

דוח קביעת אסדרה

שם האסדרה :	הוראת נוהל בנקאי תקין מס' 411 בנושא "ניהול סיכוני איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור"
מספר חוזר נלווה בפיקוח על הבנקים :	2862
מועד פרסום האסדרה :	07/10/26
גורם מאסדר בפיקוח על הבנקים :	מדור ציות, יחידת ההסדרה, אגף מדיניות והסדרה
סוג האסדרה :	הוראת ניהול בנקאי תקין
סטטוס האסדרה :	סופי
מועד תחילה :	1/5/2027
תחולה :	תאגיד בנקאי כהגדרתו בחוק איסור הלבנת הון, תש"ס - 2000
מועד פרסום דוח קביעת האסדרה :	07/10/26

כללי

תיאור תמציתי של האסדרה

- התיקון בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 411 בנושא "ניהול סיכוני איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור" (להלן – "ההוראה") נועד להסדיר את אופן ניהול סיכוני איסור הלבנת הון ומימון טרור בקשר למתן שירותי תשלום שמקורם בפעילות במטבעות וירטואליים. האסדרה קובעת כי בחינת הפעילות תתבצע בגישה מבוססת סיכון ומבהירה כי תאגיד בנקאי אינו רשאי לסרב באופן גורף למתן שירותי תשלום רק משום שמקור הכספים קשור במטבעות וירטואליים, אלא נדרש לבצע בחינה פרטנית של העסקה בהתאם למאפייני הלקוח, מורכבות העסקה, המטבע הווירטואלי ונותן השירות במטבע הווירטואלי.
- לשם כך, ההוראה מפרטת את הנושאים שעל הבנקים לכלול במדיניות ובנהלים, ובהם קביעת פרופיל סיכון לעסקה, בחינת הצורך בבדיקת נתיב המטבע הווירטואלי ואופן ביצועה, וקביעת גורמים מגבירי ומפחיתי סיכון. בנוסף, בוטלה הדרישה לבירור מקור הכספים ונתיב המטבע הווירטואלי כאשר היקף שירותי התשלום אגב פעילות במטבע וירטואלי עולה על 100,000 ש"ח בשנה, ובמקום זאת נקבע כי בדיקות אלו יבוצעו בהתאם לרמת הסיכון של הפעילות. כמו כן, ההוראה מחזקת את חובות הגילוי ללקוחות ביחס למתן השירות.

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

תיאור המצב קיים, הקשיים בו ויעדי האסדרה

3. סעיף 87א, שנוסף להוראה בשנת 2022, נועד להסדיר את אופן מתן שירותי התשלום אגב פעילות במטבעות וירטואליים ולקבוע את הדרישות לניהול סיכוני איסור הלבנת הון ומימון טרור הנלווים לפעילות זו. הסעיף התבסס על העיקרון של מתן שירותים בגישה מבוססת סיכון וקבע דרישות הנוגעות לבחינת מקור הכספים, בדיקת נתיב המטבע הווירטואלי וקביעת מדיניות ונהלים בתחום. כמו כן, ההוראה כללה חובה לברר את מקור הכספים ונתיב המטבע הווירטואלי כאשר היקף פעילות הלקוח עלה על 100,000 ש"ח בשנה.

4. במהלך השנים שחלפו מאז כניסת הסעיף לתוקף, ולאור העלייה בהיקף הפעילות בנכסים וירטואליים, הפיקוח על הבנקים עקב אחר יישום האסדרה, קיים שיח עם המערכת הבנקאית ועם גורמים הפועלים בתחום הקריפטו ואסף מידע על היקפי הפעילות והחסמים במתן שירותים בנקאיים. מהניסיון שנצבר עלה צורך להבהיר ולחדד את הדרישות החלות על התאגידים הבנקאיים, בין היתר בנוגע לבחינת נתיב המטבע הווירטואלי, והאסמכתאות הנדרשות לצורך בחינה זו. בנוסף, נמצא כי מנגנונים המבוססים על קריטריונים קשיחים, כגון חובת בדיקה החלה מעל סף כספי של 100,000 ש"ח, אינם תמיד משקפים את רמת הסיכון בפועל ואינם מאפשרים התאמה מספקת של הבדיקות למאפייני העסקה והלקוח, ומייצרים קשיים וחסמים לפעילות.

