toteutettu, sähköinen maksaminen on ollut selvästi alhaisemmalla tasolla per henkilö kuin Suomessa. Näin ollen pidettiin varsin ilmeisenä, että Suomessa ei käteiskiellolla voitaisi saavuttaa saman suuruista hyötyä harmaan talouden torjunnassa kuin näissä maissa. Suomessa käteismaksujen käyttö on markkinaehtoisesti jatkuvasti vähentynyt ja ennusteen mukaan vähenee myös jatkossa.

Lisäksi Suomessa on jo ajat sitten toteutettu harmaan talouden torjunnan kannalta keskeisiä uudistuksia, kuten esimerkiksi kielletty (vähäisin poikkeuksin) palkanmaksu käteisellä. Lisäksi työryhmä totesi, että laajamittaisen käteiskiellon tai maksukorttivaihtoehdon tarjoamis-
velvollisuuden tehokas valvonta olisi todennäköisesti varsin vaikeasti järjestettävissä. Kun vielä sääntöjen tehokasta ja oikeasuhtaista sanktiointia pidettiin varsin vaikeana toteuttaa, työryhmä päätyi varsin loogiseen lopputulokseen, jonka mukaan suurten käteismaksujen kiellolla saavutettavat hyödyt eivät ylittäisi niistä aiheutuvia haittoja.

Maksutavat muuttuvat

Talouden ja eritoten maksuympäristön digitalisoituminen ja maksuväilyksen yhä sujuvampi integroituminen elinkeinonharjoittajien maksujärjestelmiin on ollut omiaan lisäämään sähköisten maksutapojen suosiota.

Korttimaksaminen onkin oiva esimerkki siitä, miten hinnoittelu markkinoiden eri puolilla voi erota kustannuksista tai palvelusta saatavasta hyödystä. Maksuvälineen käyttöönottoon kannustaminen on voinut vaatia kustannusten säilyttämistä kuluttajille epäsuorasti tai niitä on voitu päätyä jakamaan eri osapuolten välillä sopimuksin. Tarpeet tämän kaltaiselle järjestelylle saattavat vaihdella järjestelmien kehitysvaiheesta riippuen. Järjestelmät saattavat myös sisältää ominaispiirteitä, jotka eivät ole sopusoinnussa kilpailulainsäädännön tulkintojen kanssa. Kokemukset maksu- ja luottokorttien ympärillä käydystä kilpailuoikeudellisesta argumentoinnista osoittavat, että kilpailupolitiikan toimeenpanolla voi olla haasteita tätäkin kehittyneempien maksamisen tapojen ja markkinoiden arvioinnissa.

Korttimaksamisesta, eritoten korttien debit-ominaisuudella, näyttää vakiintuneen useimmille suomalaisille päivittäistavaraostosten pääasial-

linen maksutapa.³¹ Korttimaksamisen etuihin kuuluu, että maksutapahtumaa varten ei tarvitse hankkia käteistä, eli maksamisen mahdollisuudet ovat riippumattomia käteisen rahan nostopisteiden verkostosta. Korttimaksaminen vapauttaa sekä myyjän että kuluttajan vaihtorahan käsittelyyn liittyvistä kustannuksista. Lisäksi korttimaksuissa tilinhaltijalle ja maksun saajalle jää sähköinen kirjaus maksusta.

Eri korttimuotojen käytön yleisyyteen vaikuttavat kuluttajien mahdollisuudet mm. iästä tai luottokelpoisuudesta johtuen, saada tietyillä ominaisuuksilla varustettu maksukortti. Tämä heijastuu yhdessä maksutottumusten kanssa siihen, mitä maksuvälinettä eri ikäryhmät ensisijaisesti käyttävät. Nuoret omaksuvat uudet tekniset ratkaisut kenties helpommin ja nopeammin osaksi omia maksutottumuksiaan ja toimivat näin muutoksen ajureina. Mutta pysykö sääntelijä markkinoiden kehityksen vauhdissa?

Ruotsalaiset ovat jo vuosia siirtäneet rahaa ”swishaamalla”. Maksutapa onkin saanut Ruotsissa suuren suosion ja oli vain ajan kysymys, milloin mobiilimaksaminen tavoittaisi suomalaiset.

Suomessa on voinut jo kauan tehdä tilisiirtoja matkapuhelimen verkkosovellusten avulla, mutta reaaliaikainen tiliin sidottu maksaminen sai odottaa itseään ehkä yllättäväinkin pitkään.

Hankkeen toteutus törmäsi kilpailuoikeudellisiin kysymyksiin, kun Automatian ja sen osakaspankkien hallinnoiman Siirto-hankkeen suhteen esitettiin duubioita kilpailun rajoittumisesta. Kyseessä oli varsin monimutkainen kokonaisuus, johon kiteytyivät monenpuolisten tai -suuntaisten markkinoiden ymmärtämisen haasteet ja sen arviointi, miten markkinoiden toimintaan puuttuminen tulisi vaikuttamaan näiden kehitykseen. Alla olen koonnut joitain monensuuntaisten markkinoiden kilpailuoikeudelliseen arviointiin liittyviä keskeisiä kysymyksiä, joiden valossa voidaan pohtia uusimpia maksamisen muotoja ja esimerkiksi Siirto-hankkeeseen liittyvää arviointia.

