



## מטבע דיגיטלי אחראי – משמעויות הצו הנשיאותי

היקף העיסוק בנכסים דיגיטאליים תופס תאוצה ברחבי העולם הן בכמות ובשווי חסר התקדים של אותם נכסים והן בפעילויות שרשויות, מדינות וגופים פיננסיים מסורתיים ברחבי העולם נוקטים על מנת לבסס את התשתית לשילובם במערכת הכלכלית העולמית. כחלק ממאמץ של הממשל האמריקאי להמשיך להוביל ולהנהיג את הכלכלה העולמית פורסם השבוע צו נשיאותי שמטרתו לאפשר פיתוחה של תשתית אחראית, מבוקרת וממזערת סיכונים למטבעות קריפטוגרפיים.

שוויים של נכסים דיגיטליים ומטבעות קריפטוגרפיים נמצא בנסיקה חדה בשנים האחרונות – אם לפני כחמש שנים בלבד היה שווי השוק של כלל הנכסים הדיגיטליים כ-14 מיליארד דולר, בנובמבר האחרון עבר שווי השוק רף שיא של כ-3 טריליון דולר (!). למעלה מ-100 מדינות בוחנות או מנסות להנפיק גרסה של המטבע המקומי שלהן באופן דיגיטלי (= Central Bank Digital Currencies = CBDC's).

נסיקה זו מביאה עמה הזדמנויות רבות, אך טומנת בחובה גם השלכות וסיכונים משמעותיים על סוגיות שונות כגון הגנת הצרכן, יציבות הפיננסית וסיכוני אקלים. סיכונים והשלכות אלו הביאו את ארה"ב להבין שעליה לשמור על מנהיגות טכנולוגית במרחב זה. מסיבה זו, חתם ביום 9.3.2022 הנשיא ג'ו ביידן על צו נשיאותי (Executive Order) הקובע את המדיניות הלאומית בנוגע לנכסים דיגיטליים. הצו פורץ הדרך הוא הגישה הכלל-ממשלתית הראשונה לטיפול בסיכונים ולהגדלת היתרונות הפוטנציאליים הרבים של הנכסים הדיגיטליים והטכנולוגיה בבסיסם.

## הצו מתייחס לשישה היבטי מפתח –



### רקע ומושגים

- **קריפטוגרפיה** – נכסים וירטואליים המוצפנים בצורה מתקדמת ומורכבת ומוחזקים על – ידי המשתמש בארנק דיגיטלי ייעודי. הצפנת המטבעות קריטית להבטחת בטיחות ביצוע העסקאות, לבקרת תהליך כריית יחידות מטבע נוספות ולצורך ביצוע העברות תקינות ולגיטמיות של יחידות המטבע.
- **בלוקצ'יין** – בלוקצ'יין הוא ספר חשבונות דיגיטלי גלוי לציבור, המתעד באמצעות שרשרת צפנים את העסקאות שהתבצעו בעזרת מטבעות קריפטוגרפיים לפי סדר כרונולוגי.
- **טוקן (אסימון)** - יחידת ערך שאינה בהכרח נחשבת למטבע; הוא יכול לשמש לכל מטרה שהאדם או הארגון שפיתח אותו יחליט, ולהכיל בתוכו מספר שכבות של ערך. בהקשר לפעילות קריפטו, הכוונה היא לנכס דיגיטלי שמבוסס ומועבר על גבי רשת הבלוקצ'יין.
- **כריית מטבעות** – כריית מטבעות הינו תהליך הקדשת כוח חישוב לצורך הנפקת מטבעות דיגיטליים ואבטוח עסקאות מפני ביטול.
- **ארנק דיגיטלי** – ארנק דיגיטלי שקול לחשבון בנק. הוא מאפשר לקבל, לאחסן ולשלוח מטבעות דיגיטליים לאנשים אחרים. קיימים שני סוגי ארנקים:
- **ארנקים מותקנים** – ארנק המותקן במחשב או בטלפון נייד, כאשר אבטחת המטבעות נתונה לשליטתו המלאה של המשתמש.
- **ארנקי רשת** – ארנקים "המתארחים" אצל גורם חיצוני ואינם בשליטה המלאה של המשתמש.