5. התיקון נועד לתמוך בהרחבת שירותי התשלום הקשורים לפעילות בנכסים וירטואליים, תוך שמירה על ניהול אפקטיבי של סיכוני איסור הלבנת הון ומימון טרור. לשם כך, האסדרה מבקשת לחזק ולחדד את היישום של גישה מבוססת סיכון, כך שסוג ואופן הבדיקות ייקבעו בהתאם לפרופיל הסיכון של העסקה, וזאת בין היתר בהתבסס על הניסיון והידע שנצבר בתקופה זו, הן במערכת הבנקאית והן בפיקוח על הבנקים, וכן בהתבסס על האסדרה הבינלאומית בתחום.

בעלי העניין הרלוונטיים

6. לקוחות מערכת הבנקאות, נותני שירות במטבע וירטואלי והתאגידים הבנקאיים.

בחינת קיום אסדרה מקבילה או סותרת

7. לא קיימת בנוסף אסדרה רלבנטית מקבילה או סותרת לתיקונים בהוראה.

חלק 2 – חלופות מרכזיות ונימוקים לחלופה שנבחרה

אפיון הסוגיות המקצועיות הרלוונטיות שעומדות בפני המאסדר בעת קביעת האסדרה

8. האסדרה נועדה לחדד את העקרונות החלים על קבלת כספים שמקורם בפעילות במטבעות וירטואליים, באופן שיתמוך בהרחבת שירותי התשלום בתחום, תוך שמירה על ניהול נאות של סיכוני איסור הלבנת הון ומימון טרור. הניסיון שנצבר מאז כניסת סעיף 87א לתוקף

הצביע על צורך בחידוד העקרונות ליישום הגישה מבוססת סיכון ובהתאמת היקף הבדיקות למאפייני הפעילות, הלקוח ומורכבות העסקה.

9. אחד הנושאים המרכזיים שנבחנו היה מנגנון הבדיקה שנקבע בהוראה המקורית, שלפיו חלה חובת בירור מקור הכספים ונתיב המטבע הווירטואלי כאשר היקף הפעילות עלה על 100,000 ש"ח בשנה. נמצא כי סף כספי אחיד אינו משקף בהכרח את רמת הסיכון בפועל של העסקה, ולכן האסדרה עודכנה כך שהחלטה האם נדרשת בדיקת מקור הכספים או נתיב המטבע, ומה יהיה עומקה, תיגזר מפרופיל הסיכון של העסקה ולא מסף כמותי קבוע.

10. בנוסף, האסדרה נועדה ליצור ודאות ובהירות ביחס לאופן בחינת נתיב המטבע הווירטואלי והאסמכתאות שניתן לדרוש לצורך כך. בשל השונות הרבה בין מאפייני המטבעות, נותני השירות ומאפייני העסקאות, נקבעו גורמים מגבירי סיכון וגורמים מפחיתי סיכון שיסייעו בקביעת פרופיל הסיכון, לצד הבהרה כי גם הדרישה לקבלת אסמכתאות (לרבות בדרך של הסתייעות במומחה) צריכה להיות מידתית ולהיקבע בהתאם לרמת הסיכון ולמורכבות העסקה. גישה זו נועדה לאפשר יישום עקבי של גישה מבוססת סיכון, תוך הסרת חסמים רגולטוריים ומתן גמישות לתאגידים הבנקאיים בניהול הסיכונים בשים לב גם להתפתחויות בתחום.

