

טיוטה

ירושלים, י"ג בחשוון תשפ"ג
7 בנובמבר 2022
22LM4623

פיקוח על הבנקים
לשכת המפקח

הערות לטיטת ההוראה יש לשלוח לתיבת המייל:
Prudential@boi.org.il

לכבוד

מנכ"לי התאגידים הבנקאיים וחברות כרטיסי האשראי

שלום רב,

הנדון: עיסוק בנכסים קריפטוגרפיים פיננסיים

1. בשנים האחרונות אנו עדים לעליה בפעילות בתחום הנכסים הקריפטוגרפיים הפיננסיים (להלן: "קריפטו")¹, בין השאר, נכסים ושירותים חדשים וחדשניים מתפתחים בקצב מואץ, ניתנים על ידי מגוון של גופים ומופנים לקהל רחב יותר של לקוחות. מעורבותם של תאגידים בנקאיים וסולקים (להלן: "תאגיד בנקאי") בפעילויות הקשורות בתחום, בין במישרין ובין בעקיפין, יש בהם בכדי להשפיע על היכולת להבטיח סביבה פיננסית יציבה ואמינה, להוות סיכון ליציבותם הפיננסית, ומעלה חשש בהיבטי הגנת הלקוח. סיכונים וחששות אלו מתעצמים מכיוון שפעילויות הקשורות לקריפטו עדיין לא מוכרות ומובנות במלואן, עקב פרק הזמן הקצר והניסיון המצומצם יחסית בתחום אגב התפתחותם המהירה.
2. חוסר העקביות בהגדרות והעדר ניסיון מספק, הקשורים לנכסי הקריפטו השונים ולפעילויות הקשורות בהם, מקשה על זיהוי קטגורי של נכסים ופעילויות אלו. יתרה מכך, סוגי הנכסים השונים, ראשוניות השוק, מבנה הפעילות המשתנה והיקפה המתרחב כתוצאה מאופיו הדינמי של התחום, מקשים על ביצוע הערכת סיכונים ראויה, ובחינת ההשפעה על היציבות הפיננסית והגנת הלקוח, זאת מבלי לדון ולהתייחס באופן פרטני לכל פעילות בנפרד. כמו כן, לעיתים פעילויות אלו מצריכות שיתופי פעולה בין התאגיד הבנקאי לצדדים שלישיים דוגמת חברות

¹ המונח "נכס קריפטו", מתייחס בדרך כלל לכל נכס דיגיטלי המיושם באמצעות טכנולוגיות קריפטוגרפיות. המונח "פעילויות הקשורות לקריפטו" כולל: הנפקת קריפטו ונכסים דיגיטליים אחרים; שירותי משמורת על נכסי קריפטו (Custody); אחזקת רזרבות Stablecoin; רכישה ומכירה של מטבעות קריפטוגרפיים; פעילות כסוכן או שירותי סליקה; פעילויות אשראי על בסיס קריפטו; כמו גם פעילויות נלוות חדשניות עתידיות.

המתמחות בתחום, כגון: שירותי נאמנות, פלטפורמות מסחר ייעודיות וחברות פינטק, המעניקות שירותים נלווים, העשויים בין היתר, להיחשב שימוש במיקור חוץ וכיו"ב.

3. כבר בשלב זה, בין השאר, כתוצאה מהתממשות של סיכונים בתחום הקריפטו וכן ממסמכים של רשויות רגולטוריות בעולם בנושא, ניתן לזהות סיכונים הקשורים לנכסים ופעילויות בתחום הקריפטו. להלן, נפרט את הסיכונים המרכזיים, אולם אין מדובר ברשימה סגורה, והחשיפה לסיכונים בגין פעילויות שונות ולהשפעתם תלויה בפעילות עצמה:

א. סיכונים יציבותיים

פעילויות הקשורות לקריפטו מציגות סיכונים חדשים, מוגברים או ייחודיים, וזאת גם בעולם הסיכונים המסורתי. להלן מספר דוגמאות להמחשה:

- קיים קושי בסיסי באימות והוכחת הבעלות להחזקה בנכס ובזכויותיו באופן מוסמך ומתוקף.
- קיים חשש מוגבר למעורבות נכסי קריפטו בפעילויות של הלבנת הון ומימון טרור, לרבות מקרים מדווחים של שימוש בנכסי קריפטו לפעילויות בלתי חוקיות, זאת בשל הקושי בהתחקות אחר מקור הכסף וזהות הבעלים בנכס.
- ישנן השלכות על ניהול טכנולוגיית המידע ואבטחת המידע, לרבות חשיפה לסיכונים טכנולוגיים, המאתגרים את מנגנוני ההגנה הקיימים, ביחס לרמת הסיכון, לשמירה על סודיות, שלמות וזמינות מערכות המידע.
- קיים חשש של חשיפה לסיכון אשראי הנגרם בשל נכס הקריפטו או המסגרת (Structure) בו מוחזק הנכס, הנובע מקושי במדידת איכות הנכס ושוויו ההוגן, אפשרויות מימוש, חשיפת סיכון אשראי של צד נגדי. הקושי נובע גם מהקושי להעריך אם הנכס הוא בר העברה (Bankable).
- נשקף סיכון שוק משמעותי, שכן ספק אם קיימות שיטות מתאימות לתמחור ולהערכת שווי נכסי הקריפטו. יתר על כן, תקני הטיפול החשבונאי והדיווח הכספי בגין נכסי קריפטו ופעילויות הקשורות לקריפטו מתפתחים ומתהווים בעת הזו, ועשויים להשפיע משמעותית על כלל העוסקים בתחום, כולל השפעה על הקצאת ההון² בגין הפעילות, עד כדי אי כדאיות עסקית.
- נשקף סיכון נזילות, במיוחד כאשר מדובר בנכסי קריפטו עם ערכים מאוד תנודתיים.
- המאפיינים הייחודיים של נכס הקריפטו, בפרט בעת הסתמכות או שימוש בצדדים שלישיים, עלולים להוות כר פורה להונאות, מעילות ומניפולציות מסחר, בנוסף לסיכונים מערכות המידע, אבטחת המידע וסייבר, כגון: גניבה או אובדן של מפתחות פרטיים (סיסמאות) ומתקפות סייבר על בורסות לנכסים קריפטוגרפים.

ב. סיכון יציבות פיננסית

² הוועדה לפיקוח על הבנקים של ארגון ה-BIS פרסמה ביוני 2021 מסמך התייעצות לקביעת כללים להקצאת הון בשירותים בנכסים קריפטוגרפים (Consultative Document – Prudential treatment of Cryptoassets exposures), המסמך אינו סופי, וטרם פורסמו הנחיות מקבילות בישראל.

נכסי קריפטו מסוימים, או פעילויות הקשורות בהם, עלולים להביא גם לסיכון מערכת. סיכונים מערכתיים עלולים להיווצר באופן לא מכוון, כתוצאה ממבנה הפעילות בנכס הקריפטו, או מהשפעה הדדית בין הפעילות בקריפטו למערכת הפיננסית המסורתית. שיבוש או הונאה בפעילויות הקשורות בנכסי קריפטו, עלולים לגרום ל- "ריצה" ("Run") אל נכסים פיננסיים המגבים את נכס הקריפטו או הפעילות הקשורה לקריפטו. כמו בהליכי "ריצה" אחרים, הדבר עלול ליצור תנועה מחזורית המזינה את עצמה, של פדיון נכסים פיננסיים ומכירות בלחץ (Fire sales), העלולה מצדה לשבש את שוקי המימון באופן קריטי ולהביא אף לסיכון הידבקות. יתר על כן, כשלים תפעוליים דוגמת הונאות ומעילות, מניפולציות מסחר, ומתקפות סייבר, הקשורים לנכסי קריפטו או לפעילויות נלוות בתחום, עלולים להיות בעלי השפעה מערערת על תאגידי העוסקים בפעילות זאת.

