

# Keskuspankin rooli rahahuollossa

27.5.2010

Rahahuolto on yksi Suomen Pankin ydintehtävistä. Käteinen raha – setelit ja kolikot – on säilyttänyt asemansa maksuvälineenä jo vuosisatojen ajan, vaikka sähköisten maksutapojen yleistymisen on edennyt ripeästi viime vuosikymmenten aikana. Suomen Pankki huolehtii yhdessä muiden rahahuollon osapuolten kanssa rahan aitoudesta, laadusta ja saatavuudesta koko maassa. Keskuspankki on keskittynyt rahahuollossa erityisesti rahan tukkujakeluun. Tässä artikkelissa kuvataan, miten keskuspankki asettaa oman palvelutasonsa rahahuollossa. Lisäksi artikkelissa arvioidaan käteisen asemaa kortilla maksamisen rinnalla.

## Mitä rahahuolto on?

Kuluttajat tulevat harvoin miettineeksi, kuinka heidän hallussaan oleva käteinen yhteiskunnassa kiertää ja millaisella järjestelmällä käteisen sujuvan käytön mahdollistavia palveluita tuotetaan. Useimmat tietävät, että keskuspankeilla on yksinoikeus käteisen liikkeeseenlaskuun, mutta kuinka koko käteisen hallinta, jota myös rahahuollossa kutsutaan, valtakunnan tasolla hoidetaan, onkin jo vähemmän tunnettu asia.

Rahahuolto on edelleen yksi keskuspankin perustehtävistä ja tarkoittaa vastuuta siitä, että yhteiskunnassa on tarjolla kysyntää vastaavasti aitoja ja hyvälaatuisia käteismaksuvälineitä. Tämän päivän käytännön mukaisesti rahahuollon työnjako Suomessa toimii siten, että Suomen Pankki tuottaa

lähinnä tukkupalveluita ja rahahuollon yksityiset osapuolet – pankit, yksityiset laskentakeskukset, arvokuljetusyhtiöt, automaattiyhtiöt, kauppa – puolestaan vähittäispalveluita. Suomen Pankilla ei ole rahahuollossa yksityisiä vähittäispalveluasiakkaita eikä henkilötilejä.

Asia voidaan nähdä myös siten, että rahahuollossa keskuspankki on rajannut tehtävänsä käteisen hankintaan, liikkeeseenlaskuun, kierrätykseen, huonokuntoisten seteleiden hävittämiseen sekä rahahuollon yksityisten toimijoiden toiminnan ohjaamiseen, koordinointiin ja valvontaan. Käytössä olevien setelien kierrätyksessä painopiste on kuitenkin siirtymässä yhä enemmän yksityiselle sektorille, joka vastaa jo noin puolesta lajittelun jälkeen kiertoon palautettava setelistöstä. Suomen Pankin rahahuoltoasiakkaaksi voi päästä vain ns. tukkuasiakas, joka täyttää Suomen Pankin asettamat kriteerit ja allekirjoittaa rahahuoltosopimuksen Suomen Pankin kanssa.

Alkujaan Suomen Pankki hoiti käytännössä kaikki Suomen rahahuoltoon liittyvät tehtävät itse. Sitä varten pankilla oli 12 haarakonttoria ympäri maata. Nyt aluekonttoreita on Vantaan rahahuollon päätoimipisteen lisäksi jäljellä kolme (Tampere, Kuopio ja Oulu), mikä tarkoittaa yksityisen sektorin merkityksen vastaavaa kasvua rahahuollossa sekä selkeää jakoa tukku- ja vähittäistoimintaan. Tämä kehitys yhdessä Suomen euroalueeseen liittymisen kanssa on



*Miika Syrjänen  
neuvonantaja  
maksuvälineosasto*



*Kari Takala  
johtava neuvonantaja  
maksuvälineosasto*

pienentänyt Suomen Pankin osuutta käytännön päivittäistehtävissä ja korostanut ohjaavaa roolia.

