



## Käteisen asema Suomessa

### 1 Muistion tavoite

Käteisen rahan asema maksuvälineenä on kaventunut sähköisen maksamisen kehittymisen ja koronapandemian aiheuttamien maksutapojen muutosten vuoksi. Supistuva käyttö vaikeuttaa rahahuollon toimialan kannattavuutta ja kykyä ylläpitää valtakunnan laajuisia käteispalveluita kohtuullisin kustannuksin niitä tarvitseville kuluttajille ja kaupalle.

Käteinen, eli eurosetelit ja -kolikot, ovat EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen ja euron käyttöönottoasetuksen mukaisesti euroalueen laillisia maksuvälineitä<sup>1</sup>. Komission antamien suositusten mukaan eurokäteisen hyväksyminen täydestä nimellisarvostaan tulisi olla vähittäiskaupassa sääntö. Kieltäytymisen pitäisi olla mahdollista ainoastaan perustelluista syistä<sup>2</sup>.

Käteispalveluilla ylläpidetään eri kansalaisryhmien mahdollisuutta osallistua taloudelliseen toimintaan heidän parhaaksi katsomaansa maksutapaa käyttäen. Edelleenkin on lukuisia käyttötilanteita, joissa vastaavaa sähköistä maksutapaa ei ole kattavasti tarjolla. Lisäksi käteinen on ainoa vaihtoehto sähköisen maksamisen vakavissa häiriötilanteissa, ja se on edelleenkin Suomessa ainoa kilpaileva maksutapa kansainvälisille sähköistä maksamista hallitseville maksutavoille.

Tämä muistio on yhteenveto erilaisista käteisen käyttöä, saatavuutta ja hyväksyttävyyttä koskevista selvityksistä. Muistion tavoite on perustella käteisen asemaa, niin saatavuutta kuin käteisen hyväksymistä maksuvälineenä koskevan sääntelyn tarpeellisuutta Suomessa.

Muistion tausta-aineisto käsittää ensi sijassa Suomen Pankin omia selvityksiä ja tilastoja. Lisäksi muistiossa on hyödynnetty eurojärjestelmän selvityksiä ja julkisia lähteitä.

---

<sup>1</sup> [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, VIII 2.luku, 128 artikla eurometallirahojen laillisen maksuvälineen asemasta säädetyn asetuksen \(EY\) N:o 974/98 11 artiklassa.](#)

<sup>2</sup> Komission suositus euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman soveltamisalasta ja vaikutuksista ([2010/191/EU](#))



## 2 Käteisen asema Suomessa

### 2.1 Käyttötilanteet

Käteisen käyttöä on pyritty selvittämään erityisesti päivittäistavarakaupassa tapahtuvan maksamisen näkökulmasta. Suomen Pankin kuluttajakyselyssä selvitetään mikä kuluttajien ensisijainen päivittäistavaroiden maksutapa on. Tilastossa näkyy käteistä pääasiassa käyttävien osuuden tasainen lasku viime vuosikymmenen aikana, ja sitten pandemian 2020-2021 aiheuttama jyrkempi pudotus n. 8 % osuuteen<sup>3</sup>. Maksukorttia pääasiassa käyttää siis lähes 90 % kansalaisista. Kuitenkin noin 87 % ihmisistä kertoo käyttävänsä käteistä joissain tilanteissa<sup>4</sup>. Käteisen käyttöä on vältelty tai ohjattu välttämään mahdollisena pidetyn koronatartunta-riskin vuoksi. Kuluttajakyselyissä vajaa 15 % vastaajista on ilmoittanut palaavansa pandemian jälkeen aktiivisemmin käteisen käyttäjiksi.

Yksittäisiltä kaupan toimijoilta saadun tiedon mukaan käteisen käyttö päivittäistavarakaupassa on laskenut koronapandemian aikana yli 20 %:sta alle 10 %:in tapahtumista. Muussa vähittäiskaupassa, erityisesti kestokulutushyödykkeiden kaupassa käteisen merkitys on vähäisempi. Käteisellä maksetaan yleisesti pienempiä ostoksia kuin sähköisillä maksutavoilla.