Uudet maksamisen ratkaisut – markkinoiden ymmärtämisen haasteet

Raha ja maksaminen ovat (toivottavasti) edellä sanotun perusteella helpposti mielletävissä verkostoksi. Uudet digitaalisia teknologioita hyödyntävät maksamisen tavat ovat johtaneet siihen, että maksamisen rat-

³¹ *Finanssiala ry* (2017) Säästäminen, luotonkäyttö ja maksutavat, s. 48.

kaisuja voidaan tarkastella kaksi- tai monensuuntaisina markkinoina eli alustoina. Taloustieteilijälle on selvää, että monensuuntaisten markkinoiden hinnoittelustrategiat saattavat poiketa merkittävästikin perinteisestä kustannus-hyöty-ajattelusta.³² On perin luonnollista, että tuotannon rajakustannusten yhteys hintaan hämärtyy verkostovaikutusten merkityksen kasvaessa.³³ *Rochet* ja *Tirole* (2003) tarkastelivat alustalle maksettavia jäsenyyss- ja käyttömaksujen muodostumista kaksipuoleisilla markkinoilla.³⁴, määritellen markkinoiden kaksisuuntaisuuden edellytykseksi sen, että alusta pystyy vaikuttamaan alustan yhden puolen käyttö- tai käyttäjämäärään esimerkiksi hinnanmuutoksella markkinoiden toisella puolella.

Toisen ryhmän liittymiseen tai näille palvelun tuottamiseen liittyvät kustannukset alittava hinta voi olla kannattava, jos alustan (tai markkinoiden) toisen ryhmän koko tai aktiivisuus kompensoi menetyksen. Arviointiin voi vaikuttaa se, jos verkoston käyttäjäryhmät arvottavat toistensa lukumäärästä saatavan hyödyn eri lailla. Jotakin käyttäjäryhmää A voidaan joutua houkuttelemaan verkoston jäseniksi, jolloin toisen käyttäjäryhmän B täytyy korvata A:lle osallistumisen kustannuksia.³⁵ Tämä piirre haastaa oikeutetusti perinteisen yksipuolisiin markkinoihin liittyvän näkemyksen (esim. Määttä, 2006), jonka mukaan ristisubvention ja markkinavoiman yhteys olisi jotenkin välitön.³⁶

Kilpailuoikeudelliselle tapauskäsittelylle ei liene täysin vierasta, että pääasiallinen huomio kiinnittyy alustan yksittäisen puolen analysointiin markkinavoiman näkökulmasta. Tämä ei kuitenkaan ole aina perusteltua. Analyysissa tulisi käsitellä alustaa ”kokonaisuutena”, mikä voi käytännössä tarkoittaa kunkin puolen analysoimista erikseen, ottaen kuitenkin huomioon näiden keskinäisen riippuvuuden.³⁷ Tätä lähestymistapaa laiminlyövä arviointi on alttiina ajatusvirheelle, jonka mukaan

32 Tässä kappaleessa esitetyt näkemykset heijastelevat näkemyksiä, jotka on esitetty aiemmin artikkelissa Björkroth, T., Mylly, T. & Vuorinen J. (2018). Alustatalous, kilpailuoikeus ja kilpailun taloustiede – hienosäätöä vai paradigman muutos? *Lakimies* 3–4/2018.

33 Schmalensee, & Evans (2007).

34 *Rochet & Tirole* (2003).

35 Tästä myös *Wright, J.* (2004) One-sided logic in two-sided markets. *Review of Network Economics* 3(1), 44–64.

36 *Määttä, K.* (2006) Uutta käytäntöä kilpailunrajoituslakia koskien. *Edilex Julkaistu Edilexissä* 3.5.2006 <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3239.pdf>.

37 *Evans, D. S.* (2016) Multisided Platforms, Dynamic Competition, and the Assessment of Market Power for Internet-Based Firms, s. 78–94 teoksessa *CPI* (ed): *Internet Competition & Regulation of Online Platforms*.

hinnoittelu yli rajakustannusten kaksipuoleisten markkinoiden toiselle osapuolelle ilmentäisi alustan markkinavoimaa.³⁸

Haasteet oikeudelliselle arvioinnille

Arviointi monimutkaistuu vielä enemmän, kun verkostovaikutukset yhdistetään siihen, että verkoston eri osapuolet arvottavat verkoston kasvun mukanaan tuoman hyödyn erisuuruisena. Tällaisessa tilanteessa voi yrityksen näkökulmasta osoittautua tehokkaimmaksi hinnoittelu, jossa hinta toiselle osapuolelle on merkittävästi korkeampi kuin palvelun tarjontaan liittyvä kustannus. Vastaavasti palvelu voi olla jopa ilmainen toiselle osapuolelle (tai hinta jopa negatiivinen) ja tässä voi tapahtua ristisubventiota markkinoiden eri puolten välillä. Merkillepantavaa on, ettei edes kovan kilpailun tarvitse muuttaa tätä asetelmaa.