Suomen Pankin roolin muuttamisessa korostuu eri osapuolten välisen yhteistyön merkitys. On tärkeää, että kaikilla rahahuollon osapuolilla on yhtenäinen käsitys siitä, kuinka rahahuoltoa Suomessa hoidetaan euroalueen säännösten mukaisesti koko kansantalouden kannalta parhaimmalla tavalla. Seuraavassa tätä asiaa pyritään tarkastelemaan keskuspankin näkökulmasta ottamalla viitekehykseksi Suomen Pankin asiakkailleen tarjoama palvelutaso: Kuinka palveluita tuotetaan? Mikä taho palveluita tuottaa? Miten palveluista aiheutuvat kustannukset jaetaan?

### Keskuspankin palvelutaso rahahuollossa

#### *Rahahuolto jakautuu viranomais-, tukku- ja vähittäistoimintaan*

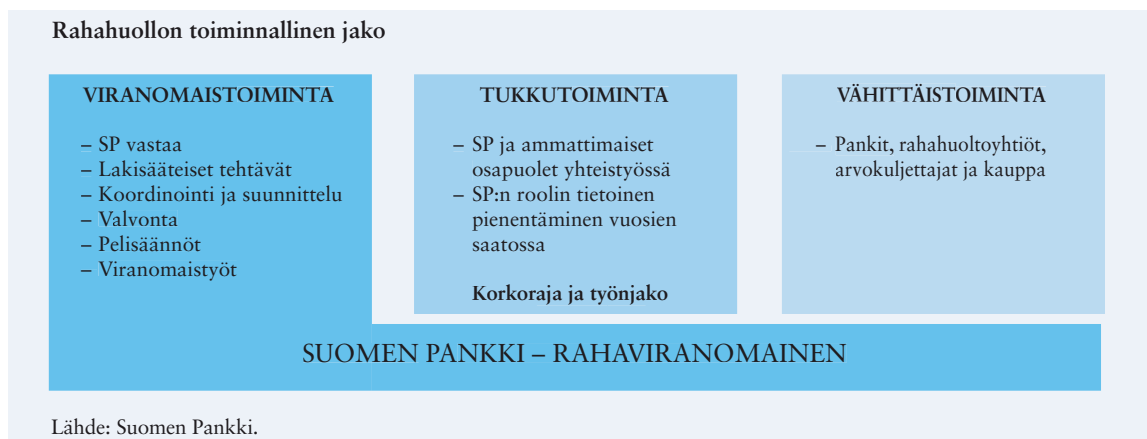
Kun määritellään Suomen Pankin roolia rahahuollossa, tarkastelu voi-

daan aloittaa jakamalla rahahuolto kolmeen toiminnalliseen osaan: viranomaistehtävät, tukkutoiminta ja vähittäisjakelu (kuviot 1 ja 2).

Rahahuollossa on tiettyjä perustehtäviä, jotka voidaan kiistatta määritellä viranomaistehtäviksi. Näitä tehtäviä Suomen Pankki ei käytännössä voi siirtää yksityisten rahahuollon osapuolten hoidettavaksi. Viranomaistehtäviin kuuluvat muun muassa seteleiden ja kolikoiden liikkeenlasku, seteleiden tuhoaminen ja rahahuollon kokonaisuudesta vastaaminen rahaviranomaisena. Lisäksi osallistuminen eurojärjestelmän yhteistyöhön on tärkeä osa Suomen Pankin viranomaistehtäviä.

Tukkutoiminta puolestaan on keskuspankin ja rahahuollon yksityisten osapuolten yhteistyötä. Keskuspankin rooli tukkutoiminnassa on viime vuosikymmenten aikana pienentynyt merkittävästi. Tällä hetkellä Suomen Pankilla on neljä aluekonttoria, joiden avulla se hoitaa käteisen tukkulogistiikan. Tukkutoiminnassa pai-

Kuvio 1.