### סביבת הסיכונים

כאמור, הצו הנשיאותי מבקש לייצר סביבה בטוחה ואחראית להתפתחות של המטבעות הדיגיטאליים, לצד הכרה בצורך לפיתוח מטבעות דיגיטאליים מרכזיים. במסגרת מיפוי הסיכונים ניתן לבחון את הסיכונים מנקודת המבט של ציבור המשקיעים ומנגד מנקודת מבטם של הגופים הפיננסיים המסורתיים:

- תנודתיות בערך המטבע וסיכון פיננסי (משקיע / גוף פיננסי);
- העדר עירבון של מטבע חוקי (הילך חוקי);
- חשיפה לאירועי פשיעה – גניבות / פריצות;

- מסחר לא מפקח ולא מוסדר ;
- סיכון ציות / הלבנת הון / פשיעה פיננסית ;
- סיכונים משפטיים / רגולטוריים ;
- סיכונים טכנולוגיים / עסקיים ;
- סיכוני סביבה ואקלים.

### סיכוני פשיעה פיננסית –

ארגון ה-FATF הינו כוח משימה בינלאומי האמון על פיתוח וקידום מדיניות עולמית ושיתופי פעולה בינלאומיים במאבק בהלבנת הון ובמימון הטרור. בסוף שנת 2020 פרסם הגוף דו"ח מיוחד בו מפורטים דגלים אדומים, אשר יכולים לסייע לרשויות האכיפה ולגורמים בסקטור הפרטי לזהות חשד לפעילות של הלבנת הון או מימון טרור באמצעות נכסים וירטואליים. אלו כוללים :

- דגלים אדומים הקשורים להעברות (גודל ותדירות ההעברה) ;
- דגלים אדומים הקשורים לדפוסי ההעברות (למשתמשים חדשים ולכלל המשתמשים) ;
- דגלים אדומים הקשורים באנונימיות ;
- דגלים אדומים הקשורים בשולחים או במקבלים של נכסים וירטואליים (שונות הנצפות בעת יצירת חשבון, שונות הנצפות בעת הליכי בדיקת נאותות ללקוח, פרופיל הלקוח, פרופיל פוטנציאלי של קורבן הונאה או "Money mule" והתנהגויות לא רגילות אחרות) ;
- דגלים אדומים הקשורים במקור ההון או המימון ;
- דגלים אדומים הקשורים בסיכונים גיאוגרפיים.

### הצו הנשיאותי וסביבת הסיכונים –

הצו החדש קורא להגן על צרכנים, משקיעים ועסקים אמריקאים, ומנחה את משרד האוצר וגופים נוספים לגבש המלצות למדיניות לטיפול בהשלכות מגזר הנכסים הווירטואליים ובשינויים המתרחשים בשווקים הפיננסיים בעבור צרכנים, משקיעים ועסקים. בהקשר זה, הצו גם מעודד את הרגולטורים לספק פיקוח והגנה מספקת מפני **סיכונים מערכתיים (Systemic Risks) הנשקפים מנכסים אלו.**

בנוסף, הצו קורא לצמצום הסיכונים המובנים ולהגנה על היציבות הפיננסית העולמית ככלל, ושל ארה"ב בפרט. הצו מפציר במועצה לפיקוח על יציבות פיננסית ( Financial Stability Oversight Council ) לזהות ולצמצם סיכונים פיננסיים הנשקפים מנכסים דיגיטליים, ולגבש המלצות מדיניות לטיפול בכלל פערי הרגולציה.

הצו קורא גם לצמצם את סיכוני המימון הבלתי-חוקי וסיכוני הביטחון הלאומי הנובעים מהשימוש הבלתי חוקי בנכסים הדיגיטליים. בכדי לעשות כן, הצו מדגיש כי יש צורך בפעולה מתואמת חסרת תקדים של כל סוכנויות הממשלה האמריקאיים להפחתת סיכונים אלו, ועל הסוכנויות האמריקאיות לעבוד עם בעלי ברית ושותפים גלובליים שונים להבטחת תגובה ראויה לסיכונים.

מעבר לכך, הצו מדגיש כי יש לקדם את מנהיגות ארה"ב בתחרותיות הטכנולוגית והכלכלית, וזאת לשם חיזוק מנהיגותה במערכת הפיננסית הגלובלית. לשם כך, על משרד המסחר לייצר מסגרת לקידום התחרותיות והמנהיגות של ארה"ב בנכסים דיגיטליים ובטכנולוגיות שלהם. מסגרת זו תהווה בסיס למדיניות סוכנויות הממשל השונות, ותשולב במדיניות ובגישה שלהן לנכסים דיגיטליים.