Siksi yksipuoleisten markkinoiden logiikka, jonka mukaan kova kilpailun tulisi viedä hinnat lähelle (raja)kustannuksia, ei välttämättä päde kaksipuoleisilla markkinoilla tai alustoilla. Toisin sanoen, markkinoiden yhtä puolta koskeva kustannustaso ei saisi edes ajatusharjoituksena muodostaa vertailukohtaa hinnoittelulle markkinavoiman olemassaolon tai sen asteen määrittelemisessä. Tämä monimutkaistaa markkinavoiman taloustieteellistä analyysia.³⁹

Verkostovaikutuksia ja suurtuotannon etuja ei aina ymmärretä

Kun verkoston tai alustan uusi käyttäjä kasvattaa verkoston arvoa muille käyttäjille, yhä uusien käyttäjien liittyminen on todennäköisempää verkoston kasvaessa. Tällöin on mahdollista, että verkosto saavuttaa ns. kriittisen massan ja ajautuu positiiviseen itseään ruokkivaan kierteseen, jonka vain yhtenä tekijänä on kilpailu. Positiivisen kierteen laukaisemiseen ei välttämättä riitä, että vain yksi ryhmä kasvaa, vaan mer-

38 Wright (2004) valaisee asiaa esimerkiksi yökerhosta, joka perii miehiltä korkeampaa sisäänkäsymaksua kuin naisilta, joiden sisäänkäsy voi olla jopa ilmaista. Päätelmä pelkkien miehille suunnattujen hintojen perusteella voisi olla, että yökerholla on kosolti markkinavoimaa miesten sisäänkäsyn suhteen, mutta Wrightin mukaan markkinoita on tarkasteltava kokonaisuutena, eikä vain toisen sukupuolen osalta. Vastaava ajatusvirhe näyttäytyisi väitteessä jonka mukaan yökerho syyllistyy saalistushinnoitteluun naisten sisäänkäsyn osalta.

39 Wright (2004).

kityksellisiä ovat ryhmien väliset suhteet tai odotukset siitä, millaisia hyötyjä suhteista arvelaan vastaisuudessa saatavan⁴⁰

Läsnä ovat myös suurtuotannon edut, jotka nivoutuvat yhtäältä verkostovaikutuksiin ja toisaalta yksikkökustannusten alenemiseen asiakasjoukon kasvun myötä. Kun yksi alusta saavuttaa optimaalisen tuotantotokaslaan, saattaa tämä osoittautua mahdolltomaksi kilpaileville alustoille. Kriittisen massan saavuttamatta jääminen voi johtaa markkinoilta sulkeutumiseen.⁴¹ Osin taloustieteellisenkin arvioinnin haasteena on sen määrittäminen, johtuuko tämä ns. ”tipping”-ilmiö siitä, että asiakkaat ryhmittäytyvät luonnollisella tavalla heille suurempaa arvoa tuottavan alustan ympärille, vai onko kyseessä alustan toteuttaman onnistuneesta kilpailijoiden poissulkemiseen tähtäävän strategian onnistuneesta toimeenpanosta. Kilpailijoiden poissulkeutuminen tai marginalisoituminen ei tällöin välttämättä juonnu vain alustaan liittyvän liikevaihdon menetyksestä, vaan myös verkostovaikutuksiin liittyvän alustan arvon laskemisesta asiakkaille verkoston harvetessa. Voidaankin kysyä, onko hajautetun rakenteen keinotekoinen ylläpitäminen viriävän kilpailun toivossa järkevää ja edustaako se epäluottamusta markkinoiden kykyyn muuntautua ja haastaa vallitsevia rakenteita. Voidaan myös pohtia olisiko yhteentoimivuuden (engl. *interoperability, compatibility*) varmistaminen ja alalle tulon mahdollisuuksien turvaaminen riittävää ja tehokkaampaa.⁴²

Edellä sanottu ei tarkoita, etteikö olisi esimerkkejä menettelyistä, joissa markkinavoiman tavoittelusta aiheutuva kuluttajahaitta on perin selvä ja välitön: Esimerkkinä markkinavoimaa lisäävästä strategiasta voi olla juuri alustan yhteentoimivuuden estäminen tai jonkinasteinen rajoittaminen suhteessa kilpaileviin alustoihin.⁴³ Haasteita tällaisen markkinavoiman ilmentymän arvioinnille *ex post* voi asettaa se, että tällainen strategia on objektiivisesti perusteltavissa tai että yhteentoimivuudessa voi olla aste-eroja. Tämä lisää arvioinnin haasteellisuutta,

40 Kind, H. J., Nilsen, T., & Sørgard, L. (2005) Financing of Media Firms- Does Competition Matter? Mimeo Norwegian School of Economics and Business Administration 2005. Saatavilla osoitteesta: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.501.1405&rep=rep1&type=pdf>. Lukijoiden suhtautuminen ilmoituksiin ja se mihin kasvavia ilmoitus- ja tilaajatuottoja käytetään. Suhtautuminen mainontaan voi vaihdella mediatyypeittäin tai markkinakohtaisesti, mikä korostaa tapauskohtaisen arvioinnin tarvetta ja sen mukanaan tuomaa haasteellisuutta (Vrt. *Sonnac, N.* (2000) Readers' attitudes toward press advertising: Are they ad-lovers or ad-averse? *The Journal of Media Economics* 13(4), 249–259)

41 *Economides, N.* (2010). Antitrust issues in network industries, s. 343–375 teoksessa Kokkoris, I., & Lianos, I. (eds), *The Reform of EC Competition Law*. Kluwer Law International. Saatavilla osoitteesta: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.556.8159&rep=rep1&type=pdf>.

