



הפיקוח על הבנקים

יחידת האסדרה (בנק-לקוח)

21 ביוני 2026

ו' בתמוז תשפ"ו

דוח קביעת אסדרה

שם האסדרה:	תיקון כללי הבנקאות (שירות ללקוח)(עמלות), תשס"ח-2008 (להלן: "כללי העמלות"), קביעת צו פיקוח על שירות ניהול חשבון תשלום, שירות דמי כרטיס חיוב מיידי ושירות שינויים במועד הפירעון החודשי של הלוואה לדיור, ביטול של הוראת ניהול בנקאי תקין 423 "שירות המסלולים" ועדכון של הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 425 "דוחות שנתיים ללקוחות התאגידיים הבנקאיים".
מספר חוזר נלווה בפיקוח על הבנקים:	2851
מועד פרסום האסדרה:	21/06/26
גורם מאסדר בפיקוח על הבנקים:	יחידת האסדרה (בנק-לקוח), אגף בנק-לקוח כללי הבנקאות, צו פיקוח, הוראות נב"ת סופי
סוג האסדרה:	סופי
סטטוס אסדרה:	1/7/2027 (כניסה מדורגת החל מ-1/10/2026)
מועד תחילה:	תאגיד בנקאי כהגדרתו בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הבנקאות")
תחולה:	21/06/26
מועד פרסום דוח קביעת האסדרה:	

כללי

תיאור תמציתי של האסדרה

במטרה להקל על כלל לקוחות המערכת הבנקאית, בהבנת השירותים הבנקאיים הבסיסיים ויכולתם להשוואה בין מחירים התאגידיים הבנקאיים השונים ולפשט את מנגנון החיוב הקיים עבור פעולות עו"ש שוטפות, עודכנו כללי עמלות. עדכון זה כולל שינוי שיטת החיוב בגין ביצוע פעולות תשלום שוטפות, באמצעות איחוד שירותי התשלום הנפוצים לשירות אחד חדש שיקרא "ניהול חשבון תשלום". לשירות זה נקבע מחיר מפוקח מקסימלי. בנוסף לכך, נקבעה אפשרות ל"חבילות שירותים" אשר יאפשרו לתאגידיים להציע ערך מוסף ללקוחות. כמו כן, נקבע מחיר מפוקח מקסימלי שניתן לגבות בגין עמלת "דמי כרטיס חיוב מיידי". הפיקוח על מחיר דמי כרטיס חיוב מיידי בשילוב עם שירות "ניהול חשבון תשלום" החדש נועדו לייצר מעטפת בסיסית של שירותים עבור הלקוחות.

יתרונות האסדרה:

- א. פישוט מושגים ומנגנונים לציבור - האסדרה נועדה לשפר ולפשט את מנגנון החיוב הקיים ולהקל על השוואת העלויות. זאת באמצעות קביעת מנגנון תשלום קבוע ושינוי ברירת המחדל כך שאין צורך להצטרף אקטיבית לשירות, וכן באמצעות איחוד עמלות וביטול האבחנה בין עמלת פעולה ע"י פקיד ועמלה בערוץ ישיר.

- ב. הרחבת שירותי העו"ש הבסיסיים והגדלת כמות הפעולות - השיטה החדשה מחליפה את שירות המסלולים הקיים והיא כוללת יותר פעולות (100 במקום 10 פעולות בחודש), ויותר שירותים, במחיר מפוקח נמוך. אגב כך גם בוטלו העמלות - איתור חשבונות, חיוב מושך בהחזקת שיק מסיבה טכנית, טיפול בירושות ועזבונות.
- ג. הנהנים העיקריים מהרפורמה הם עסקים קטנים ומשקי בית שלא הצטרפו לשירות המסלולים ומשלמים על כל פעולה בנפרד וכן לקוחות לא מקוונים, ובפרט מבוגרים, שמעדיפים לקבל שירות אנושי, ויהנו מביטול ההבחנה בין עמלת פקיד (היקרה יותר) לעמלת ערוץ ישיר.

חלק 1 – הגדרת עיקרי האסדרה, מטרותיה, הטעמים והתועלת הצפויה מקביעתה

תיאור מצב קיים

1. בשנת 2008 בוצעה רפורמה מקיפה בתחום העמלות, אשר נועדה לשפר את יכולתו של הלקוח להשוות את תעריפי השירותים הניתנים במערכת הבנקאית. במסגרת הרפורמה ניתנה סמכות בחוק הבנקאות לנגיד לקבוע את רשימת השירותים שבעדם תאגיד בנקאי רשאי לגבות עמלות מלקוח שהוא יחיד או עסק קטן, ונקבעה רשימת השירותים בכללי העמלות. רפורמה זו יצרה שפה אחידה, הגדירה בעד אילו שירותים ניתן לגבות עמלות, ייצרה הבחנה בין תחומי הבנקאות השונים וקבעה את מנגנוני התמחור. אגב כך, נקבעה ההבחנה בין "פעולה על ידי פקיד" ו"פעולה בערוץ ישיר". שירותים אלו איגדו בתוכם שירותים רבים שעד אז נגבו בנפרד, ובוטלו שירותים רבים אחרים שהתאגידים הבנקאים היו גובים עמלות בעדם לפני כן. השירותים "פעולה על ידי פקיד" ו"פעולה בערוץ ישיר" כוללים את הפעולות הבאות:

<p>"פעולה על ידי פקיד" - עמלה זו נגבית כאשר הפעולות נעשות באמצעות פקיד בנק, לרבות באמצעות מוקד טלפוני מאויש.</p>	<p>"פעולה בערוץ ישיר" - עמלה זו נגבית כאשר הפעולות מבוצעות באמצעות המסלקה, מכשיר אוטומטי למשיכת מזומנים, אתר האינטרנט של התאגיד הבנקאי, או האפליקציה בטלפון החכם.</p>
--	---

<p>✓ הפקדת מזומן</p> <p>✓ משיכת מזומן</p> <p>✓ הפקה ומסירת תדפיס לבקשת לקוח</p> <p>✓ העברה או הפקדה לחשבון אחר</p> <p>✓ פדיון שיק</p> <p>✓ הפקדת שיק (לכל קבוצת שיקים - עד 20 שיקים)</p> <p>✓ תשלום שובר</p> <p>✓ פריטת מזומן</p>	<p>✓ זיכוי חשבון באמצעות המסלקה</p> <p>✓ חיוב בכרטיס אשראי</p> <p>✓ הפקדת מזומן</p> <p>✓ משיכת מזומן במכשיר אוטומטי</p> <p>✓ העברה או הפקדה לחשבון אחר</p> <p>✓ תשלום שובר</p> <p>✓ שאילתת מידע בכל נושא (החל מהשאילתה השביעית בחודש)</p> <p>✓ משיכת שיק</p> <p>✓ הפקדת שיק (לכל קבוצת שיקים - עד 20 שיקים) לרבות באמצעות תיבת שירות</p> <p>✓ חיוב על פי הרשאה לחיוב חשבון והוראת קבע</p>
---	---

2. בשנת 2014 בוצעה רפורמה נוספת בתחום עמלות העו"ש. במסגרת זו נקבע שירות המסלולים והתווספה האפשרות ללקוח להצטרף באופן ייזום לשירות. שירות המסלולים קיבע שיטה של

תשלום סכום חודשי קבוע חלף תשלום עבור כל פעולה, על מנת להזיל את העלויות בגין השירותים הבסיסיים לניהול חשבון עובר ושב. המסלולים שנקבעו הם:

- "מסלול בסיסי" - כולל עד 10 פעולות בערוץ ישיר ופעולת פקיד אחת. מחירו מפוקח - עד 10 ₪;
- "מסלול מורחב" - כולל עד 50 פעולות בערוץ ישיר ועד 10 פעולות באמצעות פקיד;
- "מסלול מורחב פלוס" - מסלול אופציונלי לבחירת התאגידים הבנקאיים הכולל את הפעולות ב"מסלול מורחב" ושירותים נוספים הייחודיים לכל בנק ובנק. בשנים 2016 ו-2019 התווספו חובות לצירוף יזום של אזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלויות ושל עסקים קטנים לשירות המסלולים, ככל שהוא כדאי עבורם.
- 3. בשנת 2017 נקבעה חובה לקביעת תעריפים מופחתים לכל הפעולות המבוצעות בערוצים ישירים, במטרה לעודד את המעבר לשימוש בערוצים דיגיטליים.
- 4. בשנת 2022 הוטל פיקוח על השירותים "פעולה על ידי פקיד", "פעולה בערוץ ישיר", "מסלול מורחב" ו"מסלול מורחב פלוס" ונקבע כי לא ניתן להעלות תעריפים ללא אישור בנק ישראל.
- 5. הפיקוח על הבנקים מזה כעשור מעודד את הציבור הרחב להשתמש בכרטיס חיוב מיידי ולשם כך נקבע ב-2015 הסדר מיוחד בכללי העמלות, המקנה פטור ללקוחות המחזיקים כרטיס אשראי וגם כרטיס חיוב מיידי, לתקופה של 36 חודשים, מדמי כרטיס חיוב מיידי.

