

חובת השקיפות בעמלות הבנקאיות

רועי אשכנזי*

מאמר זה בוחן את חובת השקיפות החדשה שהוטלה על הבנקים בישראל, המחייבת אותם לשלוח ללקוחותיהם הודעה חודשית המפרטת את סך העמלות שנגבו מהם בחודש שחלף. על אף חשיבותה הרבה של חובה זו, הנובעת מכך שהיא מבקשת לקדם שקיפות ללקוחות ולהגביר את התחרות בסקטור הבנקאי, היא לוקה בכשלים מהותיים המונעים ממנה להשיג את מטרותיה אלה. ראשית, ההודעה האמורה מסתפקת בהצגת הסכום המצרפי של העמלות, מבלי לפרט את העמלות הספציפיות שנגבו ועלותן ואף לא את דרכי הפעולה העומדות בפני הלקוחות לשם הוזלת העלויות. משכך, המידע המוצג ללקוחות בהודעה הוא חלקי ובלתי מספק. שנית, התחום הצרכני עמוס בחובות גילוי שונות, מה שעלול להוביל להצפת הלקוחות במידע רב – ובהתאם להתעלמות ממנו. כך בייחוד ביחס לעמלות הבנקאיות, לנוכח חוסר האוריינות הפיננסית המאפיין את הלקוחות. שלישית, שוק הבנקאות הישראלי מאופיין בריכוזיות ובחוסר תחרותיות, ולפיכך הלקוחות עשויים להתקשות למצוא חלופות זולות אחרות, גם אם יהיה בידם המידע הדרוש לשם נקיטת פעולות אקטיביות. כדי להתמודד עם בעיות אלה, ובעיקר עם הבעיה הראשונה, המאמר מציע פתרון מאוזן: הוספת קישור בהודעה החודשית למסמך חיצוני, אשר יכלול פירוט מלא של העמלות שנגבו יחד עם מידע רלוונטי נוסף אחר. פתרון זה משמר את הבהירות והתמציתיות של ההודעה מחד גיסא, ומספק ללקוחות את המידע המלא הדרוש להם לשם קבלת החלטה מושכלת מאידך גיסא. לצד זאת, המאמר מדגיש כי נדרשים שינויים מבניים במערכת הבנקאית, שכן חובת השקיפות לבדה לא תספיק להגברת התחרותיות.

מבוא. א. המערכת הבנקאית. (1) על המערכת הבנקאית. (2) העמלות הבנקאיות. (3) המפקח על הבנקים; **ב. חובת השקיפות בעמלות;** **ג. דיון בחובת השקיפות בעמלות.** (1) חובת השקיפות אינה פותרת את בעיית חוסר המידע. (2) הבעייתיות בהסתמכות על חובות גילוי. (3) בעיות נוספות שעניינן במערכת הבנקאות. **ד. חובות יידוע במבט בין-תחומי.** (1) חברות כרטיסי האשראי. (2) קרנות הפנסיה. **ה. מסקנות.** (1) שינויים בחובת השקיפות גופא. (2) עניינים כלליים. **סיכום.**

* מתמחה בבית המשפט העליון; תלמיד לתואר שני במשפטים במסלול המחקרי (LL.M.) ולתואר שני במנהל עסקים (M.B.A.) באוניברסיטה העברית בירושלים. המחבר מודה לפרופ' יהונתן גבעתי על הסיוע הרב בראשית הדרך, ולד"ר דלית פליישהקר על הערותיה המעמיקות שתורמו רבות לשיפור המאמר.

מבוא

במציאות הכלכלית המודרנית, חשבון הבנק הפך לצורך בסיסי עבור כל אדם. דרכו מתקבלת המשכורת החודשית, באמצעותו מבוצעים תשלומים והעברות כספים, ובו נשמרים גם חסכונות.¹ ואולם, השימוש בחשבון בנק כרוך בעלויות לא מבוטלות: משק בית ממוצע בישראל משלם לבנק סכום של כ-2,100 ש"ח בשנה רק עבור עמלות.² למרות זאת, לקוחות רבים אינם מודעים לגובה העמלות שהם משלמים ואף אינם יודעים בגין אילו שירותים הם מחויבים בתשלום עמלות.³ מצב דברים זה מעורר קושי משמעותי, היות שבהיעדר מודעות לעלויות הכרוכות בשירות הבנקאי, נפגעת יכולתם של הלקוחות לקבל החלטות מושכלות ביחס אליו ולפעולות השונות המבוצעות במסגרתו.

על רקע זאת נכנסה לאחרונה לתוקף רפורמה חדשה בתחום העמלות הבנקאיות.⁴ במסגרתה, הוטלה על הבנקים החובה לשלוח ללקוחותיהם הודעה חודשית המציינת את סך העמלות שנגבו מהם בחודש החולף (להלן: **חובת השקיפות או חובת השקיפות בעמלות**). מטרתה של חובת השקיפות היא להגביר את השקיפות במערכת הבנקאית ולהעצים את הלקוחות באמצעות מתן מידע נגיש על אודות העלויות הכרוכות בניהול חשבון הבנק – העמלות. ההנחה העומדת בבסיס זה היא שמידע כאמור יאפשר ללקוחות להשוות בין עלויות השירותים הבנקאיים המוצעים בשוק ויתמרץ אותם לחפש חלופות על מנת להוזיל את סך העמלות שהם משלמים. בכך, אם כן, החובה נועדה לתרום להגברת התחרות בשוק הבנקאי. מאמר זה מבקש לבחון באופן ביקורתי את חובת השקיפות בעמלות. טענתי המרכזית היא כי הגם שמדובר בצעד חשוב בכיוון הנכון, ועל אף החשיבות הגלומה בקידום שקיפות, הרי שבמתכונתה הנוכחית החובה לוקה בחסר משמעותי, ואין ביכולתה להגשים את מטרתה המוצהרות – הגדלת המידע שנמסר ללקוחות ועל ידי כך הגברת התחרות בשוק הבנקאי. זאת בעיקר משום שההודעה הנשלחת ללקוחות מסתפקת בציון הסכום המצרפי של העמלות שנגבו מהלקוח בחודש שחלף, מבלי לפרט בגין אילו שירותים נגבו העמלות ומה עלותן של כל שירות. בהיעדר מידע מפורט ביחס לכך (וביחס לעניינים נוספים), אנו שבים לנקודת המוצא

1 לירן חיים "עמלה בנקאית – אחריות הבנק בקביעתה ובגבייתה: בעקבות רע"א 4619/08 בנק מרכנתיל דיסקונט נ' מעונות עזרת ישראל" **משפטים על אחר** 51, 69 (התשע"ג); ע"ש (חוזים אחידים) 195/97 **היועץ המשפטי לממשלה נ' בנק לאומי**, פ"ד תשס"ג (1) 481, פס' 2 לפסק הדין (2004).

2 נכון לשנת 2021. שקד גרין "האוצר: משק בית משלם לבנק 2,100 שקל בשנה בממוצע על עמלות" **כלכליסט** (23.4.2023) <https://www.calcalist.co.il/investing/article/bk119hhgxxh>; אליצפן רוזנברג "גם בעידן הדיגיטלי: הוצאות הבנקים יורדות, אבל העמלות נשארות" **מקור ראשון** (25.4.2024) <https://www.makorrishon.co.il/opinion/755135>. נתון זה אף הוצג לוועדת הכלכלה, במהלך הדיונים בחובת השקיפות בעמלות, ראו בדברי רפרנט פיננסים באגף התקציבים, בפרוטוקול ישיבה מס' 69 של ועדת הכלכלה בכנסת ה-25 (23.4.2023); והוזכר בדברי ההסבר של הצעת החוק.

3 ראו בפרק א.2 להלן.

4 ס' 5א(ד) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981; ראו בהרחבה בפרק ב' להלן.

שממנה יצאנו לדרך – מחסור במידע ללקוחות. במילים אחרות, התמציתיות של ההודעה פוגעת באופן ממשי ביכולתם של הלקוחות להעריך את סבירות החיובים, לזהות דפוסי התנהלות המייקרים את עלויות ניהול החשבון ולאחר חלופות זולות יותר – בבנק שלהם, בבנקים אחרים או אצל נותני שירותים חוץ-בנקאיים. מכאן שתדירותה ללקוחות מוגבלת, אם בכלל.

בכלל האמור, המאמר מצביע על כך שעצם ההסתמכות על חובת גילוי ככלי להגברת השקיפות מעורר קשיים. הטלת חובות גילוי היא אומנם פרקטיקה רגולטורית נפוצה, אולם מחקרים מראים כי ריבוי חובות גילוי עלול להוביל דווקא לתוצאה הפוכה מזו המקווה. דהיינו, הצפת הלקוחות במידע רב מקשה עליהם להבחין במידע החשוב באמת ועשויה להוביל להתעלמות מוחלטת מכל המידע שגולה.⁵ בענייננו, חובת השקיפות בעמלות מצטרפת למכלול רחב של דיווחים שהלקוחות מקבלים מהבנק ומגורמים אחרים (בין אם הם מהתחום הפיננסי ובין אם לאו), ומתעורר לפיכך החשש כי גם חובת השקיפות תיפול קורבן לתופעה זו. לצד האמור, מודגש כי הבעיה המרכזית בעניינן של העמלות הבנקאיות נעוצה דווקא במאפייניו של השוק הבנקאי בישראל. מדובר בשוק ריכוזי במיוחד, הנשלט על ידי מספר מצומצם של בנקים ומתאפיין ברמה נמוכה של תחרותיות.⁶ בתנאים אלה, גם אם חובת השקיפות תצליח להניע לקוחות לחפש חלופות זולות יותר, ספק אם הם אכן ימצאו כאלה; וספק רב יותר אם יהיה בכך כדי לגרום לבנקים להוריד את מחירי העמלות. זאת, בין השאר, מאחר שהריכוזיות הגבוהה מאפשרת לבנקים לגבות עמלות בשיעורים דומים (ואף גבוהים במיוחד, אם יחפצו), תוך הימנעות מתחרות אמיתית ביניהם.⁷

לצד הצבעה על הכשלים בעיצוב חובת השקיפות גופא והבעיות האחרות הנוגעות לה, המאמר מציע כמה שינויים בהוראותיה של חובת השקיפות. בין היתר, מוצע להרחיב את היקף המידע הנמסר ללקוחות כך שיכלול גם פירוט של העמלות הספציפיות שנגבו; הפניה למקורות מידע רלוונטיים; והסברים בדבר דרכי פעולה להוזלת עלויות. המידע הנוסף יימסר באמצעות קישור ייעודי שיתווסף להודעה הנשלחת ללקוחות, אשר לחיצה עליו תוביל לפתיחת מסמך נפרד שאינו דורש צורת הזדהות מורכבת, אם בכלל, ובו המידע יופיע. בדרך זו, הפשטות והבהירות של ההודעה יישמרו (לפחות במידה רבה); ובמקביל יינתן ללקוחות המידע המלא הדרוש להם – בוודאי מידע בעל משמעות ממשית. נוסף על כך, המאמר מדגיש כי נדרשים צעדים משלימים להגברת התחרותיות במערכת הבנקאית, דוגמת שינוי מבני בשוק, שכן חובת השקיפות לבדה לא תוכל להביא למטרה המיוחלת.

מאמר זה תורם לשיח האקדמי (והציבורי) בשני מישורים עיקריים. במישור התאורטי, הוא מעשיר את הדיון בסוגיית האפקטיביות של חובות גילוי ככלי רגולטורי, על רקע חובת השקיפות בעמלות. לכך יש חשיבות לא מבוטלת, שעה שחובה זו אינה חובת הגילוי היחידה המוטלת על הבנקים (או באופן כללי על גורמים פיננסיים וצרכניים), ואם לא מדובר בחובה

5 ראו פרק ג להלן.

6 ראו פרק א.1 להלן.

7 ראו פרק א.2 להלן.

אפקטיבית – יש מקום לשקול בשנית את השימוש בכלי רגולטורי זה. **במישור המעשי**, לו יוקדש עיקר הדיון, המאמר בוחן לעומק את האופן שבו עוצבה חובת השקיפות בעמלות, ולנוכח זאת נטען כי גילוי, כשלעצמו, אינו מספיק לשם הגברת השקיפות, אלא נדרש כי המידע שיימסר יהיה בעל משמעות. לבחינה כאמור עשויה להיות תרומה מעבר לדלת אמותיה של חובת השקיפות בעמלות, שכן הטיעונים שיוצגו במסגרתה רלוונטיים, בשינויים המחויבים, לחובות גילוי באופן כללי.

המשך המאמר הוא כדלקמן: **הפרק הראשון** מציג את המערכת הבנקאית בישראל, תוך התמקדות בסוגיית העמלות ובתפקידו של המפקח על הבנקים. **הפרק השני** מציג את חובת השקיפות החדשה בעמלות, לרבות הרקע לחקיקתה ותכליותיה. **הפרק השלישי** עורך דיון ביקורתי בחובת השקיפות, תוך התייחסות לשלושה היבטים מרכזיים: הבעיות בעיצוב החובה עצמה; הקשיים הכרוכים בהסתמכות על חובות גילוי; והמגבלות הנובעות ממבנה השוק הבנקאי. **הפרק הרביעי** בוחן בקצרה את הסדרי הגילוי החלים על חברות כרטיסי האשראי ועל קרנות הפנסיה בנוגע לדמי הניהול. **הפרק החמישי** מציג שורה של המלצות לשיפור חובת השקיפות ולקידום התחרותיות במערכת הבנקאית, לצד התייחסות לכמה עניינים נוספים. לבסוף אסכם.

א. המערכת הבנקאית

1. על המערכת הבנקאית

המערכת הבנקאית ממלאת תפקיד מפתח בכלכלה המודרנית,⁸ וזאת מכוח היותה מופקדת על כספי משקי הבית; על המגזר העסקי; על התיווך הפיננסי בין ציבור החוסכים למשקיעים; ועל עוד תחומים חיוניים אחרים.⁹ למעשה, במציאות החיים המודרנית לא ניתן להתנהל ללא חשבון בנק,¹⁰ שכן הוא מהווה תנאי הכרחי להתנהלות פיננסית תקינה של הפרט – בין היתר לשם קבלת משכורת, ביצוע תשלומים והעברות כספים או בעבור חיסכון כספי.¹¹ שוק הבנקאות הוא, אפוא, לב הכלכלה.¹² ובתמורה לשירותים הניתנים על ידי הבנק, נדרשים הלקוחות לשאת בתשלום סכום כספי מסוים – אלו הן העמלות הבנקאיות – כפי שצוין רבות בעבר, המערכת הבנקאית בישראל מתאפיינת בשתי בעיות משמעותיות – ריכוזיות וחוסר תחרותיות. אשר לריכוזיות, המערכת הבנקאית נשלטת, בעיקר, על ידי שתי

8 רות פלאטו-שנער "ביוש רגולטורי: האם הביוש מתאים לשמש כלי אכיפה בתחום הבנקאי?" **משפט ועסקים** כג 677, 682 (התשפ"א).

9 נעם בוטוש "תיאור וניתוח סעיפים 27–29 בהצעת חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 – בנקאות ואשראי" 1 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2023) (להלן: **ניתוח הצעת החוק**).

10 ע"א 5893/91 **טפחות בנק משכנתאות לישראל בע"מ נ' צבאח**, פ"ד מח(2) 573, 591 (1994).

11 ראו לעיל בה"ש 1.

12 ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים **דין-וחשבון מסכם** 14 (19.6.2007) (להלן: **דו"ח ועדת כחלון**).

קבוצות של בנקים – בנק לאומי ובנק הפועלים (להם נתח שוק של 29% ו-27% בהתאמה), ולצידן ישנן שלוש קבוצות גדולות נוספות – מזרחי-טפחות, דיסקונט והבינלאומי. חמש אלו מהוות יחדיו כ-97% מסך נכסי המערכת הבנקאית.¹³ בנוסף אליהן, פועלים שני בנקים קטנים – בנק ירושלים ובנק one zero,¹⁴ וכן ארבעה סניפים של בנקים זרים שהם בעלי היקף פעילות קטן. מדובר, אפוא, במערכת ריכוזית במיוחד,¹⁵ וזאת אף בהשוואה למדינות מפותחות אחרות.¹⁶ וחשוב להעיר כי במשק הישראלי, שהוא משק קטן, כוח ריכוזי משמעותי שכזה מקים את החשש כי הבנקים ינצלו את עוצמתם על חשבון מגזרים חלשים, דוגמת הצרכנים הפרטיים.¹⁷ חשש זה קיבל ביטוי מוסדי אך לאחרונה בהודעת הממונה על רשות התחרות, לפיה היא עתידה להכריז על הבנקים כקבוצת ריכוז בתחום הבנקאות, בכפוף לשימוע.¹⁸ לצד הריכוזיות הגבוהה, ואף כנגזרת ממאפיין זה, המערכת הבנקאית מתאפיינת ברמה נמוכה של תחרותיות.¹⁹ כך, היעדרו של איום תחרותי בין הבנקים מקנה כוח שוק חזק מאוד לכל אחד מחמשת הבנקים האמורים, ונוצרת תלות מובנית של הלקוחות בשירותים הבנקאיים הניתנים להם.²⁰ ובהיעדר תמריצים תחרותיים אפקטיביים, פוחת האינטרס של הבנקים לשפר את איכות השירות הניתן על ידם או להפחית את עלותו.