חלופות אסדרה שנבחנו ואמצעי האסדרה

11. בתחילת תהליך האסדרה, עם הפנמת החסמים והקשיים שעולים מהאסדרה הקיימת, נידונה השאלה בדבר הצורך בקיומה של אסדרה זו, וזאת משום שמדובר בהסדרה חריגה ביחס לאסדרה הקיים בעולם, אשר קובעת מנגנוני ניהול סיכונים לגופים פיננסיים הנותנים שירותים במטבעות וירטואליים, אך לא מתייחסות לניהול הסיכונים בעת מתן שירותי תשלום אגב פעילות במטבעות וירטואליים על ידי תאגידים בנקאיים. עם זאת, עלה החשש כי היעדר אסדרה בתחום, עלול להחריף את הקשיים בקבלת שירותים בנקאיים לפעילות במטבעות וירטואליים. משכך, נקבע כי יש לעדכן את האסדרה באופן שיחדד את הנדרש מהמערכת הבנקאית בכל הקשור לקבלת הכספים שמקורם בפעילות זו, כדי לתמוך בהרחבת שירותי התשלום בנוגע לפעילות במטבע וירטואלי, תוך שימוש בגישה מבוססת סיכון.

12. עם תהליך האסדרה, עלו סוגיות נוספות, ובהן הדרישה הקיימת לביצוע בירור מקור הכספים ונתיב המטבע הווירטואלי כאשר היקף הפעילות עולה על 100,000 ש"ח בשנה. בהקשר זה נשקלו שתי חלופות: העלאת הסף הכמותי, בשים לב לגידול בהיקפי הפעילות בנכסים וירטואליים מאז קביעתו, או ביטולו המוחלט. בסופו של דבר הועדפה הגישה של ביטול הסף, מתוך תפיסה כי רמת הסיכון בעסקה אינה נגזרת בהכרח מהיקפה הכספי בלבד, אלא ממכלול מאפייני הסיכון הרלוונטיים, ובהם זהות נותן השירות, מאפייני המטבע הווירטואלי, מאפייני הלקוח, מורכבות העסקה ונתיב המטבע. שינוי זה נועד לאפשר גמישות רבה יותר בניהול הסיכונים ולהתאים את היקף הבדיקות לרמת הסיכון הקונקרטי של כל עסקה.

13. בנוסף, עלתה השאלה האם התיקון בהוראה נותן משקל מספק למאפיינים הייחודיים של פעילות עסקית בתחום המטבעות הווירטואליים, אף שההוראה אינה מונעת מתן שירותים ללקוחות עסקיים. עלה הצורך לתת ביטוי למאפיינים הייחודיים של לקוחות עסקיים בקביעת פרופיל הסיכון. בהתאם לכך, הוחלט לחדד כי במסגרת אפיון פרופיל הסיכון של

לקוח עסקי, ניתן להביא בחשבון גם את מאפייני הפעילות העסקית והמסחרית של הלקוח, כפוף לקיומם של מנגנוני ציות ובקרה נאותים.

14. כמו כן עלתה שאלה בדבר הצורך כי התיקון להוראה יעגן התייחסות ייעודית לפעילות עסקית של חברות הפועלות בתחום המטבעות הוירטואליים, אשר מאפייניה שונים מפעילות רגילה של רכישה ומכירה של נכס וירטואלי, זאת בשים לב לכך שפעילות עסקית בתחום המטבעות הוירטואליים כוללת גם גיוס השקעות באמצעות הנפקת נכסים וירטואליים על ידי חברות טכנולוגיה וגורמים עסקיים שהם לקוחות המערכת הבנקאית. בהתאם לכך, הוחלט להוסיף התייחסות ייעודית למאפייני פעילות עסקית, שמקורה בהנפקת נכסים וירטואליים לצורך גיוס השקעות, וזאת במטרה לאפשר ניהול סיכונים מותאם לפעילות זאת.

15. אמצעי האסדרה שהותוו בתיקון הסעיף: ביטול הסף הכמותי שהחל ממנו נדרשו התאגידים הבנקאיים לברר את מקור הכספים ונתיב המטבע הוירטואלי, וקביעת קריטריונים ברורים לבחינת פרופיל העסקה, לרבות זהות נותן השירות, מאפייני המטבע, היקף ומורכבות העסקה ונתיב המטבע. לצד זאת, הוסדרו רשימת גורמי סיכון וגורמים מפחיתי סיכון, בדגש כי רשימה זו אינה ממצה וכל תאגיד רשאי להוסיף גורמים לפי הערכת הסיכונים שלו. האמור נקבע בהתאם לעקרונות האסדרה הקיימת בעולם ביחס לפעילות במטבעות וירטואליים.