האתגרים במצב הקיים

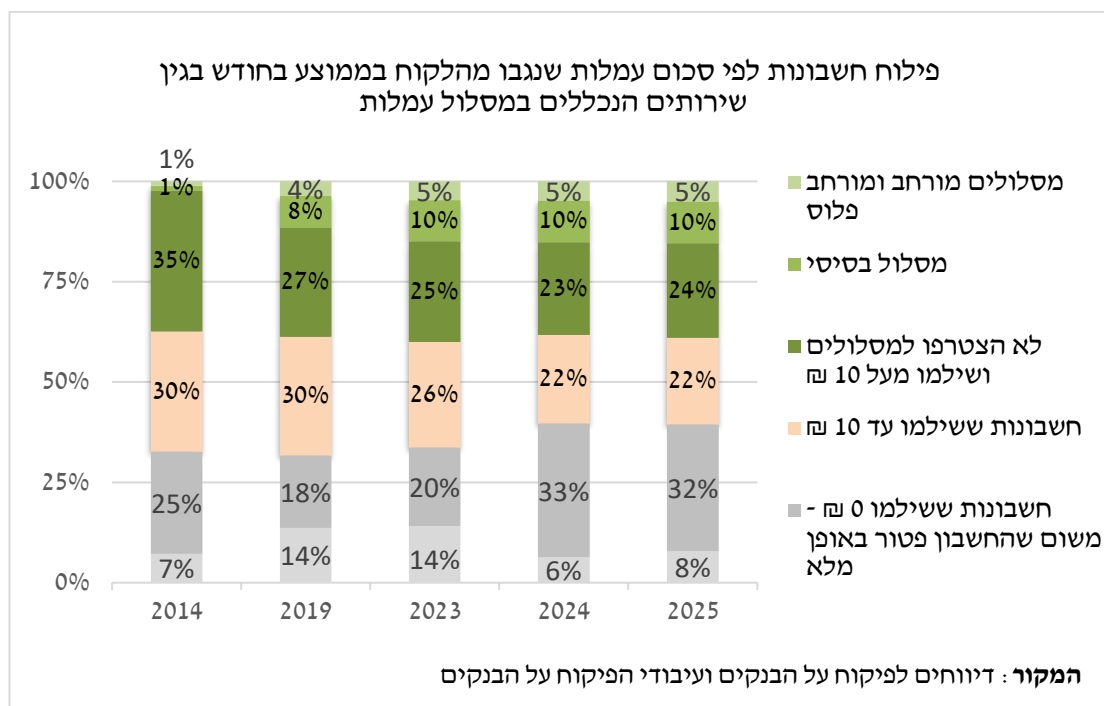
1. סקרי שביעות רצון שמבצע הפיקוח על הבנקים באופן שוטף ומתפרסמים באתר בנק ישראל¹, מעידים על כך שתחום העמלות הינו גורם מרכזי לאי שביעות רצון לקוחות אשר משפיעה על אמון הציבור במערכת הבנקאית. 41% מהלקוחות שהביעו אי-שביעות רצון מהתנהלות הבנק כלפיהם בשנת 2025 ציינו שהסיבה לכך היא עמלות גבוהות. שיעור זה דומה לממצאים משנים קודמות. בנוסף, בסקר ייעודי בתחום העמלות שבוצע זוהה שעמלות בתחום העובר ושב נתפסות כיקרות ביותר וזאת למרות שבפועל, בשנים האחרונות, העלות החודשית הממוצעת של עמלות עו"ש ומידע עומדת על כ-11 עד 13 שקלים בממוצע לחודש לחשבון².
2. ממצאי הפיקוח מצביעים על כך שלתחושת הציבור ישנם סוגים רבים ושונים של עמלות וזאת למרות שכאמור, כ-20 שירותים אוחדו לשני שירותים נפוצים בהתאם לערוץ הפעולה (פעולה על ידי פקיד ופעולה בערוץ ישיר). הממצעים מעידים שהסיבה לכך היא, ככל הנראה, שיטת הגביה עבור כל פעולה בעת קבלת השירות.
3. נמצא שלמרות קמפיינים וצעדים לעידוד הלקוחות להצטרף לשירות המסלולים, לרבות הנגשת מחשבון עמלות באתר בנק ישראל³, קיים עדיין פלח נכבד מהלקוחות, שהיה כדאי להם להצטרף לשירות, ולא ביצע את ההצטרפות בפועל. עם השקת שירות המסלולים שיעור החשבונות ששירות זה היה כדאי עבורו היה כ-35% וכך לשנת 2025 שיעור חשבונות זה עמד על 24%. ההנחה היא שהגורם לכך הוא הצורך להבין את שיטת התשלום הנוכחית ואת

¹ הודעה לעיתונות: הפיקוח על הבנקים מפרסם את ממצאי סקר שביעות הרצון של משקי הבית משירות הבנקים וחברות כרטיסי האשראי לשנת 2025 [/https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/11-02-2026](https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/11-02-2026)

² דיווח לוועדת הכללה – מחירי השירותים הבנקאיים הנפוצים למשקי בית (להלן: דוח העמלות) בדף דיווחי בנק ישראל לכנסת - [/https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/perreport](https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/perreport)

³ אתר בנק ישראל: [מחשבון מסלולי עמלות](#)

היתרונות של ההצטרפות לשירות המסלולים ולבצע פעולת הצטרפות אקטיבית מול הבנק. מכאן, שבפועל, החובה להצטרף באופן אקטיבי לשירות מהווה חסם. להלן פילוח כלל חשבונות במערכת:



4. כיום כללי העמלות מאפשרים לתאגיד בנקאי להציע ללקוחותיו שירות "מסלול מורחב פלוס" שמחייב לכלול בחבילה שירותי עו"ש בסיסיים בהיקף מוגדר (10 פעולות על ידי פקיד ו-50 פעולות בערוץ ישיר) בנוסף לשירותים מחלקים אחרים בתעריפון. מפניות שהגיעו מתאגידים בנקאים לפיקוח עלה שמודל זה מגביל מודלים עסקיים מסוימים ומהווה חסם בגיבוש הצעת ערך ללקוחות.

5. בנוסף, לאור כך שכרטיס חיוב מיידי הינו אמצעי תשלום בסיסי וחיוני, אשר משמש בין היתר אוכלוסיות מוחלשות ומאפשר להן לבצע פעולות באופן דיגיטלי, יש מקום לנקוט בצעדים שיעודדו את השימוש באמצעי תשלום זה ובפרט יגנו על האוכלוסיות המוחלשות. אגב כך תוזכר עבודת "הצוות הבין-משרדי לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית", אשר מטרתו המרכזית הייתה **יצירת נגישות שוויונית לשירותים פיננסיים לכלל האוכלוסייה**. לשם מימוש חזון זה, הצוות גיבש המלצות-על שאחת מהן הייתה "הגברת הנגישות והשימוש באמצעי תשלום מתקדמים". בין היתר, גובשה המלצה להטיל פיקוח על העמלה החודשית על כרטיס חיוב מיידי.

יעדי האסדרה

מטרת האסדרה היא להקל על כלל לקוחות המערכת הבנקאית, בהבנת השירותים הבנקאיים הבסיסיים, להגביר את יכולתם להשוות בין מחירי התאגידים הבנקאיים השונים ולפשט את מנגנון החיוב הקיים עבור פעולות עו"ש שוטפות, להגן על אוכלוסיות מוחלשות ולתרום לביסוס אמצעי תשלום בסיסיים המאפשרים התנהלות שוטפת. כמו כן, כתוצאה מהאסדרה החדשה צפוי צמצום

עלויות, בין היתר לעסקים קטנים וללקוחות המשלמים סכום העולה על 10 ש"ח בחודש ולא הצטרפו לשירות המסלולים.

היעדים המרכזיים:

1. שיפור תחושת ההוגנות בציבור מהמערכת הבנקאית.
2. קביעת מנגנון גבייה פשוט וזול בעד שירותים בסיסיים.
3. הסרת חסם הצטרפות אקטיבית לחבילת שירותים בסיסיים.
4. הנחת תשתית רגולטורית שתאפשר לתאגידים הבנקאים להציע חבילות שירותים מגוונות בעלות ערך ללקוח.
5. עידוד השימוש בכרטיס חיוב מיידי.

בעלי העניין הרלוונטיים

ההוראה משפיעה על כלל התאגידים הבנקאיים כהגדרתם בחוק הבנקאות ועל לקוחות המערכת הבנקאית שכללי העמלות חלים עליהם – יחידים ועסקים קטנים, כהגדרתם בכללים.