42 Vrt. Nobelpalkitun taloustieteilijän A. Michael Spencen haastattelu artikkelissa: *Schrepel, T.* (2018) Antitrust Conversations with Nobel Laureates. *Concurrentialiste Review* (Forthcoming).

43 Tästä *Lamadrid de Pablo, A.* (2016). The double duality of two-sided markets, s. 95–108 teoksessa CPI (ed.), *Internet Competition & Regulation Of Online Platforms 2016*, erit. s. 98.

mutta vaikuttaisi selvältä, että kilpailijoiden vaikeudet saavuttaa toiminnan kriittinen massa eivät voi yksin riittää aukottomaksi perusteluksi huomattavan markkinavoiman olemassaolosta tai osoitukseksi kilpailunvastaisesta poissuljennasta.

Yhteentoimivuus on siis kriittinen tekijä digitaalisten verkostojen leimaamilla markkinoilla. Tästä piirteestä ja sen merkityksestä on KKV:n päätöksissä löydettävissä joitain kursorisia mainintoja. Esimerkiksi Siirto-hanketta koskevassa sitoumuspäätöksessä todetaan epäsuorasti yhteentoimivuuden olevan tärkeä ominaisuus maksamisen palveluissa (oma korostus)⁴⁴:

”Maksamisen palveluiden *verkostomaisen luonteen* ja verkoston tavoitavuuden avainaseman johdosta toisesta EU-jäsenvaltiosta Suomen valtakunnallisille vähittäistason maksupalveluiden markkinoille pyrkivä luotto- tai maksulaitos joutuisi väistämättä ostamaan selvitysjärjestelmä- ja maksunsaaajarekisteripalvelut samalta tukkutasen palveluntarjoajalta, kuin jo markkinoilla toimivat maksupalveluntarjoajat, mikäli se haluaisi tarjota asiakkailleen Suomessa reaaliaikaisia ja eri maksupalveluntarjoajien välillä *yhteentoimivia* maksamisen palveluita”⁴⁵

Markkinamäärittelystä

Alustatalouden digitalisoituneet markkinat mielletään usein laajoiksi, joskin markkinoiden kehitysaste ja jotkin ominaispiirteet saattavat johtaa varsin suppeaan merkityksellisten markkinoiden määrittelyyn. Tästä käy myös esimerkkinä Siirto-hankkeeseen liittyvä KKV:n päätös. Automatia oli ensimmäisenä lanseeraamassa reaaliaikaista puhelinnumeroperusteista maksunkäynnistystä ja reaaliaikaisia tilisiirtoja mahdollistavaa tukkutasen palvelukokonaisuutta. Päätöksen mukaan selvitysjärjestelmä- ja rekisteripalveluiden tarjoajan maantieteellisellä sijainnilla ei lähtökohtaisesti ole merkitystä maksupalveluntarjoajan näkökulmasta, mutta koska Automatia toimi ainoana palveluntarjoajana virasto katsoi selvitysjärjestelmien ja maksunsaaajarekisterien markkinat rajautuvan maksuliiketilastojen perusteella relevantin tavoitavuutensa johdosta tällä hetkellä maantieteellisesti kansallisiksi. Asiaan

⁴⁴ Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 19.6.2017 asiassa dnro KKV/1469/14.00.00/2015. Saatavilla osoitteessa: <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/ratkaisut-aloitteet-lausunnot/ratkaisut/kilpailuasiat/2017/kielto--sitoumus--ja-toimitusvelvoiteratkaisut/r-2015-00-1469-sitoumuspaatos.pdf>.

⁴⁵ Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 19.6.2017 asiassa dnro KKV/1469/14.00.00/2015, kohta 24.

ei näy vaikuttaneen se, että oli yleisesti tiedossa, että mm. EBA Clearing aloittaisi Euroopan laajuisen reaaliaikaisten mobiilimaksujen välittämisen lähitulevaisuudessa.⁴⁶

”Maksamisen palveluiden verkostomaisen luonteen johdosta reaaliaikaisen maksamisen loppukäyttäjäpalveluiden markkinoille jatkossa pyrkivät maksupalveluiden ja maksutoimeksiantopalveluiden tarjoajat joutuvat myös todennäköisesti liittymään samaan maksualustaan kuin jo palvelunsa Suomessa aiemmin lanseeranneet toimijat, mikäli ne haluavat tarjota asiakkailleen reaaliaikaisen maksamisen palveluita vastaavalla tavoitavuudella kuin Automatian järjestelmään jo aiemmin liittyneet osapuolet.” (kohta 50)

Järjestelyn tehokkuuseduista ei saada kovin selvää kuvaa, sillä KKV ei päätöksensä julkisessa versiossa valota Automatian esittämää tehokkuuspuolustusta, vaan toteaa kantanaan että

”KKV:n arvion mukaan Automatian toistaiseksi asiassa esittämät tehokkuusperusteet eivät ole olleet riittäviä osoittamaan, että yhtiön mobiilimaksamisen hankkeeseen mahdollisesti liittyvät kilpailua rajoittavat sopimusehdot ja tekniset ratkaisut olisivat välttämättömiä tehokkuushyötyjen saavuttamiseksi ja ettei kilpailu poistuisi merkittävältä osalta reaaliaikaisen maksamisen tukku- ja vähittäistason palveluiden markkinoita.”