חלק 3 – השפעות צפויות של האסדרה (ישירות ועקיפות)

השפעות צפויות של האסדרה

16. האסדרה צפויה לצמצם חסמים רגולטוריים במתן שירותי תשלום אגב פעילות במטבעות וירטואליים, ובכך לתמוך בהרחבת הנגישות לשירותי תשלום עבור לקוחות פרטיים ועסקיים הפועלים בתחום. לצד זאת, נשמרת יכולתם של התאגידים הבנקאיים לנהל את סיכוני איסור הלבנת הון ומימון טרור בהתאם להערכת הסיכונים שלהם ובאמצעות כלי בקרה ובדיקות נאותות המותאמים לרמת הסיכון של הפעילות.

17. בנוסף, ביטול הסף הכספי של 100,000 ש"ח תוך ביסוס בחינת העסקאות על בסיס מכלול מאפייני הסיכון צפויים לאפשר ניהול סיכונים מדויק ומידתי יותר. שינוי זה צפוי להפחית את המשקל הניתן לפרמטר הכמותי בלבד כשיקול מרכזי בניהול הסיכון, ולאפשר התאמה טובה יותר בין רמת הסיכון בפועל לבין היקף הבדיקות והאסמכתאות שיידרשו, וזאת בהתאם לעקרונות ניהול הסיכונים המקובלים בעולם.

18. כמו כן, האסדרה צפויה להגביר את הוודאות הרגולטורית באמצעות קביעת קריטריונים לבחינת פרופיל העסקה, גורמים מגבירי ומפחיתי סיכון, ועקרונות לקביעת היקף הבדיקות הנדרשות. הבהרות אלו צפויות לסייע לתאגידים הבנקאיים ביישום גישה מבוססת סיכון, תוך שמירה על גמישות מספקת להתאמת ניהול הסיכונים למאפייניה הייחודיים של כל פעילות.

19. כמו כן, האסדרה עשויה להגביר את השקיפות בין התאגידים הבנקאיים ללקוחותיהם בכל הנוגע להליכי מתן שירותי תשלום אגב פעילות במטבע וירטואלי.

אמצעים ומדדים להערכת השגת מטרת ההסדרה

20. לעניין האסדרה, ניתן יהיה למדוד את השגת המטרה על פי היקפי הפעילות של שירותי תשלום אגב פעילות במטבע וירטואלי (היקפי פעילות שאושרו ואלו שסורבו) המדווחים לפיקוח על הבנקים. מדד נוסף להערכת השגת מטרת האסדרה הוא מעקב ובחינה של כמות פניות ציבור בנושא, כמו גם ביצוע ביקורות בגישה מבוססת סיכון, לעניין נאותות ניהול הסיכונים בפעילות זו.

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

21. במהלך קביעת האסדרה התקיים תהליך סדור של שיתוף הציבור ושותפו בעלי העניין הרלוונטיים, בהתאם לחוק עקרונות אסדרה, התשפ"ב- 2021 ולנהלי הפיקוח על הבנקים.
22. טיוטה ראשונה להיוועצות עם הגופים המפוקחים נדונה במסגרת ישיבת פורום הוועדה לנהלים תקינים ביום 29.1.2026.
23. טיוטה שנייה להיוועצות עם חברי הוועדה המייעצת לענייני בנקאות, בה חברים בהתאם לחוק נציגי מערכת הבנקאות, נציג ציבור ונציגי רגולטורים פיננסיים הופצה ב- 25.3.2026 כאשר המועד האחרון לקבלת הערות נקבע ליום 16.4.2026. זאת כנדרש לפי פקודת הבנקאות, 1941.
24. טיוטה להיוועצות עם כלל הציבור לפני פרסום האסדרה הסופית הופצה ב- 14.7.2026 כאשר המועד האחרון להעברת הערות נקבע ליום ה-4.8.2026.