הצו גם קורא להכיר בצורך הקריטי לשירותים פיננסיים בטוחים ונגישים כאינטרס לאומי של ארה"ב – אינטרס שחייב להילקח בחשבון בגישת הממשל לחדשנות בנכסים דיגיטליים. הכרה זו תביא לקידומה של גישה הוגנת לשירותים פיננסיים בטוחים ובמחיר סביר. הצו מטיל על שר האוצר לעבוד עם כל הסוכנויות הרלוונטיות ולהפיק דו"ח בדבר עתיד הכסף ומערכות התשלומים, כולל ההשלכות על צמיחה כלכלית, הכללה כלכלית (financial inclusion), ביטחון לאומי וכד'.

הצו קורא לתמיכה בהתפתחות טכנולוגית והבטחת פיתוח ושימוש אחראי בנכסים דיגיטליים, תוך שהוא מנחה את הממשלה לנקוט בצעדים קונקרטיים ללמידה ותמיכה בהתפתחות טכנולוגית, באמצעות פיתוח אחראי הנותן עדיפות לפרטיות, אבטחה, הפחתת השפעות אקלים שליליות ועוד.

בהמשך לכך, הצו קורא לחקור את ה-CBDC (המטבע הדיגיטלי של הבנק המרכזי) באמצעות מחקר ופיתוח דחוף של מטבע CBDC אמריקאי פוטנציאלי, שכן יש לראות בהנפקת המטבע כאינטרס לאומי. על הממשלה להעריך מהי התשתית והיכולת הטכנולוגית הנדרשת בעבור CBDC פוטנציאלי לארה"ב, באופן שיגן על אינטרסים של האזרחים. בנוסף, על הבנק המרכזי האמריקאי (Federal Reserve), להמשיך במאמצי המחקר והפיתוח של CBDC אמריקאי, כולל פיתוח תכנית לפעולה רחבה של ממשלת ארה"ב לתמיכה בעבודתו. מאמץ שכזה נותן עדיפות להשתתפות ארה"ב בניסויים הכוללים מספר מדינות, ומבטיח את מנהיגותה הבינ"ל של ארה"ב לקידום פיתוח CBDC העולה בקנה אחד עם ערכיה הדמוקרטיים וסדר העדיפויות של ארה"ב.

הממשל האמריקאי ציין בצו כי ימשיך לעבוד בשיתוף עם הסוכנויות והקונגרס לשם קביעת מדיניות שמצד אחד שומרת מפני הסיכונים שבנכסים דיגיטליים, אך גם מנחה לחדשנות אחראית. עפ"י הצו, יש לפתח יכולות בינ"ל מאוחדות בשיתוף בעלי הברית של ארה"ב, שיגיבו לסיכונים הביטחון הלאומי, ואף יש לשתף פעולה עם המגזר הפרטי כדי ללמוד ולתמוך בהתקדמות טכנולוגית בנכסים דיגיטליים.

#### **נקיטת פעילות מפחיתות סיכונים –**

לסיכום, גופים פיננסיים וחברות המעוניינות לשלב בפעילותן מטבעות דיגיטאליים ולאפשר ללקוחות לסחור בין מטבעות הפיאט למטבעות הדיגיטאליים, או לחלופין לסחור בשירותים וסחורות כנגד מטבעות דיגיטאליים יידרשו לנקוט בשורה של פעולות לניתוח הסיכונים בפעילות

זו :



- הליך הכר את הלקוח מוגבר ועדכון רמת הסיכון ;
- דרישת אסמכתאות הנוגעות לעסקאות / מטבעות / לקוח / צד נגדי – העברות, עסקת היסוד /כרייה, רישיונות של צדדים נגדיים, חוות דעת מומחה, מסלול ומקור המטבע ועוד ;
- ניטור מוגבר על פעילויות הלקוח בחשבון ;
- דיווח על פעילות בלתי רגילה ;
- הגדרת פעילות מפחיתת סיכון – "דגלים לבנים" ;
- קביעת מגבלות על היקפי פעילות בהתאם לסוג הלקוח, סוג הפעילות, סכום פעולה ועוד ;
- איסור על ביצוע פעילות החורגת מתאבון הסיכון של הבנק ;
- במקרים חריגים סיום התקשרות / סגירת חשבון.

פרסומים נוספים ומחקרים בתחומי חדשנות פיננסית, פשיעה פיננסית, הלבנת הון ומניעת מימון



טרור וסנקציות ניתן למצוא באתר האינטרנט של החברה או בעמוד הלינקדאין.



ליעד טץ פרדר, עו"ד - מנהלת תחום ציות ורגולציה  
נייד : 050-8722256 אימייל : liad@eba.co.il



רו"ח אייל בן אבי, שותף מנהל  
נייד : 054-6660203 אימייל : eyal@eba.co.il