בחינת קיום אסדרה מקבילה או סותרת

לא קיימת אסדרה רלוונטית מקבילה או סותרת לאסדרה המפורסמת.

חלק 2 – חלופות מרכזיות ונימוקים לחלופה שנבחרה

חלופות האסדרה שנבחנו הן:

1. צמצום רמת הפירוט הקבועה בכללי העמלות.
2. שיפור שיטת הגבייה הקיימת ("מסלול מיטבי ללקוח").
3. הטלת צו פיקוח על פעולות העו"ש הנפוצות וקביעת מחיר אפס.
4. קביעה רגולטורית של חבילות שירותים שונות לפי מאפייני לקוחות.
5. קביעת שירות "ניהול חשבון תשלום", הנחת תשתית רגולטורית ל"חבילות שירותים" והטלת פיקוח על "דמי כרטיס חיוב מיידי" (החלופה שנבחרה).

להלן פירוט כל אחת מהחלופות שנבחנו:

1. צמצום רמת הפירוט הקבועה בכללי העמלות

כללי העמלות, כאמור, קובעים רשימת שירותים מפורטת שבעדם רשאים התאגידים הבנקאיים לגבות תשלום מלקוחות שהם יחידים או עסקים קטנים. חקיקת משנה זו הינה מאוד מפורטת וכוללת, בין היתר, את שמות השירותים ואת מנגנוני הגביה, כאשר לא ניתן לגבות עמלות בגין שירותים שלא נמצאים בתעריפון שהוגדר בכללי העמלות. בסקירה בינלאומית⁴ שנערכה (להרחבה ראו חלק 7 – סקירה בינלאומית) לא אותרה אסדרה דומה בתחום העמלות. זאת למעט באיחוד האירופי, אשר קבע סטנדרט אחיד של אופן הצגת שירותי התשלום הנפוצים, החלה על כל המדינות החברות⁵, הכולל רשימת תחומים בנקאיים הדומה במידה מסוימת למבנה הפרקים הקיים בתעריפון שהוגדר בכללי העמלות בישראל, אך היא גמישה, ואינה קובעת את רשימת השירותים הנכללים בפרקים אלו ואת מנגנוני הגבייה.

⁴ המדינות שנכללו בסקירה הן: אוסטרליה, ארה"ב, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דרום קוריא, הולנד, נורבגיה וקנדה.
⁵ EBA publishes final draft Technical Standards under the Payment Accounts Directive to enhance transparency and comparison of payment account fees
<https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-publishes-final-draft-technical-standards-under-payment>

למרות שבעולם אין חקיקה מפורטת דומה, עבור ישראל אנו סבורים ששמירה על רשימת שירותים קבועה, שבעדה רשאים התאגידים הבנקאיים לגבות עמלות היא נכונה ומתאימה. זאת כיוון שמאפייני השוק הישראלי מצדיקים מעורבות רגולטורית אשר תקבע סטנדרט מפורט לכלל המערכת הבנקאית.

במסגרת זו ניתן לציין בין היתר פעולות של הפיקוח על הבנקים לצורך קידום והטמעה של כלים מגוונים שמחזקים את הלקוח ויכולים לסייע לו לשפר את מצבו, כגון: כללי העמלות שיוצרים שפה אחידה המסייעת ללקוח לבצע השוואת עלויות השירותים בין תאגידים בנקאיים ופרסום תעריפונים באתרי התאגידים הבנקאיים, פרויקט לניוד חשבונות בנקים ("מעבר בקליק")⁶ המסייע ללקוח לבצע מעבר בקלות, יישום בנקאות פתוחה, פרסום מידע השוואתי באתר בנק ישראל "קו המשווה"⁷ במגוון נושאים לרבות עמלות נפוצות. כמו כן פועל הפיקוח לקידום צעדים להסרת חסמי כניסה למערכת הבנקאית ועידוד כניסת בנקים חדשים למערכת.⁸

הרגולציה המפורטת שנקבעה במסגרת כללי העמלות הביאה לירידה של כ-50% בעלות ניהול חשבון וכרטיס חיוב מאז כניסת הרפורמה משנת 2008 לתוקף (להרחבה ראו דוח העמלות המדווח לכנסת⁹). לכן, עד שהמהלכים שצוינו לעיל לעידוד תחרות יישאו פרי אנו סבורים שנכון לשמר את כללי העמלות.

2. שיפור שיטת הגבייה הקיימת ("מסלול מיטבי ללקוח")

במסגרת בחינת עדכון שיטת החיוב בעמלות עובר ושב, פורסמה בשנת 2022 טיוטת עדכון לכללי העמלות, שמטרתה הייתה להגביר את ההוגנות ולשפר את התאמת החיוב לפעילות הלקוח בפועל. הטיוטה כללה הצעה להטמיע מנגנון חיוב חדש ואוטומטי הנקרא "המסלול המיטבי"¹⁰. מנגנון זה נועד להביא לצמצום עלויות עבור ציבור הלקוחות ולפשט את מבנה העמלות.

על פי שיטה זו, הבנק יחשב עבור כל לקוח את עלות החיוב הנמוכה ביותר בכל חודש מבין כל אפשרויות התשלום הקיימות, ובהן חיוב לפי פעולות, מסלול בסיסי או מסלול מורחב. החישוב יתבסס על מספר פעולות העובר ושב שבוצעו בפועל, הן פעולות המבוצעות על ידי פקיד והן פעולות בערוץ ישיר. בהתאם לכך, הלקוח לא יידרש להצטרף למסלול באופן יזום ויחויב באופן אוטומטי בתעריף המשתלם ביותר עבורו.

לאחר השלמת בחינה והליך התייעצות הוחלט שלא לקדם הצעה זו בשל הקושי בגילוי עלות השירות ללקוח והחשש כי אי הידיעה מראש של עלות שירותי העו"ש תגביר את חוסר הבהירות. זאת, במקביל להשלמת הסקירה הבינלאומית אשר הראתה כי המנגנון המוצע אינו תואם את המודלים הנהוגים בעולם.

⁶ מעבר מהיר מבנק לבנק ללא עלות ותוך 7 ימי עסקים [/https://www.boi.org.il/information/bank-paymnts/financial-education/campaigns/clicktomovebank](https://www.boi.org.il/information/bank-paymnts/financial-education/campaigns/clicktomovebank)

⁷ קו המשווה של בנק ישראל [/https://www.boi.org.il/information/bank-paymnts/financial-education/campaigns/boi-equator](https://www.boi.org.il/information/bank-paymnts/financial-education/campaigns/boi-equator)

⁸ תיבה מתוך סקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2025: מתווה למתן רישיון בנק מדורג [/https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/6-5-26](https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/6-5-26)

⁹ דיווח לוועדת הכללה – מחירי השירותים הבנקאיים הנפוצים למשקי בית (להלן: דוח העמלות) בדף דיווחי בנק ישראל לכנסת - [/https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/perreport](https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/perreport)

¹⁰ רפורמה בעמלות משקי בית ועסקים קטנים: הפיקוח על הבנקים מוציא להתייעצות טיוטה ראשונה של עדכון לכללי העמלות <https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/הבנקים-מוציא-להתייעצות-טיוטה-ראשונה-של-עדכון-לכללי-העמלות>

3. הטלת צו פיקוח על פעולות העו"ש הנפוצות וקביעת מחיר אפס

הפיקוח על הבנקים מכיר בכך שלתאגידים הבנקאיים ישנן עלויות עבור מתן שירות ללקוח במסגרת החזקה וניהול של חשבון תשלום ולכן ההצעה לקביעת תעריף אפס לשירותים אלו לא התקבלה. עלויות אלו כוללות, בין היתר, הקמת תשתית למתן שירות באמצעות פלטפורמות שונות (כגון: בנקאי בסניף, בנקאי בטלפון, שירות ביישומון הבנק ואתר הבנק), הגנה על החשבון (ובין היתר: אירועי סייבר, שמירת וניהול של המידע, המשכיות עסקית במצבי חירום), הקמה ותחזוקה של מערכות מחשוב מורכבות לניהול החשבון ולביצוע פעולות. תעריף העמלה הנקבע על ידי התאגיד הבנקאי מבטא את העלויות התפעוליות הללו והתערבות שלא מאפשרת גבייה בגינת עלולה להביא לפגיעה באיכות השירות, וכתוצאה מכך, אף לחשוף את הציבור לסיכונים. עוד יצוין, כי ההכרה בעלויות אלו קיימת גם בחוק הבנקאות הכולל פרק העוסק בתחום העמלות ומאפשר גבייה שלהן.

