

מבט על, גיליון 1003, 28 בדצמבר 2017

מטבעות האינטרנט והביטחון הלאומי

שמואל אבן

התפתחות אמצעי תשלום ומערכות פיננסיות מחוץ לשליטתן של מדינות, כגון ביטקוין, מעוררת עניין גם בתחומי הביטחון הלאומי, במובן הצר והרחב של מושג זה. מטבעות האינטרנט אמנם אינם מתיימרים להחליף את המטבעות המדינתיים, אולם אפילו אם תופעה זו עתידה להתממש באופן חלקי מאוד, קשה להתעלם מהרעיון שהיא עשויה להפקיע מהמדינות והממסדים הפיננסיים, השולטים במערכת הפיננסית הגלובלית, את הבלעדיות על אמצעי התשלום, כפי שהאינטרנט הפקיע מהמדינות והתקשורת את הבלעדיות על השליטה במידע. לטווח הארוך, אם התופעה תתרחב ולא תוסדר, עלולה להיות לה השלכה אף בתחום היציבות הפנימית. עבור ישראל, מוטב שתהליך גיבוש העמדות בנושא יואץ והבחינה תעשה באופן אינטגרטיבי על-ידי כל הרגולטורים הנוגעים בדבר.

המערכת הפיננסית הממסדית היא קריטית לתפקודן של מדינות ותושביהן, בתחומי החיים השונים, והינה אחד ממאפייני הריבונות. התפתחות אמצעי תשלום ומערכות פיננסיות מחוץ לשליטתן של מדינות מעוררת עניין גם בתחומי הביטחון הלאומי, במובן הצר והרחב של מושג זה. למשל: בסוגיות של מימון פעילות טרור, גיוס הון מצד ארגוני טרור וארגונים חתרניים, עקיפת סנקציות, תשלומים חשאיים בתחום של חומרים וטכנולוגיות רגישים ואסורים (נב"ק, טק"ק, יכולות סייבר), ערעור מערכות פיננסיות ממוסדות, פגיעה בגביית מיסים, פשעי סייבר וכופר, הלבנת הון, תשלומי שוחד ופגיעה בכספי ציבור. מאמר זה, עוסק בעצם התופעה של מטבעות ווירטואליים מבוזרים, כגון ביטקוין (Bitcoin), אטריום (Atrium) ודומיהם (להלן: "מטבעות האינטרנט"), מנקודת מבט זו.

מטבעות האינטרנט מבוססים על טכנולוגיה מתקדמת - "בלוקצ'יין" (Blockchain), המאפשרת להם להתקיים ברשת מאובטחת באינטרנט, באופן מוצפן, בלא פיקוח של ממשלות או בנקים. תומכי מטבעות האינטרנט מצביעים על יתרונותיהם הבסיסיים על פני מטבעות מדינתיים, בכך שניתן לבצע באמצעותם העברות כספים במהירות ואמינות, ברציפות ובכל זמן, בלי התערבות של גורם מרכזי. הם שואבים עידוד מהרחבת השימוש בביטקוין במדינות שונות, כמטבע פורץ דרך עבור המטבעות הווירטואליים המבוזרים. למשל, יפן מכירה בביטקוין רשמית כאמצעי תשלום, החל מאפריל 2016, ובשיקו בארצות הברית נחנך בדצמבר 2017 שוק "חוזים עתידיים" על הביטקוין. מנגד, יש להדגיש כי בקרב כלכלנים בכירים בעולם וראשי מערכות

פיננסיות שלטת הדעה, שהשקעה בביטקוין (ודומיו) הנה הימור ספקולטיבי וכי עליית ערכו ביחס למטבעות המדינתיים היא בגדר בועה.

בשיח בנושא המטבעות הווירטואליים ניתן להבחין בכמה קטגוריות: מטבעות הווירטואליים המבוזרים (מטבעות אינטרנט) כאלה ואחרים, תופעת מטבעות האינטרנט כשלעצמה, מטבעות וירטואליים בכלל (לא רק מבוזרים), והטכנולוגיה החדשה. מבין אלה, קיימת הסכמה רחבה בדבר החדשנות הרבה הטמונה בטכנולוגיית הבלוקצ'יין, ערכה ויישומיה האפשריים בעתיד; וזאת גם במערכות הפיננסיות הממוסדות, ובתחומים נוספים.