Käteistä käytetään maksuvälineenä paitsi vähittäiskaupassa myös erilaisissa palveluissa kuten ravintoloissa, tapahtumissa ja festivaaleilla sekä toreilla ja kirpputoreilla ja henkilöiden välisissä maksuissa<sup>5</sup>. Kokonaiskäytöstä ei ole tarkkoja tilastotietoja. Julkisuudessa olevien tietojen perusteella käteisellä on kuitenkin suuri merkitys nimenomaan paikallisissa kauppatilanteissa, toreilla ja tilaisuuksissa. Tällaisilla käyttötapauksilla on vaikutus paikallisyhteisöjen ja paikallisen kaupankäynnin elinvoimaisuuteen.

Vaihtoehtoisten varautumisjärjestelyjen puuttuessa käteismaksamisen on kyettävä vastaamaan mahdollisten normaaliaikojen vakavien häiriöiden tai kriisitilanteiden aiheuttamien sähköisen maksamisen häiriöiden vaatimuksiin. Tämä ei ole mahdollista, ellei käteisellä ole riittävää ylläpitoa ja käyttöä normaaliaikoina.

<sup>3</sup> [Suomen Pankin kuluttajakysely](#)

<sup>4</sup> [Sintonen, Takala, Hellqvist ja Liikanen \(2021\)](#) sekä [Suomen Pankin kuluttajakysely](#)

<sup>5</sup> Suomen Pankin selvitykset ja Nets: Pohjoismainen maksuraportti 2017/2018 ja 2021. [Lue ja tutustu kuluttajien maksukäyttäytymiseen fyysisissä myymälöissä \(nets.eu\)](#)



## 2.2 Käteisen käyttäjät

Käteisen käyttäjät ovat usein keskimäärin iäkkäämpiä henkilöitä tai henkilöitä, joille sähköisten maksutapojen käyttö tai oman talouden hallinta asettavat haasteita. Nämä henkilöt voivat kuulua yhteiskunnassa haavoittuvimmassa asemassa oleviin ryhmiin.

Tärkeimpiä syitä käteisen käytölle on se, ettei muuta maksutapaa ole käytössä, tai että käteistä on mukana tai että maksusumma on pieni. Myös oman rahan käytön helpompi seuranta nousee esiin.<sup>6</sup> Käteisen rahan käyttö on konkreettista ja se tukee rahan arvon ja talouden hallinnan oppimista nuoresta iästä alkaen.

## 2.3 Käteisen saatavuus

Luottolaitoksilta edellytetään peruspankkipalveluiden tuottamista. Suomen Pankin käteislinjausten mukaan niihin kuuluu pankkien asiakkaiden oikeus nostaa talletuksiaan käteisenä ja kohtuullisen määrän käteisnostoja tulisi olla ilmaisia.

Tilastollisesti merkittävin käteisen jakelukanava on käteisautomaattiverkot. Suurempien summien ja seteliarvojen nostamiseksi on turvauduttava pankki-konttoreiden palveluihin. Käteistä kaupan kassalta palvelu on jakelukanavana pieni, ja sen ehdollisuus rajoittaa sen täydentäväksi kanavaksi.

Taulukko 1 esittää käteisen liikkeeseen laskua eri jakelukanavista, josta nähdään käteisen käytön voimakas vähentyminen varsinkin koronapandemian alkaessa vuoden 2020 maaliskuussa. Käteisen jakelu supistui kaikkiaan vuonna 2020 lähes kolmanneksen euromääräisesti. Vuoden 2021 aikana käteisen jakelu supistui vielä 15 prosenttia, vaikka loppuvuodesta koronapandemian hellittäessä käteisen jakelu ennätti jo hieman elpyä. Loppuvuodesta 2021 kuitenkin pandemian rajoitustoimet hiljensivät myös joulun ajan käteisen nostoa ja käyttöä.

Taulukosta 1 nähdään myös, että käteisen jakelun automaattiverkosto supistui hieman, mutta pankit vähensivät käteishuoltoa hoitavien pankkikonttorien lukumäärää ripeämmin.