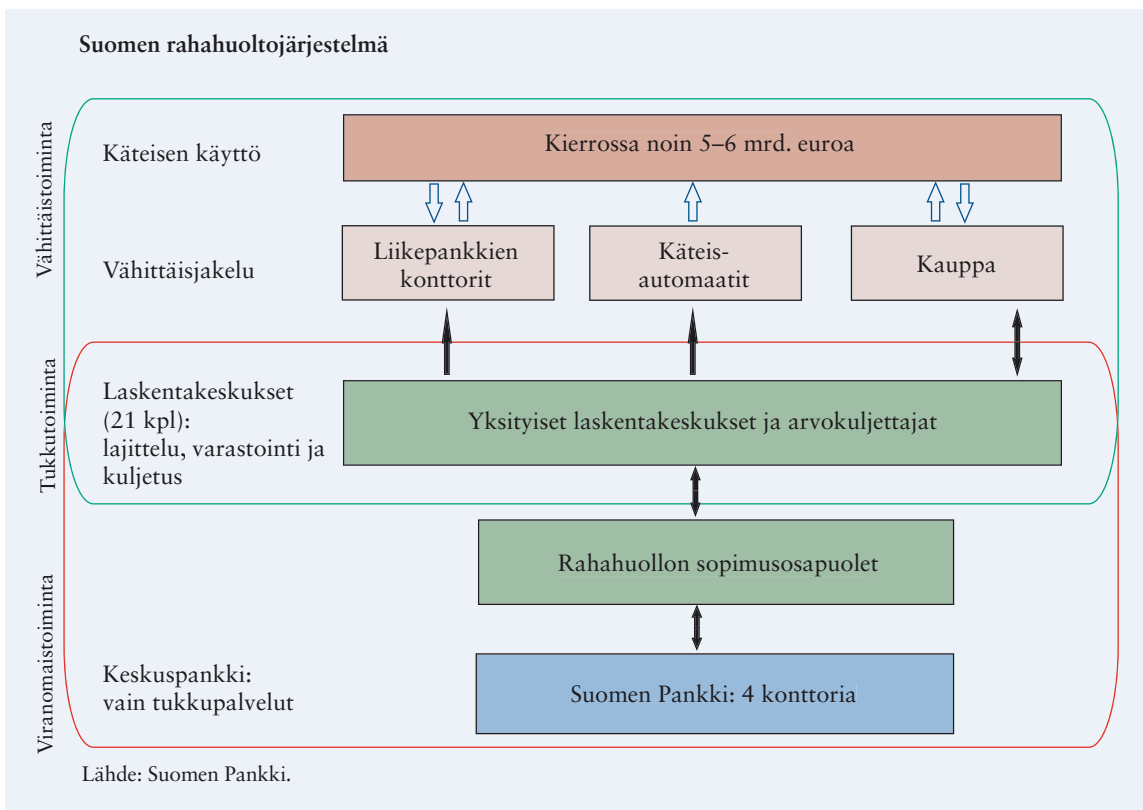
no piste on siirtynyt ammattimaisten yksityisessä omistuksessa olevien rahahuoltoyhtiöiden vastuulle. Näillä yhtiöillä on tällä hetkellä 21 yksityistä laskentakeskusta hoitamassa paikallista käteishuoltoa. Suomen Pankin konttorit muodostavat tukkuverkon ytimen, jonka ympärillä yksityiset laskentakeskukset toimivat maanlaajuisesti.

Käteisen vähittäisjakelu on talletuspankkien, rahahuoltoyhtiöiden, arvokuljettajien ja kaupan vastuulla. Ne päättävät vähittäisjakelun yksityiskohdista, kuten seteliautomaattien lukumäärästä ja sijoittelusta sekä eri-

laisten rahahuoltopalveluiden hinnoittelusta. Käytännössä koko rahahuoltojärjestelmän loppuasiakkaat – kansalaiset ja elinkeinoelämä – ostavat haluamansa käteispalvelut osana pankkipalveluitaan tai suoraan arvokuljetusyhtiöiltä.