- 13 בנק ישראל **מערכת הבנקאות בישראל – סקירה שנתית 2023** 13 (2023) <https://did.li/Mg1CN>; פלאטור-שנער, לעיל ה"ש 8, בעמ' 686.
- 14 בנק one zero הוא בנק דיגיטלי אשר נפתח לפעילות בשנת 2022. מדובר בבנק הראשון שקיבל רישיון לאחר למעלה מ-41 שנים שבהן לא ניתן רישיון לפתיחת בנק חדש בישראל (קישור לאתר הבנק: <https://www.onezerobank.com>). בשנת 2022 ניתן רישיון לבנק חדש נוסף בשם "אש ישראל", שגם הוא בנק דיגיטלי, העתיד להתחיל את פעילותו בישראל בשנים הקרובות. ראו עיריית אבישור וגולן חזני "אש ישראל, הבנק הדיגיטלי החדש של ניר צוק, קיבל רישיון מבנק ישראל" **כלכליסט** (25.12.2022) <https://www.calcalist.co.il/investing/article/hyyb4qhfs>. ראו גם שם בעמ' 15–16.
- 15 משרד ראש הממשלה דו"ח ועדת טרכטנברג לשינוי כלכלי חברתי 188 (2011); דלית פליישהקר "רגולציה פיננסית ומוניטריה בישראל" **עיוני משפט** מה 611, 627 (2022).
- 16 ראו בין היתר: בנק ישראל – הפיקוח על הבנקים (היחידה הכלכלית) **מערכת הבנקאות בישראל – סקירה שנתית לשנת 2022** 27 ואילך (24.5.2023); בנק ישראל "עידוד תחרות בסקטור הבנקאות" (הוגש לוועדת הכלכלה בדיונים בהצעת החוק לתיקון חובת השקיפות); איתי שרוני ואלי אמיר "ריכוזיות ותחרותיות במערכת הבנקאות בישראל במהלך השנים 2000–2014: ניתוח עיטי והשוואתי" **חידושים בניהול** גיליון 3, 1 (12.2018).
- 17 רות פלאטור-שנער "רגולציה של הבנקים: יציבות מערכתית מול הגנה על צרכנים" **רגולציה בישראל** 95, 97 (התשע"ט), וההפניות שם.
- 18 ראו את הודעת הממונה מיום 26.3.2024 בקישור: <https://www.gov.il/he/pages/banking-concentrpgroup>.
- 19 ראו מני רבים: איריס סורוקר ודנה נייער "מבנה הפיקוח הפיננסי בישראל: היבטי תחרות" **מחקרי רגולציה** ח 1, 23 (2021); עמי צדוק ויונתן ארליך "הריכוזיות והתחרותיות בשוק הבנקאות" (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2007).
- 20 פלאטור-שנער, לעיל ה"ש 8, בעמ' 687; הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים דו"ח **מסכם** (1.9.2016) (להלן: ועדת שטרס); ראו גם רשות התחרות "נימוקי התנגדות הממונה על הגבלים עסקיים למיזוג בין מזרחי טפחות בע"מ ובנק אגוד לישראל בע"מ" (2.7.2018) <https://www.gov.il/he/pages/mergerigudtfahot> (צוין שם, בין היתר, כי "מגזר משקי הבית ומגזר העסקים הזעירים והקטנים מתאפיינים בהיעדר תחרות מצד גורמים חוץ בנקאיים

2. העמלות הבנקאיות

אחד ממקורות ההכנסה המרכזיים של הבנקים בישראל הוא העמלות הבנקאיות.²¹ כך, למשל, בשנת 2023 סכום העמלות ששילמו הלקוחות לבנקים עמד על כ-14.8 מיליארד ש"ח;²² ובשנת 2021 משק בית ממוצע שילם עמלות לבנק בסך של כ-2,100 ש"ח.²³ כאמור, מאמר זה עוסק בחובת השקיפות בעמלות, ועל כן בתת-פרק זה ארחיב מעט על אודות העמלות הבנקאיות. העמלות הבנקאיות נחלקות לשתי קטגוריות מרכזיות: האחת, **עמלות סל** – עמלות שהלקוח משלם בין אם הוא ביקש וקיבל שירותים מסוימים מהבנק ובין אם לאו; והשנייה, **עמלות שירות** – עמלות שהלקוח משלם בעד קבלת שירות ספציפי מהבנק.²⁴ ביחס ליחידים ועסקים קטנים, העמלות העיקריות נגבות בשל פעולות בניירות ערך (23%); בכרטיסי חיוב (22%); בגין ניהול חשבון עובר ושב (19%); ועמלות המשולמות על אשראי (12%).²⁵ למעשה, ישנם סוגים רבים של עמלות. ביטוי לכך ניתן לראות בתעריפון המפורסם על ידי בנק הפועלים, לדוגמה, המשתרע על פני 84 (!) עמודים המכילים פירוט רחב על העמלות.²⁶ מבנה התעריפון נקבע אומנם על ידי נגיד בנק ישראל, כפי שיוסבר להלן, אולם ברי כי היקפו ומורכבותו משפיעים לרעה על היכולת של הלקוחות להבין את תחום העמלות. קושי נוסף בהבנת תשלום העמלות נעוץ בכך ששיעורי העמלות אינם קבועים, אלא תלויים בגורמים משתנים.²⁷ בין היתר, אפשר למנות את הגורמים הבאים: **ראשית**, קיימת הבחנה בין פעולות המבוצעות בערוצים הישירים (קרי באמצעים דיגיטליים) לבין אלו המבוצעות באמצעות פקיד בסניף הבנק. לדוגמה, בבנק הפועלים העברת כסף באמצעים דיגיטליים תכלול עמלה בסך של 1.75 ש"ח, בעוד העברת כסף באמצעות פקיד תכלול עמלה בסך של 5.3 ש"ח.²⁸ **שנית**, שיעור העמלה עשוי להיות מושפע מגובה הסכום הכספי שמעורב בפעולה המבוצעת. **שלישית**, מועד הגבייה של העמלה אינו קבוע. למשל, בבנק לאומי הפקדת מזומן

ותלויים הלכה למעשה בבנקים". ראו בפרק ד.4. ובפרק ה.3.; יובל אזני **דיני בנקאות: רגולציה בנקאית בישראל** 31 (2018).

21 חיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 56; **דו"ח ועדת כחלון**, לעיל ה"ש 12, בעמ' 32; רועי ויינברגר "הסמס גילה ללקוח שהוא משלם לבנק אלף שקל בחודש רק על עמלות. זו לא גזירת גורל" **גלובס** (12.2.2024) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001470822>. לצד האמור, מקור ההכנסה העיקרי של הבנקים הוא הריביות השונות שהבנק גובה מהלקוחות. ראו **סקירה שנתית 2023**, לעיל ה"ש 13, בעמ' 37; נועם בוטוש "ניתוח השינויים ברווחי מערכת הבנקאות, באשראי ובפקידונות" (הכנסת, מרכז מחקר ומידע (2023); TIMOTHY W. KOCH & S. SCOTT (2010) 403 (7th ed. 2010). MACDONALD, BANK MANAGEMENT

22 **סקירה שנתית 2023**, לעיל ה"ש 13, בעמ' 42.

23 ראו לעיל ה"ש 2.

24 חיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 55.

25 בנק ישראל "דיווח תקופתי אודות מחירי השירותים הבנקאיים הנפוצים לשנת 2023" 7 (2024) <https://did.li/smJrl>.

26 תעריפון "בנק הפועלים" מיום 14.12.2024 <https://did.li/Jxb6q>.

27 ראו גם חיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 81–82.

28 תעריפון "בנק הפועלים", לעיל ה"ש 26, בעמ' 4.

באמצעות פקיד תגורר עמלה שתיגבה בחודש שלאחר ביצוע ההפקדה, ואילו במשיכת מזומן באמצעותו תיגבה עמלה בעת ביצוע הפעולה.²⁹

כיום, ולאחר שהצעות ועדת **כחלון** התקבלו בחלקן,³⁰ הבנקים רשאים לגבות עמלות מלקוחות שהם יחידים או עסקים קטנים רק בגין שירותים שנכללים ברשימה המאושרת על ידי נגיד בנק ישראל, המכונה "התעריפון".³¹ התעריפון נועד להפחית את המספר הרב של העמלות שהיו נהוגות בשעתו וליצור אחידות בשמותיהן. הוא גם קובע את אופן החישוב של העמלות הנכללות בו, אם כי המחיר של כל אחת מהן – דהיינו, התשלום שעל הלקוח לשלם – נקבע, לרוב, על ידי כל בנק באופן עצמאי. כפועל יוצא מכך, כל בנק נדרש לפרסם מסמך הכולל את שיעורי העמלות שהוא גובה עבור כל שירות הנזכר בתעריפון.³² יוער כי כאשר הבנק מעוניין לשנות מחיר של עמלה, עליו להודיע על כך ללקוחות בכתב ולפחות שבועיים לפני שהשינוי נכנס לתוקף.³³ בנוסף, הבנקים מחויבים להציע ללקוחות מסלולי עמלות, המאפשרים להם לשלם תשלום חודשי קבוע עבור ביצוע פעולות מסוימות ובדרך זו להוזיל את עלותן.³⁴ קיימים שני מסלולים: **מסלול בסיסי**, הכולל עד 10 פעולות בערוץ הישיר ועד פעולת פקיד אחת, בעלות של עד 10 ש"ח בחודש; ו**מסלול מורחב**, הכולל עד 50 פעולות בערוץ הישיר ועד 10 פעולות פקיד, בעלות שאינה מפוקחת וגובהה נע בין 20 ל-30 ש"ח.³⁵ לקוח שלא מצטרף לאחד המסלולים עשוי לשלם הרבה יותר כסף על עמלות – עד פי 2.5 במסלול הרגיל; ועד פי 5 במסלול המורחב.³⁶

אשר לשיעור העמלות, נראה כי הבנקים בישראל גובים מן הציבור עמלות בשיעורים גבוהים בהרבה מאלה המקובלים במדינות המערב.³⁷ מדובר בבעיה. כידוע, יחסי הכוחות בין הבנק ללקוח אינם שוויוניים באופן אינהרנטי ואף מוטים בצורה משמעותית לרעת הלקוח.³⁸ פער זה מתבטא ברמת הידע המקצועי, באמצעים הטכניים לניהול הפעילות הפיננסית ולמעקב

29 תעריפון בנק לאומי מעודכן ליום 20.11.2024 <https://www.bankleumi.co.il/Commissions/private/subchapters/1>.

30 דו"ח ועדת כחלון, לעיל ה"ש 12.

31 ראו בתוספת הראשונה לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח–2008; רע"א 9617/16 **בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' לפינר**, פס' 5 לפסק דינה של השופטת ברון (נבו) 28.10.2018. לפי ס' 4 לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות) התעריפונים צריכים להיות מפורסמים באתרי האינטרנט של הבנקים.

32 ראו רע"א 8872/23 **בנק הפועלים בע"מ נ' לפינר**, פס' 2 לפסק דינו של השופט גרוסקופף (נבו) 2.6.2024.

33 ס' 5 לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב–1992.

34 ס' 4 לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות).

35 "הוזלת עלויות ניהול חשבון הבנק" **בנק ישראל** <https://boi.org.il/information/bank-paymnts/guide/reducing-bank-account-costs>.

36 שם. יובהר כי ההצטרפות למסלולים אינה כדאית עבור כלל הלקוחות, ויש לבחון זאת באופן פרטני בשים לב להיקף הפעולות המבוצעות בחשבון.

37 חיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 56 וההפניות שם.

38 ראו למשל בדו"ח **הצוות לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית**, להלן ה"ש 49, בעמ' 6.

אחריה, בכוח הכלכלי, בכוח המיקוח וכיוצא באלה.³⁹ פערים אלה מאפיינים את כל השלבים במערכת היחסים שבין הצדדים.⁴⁰ מעבר לכך, הבנק הוא שחקן חוזר בזירה הפיננסית, בעוד הלקוח הוא שחקן חד-פעמי (הגם שהשימוש שלו במערכת הבנקאית הוא שימוש מתמשך),⁴¹ ולבנק יש את הידע, הכישורים והמומחיות שאינם נחלתו של הלקוח. כמו כן, הבנק נהנה מגישה למידע רב – מידע אשר הלקוח יצטרך להשקיע מאמצים רבים כדי להשיגו.⁴² פערים אלה מתעצמים מטבע הדברים ביחס ללקוחות שאינם מתוחכמים מבחינה פיננסית, והם נמצאים בעמדת נחיתות רבה יותר.⁴³

לצד האמור, לבנקים יש תמריץ להגדלת סכום העמלות הנגבה על ידם כדי להשיא את רווחיהם וזאת תוך ניצול כוחם הרב.⁴⁴ לדוגמה, בשלב שבו הבנק קובע את שיעור העמלה, הוא בוחן את עלות השירות הבנקאי וכן את הרווח שהוא מעוניין להפיק מאותה עמלה – אולם אין הוא רואה לנגד עיניו לקוח מסוים (אלא לכל היותר קבוצת לקוחות מסוימת).⁴⁵ ממילא, ללקוחות אין כוח מיקוח כלכלי בשלב הזה אשר עשוי היה להשפיע (לטובתם) על שיעור העמלות שהבנק קובע.⁴⁶ ואכן, לקוחות רבים רואים בעמלות הבנקאיות כנתון מוגמר,⁴⁷ ואינם סבורים כי יש בכוחם לשנות את גובהן. גישה זו ביחס לעמלות אינה מפתיעה, שכן מערכת הבנקאות בישראל ריכוזית במיוחד, ואף קרה בעבר שהבנקים העבירו ביניהם מידע בנוגע לעמלות ותיאמו את שיעוריהן באופן בלתי חוקי.⁴⁸ יתרה מזאת, מחקר שנערך בעבר על ידי הצוות לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית הראה כי 61% מהלקוחות אינם יודעים מהו סכום העמלות המשולמות על ידם; רק 33.3% מהלקוחות טוענים כי הם מסוגלים להבין היטב את

39 פלאטור-שנער, לעיל ה"ש 17, בעמ' 110–111. המפקח על הבנקים עמד בעצמו על חשיבות ערך ההוגנות, ראו סקירה שנתי 2022, לעיל ה"ש 16, בעמ' 215 ואילך; עניין לפינר, לעיל ה"ש 31, פס' 17 לפסק דינה של השופטת ברון. ראו גם עניין בנק לאומי, לעיל ה"ש 1, בעמ' 483; דנ"א 5783/14 צמח נ' אל על נחבי אוויר לישראל, פס' 30–37 (נבו 12.9.2017).

40 רגולציה של בנקים, להלן ה"ש 50, בעמ' 110–111.

41 ע"א 8098/09 כהן נ' בנק איגוד לישראל בע"מ – סניף חדרה, פס' 15 לפסק דינה של השופטת ארבל (נבו 3.1.2012).

42 שם.

43 ראו מאיה הרן רוזן ואורלי שדה "האם הרגולציה הפיננסית מתעלמת בלא כוונה מאוכלוסיות מוחלשות? בחינה של הקשר בין הטמעת רגולציה בעזרת כלים דיגיטליים לבין אוריינות פיננסית אובייקטיבית וסובייקטיבית" בנק ישראל (2017) <https://boi.org.il/media/11ohmppj> ;dp201710h.pdf Maya Haran Rosen & Orly Sade, *The Disparate Effect of Nudges on Minority Groups*, BANK OF ISRAEL (2021).

44 חיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 68.

45 שם, בעמ' 55.

46 ראו פורום קהלת "הגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים בישראל" 7 (2016) <https://did.li/R7xZH>; להרחבה על חולשת הלקוח הצרכני באופן כללי, ראו אורנה דויטש "מקורות החולשה של האינטרס הצרכני" קריית המשפט ב 367 (2002).

47 חיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 57 ובה"ש 33.

48 שם, בעמ' 56; "הסדרים כובלים בין בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט, בנק המזרחי והבנק הבינלאומי, שעניינם העברת מידע הנוגע לעמלות" רשות ההגבלים העסקיים <https://www.gov.il/BlobFolder/legalinfo/mizrahiconsolidatedltd/he/BANKS2.pdf>.