Prosessin edetessä alettiin kuitenkin kantaa edes jonkinasteista huolta maksujärjestelmän turvallisuudesta. Uudessa, 21.12.2016 päivätysssä sitomusehdotuksessaan yhtiö olisi viranomaisen näkökantaa mukailleen, sitoutunut tarjoamaan maksualustapalveluitaan ”tietyille kolmeen kategoriaan lukeutuville maksupalveluntarjoajille”. Finanssivalvonnan, Suomen Pankin ja valtionvarainministeriön asiantuntijat toivat kuitenkin esiin, että tällainen sitoumus mahdollistaisi järjestelmään liittymisen toimijoille, jotka voisivat vaarantaa sen turvallisuuden, luotettavuus-

⁴⁶ Kemppainen, K. (2017) Maksaminen muuttuu reaaliaikaisemmaksi ja huomaamattomammaksi 5.5.2017 09:00 Euro & talous 2/2017: ”Reaaliaikaisen maksunvälityksen mahdollistavia järjestelmiä on ollut jo jonkin aikaa käytössä joissakin maissa (mm. Ruotsi, Tanska, Puola, Iso-Britannia ja Meksiko), ja euromaksualueen vähittäismaksuneuvosto on edistänyt osaltaan tavoitetta, jonka mukaan yleiseurooppalainen reaaliaikainen maksaminen otettaisiin käyttöön marraskuussa 2017. Euroopan laajuisesti reaaliaikaisesti toimivia maksamisratkaisuja työstetään paraikaa, ja mm. EBA Clearing pyrkii tuomaan oman ratkaisunsa markkinoille loppuvuodesta.”

den ja vakauden. Tähän perustuen Automatia antoi maaliskuussa 2017 KKV:lle uuden sitoumusedotuksen, josta Automatiaa selvitysjärjestelmätoimittajana velvoittava lista poistettiin kokonaan.⁴⁷

Maksujärjestelmän turvallisuuden ja moitteettoman toiminnan tärkeys on korostunut talouden digitalisaation ja taloudellisen toiminnan sykkeen nopeutumisen myötä. Vain yksittäisten kenties myös ajatusvirheiden ryydittämien, näkökulmien painottamisen seuraukset voivat olla suorastaan tuhoisat. Tämän vuoksi hyvä keskusteluyhteys ei vain viranomaisten välillä, mutta myös elinkeinonharjoittajien ja valvontaviranomaisten välillä auttaane myös jatkossa välttämään pahimmat kehityksen eteen ilmestyvät karikot.

Kilpailuviranomaisen ylimmän johdon osallistuminen esimerkiksi kansallisiin maksufoorumeihin ja maksuneuvoston toimintaan on ilmentänyt vastuullisuutta ja luonut pohjaa talouden muutosten arvioinnissa tarvittavalle laajemmalle katsannolle ja kaukonäköisyydelle.

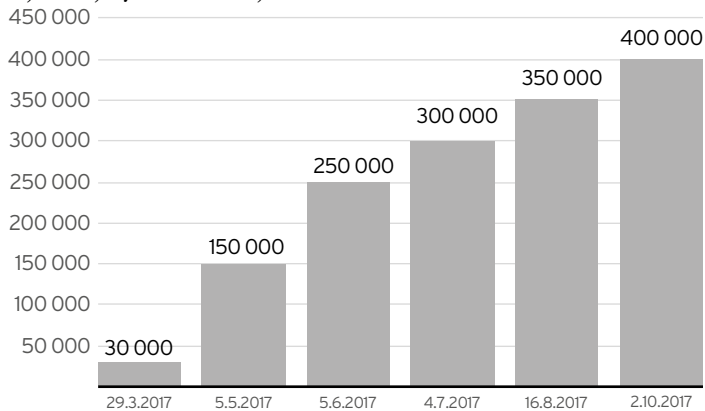
Katse eteenpäin

Tähän asti olemme katsoleet ajassa taaksepäin ja yhdeksi johtopäätökseksi on jo kiteytynyt, että asiakkaan mahdollisuus tehdä valintoja eri tuotteiden välillä on myös maksamisen markkinoilla välttämätön markkinoiden toimivuuden edellytys. Kuluttajalle valistuneen valinnan tekeminen edellyttää tietoa hyödykkeiden keskeisistä ominaisuuksista, mutta myös luottamusta hyödykkeeseen ja sen tarjoajaan. Odottamatomat negatiiviset yllätykset voivat vesittää lupaavastikin alkaneen käyttäjäkokemuksen. Euroopan komission Consumer Markets Scoreboardin mukaan tämä maksamisen markkinoiden puoli näyttäisi olevan Suomessa paremmalla tolalla kuin EU:ssa keskimäärin. Toisen mielenkiintoisen kokonaisuuden muodostavat ne kannustimet, jotka ohjaavat kulutuskäyttäytymistä: Miten vakuuttaa maksaja siitä, että tämä hyötyy kustannustehokkaan maksutavan käyttämisestä ja mikä painoarvo on annettava sille, että hän joutuu osallistumaan muiden aiheuttamiin, omalta kannaltaan ylimääräisiin kustannuksiin. Toisaalta on mahdollista, että joitain tehokkaita ja edullisiakin palveluja jää syntymättä, koska kaikki asiakasryhmät eivät ole valmiita niitä käyttämään (vrt.