יחד עם זאת נזכיר כי בנק ישראל בוחר, במקרים בהם הדבר נדרש, לעשות שימוש בסמכותו לפיקוח על מחירים, ובהתייחס לעמלות העו"ש הבסיסיות פרסם ב-1 בספטמבר 2022 את צו הבנקאות (שירות ללקוח) (פיקוח על שירותי פעולה על ידי פקיד, פעולה בערוץ ישיר, מסלול מורחב ומסלול מורחב פלוס), התשפ"ב-2022. זאת בנוסף לצו הבנקאות (שירות ללקוח) (פיקוח על שירות מסלול בסיסי), התשע"ד-2014. צווים אלו פורסמו במטרה לקבוע מחיר מינמי למסלול הבסיסי ולקבע את המחירים של פעולות העו"ש הבסיסיות והנפוצות הנכללות בשירותים אלו. בשני מקרים אלו זיהה בנק ישראל צורך בהתערבות אולם נקט בצעדים מידתיים תוך הכרה בכך שישנן עלויות לשירותים.

נוסיף כי בסקירה הבינלאומית שערכנו מצאנו כי ישנה שונות בין המדינות השונות. בבריטניה ובחלק ממדינות האיחוד האירופי ישנה רגולציה המחייבת לפתוח חשבון עו"ש בסיסי במחיר אפס. ביתר המדינות ישנם כללים רגולטוריים אחרים המאפשרים גביית עמלה תחת מגבלות או אמנות וולונטריות בין הבנקים, הקובעות מחירים נמוכים עד חינמיים. לסיכום, הפיקוח על הבנקים מכיר בכך שיש עלויות למתן שירות ולכן הוחלט, שככלל, אין זה נכון לחייב את המערכת הבנקאית להציע שירותים במחיר אפס (עם זאת נקבעו חריגים מסוימים, למשל חשבונות שהוגדרו כפיקדונות ללא תנועה) ולכן בחר לקבוע בצו פיקוח מחיר מרבי נמוך.

4. קביעה רגולטורית של חבילות שירותים שונות לפי מאפייני הלקוחות

בסקירה בינלאומית שבוצעה נמצא כי בעולם ישנו נוהג, שכאמור לא נובע מרגולציה ישירה, של תמחור באמצעות מודל של חבילות שירותים בהן הלקוח משלם סכום אחד קבוע עבור סט שירותים מוגדר. נמצא כי התאגידים הבנקאיים נוהגים להציע ללקוחותיהם חבילה בסיסית ובנוסף לה חבילות המציעות שירותים נוספים בהתאם למודל העסקי של כל בנק (כ-3-5 חבילות שירותים בבנק). לאור הממצאים, ומכיוון שבישראל לא התפתח נוהג דומה, שכן כללי העמלות לא אפשרו זאת, נבחנה האפשרות לעדכן את הרגולציה הישראלית ולקבוע גם בישראל חבילות שירותים שונות, התואמות צרכים שונים של לקוחות, ואשר הלקוח יבחר לאיזו מהן הוא מעוניין להצטרף.

לצורך בחינת צרכי הלקוחות נבחנו נתוני השימושים בפועל, על בסיס המידע השוטף המדווח לפיקוח על הבנקים. להלן עיקרי הממצאים והשיקולים שנבחנו:

- לגבי לקוחות שהם משקי בית נמצא כי ניתן לרכז את מרבית השימושים הנפוצים של הלקוחות בחבילה בסיסית אחת. השירותים העיקריים שלא נכללו בחבילה זו הם שירותי

האשראי, ובכלל זה כרטיס אשראי, והנפקת שיקים, שכן לא חלה על התאגידיים הבנקאיים חובה לתת שירותים אלו. שיקול נוסף שעמד מאחורי ההחלטה לא להכליל הנפקת שיקים בחבילה הוא ששירות זה מפוקח ממילא ומחירו עומד על 36 אג' לשיק (יובהר כי שירותים אחרים הקשורים לשיקים ובכלל זה משיכת שיק, פדיון שיק, הפקדת שיק לפרעון והוראה לביטול, נכללים בחבילת השירותים שהוגדרה). שיקול משמעותי נוסף שהכריע בהחלטה שלא לייצר חבילות נוספות למשקי הבית היה הרצון למנוע מורכבות של המודלים, אשר מלכתחילה זוהתה כגורם הפוגע בהבנה של הציבור וביכולתו לבצע השוואות מחירים.

- לגבי לקוחות שהם עסקים קטנים הובן שבהתייחס לכלל השירותים הקבועים בתעריפון העמלות ישנה שונות בצרכיהם בהתאם לפעילות העסקית של כל עסק. עם זאת, הובן שהשירותים הבסיסיים הכלולים בחבילה שהותאמה למשקי הבית רלבנטית גם לעסקים קטנים, שכן אלו השירותים השוטפים הנפוצים שנמצאים גם בשימושם. בהתאם, הוחלט שלא נדרש לגבש חבילה ייעודית לעסקים קטנים שתעריפה עלול להיות גבוה מאוד ולא בהכרח ישרת את צרכיהם.

לאור הנ"ל הוחלט, כפי שיפורט להלן, לקבוע ברגולציה שירות חדש הכולל רשימת שירותים בסיסיים מוגדרת, ולצידה לאפשר לתאגידיים הבנקאיים להציע חבילות שירותים גמישות בהתאם למודל העסקי ולמאפייני הלקוחות שלהם.

5. קביעת שירות "ניהול חשבון תשלום", הנחת תשתית רגולטורית ל"חבילות שירותים" והטלת פיקוח על "דמי כרטיס חיוב מיידי" (החלופה שנבחרה).

כעת נרחיב על החלופה שנבחרה, בחלוקה לראשי פרקים הבאים:

1. שירות "ניהול חשבון תשלום" ו"חבילות שירותים"

2. פיקוח על דמי כרטיס חיוב מיידי

א. שירות "ניהול חשבון תשלום" ו"חבילות שירותים"

במטרה לפשט את הבנת שירותי העו"ש הנפוצים לציבור, לתת מענה לאתגרים במצב הקיים, ולבסס מודל רגולטורי דומה לנהוג בעולם, בהתאם לסקירה הבינלאומית שבוצעה, גובש שירות חדש בשם "ניהול חשבון תשלום", הכולל את הפעולות הנפוצות בניהול חשבון. כמו כן, התווסף לתעריפון העמלות חלק חדש בשם "חבילות שירותים" בו יוכלו לפרט התאגידיים הבנקאיים חבילות שירותים נוספות שהן בעלות ערך מוסף ללקוח מעבר לשירות "ניהול חשבון תשלום" החדש.

להלן עיקרי המנגנון:

- במסגרת השירות החדש "ניהול חשבון תשלום" הורחבו סוגי הפעולות הנכללות בשירות - כל השירותים שאוגדו במצב הקיים בשירותים "פעולה על ידי פקיד" ו"פעולה בערוץ ישיר" נכללים בשירות ואליהם התווספו השירותים הבאים: הוראה לביטול חיוב, שירותי מידע שונים, שיק ממוחשב לפירעון עתידי (שירות עתידי) והעברות בזמן אמת של עד 1 מיליון ש"ח.

להלן השירותים הכלולים בשירות "ניהול חשבון תשלום":

שירות "ניהול חשבון תשלום"	
מזומן ותשלומים	<ul style="list-style-type: none"> • הפקדת, משיכת ופריטת מזומן, לרבות במכשיר אוטומטי • העברה לחשבון אחר (לרבות העברה של עד 1 מליון ש"ח במערכת זיכויים והעברות בזמן אמת) • תשלום שובר • זיכוי חשבון באמצעות מסלקה • חיוב חשבון תשלום בשל תשלומים בכרטיס אשראי (לא כולל כרטיס חיוב מיידני) • חיוב מכוח הרשאה לחיוב חשבון או הוראת קבע • הוראה לביטול חיוב
שיקים	<ul style="list-style-type: none"> • משיכת שיק מחשבון המשלם (ככל שהונפק פנקס) • הפקדת שיק לפירעון בחשבון המוטב, לרבות באמצעות תיבת שירות (לכל קבוצת שיקים – עד 20 שיקים) • פדיון שיק (משיכת התמורה במזומן כולל משיכה בשיק עצמי) • שיק ממוחשב שהופקד לפרעון עתידי
מידע	<ul style="list-style-type: none"> • הדפסה של מסמכים המצויים במאגר הממוחשב, לבקשת לקוח • הדפסת דוחות שגרתיים שאינם כרוכים באיסוף מידע, לבקשת לקוח • איתור מסמכים, לבקשת לקוח

- במסגרת השיטה החדשה הורחבה כמות הפעולות הנכללת בשירות, בהשוואה לשירות המסלולים שנהוג כיום - מעד 10 פעולות ישיר ופעולת פקיד אחת לחודש במסלול הבסיסי ל-100 פעולות, ללא הבחנה בערוץ השירות.
- בהתאם לשיטה החדשה, תאגיד בנקאי רשאי לגבות מלקוח (יחיד או עסק קטן), בעל חשבון תשלום פעיל, עמלת "ניהול חשבון תשלום" בעד פעולות הכלולות בשירות.
- אין צורך בפעולת הצטרפות אקטיבית מצד הלקוח לשירות החדש.
- תעריף השירות יהיה מפוקח - העמלה בעד 100 הפעולות הראשונות בחודש תעמוד על סכום שלא יעלה על 10 שקלים חדשים. אולם, ככל שבוצעו בחשבון התשלום עד 2 פעולות בחודש, סכום זה יהיה עד 5 שקלים חדשים. זאת במטרה להגן על לקוחות שמנהלים חשבונות עם פעילות מועטה; ועבור כל פעולה נוספת מעל 100 פעולות, הכלולה בשירות זה, הסכום לא יעלה על 1 ש"ח. בחשבונות אשר מוגדרים כ"חשבונות ללא תנועה"¹¹ לא תיגבה עמלה.

