



מדינת ישראל

רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

ה' באב התשפ"ו
19 ביולי 2026

חוזר נותני שירותים פיננסיים
2025-69
סיווג: כללי >גרסה סופית<

הוראות הון עצמי לבעל רישיון למתן שירות בנכס פיננסי

בתוקף סמכותי לפי סעיף 4(א) וסעיף 38(1) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 (להלן – "חוק הפיקוח"), ולאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת, להלן הוראותיי:

1. כללי

סעיף 37 לחוק הפיקוח קובע כי לנותן שירותים פיננסיים יהיה הון מזערי בסכום המפורט בתוספת הראשונה, כשהוא חופשי מכל שעבוד או עיקול. בתוספת הראשונה נקבע כי הסכום הנדרש לבעל רישיון בסיסי למתן שירות בנכס פיננסי יהיה 300,000 שקלים חדשים וכי הסכום הנדרש לבעל רישיון מורחב למתן שירות בנכס פיננסי יהיה 1,000,000 שקלים חדשים. בנוסף סעיף 38 לחוק מסמיך את המפקח לתת הוראות לעניין דרישות הון נוסף מעבר לדרישות ההון המזערי שבעל רישיון חייב להחזיק.

פעילות במתן שירותים במטבעות וירטואליים כוללת מגוון רחב של שירותים, הנבדלים זה מזה באופיים, במורכבותם וברמת הסיכון הגלומה בהם. בין היתר, כוללת הפעילות שירותי קנייה, מכירה, המרה, העברה, משמורת וניהול של מטבעות וירטואליים, כאשר לכל אחד משירותים אלה מאפייני סיכון ייחודיים.

בשונה משירותים פיננסיים מסורתיים, פעילות במטבעות וירטואליים מבוססת על תשתיות טכנולוגיות מתקדמות, שימוש במפתחות קריפטוגרפיים, ממשקים עם רשתות בלוקצ'יין, ספקי משמורת, ספקי נזילות וצדדים שלישיים נוספים. מאפיינים אלה יוצרים חשיפה מוגברת לסיכונים תפעוליים, טכנולוגיים וסייבר, לרבות אובדן או גניבה של מטבעות וירטואליים, פגיעה בזמינות המערכות, כשלים בביצוע עסקאות, טעויות בלתי הפיכות בהעברת נכסים, וכן סיכונים הנובעים מהסתמכות על ספקים חיצוניים.

נוסף על כך, פעילות זו מתבצעת בסביבה מקוונת הפועלת באופן רציף, לעיתים חוצה גבולות, ומאופיינת בתנודתיות גבוהה של הנכסים הדיגיטליים ובשינויים טכנולוגיים תכופים. מאפיינים אלה מחייבים את בעל הרישיון לקיים מנגנוני ניהול סיכונים, בקרה, אבטחת מידע והמשכיות עסקית המותאמים למאפייני פעילותו, וזאת על מנת להבטיח את שמירת נכסי הלקוחות, את תקינות הפעילות ואת אמון הציבור.

דרישת הון נוסף נועדה לשמש "כרית ביטחון" להבטחת קיום התחייבויותיו של בעל הרישיון. היקף דרישת הון הנוסף עומד בהלימה לסיכונים הנלווים לפעילות של בעל הרישיון. ההוראות קובעות דרישת הון נוסף שתחול על נותן שירות בנכס פיננסי המבצע פעילות שמירה של מטבעות וירטואליים, בין אם מדובר בנותן שירותים פיננסיים המציע שירותי משמורת ובין אם מדובר בנותן שירותים פיננסיים המחזיק אצלו נכסי לקוחות לצורך ביצוע קנייה, מכירה, המרה או העברה של מטבעות וירטואליים.

חוזר זה מהווה אסדרה משלימה לחוזר שמירה על נכס פיננסי, והוא מיועד להבטיח הגנה על הלקוחות, ומשתלבת עם התכליות הקבועות בחוק הפיקוח המתייחסות להגנה על צרכי הלקוחות ושמירה על סביבה אמינה ויציבה בפעילות השירותים הפיננסיים החוץ בנקאיים.