הדיווחים הכספיים שהבנקים שולחים להם; ו-59% מהלקוחות סבורים כי העמלות שהם משלמים גבוהות מאוד.⁴⁹

3. המפקח על הבנקים

שוק הבנקאות, כמו המערכת הפיננסית בכללותה, הוא שוק עתיר רגולציה.⁵⁰ הדבר נובע משילוב של כמה גורמים שונים: חשיפת המערכת הבנקאית למגוון רחב של סיכונים,⁵¹ החשיבות הקריטית של שמירת יציבות הבנקים והבטחת ניהולם התקין, וכן החשש מהתעצמות כוחם של הבנקים וניצולו על חשבון מגזרים חלשים – הצרכנים הפרטיים.⁵² חטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל היא המאסדר העיקרי של מערכת הבנקאות, והעומד בראשה הוא המפקח על הבנקים.⁵³ יעדי חטיבת הפיקוח הם: יציבות המערכת הבנקאית; הטמעת תרבות הוגנות כלפי הלקוחות; הגברת התחרות במערכת הבנקאית; ויצירת סביבת פיקוח אפקטיבית.⁵⁴ הפיקוח על הבנקים הוא "פיקוח חיצוני", קרי פיקוח ציבורי על פעילות של גופים פרטיים,⁵⁵ המתמקד בשני מישורים עיקריים הרלוונטיים לדיונו: **פיקוח ארגוני**, שעניינו בהקמת בנקים ובעמידתם בחובות הניהוליות המוטלות עליהם; ו**פיקוח עסקי**, שמתמקד בשירותים הבנקאיים הניתנים על ידי הבנקים, לרבות בקיום חובותיהם כלפי

- 49 הצוות לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית המלצות בעניין התחרות הבנקאית במקטע משקי הבית 11 (12.7.2004). ראו גם אלה הלר "ממצאי סקר דעת קהל בנושא הבנקים בישראל – שביעות רצון של הצרכן ממגזר משקי הבית ומעמדו כלקוח במגעיו עם הבנק" (הכנסת, מרכז מחקר ומידע (2004).
- 50 בג"ץ 4406/16 **איגוד הבנקים בישראל (ע"ר) נ' כנסת ישראל**, פס' 34 לפסק דינה של הנשיאה נאור (נבו 29.9.2016); פלאטו-שנער, לעיל ה"ש 17, בעמ' 95–97. יוער שהדברים נכונים גם ברחבי העולם ומזה שנים רבות: Ed.J. Kane, *Competitive Financial Regulation: An International Perspective*, in THREATS TO INTERNATIONAL FINANCIAL STABILITY 111 (R. Portes and A.K. Swoboda eds., 1987).
- 51 להרחבה על סיכונים אלה, ראו **סקירה שנחית 2023**, לעיל ה"ש 13, בעמ' 67 ואילך; פלאטו-שנער, לעיל ה"ש 8, בעמ' 682–688, 1 THE; C. V. Gortsos, *The Case for Banking Regulation*, 3 EUROPEAN BANKING REGULATION HANDBOOK 26–30 (2023).
- 52 יש שהציגו את מטרות הפיקוח על הבנקים באופן שונה, כך שמתקיים מתח בין הבטחת היציבות של הבנקים לבין השמירה על מתן שירות אמין והוגן. ראו למשל ריקרדו בן-אוליאל ולירן חיים **דיני בנקאות – חלק כללי** 90, 113–118 (מהדורה שנייה, 2021); פלאטו-שנער, לעיל ה"ש 17, בעמ' 112–113; אזני, לעיל ה"ש 20, בעמ' 38–40.
- 53 ס' 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח); ס' 5(א) לפקודת הבנקאות 1941; ס' 7(4) לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010; בג"ץ 5048/07 **ארבל נ' בנק ישראל המפקח על הבנקים** (נבו 9.10.2007); להרחבה על מבנה הפיקוח על הבנקים, ראו בן-אוליאל וחיים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 91–92. יצוין כי המפקח על הבנקים הוא עובד של בנק ישראל והוא כפוף לנגיד.
- 54 "חזון הפיקוח על הבנקים" **בנק ישראל** <https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/bank-sup/supervisor>.
- 55 בן-אוליאל וחיים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 92; והשוו: יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** א 268 (מהדורה שנייה מורחבת, 2010).

הלקוחות.⁵⁶ יש שטענו כי השמירה על יציבות הבנקים מקבלת את הבכורה בעבודתו של המפקח, למול הגנת הלקוחות.⁵⁷

סמכויות המפקח על הבנקים נרחבות במיוחד ונפרסות על כל תחומי עבודתם ופעילותם של הבנקים. בכלל זה, הוא עוסק באסדרה, בפיקוח ובאכיפה.⁵⁸ למעשה, המפקח רשאי ליתן כל הוראה שמשרתת תכלית או מטרה ידועות בעבודת הבנק, או שיש בה כדי לתרום לאיכות הבנקאות.⁵⁹ לצד זאת, מוקנות למפקח גם סמכויות רבות הנוגעות להקמתם, רישוים ופעולתם של הבנקים.⁶⁰ בהתאם לאמור, בית המשפט העליון קבע בעבר כי יש לראות במפקח על הבנקים כזרוע של הציבור, האמונה על האינטרס הציבורי ביציבותם של הבנקים מזה ועל מניעת ניצול לרעה של כוחם מזה.⁶¹ עוד נקבע, כי בשביל להגן על הלקוח הבנקאי, יש צורך בחיזוק מתמיד של הפיקוח על הבנקים – הן על ידי חקיקה ופיקוח רגולטורי, והן על ידי בית המשפט.⁶²

מלבד המפקח על הבנקים, קיימים גורמי פיקוח רגולטוריים נוספים המפקחים על היבטים מסוימים בעבודת הבנקים:⁶³ **נגיד בנק ישראל**, אשר לצד סמכויותיו הכלליות בקביעת אסדרה בתחומי הבנקאות, הוא מוסמך להתערב בשוק העמלות.⁶⁴ **הממונה על התחרות**, אשר מוסמך להכריז על קיומו של הסדר כובל בין הבנקים, לאשר או למנוע מיזוגים וכן למנוע ניצול לרעה של הכוח המונופוליסטי.⁶⁵ **רשות ניירות ערך**, המפקחת על פעילות הבנקים בתחומים הקשורים לניירות ערך וייעוץ השקעות. **המפקח על שוק ההון, ביטוח וחיסכון** האחראי, בין היתר, על עניינים הנוגעים לתחום החיסכון הפנסיוני. בנוסף לגורמי הפיקוח הרגולטוריים-חיצוניים, קיימים גם מנגנוני פיקוח פנימיים בבנקים המבקשים אף הם להבטיח את עבודתו התקינה של

56 סורוקר ונייער, לעיל ה"ש 19, בעמ' 3; בן-אוליאל וחיים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 113; פלאטור-שנער, לעיל ה"ש 17, בעמ' 98; להרחבה, ראו אזני, לעיל ה"ש 20, בעמ' 49–57.

57 בן-אוליאל וחיים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 103.

58 באופן כללי, רגולציה כוללת ניטור ואכיפה של הכללים הנקבעים במסגרתה באמצעות גורמים מנהליים. ראו פליישהקר, לעיל ה"ש 15, בעמ' 623.

59 אזני, לעיל ה"ש 20, בעמ' 111.

60 בג"ץ 10788/06 **גזונטהייט נ' בנק ישראל המפקח על הבנקים**, פס' 4 לפסק דינו של השופט פוגלמן (נבו 2.8.2007).

61 ע"א 3955/04 **ריזול נ' בנק לאומי לישראל בע"מ**, פס' (1) לפסק דינו של השופט רובינשטיין (נבו 4.7.2005).

62 שם, פס' (6) לפסק דינו של השופט רובינשטיין; רע"א 9374/04 **אי.אנד.גי מערכות מתקדמות למורה נהיגה נ' בנק לאומי לישראל בע"מ סניף רחובות** (נבו 11.11.2004); סיני דויטש "הגנת הצרכן הבנקאי: מכוח חוק אם מכוח קודים אתיים – מה עדיף?" **הפרקליט** 241 (התשס"ג–התשס"ד).

63 רגולציה של בנקים, לעיל ה"ש 50, בעמ' 95; ראו גם פלאטור-שנער, לעיל ה"ש 8, בעמ' 688.

64 ראו בפרק 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח). בפרק זה נקבעה למשל סמכות הנגיד לקבוע את רשימת השירותים שבעדם הבנקים רשאים לגבות עמלות (ס' 9ט(א) לחוק) – התעריפון הנזכר לעיל; פלאטור-שנער, לעיל ה"ש 17, בעמ' 117; חיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 76–77.

65 ראו בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח–1988; לעניין מיזוגים, ראו ליאור פרנק ומיכל גל "פיקוח על מיזוגים כפתרון (חלקי) לבעיית הריכוזיות הכלכלית-משקית" **דין ודברים** יז 433 (2023); באופן כללי, ראו "אודות" **רשות התחרות** <https://www.gov.il/he/departments/about/about-us1>.

הבנק. אלה כוללים, בין השאר, את הדירקטוריון, רואה החשבון, המבקר הפנימי ויתר הממונים בתאגיד הבנקאי.⁶⁶ חובה נוספת המוטלת על הבנקים ומנחה את עבודתם היא חובת האמון הבנקאית, אשר התפתחה בראשית הדרך בפסיקת בית המשפט העליון ודורשת מהבנקים סטנדרט התנהגות גבוה.⁶⁷ זאת, לנוכח האמון הרב שרוחש הציבור כלפי הבנקים, המוביל את הלקוחות – במסגרת התקשרות ועבודה מול הבנקים – שלא לנקוט אמצעי זהירות שהם היו נוקטים אותם בנסיבות אחרות.⁶⁸ משעמדנו על הרקע הרלוונטי הדרוש לענייננו, נפנה להצגת חובת השקיפות בעמלות.

ב. חובת השקיפות בעמלות

לאחרונה נכנסה לתוקף הוראה המטילה חובה על הבנקים לשלוח ללקוחותיהם הודעה, שבה מצוין סך העמלות שנגבה מהם בחודש שחלף.⁶⁹ זוהי, כאמור, חובת השקיפות בעמלות. בבסיסה עומדת ההנחה כי לקוחות רבים אינם מודעים להיקף העמלות שהם משלמים לבנקים בגין השירות שניתן להם.⁷⁰ חוסר מודעות זה יוצר פער בין האופן שבו הלקוחות תופסים את העלות של השירות הבנקאי לבין עלותו בפועל. לא רק זאת, אלא שפעמים רבות הבנקים מציעים ללקוחות "הטבה" כלשהי בדמות פטור מתשלום עמלות מסוימות באופן המייצר תפיסה שגויה כאילו השירות הבנקאי ניתן ללא עלות – בעוד במקביל נגבה מהם תשלום עבור עמלות רבות אחרות.⁷¹ וכידוע, חוסר במידע רלוונטי עשוי להוביל לכריתת עסקאות שאינן יעילות או מיטיבות.⁷²

66 בן-אוליאל וחיים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 96–97; אזני, לעיל ה"ש 20, בעמ' 196–197; בע"א 610/94 בוכבינדר נ' כונס הנכסים הרשמי בתפקידו כמפקד בנק צפון אמריקה, פ"ד נז(4) 289, 325 (2003), נקבע שהפיקוח הפנימי יעיל וצמוד יותר מאשר הפיקוח החיצוני מטעם הרגולטור.

67 עניין טפחות, לעיל ה"ש 10. ראו גם ריקרדו בן-אוליאל "כספת בבנק: תפיסה חדשה להגדרת טיב העסקה ולקביעת מידת האחריות מצד הבנק" הפרקליט לז 76, 77 (1986); רות פלאטור-שנער "חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א–1981 – על היעדרה של חובת אמון בחוק" חוקים ה 179 (2013); עמיר ליכט "חובת אמון – אימתי?" חובות אמון בדין הישראלי 35 (רות פלאטור-שנער ושוקי שגב עורכים, 2016).

68 לירן חיים "מהפכה בדיני הבנקאות בישראל – על מקומה של הלכת צבאח" שורשים במשפט 506, 503 (דינה זילבר עורכת, 2020); בעניין כהן, לעיל ה"ש 41, פס' 15 לפסק דינה של השופטת ארבל, הובהר כי הבנק "זוכה באמון רב מצד הלקוחות הנעזרים בשירותים הפיננסיים מבלי שאלו ידרשו או יחקרו באשר לטיב הפעולה".

69 ראו גם שקד גרין "אושר: לקוחות הבנקים יקבלו מסרון חודשי עם סך העמלות והריביות ששילמו" כלכליסט (9.5.2023) <https://www.calcalist.co.il/investing/article/b1qicjd42>.

70 פרוטוקול ישיבה מס' 37 של ועדת הכנסת בכנסת ה-25, 123–124 (30.3.2023), בדבריו של נציג משרד האוצר: "אחד האזורים הצרכניים שהצרכנים הכי פחות מודעים אליהם זה כמה הם משלמים למערכת הבנקאית, כמה משלמים ריביות וכמה הם משלמים בעמלות".

71 דברי ההסבר להצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון – מסירת מידע על עמלות וריביות), התשפ"ג–2023 (הצ"ח פ/1501/25). חובת השקיפות בעמלות היא גלגול של הצעת חוק זו, ועניינה הוא בחיוב הבנקים בפרסום סך העמלות והריביות באתר האינטרנט של הבנק או

לחוסר המודעות של הלקוחות ביחס להיקף העמלות שנגבה מהם יש כמה הסברים שונים, ובראשם העובדה שהעמלות אינן שקופות: הן נגבות בצורה ישירה מחשבון הבנק של הלקוחות מבלי שנדרשת פעולת אישור כלשהי; הלקוחות לא מקבלים קבלה או חשבון נפרד ביחס לעמלות ששולמו; החיובים על העמלות מסתתרים בין שורות חשבון העובר וש; ושמות העמלות אינם ברורים ואף עשויים לבלבל.⁷³ לכן יש מקום להגדיל את השקיפות בעמלות. מסקנה זו מתחזקת בהינתן שתחום הבנקאות הוא תחום מורכב מנקודת מבטו של הלקוח הסביר, מה שמחייב כי הדיווחים הבנקאיים ייכתבו בשפה פשוטה, שתאפשר ללקוח לתרגם את המידע שנשלח אליו לכדי אינפורמציה שימושית.⁷⁴

אם כן, עניינה של חובת השקיפות בעמלות הוא בהגדלת הנגישות של הלקוחות למידע בדבר העמלות, וזאת על ידי מתן עדכונים בהירים וברורים באשר לעלות ניהול חשבון הבנק שלהם.⁷⁵ כך, הלקוחות יוכלו לדעת מהי העלות האמיתית של השירות הבנקאי שניתן להם, ויתאפשר להם לבחון בצורה קלה את האלטרנטיבות האחרות הקיימות בשוק – בבנק שבו מנוהל חשבון העובר וש של הלקוח, בבנק אחר או בגופים החוץ-בנקאיים.⁷⁶ ההנחה שעומדת ביסוד הדברים היא שאם הלקוח מסוגל להשוות בצורה קלה בין העמלות שנגבות בבנקים השונים, הוא יכול גם לבחור את הבנק המציע את העמלה הנמוכה ביותר – ובכך להוזיל את ההוצאה הגלומה בשירות הבנקאי.⁷⁷ לנוכח האמור, ניתן לומר כי המחוקק מבקש באמצעות חובת השקיפות להעצים את הלקוחות ולהניע אותם לנקוט פעולות מושכלות, אשר יכולות לשפר את מצבם הכלכלי.⁷⁸ על ידי כך, לכאורה, רמת התחרותיות בשוק הבנקאי עשויה לגדול.

כדי לפתור את בעיית חוסר המידע האמורה, חובת השקיפות קובעת כי ההודעה שתישלח ללקוחות תהיה תמציתית וקצרה – כל שיצוין בה הוא סך העמלות שנגבו בחודש שחלף. להתמקדות בסך העמלות יש חשיבות רבה, שכן השיעור של כל עמלה, באופן פרטני, אינו גבוה ומסתכם בכמה שקלים בודדים. משכך, הלקוחות עשויים שלא לשים לב להוצאה זו במסגרת כלל הוצאותיהם השוטפות. אולם, כאשר בוחנים את סך העמלות ששולם, כפי שמופיע בהודעה, ייתכן כי הסכומים הנמוכים ששולמו לאורך החודש הצטברו לכדי סכום נכבד – ורק

ביישומון; כן ראו דברי ההסבר להצעת חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024, הצ"ח ממשלתית 1612, עמ' 611–612 (23.3.2023) (להלן: דברי ההסבר), שעניינה הוא בחובת השקיפות בעמלות.

72 שמואל בכר ואורן בר-גיל "הגנת הצרכן" **הגישה הכלכלית למשפט** 248 (2012).

73 יצוין כי עוד בשנת 2004 הומלץ לאחד סוגים שונים של עמלות ולהבהיר את שמותיהן כך שיתאימו ללקוח הסביר וימנעו את ערפול המחיר מבחינתו. המלצה זו אכן אומצה – אולם נראה כי יש עוד מה לעשות בנדון. ראו **דו"ח הצוות לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית**, לעיל ה"ש 49.

74 **דו"ח הצוות לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית**, שם, בעמ' 17.

75 השו"ע עניין **לפינר**, לעיל ה"ש 31, פס' 19 לפסק דינה של השופטת ברון.

76 על הבעייתיות הגלומה בהנחה זו, הנובעת מכך ששוק הבנקאות בישראל הוא ריכוזי במיוחד ולכן ניתן להניח כי העמלות די זהות בבנקים השונים, ראו בטקסט הסמוך לה"ש 120–126.

77 חיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 58.

78 **סקירה שנתית 2023**, לעיל ה"ש 13, בעמ' 142. לדיון כללי בהעברת האחריות הפיננסית אל הפרט, ראו הרן רוזן ושדה, לעיל ה"ש 43.

כאשר סכום זה מוצג, הלקוח עשוי להבין את המשמעות האמיתית (והכלכלית) של השירות הבנקאי שניתן לו. על רקע זאת, הסכום הכולל של העמלות ששולמו כאשר הוא מוצג כסך הכול עשוי להיות בעל השפעה גדולה יותר על תודעתם של הלקוחות – לתפוס להם את העין – לעומת במצב שבו העמלות מוצגות בנפרד ושזורות בתוך שורות חשבון העו"ש. סך העמלות נותן ללקוחות, אפוא, מעין "בסיס מסוים של ידיעה", הפותח פתח לפעול על בסיסו.⁷⁹ בנוסף, חובת השקיפות קובעת כי ההודעה "תשלח ללקוח בכתב בדרך שמאפשרת תקשורת מיידית ונגישה, ככל האפשר".⁸⁰ יוער כי עוד בדיון הראשון בהצעת החוק נאמר כי הכוונה היא בעיקר לכך שההודעה תישלח באמצעות מסרון (sms).⁸¹ לשם המחשבת הדברים, כך נראית ההודעה הנשלחת מטעם בנק הפועלים, לדוגמה:

"שלום,

רצינו לעדכן אותך בסכומי העמלות והריביות בחשבונך המסתיים בספרות

xx-xxx בחודש xx/xx.

סך העמלות שנגבו (ללא הלוואות לדיוור): x ש"ח.

סך הריביות שנגבו (ללא הלוואות לדיוור): x ש"ח.