---

<sup>6</sup> [Suomen Pankin kuluttajakysely](#)



Taulukko 1. Käteisen jakelu eri jakelukanavista yleisölle, 2015 - 2021

Vuosi	Automaattinostot, milj. €	Konttorinostot, milj. €	Kauppainostot, milj. €	Nostot yhteensä, milj. €	Käteisautomaatit, lukumäärä	Rahahuollon pankkikonttorit
2015	13 879	1 662	64	15 605	1 546	852
2016	13 037	1 596	93	14 726	1 457	820
2017	12 138	1 424	146	13 708	1 498	741
2018	11 419	1 216	172	12 807	1 606	656
2019	10 518	1 029	178	11 725	1 751	607
2020	7 721	737	122	8 580	1 738	525
2021	6 729	610		7 340	1 718	483

Tuoreessa selvityksessä arvioitiin käteisen saatavuutta käteisautomaateista kansalaisten asuinpaikan etäisyyden kannalta. Selvityksen mukaan suomalaisilla on edelleen kohtuullinen pääsy käteisautomaatille, mutta automaattiverkon kattavuudessa on huomattavia alueellisia eroja. Lisäksi verkkojen rakenne on hyvin hauras mahdollisille muutoksille mm. automaattitapahtumien hinnoittelussa<sup>7</sup>.

Finanssivalvonta selvittää vuosittain peruspankkipalveluiden toteutumista lain tarkoittamalla tavalla. Viimeisin käytettävissä oleva raportti on joulukuulta 2020<sup>8</sup>. Sen toteaa käteisautomaattiverkon merkityksen ja erityisesti liikepankkien pankkikonttoriverkon jatkaneen supistumisestaan. Kaikkiaan 62 % pankkikonttoreista palveli asiakkaita peruspankkipalveluissa kokoaikaisesti. Kokoaikaisista konttoreista vain 28 % tarjoaa käteispalveluita koko aukioloaikansa. Noin 20 % pankkikonttoreista ei tarjoa lainkaan käteispalveluita. Konttoreiden käteispalvelut ovat ainoa kanava suurempien käteissummien ja suurimpien seteliarvojen nostamiseen. Pankkikonttorien palveluiden supistuminen on otettava huomioon arvioitaessa niiden merkitystä käteisen jakelukanavana.

<sup>7</sup> Meri Sintonen (2021): Käteisen saatavuudessa isoja alueellisia eroja Suomessa

<sup>8</sup> Peruspankkipalveluselvitys 2020



## 2.4 Käteisen vastaanotto

Käteisen vastaanottoa eri kaupp- ja palvelupisteistä ei seurata systemaattisesti. Kaupan Liitolta sekä julkisista lähteistä saatujen tietojen mukaan suomalaiset kaupat hyväksyvät käteisen maksuvälineeksi hyvin laajasti. Yrityskaupassa ei kirjanpitovelvoitteiden vuoksi juurikaan käytetä käteismaksuja.

Julkisuudessa on ollut esillä kaupan paineet rajottaa käteismaksujen vastaanottoa. Painetta on erityisesti päivittäistavarakaupan ulkopuolella muussa vähittäiskaupassa sekä myymälöissä, joissa on paikalla vain hyvin vähän henkilökuntaa<sup>9</sup>. Taustalla on käteisen käsittelystä ja tilityspalveluista syntyvät kulut suhteessa käteismaksujen määrään, sekä turvallisuusuhat, jotka ovat nousseet pandemia-aikana.

Kaupan turvallisuusriskit on otettava aina vakavasti. Käytettävissä ei ole tilastoja kaupan kassojen käteisryöstöjen lukumäärästä tai kehityksestä, ei myöskään käteisryöstöjen suhteesta muihin varkauksiin. Kaupan Liitto on arvioinut varkaus- ja näpistyskuluista koituvan kaikkiaan noin 550 milj. euron tappiot kaupalle vuodessa. Käteisryöstöjen osuus tästä on oletettavasti vähäinen, mutta vaikuttaa enemmän turvallisuuden kokemukseen ja haluun vastaanottaa käteismaksuja.

Käteisen vastaanottoa maksuissa on viime vuosina ryhdytty laajemmin rajoittamaan monissa julkisissa palveluissa, kuten kunnalliset liikennemaksut, parkkiautomaatit, kirjastojen maksut, veromaksut ja julkisten urheilupalvelujen maksut.