¹¹ כהגדרתם בפקודת הבנקאות, 1941.

- כמו כן, בוטלה האפשרות לגבות עמלות עבור השירותים הבאים: "חיוב מושך בהחזרת שיק מסיבה טכנית", "איתור חשבונות", "טיפול בשטרות" ו"טיפול בירושות ועיזבונות", ולא ניתן יהיה לגבות בעדם עמלה.

"חבילות שירותים"

על פי ממצאי הסקירה הבינלאומית, ברוב המדינות מנגנון הגבייה של עמלות בנקאיות נפוצות (עמלות עו"ש, עמלות מידע והתראות, עמלות כרטיסי חיוב ועמלות מט"ח) מבוסס על חבילות שירותים. חבילות השירותים כוללות סוגי פעולות ומספר פעולות קבוע מראש כנגד תשלום חודשי קבוע, בנוסף לגבייה של עמלות עבור שירותים שאינם נכללים בחבילה עצמה, אך מחירם משתנה בהתאם לחבילה של הלקוח. חבילות שירותים היא הדרך הנפוצה של לקוחות בעולם לשלם בעד שירותים בנקאיים. חריג לנוהג זה נמצאה בבריטניה בה המודל הרווח הוא free if in credit, שמשמעותו היא ששירותים בנקאיים ניתנים בחינם או בעלות מוזלת, במיוחד כל זמן שהחשבון נמצא ביתרת זכות, וכן בדרום קוריאה, בה המודל הרווח הוא תשלום עבור כל פעולה.

אנו סבורים שמודל התשלום לפי חבילות, הנפוץ בשבע מתוך תשע המדינות שנבחנו, נוח ללקוחות ומייצר להם בהירות וודאות, ולכן הוחלט לפתוח חלק חדש בתעריפון המלא על מנת להניח את התשתית הרגולטורית שתאפשר לתאגידים הבנקאים להציע חבילות שירותים מגוונות בעלות ערך ללקוח, בדומה לממצאים מהעולם. עם זאת, במטרה לוודא שהתאגידים הבנקאיים מציעים חבילות בעלות ערך, התואמות את צרכי הלקוחות נקבע, כי יידרש אישור של המפקח על הבנקים להוספת חבילות חדשות.

ב. פיקוח על דמי כרטיס חיוב מיידי

כרטיס חיוב מיידי הוא אמצעי תשלום בסיסי וחיוני, המונפק על ידי התאגיד בנקאי בו הלקוח מנהל את חשבונו. בשונה מהנהוג בעולם, בישראל הכרטיס משמש, בעיקר לקוחות המשתייכים לאוכלוסיות מוחלשות, ולקוחות מסורבי כרטיס אשראי, עבורם כרטיס חיוב מיידי הינו הדרך היחידה לבצע עסקאות באמצעים דיגיטליים. בנוסף, ההחזקה בכרטיס זה מאפשרת להקטין את מספר הביקורים בסניפים ומקלה על ביצוע עסקאות יומיומיות, חלף שימוש במזומן. בשל כך, הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 422 בנושא "פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהול חשבון" מתייחסת לאמצעי תשלום זה וקובעת כי אין לסרב סירוב בלתי סביר לבקשת לקוח לקבל כרטיס חיוב מיידי.

עוד נזכיר כי במסגרת עבודת הצוות בין-משרדי לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית¹² נדון הצורך בהגברת השימוש באמצעי תשלום זה, לרבות באמצעות פיקוח על מחירו. בסקירה בינלאומית שנערכה נמצא שברוב המדינות כרטיס חיוב מיידי הינו הכרטיס הנפוץ בשימוש ונכלל בחבילות שירותי עו"ש (למעט דרום קוריאה). בישראל לעומת זאת כרטיס האשראי הוא הכרטיס הנפוץ, ולכן הוחלט מצד אחד שלא לכלול את כרטיס החיוב המיידי בשירות "ניהול חשבון תשלום" במטרה לא לייקר את השירות עבור לקוחות שלא עושים שימוש בכרטיס זה (יובהר כי כרטיס אשראי לא ניתן היה לכלול בשירות מכיוון שאין חובה להעניק שירותי אשראי ללקוחות). מצד שני, במטרה לתת פתרון

¹² אתר בנק ישראל - הודעות לעיתונות: דוח צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית

בסיסי שלם למשק הבית ולתרום לביסוס אמצעי תשלום זה המאפשר התנהלות שוטפת, שולב ברפורמה פיקוח על תעריף דמי כרטיס חיוב מידי, כך שלא יעלה על מחיר של 7 ש"ח. המחיר האמור נקבע במטרה לשמר מודל עסקי בר קיימא, לצד עיגון תעריף סביר ללקוח בשירות בסיסי, תוך הוזלה של התעריף הממוצע הקיים כיום בשוק (כ-9 ש"ח).

חלק 3 – השפעות צפויות של האסדרה (ישירות ועקיפות)

השפעות צפויות של האסדרה

האסדרה תחייב את כל התאגידים הבנקאיים המציעים שירותי ניהול חשבון תשלום לקבוע מחיר אחד לכל השירותים הבסיסיים שנכללו בשירות "ניהול חשבון תשלום", אשר יגבה אחת לחודש מהלקוח. איחוד השירותים הבסיסיים שצורך הציבור תחת שירות אחד ופשוט שיטת הגבייה ותדירותה צפויים להקל על הלקוחות להבין את השירות ולהקל על ביצוע השוואה בין התאגידים הבנקאיים בהתייחס לפעילות השוטפת והנפוצה בחשבון. אנו צופים שהאסדרה תתרום להגברת תחושת ההוגנות של הציבור ותעלה את האמון במערכת הבנקאית.

אמצעים ומדדים להערכת השגת מטרת האסדרה

השפעת הרפורמה על תחושות הציבור תבחן באמצעות סקרי שביעות רצון וסקרי התנהגות לקוחות שמבצע הפיקוח על הבנקים בכל שנה. כמו כן, יבחנו ההשפעות על עלות ניהול עו"ש והחזקת כרטיס חיוב ממוצע לחודש, אשר מתפרסמים בדיווח החצי שנתי אודות מחיר השירותים הבנקאיים הנפוצים. נציין כי בנק ישראל מקבל דיווחים חודשיים מהתאגידים הבנקאיים ועוקב אחר המגמות במערכת הבנקאית באופן שוטף.

חלק 4 – שיתוף הציבור – תיאור תהליך שיתוף הציבור והשפעתו על האסדרה

1. במהלך תהליך גיבוש וקביעת האסדרה התקיים תהליך סדור של שיתוף הציבור ושותפו בעלי העניין הרלוונטיים, בהתאם לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 ולנהלי הפיקוח על הבנקים.
2. התקיים דיון ראשוני עם חברי פורום "בנק-לקוח" במסגרת ישיבת הפורום ביום 31.3.25.
3. ביום 15.7.2025 הופצה טיוטת החלופה הנבחרת להתייעצות עם חברי הוועדה המייעצת לענייני בנקאות, בה חברים בהתאם לחוק נציגי מערכת הבנקאות ונציגי ציבור. זאת, כנדרש לפי פקודת הבנקאות, 1941 וחוק הבנקאות. כמו כן פורסמה הטיוטה באתר בנק ישראל להתייעצות עם הגופים המפוקחים וכלל הציבור.
4. הטיוטה נדונה עם חברי פורום בנק לקוח במסגרת ישיבת הפורום ביום 4.8.25 ועם חברי הוועדה המייעצת בישיבה שהתקיימה ביום 11.9.25.
5. ביום 16.11.25 הופצה טיוטה שנייה להתייעצות בכתב עם חברי הוועדה המייעצת לענייני בנקאות, לאור דיוקים שנערכו בה.
6. ביום 2.2.26 התקיים דיון מהיר בוועדת הכלכלה בנושא "היעדר פיקוח פרלמנטרי על מחירי השירותים הבנקאיים וביקורת על רפורמת העמלות המתוכננת".