בחודש זה מוצגות גם עמלות וריביות רבעוניות, ככל שהיו.

אפשר לצפות בפירוט העמלות והריביות לפי נושא, במכתב הנשלח לתיבת הדואר הנכנס שלך, באתר ובאפליקציית הבנק.

לפרטים נוספים ניתן לפנות לבנק בערוצי השירות ובסניף.

לשירותך, בנק הפועלים."

למען שלמות התמונה יצוין כי חובת השקיפות הייתה אמורה להיכנס לתוקף ביום 1.1.2024, לאחר שהבנקים קיבלו הארכה בטענה כי ייקח להם זמן רב טרם יוכלו למלא את החובה. עקב מלחמת חרבות ברזל, מועד הכניסה לתוקף נדחה ליום 1.4.2024.⁸² הארכה זו מעניינת משום שהיא ניתנה לאחר (ולמרות) דיון סוער שנערך בוועדת הכלכלה, במהלכו חברי הכנסת ביקרו בחריפות את הבנקים על אי-נכונותם לקדם את חובת השקיפות, בעוד הם ממשיכים לגבות תשלומים מכלל הלקוחות כבשגרה. יו"ר הוועדה אף איים על הבנקים כי אם הם יפרו את חובת השקיפות בהמשך, כפי שחלקם הספיקו לעשות,⁸³ הוא ישית עליהם קנסות כספיים בסכומים

79 פרוטוקול ישיבה 69, לעיל ה"ש 2, בעמ' 74–75.

80 ס' 5א(ה) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח).

81 פרוטוקול דיון מס' 37 של ועדת הכנסת, בכנסת ה-25 123–124 (30.3.2023); ראו גם דברי רפרנט פיננסיים באגף תקציבים במשרד האוצר, בפרוטוקול הנזכר בה"ש 2, בעמ' 6.

82 דברי ההסבר, לעיל ה"ש 71; פרוטוקול ישיבה מס' 257 של ועדת הכלכלה בכנסת ה-25 (1.1.2024).

83 רועי ויינברגר "חוק העמלות נכנס לתוקף, אך בינתיים בבנקים מצאו דרכים יצירתיות לעקוף אותו" גלובס (11.1.2024) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001467461>; ג'ניה וולניסקי "המועצה לצרכנות: הבנקים לא כוללים את כל העמלות ב-SMS ששולחים

משמעותיים.⁸⁴ כידוע, בשביל שרגולציה תהיה יעילה – נדרש לאכוף אותה. אם האכיפה אינה מרתיעה את הגורם הכפוף לרגולציה מפני חריגה מהוראותיה, ובייחוד אם החריגה כדאית, הרגולציה היא בגדר מס שפתיים בלבד.⁸⁵ לפיכך, כוונתם של חברי הוועדה לפקח על הבנקים ולהבטיח את עמידתם בחובת השקיפות חשובה והכרחית כדי שהיא גם תיושם כנדרש.

ג. דיון בחובת השקיפות בעמלות

לאחר שעסקנו ביתרונותיה התאורטיים של חובת השקיפות בעמלות ועמדנו על ההשפעה שעשויה להיות לה, לעמדת המחוקק, על הלקוחות ועל שוק הבנקאות, פרק זה יעסוק בניתוח ביקורתי של החובה. דיון זה יתמקד בשלושה סוגים שונים של בעיות הנוגעות לחובת השקיפות: **הסוג הראשון** של הבעיות עוסק באופן עיצוב החובה החדשה והוראותיה; **הסוג השני** מתמקד בבעייתיות הכללית הכרוכה בחובות גילוי; ועניינו של **הסוג השלישי** הוא בבעיות הנוגעות למערכת הבנקאות בישראל. אפנה להצגת הדברים כסדרם.

1. חובת השקיפות אינה פותרת את בעיית חוסר המידע

כאמור, חובת השקיפות בעמלות מבקשת להגדיל את המידע שניתן ללקוחות. לפיכך, מייד מתעוררת השאלה האם החובה אכן משיגה מטרה זו? במילים אחרות, האם המידע הנמסר ללקוחות במסגרת ההודעה החודשית מספק להם תמונה מלאה דיה המאפשרת להבין את עלות השירות הבנקאי ולפעול לשם הוזלתו? כפי שאראה כעת, לדעתי התשובה לכך שלילית. כך, ההודעה החודשית מתאפיינת בפשטות יתר, שכן היא מסתפקת רק בהצגת הסכום המצרפי של העמלות ששולמו. אף שפשטות זו נועדה להקל על הלקוחות בהבנת החיוב, מבלי שיצטרכו להשקיע משאבים נוספים בבירור זה, והגם שזאת בדיוק הייתה כוונת המחוקק עת עיצב את החובה – מדובר באליה וקוץ בה. ההודעה אינה מספקת ללקוחות את המידע הדרוש להם בנוגע לעמלות שנגבו מהם ואף אינה כוללת מידע רלוונטי בדבר דרכי הפעולה האפשריות להוזלת עלויות אלה, ולכן היא אינה יכולה להשיג את מטרתה, וניתן לפיכך להטיל ספק באפקטיביות שלה.

ראשית, ההודעה אינה כוללת פירוט על אודות סוגי העמלות שנגבו מהלקוחות והעלות של כל עמלה. משכך, הלקוח אינו יכול לבצע השוואה של המחיר ששילם למול הממוצע בשוק

ללקוחות" **TheMarker** (19.2.2024) <https://www.themarker.com/markets/2024-02-19/ty-article/0000018d-c0a2-df10-a99f-d7f3c1af0000>.

84 ג' ליאור "קיבלתם כבר פירוט עמלות? הבנקים יחויבו לשלוח עד ה-7 בפברואר או לשלם קנס" **YNET** (15.1.2024) <https://did.li/ai1CN>; רועי ויינברגר "מסרון העמלות: ביטן נוף בבנק ישראל ומאיים לקנס את הבנקים ב-10 מיליון שקל ליום איחור" **גלובס** (15.1.2024) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001467757&from=whatsapp>.

85 דורון אבני "רגולציה מגוף ראשון: עשר מידות טובות לרגולציה" 87, 92 **משפט, חברה ותרבות – מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות** (2016).

עבור סל שירותים דומה; מול לקוחות בעלי מאפיינים דומים; או ביחס לתעריפונים של בנקים מתחרים או נותני שירותים חוץ-בנקאיים. לנוכח זאת, קשה לדעת אם סך העמלות שנגבה מהלקוח סביר או מופרז. בהתאם, הלקוח אינו מסוגל לקבל החלטה מושכלת בדבר כדאיות המשך ניהול חשבון הבנק שלו וביצוע פעולות (שאינן פעולות בסיסיות) בחשבון זה. מרחב הפעולה שלו לשם הוזלת עלויות – נפגע (או שמא נותר זהה למצב שהיה בו ללא חובת השקיפות).

בהיעדר פירוט לגבי מקורות החיוב הספציפיים, קרי בגין אילו שירותים שולמו עמלות ומה שיעור העמלה של כל שירות, נמנעת מהלקוח האפשרות לבחון את כדאיות השימוש באותם השירותים. בהתאם, הלקוח אינו יכול לזהות דפוסי התנהלות המייקרים את עלויות ניהול החשבון. כך, למשל, לקוח עשוי להיות מופתע מסך העמלות, מבלי לדעת שחלק ניכר ממנו נובע משימוש בשירות שהוא יכול היה לקבל בעלות מופחתת תוך שימוש באמצעים דיגיטליים במקום לבצע את אותה הפעולה בעזרת פקיד בסניף הבנק.

בהמשך לנקודה זו, יצוין כי חלק מהעמלות נגבות על בסיס רבעוני, ולא חודשי. כתוצאה מכך, לקוחות עשויים לראות תנודות משמעותיות בחיובים החודשיים גם כאשר דפוס השימוש שלהם בחשבון נותר זהה.⁸⁶ אומנם ההודעה כוללת הבהרה בעניין זה בחודשים הרלוונטיים, כפי שנכתב בהודעה שהוצגה לעיל, אך זאת ללא פירוט החלק היחסי של הגבייה הרבעונית מסך החיוב. פערים אלה בעלות החודשית עלולים לגרום לשני כשלים: **האחד**, תסכול ובלבול בקרב הלקוחות, אשר יתקשו להבין את מקור השונות ללא שיערכו בירור מעמיק לגבי זה (וסביר להניח כי הוא לא יבוצע); **והשני**, הערכת חסר של העלות החודשית הממוצעת האמיתית, שכן הלקוחות עלולים לראות בחודשים שבהם נגבות העמלות הרבעוניות כחריגים, ולא כחלק אינהרנטי מהעלות התקופתית הכוללת של ניהול חשבון הבנק.

שנית, המידע החלקי הנמסר במסגרת ההודעה מקשה על הלקוחות להבין ולממש את מלוא זכויותיהם ביחס לעמלות. כך, ייתכן שהלקוחות אינם מודעים להטבות משמעותיות שהם זכאים לקבל, למשל מתוקף היותם קטינים, חיילים, סטודנטים או אזרחים ותיקים. הטבות אלו עשויות להוביל להוזלה משמעותית בסך העמלות המשולם – בין אם ההטבות חלות על כלל העמלות ובין אם על חלקן בלבד. בדומה לאמור, ההודעה אינה מיידעת את הלקוחות בדבר אפשרותם להצטרף למסלולי העמלות המוזלים שפורטו לעיל; ואף אינה מציינת את ההבחנה בעלויות בין ביצוע פעולות בערוצים הישירים לבין הסתייעות בפקיד בנק.

שלישית, ההודעה נעדרת הפניה למקורות מידע חיוניים העשויים לסייע ללקוח בקבלת החלטה מושכלת – למשל, היא אינה מפנה לטבלת השוואת העמלות המתפרסמת באתר בנק ישראל,⁸⁷ למחשבוני עמלות הזמינים באתרי הבנקים או למידע על אודות מסלולי ניהול חשבון

86 יוער כי טענה זו עלתה במסמך שהגיש איגוד הבנקים לוועדת הכלכלה במסגרת הדיונים בחובת השקיפות בעמלות. איגוד הבנקים "הערו את איגוד הבנקים לתזכיר חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023–2024) (התשפ"ג–2023): פרק בנקאות ואשראי" עמ' 2 (נייר העמדה הוגש לוועדת הכלכלה) (להלן: טענות איגוד הבנקים).

87 לפי הוראות ס' 16א לחוק הבנקאות (שירות ללקוח); "מדריך עמלות" בנק ישראל bit.ly/3JKgxb.

שונים. היעדר הפניות אלו הוא בעייתי במיוחד, מאחר שייתכן שהלקוחות כלל אינם מודעים לקיומם של הכלים ההשוואתיים האמורים, אשר פותחו במיוחד כדי לסייע להם בבחירת האפשרות המשתלמת ביותר עבורם. אף אם הלקוחות מודעים למקורות אלה, לדעתי בהיעדר הפניה ישירה אליהם במסגרת ההודעה, פוחתת הסבירות שהם יטרחו לחפש אותם באופן אקטיבי.

רביעית, ההודעה אינה כוללת מידע לגבי הדרכים הקיימות ליצירת קשר עם הבנק לצורך קבלת הבהרות בדבר העמלות שנגבו או לשם קבלת ייעוץ כדי להפחית את סכום העמלות שנגבה. להיעדר המידע יש משנה תוקף באקלים הבנקאי הנוכחי, המאופיין במגמה מתמשכת של צמצום מספר סניפי הבנקים ברחבי הארץ, דבר המוביל להפחתת המגע הישיר בין הלקוח לבנקאי.⁸⁸ עם סגירת סניפים רבים והמעבר לבנקאות דיגיטלית, הקשר האישי בין הלקוח לבנקאי בסניף הולך ונעלם, כך שעשויה להיפגע יכולתו של הלקוח לקבל הסברים וסיוע מהבנק.⁸⁹ אפשר להניח כי מסקנה זו נכונה בפרט ביחס לאוכלוסיות בעלות אוריינטציה דיגיטלית נמוכה או שהנגישות שלהן לבנקאות הדיגיטלית מוגבלת. אם כן, במצב הדברים האמור, היעדר פרטי קשר בהודעה החודשית מקשה עוד יותר על הלקוח בקבלת תמונת המצב המלאה ביחס לעמלות ששילם – ובוודאי בהבנתה.⁹⁰

לסיכום נקודה זו, ההודעה הנשלחת ללקוחות לוקה בכך שנעדר ממנה כלל המידע הנחוץ להערכה מושכלת של תשלום העמלות. כאמור, היא אינה מפרטת על סוגי העמלות, עלותן הספציפית ותדירות גבייתן – כל אלה מרכיבי מידע חיוניים לשם קבלת החלטות פיננסיות מושכלות. בהיעדר מידע מלא הלקוחות נותרים בערפל.⁹¹ לפיכך, אני סבור כי הסתפקות בציון סך העמלות אינה יכולה להוות "הגברת השקיפות במערכת הבנקאית". ללא מידע בנוגע לעמלות ששולמו; בהיעדר מידע השוואתי, הדרכה מעשית והכוונה ברורה; ומבלי קישור לנציגי שירות – הלקוחות אינם מצוידים בכלים הדרושים להם כדי לפעול להוזלת עלויות ניהול חשבון הבנק שלהם. על מנת שחובת השקיפות תהיה אפקטיבית, צריך לעצב אותה באופן

88 בן-אוליאל וחיים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 174–176. יוער כי בשנת 2023 כמעט שלא חל שינוי במספר הסניפים הכולל. ראו לעניין זה **סקירה שנתי 2023**, לעיל ה"ש 13, בעמ' 21–22.

89 ראו והשוו רות פלאטר-שנער וסול אזולוס-אטיאס "פישוט האינטראקציה בין בנקים ללקוחותיהם – לקראת מודרניזציה של לשון החוזה הבנקאי האחד" **משפטים** נא 713, 753 (התשפ"ב); רע"א 3429/13 **רו' נ' גוליבר תיירות בע"מ**, פס' 24 (נבו) 13.4.2014, שם צוין כי הצרכן אינו טורח לעיין בחוזים שמוצגים בפניו בעסקאות מכר מרחוק, בעוד בעסקת פנים מול פנים (וגם בעסקה טלפונית) הצרכן יכול לקבל הסבר בהיר יותר של תנאי העסקה, לבקש להדגיש עניינים ונקודות חשובות ולהתמקד בפרטים שמעניינים אותו.

90 ראו התייחסות לנקודה זו גם בדיוני ועדת הכלכלה, על אף שהיא לא קיבלה פתרון מעשי: פרוטוקול ישיבה מס' 80 של ועדת הכלכלה בכנסת ה-25, 18–20 (1.5.2023).

91 לדיון במידע חסר במסגרת מערכת יחסים צרכנית, ראו בכר ובר-גיל, לעיל ה"ש 72, בעמ' 226–230.

שיבטיח כי הלקוחות לא רק יקבלו במסגרתה את המידע הדרוש להם, אלא גם יוכלו להבין ולהפנים מידע זה ולפעול לפיו.⁹²

לצד האמור יוער כי פועל יוצא אפשרי של המחסור במידע הנכלל בהודעה הוא הירתעות של הלקוחות מהבנקים. אסביר. כפי שהוזכר לעיל, הלקוח הממוצע נעדר אוריינות פיננסית מספקת, וייתכן כי הוא אינו מודע לאופן שבו הבנקים פועלים. משכך, הוא עשוי שלא להבין כי תשלום עמלות הוא הכרח בל יגונה (לפחות במידה מסוימת), שהרי השירות הבנקאי עולה כסף. במצב כזה, העמלות עשויות להיתפס מבחינתו כתשלום שהסבר לגבייתו כלל אינו ברור. על רקע זאת, הלקוח עלול להרגיש שהבנק "גונב" ממנו כספים – מה שיוביל לתסכול רב שיופנה נגד המערכת הבנקאית. תסכול חריף שכזה עשוי, לטעמי, להשפיע על הנכונות של הלקוח לצרוך שירותים בנקאיים באופן כללי, וזאת אף במקרים שבהם שירותים כאלה הכרחיים עבורו (יצוין כי ישנם שירותים מסוימים אשר הלקוח אינו יכול, מבחינה מעשית, להחליט שלא לצורכם. כוונתי היא ביחס לשירותים נוספים אשר עשויים להועיל ללקוח – והוא עלול להימנע מהם).⁹³ כך, חובת השקיפות לא רק שלא תשיג את מטרתה, אלא היא תוביל לפגיעה במערכת היחסים בין לקוחות מסוימים לבנק.

2. הבעייתיות בהסתמכות על חובות גילוי

בעיה נוספת הנוגעת לחובת השקיפות אינה קשורה לאופן עיצוב החובה, אלא לעצם ההסתמכות על חובת גילוי ככלי להגברת שקיפות וקידום תחרותיות. בעייתיות זו אינה מנת חלקה הבלעדית של חובת השקיפות בעמלות, והטענה שתובא להלן עשויה להיות רלוונטית, בשינויים המחויבים, גם לחובות גילוי אחרות.

חובות גילוי, באופן כללי, הן פרקטיקה רגולטורית נפוצה, אשר במסגרתה עוסק נדרש לגלות ללקוחות פרטי מידע חשובים שאמורים לסייע להם בקבלת החלטה מושכלת, וזאת על ידי הצגתם באופן מודגש.⁹⁴ הטעם שעומד בבסיס חובות הגילוי הוא שיכולת קיבול ועיבוד המידע של הלקוחות היא מוגבלת, ומשכך יש צורך בהדגשת מידע מסוים בעל חשיבות מיוחדת להתקשרות. או אז, הלקוח יהיה חשוף למידע זה, והוא לא "ייעלם" לו בין יתר פרטי

92 השוואת אורנה דויטש מעמד הצרכן במשפט 355 (2002); בן-אוליאל וחיים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 200–201.