Suomessa nykyinen työnjako on vakiintunut ja hioutunut ajan myötä tehokkaaksi. Vaikka joissain euromaissa keskuspankit edelleen tarjoavat myös käteisen vähittäispalveluita, näyttää vallitseva suuntaus johtavan siihen, että keskuspankkien rooli rajoittuu lähinnä tukkutoimintaan. Keskuspankit eivät halua – eivätkä

Kuvio 2.



välttämättä pystyisikään – kilpailemaan yksityisten osapuolten kanssa vähittäispalveluiden tuottamisessa. Lisäksi rahankäsittelylaitteiden kehittyminen ja halpeneminen ovat osaltaan mahdollistaneet yksityisten laskentakeskusten merkityksen kasvun rahahuollon tukku- ja vähittäispalveluissa.

Eurojärjestelmässä on päätetty, että keskuspankkien on tarjottava tietyt yhtenäisesti määritellyt rahahuollon vähimmäispalvelut. Nämä vaatimukset sitovat myös Suomen Pankkia. Niiden mukaan keskuspankilla on oltava vähintään yksi konttori, joka tarjoaa ilmaisia peruspalveluita rahahuollon osapuolille. Tämä vaatimus muodostaa ehdottoman vähimmäistason, joka määrittää sen, että Suomen Pankki vastakin osallistuu tukkutoimintaan.

### Työnjako ja korkoraja määrittävät keskuspankin palvelutason

Keskuspankin on rahaviranomaisena aina osallistuttava rahahuollon järjes-

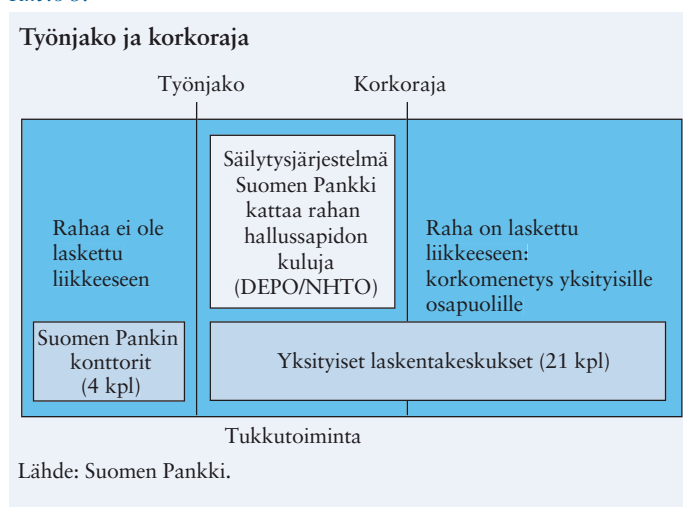
tämiseen. Olennainen kysymys on, kuinka laajaksi asetetaan keskuspankin tarjoama rahahuoltopalvelu. Kysymys on olennainen erityisesti tarkasteltaessa, kuinka rahahuollon kokonaiskustannukset keskuspankin ja muiden osapuolten välillä jakautuvat.

Keskuspankin rahahuollon palvelutaso voidaan kiteyttää kahteen muuttujaan. Ensiksi mikä on työnjako tukkutoiminnassa keskuspankin ja yksityisten osapuolten välillä? Toiseksi mihin sijoitetaan korkoraja, joka määrää, mihin asti keskuspankki kantaa käteisen varastoinnista aiheutuvat korkokulut?

Raja työnjaossa määräytyy suoraan keskuspankin aluekonttoriverkoston perusteella. Mitä laajempi keskuspankin konttoriverkko on, sitä laajemmin keskuspankki osallistuu tukkutoiminnan järjestämiseen. Vastaavasti suppea konttoriverkko siirtää yksityisille osapuolille suuremman vastuun operatiivisen tukkutoiminnan hoitamisesta, ja samalla yksityiselle osapuolelle lankeaa suurempi osuus rahahuollon tukkutoiminnan kustannuksista.