7. ביום 17.3.26 הופצה טיוטה שלישית להתייעצות בכתב עם חברי הוועדה המייעצת לענייני בנקאות. כמו כן פורסמה הטיוטה באתר בנק ישראל להתייעצות נוספת עם הגופים המפוקחים וכלל הציבור.

8. לפירוט אודות ההערות המרכזיות שהתקבלו, ראו חלק 6 להלן.

חלק 5 – אחר

בחינה בדיעבד

האסדרה תבחן בדיעבד בהתאם לדרישת חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, לכל המאוחר בתום תקופה של 5 שנים ממועד כניסתה לתוקף. בנוסף, הפיקוח על הבנקים מבצע מעקב שוטף על עלות השירותים הבנקאיים, לרבות דיווח הממצאים לוועדת הכלכלה של הכנסת אחת לחצי שנה לפי סעיף 9יח לחוק הבנקאות, ואף מפרסם את הדוחות האמורים באתר בנק ישראל.

חלק 6 – ההערות המרכזיות שהתקבלו

בסבבי ההתייעצויות שהתקיימו, כמתואר לעיל, התקבלו התייחסויות רבות מגורמים רבים, וביניהם: איגוד הבנקים, פניות פרטניות של תאגידי בנקאיים, הערות מעמותות המייצגות את ציבור הלקוחות (לובי 99 ועמותת רווח נקי, חב"ד בת ים, המרכז לקידום הגינות בישראל, המרכז לחקר תחרות ורגולציה), והערות של מגיבים פרטיים. ההתייחסויות כללו גם הצעות נוספות לאסדרה בתחום העמלות, אשר ייבחנו בנפרד ובהתאם לתוכנית העבודה של הפיקוח על הבנקים. להלן ההערות המרכזיות שהתקבלו מהגורמים השונים ביחס לנוסח עדכון כללי העמלות שהובא להתייעצות עם הציבור:

1. **תעריף מירבי לשירות "ניהול חשבון תשלום" שנקבע בצו הפיקוח** - התקבלו התייחסויות מגוונות הנעות בין טענות על כך שהתעריף שנקבע נמוך מידי והרגולציה לא מידתית, לבין טענות כי הרגולציה אינה מספקת והתעריף המפוקח צריך להיות 0 ש"ח. כמו כן התקבלו טענות לגבי הצורך בהבחנה במחיר בין סוגי לקוחות שונים (יחידים/עסקים קטנים). בנוסף, התקבלו טענות לגבי השפעות השינוי על חשבונות בהם ישנה פעילות מועטה.

התייחסות – מנעד התגובות מעיד על כך שהפתרון דרש איזון בין שיקולים שונים. לדעת הפיקוח, הפתרון שנבחר מאזן בין הצורך לקבוע שירות בסיסי פשוט במחיר סביר-נמוך ללקוחות ובין ההכרה בעלויות התפעוליות המושתות על המערכת הבנקאית אגב העמדת פלטפורמה לניהול חשבון ללקוחות, על כל המשתמע מכך. הפיקוח לא מצא לנכון להבחין בין סוגי לקוחות וזאת כיוון שהשירותים הכלולים במודל הם שירותים שוטפים שרלוונטיים לכלל הציבור (יחידים ועסקים קטנים) ולכן אין הצדקה לתמחר שירותים אלו באופן שונה לפי סקטור. בהתייחס לחשבונות בהם ישנה פעילות מועטה הוחלט להוסיף מדרגה לחשבונות המבצעים מעט פעולות, עד 2 פעולות, בתעריף 5 ₪ וזאת על מנת להבטיח שלא יורע מצבם עם המעבר למודל החדש.

2. **תעריף מירבי לדמי כרטיס חיוב מיידי** – התקבלו תגובות על כך שיש לקבוע את תעריף דמי הכרטיס על מחיר אפס ומנגד התקבלו תגובות לפיהן תעריף של 5 ש"ח (כפי שפורסם בשלב ההתייעצות) אינו מאפשר מודל בר קיימא.

התייחסות – הפיקוח השתכנע שיש עלויות תפעוליות למתן השירות ולכן לא ניתן לקבוע שהוא יהיה בחינם. עוד השתכנע הפיקוח שתעריף של 5 ש"ח אכן לא יאפשר מודל עסקי בר קיימא

- ואף עלול לפגוע בזמינות ובאיכות השירות, בין היתר, בשים לב למודל ההנפקה בשוק הישראלי המערב מספר שחקנים, ולכן הוחלט לקבוע תעריף מירבי מפקח של 7 ש"ח לשירות.
3. **צירוף יזום של הלקוחות לשירות החדש** – נטען כי בביצוע מהלך חד צדדי של צירוף לקוחות לשירות מובנה, באופן המתעלם מהרצון ומשיקול הדעת שלהם, עולה הנזק על התועלת ואף יכול להביא לחוסר אמון של הלקוח במערכת.
- התייחסות** – אחת מנקודות הביקורת המשמעותיות על שירות המסלולים הקיים היה הצורך להצטרף אליו אקטיבית. הנתונים מראים כי כרבע מהלקוחות יכלו לשפר את מצבם אם היו מצטרפים למסלול. לאור כך הובן שנדרש לשנות את ברירת המחדל עבור הלקוחות באופן שיטיב את מצבם מבלי שידרשו לפעולה אקטיבית. כמו כן הובן שריבוי אפשרויות בחירה מבלבל את הלקוחות ולכן התקבלה החלטה לבטל את שיטת התשלום עבור כל פעולה בשירותים הנפוצים.
4. **חשש לביטול הטבות** – נטען כי השירות החדש יביא למהלך של ביטול הטבות גורף של המערכת הבנקאית והצמדות למחיר המרבי.
- התייחסות** – המערכת הבנקאית נוהגת להעניק הטבות ללקוחות כמנגנון לשימורם וכאמצעי עסקי-תחרותי. הרפורמה המקודמת לא מונעת התנהלות זו ולא צפוי כי היא תפגע בה. השירות החדש נועד לסייע לפשוט מנגנונים ושיפור ההבנה בלבד. קביעת מחיר מפקח מקסימלי נועדה לקבוע רף עליון למחיר השירות ואינה מונעת מתן הטבות ללקוחות.
5. **ביטול ההבחנה בין ערוץ ישיר לערוץ פקיד** – נטען כי אין הצדקה לביטול ההבחנה בין ערוץ ישיר לערוץ פקיד, שכן הדבר מנוגד למגמה הרווחת בשנים האחרונות, לעודד לקוחות לעבור לצורך שירותים בערוצים דיגיטליים. הועלתה ההשערה שהשינוי יביא להסטה של הלקוחות בחזרה לפעילות בערוצים הפרונטליים.
- התייחסות** - מהנתונים שמתקבלים בפיקוח עולה שעיקר הפעילות של הלקוחות מתבצעת בשנים האחרונות בערוצים ישירים וקיימת מכך שביעות רצון. אנו סבורים שתהליך העברת האוכלוסייה לפעילות בדיגיטל ברובו הושלם והציבור ימשיך לצרוך שירותים בדרך זו, אשר נוחה וזמינה לו יותר, כפי שהוא נוהג כיום, ולא צופים שהרפורמה תביא לשינוי בהתנהגות הציבור מבחינה זו.
6. **הצגה ללקוח של מחירי העמלות שייגבו בפועל ומספר הפעולות שביצע בחודש** – במהלך תהליך ההתייעצות נבחנה האפשרות להציג באתרי התאגידים הבנקאים מידע אודות מחירי העמלות שייגבו בפועל מהלקוחות במקרים בהם הוסכם כי תגבה עמלה נמוכה מהתעריף, וכן להציג את מספר הפעולות שבוצעו בחודש על מנת לאפשר ללקוח לדעת האם הוא מתקרב לתקרת הפעולות הנכללות בשירות החדש. להנחיות אלו התקבלו תגובות מגוונות שכללו השגות על קושי תפעולי ביישום (ובהתייחס להצגת מספר הפעולות אף נטען שהעלות לא מצדיקה את התועלת) והצעות נוספות לשיפור והוספת מידע.
- התייחסות** – לאור התגובות שהתקבלו הוחלט שהצגת מספר הפעולות מיותרת, לאור התקרה הגבוהה שנקבעה וכן לאור המידע החודשי שמקבל הלקוח כיום אודות העמלות שהוא משלם. בהתייחס להצגת מחירי העמלות בפועל הוחלט, שהנחיה זו תקודם בהמשך באמצעות הוראת נב"ת, וזאת במטרה לאפשר גמישות ביישום ועדכון שלה לאורך זמן וכן במטרה לבחון רעיונות נוספים לשיפור.