93 לדיון רחב על אודות חסמים אפשריים לשימוש במוצרים פיננסיים באוכלוסיות מיעוט, כהשוואה, ראו הצוות הבין-משרדי לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית **דין וחשבון** 38–57 (2022), ובפרט בעמ' 45–46 שעוסקים בכך שציפיות שליליות ביחס לאישור המוצר הפיננסי, הנובעות בין השאר מאוריינות פיננסית נמוכה וחוסר הבנה, עשויות להוביל להימנעות מהמוצר.

94 Omri Ben-Shahar & Carl E. Schneider, *The Failure of Mandated Disclosure*, 159 U. PA. L. REV. 647, 649 (2011); Florencia Marotta-Wurgler, *Does Contract Disclosure Matter?*, 168 J. INSTITUTIONAL & THEORETICAL ECON. 94, 94 (2012) ("Disclosure has long been the preferred regulatory approach"); Paula J. Dalley, *The Use and Misuse of Disclosure as a Regulatory System*, 34 FLA. ST. U. L. REV. 1089, 1092 (2007) ("There are dozens, possibly hundreds, of regulatory schemes that use disclosure in whole or in part to accomplish their purposes.")

העסקה הרבים.⁹⁵ אולם ניתן להטיל ספק ביכולת המעשית של חובות הגילוי להשיג את המטרה שלשמה הן נועדו.⁹⁶ טענה שחוזרת הרבה בספרות האקדמית בתחום היא שישנן חובות גילוי רבות, והן כמו "wall of texts everywhere we look".⁹⁷ ללקוחות הרי אין זמן או יכולת מעשית לעיין בכמות המידע הגדולה שמציפה אותם במסגרת חובות הגילוי, שעה שהם יכולים לעבד מספר מוגבל בלבד של פיסות מידע.⁹⁸ לא רק זאת, אלא שחובות גילוי נפוצות במגוון רחב של תחומים, והחשיפה של הלקוחות לגילויים אלה על בסיס יומי עשויה ליצור דווקא אפקט הפוך, שבו הם כלל אינם מתייחסים למידע שמגולה להם.⁹⁹ לקוח שינסה לעכל ולעבד את כל המידע שמגולה לו, ימצא את עצמו סובל מהיצף מידע – "עומס אינפורמטיבי".¹⁰⁰ בדרך זו הלקוחות עשויים למצוא את עצמם במצב ההפוך: תת-אינפורמציה, הנגרמת בשל כך שמטביעים אותם במידע רב (במסגרת חובות הגילוי); והסכנה האינפורמטיבית שגלומה בתופעה זו עולה על זו שקיימת במצבים של היעדר מידע מלכתחילה.¹⁰¹ בנוסף, לא ניתן להטיל חובות גילוי בנוגע לכל המידע שקשור להתקשרות שעל הפרק, כך שהן עשויות להוביל למצב שבו הלקוחות מתרכזים רק במידע שגולה להם, אבל מתעלמים ממידע חשוב אחר שלא נכלל במסגרתו.¹⁰²

בענייננו, חובת השקיפות בעמלות מצטרפת לחובות הגילוי הרבות המוטלות על הבנקים במערכת היחסים מול לקוחותיהם. חובות אלה מופיעות בחקיקה, בהנחיות המפקח על הבנקים ואפילו בפסיקת בית הדין לחוזים אחידים.¹⁰³ ייתכן, כפי שנטען גם על ידי איגוד הבנקים במסגרת הדיונים בחובת השקיפות, כי עודף ההודעות והמידע עשוי ליצור בלבול בקרב הלקוחות.¹⁰⁴ חשש זה אף הועלה על ידי אחד מחברי הכנסת במהלך הדיונים בחובה.¹⁰⁵ יתרה

- 95 Ian Ayres & Alan Schwartz, *The No-Reading Problem in consumer Contract Law*, 66 השו" 545, 551 (2014) STAN. L. REV.
- 96 Ben-Shahar & Schneider, לעיל ה"ש 94, בעמ' 651.
- 97 David A. Hoffman, *Defeating the Empire of Forms*, 109 VIR. L. REV. 1367, 1380 (2023);
- Uri Benoliel, *Have Disclosures Kept Up with the Big Data Revolution? An Empirical Test*, 63 B.C. L. Rev. 1913, 1918 (2022).
- 98 בכר ובר-גיל, לעיל ה"ש 72, בעמ' 250–249.
- 99 EYAL ZAMIR & DORON TEICHMAN, *BEHAVIORAL LAW AND ECONOMICS* 316 (New York, Oxford Academic 2018).
- 100 בכר ובר-גיל, לעיל ה"ש 72, בעמ' 234.
- 101 דויטש, לעיל ה"ש 46, בעמ' 392–393; עניין רז, לעיל ה"ש 89, פס' 25 לפסק דינה של השופטת ארבל.
- 102 Robert A. Hillman & Maureen O'Rourke, *Defending Disclosure in Software Licensing*, 78 U. CHI. L. REV. 95, 99 (2011), citing Richard Craswell, *Taking Information Seriously: Misrepresentation and Nondisclosure in Contract Law and Elsewhere*, 92 VA. L. REV. 565, 566 (2006); Shmuel I. Becher, *Behavioral Science and Consumer Standard Form Contracts*, 68 LA. L. REV. 117, 174 (2007).
- 103 משה גלברד ויהודה אדר "אסדרת החוזה הבנקאי – מחקר אמפירי והשלכות נורמטיביות" **מחקרי רגולציה** ח 113, 140 (2022).
- 104 טענות איגוד הבנקים, לעיל ה"ש 86, בעמ' 1.
- 105 ראו למשל פרוטוקול ישיבה 69, לעיל ה"ש 2, בעמ' 8.

מזאת, מבחינת הלקוחות ההודעה מצטרפת למכלול רחב של מידע שנשלח אליהם מגורמים שונים, שכן כאמור חובות גילוי נתפסות כאסדרה יעילה, ומשכך אין זה מופרך כי הם יוסיפו ויתעלמו גם ממנה. אבהיר: חובת השקיפות בעמלות אינה מצטרפת רק לדיווחים ולמסמכים שהלקוחות מקבלים מהבנק – דוגמת החוזים הבנקאיים; גילוי נאות בפיקדונות וחשבונות עובר ושב; פירוט על תנועות בחשבון; וכיוצא באלה¹⁰⁶ – אלא לדיווחים רבים בתחום הפיננסי וכן לדיווחים אחרים שאינם פיננסיים, שהרי החקיקה הצרכנית עמוסה ושופעת בחובות גילוי.¹⁰⁷ במציאות זו, קיים חשש כי הוספת שכבת דיווח נוספת בדמות חובת השקיפות בעמלות תוביל להתעלמות מוחלטת מצד הלקוחות, גם אם מטרת החובה ראויה.¹⁰⁸ במישור אחר, ייתכן כי לחובות גילוי בסקטור הבנקאי יש בעייתיות כללית, זאת מפני שמדובר בתחום מורכב במיוחד – הן כשלעצמו, והן לנוכח שימוש במילים ובמונחים מהתחום הפיננסי והמשפטי שהלקוחות עשויים שלא להכיר.¹⁰⁹ משכך הלקוחות עשויים להתקשות להבין את המשמעות של המידע שנמסר להם במסגרת חובת השקיפות,¹¹⁰ במובן זה שאין למסירת המידע תרומה ממשית (מנקודת המבט של המחסור במידע).

עם זאת, חשוב לציין כי ההודעה שנשלח ללקוחות במסגרת חובת השקיפות בעמלות אמורה להיות קצרה וברורה, שכן היא מהוות מעין סיכום תמציתי לכלל המסמכים הבנקאיים שנשלחים אליהם בנוגע לעמלות הבנקאיות. משכך, על פניו מתעורר ספק מסוים שחובת השקיפות אכן תוביל להעמסה אינפורמטיבית. אולם, הואיל ומדובר במידע המצטרף לסך המידע הרב שהלקוחות מקבלים ממילא, סבורני כי הטיעון הנוכחי עומד בעינו – הגם שהמידע שמגולה במסגרת חובת השקיפות מצומצם בהיקפו.

זה המקום לציין כי חובת השקיפות בעמלות אינה חובת הדיווח היחידה שעומדת על הפרק מבחינת המחוקקים. למשל, חוק חדש קובע כי כאשר מסתיימת הטבה שהבנק נותן ללקוחות, עליו להודיע להם על כך.¹¹¹ זאת, מפני שלעיתים הודעות בדבר סיום הטבות ניתנות במובלע, והלקוחות לא שמים לב אליהן ולפיכך אינם ערים לעובדה שההטבה התסיימה ובהתאם נושאים בתשלומים שהם היו יכולים להימנע מהם אם פשוט היו מקבלים כראוי הודעה מראש. אך זה לא הכול: ישנן הצעות חוק לא מועטות שעוסקות בהגברת השקיפות. בין השאר, הוצע לחייב את הבנקים להציג במיקום בולט באזור האישי של הלקוח באתר האינטרנט של הבנק, בדואר או בדואר אלקטרוני את סכום העמלות שנגבו ממנו מדי חודש.¹¹² עוד הוצע, להחיל את חובת

106 בן-אוליאל וחיים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 199 וההפניות הרבות שם.

107 בכר ובר-גיל, לעיל ה"ש 72, בעמ' 248–249.

108 שם, בעמ' 234.

109 ראו על עניין זה בהרחבה פלאטו-שנער ואזואלוס-אטיאס, לעיל ה"ש 89.

110 גלברד ואדר, לעיל ה"ש 103, בעמ' 140; בן-אוליאל וחיים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 200.

111 ס' 1א5 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח); ראו את דברי ההסבר להצעת החוק:

https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_ls1_2922104.pdf.

112 הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון – מסירת מידע על עמלות וריביות), התשפ"ג–2023

(3195/25/פ); הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון – מסירת מידע על עמלות וריביות),

התשפ"ג–2023 (25/2348/פ).

השקיפות בעמלות, במתכונתה הנוכחית, גם על נותני שירותים פיננסיים,¹¹³ מתוך מחשבה שיהיה בכך כדי לייעל את השירות הניתן ללקוחות ולהגביר את התחרות בין גופים אלה.

3. בעיות נוספות שעניינן במערכת הבנקאות

סוג שלישי ואחרון של בעיות מתמקד במאפייניו של שוק הבנקאות הישראלי. כמפורט לעיל, מדובר בשוק ריכוזי במיוחד אשר רמת התחרותיות בו היא נמוכה. מאפיינים אלה מובילים, בין השאר, לכך שהלקוחות כמעט שלא עוברים בנק לאורך חייהם, אלא נשארים באותו בנק שבו פתחו לראשונה חשבון עובר ושב.¹¹⁴ ככל הנראה גם מדובר בבנק שבו הוריהם חברים.¹¹⁵ כמו כן, הלקוחות הפרטיים מאופיינים לרוב באדישות, הנובעת מכך שמנקודת מבטם אין הצדקה להשקיע זמן ומשאבים בהשוואת מחירי המוצרים הבנקאיים, בהינתן המאפיינים האמורים.¹¹⁶ נוסף על כך, בעבר נטען כי השוק החופשי מניע את הבנקים ליצור מוצרים פיננסיים שהלקוחות יתקשו להבין, ועל ידי כך להשיא את רווחיהם.¹¹⁷ ובכלל, לבנקים אין תמריץ להגביר את התחרותיות בענף, לנוכח מעמדם החשוב הנובע מכך שחלק מהשירות המוצע על ידם אינו בר תחליף מבחינה מעשית. למעשה, חוסר היכולת של הלקוחות לבחור האם לצרוך את השירות הבנקאי אם לאו (לפחות ביחס לשירותים מסוימים), לצד הנטייה הטבעית שלהם לצרוך כמה שירותים פיננסיים אצל ספק אחד מטעמים של נוחות,¹¹⁸ מובילים לתלות כמעט מלאה של הלקוח בבנק.¹¹⁹ במילים אחרות, התחרות במערכת הבנקאית היא מעצם טבעה מוגבלת במידה מסוימת, וללקוחות אין אפשרות שלא להשתמש בשירותיה – בשונה מסקטורים אחרים במשק. והדברים נכונים ביתר שאת בשוק הבנקאות הישראלי, שעה שהלקוחות עומדים בפני גופים כמעט מונופוליסטיים.¹²⁰

כנגזרת מהאמור לעיל, שיעורי העמלות בבנקים השונים סך הכול זהים,¹²¹ שהרי רמת הריכוזיות הגבוהה בשוק הבנקאות הכשירה אותו לשמש כר פורה להתאמה אוליגופוליסטית,

113 הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (תיקון – מסירת מידע על עמלות וריביות בידי נותן שירותים פיננסיים), התשפ"ד–2024 (4694/25פ).

114 ואכן, מחקרים מראים כי זמן ההחזקה הממוצע בחשבון בנק עשוי להיות ארוך וממושך ולהתפרס על פני שנים רבות. בן-אוליאל וחיים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 181 וההפניות שם.

115 שאול אמסטרדםסקי **כסף טוב** 18 (2022). המחבר מציין גם ששיעור הלקוחות שעוברים בנק מדי שנה עומד על כ-2.5% בלבד.

116 ראו למשל בדו"ח **הצוות לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית**, לעיל ה"ש 49, בעמ' 6–7.

117 בן-אוליאל וחיים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 228.

118 ועדת שטרם, לעיל ה"ש 20, בעמ' 20.

119 אזני, לעיל ה"ש 20, בעמ' 29 ו-31.

120 והשוו דויטש, לעיל ה"ש 92, בעמ' 88–89.

121 כפי שגם עולה מעיון בתעריפונים של הבנקים המובילים (ויועד כי אומנם מבנה התעריפון נקבע, כאמור, על ידי נגיד בנק ישראל – אך שיעור העמלות, לפחות בחלקן, נקבע באופן עצמאי על ידי כל בנק).

כך שהבנקים יכולים לגבות עמלות גבוהות באופן אחיד.¹²² ואכן, אף קרה בעבר שהבנקים נחשדו בתיאום מחירי עמלות בניגוד לחוק.¹²³ לפיכך, גם אם נניח כי חובת השקיפות בעמלות תוביל את הלקוחות לצאת למסע חיפוש עבור חלופות אחרות וזולות יותר בסקטור הבנקאי, הרי שמסע זה עשוי לנחול כישלון ולהסתכם בכך שהם יגלו כי שיעורי העמלות בבנקים השונים די זהים.¹²⁴ ובהיעדר אלטרנטיבה אמיתית להוזלת השירות הבנקאי, היכולת של הלקוחות להשוות בין העמלות השונות המוצעות בבנקים – מרוקנת מתוכן מעשי.¹²⁵ אומנם, חובת השקיפות בעמלות מבקשת להתמודד עם חוסר התחרותיות על ידי הנגשת המידע בנוגע לסך העמלות ששולם. ועדיין, בהינתן האמור לעיל ביחס לעיצוב חובת השקיפות; לאור האקלים הבנקאי בישראל; ולנוכח האוריינות הפיננסית הנמוכה של הלקוחות – ספק בידי כי חובת השקיפות, כשלעצמה, תסייע בהגברת התחרותיות בין הבנקים באופן שיוביל להפחתה בעלויות העמלות הבנקאיות.¹²⁶

זאת ועוד, כבר ראינו בעבר ניסיון (שנכשל) להגברת התחרותיות במערכת הבנקאית באמצעות הטלת משימה זו על הלקוחות: הרפורמה בנייר. בחודש ספטמבר 2021 נכנסה לתוקפה הרפורמה בנייר – בשמה המפורסם "מעבר בקליק" – אשר נועדה לאפשר ללקוחות לעבור מבנק אחד לאחר באופן דיגיטלי, בקלות וללא עלות.¹²⁷ המטרה הייתה להסיר חסם מרכזי שמנע מעבר של לקוחות בין הבנקים, ובכך, לכאורה, להגביר את התחרות.¹²⁸ ואולם, רפורמה זו, כך נראה, נחלה כישלון. לפי דו"ח שפרסם בנק ישראל, בסוף שנת 2022 – למעלה משנה לאחר שנכנסה הרפורמה לתוקף – רק 67,000 לקוחות עברו בנק באמצעות המערכת הדיגיטלית. אלה תוצאות מאכזבות, שכן מדובר על פחות מאחוז אחד של לקוחות.¹²⁹ אין זה

122 אייל חסקל, עומר בכמן, ענבל רובינוביץ' וליאור אבו "על הסכמים בעניין העמלות הבנקאיות, הגבלים עסקיים ופיקוח על שוק הבנקאות" הארת דין ג(2) 173, 180 (התשס"ו). כן ראו ה"ש 37, בה צוין כי שיעורי העמלות בישראל הם גבוהים מהממוצע במדינות המערב.

123 פלאטורשנער, לעיל ה"ש 17, בעמ' 118. מדובר בחקירה של הממונה על ההגבלים העסקיים משנת 2009, ממנה עלה כי במשך שנים הבנקים נהגו להחליף ביניהם מידע בנוגע לעמלות, וזאת בניגוד לחוק. הפרשה הסתיימה בפשרה במסגרת תובענה ייצוגית שהוגשה, והבנקים שילמו 70 מיליון ש"ח.

124 השו"ב-אוליאל וחיים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 200.

125 חיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 58.