⁴⁷ Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 19.6.2017 asiassa dnro KKV/1469/14.00.00/2015, kohta 3.

Jokinen, 2016)⁴⁸. Kysymys on jonkinlaisesta kokonaistehokkuudesta, jota pienet marginaaliryhmät eivät saisi vesittää. Maksamisen markkinoiden liiallinen pirstoutuminen voi vaikeuttaa verkostomaisen toiminnan suurtuotannon etujen saavuttamisen.

Reaaliaikainen mobiilimaksaminen on noussut Suomessa jonkinmoiseen suosioon. Televisiomainonnan perusteella voisi kuvitella palvelujen olevan laajemmassakin käytössä, mutta palveluiden intensiivisin kasvuvaihe taitaa vielä olla edessä (vrt. kuva 4), mikäli käyttöönotto noudattaa esimerkiksi logistista (s-muotoista) kehitystä. Ruotsi on tässä suhteessa Suomea reippaasti edellä, sillä sikäläisen Swish-palvelun käyttäjiä on jo yli kuusi miljoonaa.⁴⁹



Kuva 4. Siirto-palvelun käyttäjämäärän kehitys vuonna 2017.⁵⁰

Olemme jo jonkin aikaa saaneet seurata kryptovaluuttojen esiinmarssia ja lukeneet uumoiluja niihin liittyvistä kuplista ja valuutan luonnin vaatimasta huimasta energiamäärästä. Marus esittää varsin osuvasti, että kryptovaluutat ovat sinänsä mielenkiintoinen ilmiö, ei vähiten lohkoketjuihin perustuvan teknologiansa johdosta, mutta ne voidaan nähdä myös toisen ilmiön, eli keskuspankkien liikkeelle laskeman sähköisen käteisen airueina.⁵¹

48 Jokinen, J. (2016) "Maksamisratkaisut 2020-luvulla – KKV:n näkökulma". Teoksessa Millä tavoin maksamme 2020-luvulla? Näkökulmia tulevaisuuden maksamisratkaisuihin. Maksuneuvoston e-lehtinen, 51–53. Saatavilla osoitteessa: https://www.suomenpankki.fi/globalassets/fi/raha-ja-maksaminen/maksujarjestelmat/suomen-pankki-katalystina-maksuneuvosto/maksuneuvoston_e_kirjanen_2016.pdf.

49 "Swish har nu sex miljoner användare – så ska tjänsten fortsätta växa" DiGital, tisdag 12 december 2017.

50 Stenfors, A. (2017) Siirto-maksujärjestelmän vaikutus mobiilimaksamiseen Suomessa.

51 Marus, J. (2018) Förutsättningar och utmaningar för virtuella valutors framgång. Pro gradu -avhandling i nationalekonomi, Åbo Akademi.

Keskuspankin liikkeelle laskema sähköinen käteinen voisi hyvin korvata fyysisen käteisen. Tällainen askel ei välttämättä olisi kovin iso, sillä keskuspankit toimivat jo nyt ”pankkien pankkina” näiden välisissä suurissa maksuissa (Eurojärjestelmän Target2-selvitysjärjestelmä).⁵² Kansallinen lainsäädäntömme ei nykymuodossaan näyttäisi sekään muodostavan estettä, sillä laki Suomen Pankista ei nimenomaisesti kiellä keskuspankilta tilipalvelujen tarjoamista yleisölle, esimerkiksi kuluttajien talletustilien muodossa. Suomen Pankin tehtävänä on huolehtia maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä osallistua sen kehittämiseen. Tässä yhteydessä Suomen Pankin toimivaltuuksiin kuuluu (1998 § 5) ottaa vastaan ja tehdä talletuksia, jossa yhteydessä ei rajata erilaisia osapuolia.

Keskuspankkimme nykyiset tehtävät liittyvät pääasiassa rahoitusmarkkinoiden yleisen toiminnan ja vakauden turvaamiseen, eikä keskuspankkien talletustilien tarjoaminen suurelle yleisölle ei ole ollut keskuspankkien palveluvalikoiman ytimessä, vaan tämä palvelu on yhdessä luottotoiminnan kanssa ollut vähittäispankkisektorin hoidettavana.

Kynnys sähköisen käteisen käyttöönottoon on madaltunut, kun suuri yleisö on omaksunut verkkopankin käytön osaksi arjen talouden hallintaa. Näin talletustili ja sen käyttömahdollisuus verkkopankin välityksellä voisi olla luonteva lähtökohta keskuspankin tarjoamalle sähköiselle käteiselle.⁵³

Pontta uudistukselle voisi tuoda se, jos sähköinen käteinen muodostuisi, nykykäteisen tavoin, keskuspankin tarjoamaksi viralliseksi perusmaksutavaksi. Tällainen ”legal tender”-ominaisuus tarkoittaa, että maksuväline on hyväksyttävä maksun tai velan suoritukseksi nimellisarvostaan ilman lisäkustannuksia. Euroopan keskuspankin mukaan eurokäteisellä on tämä virallisen maksuvälineen asema, joskaan tätä mainintaa ei löydy kansallisesta lainsäädännöstämme.

Keskuspankkitileillä oleva sähköinen käteinen tarjoaisi fyysisen käteisen tavoin täysin likvidin ja turvallisen riskittömän sijoituskohteen yleisölle. Käteisen tavoin myös talletussuoja olisi täydellinen.

