



2.3.2016

Rahoitusmarkkinaosasto

Tilinumeron siirrettävyys

Yleistä

Tilinumeron siirrettävyydellä tarkoitetaan sitä, että asiakkaan tilinumero säilyy muuttumattomana, vaikka hän vaihtaisikin pankkia ja siten tilintarjoajaa. Tämä olisi asiakkaan kannalta helppo ja yksinkertainen ratkaisu ja voisi edistää asiakkaiden liikkuvuutta palveluntarjoajien välillä ja siten tukea kilpailua maksutili- ja tilimarkkinoilla. Toisaalta tilinumeron siirrettävyys edellyttää järjestelmän luomista ja ylläpitoa aiheuttaen siten palveluntarjoajille kustannuksia, jotka todennäköisesti siirretään asiakkaille.

Perusmaksutilidirektiivissä (2014/92/EU) ei säädetä tilinumeron siirrettävyydestä edes kansallisena optiona. Direktiivissä todetaan vain, että komission on direktiiviä uudelleen tarkasteltaessa sisällytettävä kertomukseensa arvio täysimääräisen maksutilinumeroiden unionin laajuisen siirrettävyyden toteuttamisen kustannuksista ja hyödyistä. On kuitenkin hyödyllistä arvioida tilinumeron siirrettävyyden kansallisen toimeenpanon hyötyjä ja haittoja jo tässä vaiheessa.

Tilinumeron siirrettävyyden arviointia

Tilinumeron siirrettävyydellä olisi asiakkaan (kuluttaja ja/tai yritykset) kannalta useita periaatteellisia etuja. Asiakas saa ja käyttää vain yhtä tilinumeroa, jonka hän ilmoittaa maksajille ja suoraveloittajille. Toimiala loisi taustalle asiakkaalle näkymättömän järjestelmän, joka automaattisesti reitittää saapuvan maksun ja suoraveloitukset oikean tilintarjoajan oikealle tilille. Tämä mahdollistaa sen, että saapuvat maksut, pysyväistoimeksiannot ja suoraveloitukset kohdistuvat aina oikealle tilille. Tilinumeron siirrettävyys mahdollistaisi todennäköisesti myös tilintarjoajan joustavan ja nopean vaihdon, koska se edellyttäisi maksujen reitityksen näkökulmasta ainoastaan taustajärjestelmän tietojen päivityksen.

Asiakkaan ei tarvitsisi ilmoittaa toistuvaissuoritusten maksajille ja suoraveloittajille uutta tilinumeroa vaihtaessaan tilintarjoajaa. Uuden tilinumeron ilmoittaminen on asiakkaalle taakka, joka voi omalta osaltaan vaikuttaa siihen, ettei asiakas vaihda tilintarjoajaa. Tämän esteen poistuminen voi lisätä asiakkaiden liikkuvuutta ja siten edistää kilpailua tilintarjoajien välillä. Yrityksille syntyisi kustannussäästöjä siitä, ettei niiden tarvitse päivittää maksujen saajien uusia tilinumeroita järjestelmiinsä.

Tilinumeron siirrettävyys edellyttää sitä tukevan järjestelmän rakentamista ja ylläpitoa, mikä aiheuttaa kustannuksia (ks. tarkemmin luku Kustannukset). Koska potentiaalisesti koko Suomen kotimainen maksuliike kulkisi järjestelmän kautta, sen käytettävyyteen, toimivuuteen (ml. varajärjestelyt) ja tietosuojaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Käytettävyys korostuu entisestään siirryttäessä kohti reaaliaikaisempaa, ja välitöntä maksamista (*instant payments*), jolloin maksun tulisi olla vastaanottajan tilillä parissa minuutissa.