ג. סיכון התנהגותי

הפיקוח על הבנקים ער לסיכונים הצרכניים הנובעים מפעילויות חדשות הקשורות בקריפטו, כגון, היכרות לא מספקת של הלקוחות לגבי מהות נכסי קריפטו המוצעים על ידי התאגיד הבנקאי או באמצעותו. כך למשל, הסיכונים הגלומים באופיים הספקולטיבי של נכסי קריפטו מסוימים בהשוואה למוצרים בנקאיים מסורתיים, דוגמת פיקדונות. בנוסף, הלקוחות עשויים שלא להבין את תפקיד התאגיד הבנקאי בפעילות, ולייחס לפעילות את האמון שהם מייחסים לתאגיד הבנקאי.

בנוסף, מתמודד התאגיד הבנקאי עם סיכוני ציות בהקשר של יישום דרישות הוראות צרכניות דוגמת גילוי נאות ברור ורחב בשפה ברורה ופשוטה, כך שהלקוחות יבינו היטב את הסיכונים, וכן הוראות בנוגע לשיטות שיווק ופרקטיקות מטעות או שעלולות להטעות. בנוסף, התממשות חלק מהסיכונים דלעיל עלולה להוות סיכון לפגיעה במוניטין התאגיד הבנקאי.

4. לאור האמור, ברצוני להבהיר, כי עמדת הפיקוח על הבנקים היא כי על תאגיד בנקאי לפעול בזהירות המרבית בבואו לשקול פעילות בתחום הקריפטו, ובזה, בין היתר, להחיל את הוראות סעיף 16 להוראת ניהול בנקאי תקין 310 "ניהול סיכונים" שעניינו מוצר חדש לגבי פעילות בתחום הקריפטו ובין השאר:

א. תאגיד בנקאי העוסק, או מתעתד לעסוק, בכל פעילות הקשורה לקריפטו, בין במישרין ובין בעקיפין, יבחן קודם לפעילותו בתחום כי הפעילות המבוקשת נכללת בתחומי הפעולה המותרים לבנק על פי חוק.

ב. תאגיד בנקאי העוסק, או מתעתד לעסוק, בכל פעילות הקשורה או מעורבת לקריפטו, בין במישרין ובין בעקיפין, יבצע קודם לפעילותו בתחום תהליך של הערכת הסיכונים, לרבות ביחס להגנות הצרכניות הנדרשות ביחס לפעילות. התאגיד הבנקאי נדרש להוכיח את יכולתו לנהל פעילויות אלו בצורה בטוחה ותקינה, בהתאם להוראות ניהול בנקאי תקין השונות, ובכפוף לכל חוק ודין או רגולציה רלוונטית אחרת.

ג. תאגיד בנקאי יודיע על כוונתו לעסוק בתחום הקריפטו בכתב למפקח על הבנקים, ויתאר בהודעה את הפעילות באופן מפורט, לרבות התהליך כאמור בסעיף א' לעיל ותוך ציון לוח הזמנים לפעילות.

ד. המפקח על הבנקים רשאי לבקש מהתאגיד הבנקאי לספק מידע נוסף הדרוש להערכת השפעת הפעילות על איתנות ויציבות התאגיד הבנקאי, והשלכות על יציבותו הפיננסית,

כמו גם ההגנות הצרכניות שיושמו. המידע ישתנה בהתאם לנסיבות המקרה הפרטני, ובהתאם לסוג הפעילות או הנכס.
ה. ככל שיידרש, המפקח על הבנקים יספק משוב רלוונטי לאחר קבלת כל המידע הדרוש.

בכבוד רב,

יאיר אבידן
המפקח על הבנקים

פטר פטר