126 מעניין לציין כי אף בדיון שנערך בחובת השקיפות הועלתה הסברה כי ייתכן שחובת השקיפות לא תוביל להורדה בסך העמלות שהלקוחות משלמים, ולכל הפחות היא תאיר להם את הסוגיה כך שהם יהיו מודעים לגובה העמלות. ראו פרוטוקול ישיבה 69, לעיל ה"ש 2, בעמ' 7–8; עניין נוסף בהקשר זה הוא כי חרם צרכני אינו מקובל בישראל ואף הוא לא הוכח כמכשיר אפקטיבי. דוגמה מובהקת לכך היא מחאת הקוטג' המפורסמת, אשר אף היא לא צלחה. ראו לעניין זה: פלאטורשנער, לעיל ה"ש 8, בעמ' 688 ובה"ש 40.

127 ס' 1ב5 (ב) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח). קישור לאתר שבו ניתן לבצע את הנייר: <https://switchbank.org.il>.

128 סורוקר ונייער, לעיל ה"ש 19, בעמ' 40–41; "דברי המפקח על הבנקים בכנס מעבר בין בנקים של מס"ב" בנק ישראל (2022).

129 "הודעה לעיתונות: רפורמת מעבר מבנק לבנק – הפיקוח על הבנקים מערכן בחלוף שנה להשקת הרפורמה" בנק ישראל (6.12.2022); יהודה שרוני "כישלון לרפורמת "מעבר בקליק": פחות

מפתיע, לדעתי. בשביל שלקוח יפעל על מנת לשנות את מצבו, הרי שעליו קודם כל להבין את השירות הבנקאי שניתן לו ואת מהותו. זוהי אינה משימה פשוטה כשלעצמה. לאחר מכן, הלקוח נדרש ליישם את שהבין ביחס למצב שבו הוא מצוי. או אז, עליו לגבש מסקנה האם יש הצדקה לפעול. לבסוף, ואם סבר כי יש טעם לפעול, עליו להתגבר על חסמים אחרים המונעים ממנו להקדיש את הזמן ואת המשאבים הדרושים לשם כך. בקיצור, הלקוחות ניצבים בפני שורה של חסמים משמעותיים, ולא ניתן להניח בקלות כי הגברת התחרות תתרחש רק על ידם.¹³⁰ באופן דומה לכך, מחקרים הראו כי פעמים רבות לקוחות מוותרים על זכויותיהם משיקולים של עלות-תועלת או משיקולים אחרים;¹³¹ אינם תובעים תאגידיים;¹³² ואף לא מגישים כתבי הגנה בתובענות שהוגשו נגדם.¹³³ ניתן אפוא לומר כי הטלת האחריות להגברת התחרותיות במערכת הבנקאית על הלקוחות, אינה עשויה להוביל לשינוי אמיתי, אם בכלל.

מסקנת הדיון הביקורתי היא שעל אף חשיבותה של חובת השקיפות בעמלות, כשלעצמה, הצורה שבה היא עוצבה עשויה להוביל לכך שתכליותיה לא יוגשמו. זאת, מפני שהמידע שנכלל בהודעה – סך העמלות ששולם – אינו מספיק על מנת שהלקוחות ינקטו צעדים אקטיביים לשינוי מצבם. כל זאת, בהנחה שהלקוחות בכלל קוראים את ההודעה שנשלחת אליהם, שכן היא מצטרפת למידע הרב שמגולה להם ממילא מכוח חובות הגילוי הרבות המוטלות על עוסקים שונים. ובכל מקרה, ללקוחות אין אלטרנטיבות אמיתיות אחרות במערכת הבנקאית הישראלית, לנוכח הריכוזיות וחוסר התחרותיות המאפיינים אותה. ובקצרה: חובת השקיפות במתכונתה הנוכחית אינה מסוגלת לפתור את בעיית חוסר המידע המאפיינת את הלקוחות.

ד. חובות יידוע במבט בין-תחומי

השוואה מתבקשת של חובת השקיפות בעמלות הייתה לחובות שקיפות אחרות ברחבי העולם המטילות חובה דומה על התאגידיים הבנקאיים. דא עקא, חובה כזו אינה קיימת במדינות השונות – ולמעשה מדובר בהמצאה ישראלית. אומנם, מסירת דיווחים ללקוחות בנוגע לעמלות

מאחז מהלקוחות עברו לבנק אחר" **מעריב** (7.12.2022) <https://www.maariv.co.il/business/economic/israel/Article-963627>.

130 האמור בשורות האחרונות מבוסס על בן-אוליאל וחיים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 107 וההפניות שם. דויטש, לעיל ה"ש 92, בעמ' 99–101.

131 Yonathan A. Arbel & Roy Shapira, *Consumer Activism: From the Informed Minority to the Crusading Minority*, 69 DEPAUL L. REV. 233, 239, 245–246 (2020); Uri Benoliel & Shmuel I. Becher, *messy contracts*, U. Ill. L. REV. 917, 929 (forthcoming 2024).

132 See Yonathan A. Arbel, *Adminization: Gatekeeping Consumer Contracts*, 71 VAND. L. REV. 121, 137 (2018).

ששולמו על ידם היא פרקטיקה נפוצה בעולם הבנקאות; אולם חובה המעוצבת באופן זהה לחובת השקיפות בעמלות – אין בנמצא.¹³⁴ כך, לדוגמה, בארצות הברית הבנקים נדרשים לשלוח דיווחים תקופתיים הכוללים, בין השאר, פירוט על העמלות שנגבו, וכאשר נגבות כמה עמלות מאותו הסוג, יוצג הסך הכולל שלהן (אולם זאת רק ביחס לעמלות מאותו הסוג, ולא לכולן, והמידע כאמור נמסר במסגרת דיווח פיננסי "רגיל", ולא מתומצת).¹³⁵ בדומה לכך, גם באיחוד האירופי חלה חובה על הבנקים ליידע את הלקוחות על העמלות שנגבו מהם (על אף שיישומה עשוי להיות שונה בין המדינות באיחוד).¹³⁶

נוכח זאת שחובת השקיפות בעמלות ייחודית לישראל, אבקש לבחון את הסדרי הגילוי החלים על גופים פיננסיים אחרים – על חברות כרטיסי האשראי, ביחס לדמי הכרטיס והעמלות שהן גובות; ועל קרנות הפנסיה, בהקשר של דמי הניהול.

1. חברות כרטיסי האשראי

מלבד העמלות שנגבות על ידי הבנקים בגין ניהול חשבון העובר ושב, הלקוחות לא אחת נאלצים לשלם עמלות גם עבור כרטיסי האשראי שהם מחזיקים.¹³⁷ כרטיסים אלו יכולים להיות מונפקים במסגרת התקשרות ישירה מול הבנק, ואז העמלות שנגבו יופיעו בהודעה החודשית במסגרת חובת השקיפות בעמלות, או באופן נפרד מול חברות כרטיסי האשראי החוץ-בנקאיים¹³⁸ – שגם הן מפקחות על ידי המפקח על הבנקים. ככלל, השימוש בכרטיס אשראי כרוך בתשלום דמי כרטיס, בסכום העומד על כמה עשרות שקלים מדי חודש, עבור כל כרטיס אשראי שלקוח מחזיק. כך, אם לקוח מחזיק בשני כרטיסי אשראי – דבר שאינו חריג כלל בישראל¹³⁹ – התשלום עבור דמי הכרטיס עשוי להיות משמעותי. אך זה לא הכול: בגין

Ruth Plato-Shinar, *The Bank's Duty of Disclosure — Towards a New Model*, 27 BANKING & FIN. L. REV. 427 (2014).

ראו לעניין זה 12 CFR Part 1030 (Regulation DD) § 1030.6(a)(3). בקישור: <https://www.consumerfinance.gov/rules-policy/regulations/1030/6>.

ראו בהרחבה REPORT ON THE THEMATIC REVIEW ON THE TRANSPARENCY AND LEVEL OF FEES AND CHARGES, EUROPEAN BANKING AUTHORITY (2022); GUIDELINES ON DISCLOSURE OF ENCUMBERED AND UNENCUMBERED ASSETS, EUROPEAN BANKING AUTHORITY (2014).

המינוח המדויק הוא "כרטיס חיוב", כאשר מונח זה כולל כרטיסי אשראי, כרטיסי חיובי מיידי וכרטיסי תשלום נטען.

לעניין הפרדת חברות כרטיסי האשראי משליטת הבנקים, ראו: החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות (בישראל) (תיקוני חקיקה), התשע"ז–2017 (חוק זה ידוע בכינוי "חוק שטרס""); ריקרדו בן אוליאל ולירן חיים **דיני בנקאות – כרך ב' – מערכת התשלומים** 189 (מהדורה שנייה, 2021) (להלן: **מערכת התשלומים**); בנק ישראל "המלצות לעניין הגברת התחרות בתחום כרטיסי החיוב" **דו"ח מסכם** (2015); **סקירה שנתית 2023**, לעיל ה"ש 13, בעמ' 18.

סקר מלפני כמה שנים הראה כי 63% מהישראלים מחזיקים ביותר מכרטיס אשראי אחד. ראו "סקר: 63% מהישראלים מחזיקים ביותר מכרטיס אשראי אחד" **גלובס** (29.7.2010) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000578226>; בנק ישראל מציין כי בשנת 2023 עמד מספר כרטיסי האשראי הפעילים בישראל על כ-11 מיליון. ראו **סקירה שנתית 2023**, לעיל ה"ש 13, בעמ' 104–105.

פעולות שיבוצעו בכרטיס האשראי כגון עסקה בתשלומים; משיכת מט"ח או עסקאות בחו"ל; ועוד¹⁴⁰ – ייתכן שייגבו עמלות נוספות. והנה, רק ההכנסות של חברת ישראלכרט, לדוגמה, בשנת 2023 ממחזיקי כרטיסי אשראי שהם לקוחות פרטיים עמדו על 1.656 מיליארד ש"ח.¹⁴¹ יחד עם זאת, חברות האשראי כלל לא מחויבות לשלוח ללקוחותיהם הודעה בגין העמלות שנגבו מהם – הן לגבי דמי הכרטיס והן לגבי פעולות אחרות שנעשו באמצעות הכרטיס.¹⁴² תשלומים אלה מסתתרים בתוך פירוט ההוצאות שבוצעו בכרטיס, ולא בנפרד; ולעיתים הם נבלעים בסך הכולל של העסקה עצמה. לקוח שאינו מברר, לדוגמה, מהו שיעור העמלה בגין תשלום במט"ח – עשוי שלא לדעת כמה הוא שילם עבור המרת הכספים שבוצעה במסגרת התשלום האמור, ואולי אף לא ידע ששילם עמלה. עניין זה תמוה מאוד, הן באופן כללי, שעה שנראה כי מדובר בתשלומים שאינם גלויים; והן בהשוואה לבנקים, שכן הללו מחויבים להודיע ללקוחות על העמלות שגבו.¹⁴³ בעיה משמעותית שעשויה להתעורר עקב האמור היא שהלקוחות יחשבו כי ההודעה הנשלחת אליהם מהבנק כוללת את כל העמלות ששילמו – גם עבור אלה של כרטיסי האשראי החוץ-בנקאיים, באופן שיוכיל להטעייתם וימנע מהם לדעת מהי העלות האמיתית של השירותים הבנקאיים שקיבלו. יצוין כי במקרים מסוימים ניתן לקבל פטור מלא או חלקי מתשלום דמי כרטיס, למשל בעקבות בקשה מצד הלקוח לקבלת פטור מהתשלום (באמצעות שיחה עם חברת כרטיסי האשראי); או בשל זכאות להטבה כלשהי (קבוצות אוכלוסייה מסוימת או מועדוני לקוחות). פטור זה עשוי להיות מוגבל בזמן, למשל רק עבור השנה הראשונה;¹⁴⁴ או שהוא יותנה בשימוש בהיקף מסוים בכרטיס מדי חודש.¹⁴⁵

2. קרנות הפנסיה

עתה נבחן את הסדר הגילוי שחל על קופות הפנסיה בנוגע לדמי הניהול שהן גובות מלקוחותיהן (המכונים "עמיתים"). ההשוואה בין הבנקים לקופות הפנסיה מוצדקת לנוכח הדמיון הקיים בין השניים: הם מהווים תשתית חיונית לפעילות הפיננסית של משקי הבית בישראל; סובלים מפערי מידע משמעותיים מול הלקוחות, המוחרפים נוכח מורכבות המוצרים

140 אתר בנק ישראל - bank-paymnts/guide/reducing-bank-
<https://www.boi.org.il/information/bank-paymnts/guide/reducing-bank-account-costs/>; ראו למשל בתעריפון של חברת ישראלכרט
https://digital.isracard.co.il/globalassets/taarifon_files/taarifon_hazav_240716.pdf. נוסף על כך קיימות "עמלת רדימות", הנגבית בשל אי-שימוש בכרטיס למשך פרק זמן מסוים, ו"עמלת הפעלה מחודשת", הנגבית על מנת שהמנפיק ישיב אותו לפעולה. ראו **מערכת התשלומים**, לעיל ה"ש 138, בעמ' 296–297.

141 "דו"ח שנתי" **חברת ישראלכרט** 71 (2023) <https://www.boi.org.il/roles/financialreports>.

142 יוער כי חברות האשראי כן מספקות דיווח חודשי בדבר ההוצאות שנעשו בכרטיס, וחייבים אלה כוללים את דמי הכרטיס, אך לא נשלחת הודעה כמו בחובת השקיפות.

143 ואכן, עוד בדיונים בחובת השקיפות הובהר כי אין היא חלה על חברות כרטיסי האשראי. ראו פרוטוקול ישיבה 80, לעיל ה"ש 90, בעמ' 22–24.

144 שקד גרין "הפטור מדמי כרטיס עומד להסתיים? חברת האשראי תהיה חייבת לשלוח מסרון" **כלכליסט** (11.7.2023) <https://www.calcalist.co.il/investing/article/bku11i2qk2>.

145 תעריפון ישראלכרט, לעיל ה"ש 140, בעמ' 2.

הפיננסיים מזה ורמת האוריינות הפיננסית הנמוכה בקרב הציבור מזה;¹⁴⁶ וכפופים לרגולציה מקיפה המשקפת את חיוניותם למשק וכן את התלות ארוכת הטווח של הלקוחות בהם.¹⁴⁷ בהינתן האמור, הרי שיש חשיבות מכרעת לשקיפות המידע שמגולה גם ללקוחות הבנקאיים וגם לעמיתים הפנסיוניים.

לענייננו, במערכת הפנסיונית הישראלית, הנתונה לפיקוחה של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, פועלות כמה קופות פנסיה. קופות אלה מנהלות את כספיהם של העמיתים, המופרשים מדי חודש ממשכורתם החודשית במסגרת חיסכון ארוך טווח. מודל התגמול של קופות הפנסיה מבוסס על דמי ניהול הכוללים אחוז מסוים מכל הפקדה חודשית שנעשית בחשבון ואחוז מסוים מסך החיסכון המצטבר.¹⁴⁸ גובה דמי הניהול נקבע במידה מסוימת באופן דיפרנציאלי ומושפע מגורמים שונים כגון היקף החיסכון בקופה, כוח המיקוח של העמית או הסדרים קיבוציים. להיקפם של דמי הניהול יש השפעה מכרעת על התשואה המצטברת לעמית, שכן הם מופחתים ישירות מהחיסכון ומצטברים לסכומים משמעותיים לאורך שנות החיסכון. כסף זה לא ממשך להיצבר ולהיות מושקע עבור העמית, כך שמבחינה מעשית עלותו גבוהה במיוחד. בהתאם לכך, ככל שדמי הניהול גבוהים יותר – הקצבה של העמית תהיה נמוכה יותר בסופו של יום.¹⁴⁹ לנוכח זאת, הרי שישנה חשיבות להגברת התחרותיות בענף זה, על מנת להוזיל את דמי הניהול ולהגדיל את הסכום הכספי שיקבל העמית בגיל הפרישה.¹⁵⁰

יצוין כי בדומה לעמלות הבנקאיות, גם בנדון פותחו כלים שונים שנועדו לסייע לעמית בהבנת דמי הניהול ובהשוואתם. בין השאר, ניתן למצוא מחשבון דיגיטלי להשוואת שיעורי

146 ראו למשל בג"ץ 3430/16 **התאחדות חברות לביטוח חיים בע"מ נ' הממונה על שוק ההון ביטוח וחיסכון משרד האוצר**, פס' טז לפסק דינו של השופט רובינשטיין (נבו 30.6.2016); ע"א 6187/15 **פסגות קופות גמל ופנסיה בע"מ במעמדה כנאמן לעמיתי "קרן הפנסיה של הסתדרות העובדים הלאומית בע"מ" נ' צולר**, פס' 33 לפסק דינה של השופטת ענת ברון (נבו 28.5.2018); אביה ספיבק "הפנסיה בישראל ועולם ההפרטה" **משפט, חברה ותרבות – משפט, כלכלה ומוסדות בישראל** 139, 140 (דרור גולדברג ורון חריס עורכים, 2022).

147 אשר לקרנות הפנסיה, ראו, מני רבים: בג"ץ 6925/14 **פורום החוסכים לפנסיה בישראל נ' שר האוצר**, פס' 2 ו-15 לפסק דינו של השופט עמית (נבו 24.12.2017); עניין **התאחדות חברות לביטוח חיים**, לעיל ה"ש 146, פס' 29 לפסק דינה של השופטת ענת ברון.

148 יצוין כי בעבר עלתה הצעה לאפשר ניהול אישי של החיסכון הפנסיוני, ובכך לחסוך את דמי הניהול, אך הצעה זו נדחתה, למעט בנוגע לקרנות ההשתלמות ולכספי הפקדות של חוסכים עצמאיים אשר כן יכולים לנהלם באופן עצמאי בתנאים מסוימים. ראו תק' 2 לתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (קופת גמל בניהול אישי), התש"ע-2009.