Teknisesti siirrettävyyden toteuttaminen edellyttää keskitettyä tietokantaa, jossa ylläpidetään "kääntötauluja" asiakkaan pysyvän tilitunnisteen ja "aidon" tilinumeron välillä jokaisen maksun reitittämiseksi oikealle tilille. Toinen vaihtoehto on täysin hajautettu järjestelmä, jossa kukin pankki ylläpitää omia kääntötaulujaan. Tällöin on huolehdittava eri pankeissa sijaitsevien kääntötaulujen jatkuvasta yhdenmukaisuudesta. Lisäksi siirrettävyys aiheuttaa muutostarpeita pankkien sisäisiin järjestelmiin. Teknisestä ratkaisusta riippuen asiakkaan pysyväksi tunnisteeksi voidaan määrittää vaikka asiakkaiden nykyiset IBAN-tilinumerot tai luoda uudet tunnisteet. Suurin investointierä olisi todennäköisesti järjestelmän alkuinvestointi järjestelmän ylläpidon ja yksittäisten tapahtumien marginaalikustannusten osuuden ollessa suhteellisesti pienempi.

Tilinumeron siirrettävyyden hyötyjä on verrattava siitä aiheutuviin haittoihin, eli lähinnä kustannuksiin. Arviota tehtäessä on huomioitava, että perusmaksutili-direktiivin myötä Suomeen säädetään nykyistä kattavampi tilin siirtopalvelu (*switching*). Switching-palvelu on jo olemassa Suomessa, mutta sitä tulee päivittää direktiivin mukaiseksi¹. Direktiivin mukainen switching-palvelu sisältää mm. sen, että asiakkaan niin halutessa siirron saava palveluntarjoaja ilmoittaa kaikille toistuvaissuoritusten maksajille ja suoraveloitajille asiakkaan uuden tilinumeron. Myös pysyväistomaksiannot siirtyvät sellaisenaan uudelle palveluntarjoajalle asiakkaan niin halutessa. Kansallisesti on mahdollista säätää myös lisävaatimus, että siirtävän palveluntarjoajan on edelleenlähetettävä saapuvat maksut ja suoraveloitukset tietyn ajan uudelle tilille. Switching ei myöskään edellytä vanhan tilin sulkemista, toisin kuin tilinumeron siirto.

Tilinumeron siirrettävyyden teknisten järjestelyiden kustannukset, sekä alkuinvestoinnit että järjestelmän ylläpito ja kehitys, siirtyvät todennäköisesti asiakkaiden kannettavaksi. Asiakkaiden liikkuvuus tilintarjoajien välillä on Suomessa vähäistä. Syitä tähän voi olla monia, yhtäältä tämän voidaan katsoa olevan merkki kilpailun toimimattomuudesta ja toisaalta siitä, että asiakkaat ovat kohtuullisen tyytyväisiä nykyiseltä palveluntarjoajalta saamansa palvelun kustannus-hyöty -suhteeseen. EPSI-ratingin mukaan Suomessa on pohjoismaiden tyytyväisimmät pankkiasiakkaat². Asiakkailla voi olla myös muita syitä nykyisen palveluntarjoajansa valintaan kuin pelkästään maksutili-/palvelut, esimerkiksi lainapalvelut, joten asiakkaat eivät välttämättä ole halukkaita vaihtamaan tilintarjoajaansa vain maksupalveluiden/-tilin perusteella. Asiakkaat voivat siten joutua maksamaan palvelusta, jota eivät käytä lainkaan tai vain harvoin.

Asiakkaan palveluntarjoajaltaan saama palvelukokonaisuus on myös tekijä, joka erottaa tilinumeron siirrettävyyden matkapuhelinnumeroiden siirrettävyydestä³. Asiakkailla voi olla hyvinkin moniulotteinen palvelukokonaisuus tilipalveluntarjoajansa kanssa, matkapuhelinpalveluiden ollessa kohtuullisen kapea ja yksikertainen kokonaisuus. Siten asiakkaat eivät välttämättä ole yhtä "herkkiä" vaihtamaan tilipalveluiden tarjoajaansa pelkän tilinumeron siirrettävyyden perusteella kuin matkapuhelinnumeroiden tapauksessa.