## 3 Tilanne euroalueella

Euroopassa yleisesti on havahduttu siihen, että käteismaksujen volyymin lasku on johtanut tai johtamassa käteisen saatavuuden heikentymiseen ja käteismaksujen vastaanotosta kieltäytymiseen. Useimmissa euromaissa on vanhastaan voimassa sääntelyä, jolla käteisen asema laillisena maksuvälineenä määritellään pakottavasti<sup>10</sup>. Tämä tarkoittaa lähinnä eriasteisia käteismaksujen hyväksymispakkoja. Saman aikaisesti useissa euromaissa on rajoitettu käteismaksamista asettamalla yksittäiselle käteismaksulle yläraja<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> esim. [Valtakunnallisen tavarataloketjun kaikissa myymälöissä ei kelpaa enää käteinen – KKV: Suomen laki ei vaadi, että käteinen pitäisi hyväksyä - Kuluttaja.fi](#) ; [Neljä ryöstöä vuodessa saa lähikaupan luopumaan käteisestä – aseilla uhkailut tulevat usein myyjien uniin \(yle.fi\)](#)

<sup>10</sup> Komission laillisen maksuvälineen asemaa koskevan työryhmän kysely (ELTEG III Summary Report)

<sup>11</sup> [Kari Takala \(2020\): Käteisen käytöstä harmaassa taloudessa Suomessa, Suomen Pankki A:123 Taulukko 4](#)



3.3.2022  
SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

SP 119/A4.0/2022

Suomen verrokkimaista, joissa sähköinen maksaminen on yleistä, kaikissa Pohjoismaissa on voimassa sääntelyä koskien käteisen saatavuutta (Ruotsi, Norja) tai käteismaksujen vastaanottopakkoa (Norja, Tanska). Hollannissa on valmistunut laaja selvitys käteisen tehtävistä yhteiskunnassa ja käynnistetty keskustelu, jolla haetaan ratkaisua käteisen maksuvälinekäytön turvaamiseksi toimialan yhteistyöllä. Selvityksessä keskuspankki painottaa, että käteinen on kaikille tasa-arvoisesti käytössä oleva "public money" ja esittää maan hallitukselle, että julkisen sektorin roolia käteispalveluissa on pohdittava, jos käteisen asema supistuu kannattavuusrajan alle<sup>12</sup>. On huomattava, että myös maissa, joissa käteisen osuus maksamisesta on selvästi Suomea suurempaa, on käynnistetty hankkeita käteisen aseman turvaamiseksi (mm. Latvia, Liettua, Puola)<sup>13</sup>.

#### 4 Käteisen saatavuutta ja hyväksyntää koskevaa sääntelyä

Käteisen säilyminen käyttökelpoisena maksutapana edellyttää kolmen ennakkoehdon täyttymistä: käteistä on oltava saatavilla kohtuullisin kustannuksin, käteinen on hyväksyttävä maksutapana riittävässä laajuudessa ja käteistä on voitava tallettaa tilille kohtuullisin kustannuksin.

Luottolaitoslakiin implementoitu maksutilidirektiivi määrittelee kansalaisten oikeuden peruspankkipalveluihin, joihin kuuluu myös oikeus nostaa käteistä ETA-alueella ja tallettaa varoja<sup>14</sup>. Palveluiden toteutumista valvoo Finanssi- ja valvonta. Kriteereitä palveluiden toteutumiselle ei määritellä laissa.

Kattava selvitys mm. käteisen saatavuutta ja hyväksyntää koskevaan sääntelyyn Euroopassa on euroalueen vähittäismaksuneuvoston julkaisussa 2021<sup>15</sup>. Käteisen saatavuutta koskeva sääntely perustuu yleisesti pankeille säädettyyn velvollisuuteen huolehtia asiakkaidensa riittävästä käteispalveluista. Sääntely ei määritä tarkemmin miten riittävät palvelut toteutuvat käyttäjän näkökulmasta.

Joissain Euroopan maissa palvelun tasosta on säädetty tai sovittu kansallisesti määrittämällä kuinka suuri osuus kansalaisista saa asua tietyn kilometrimatkan etäisyydellä lähimmästä käteisautomaatista. Esimerkiksi Ruotsissa

<sup>12</sup> [DNB calls for new agreements about cash](#)

<sup>13</sup> [Number of localities with cash withdrawal facilities set to double under Memorandum signed by the Bank of Lithuania and market participants | Bank of Lithuania \(lb.lt\)](#) ja [Press releases - Financial industry agrees on ensuring access to cash \(bank.lv\)](#). [Study on the payment attitudes of consumers in the euro area \(europa.eu\)](#)