Työnjaon vastinpari on korkoraja (kuvio 3). Tällä tarkoitetaan rajaa, johon asti keskuspankki kattaa rahan säilytyksestä yksityisille osapuolille aiheutuvia korkomenetyksiä. Käteisen hallussapito aiheuttaa haltijalleen korkomenetyksen. Korkomenetystä syntyy esimerkiksi yksityisille laskentakeskuksille yön yli säilytystä käteisestä. Jos setelistä olisi palautettu illalla keskuspank-

Kuvio 3.



kiin, olisi keskuspankki hyvittänyt vastaavan summan palauttajan pankkitilille. Tämän tilirahan osapuoli voisi sijoittaa ja saada näin varallisuudelleen korkoa. Yksittäisen kansalaisen näkökulmasta hallussa pidetyn käteisen korkomenetyksen merkitys on vähäinen, mutta laskentakeskuksen mittakaavassa korkomenetyksen tärkeys korostuu. Rahahuollon yksityisten tukkutoimijoiden kustannuksista käteisen aiheuttama korkomenetyksen on olennainen kustannuserä.

### **Säilytysjärjestelmällä keskuspankki osallistuu rahahuollon kustannusten kattamiseen**

Keskuspankki voi osallistua korkomenetyksen kattamiseen säätämällä korkorajaa siten, että käteistä ei tarvitse palauttaa fyysisesti Suomen Pankkiin. Tällaista järjestelyä kutsutaan käteisen säilytysjärjestelmäksi. Erilaiset säilytysjärjestelmät ovat nykyään keskeinen osa euroalueen keskuspankkien rahahuoltopalvelua. Suomen Pankki tarjoaa säilytysjärjestelmän kaikille rahahuoltosopimuksen allekirjoittaneille tukkutoimijoille.

Käteisen säilytysjärjestelmiä on monenlaisia. Suomessa on käytössä muiden Pohjoismaiden tapaan korkohyvitykseen perustuva DEPO-säilytysjärjestelmä, jossa keskuspankki hyvittää osapuolelle osan tämän menettämästä korosta<sup>1</sup>. Kasvatta-

malla säilytysjärjestelmää keskuspankki osallistuu korkomenetyksen ja rahahuollon kustannusten kattamiseen laajemmin.

Joissakin euromaissa on käytössä niin sanottu Notes-Held-to-Order-säilytysjärjestelmä (NHTO). Siinä keskuspankki korkohyvityksen sijaan hyvittää rahahuoltosopimuksen osapuolelle koko hallussa olevan käteisen määrän, ilman että tämä palauttaa sen keskuspankkiin. Tällöin käteinen on keskuspankin omistamaa rahaa yön yli. Tämä järjestelmä muistuttaa tilannetta, jossa käteinen olisi aidosti palautettu keskuspankkiin. NHTO-järjestelmässä osa laskentakeskuksen holvia voidaankin nähdä keskuspankin holviksi.

Työnjaon ja korkorajan lisäksi keskuspankki voi vaikuttaa rahahuollon palvelutasoon muuttamalla niitä ehtoja, joita se asettaa käteisen tukku-markkinoilla toimiville osapuolille. Näistä esimerkkinä ovat muun muassa keskuspankkiin palautuvan rahan tukkupakkausten vähimmäiskoko ja keskuspankkiin palautuvan rahan käsitteilyvaatimukset. Näiden yksityiskohtien avulla – jotka äkkiseltään saattavat kuulostaa pieniltä – voidaan kuitenkin vaikuttaa rahahuollon toimintaan merkittävästi, vaikka työnjako ja korkoraja säilytettäisiin ennallaan.

### **Palvelutason tarkistus tehostaa rahahuoltoa**

Suomen Pankki tarkastelee rahahuoltoa koko valtakunnan tasolla. Tavoitteena on varmistaa käteisen saatavuus koko maassa ja toisaalta ohjata

<sup>1</sup> Maksettava korko on 1 kk:n euribor.

*Suomen Pankki  
pyrkii edelleen  
parantamaan  
verrattain  
tehokasta  
Suomen  
rahahuolto-  
järjestelmää.*

rahahuolto koko yhteiskunnan näkökulmasta turvalliseen ja kustannustehokkaaseen suuntaan. Hiljattain tehdyssä sisäisessä palvelutasoanalyysissä keskeisimmiksi kehityskohteiksi on noussut kolme haastetta: alueellisen käteiskierron kehittäminen, niin sanotun kaksinkertaisen lajittelun vähentäminen ja tukkutoiminnan riittävän kilpailullisuuden varmistaminen. Vastatakseen näihin haasteisiin Suomen Pankki on päätenyt seuraaviin ratkaisuihin.