Lisäksi on huomioitava, että kyseessä olisi vain kansallinen ja mahdollisesti väliaikainen ratkaisu. Euroopan komissio toteaa vaikutusarvioissaan, että tilinumeron siirrettävyyden kansallinen implementointi voisi vaikeuttaa siirtymistä yhteisiin EU-tasoihin siirtopalveluihin. Komission mukaan EU-tasoinen yhteinen tilinumeron siirtopalvelu tuottaisi eniten hyötyjä asiakkaille, verrattuna esimerkiksi pelkän switchingin tuottamiin hyötyihin. Hyötyjä tulisi kuitenkin ver-

¹ Nykyisen switching-palvelun kuvaus on saatavilla

http://www.finanssiala.fi/materiaalit/ohje_tiliasioinnin_siirtamiseksi.pdf

² <http://www.kvalitetsindex.se/wp-content/uploads/2015/09/Banking-2015.pdf>

³ Matkapuhelinnumeroiden siirtoprosessi on kuvattu viestintäviraston sivuilla,

https://www.viestintavirasto.fi/attachments/tyoryhmaraportit/Tyoryhmaraportin_1_2011_liite__siirrettavyyden_pr osessit.pdf

rata järjestelmämuutoksista aiheutuviin kustannuksiin ja komission arvion mukaan nettohyöty on negatiivinen. Komission mukaan kustannukset huomioiden välitön tilinumeron siirrettävyyden luominen olisi suhteeton ratkaisu pankin vaihtamisessa havaittuihin ongelmiin.⁴

Komissio selvittää EU:n laajuisen tilinumeron siirrettävyyden hyötyjä ja haittoja perusmaksutilidirektiiviä uudelleen tarkasteltaessa vuonna 2019. Mikäli EU:n laajuinen tilinumeroiden siirrettävyys nähdään tarpeelliseksi, voidaan mahdollisia Suomen teknisiä ratkaisuja tarjota EU-järjestelmän pohjaksi. Riskinä kuitenkin on, että EU:n laajuisen ratkaisun tekniikka tulee olemaan erilainen kuin Suomessa.

Mahdollista tilinumeron siirrettävyyden myönteistä kilpailuvaikutusta voi vähentää se, että kansallisesti toteutettava siirrettävyys voi muodostaa esteen ulkomaisten tilintarjoajien markkinoille tulolle. Ne joutuisivat liittymään kansalliseen tilinumeron siirrettävyys -järjestelmään ja kantamaan oman osansa siitä aiheutuvista kuluista. Toisaalta voidaan ajatella, että tilinumeron siirrettävyys helpotaisi asiakkaiden siirtymistä näille uusille palveluntarjoajille. Siten kilpailuvaikutukset eivät ole täysin yksiselitteiset.

Tilinumeron siirrettävyyttä arvioitaessa on huomioitava myös pääministeri Sipilän hallitusohjelma, jonka mukaan EU-säännösten toimeenpanossa pidättäydytään kansallisesta lisäsääntelystä. Lisäksi kansalliset ratkaisut ovat SEPA:n hengen vastaisia.

Tilanne EU/ETA-alueella

Muut EU-maat eivät tämänhetkisten tietojen valossa todennäköisesti säädä tilinumeron siirrettävyyttä pakolliseksi.

Iso-Britanniassa Financial Conduct Authority on tehnyt erilaisiin teknisiin ratkaisuihin keskittyvän raportin (saatavilla <http://www.fca.org.uk/your-fca/documents/research/anp-report>).

Alankomaissa on 80-luvulla ollut markkinalähtöisesti tuotettu rajoitettu tilinumeron siirrettävyys -järjestelmä. Järjestelmästä kuitenkin luovuttiin kysynnän puuttumisen takia. Myöhemmin 1990-luvulla harkittiin järjestelmän uudelleen perustamista, mutta jo pelkästään pankkisektorille arvioitiin syntyvän 300–500 miljoonan euron perustamiskulut, joita pidettiin kohtuuttomina. Lisäksi tilin siirrettävyyttä pidettiin sopimattomana EU-maksujen suhteen, koska järjestelmä ei sopisi yhteen SEPA-järjestelmän kanssa.⁵⁶

Norjassa tilinumeron siirrettävyyttä on selvitetty vuonna 2007 (raportti saatavilla <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---rapport-om-tiltak-som-skal-gjor/id473285/>). Selvityksen lopputuloksena oli, että järjestelmän siirrettävyyden kustannukset olisivat suuremmat kuin siitä saatavat hyödyt.