149 דברי ההסבר לטיטת תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (דמי ניהול) (תיקון), התשפ"א-2020, עמ' 4-5 (להלן: דברי ההסבר לתקנות דמי ניהול). לדיון בנוגע לבעיית הנציג שעשויה להתעורר בין הגופים המוסדיים שמעוניינים בהפקת רווח מרבי מניהול כספי החוסכים לבין החוסכים שמעוניינים להשיג תשואה מרבית על ההפקדות שלהם, ראו אסף חמדני "המשבר העולמי, גופים מוסדיים ושוק ההון בישראל: מסקנות ביניים" **משפטים** מ' 309, 321-325 (התשע"א). להמחשה של השפעת דמי הניהול על גובה החיסכון הפנסיוני הסופי, ראו אצל אמסטרדמסקי, לעיל ה"ש 115, בעמ' 80-83.

150 הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון חוזר גופים מוסדיים 2015-9-16 "דיווח לממונה על שיעורי דמי ניהול במוצרי חיסכון פנסיוני" **משרד האוצר** 1 (14.4.2015); ראו גם עניין **צולר**, לעיל ה"ש 146; חמדני, לעיל ה"ש 149, בעמ' 317.

דמי ניהול המוצעים בכל קופה;¹⁵¹ מחשבון תשואות עבר של הקופות השונות;¹⁵² והמסלקה הפנסיונית, שבה ניתן לקבל את כל המידע על החיסכון הפנסיוני.¹⁵³ בנוסף, הרגולטור מוסמך לקבוע שיעור מקסימלי לדמי ניהול,¹⁵⁴ אם כי נראה שלרוב הם נמוכים משיעור זה, וישנן קופות (קרנות "ברירת המחדל") המציעות דמי ניהול המורכבים מ-0.22% על הצבירה ו-1% מההפקדה, בעוד המקסימום המותר הוא 0.5% מהצבירה ו-6% מההפקדות.¹⁵⁵ אשר למנגנון הגילוי החל על קופות הפנסיה: בין השאר, ולצורך דיונו, הוטלה על הקופות חובת דיווח מיוחד, לפיה הן נדרשות להציג במסגרת הדיווחים התקופתיים הנשלחים לעמיתים שני רכיבי מידע מהותיים – **הראשון**, שיעורי דמי ניהול הנגבים מהעמית הספציפי; **והשני**, השיעורים הממוצעים שהקופה גובה מכלל העמיתים המנוהלים בה.¹⁵⁶ לגישתי, חובת גילוי כפולה זו משקפת תפיסה רגולטורית מתקדמת, המכירה בכך שהצגת נתונים אבסולוטיים בלבד אינה מספקת כדי לאפשר לעמיתים להעריך את מצבם באופן מושכל. הפרקטיקה המעשית של האמור מדגימה את יתרונותיה: כאשר עמית מקבל לידיו את הדו"ח התקופתי ורואה, למשל, כי הוא משלם דמי ניהול בשיעור של 0.6% מההפקדה בעוד הממוצע בקופה עומד על 0.4%, נחשף בפניו פער תמחורי משמעותי באופן ברור ומיידי. מידע השוואתי זה מספק לעמית נקודת ייחוס אובייקטיבית להערכת מצבו ומקל עליו בקבלת החלטה מושכלת באשר להמשך דרכו (בהנחה, שאינה מובנת מאליה, כי העמית אכן קורא את הדיווחים הנשלחים אליו – ומסוגל להביןם¹⁵⁷). על רקע זאת, העמית יכול לבחור באחת משתי דרכי פעולה עיקריות: ניהול משא ומתן עם הקופה הקיימת להפחתת דמי ניהול, כשבידיו "קלף מיקוח" בדמות המידע על הפער בינו לבין הממוצע בקופה (ולכל הפחות לדרוש מקופת הפנסיה הסברים באשר לפער כאמור); או לבחון מעבר לקופה מתחרה. בפרק הבא, אדון בשאלה האם יש מקום לאמץ הסדר גילוי זה גם ביחס לעמלות הבנקאיות.

- 151 ראו "מחשבון דמי ניהול" **רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** <https://nihul.cma.gov.il>.
- 152 "פנסייה נט" **רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** <https://pensyanet.cma.gov.il/Parameters/Index>.
- 153 "המסלקה הפנסיונית" <https://www.swiftness.co.il>.
- 154 דברי ההסבר לתקנות דמי ניהול, לעיל ה"ש 149, בעמ' 5; ס' 32 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005; ת"צ (אזורי ת"א) 24218-12-16 לוי – **הראל פנסיה וגמל בע"מ**, פס' 8-10 לפסק הדין (נבו 30.4.2019).
- 155 "מיהן הקרנות הנבחרות" **רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** (5.2.2024) <https://www.gov.il/he/pages/default-pension-funds-about>; אלמוג עזר "מאות אלפי ישראלים עדיין משלמים דמי ניהול מקסימליים בחיסכון הפנסיוני" **כלכליסט** (14.8.2024) <https://www.calcalist.co.il/investing/article/sjcsbfkqa>; נתנאל אריאל "ברירת מחדל? הכירו את הקרנות שחתכו את דמי ניהול בפנסיה במאות אלפי שקלים" **גלובס** (24.7.2024) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001485009>.
- 156 שקד גרין "לא מפחיד כמו שזה נשמע: איך לקרוא את דו"ח הפנסייה השנתי" **כלכליסט** (1.4.2023) <https://www.calcalist.co.il/investing/article/rjlj0hbzh>.
- 157 לדין ביחס לכך, ראו את הטקסט הסמוך לה"ש 164.

ה. מסקנות

בפרק הנוכחי אבקש להציע שינויים בחובת השקיפות עצמה ולאחר מכן אתייחס בקצרה לכמה נקודות רוחביות יותר – העובדה שנדרשים גם שינויים במערכת הבנקאית בישראל; מנגנון התובענות הייצוגיות, אשר עשוי להוות כלי משמעותי בהגנה הניתנת ללקוחות בתחומי הבנקאות (ומעבר לכך); ולהתפתחויות בעולמות הבינה המלאכותית.

1. שינויים בחובת השקיפות גופא

כפי שפורט לעיל, הליקוי המרכזי בחובת השקיפות בעמלות הוא שההודעה אינה מספקת ללקוחות את המידע הדרוש להם – לא ביחס לסכום ששילמו; לא ביחס להטבות אפשריות; ולא ביחס לדרכי הפעולה שעומדות בפניהם. זוהי, אפוא, הבעיה העיקרית הדורשת פתרון. בבואנו לעשות כן, מוטל עלינו להיזהר שמא ההודעה הנשלחת ללקוחות תיהפך למסמך ארוך ומסובך. תוצאה כזאת תוביל לכך שתכלית חובת השקיפות לא תוגשם. משכך, השינוי המוצע מבקש לאזן בין החשיבות הנודעת להוספת פרטי מידע להודעה מחד גיסא; לבין השמירה על בהירות, פשטות ותמציתיות ההודעה מאידך גיסא.

לדעתי, הרכיב החיוני ביותר שחסר בהודעה הוא הפירוט בדבר העמלות הספציפיות שנגבו ועלותן. מידע זה חיוני כאמור כדי שהלקוח יבין את מבנה החיובים ויזהה הזדמנויות להתיעלות כלכלית. אם באופן כללי פירוט על מבנה חיובים הוא חשוב, למשל כאשר אנחנו מבצעים קניות בסופר, כך בוודאי בתחום העמלות שהוא תחום מסובך ממילא.¹⁵⁸ דא עקא, הכללת פירוט מלא בגוף ההודעה אינה אפשרית, בהינתן חשיבות התמציתיות והבהירות שלה. לפיכך, הפתרון המוצע הוא שילוב של קישור בהודעה עצמה,¹⁵⁹ אשר מוביל למסמך נפרד שאינו דורש שלבי הזדהות מורכבים, ועדיף ללא צורך בהזדהות כלל כדי למנוע סרבול נוסף בגישה למידע ויצירת חסמים נוספים מצד הלקוחות. מסמך זה יכיל את הפירוט המלא של העמלות ויהיה מעוצב באופן בהיר, תמציתי ונגיש עבור הלקוח הסביר.¹⁶⁰ המפקח על הבנקים, כסמכות הרגולטוריות הרלוונטיות, יידרש לקבוע נהלים ברורים ביחס למבנה של המסמך כאמור ויפקח על כך שהוא אכן יהיה בהיר ופשוט. בכלל זה, יהיה צורך לקבוע את צורתו ולשונו של המסמך כדי שהמידע הנדרש יועבר ללקוחות בהיקף הראוי מחד גיסא, אך באופן ברור ופשוט לקריאה ללקוח הממוצע מאידך גיסא.¹⁶¹

158 ראו התייחסות לכך בנייר העמדה של לובי 99 אשר הוגש לוועדת הכלכלה במסגרת הדיונים בחובת השקיפות בעמלות: https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_2282225.pdf.

159 יוער כי במהלך הדיון בוועדת הכלכלה נשמעו קריאות לכך שיש מקום להוסיף קישור לקבלת פירוט על העמלות ששולמו, אולם קריאות אלו לא רק שלא הוצגו באופן מעמיק, אלא גם לא זכו לדיון נרחב. ראו למשל בפרוטוקול הנזכר בה"ש 2, בעמ' 71.

160 אזני, לעיל ה"ש 20, בעמ' 290–291, עומד על כך שהמידע ללקוח הבנק צריך להיות בהיר; זמין; ובהיקף מלא, אך גם להיות מוצג במרוכז ובתמציתיות.

161 ראו למשל דו"ח הצוות לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית, לעיל ה"ש 49, בעמ' 17; והשוו לפיקוח שנעשה כיום על תוכנם וצורתם של דו"חות פיננסיים אחרים: הוראת ניהול בנקאי תקין

מלבד זאת, יש לכלול במסמך המקושר מידע שניתן לכנותו כמידע משלים. כוונתי היא, בין השאר, להפניות למחשבוני השוואת העמלות שהוזכרו לעיל; למידע על מסלולי עמלות מוזלים; ולפירוט בדבר הזכאות לקבלת הטבה. על אף חשיבותו של מידע כאמור, יש להציגו ללקוח כמשני בלבד לפירוט העמלות, שהוא לב העניין. לבסוף, בעידן של צמצום בסניפי הבנקים, כאמור לעיל, יש להוסיף במסמך גם מידע קונקרטי ובהיר בדבר אפשרויות יצירת הקשר עם הבנק, לרבות קישור לצ'אט דיגיטלי, מערכת לתיאום שיחות או פרטי התקשרות עם הסניף הרלוונטי. הטעם לכך הוא שבמהלך שיחה מול נציג הבנק הלקוח יכול לשאול שאלות לגבי מסלולי העמלות ואף להתמקח על עלות העמלות. מבחינה מעשית, לעיתים בנקים (ונותני שירותים פיננסיים אחרים) מעניקים פטורים מסוגים שונים של עמלות בקלות יחסית, וכל שהלקוח צריך לעשות הוא לדרוש זאת מהבנק ולעמוד על דרישתו.¹⁶² בכל מקרה, לדעתי אימוץ ההצעה שפורטה לעיל – הוספת קישור למסמך חיצוני שבו יוצג המידע המלא ללא הליך הזדהות מורכב – עשוי לסייע באופן משמעותי בפתרון בעיית חוסר המידע שהלקוחות ניצבים בפניה.¹⁶³

נקודה חשובה היא כי השינויים המוצעים בחובת השקיפות בעמלות אינם כרוכים בעלות כספית נוספת מצד הבנקים, או למצער עלות כספית משמעותית. בכל הנוגע להוספת קישורים למחשבוני השוואת חיצוניים או לדרכים ליצירת קשר עם הבנק, הרי שמדובר בפונקציות קיימות ממילא, וכל שנדרש הוא להוסיף קישור אליהם להודעה. ביחס לפירוט הנוסף שצריך להישלח ללקוח, הרי שמדובר במידע הנשלח ללקוחות במסגרות אחרות, למשל בתעודת הזהות הבנקאית, כך שמדובר גם עתה במידע קיים, ולא כזה שיש "להמציא" (אם כי ברור שנדרש לעשות לו עיבוד ודיוק כדי שיתאים לדרישות המסמך החדש). על כן, ובהינתן שעל פניו התרומה הגלומה בשינויים המוצעים ללקוחות עולה על העלות הנלווית אליהם, סבורני כי היא מוצדקת. הבעיה היא שמדובר בפתרון חלקי בלבד, שעה שחלק מהלקוחות יקבלו את ההודעה האמורה שלא באמצעים דיגיטליים – למשל המגזר החרדי, אשר רבים מהמשתתפים אליו משתמשים בטלפונים כשרים. באשר אליהם, נראה כי הצעתי עשויה להיות לא מעשית לפחות באופן מסוים. אולם, אפשרות מסוימת להתמודד עם כך היא ליצור חלופות למסמך האמור וזאת בהתאם לדרך מתן ההודעה המקובלת לאותן קבוצות אוכלוסייה. למשל, אם ההודעה נשלחת ללקוחות מסוימים בדואר כמסמך אשר בו מצוין סך העמלות שנגבה, ניתן להוסיף אליו מסמך מודפס אשר יעוצב באופן דומה (בשינויים המחויבים) למסמך האמור. אשר לחובת הגילוי המוטלת על קרנות הפנסיה שתוארה לעיל, בה מוצגים ללקוחות גם שיעורי דמי הניהול הממוצעים בקופה, סבורני כי אין מקום להטילה על העמלות הבנקאיות. כאמור, סכום העמלות הבנקאיות תלוי במגוון גורמים שונים, לרבות זכאויות להטבות והיקף

מס' 425 "דוחות שנתיים לקוחות התאגידים הבנקאיים" 4 (13.6.2022) https://boi.org.il/media/rjfdydxn/425_3.pdf

162 אמסטרדםסקי, לעיל ה"ש 115, בעמ' 28–29.

163 יוער כי לשיטת חיים בשלב גביית העמלה על הבנק מוטלות "שלוש חובות מרכזיות: גילוי העמלה הספציפית שישלם הלקוח טרם הענקת השירות, הצגת חלופות לתשלום עמלה זו ווידוא קליטת שני שלבים אלה אצל הלקוח". ראו חיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 80.

ביצוע הפעולות בחשבון הבנק. משכך, קיימים הבדלים משמעותיים בין לקוחות שונים. למשל, חייל שלא מבצע הרבה פעולות בחשבון הבנק שלו, אם בכלל, עשוי שלא לשלם עמלות; לעומתו, איש עסקים אמיד אשר מבצע הרבה פעולות בחשבון עשוי לשלם עמלות בסכומים גבוהים (לפחות באופן יחסי). משכך, הרי שלא ניתן להשוות בין לקוח ללקוח, והצגת סכום העמלות הממוצע משלמים הלקוחות לבנק לא מלמד דבר וחצי דבר מנקודת המבט של הלקוח האינדיבידואלי. לא רק זאת, אלא שהשוואה כאמור עשויה לגרום לבלבול, במידה והלקוחות יטעו לחשוב שמצבם טוב – נניח כי הם משלמים פחות מהממוצע – בעוד שלמעשה הם מסוגלים להפחית את התשלום שהם משלמים. יוער גם כי המידע ההשוואתי שמספקות קרנות הפנסיה נוגע לאחוזי הגביה של דמי הניהול, ואין הוא מתמקד בסכום ששולם בפועל. השוואה זו אפשרית כאשר מודל התשלום הוא באחוזים, כמו בקרנות הפנסיה.

טיעון משמעותי שעשוי להיטען ביחס לשינויים המוצעים בחובת השקיפות עצמה, הוא ששינויים אלה עשויים אף הם לתרום לעומס האינפורמטיבי המוטל על הלקוחות. אכן – זהו חשש שאין להתעלם ממנו. ועדיין, ההודעה במתכונת הנוכחית נעדרת תרומה ממשית ללקוחות, ולכל הפחות מוצדק לשנותה. אולם, עדיין מתעוררת הטענה כי להסדרי גילוי אין חשיבות רבה בהינתן האוריינות הפיננסית הנמוכה ממילא של ציבור הלקוחות. איני מקבל טיעון זה, על אף שהוא עשוי להיות נכון מבחינה רעיונית. לדעתי, ישנה חשיבות עקרונית להגברת השקיפות במערכת הבנקאית, זאת מאחר שיש לכך ערך מהותי, עצמאי, החורג מהשאלה האמפירית של היקף השימוש במידע בפועל על ידי הלקוחות. השקיפות משקפת תפיסה ערכית של אחריות מוסדית ועקרונות חשובים של הגנה על הלקוחות, שאני סבור כי יש לקדםם. כפי שמציינים בכר וברגיל, "עצם העובדה שצרכנים מסוימים אינם קוראים את המידע, אין משמעה שגילוי המידע מיותר".¹⁶⁴ נוסף על כך, קיימים בשוק גורמים אשר עושים שימוש במידע ביחס לעמלות – למשל, חלק מהלקוחות (הצרכנים המודעים) ובעיקר גורמים שלישיים דוגמת ארגונים צרכניים ופיננסיים¹⁶⁵ – ולכל הפחות ביחס אליהם יש מקום לפעול להגברת השקיפות.

2. עניינים כלליים

אדון עתה בדרכים נוספות להפחתת סכום העמלות (גם אם לא בעתיד הקרוב), אשר אינן מתמקדות באופן עיצובה של חובת השקיפות. דרך אחת מתמקדת בחובת האמון הבנקאית, ובמסגרתה אפשר לטעון כי יש לחייב את הבנקים לערוך בעצמם את מלאכת החיפוש וההשוואה עבור כל לקוח ולקוח ולהציג להם את הדרך הכדאית ביותר עבורם לתשלום העמלות.¹⁶⁶ הצעה מידתית יותר היא לדרוש מהבנקים ליזום שיחות טלפוניות ללקוחות בפרקי זמן מסוימים, ובמסגרת זאת להסביר להם על העמלות שנגבו מהם. הצעות כגון אלה מתכתבות

164 בכר וברגיל, לעיל ה"ש 72, בעמ' 249.