<sup>14</sup> Luottolaitoslaki 9.12.2016/1054 15.luku 6a§

<sup>15</sup> [Report from the ERPB working group on access to and acceptance of cash \(europa.eu\)](#)



3.3.2022  
SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

SP 119/A4.0/2022

suurimmilla pankeilla on vuoden 2021 alusta ollut velvollisuus huolehtia, että enintään 0,3 % kansalaisista on yli 25 km matka lähimpään käteisen nostopaikkaan, ja enintään 1,22 % saa olla yli 25 km matka lähimpään käteisen talletuspaikkaan (päiväkassojen tilitys)<sup>16</sup>. Etäisyyteen perustuvan sääntelyn tehokkuudesta ei voida vielä tehdä arvioita.

Yhdistyneissä kuningaskunnissa vastauksena sääntelyuhkan rahoitustoi-miala on perustanut yhteistyöryhmän etsimään keinoja käteispalveluiden ylläpitämiseksi riittävässä laajuudessa<sup>17</sup>. Käytössä on mm. harvaan asutuilla alueille kaupunkialueita korkeampi ns. interchange fee (siirtomaksu), jonka kortin omistajan tilipankki maksaa käteisautomaatin ylläpitäjälle jokaisesta käteisnostosta.

Oikeutta käteisen käyttöön on tarkasteltu Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-422/2019 Hessian Rundfunk<sup>18</sup>, jossa määritellään oikeutta kieltäytyä käteismaksuista. Perusteluissa todetaan, että jäsenvaltioiden yleisistä syistä käyttöön ottamat seteleissä ja metallirahoissa maksamista koskevat rajoitukset eivät ole yhteensopimattomia euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen aseman kanssa, edellyttäen, että muita laillisia keinoja rahamääräisten velkojen maksamiseksi on käytettävissä. Rajoitusten on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tällaisten rajoitusten oikeasuhteisuutta on tarkasteltava myös sitä vasten, ovatko vaihtoehdot lailliset maksukeinot riittävän helposti kaikkien niiden henkilöiden käytettävissä, joiden on maksettava kyseinen maksu, mikä merkitsisi sitä, että henkilöille, jotka eivät voi käyttää näitä keinoja, on annettava mahdollisuus maksaa kyseinen maksu käteisellä.

EU:n sosiaalisten oikeuksien pilari (EU Pillar of Social Rights)<sup>19</sup> määrittää 20 periaatetta oikeudenmukaisen Euroopan rakentamiseksi. Periaate 20 määrittää peruspalveluiden saatavuudesta. Peruspalveluihin kuuluvat mm. rahoituspalvelut. Tällaisten palveluiden saatavuuteen on tarjottava tukea sitä tarvitseville.

<sup>16</sup> [Ny lag från 1 januari 2020 ger rätt till kontantjänster 2021 | Konsumenternas](#)

<sup>17</sup> [LINK / About us](#)

<sup>18</sup> [CURIA - Case information \(europa.eu\)](#)

<sup>19</sup> [Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20 periaatetta | Euroopan komissio \(europa.eu\)](#)



Maksujärjestelmät-osasto

**Muistio**

8 (8)

3.3.2022  
SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

SP 119/A4.0/2022

## 5 Lopuksi

Laki Suomen Pankista määrää pankin tehtäväksi huolehtia osaltaan rahahuollosta ja setelien liikkeeseen laskemisesta sekä huolehtia osaltaan maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä osallistua sen kehittämiseen. Seuratessaan käteisen aseman kehitystä Suomessa ja ollessaan aloitteellinen sääntelytarpeesta Suomen Pankki toteuttaa lakisääteistä tehtäväänsä.

Pitkän aikavälin kehitystä seuraamalla on ollut ilmeistä, että mikäli käteispalvelut halutaan säilyttää, niistä on säädettävä lailla. Tilanne ajankohtaistui pandemian kiihdytettyä käteisen käytön laskua ja sen kautta käteisen saatavuuden ja kaupan käteispalveluiden heikkenevää kehitystä. Jotta käteispalveluiden taso ei laskisi alle hyväksyttävän tason, sääntelyhanke on näkemyksemme mukaan syytä käynnistää vielä, kun tilanne on kohtuullinen. Suomen Pankin tavoitteena sääntelylle on varmistaa pankin käteislinjausten mukainen palvelutaso.

Jakelu

Valtiovarainministeriö