Ranskassa Valtion tilintarkastustuomioistuin (Court of State Auditors, Cour des Comptes) julkaisi joulukuussa 2014 raportin "Portabilité du compte bancaire" (raportti saatavilla

⁴ Euroopan komissio 2013, http://ec.europa.eu/finance/finservices-retail/docs/inclusion/20130508-impact-assessment_en.pdf

⁵ European Commission 2007: Expert Group on Customer Mobility in Relation to Bank Accounts – Report http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/baeg/report_en.pdf

⁶ The Dutch Interbank Switching Support Service, Simon Lelieveldt, 2006 <http://www.simonl.org/docs/TheDutch.pdf>

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000774.pdf>). Raportin yhtenä lopputulemana on, ettei tilinumeron siirrettävyys ole realistinen vaihtoehto eikä verrattavissa ja analoginen puhelinnumeron siirtoon. Raportissa suositellaan mm. tapahtumien uudelleenohjausta.

Ruotsissa on tällä hetkellä käytössä markkinaehtoinen tilinumeron siirrettävyyttä muistuttava järjestelmä yrityksille (Bankgirot). Bankgirot-järjestelmässä asiakkaalle annetaan tunnistenumero, joka ohjaa varat oikealle tilille. Kyseinen järjestelmän tunnistenumero ei ole kuitenkaan tilinumero. Pankkia vaihtaessa Bangirot-järjestelmässä tilinumero vaihtuu, mutta tilille ohjaava bankgirot-tunnistenumero pysyy samana. Bankgirot-järjestelmä on kaupallinen ja yritysten tarpeisiin luotu järjestelmä, jonka käytöstä yrityksiä laskutetaan.⁷

Kustannukset

Euroopan komissio on osaltaan arvioinut tilinumeron siirrettävyyttä perusmaksutilidirektiivin vaikutusarvioissaan. Se arvioi, että EU-alueen luottolaitoksille aiheutuisi noin 15 miljardin euron perustamiskustannukset. Vaihtoehtoisesti kuluttajien hyödyksi arvioidaan vajaan 10 miljardin euron hyödyt.

Jos vertaillaan vuoden 2014 luottolaitosten taseiden kautta pankkialan kokoa, niin Suomen luottolaitosten tase EU-alueen vastaavasta taseesta on noin 1,3 %. Jos oletetaan, että tilinumeron siirrettävyyden kustannukset jakautuisivat tasaisesti jäsenvaltioiden välillä, tämä tarkoittaisi arviolta vajaan 200 miljoonan euron kustannuksia rahoitustoimialalle ja 130 miljoonan euron hyötyjä kuluttajille Suomessa.

Todelliset kustannukset saattavat kuitenkin olla jonkin verran matalammat, sillä Alankomaat arvioi tutkimuksessaan 2000-luvulla tilinumeron siirrettävyyden maksavan 300–500 miljoonaa euroa pankkitoimialalle. Taseiden vertailun perusteella kustannusarvio Alankomaille olisi noin 800 miljoonaa euroa, joka on kaksinkertainen Alankomaiden 2000-luvulla tekemään arvioon. Hyötyjen osalta on vaikeaa arvioida numeerista lukua, koska hyödyn määrä riippuu muun muassa kuluttajien käyttäytymisen muuttumisesta, pankkien välisen kilpailun lisääntymisestä ja pankkisektorin mahdollisista muutoksista.

Tarkkojen kustannusarvioiden teko tilinumeron siirrettävyydestä on hankalaa, koska kustannukset riippuvat siirrettävyyteen käytettävästä teknologisesta ratkaisusta. Vaikuttaa siltä, että ainoa olemassa oleva tilinumeroihin liittyvä siirtojärjestelmä on Ruotsin Bankgirot. Se on kehittynyt vuosikymmenten aikana, jolloin sen perustamiseen ei ole tehty yhtä suurta perustamisinvestointia, jota voitaisiin käyttää verrokkina.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Yleisesti ottaen tilinumeron siirrettävyydellä olisi todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia asiakkaiden liikkuvuuteen ja siten kilpailuun, ainakin kansallisesti. Kansallinen tilinumeron siirrettävyys voi kuitenkin muodostaa esteen rajat ylittävälle kilpailulle. Toisaalta siirrettävyys voi edistää kv. kilpailua, koska se voi edistää asiakkaiden siirtymistä uusille palveluntarjoajille. Kv. kilpailuvaikutukset eivät siten ole yksiselitteisiä. Saavutettavat hyödyt on kuitenkin suhteutettava kustannuksiin ja ne tulevat lopulta asiakkaiden kannettavaksi.