במטבעות האינטרנט ניתן לעשות שימוש ברשת לצורך תשלום בעבור סחורות ושירותים, להמרה למטבעות אחרים ולהשקעה - שימושים שמאפיינים גם מטבעות מדינתיים. עם זאת, כיום נגישות ומעורבות הציבור למטבעות האינטרנט עדיין נמוכה, מעמדם במדינות בשלב זה מעורפל והם נתונים להשקעות ספקולטיביות. התנודות החדות בשערם (ביחס למטבעות המדינתיים) מקשות לראותם כ"מטבע עובר לסוחר". לפי שעה, כל אלה מהווים גורמים מרסנים בפני שימוש נרחב בהם לצורכי מסחר. חלק ממאפייניהם הנוכחים, כמו תנודתיות גבוהה, עשוי להקשות גם על גורמים עוינים לעשות בהם שימוש נרחב (כמפורט בהמשך); אם כי תמונת המצב בתחום זה אינה ידועה ובעתיד מאפיינים אלה עשויים להשתנות. מבחנם הגדול של המטבעות הווירטואליים המבוזרים, כמטבע עובר לסוחר וכמכשיר פיננסי, יגיע עם הרגולציה בתחום, וכן אם וכאשר ההתנהלות של "המטבעות" תתאים לכך, מבחינת היציבות, הנגישות לציבור, וכמות "הכסף" וכו'. שאלת אמון המשתמשים בהם היא מרכזית, ועל כן הם רגישים מאוד לסיכונים, כגון תקלות, מניפולציות, הונאות, שימוש במידע פנים ופריצות סייבר, שעלולים לערער את האמון בהם.

מטבעות האינטרנט אמנם אינם מתיימרים להחליף את המטבעות המדינתיים, אולם אפילו אם תופעה זו עתידה להתממש באופן חלקי מאוד, קשה להתעלם מהרעיון שהיא עשויה להפקיע מהמדינות והממסדים הפיננסיים, השולטים במערכת הפיננסית הגלובלית, את הבלעדיות על אמצעי התשלום, כפי שהאינטרנט הפקיע מהמדינות והתקשורת את הבלעדיות על השליטה במידע. במערכות הקיימות, קשה למדינות לעקוב אחר "הכסף החדש" והשימוש בו, ועל כן הסיכון העיקרי למדינות מצד המטבעות הללו טמון ביציאת פעילויות פיננסיות למרחב שמחוץ לידיעת המדינה והישג ידה. מדובר בסיכון לפעילות פיננסית מצד ארגוני טרור ופשע, מאחר שבאמצעות מטבעות וירטואליים והמרתם ניתן לשלם לפעילים, לרכוש נשק בשוק השחור, לרכוש חומרים אסורים, להלבין הון ולהוציא הון מהמדינה ללא פיקוח. מערכת מטבעות זו עלולה לשמש בעתיד גם לצורך עקיפת סנקציות המוטלות על מדינות וארגוני עוינים, לרבות רכש של חומרים וטכנולוגיות אסורות, משום היותה

מערכת פיננסית גלובלית נפרדת, שאינה נשלטת על ידי מדינות השולטות בבנקאות העולמית.

לטווח הארוך, אם התופעה תתרחב ולא תוסדר, עלולה להיות לה השלכה אף בתחום היציבות הפנימית. מערכות חוץ-מדינתיות אלה עשויות לסייע לאוכלוסיות שונות לפעול מחוץ להישג ידם של הממסדים המדינתיים, או אפילו מחוץ לידיעתם של גורמים פרטיים או עסקיים בתוך המדינות עצמן, כדי להימנע מתשלום מיסים, מחילוט כספים בחשבונות בנקים וכו'. פעילות זו עשויה להיעשות גם על ידי אזרחים החותרים לשמור על ערך כספם, במדינות שבהן חלה שחיקה ניכרת בערך המטבע המקומי, או שקיימות בהן מגבלות כבדות בתחום המט"ח או שהן נתונות בחוסר יציבות פנימית. מדיניות שיחושו מאוימות עשויות לנקוט בצעדי הגנה שונים, כגון: איסור על השימוש במטבעות האינטרנט וחסימת גישה לאתרי מסחר ו"ארנקים".