2. תיקון החוזר המאוחד

בחוזר המאוחד לעניין שירותים פיננסיים מוסדרים, בחלק 4 ('פיקוח ואכיפה'), בפרק 1 ('הוראות בדבר ניהול עסקים'), יבוא סימן ב' (הון עצמי נוסף לבעל רישיון למתן שירות בנכס פיננסי מסוג מטבע וירטואלי) כמפורט בנספח לחוזר זה.

3. תחולה

הוראות חוזר זה יחולו על בעל רישיון למתן שירות בנכס פיננסי מסוג מטבע וירטואלי.

4. תחילה

הוראות חוזר זה יחולו שישה חודשים מיום פרסומו.

עמית גל

המפקח על נותני שירותים פיננסיים

1. הגדרות

בפרק זה –

”בעל רישיון” – בעל רישיון למתן שירות בנכס פיננסי מסוג מטבע וירטואלי;

”חוזר שמירת נכס פיננסי” חוזר 2-10-2026 ”שמירת נכס פיננסי”;

”הון כולל” – סך הון המצטבר שכולל את הון המזערי כנדרש בחוק, ואת ההון הנוסף כנדרש בחוזר זה;

”נכסי לקוחות” – מטבעות וירטואליים בבעלותם של הלקוחות שהופקדו בחשבון של בעל רישיון לטובת

עסקה לרכישה, מכירה, המרה או העברה של מטבע וירטואלי וכן מתן שירותי משמורת;

”חשבון” – כהגדרתו בחוזר ”שמירת נכס פיננסי”;

”משמורת” – מתן שירות שמירה של נכסי לקוחות בחשבון של בעל הרישיון;

”נכס פיננסי” – נכס פיננסי מסוג מטבע וירטואלי;

”שומר במיקור חוץ של מטבע וירטואלי” – כהגדרתו בחוזר ”שמירת נכס פיננסי”.

2. הוראות בקשר לדרישת הון נוסף

(א) בעל רישיון יקבע מודל מדיניות ניהול סיכונים לצורך ניהול ההון הכולל את כלל הנכסים שלו

תוך התייחסות לסיכונים פיננסיים, תפעוליים, טכנולוגיים וכן כאלה שנובעים מפעילות הנוסטרו.

(ב) לצורך העמדת ההון הכולל, יחזיק בעל הרישיון בנכסים המתאפיינים בסיכון נמוך ובנזילות

גבוהה, והם יכללו את הנכסים הבאים בלבד:

(1) מזומנים ושווה ערך מזומנים;

(2) פיקדונות בנקאיים בתאגידים בנקאיים;

(3) אגרות חוב ממשלתיות קצרות מועד.

(ג) בעל רישיון יחזיק בהון עצמי כולל, בכל זמן נתון, בסכום שלא יפחת מהסכומים שלהלן:

(1) בעל רישיון שאינו מציע שירותי משמורת יחזיק הון עצמי שלא יפחת מ-2,000,000 שקלים חדשים.

(2) בעל רישיון שמציע שירותי משמורת יחזיק בהון עצמי שלא יפחת מ-2,500,000 שקלים חדשים.

(3) בעל רישיון השומר מטבעות וירטואליים יידרש להקצות הון נוסף על הסכומים הקבועים בפסקאות (1) או (2), לפי העניין, של 0.25% מסך נכסי הלקוחות המוחזקים במשמורת שנשמרו נכון ליום 31 בדצמבר בשנה הקודמת.

(4) ככל וחל שינוי בשווי נכסי הלקוחות המוחזקים בשיעור העולה על 50% מהיקף הנכסים אותם שמר ביום 31 בדצמבר של השנה החולפת, על בעל הרישיון לעשות התאמות בדרישות ההון הכולל ביום 30 ביוני של כל שנה קלנדרית.

(5) ההון העצמי של בעל הרישיון כאמור בסעיף זה, יורכב במלואו מסך נזיל של שקלים חדשים ויהיה חופשי מכל שעבוד או עיקול.

(6) על אף האמור בסעיף קטן 2(ב), הדרישה להחזיק את ההון בנכסים המפורטים באותו סעיף תחול על ההון הנוסף שנדרש בעל הרישיון להחזיק לפי הוראות חוזר זה, מעבר להון המזערי הקבוע בסעיף 37 לחוק הפיקוח.