Ensinnäkin Suomen Pankki pyrkii parantamaan alueellista käteisen kiertoa talousalueilla, joissa ei ole Suomen Pankin konttoria. Optimaalisessa tilanteessa keskeisten talousalueiden rahahuolto toimii melko itsenäisenä: alueen käteisen kysyntä vastaa alueella olevan käteisen tarjontaa. Alueellisen kierron kehittämiseksi Suomen Pankki kasvattaa haasteellisten alueiden säilytysjärjestelmän kokoa ja ottaa huomioon yhteistyön myös sopimuksissaan. Toimiva paikallinen kierto edellyttää käytännössä yksityisten osapuolten yhteistyötä rakenteellisten ylijäämien tasaamiseksi.

Toiseksi Suomen Pankki laskee ja lajittelee kaikki keskuspankkiin saapuvat setelit. Nämä setelit on yleensä jo kertaalleen käsitelty yksityisissä laskentakeskuksissa. Näin syntyy tuplalajittelu, kun lähes sama työ tehdään kahdesti. Yhteiskunnan kannalta olisi tehokkaampaa, että rahat lajiteltaisiin ainoastaan kerran. Ongelman ratkaisemiseksi Suomen Pankki asettaa vastedes lisävaatimuk-

sia vastaanottamalleen rahalle. Näin päästään kohti tilannetta, jossa hyväkuntoinen käteinen kierrätetään entistä laajemmin sellaisenaan yksityisten laskentakeskusten välillä, ja keskuspankkiin palautuu lähinnä vain heikkokuntoista setelistöä. Säilytysjärjestelmän laajentamisella kompensoidaan osaltaan laskentakeskuksille aiheutuvaa työtä.

Kolmanneksi Suomen Pankki uskoo, että riittävä kilpailullisuus rahan tukkumarkkinoilla takaa tukkutoiminnan tehokkuuden. Siksi Suomen Pankki varmistaa, että sen palvelut ovat avoimet ja tasapuoliset kaikille nykyisille ja mahdollisille tuleville tukkuasiakkaille. Kilpailun uhkakin on tekijä, joka edistää markkinoiden tehokkuutta.

Toteutettavien muutosten myötä ammattimaisten rahahuollon osapuolten rooli Suomen rahahuollossa kaiken kaikkiaan hieman kasvaa. Toisaalta Suomen Pankin rahahuollon viranomaistoiminnan palvelutaso säilyy kutakuinkin ennallaan säilytysjärjestelmän kasvattamisen myötä. Vaikka tästä aiheutuu Suomen Pankille kustannuksia, ovat muutosten kokonaisvaikutukset yhteiskunnan tasolla myönteiset. Suomen jo nykyäänkin kansainvälisessä vertailussa tehokasta rahahuoltojärjestelmää voidaan näin entisestään tehostaa.

### **Käteinen on edelleen suosittu maksuväline**

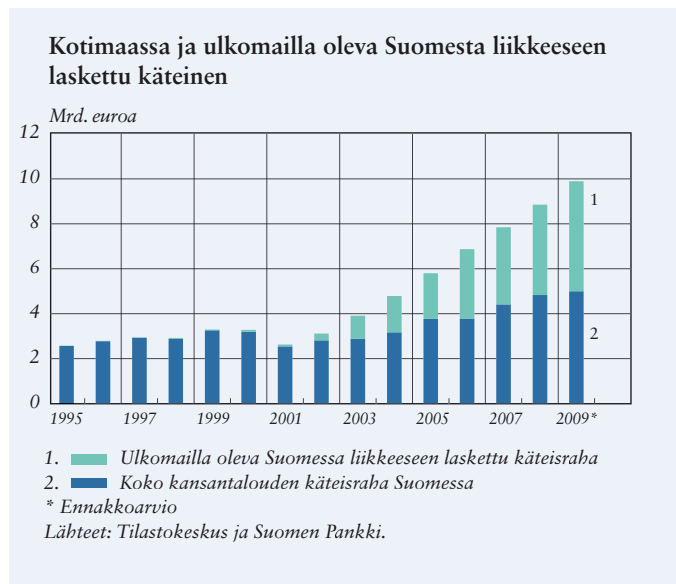
Kun tarkastellaan käteisen käytön trendejä Suomessa, havaitaan kätei-