7. **חלק 16 "חבילות שירותים"** – התקבלו טענות על כך שיש לאפשר להציע חבילה לקבוצה מסוימת ולא לכלל הלקוחות בהתאם לשיקול דעתו העסקי של הבנק.
- התייחסות** – הפיקוח סבור כי לעניין זה קיים כבר היום מענה במסגרת הנספח לתעריפון המלא העוסק בהטבות לקבוצות אוכלוסייה.
8. **בקשות להחרגה** – התקבלו בקשות להחרגה מהרגולציה ע"י תאגידים בנקאיים קטנים ובינוניים.
- התייחסות** – בעדכון האחרון לחוק הבנקאות מיום 31.3.2026 נקבע, כי תאגידים בנקאים חדשים לא יהיו כפופים לכללי העמלות ב-5 שנים הראשונות להקמתם. מטרת קביעה זו היא לאפשר מודלים עסקיים חדשניים בשנים הראשונות לפעילות בנק חדש. במהלך תקופה ראשונה זו יבחן המודל העסקי וככל שיוחלט שהוא תורם ללקוחות ולתחרות יותאמו כללי העמלות על מנת לאפשר אותו. ככל שיוחלט שהמודל אינו מיטבי, על הבנק החדש יהיה לשנותו.
9. **משך הערכות** – התקבלו בקשות מגוונות החל מיישום מיידי או מהיר של הרפורמה או חלקה ועד בקשות להאריך את משך זמן הערכות עקב אתגרים תפעוליים.
- התייחסות** – לאור התגובות נקבע זמן הערכות מידתי של שנה מתוך התחשבות באתגרים התפעוליים והוחלט לאפשר לתאגידים בנקאים שיהיו מעוניינים בכך, ליישם את הכללים המעודכנים במועד מוקדם יותר.

חלק 7 – סקירה בינלאומית

חלק זה יכלול תיאור של הממצאים שעלו מתוך סקירה בינלאומית מקיפה שבוצעה¹³ עבור הפיקוח בתחום העמלות. הסקירה בחנה את המדינות הבאות: גרמניה, הולנד, בלגיה, בריטניה, נורבגיה, ארה"ב, קנדה, אוסטרליה וקוריאה הדרומית (להלן: "המדינות שנסקרו").

להלן הממצאים המרכזיים:

1. חשבון בסיסי - אחד הממצאים הבולטים שנצפו במדינות שנסקרו הוא קיומו של חשבון בסיסי, המגדיר סט מסוים של פעולות, לרוב, בעלות נמוכה.
2. מסלולים נוספים בחשבון עו"ש - ברוב המדינות שנסקרו, מנגנון הגבייה של עמלות בנקאיות נפוצות (עמלות עו"ש, עמלות מידע והתראות, עמלות כרטיסי חיוב ועמלות מט"ח) מבוסס על חבילות/מסלולים.
3. מידת המעורבות הרגולטורית - במדינות שנסקרו נמצא כי המעורבות הרגולטורית מצומצמת בהשוואה לישראל. נמצא כי אין קביעה על ידי הרגולטור או באמצעות חקיקה של רשימת שירותים שבעדם רשאים תאגידים בנקאיים לגבות עמלות והשימוש בכלי הפיקוח על מחיר מועט.
4. גישות רגולטוריות שונות של הגנה על עסקים קטנים/זעירים - נמצאו שלוש גישות מרכזיות: גישה "מגוננת" (בריטניה, גרמניה, נורבגיה, בלגיה, ארה"ב), גישה "רכה" (קנדה, דרום קוריאה), והיעדר יחס מיוחד (הולנד, אוסטרליה).
5. כרטיס חיוב מיידי – בשונה מישראל, כרטיסי החיוב המיידי הם הכרטיסים הנפוצים במדינות הנסקרות וכפועל יוצא מכך, עלותם כלולה לרוב בחבילות התשלום.

¹³ הסקירה בוצעה על ידי חברת MEIDATA.

להלן הממצאים בהרחבה :

1. חשבון בסיסי

אחד הממצאים הבולטים שנצפו במדינות שנסקרו הוא קיומו של חשבון בסיסי, המגדיר סט מסוים של פעולות, לרוב, בעלות נמוכה.

- בבריטניה אותרה חובה רגולטורית¹⁴ לספק חשבון בסיסי ללקוח בלא עלות. בחשבון זה ישנה חובה לנהל חשבון במטבע המקומי בלבד ומתאפשרים בו השירותים הבאים : לפתוח, לנהל ולסגור חשבון, להפקיד מזומן בחשבון בדלפק בבנק, למשוך מזומן בדלפקים או בכספומטים, לבצע פעולות תשלום - בכרטיס חיוב מיידי, עסקאות תשלומים ועסקאות מקוונות. אין חובה לספק מסגרת אשראי.

- במדינות האיחוד האירופי לרבות המדינות שנכללו בסקירה, ישנה חובה רגולטורית¹⁵ לספק חשבון בסיסי ללקוחות העומדים בתנאים המוגדרים בחוק, שעלותו היא אפסית או סבירה. חשבון בסיסי יכול בין היתר את השירותים : פתיחה, תחזוקה וסגירה של חשבון, אפשרות להפקיד פיקדונות, משיכת מזומן באיחוד האירופי מדלפק או מכשיר אוטומטי, ביצוע תשלומים באיחוד האירופי (באמצעות : כרטיס חיוב מיידי, תשלומים בכרטיס תשלום לרבות תשלום מקוון, העברות לחשבון אחר) ושירותים נוספים הנחשבים חיוניים במדינה. השירותים יוצעו ללא הגבלה ולכל היותר בעלות סבירה וזאת למעט שירותים לביצוע תשלומים אשר עליהם ניתן לגבות עמלה סבירה.

במחקר¹⁶ שבוצע ע"י חברת דלויט על יישום דירקטיבת האיחוד האירופי עלה שביישום הרגולציה קיימת שונות בין מדינות ונמצא כי עלות אחזקת חשבון בסיסי נעה בין - איסור גביית עמלה (ב-5 מדינות) ; מחיר עמלה מפוקח או קביעת כללים לחישוב העמלה (6 מדינות) ; ומגבלה רכה על תעריף העמלה נקבע בשפה כללית כ"סביר" (7 מדינות). כמו כן אותר שב-5 מדינות החשבון הבסיסי, שתואר לעיל, הוא החשבון הסטנדרטי שמוצע לציבור.

- בקנדה קיים חשבון בסיסי כחלק מהסכם וולונטרי עליו חתומים בפועל מרבית הבנקים המרכזיים במדינה, והוא מגדיר תנאים מינימליים שהבנקים נדרשים לספק, וכן מחיר חודשי מרבי שהם רשאים לגבות עבורו. עבור אוכלוסיות מסוימות, חשבונות אלו מסופקים ללא עלות חודשית כלל.

- באוסטרליה פורסמה בפברואר 2025¹⁷ אמנה בנקאית במסגרתה הצהירו הבנקים כי ללקוחות עם הכנסה נמוכה או ללא הכנסה, יוצעו חשבונות בסיסיים בעלות נמוכה או ללא עלות (ככל שהתאגיד מציע חשבון כזה). לחשבון זה זכאים לקוחות שעדכנו את הבנק שהם מחזיקים בכרטיס זכאות ממשלתי. תאגידים בנקאיים יכולים (אך לא חייבים) להציע חשבון בסיסי ללא עלות, שיכלול לכל הפחות, דף מידע תקופתי (בתדירות חודשית או ארוכה יותר), כרטיס חיוב מיידי וביצוע פעולות בתוך אוסטרליה ללא הגבלה. עבור יתר השירותים הלקוחות יכולים

¹⁴ <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2015/2038/part/4>

¹⁵ Article 17, Directive 2014/92/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014, on the comparability of fees related to payment accounts with basic features- <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/92/oj/eng>

¹⁶ Study on EU Payment Accounts Market, Final Report, Written by Deloitte, April 2020 from ככולל את המדינות הבאות : בלגיה, בולגריה, צ'כיה, גרמניה, יוון, ספרד, פינלנד, צרפת, הונגריה, אירלנד, איטליה, הולנד, לוקסמבורג, לטביה, פולין, שוודיה ובריטניה (להלן : "מדינות האיחוד האירופי").

¹⁷ https://www.ausbanking.org.au/wp-content/uploads/2024/06/Banking-Code-of-Practice_2025.pdf

להיות מחויבים בעמלה לדוגמא: שקים, העברות בין מדינות, פעולות במכשירי ATM המנוהלים על ידי צד שלישי.

- בארה"ב אין חובה רגולטורית לפתיחת חשבונות בסיסיים, ובנקים פותחים אותם באופן וולונטרי, ללא מעורבות ישירה מהרגולטור. הגישה היא מתן הטבות ללקוחות שהבנק מעוניין שיעבירו אליו את הפעילות ולכן נוצרו מודלים של חשבונות ללא עמלות תחת תנאים שונים, למשל תנאי של העברת פעילות.