עמית גל

המפקח על נותני שירותים פיננסיים

דברי הסבר הון עצמי נוסף

סעיף 1 – הגדרות

ההגדרות בחוזר זה מותאמות למאפייניה הייחודיים של פעילות במתן שירותים במטבעות וירטואליים ומבהירות את תחולת ההוראות על נותני שירותים פיננסיים המחזיקים ברישיון למתן שירות בנקסי פיננסי מסוג מטבע וירטואלי. בין היתר, מגדיר החוזר את המונח "הון כולל", אשר מבטא את כלל ההון שעל בעל הרישיון להחזיק, הכולל הן את דרישת ההון המזערי הקבועה בחוק והן את דרישות ההון הנוספות שנקבעו בחוזר זה, וזאת בהתאם למאפייני הסיכונים הייחודיים של פעילות במטבעות וירטואליים.

כמו כן, ההגדרות מבהירות את היקף נכסי הלקוחות שעליהם חלות הוראות החוזר, את משמעות המונחים "חשבון" ו"משמורת" בהתאמה לאופן החזקת מטבעות וירטואליים, לרבות באמצעות אמצעים דיגיטליים ותשתיות טכנולוגיות ייעודיות, וכן את תחולת ההוראות ביחס לשומר במיקור חוץ של מטבע וירטואלי, כהגדרתו בחוזר שמירת נכס פיננסי.

קביעת הגדרות אלה נועדה להבטיח אחידות ביישום הוראות החוזר, לחזק את הוודאות הרגולטורית, ולהתאים את דרישות ההון והניהול למאפייני הפעילות הייחודיים של נותני שירותים פיננסיים הפועלים בתחום המטבעות הווירטואליים.

סעיף 2 – דרישת הון נוסף

בסעיף זה מוצע לקבוע את סך ההון העצמי אותו נדרש בעל רישיון להעמיד בהתאם לסוג הפעילות אותה הוא מבצע והיקפה. לפיכך, מוצע לקבוע כי בעל הרישיון יחזיק בהון עצמי כולל של 2 מיליון ש"ח לכל הפחות וזאת בשים לב לסוג הפעילות הקיים.

בסעיף (א) ההוראה המוצעת מחייבת את בעל הרישיון לקבוע מודל לניהול סיכונים שימשמש בסיס לניהול ההון הכולל של הגוף. המודל נועד להבטיח כי בעל הרישיון יזהה, ימדוד, ינטר וינהל באופן שוטף את מכלול הסיכונים אליהם הוא חשוף, ובכלל זה סיכונים פיננסיים, תפעוליים וטכנולוגיים. הוראה זו מאמצת גישה מבוססת סיכון, שלפיה דרישות ההון אינן נגזרות רק מהיקף הפעילות, אלא גם מרמת הסיכון הטמונה בה, ובכך מעודדת ניהול סיכונים אפקטיבי, ממשל תאגידי תקין וחוסן פיננסי לאורך זמן.

בסעיף (ב) ההוראה קובעת כי ההון הכולל של בעל הרישיון יוחזק בנכסים המאופיינים ברמת סיכון נמוכה ובניליות גבוהה, וזאת על מנת להבטיח כי ההון יהיה זמין באופן מיידי לספיגת הפסדים ולעמידה בהתחייבויותיו של בעל הרישיון בעת הצורך. בהתאם לכך, ההוראה מגבילה את הרכב הנכסים המוכרים לצורך ההון הכולל למזומנים, פיקדונות בנקאיים בתאגידים בנקאיים ואגרות חוב ממשלתיות קצרות מועד, אשר מאופיינים ברמת סיכון נמוכה וביכולת מימוש מהירה.

הגבלה זו נועדה למנוע מצב שבו ההון הנדרש לצורכי יציבות מוחזק בנכסים תנודתיים, מורכבים או בעלי נזילות מוגבלת, באופן העלול לפגוע ביכולתו של בעל הרישיון להתמודד עם אירועי הפסד או לחצי נזילות. בנוסף, ההוראה מחייבת בעל רישיון במטבעות וירטואליים להחזיק, בכל עת, בהון כולל שלא יפחת מהסכום הנדרש לפי ההוראה. דרישה זו מבטיחה כי בעל הרישיון יעמוד באופן רציף בדרישות ההון ולא רק במועד הדיווח, ותורמת לחוסנו הפיננסי, להמשכיות פעילותו ולהגנה על לקוחותיו, גם בתקופות של תנודתיות בשווקים או התממשות סיכונים.