Keskuspankkitalletukset tarjoaisivat rahapolitiikalle uusia mahdollisuuksia vaikuttaa ja kontrolloida talouden rahamäärää selkeyttämällä samalla keskuspankkien sekä talletus- ja investointipankkien keskinäistä

⁵² Sähköistä keskuspankkikäteistä koskevassa tekstissä esitetyt huomiot on aiemmin esittänyt mm. Kari Takala blogikirjoituksessaan *Takala, K.* (2016) ”Pitäisikö keskuspankkien laskea liikkeelle sähköistä käteistä?” Saatavilla osoitteessa: <https://www.eurojatalous.fi/fi/blogit/2016-2/pitaisiko-keskuspankki-en-laskea-liikkeelle-sahkoista-kateista/>.

⁵³ Vaihtoehtona on väylätty myös sitä, että keskuspankki perustaa virtuaalisen digivaluutan, jolla olisi täysi vaihdettavuus maan omaan valuuttaan. Tällöin keskuspankki huolehtisi tämän digivaluutan maksunvarmistuksesta, talletustileistä ja saldokirjanpidosta.

työnjakoa. Tarvittaessa rahapolitiikan tukemiseksi sähköiselle käteiselle voitaisiin maksaa positiivista tai negatiivista korkoa, mikä ei ole mahdollista tai käytännöllistä fyysisen käteisen tapauksessa.

Haasteita kehityskululle tuovat muun muassa vähittäispankkisektorin intressit. Jo riski siitä, että pankkisektorin talletuskanta oleellisesti pieneneisi keskuspankkikäteisen käyttöönoton ja käyttö- ja säästötilien siirtymisestä keskuspankin huomaan, on omiaan hankaloittamaan tällaisen uudistuksen läpivientä. Pankki- ja rahoitussektorin, jolle yleisön talletukset ovat keskeinen varainhankinnan muoto, poliittinen vaikutusvalta saattaa olla liian ison kanto kansallisessa kassassamme.

Uudistuksella voisi pahimmillaan olla varsin vakavia reaali-taloudellisiakin vaikutuksia. Yleisön talletusten, tämän verrattain edullisen varainhankinnan muodon, karkaaminen vähittäispankkisektorilta voisi johtaa yritysten investointien velkarahoituksen kallistumiseen. Tämä taas olisi perin huono uutinen talouskasvun näkökulmasta.

Pikapuoliin saanemme vastaukset moniin näistä kysymyksistä. Naapurimaamme Ruotsi näyttäisi kulkevan tämän kehityksen etujoukoissa, sillä Ruotsin Riksbanken päätös sähköisen käteisen liikkeeseenlaskusta tehtäen jo vuoden 2018 loppuun mennessä. Täysin kitkatta ei tämäkään prosessi tulle sujumaan.⁵⁴

Johtopäätöksiä ja avoimia kysymyksiä

Maksaminen synnyttää verkostoja, jossa maksuvälineen valintaa ohjaa regulaation lisäksi tähän liittyvät kustannukset ja mieltymykset. Talouden digitalisoituminen ja sen verkosto-ominaisuuksien vahvistuminen painottavat kaksi- tai useampipuoleisten markkinoiden ymmärryksen tärkeyttä.

Kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa vain alustan yksittäisen puolen analysointi markkinavoiman näkökulmasta ei aina ole perusteltua. Analyysissa on keskityttävä alustoihin ”kokonaisuuksina”, mikä voi käytännössä tarkoittaa kunkin puolen analysoimista erikseen, ottaen kuitenkin huomioon näiden keskinäisen riippuvuuden. Liian reaktiivisessa ja yksipuolisten markkinoiden koulimassa valvonnassa piilee ajatteluvirheen vaara: hinnoittelu yli rajakustannusten kaksipuoleisten markkinoiden toiselle osapuolelle nähdään ilmentävän alustan suurta markkinavoimaa. Näin ei välttämättä ole, sillä tällainen päätelmä ei välttämättä

⁵⁴ Ks. esim. ”Tukholmalaiskauppiat: Käteisen katoaminen vielä kaukana – ’Emme ole valmiita siihen’” *Kauppalehti* 6.6.2018.

huomioi markkinoiden eri puolien kysynnän keskinäistä riippuvuutta. Ilmeisenä vaarana on myös, että verkostovaikutuksien leimaamalla markkinoilla suurtuotannon edut ja kuluttajille koituvat edut nähdään pelkästään kilpailuhaittana.