165 ראו והשוו Uri Benoliel & Shmuel I. Becher, *The Duty to Read the Unreadable*, 60 B.C. L. REV. 2255, 2290 (2019); MARGARET JANE RADIN, *BOILERPLATE: THE FINE PRINT, VANISHING RIGHTS, AND THE RULE OF LAW* 242 (2013).

166 השוו ועדת שטרס, לעיל ה"ש 20, בעמ' 75.

עם גישתה של פרופ' פאלטור-שנער, לפיה חובות הגילוי המוטלות על הבנקים אינן חובות גילוי במובן הצר של המילה – אלא הן כוללות בתוכן תתי-חובות נוספות, לרבות החובה להדגיש ולהבליט פרטים מסוימים והחובה להסביר את מהות העסקה ללקוח;¹⁶⁷ וכן עם גישתו של ד"ר חיים, לפיה על הבנק מוטלת החובה לא רק לגלות ללקוחות את המידע בנוגע לעמלות, אלא גם להבטיח כי הם יבינו ויקלטו אותו.¹⁶⁸ על אף היתרונות הברורים שיש בגישות אלה, איני סבור כי הן מהוות פתרון מעשי לבעיית חוסר המידע, ובוודאי שלא לבעיית חוסר התחרותיות. ראשית, מוקשה בעיניי להסתמך בעניין זה רק על פעולות שהבנקים יידרשו לבצע, ובהתאם לכך לא ברור כי המידע יועבר על ידי הבנקים ללקוחות בצורה המתאימה להם. שנית, ההצעות האמורות מטילות נטל כבד מאוד על הבנקים ומחייבות אותם לפעול בניגוד משמעותי לאינטרס הכלכלי שלהם. הן אף מנוגדות לקביעת בית המשפט העליון בעניין **מעונות עזרת ישראל**, לפיה לא מוטלת על הבנק החובה להעניק מיוזמתו ללקוחותיו מידע בדבר הדרכים שעומדות לפתחו כדי להקטין את שיעור העמלות שאותן הוא משלם, ולפיכך הוא לא נדרש ליידע את הלקוחות כיצד ניתן לשלם פחות עמלות.¹⁶⁹ אם כן, על אף שייתכן שלהצעות מעין אלה עשויה להיות תרומה ללקוחות – איני בטוח שיש מקום להחילן באופן גורף על הבנקים. ניתן, אומנם, לטעון כי יש מקום לסטות מקביעתו האמורה של בית המשפט העליון, אולם דיון זה חורג מגבולות המאמר הנוכחי.

לצד זאת, ניתן גם להצביע על כמה שינויים מערכתיים נוספים.¹⁷⁰ **ראשית**, קידומן של תוכניות למתן חינוך פיננסי לקהל הרחב החל מגיל תיכון, שייעודן הוא הגברת האוריינות הפיננסית והמודעות הכלכלית עוד מגיל צעיר. **שנית**, בחינה מחודשת של תנאי הכניסה לשוק הבנקאי. הקלה בתנאים אלה עשויה לעודד כניסת שחקנים חדשים למערכת, להפחית את רמת הריכוזיות ולהגביר את התחרות.¹⁷¹ עם זאת, כפי שצוין בדו"ח **ועדת שטרם**, הגדלת מספר השחקנים בשוק אינה מספיקה כשלעצמה, ונדרשות רפורמות מבניות נוספות.¹⁷² **שלישית**, בחינת האפשרות להרחיב את היקף הפיקוח הרגולטורי על שיעורי העמלות, וזאת באמצעות

167 פאלטור-שנער, לעיל ה"ש 17, בעמ' 199 ואילך.

168 חיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 82–83 ובה"ש 144.

169 רע"א 4619/08 **בנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ נ' מעונות עזרת ישראל – בני ברק פס' 9** (נבו) 21.6.2012). עם זאת, יש שיטענו כי הלכה זו מנוגדת לחובת האמון שמוטלת על הבנקים. ראו למשל: פאלטור-שנער ואזולוס-אטיאס, לעיל ה"ש 89, בעמ' 748. יצוין כי חיים סבור שחובת הנאמנות הבנקאית צריכה לבוא לידי ביטוי גם בשלב שבו הבנקים קובעים את שיעור העמלה, באופן שיפחית את שיעורם לפחות ביחס לשירותים בנקאיים בסיסיים. ראו: חיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 67–68.

170 ראו לעניין זה: **דו"ח ועדת שטרם**, לעיל ה"ש 20, בו צוין כי בענף הבנקאות יש לנקוט צעדים משמעותיים להגברת התחרות; משרד האוצר **ועדת בכר – דו"ח הצוות הבין משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון** (2004); בנק ישראל **הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות – דו"ח מסכם** (2013).

171 הקלות רגולטוריות לבנקים חדשים **בנק ישראל** (2019) <https://did.li/4chOf>. יוער כי לאחרונה ניתנו רישיונות בנקאות לשני בנקים חדשים, ראו לעיל ה"ש 14; ראו גם דברי רפרנט פיננסיים באגף תקציבים במשרד האוצר, בפרוטוקול הנזכר בה"ש 2, בעמ' 5.

172 ועדת שטרם, לעיל ה"ש 20.

הגדלת מספר העמלות המפוקחות או צמצום שיקול הדעת המוקנה לבנקים בקביעת עלות העמלה.¹⁷³ באחד מהדיונים בחובת השקיפות בעמלות הגדיל לעשות יו"ר ועדת הכלכלה והציע לחייב את הבנקים לקבל אישור מבנק ישראל עבור כל שינוי שהם מעוניינים לעשות בשיעורים של העמלות. זאת, לדבריו, כדי להפסיק את העלייה ברווחים של הבנקים מזה ולהפחית את העלות של השירותים הבנקאיים ללקוחות ובכך להגן עליהם מזה.¹⁷⁴

תחום אפשרי נוסף שיכול לסייע בהגנה על לקוחות הבנקים הוא מנגנון התובענות הייצוגית.¹⁷⁵ כידוע, אחת מתכליות התובענות הייצוגיות היא לאפשר ריכוז יעיל של קבוצת לקוחות לכדי תביעה אחת, היוצרת כוח משמעותי מצד הלקוחות המתמרץ אותם (ליתר דיוק את התובע המייצג) להגיש את התובענה (שאחרת, משיקולים של עלות ותועלת, הוא לא היה עושה כן). לנוכח זאת, אין זה מפתיע כי התובענה הייצוגית נתפסת כאחד התחומים המובהקים אשר מקדמים את ההגנה על האינטרס הצרכני.¹⁷⁶ בהתאם לאמור, בשנים האחרונות הוגשו לא מעט בקשות לאישור תובענות כייצוגיות נגד הבנקים, במגוון עניינים שונים. בקשות אלה הוגשו מכוח פרט 3 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות המאפשר הגשת בקשה לאישור תובענה כייצוגית בתחום הבנקאי כאשר מדובר ב"תביעה נגד תאגיד בנקאי, בקשר לענין שבינו לבין לקוח, בין אם התקשרו בעסקה ובין אם לאו". בין היתר, הועלו טענות בדבר חיוב בעמלת פקיד גם במקרים שבהם לא הייתה אפשרות סבירה לביצוע הפעולה שלא על ידי פקיד;¹⁷⁷ כאשר לגביית עמלות ביתר מעסקים קטנים, שעה שהם לא סווגו כראוי ואף הוסתרה מהם הזכאות לכך והמשמעות הכספית של הסיווג כעסק קטן;¹⁷⁸ בדבר גביית עמלת הפקדת מזומן שלא מהלקוח המתאים (מבעל החשבון, ולא ממבצע ההפקדה);¹⁷⁹ לגבי עדכון התעריפון באופן חלקי בלבד ותוך ביצוע הבחנה פסולה בין לקוחות מאותו סוג;¹⁸⁰ בדבר גביית עמלות

173 ראו למשל: הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון מס' 14) (הגבלת עמלות), התשס"ז–2007 (פ/1877/17); חיים, לעיל ה"ש 1, בעמ' 74.

174 פרוטוקול ישיבה 69, לעיל ה"ש 2, בעמ' 22–31. יוער כי למעשה לא נראה כי יו"ר הוועדה הוא תומך נלהב בהסתפקות בהטלת חובת השקיפות ותו לא. ראו למשל בדבריו שם בעמ' 36 ובעמ' 99: "אני עדיין לא מבין, אני עדיין לא מבין מה הבשורה הגדולה מאוד בחוק הזה. כן? אין בשורה פה. זה לא מה שיציל לנו את המשק, את יוקר המחיה ולא כלום. בסדר. אבל זה בשביל הבנקאות זה בסדר. שיידעו מה קורה. אין פה בשורה בסעיף, בחוק הזה. אבל יאללה".

175 להעמקת הדיון בנקודה זו, ראו Ruth Plato-Shinar, *Class Actions Against Banks Under the New Israeli Law on Class Actions*, 23 INT'L CONSTRUCTION L. REV. 187 (2007).

176 ע"א 10085/08 תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בע"מ נ' עזבון ראבי, פס' 22 (נבו 4.12.2011); אביאל פלינט וחגי ויניצקי תובענות ייצוגיות 297 (2017); דויטש, לעיל ה"ש 92, בעמ' 231.

177 ת"צ (מחוזי מרכז) 57566-02-17 ברזילי נ' בנק הפועלים בע"מ (נבו 15.11.2022).

178 ת"צ (מחוזי ת"א) 51499-06-15 אי.א.א. אליר בע"מ נ' בנק הפועלים בע"מ (ההליך עוד מתנהל).

179 ת"צ (מחוזי ת"א) 7081-01-17 לוי נ' בנק מזרחי טפחות בע"מ (נבו 17.7.2018).

180 עניין לפינר, לעיל ה"ש 31.

באופן החורג מהעלות הממשית שהבנק נושא בה;¹⁸¹ ביחס לגביית עמלות על פעולות שנעשו בערוץ הישיר כאילו היה מדובר בפעולות שביצע פקיד;¹⁸² ועוד. בטוחני כי התובענות הייצוגיות ימשיכו וישרתו את הלקוחות הבנקאיים בהגנה על האינטרסים שלהם – לרבות בתחום העמלות.

לא ניתן לחתום מאמר זה מבלי להזכיר, ולו בתמצית, את הבינה המלאכותית. למותר לציין כי בשנים האחרונות חלה התפתחות מדהימה בעולמות הבינה המלאכותית היוצרת (Generative AI), והשפעותיה מורגשות בכל פינה, לרבות בתחום הפיננסי.¹⁸³ לכך עשויה להיות השפעה אף על העמלות הבנקאיות. מערכות בינה מלאכותית עשויות לספק פתרון טכנולוגי משמעותי לפערי המידע הקיימים בין הבנקים ללקוחות, וניתן להצביע כבר עתה על כמה יישומים פוטנציאליים לאמור:¹⁸⁴ מערכות בינה מלאכותית יכולות לנטר באופן שוטף את דפוסי החיוב בחשבון הבנק, לזהות עמלות חריגות ולספק התראות בזמן אמת ללקוח; לבצע ניתוח השוואתי של תעריפי העמלות בין הבנקים השונים והגופים החוץ-בנקאיים, תוך התאמה לדפוסי השימוש הספציפיים של הלקוח;¹⁸⁵ ולהציע המלצות אופרטיביות להתייעלות מצד הלקוחות, כגון מעבר לערוצים דיגיטליים או הצטרפות למסלולי עמלות מוזלים. בהינתן קצב ההתפתחות המסחר של מערכות הבינה המלאכותית,¹⁸⁶ ייתכן שנראה שימושים אלה עוד בקרוב, וככל שהזמן יעבור ניתן להניח כי רמת הדיוק והאפקטיביות שלהם תגבר. באופן כללי, אימוץ נרחב של כלים מבוססי בינה מלאכותית על ידי הלקוחות עשוי לתרום להגברת השקיפות והתחרותיות במערכת הבנקאית הן באמצעות הנגשת המידע הרלוונטי בצורה מקיפה ומדויקת לכל לקוח בהתאם לרמתו ולמידע המעניין אותו (Personalization), זאת לצד

181 ת"צ (מחוזי מרכז) 3285-09-18 **סמוחה נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ** (נבו 27.6.2023). בקשת אישור זו – אושרה. בקשת רשות ערעור שהוגשה לבית המשפט העליון – נדחתה: רע"א 7934/23 **בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' סמוחה** (30.5.2024).

182 ת"צ (מחוזי חי') 18440-11-19 **סמוחה נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ** (נבו 23.1.2022). הבקשה נדחתה.

183 הצוות הבין-משרדי לבחינת השימוש בבינה מלאכותית בסקטור הפיננסי **דו"ח ביניים** 31–32 (2024) (להלן: **בינה מלאכותית בסקטור הפיננסי**); רות פלאטר-שנער ומעיין פרל "בינה מלאכותית בחיתום אשראי צרכני: הזדמנויות, אתגרים והצעת הסדרה" **מחקרי רגולציה** ח 47 (2024); OECD "Artificial Intelligence (AI) in finance" (2024) <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/digital-finance/artificial-intelligence-in-finance.html>; "How AI is changing banking" Deutsche Bank https://www.db.com/what-next/digital-disruption/better-than-humans/how-artificial-intelligence-is-changing-banking/index?language_id=1.

184 ויובהר כי כבר עתה נעשה שימוש בבינה מלאכותית בתחום הבנקאות, ראו: שם, בינה מלאכותית בסקטור הפיננסי, בעמ' 32. באשר לתועלות הפוטנציאליות של כניסת הבינה המלאכותית לסקטור הפיננסי, ראו בעמ' 33.

185 השו" 90 Yonathan A. Arbel & Shmuel I. Becher, *Contracts in the Age of Smart Readers*, 90 GEO. WASH. L. REV. 83, 106–109 (2022).

186 Jonathan H. Choi, Amy B. Monahan & Daniel Schwarcz, *Lawyering in the Age of Artificial Intelligence*, 109 MINN. L. REV. 1, 42 (forthcoming 2024); Yonathan A. Arbel et al., *Systemic Regulation of Artificial Intelligence*, 56 ARIZ. ST. L. REV. 2–3 (forthcoming 2024).

האפשרות לשאול את מערכות הבינה המלאכותית שאלות המשך כדי להעמיק את ההבנה; והן על ידי הפחתת עלויות החיפוש וההשוואה שהלקוחות נדרשים להשקיע ברגיל, אך לא עושים זאת, שכן הבינה המלאכותית תבצע מלאכה זו עבורם בצורה יעילה ומהירה, תוך צירוף מסקנות והמלצות אופרטיביות.

סיכום

מאמר זה עוסק בחובת השקיפות החדשה שהוטלה על הבנקים בישראל, המחייבת אותם לשלוח ללקוחותיהם הודעה חודשית המפרטת את סך העמלות שנגבו מהם. במאמר נותחה באופן ביקורתי חובה זו, ונטען כי היא לוקה בשלוש בעיות מרכזיות כך שלמעשה היא אינה מסוגלת להשיג את מטרותיה: ראשית, החובה עצמה סובלת מהיעדר פירוט מספק של מידע (במסגרת ההודעה). ללא מידע זה, נפגעת יכולתם של הלקוחות להעריך את סבירות החיובים, לזהות דפוסי התנהלות המייקרים את עלויות ניהול החשבון ולאחר חלופות זולות יותר. שנית, הבעייתיות הכללית הכרוכה בהסתמכות על חובות גילוי בתחום הפיננסי ובכלל, כאשר ריבוי חובות הגילוי עלול להוביל דווקא להצפת מידע ולהתעלמות מוחלטת ממנו. שלישית, מבנה השוק הבנקאי בישראל, המתאפיין בריכוזיות גבוהה ותחרותיות נמוכה.

לאור האמור, הוצעו כמה פתרונות לשיפור חובת השקיפות. בין היתר, הומלץ על הרחבת היקף המידע הנמסר ללקוחות כך שיכלול את פירוט העמלות הספציפיות שנגבו; הוספת מידע השוואתי שיאפשר ללקוחות להעריך את סבירות החיובים; הכללת הפניות למקורות מידע רלוונטיים; והסבר בדבר דרכי פעולה אפשריות להוזלת העלויות. כל זאת, תוך שמירה על פשטות ובהירות ההודעה – כך שהמידע האמור יונגש ללקוח באמצעות הוספת קישור במסגרת ההודעה למסמך מפורט, אשר על מנת לפתוח אותו הלקוחות לא יידרשו לצעדי הזדהות מורכבים, אם בכלל. מדובר בהצעה ייחודית, באמצעותה ניתן להבטיח כי בפני הלקוחות יעמוד המידע המלא הדרוש להם על מנת לקבל החלטה מושכלת ביחס לעמלות הבנקאיות מחד גיסא; וכי ההודעה תישאר תמציתית וברורה, כך שהמטרה העיקרית שלה תוגשם, מאידך גיסא. בנוסף, המאמר מדגיש כי נדרשים צעדים משלימים להגברת התחרותיות במערכת הבנקאית, שכן חובת השקיפות לבדה לא תוכל להביא לשינוי המיוחל. לבסוף, ולצד האמור, הוזכרו בתמצית האפשרות להשתמש במנגנון התובענות הייצוגיות ככלי להגנה על לקוחות הבנקים; וההשפעות האפשריות של הבינה המלאכותית על עתיד העמלות הבנקאיות.