sen olevan edelleen keskeinen maksuväline, vaikka korttien suosio on yhä kasvanut voimakkaasti viime vuosina.

Verrattuna markkakauteen euroseteleiden liikkeeseenlaskun voimakas ja tasainen kasvu on ollut Suomessa yllätyksellistä. Liikkeeseen laskettujen seteleiden arvo on euroaikana kolminkertaistunut, mutta kotimaassa aktiivisessa käytössä olevan käteisen määrä ei ole arvioiden mukaan kuitenkaan kasvanut näin voimakkaasti (kuvio 4). Pääasiallinen syy tähän on ns. seteligmigraatio eli setelien siirtyminen maasta ulos. Taustalla tässä ovat turismi, tuontiautojen kauppa, suuret ostoshankinnat euromaissa, ulkomaisten työntekijöiden palkanmaksu sekä mahdollisesti puukaupat. Periaatteessa osa käteisestä voi jäädä myös kassavarantoihin, mutta käteisäästämisen kasvusta ei Suomessa ole juuri löytynyt suoraa todistusaineistoa esimerkiksi kuluttajakyselyjen perusteella.

Käteisen käyttö on edelleen varsin suosittua, koska maksuvälineenä käteisellä on eräitä tärkeitä ominaisuuksia, joita sähköiset maksutavat eivät voi syrjäyttää. Käteisen käyttö ei edellytä sähköisen maksupäätteen olemassaoloa, ja käteisen avulla voi kätevästi siirtää ostovoimaansa paikasta toiseen ilman kuluja. Käteisen avulla voidaan kätevästi suorittaa henkilöiden välisiä maksuja tai varojen siirtoja, mikä ei ole yhtä vapaasti tehtävissä ilman apuvälineitä sähköisillä maksutavoilla. Lisäksi käteinen on pienissä mak-

Kuvio 4.



suissa yleensä nopein maksuväline. Erona kortilla maksamiseen on niin ikään maksuvälineen anonymiys. Käteinen toimii myös sellaisenaan likvideimpänä mahdollisena säästämiskohteenä, joka ei ole altis muun muassa pankkikriiseille tai talletussuojan rajoituksille.

### Kortilla maksaminen ja käteinen täydentävät toisiaan

Vähittäismaksuissa hallitsevia maksutapoja ovat käteinen ja kortilla maksaminen. Nämä maksutavat edustavat ominaisuuksiltaan hyvin erilaisia maksumuotoja ja maksujenvälitystä. Kortilla maksamisen osuus kuluttajien tavallisimpana maksutapana on Suomessa kasvanut ja on tällä hetkellä jo 2/3 maksutapahtumista, kun taas käteismaksujen osuus on supistunut noin kolmasosaan.

*Vanhimmat ikäluokat suosivat käteistä, kun taas nuoret käyttävät maksukortteja.*

Käteisen asema hallitsevana vähittäismaksujen maksutapana on Suomessa murtunut vasta muutaman viime vuoden kuluessa. Useissa euromaissa tilanne on samankaltaisesti muuttumassa hieman jäljessä, vaikka euromaista mm. Saksa ja Itävalta ovat hyvin leimallisesti käteismaksumaita. Käteisen käyttö on kuluttajakyselyjen perusteella myös ikäpolvikysymys, sillä vanhimmat ikäluokat ovat vielä sitkeitä käteisen käyttäjiä, kun taas nuoret käyttävät jo pääasiassa kortteja. Osin ero voi tosin selittyä myös erilaisilla käteisen käyttömotiiveilla.