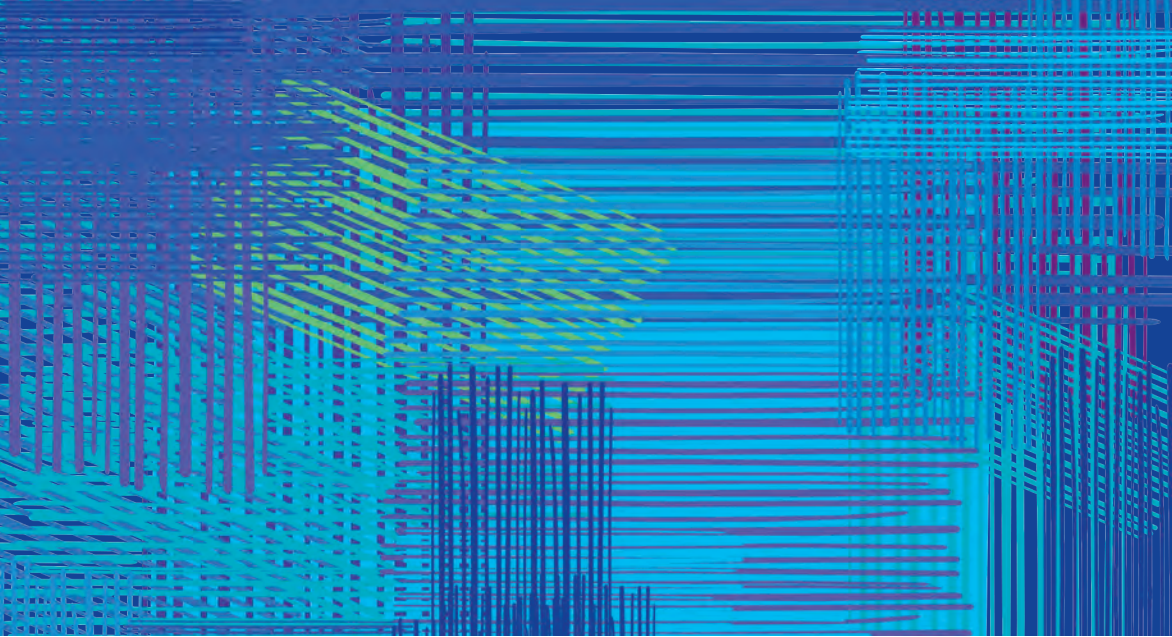
Verkostoihin perustuvilla markkinoilla on selkeämpiäkin tapauksia, kuten yhteentoimivuuden rajoittaminen, jossa kuluttajahaitta ja haitta toimivalle kilpailuprosessille on perin ilmeinen. Maksamisen markkinoita pohtiessa on hyvä palauttaa mieleen, että Economides on todennut yhteentoimivuuden rajoittamisen olevan yksi elinkeinonharjoittajan varteenotettavista ”strategisista aseista”.

Matka Vaitseilan tilan plooturahoista sähköisen keskuspankkikäteisen tiimoille on ollut pitkä ja vaiherikas. Markkinoiden kehitys ja muutosten virta ovat jatkuva ja valistuneiden ratkaisujen tekeminen alati muuttuvassa ympäristössä edellyttää kokemusta ja jopa viisauttakin. Paljon voidaan oppia toisten tekemistä virheistä, mutta aina näitäkään ei ole käytettävissä. Laaja-alainen tietämys ja asiantuntemuksen jatkuva monipuolinen kartuttaminen ovat leimanneet Kilpailu- ja kuluttajaviraston ylimmän johdon maksamisen markkinoihin liittyvää toimintaa. On ollut myönteistä nähdä, että kilpailuteoriaa ja kilpailupolitiikkaa sovellettaessa läsnä on ollut *Petri Kuoppamäen*⁵⁵ sanoiksi pukema oiva periaate, jonka mukaan oikeudellinen ajattelu- tai viitekehys ei aina yksinään tarjoa riittäviä työkaluja, vaan kilpailuoikeudellista argumentaatiota on välttämätöntä rikastaa taloustieteellä ja ennen kaikkea laajemmalla yhteiskuntatieteellisellä näkemyksellä.

⁵⁵ *Kuoppamäki, P. (2006) Uusi kilpailuoikeus. s. VII sekä myös Kuoppamäki, P. (2003). Markkinavoiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa. Jyväskylä 2003, s. 101–107.*

Tietoa kirjoittajista

Tiina Astola	OTL, VT, pääjohtaja, Euroopan komissio (DG Just)
Peter Berglund	MSc, BBA, järjestelmäasiantuntija KKV
Tom Björkroth	VTT , dosentti (oikeustaloustiede) & Forskningsledare, Åbo Akademi
Martina Castrén	OTM, KTM, erikoistutkija KKV
Arttu Juuti	OTK, apulaisjohtaja KKV
Peter Karlsson	OTK, erikoistutkija KKV
Olli Kauppi	KTT, pääekonomisti KKV
Leena Lindberg	OTK, KTM, MA, osakas Asianajotoimisto Krogerus Oy
Rainer Lindberg	VTM, MA, OTM, apulaisjohtaja KKV
Timo Mattila	DI, VTM, ylijohdaja KKV
Kalle Määttä	OTT, kilpailuasianneuvos KKV
Antti Neimala	OTK, VT, osastopäällikkö TEM
Henrikki Oravainen	VTM, kehityspäällikkö KKV
Märt Ots	MSc, PhD (energy economics), General Director Konkurentsiamet
Anu Rajjas	MMT, dosentti (kuluttajaekonomia), tutkimuspäällikkö KKV
Niina Ruuskanen	HTM, erikoistutkija KKV
Mia Salonen	KTM, tutkimuspäällikkö KKV
Dan Sjöblom	Jur kand, General Director Post- och telestyrelsen
Sanna Syrjälä	OTK, MA, tutkimuspäällikkö KKV
Maarit Taurula	OTK, tutkimuspäällikkö KKV
Pekka Timonen	OTT, kansliapäällikkö OM
Jarkko Vuorinen	OTT, VTK, LL.M, VT, erikoistutkija KKV



KKV Kilpailu- ja
kuluttajavirasto