2. מסלולים נוספים בחשבון עו"ש

ברוב המדינות שנסקרו, מנגנון הגבייה של עמלות בנקאיות נפוצות (עמלות עו"ש, עמלות מידע והתראות, עמלות כרטיסי חיוב ועמלות מט"ח) מבוסס על חבילות/מסלולים. החבילה כוללת סוגי פעולות ומספר פעולות קבוע מראש כנגד תשלום חודשי קבוע, ובנוסף ישנה גבייה של עמלות עבור שירותים שאינם נכללים בחבילה עצמה, אך מחירים משתנה בהתאם לחבילה של הלקוח. כלומר, יתכנו מחירים שונים לשירותים שאינם בתוך החבילה. ישנם מספר סוגי חבילות/מסלולים: מסלול בסיסי (להבדיל מהחשבון הבסיסי שהוא מצומצם יותר) ומסלולי פרימיום, אשר כוללים שירותים שונים נוספים, כגון, כרטיס אשראי והטבות שונות.

הצטרפות למסלול ספציפי תלויה במשתנים שונים, כמו גובה ההון של הלקוח, השתייכות לאיגודי עובדים ועוד.

בכל המדינות שנכללו בסקירה נהוגה שיטת התשלום לפי מסלולים, למעט דרום קוריאה בה נהוגה גביה עבור כל פעולה ובריטניה בה נהוג מודל של free if in credit בו מרבית רווחי הבנקים מבוססים על יתרות זכות וריביות.

3. מידת המעורבות הרגולטורית

במדינות שנסקרו נמצא כי המעורבות הרגולטורית מצומצמת בהשוואה לישראל. נמצא כי אין קביעה על ידי הרגולטור או באמצעות חקיקה של רשימת שירותים שבעדם רשאים תאגידים בנקאיים לגבות עמלות. במדינות האיחוד האירופי פורסם¹⁸ בשנת 2017 סטנדרט שחל על כלל המדינות החברות באיחוד האירופי. הסטנדרט¹⁹ כולל את הרשימה הבאה: שירותי חשבון כלליים, שירותי תשלום (למעט כרטיסי חיוב), כרטיסי חיוב ומזומן, אוברדרפט ושירותים קשורים, שירותים אחרים, חבילות של שירותים ומידע על שירותים נוספים. רשימה זו דומה במידה מסוימת לרשימת הפרקים בכללי העמלות אולם היא גמישה ולא כוללת את השירותים עצמם.

בהתייחס לפיקוח על מחירים נמצא, כי השימוש בכלי הפיקוח על מחיר מועט. במדינות שנסקרו, אותן שבמדינות שבהן הייתה התערבות במחיר, התערבות זו בוצעה במספר מועט של שירותים. לא אותרה חקיקה שמסדירה את הכללים להתערבות במחיר של שירות. בחלק מהמדינות מנגנון ההתערבות הינו דרך פסיקות של בתי משפט. בחמש מדינות (בריטניה, ארה"ב, קנדה, גרמניה וקוריאה) אותרה התערבות נקודתית של הרגולטור בנושא עמלות על ידי איסור של גביית עמלות

¹⁸ <https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-final-draft-technical-standards-under-the-payment-accounts-directive-to-enhance-transparency-and-comparison-of-payment-account-fees>

¹⁹ [Fee Information Document](#) -

<https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/documents/10180/1837359/93833e0a-0ecf-442b-868a-dc689549af31/Annex%20-%20Fee%20Information%20Document.docx>

ו/או התערבות במחירן. לרוב, ההתערבות הייתה במקרים שזוהתה פגיעה רחבה בצרכנים או עקב ביקורת רגולטורית בתחום ספציפי, להלן:

- בבריטניה, כאשר זוהתה פגיעה בצרכנים בדמות עמלות גבוהות על משיכת יתר בחשבונות עו"ש, הרגולטור התערב על מנת לבטלן תוך מתן אפשרות לבנקים לגבות ריביות גבוהות יותר.
- בארה"ב, ההתערבות הרגולטורית הראשונה שאותרה בנושא העמלות הייתה בשנת 2010 באמצעות הגבלת עמלות מסוימות בכרטיסי אשראי. בשנים האחרונות, לשכת ההגנה הפיננסית לצרכן (CFPB) מתערבת בעמלות שהיא מכנה "עמלות זבל" (junk fees), כגון עמלות איחור (late fees) וכספים חוזרים (non-sufficient funds).
- בקנדה, הרגולטור מעודד את הבנקים לאמץ (באופן וולונטרי) חשבון בסיסי, ומפקח על מחיריו ועל התנאים המינימליים שהוא מספק.
- בגרמניה, הרגולטור מוודא שהבנקים מקיימים רשימה ארוכה של פסיקות בתי משפט הקשורות לעמלות, ביניהן איסור על גביית עמלות מסוימות. פסיקות בתי המשפט בגרמניה נגעו, בין היתר, לעמלות על העברות בינ"ל בתחומי אירופה, עמלות דפי פירוט חשבון, עמלות החלפת כרטיס אבוד ועוד.
- בדרום קוריאה, הרגולטורים רשאים להתערב בעמלות שבנקים גובים, אך ככלל, ההתערבות היא בגובה הריביות ורק לעיתים נדירות בנושא העמלות. הצעד הרגולטורי היחיד שאותר בנושא העמלות עבור לקוחות פרטיים היה חיוב בנקים לפטור קבוצות אוכלוסייה מוחלשות מעמלות כספומט כצעד ראשון בדרך לתוכנית רחבה יותר, אך זו טרם יצאה לפועל נכון למועד ביצוע הסקירה. עבור עסקים קטנים ובינוניים, אותרה ההתערבות רגולטורית בנושא עמלות הסליקה, המעודכנות כל שלוש שנים.
- הולנד ובלגיה - לא נצפו פעולות רגולטוריות בנושא עמלות בנקאיות. יתכן והנושא מוסדר בדרך אחרת או שלא עלה הצורך.
- אוסטרליה – כאמור, פורסמה אמנה בפברואר 2025 בה הבנקים מצהירים כי עבור לקוחות עם הכנסה נמוכה או ללא הכנסה, יוצעו ללקוחות אלו חשבונות בסיסיים בעלות נמוכה או ללא עלות (ככל שהתאגיד מציע חשבון כזה). לחשבון זה יהיו זכאים לקוחות שעדכנו את הבנק שהם מחזיקים בכרטיס זכאות ממשלתי.

4. גישות רגולטוריות שונות של הגנה על עסקים קטנים/זעירים

ניתן לסווג את גישת הרגולטור ביחס להגנה על עסקים קטנים במדינות שנסקרו לשלוש גישות מרכזיות:

- **גישה "מגוננת"** – הגישה "המגוננת" יוצאת מנקודת הנחה כי עסקים קטנים פגיעים יותר, ומתקשים להשיג מימון ותנאים טובים מבנקים, ולכן יש להגן עליהם באמצעות חקיקה, או באמצעות עידוד בנקים להציע תנאים משופרים לעסקים קטנים. כך למשל, במדינות **גרמניה, נורווגיה ובלגיה** ישנה גישה "מגוננת", במסגרתה ישנה חקיקה להגנה על תנאי העסקים הקטנים מול הבנקים. **ארה"ב** מגינה גם היא על עסקים קטנים, במיוחד בכל הנוגע למתן הלוואות. **בבריטניה** עסקים זעירים מקבלים יחס דומה לצרכנים פרטיים.

- גישה "רכה" – במדינות קנדה ודרום קוריאה ישנה גישה "רכה" יותר להגנה על עסקים קטנים, ובהן הרגולטור מעודד את הבנקים בדרכים שונות להיטיב עם עסקים קטנים.
- היעדר יחס מיוחד – במדינות הולנד ואוסטרליה הרגולטור אינו מגן על עסקים קטנים מול הבנקים כלל, ומבחינתו עסקים (בכל גודל) נבדלים ממשקי בית בכך שהם לקוחות מתוחכמים יותר, ולפיכך אמורים להיות מסוגלים לקבל החלטות עסקיות מושכלות.

5. כרטיס חיוב מיידי

ב-8 מתוך 9 המדינות שנסקרו, הכרטיס הנפוץ ביותר הוא כרטיס חיוב מיידי והוא לרוב כלול בחבילות התשלום המוצעות. בקנדה, רוב לקוחות הבנקים מחזיקים בכרטיס חיוב מיידי (99%) ובכרטיס אשראי (89%); בבליה, כרטיסי חיוב מיידי נפוצים פי 23 מכרטיס אשראי; וביתר המדינות שנסקרו כרטיסי חיוב מיידי נפוצים מכרטיסי אשראי בין פי 3 לפי 6. בדרום קוריאה כרטיסי אשראי נפוצים יותר מכרטיסי חיוב מיידי ושיעור העסקאות בהם גבוה פי 2.