⁷BGC 2007, Comment on the report from the Expert Group on Customer Mobility in relation Bank Accounts http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/docs/baeg/reply-corp-se-bgc_en.pdf

Komission vaikutusarvion mukaan asiakkaiden liikkuvuuden ja kilpailun edistämisen kannalta eniten hyötyjä tuottava ratkaisu olisi EU:n laajuinen tilinumeron siirrettävyys. Nettohyöty olisi kuitenkin selvästi negatiivinen, ja siksi komissio ei suosita nopeita toimia. Perusmaksutilidirektiivissä velvoitetaankin jäsenvaltioita perustamaan switching-palvelu ja komission tulee tehdä vuonna 2019 arvio EU:n laajuisen tilinumeron siirrettävyyden hyödyistä ja haitoista. Tilinumeron siirrettävyys ei esiinny direktiivissä edes kansallisena optiona. Komissio suhtautuu negatiivisesti mahdollisiin kansallisiin ratkaisuihin, koska ne voivat vaikeuttaa EU:n laajuista ratkaisua.

Tarkkojen kustannus- ja hyötyarvioiden teko on vaikeaa, koska ne edellyttäisivät mm. tarkempaa tietoa valittavista teknisistä ratkaisuista. Komission ja muutamien jäsenvaltioiden tekemien selvitysten perusteella perustamiskustannukset liikkuvat sadoissa miljoonissa euroissa per jäsenvaltio. Arvioita käyttökustannuksista ei ole saatavilla.

Hyötyjen arviointi numeerisesti on vieläkin haastavampaa. Komission vaikutusarviossa EU-alueen hyödyiksi arvioitiin noin 8,7 ja 9,5 mrd. euroa (kansallinen tilinumeron siirrettävyys/EU-alueen tilinumeron siirrettävyys), josta Suomen kansalliseksi hyödyksi voidaan arvioida noin 130 miljoonaa euroa vertailtaessa jäsenvaltioiden pankkisektorien taseiden kokoa. On kuitenkin huomattava, että nämä hyödyt on arvioitu tilanteessa, jossa ei ole switching-palvelua. Siten hyödyt tilinumeron siirrettävyyden luonnista switching-palvelun lisäksi ovat pienemmät.

Muutamissa maissa (UK, NO, NL, FR) on tehty erilaisia selvityksiä tilinumeron siirrettävyydestä. Osa on ollut puhtaasti teknisiä ja osa sisältää suosituksia. Jälkimmäisissä tapauksissa raportit eivät ole suositelleet tilinumeron siirrettävyyden luontia, eikä kyseisiä järjestelmiä ole syntyntykään. Ruotsissa on olemassa markkinaehtoinen yritysille suunnattu tilinumeron siirrettävyyden järjestelmä (Bankgirot). Yksikään jäsenvaltio ei aio alustavien tietojen mukaan säätää tilinumeron siirrosta perusmaksutiliä implementoitaessa.

Mikäli Suomessa säädettäisiin tilinumeron siirrettävyydestä (esim. perusmaksutiliä implementoitaessa), olisi se ETA/EU-alueella todennäköisesti poikkeuksellinen ratkaisu. Käytettävissä olevan tiedon valossa voidaan ennakoida, että nettohyödyt olisivat negatiiviset, erityisesti huomioiden, että Suomeen on perustettava direktiivin mukainen switching-palvelu joka tapauksessa. Riskinä on myös, että mikäli perustetaan EU:n laajuinen tilinumeron siirrettävyys, se ei tulisi perustumaan Suomen teknisiin ratkaisuihin. Tällöin kansallisista investoinneista ei voida täysimääräisesti hyötyä.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, ettei tilinumeron siirrettävyyden luominen kansallisesti sääntelyn keinoin ole ainakaan tässä vaiheessa perusteltua. Asiaa voidaan selvittää uudelleen komission arvioreportin ilmestyttyä ja EU:n laajusten ratkaisuiden selkiytyttyä.