Kortilla maksaminen on korostetusti yksityisen pankkijärjestelmän tuote, vaikka maksukortin liikkeenlaskija voi olla myös luottoyhtiö tai kauppaketju. Kortilla maksaminen on maksupisteiden lukumäärän kasvun, maksuvarmistuksen nopeutumisen ja turvallisuuden myötä noussut Suomessa viimeisen viiden vuoden aikana yleisimmäksi kuluttajien vähittäismaksutavaksi.

Käteisellä ja korteilla on omat tyypilliset käyttöalueensa.<sup>2</sup> Käteinen on yleisin maksutapa pienissä mak-suissa, ja käteisen käyttö on pysynyt useissa maksutilanteissa varteenotettava vaihtoehtona korttimaksuille. Keskimääräinen korttimaksu on suuruudeltaan noin 35 euroa ja käteismaksu puolestaan reilut 10 euroa. Käteisen käyttö vaatii tavallisesti

myyjän puolelta vaihtokassan ylläpitoa. Korttimaksu on taas vapaasti asetettavissa maksun loppusumman suuruiseksi, mikä usein helpottaa ja nopeuttaa maksusuorituksia, koska vaihtorahojen käsittelyyn ei mene aikaa. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että käteisen käyttö maksutapahtumissa supistuu edelleen vielä jonkin verran kortilla maksamisen kasvun myötä. Kuitenkin näiden maksutapojen suosiossa lähestytään luultavasti jonkinlaista tasapainotilaa, jossa eri maksutilanteissa käytetään maksutapojen ominaisuuksista ja maksajasta riippuen ensisijaisesti jompaakumpaa maksutapaa.

Myös korttimaksujen tariffimuu-tokset, mm. kaupan korttiprovisiot, saattavat johtaa muutoksiin siinä, miten kauppa suhtautuu eri maksutapoihin. Näiden syiden vuoksi käteishuollon kehitystä ei voida ennakoida kortilla maksamisen muutoksista riippumattomasti.

### **Suomen rahahuolto kestää vertailun**

Suomen rahahuolto on kansainvälisessä vertailussa tehokas ja laadukas. Tästä yhtenä esimerkkinä on maanlaajuinen keskitetty automaattiverkko, jollaista ei ole onnistuttu suurissa euromaissa rakentamaan. Vaikka Suomen Pankin käteiseen liittyvät operatiiviset tehtävät ovat jatkuvasti vähentyneet, on Suomen rahahuolto siitä huolimatta osaavissa käsissä, sillä arvokuljettajien, laskentakeskusten ja muiden yksityisten osapuolten toi-

<sup>2</sup> Vrt. myös Takala ja Viren (2008) Efficiency and costs of payments: some new evidence from Finland. *Bank of Finland Research Discussion Papers 11/2008.*



minta on hyvin luotettavaa ja ammattitaitoista.

Käteisen kierrossa myös kaupan osuus on merkittävä, päätyväthän automaateista nostetut setelit pääasiallisesti kaupan tiskille. Tulevaisuudessa ei voidakaan sulkea pois ajatusta, että kaupalla olisi merkittävämpi rooli koko käteishuollossa. Tämä asetelma on syytä ottaa huomioon rahahuollon kokonaisuutta suunniteltaessa ja keskuspankin palvelutasoa asetettaessa.

Suomen Pankki pyrkii kohtelemaan eri maksuvälineitä tasapuolisesti. Olennaista on, että keskuspankki mitoittaa osallistumisensa rahahuoltoon sellaiselle tasolle, että käteisen käytön kustannukset säilyvät kohtuullisina ilman erityisiä subventoin-

teja. Lisäksi on tärkeää, että rahahuollon tukkutoiminnassa keskuspankin palvelut ovat kaikkien osapuolten saatavissa yhtäläisin ehdoin. Viime kädessä kilpailu tai sen uhka takaa tehokkaasti toimivan kansallisen rahahuollon.

*Asiasanat: rahahuolto, käteinen, säilytysjärjestelmä, palvelutaso*