בקרב רגולטורים, בהם ראשי הבנקים המרכזיים במערב ואף בישראל, ניכרת לפי שעה אדישות יחסית לתופעת המטבעות הללו והשפעתה על תחומי הפעילות השונים, מאחר שאין מדובר במטבע רשמי, נייר ערך או נכס, שאותם הם מכירים. ניכר שהתופעה חשפה פער כלשהו במערכת הרגולטורית המדינתית. לפחות חלק מהרגולטורים עדיין אינו מוטרד, וזאת בשל היקפה המצומצם של התופעה, ביחס לגודלם העצום של שווקי הסחר, ההון והכספים המפוקחים בעולם, ומשום היות מערכת מטבעות האינטרנט נפרדת מהמערכת הפיננסית הממסדית. כך למשל, יו"ר הבנק המרכזי של ארצות הברית, ג'נט יילן, אמרה ב-13 בדצמבר 2017, כי הביטקוין אינו נכס, הוא מיועד לספקולציה בלבד; הוא מהווה חלק שולי בלבד במערכת התשלומים ולא נשקפת ממנו סכנה ליציבות השווקים. כלומר, אין בו כדי להחליף את הכסף המדינתי, ואם "הבועה" תתפוצץ בקרוב גלי ההדף לא יהיו חזקים. עם זאת, ברור שאם "הבועה" תמשיך להתנפח תוחלת הנזק תעלה בהתאם. סין עוקבת מקרוב אחר התופעה, סגן נשיא הבנק המרכזי הסיני, פאן ג'ונגשנג, הזהיר בתחילת דצמבר 2017 את המשקיעים באומרו: "יש דבר אחד שאנו יכולים לעשות והוא לצפות בו (בביטקוין) מגדת הנהר, יום אחד אתם תראו את גופת הביטקוין צפה במים לפניכם". דאגה מהשלכות תופעת הביטקוין על הציבור נשמעה גם בדרום קוריאה וממשלתה יוזמת רגולציה בנושא.

ישראל מצויה עדיין בשלב גיבוש עמדות, אף שהתופעה מוכרת לה מזה שנים. כבר בחוזר לציבור מפברואר 2014 הזהיר בנק ישראל את הציבור מפני הסיכונים הכרוכים בשימוש במטבעות הווירטואליים המבוזרים והדגיש שהם אינם הילך חוקי למרות המילה מטבע המשולבת בשמם. הבנק ציין כי "מדובר בפעילות בעלת מקדם סיכון גבוה בנוגע להלבנת הון ומימון טרור", מאחר שהשימוש באמצעים אלה מאפשר העברתם באופן אנונימי, תוך עקיפת המערכות הנתונות לרגולציה. עמדת רשויות מס הכנסה בישראל היא שהמטבעות הווירטואליים אינם מטבעות או ניירות ערך לפי

חוקי המדינה; ועל כן מכירת מטבע וירטואלי תמוסה כמכירת נכס, והרווח יחויב במס רווחי הון. ראש הרשות לניירות בישראל, שמואל האוזר, אפיין את העליות האחרונות בשער הביטקוין כ"בועה", והוא העלה צורך לגבש עמדה רגולטורית ביחס לחברות בורסאיות העוסקות בתחום המטבעות הללו.

בעבור ישראל - מוטב שתהליך גיבוש העמדות בנושא יואץ והבחינה תעשה באופן אינטגרטיבי על-ידי כל הרגולטורים הנוגעים בדבר, לרבות מטה הסייבר, ובשיתוף עם גורמים בעולם. בשלב זה, מאחר ובעולם טרם נפלה ההכרעה לגבי מטבעות האינטרנט, מומלץ לרשויות המדינה לאמץ גישה שמרנית ביחס אליהם. אם יתברר בעתיד שמדובר בדבר מזיק, צעדי חקיקה ואכיפה ברמה המדינתית אכן עשויים להיות חלק משמעותי בפתרון. פתרון קרדינאלי מחייב גם הסכמה במערכת הבינלאומית. אם יתגלו הונאות בהיקף נרחב, אז המערכת תתמוטט ממילא. בכל מקרה, כבר עתה חשוב לקדם, ככל שניתן, את פיתוח המענים לסיכונים השונים, לרבות מניעת "כספי טרור" ופשע. בצד זאת, יש לבחון ולנצל את ההזדמנות הטמונה בהיבטים הטכנולוגיים החדשניים של מערכות אלה, שעשויים לתרום גם למערכות ממשדיות.

*** המאמר נכתב במסגרת התוכנית לכלכלה וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי.
אין לראות בו המלצה להשקעה או לשימוש מסחרי כלשהו בדברים שאוזכרו בו.