בסעיף (ג) ההוראה קובעת דרישות הון מינימליות לבעל רישיון בהתאם לאופי השירותים הניתנים על ידו ולהיקף הנכסים המוחזקים במשמורת. מטרת הדרישה היא להבטיח כי בעל הרישיון יחזיק בהון עצמי מספק, אשר יאפשר לו לספוג הפסדים בלתי צפויים, להתמודד עם סיכונים תפעוליים, טכנולוגיים ומשפטיים ולהמשיך להעניק את שירותיו באופן יציב ורציף.

ההוראה מבחינה בין בעל רישיון שאינו מעניק שירותי משמורת לבין בעל רישיון המעניק שירותי משמורת. הבחנה זו משקפת את העובדה ששירותי משמורת כרוכים ברמת סיכון גבוהה יותר, בין היתר בשל האחריות לשמירה על נכסי לקוחות, הסיכונים התפעוליים והטכנולוגיים הכרוכים בניהול מפתחות קריפטוגרפיים, וכן הסיכונים הנובעים מאיומי סייבר ואירועי אבטחת מידע.

בנוסף, נקבעה דרישת הון נוספת לנותני שירותים פיננסיים המחזיקים במשמורת נכסי לקוחות בהיקפים משמעותיים. דרישה זו מבוססת על היקף הנכסים המוחזקים במשמורת, ומשקפת את הגידול בסיכון התפעולי, במורכבות הפעילות ובהשלכות האפשריות של כשל בפעילות המשמורת ככל שהיקף הנכסים גדל. מנגנון זה יוצר התאמה בין דרישות ההון לבין היקף הפעילות, תוך שמירה על עקרון המידתיות.

עוד נקבע בחוזר כי בעל רישיון השומר מטבעות דיגיטליים יידרש להחזיק הון נוסף בשיעור של 0.25% משווי נכסי הלקוחות המוחזקים במשמורת, כפי שנמדד ביום 31 בדצמבר של השנה הקודמת. דרישה זו מבטאת את הצורך להבטיח כי לבעל הרישיון יהיו מקורות הוניים מספקים להתמודדות עם הסיכונים הנלווים לפעילות המשמורת ולהגברת חוסנו הפיננסי.

עוד נקבע מנגנון לעדכון דרישות ההון במהלך השנה, מקום שבו חל שינוי מהותי בהיקף נכסי הלקוחות. מאחר ששווי המטבעות הווירטואליים עשוי להשתנות באופן משמעותי, הן כתוצאה מתנודתיות מחירי השוק והן עקב גידול או קיטון בהיקף הפעילות, נקבע כי כאשר שווי נכסי הלקוחות משתנה בשיעור העולה על 50% ביחס לשוויים ביום 31 בדצמבר של השנה הקודמת, על בעל הרישיון להתאים את ההון הכולל עד ליום 30 ביוני של אותה שנה קלנדרית. מנגנון זה נועד להבטיח כי דרישות ההון ימשיכו לשקף את היקף הפעילות והסיכונים בפועל, תוך יצירת איזון בין שמירה על הלימות הון הולמת לבין הימנעות מהתאמות תכופות בשל תנודות קצרות טווח האופייניות לשוק המטבעות הווירטואליים.

עוד נקבע כי ההון העצמי הנוסף הנדרש לפי הוראות סעיף זה יוחזק במלואו בשקלים חדשים במכשירים פיננסיים שהינם בנזילות גבוהה ובסיכון נמוך. דרישה זו נועדה להבטיח כי ההון יהיה זמין באופן מיידי לצורך עמידה בדרישות ההון ולספיגת הפסדים, מבלי להיות חשוף לתנודתיות בשווי המטבעות הווירטואליים או לנכסים בעלי רמת סיכון גבוהה. בכך מתחזקת יציבותו הפיננסית של בעל הרישיון ומובטחת איכותו ונזילותו של ההון המשמש להגנה על הלקוחות ועל פעילותו התקינה של נותן השירותים.