



2124/39320  
יז' אדר א' תשע"ו  
26 פברואר 2016

לכבוד  
חה"כ מר ניסן סלומינסקי  
יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט  
הכנסת

א.ג.,

הנדון: תיקון תקנות החברות (הוראות ותנאים לעניין הליך אישור דוחות כספיים) (תיקון),  
התשע"ו-2016

על סדר היום של ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט שהוקדמה ליום 28.2.2016 מצויה הצעה לתיקון התקנות שבנדון. לפי הצעה זו תבוטל החובה של תאגידי מדווחים למנות ועדה לבחינת הדוחות הכספיים (להלן "הוועדה") - הן לגבי כל התאגידי הנחשבים כ"תאגיד קטן" (וזאת באופן תמידי, ללא כל הגבלה בזמן) והן לגבי כל יתר התאגידי (שאינם "תאגיד קטן") ב-5 השנים הראשונות מהמועד שבו הציעו לראשונה ניירות ערך לציבור.

לשכת רואי חשבון בישראל מבקשת להבהיר כי היא מתנגדת באופן מוחלט להצעה האמורה, אשר ללא ספק תביא לפגיעה חמורה במהימנות הדוחות הכספיים של תאגידי שבהם לא תפעל ועדה כזאת. מאחר שהדוחות הכספיים מיועדים להוות את מרכיב המידע המרכזי, הבסיסי והמהימן ביותר של הדיווח לציבור, הרי שפגיעה קשה במהימנות מידע זה תשפיע על כל התנהלות שוק ההון והמסחר בו.

במסמך ההצעה של רשות ניירות ערך בעניין זה מדובר על הקלות המיועדות לעודד הנפקות ראשונות של הון לציבור וזאת "מבלי לגרוע משמירה על עניינם של ציבור המשקיעים, כאשר משטר הגילוי ומשטר הממשל התאגידי יוותרו ברובם על כנם". הלשכה אינה מתנגדת למתן הקלות על מנת לעודד הנפקות בשוק ההון, אולם היא סבורה כי ה"הקלה" המוצעת בעניין זה תהווה פגיעה חמורה בעניינו של ציבור המשקיעים ותפרק בפועל יסודות חיוניים במשטר הממשל התאגידי. לא זו בלבד, אלא שהלשכה אינה רואה כל תועלת או חיסכון ממשי בביטול הוועדה, ולפיכך "הקלה" כזו תיצור בפועל נזק בלבד.

מאז שהותקנו התקנות שבנדון (לפני יותר מ-6 שנים) הוועדה לבחינת הדוחות הכספיים הפכה להיות אבן הפינה בממשל תאגידי תקין בכל הנוגע לדיווח כספי לציבור והיא בעלת תפקיד אינהרנטי, משמעותי ומרכזי ביותר בהפקתם של דוחות כספיים מהימנים. מהכרת המצב האמיתי בשטח קשה להעלות על הדעת כיצד ניתן לחזור לעידן שבו לא תתקיים ועדה כזאת, כפי שמוסבר להלן.

## המישורים הקריטיים בחינויות קיומה של הוועדה

חינויותה של הוועדה באה לידי ביטוי במספר מישורים כלהלן:

### 1. "נקיון" הדיון בוועדה

התקנות הנוכחיות קובעות כי בוועדה חייבים להתקיים כל התנאים המצטברים שלהלן:

- א. מספר חבריה לא יפחת משלושה וכן לא יהיו חברים בה בעל השליטה או קרובו וכן יושב ראש הדירקטוריון וכל דירקטור המועסק בידי החברה או המועסק בידי בעל שליטה בה או בידי תאגיד בשליטת בעל שליטה כאמור, דירקטור הנותן שירותים, דרך קבע, לחברה, לבעל שליטה בה או לתאגיד בשליטת בעל שליטה כאמור, וכן דירקטור שעיקר פרנסתו על בעל השליטה;
- ב. יו"ר הוועדה יהיה דירקטור חיצוני;
- ג. כל חבריה דירקטורים ורוב חבריה דירקטורים בלתי תלויים;
- ד. לכל חבריה היכולת לקרוא ולהבין דוחות כספיים ולפחות אחד מהדירקטורים הבלתי תלויים הוא בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית;
- ה. חברי הוועדה נתנו הצהרה לגבי יכולתם לקרוא ולהבין דוחות כספיים או לגבי מומחיותם החשבונאית;
- ו. המניין החוקי לדיון ולקבלת החלטות בוועדה יהיה רוב חבריה ובלבד שרוב הנוכחים הם דירקטורים בלתי תלויים ובהם דירקטור חיצוני אחד לפחות.

ההצעה לתיקון התקנות מבקשת לאפשר כי הדיון בדוחות הכספיים המתנהל כיום בוועדה יתנהל מכאן ולהבא במליאת הדירקטוריון, כאשר כמעט כל התנאים דלעיל (אלה המסומנים באותיות מודגשות) לא יחולו לגבי הדיון במליאת הדירקטוריון. דה-פקטו, לא ניתן לקיים את "נקיון" תהליך קבלת ההחלטות במליאת הדירקטוריון כפי שניתן לקיימו בוועדה. הסיבה לכך נובעת לא רק מהרכב הוועדה אלא דווקא מגורמים שאינם יכולים להיות חלק ממנה (כגון בעל השליטה, יו"ר הדירקטוריון ועוד) נוכח ההשפעה שעשויה להיות להם על אופי הדיון ועל ההחלטות המתקבלות בו. אם הצעת התיקון תאושר, גורמים אלה, אשר נוכחותם נאסרה עד כה בישיבות הוועדה, יוכלו להשפיע ביתר שאת על הליך הדיון והאישור לגבי הדוחות הכספיים.

### 2. רמת הדיון בוועדה

סעיף 2(1) בתקנות הנוכחיות קובע כי הדוחות הכספיים יובאו לדיון ואישור הדירקטוריון רק לאחר שהוועדה דנה וגיבשה המלצה בכל אלה: הערכות ואומדנים שנעשו בקשר עם הדוחות הכספיים, הבקורות הפנימיות הקשורות בדיווח הכספי, שלמות ונאותות הגילוי בדוחות הכספיים, המדיניות החשבונאית שאומצה והטיפול החשבונאי שיושם בעניינים המהותיים של החברה וכן הערכות שווי (לרבות ההנחות והאומדנים שבבסיסן) שעליהן נסמכים נתונים בדוחות הכספיים.

הניסיון המעשי מלמד באופן חד משמעי כי דיונים ממצים ומקצועיים בנושאים האמורים לעיל אינם יכולים להתקיים (ואף לא יתקיימו בפועל) במליאת הדירקטוריון ברמה דומה לזו שבה הם מתקיימים בוועדה. בשל הרכב מליאת הדירקטוריון, שלמרבת חבריו אין את הניסיון והיכולת המקצועית הדרושים כדי לדון בנושאים כאלה, ולכך שהדיון בדוחות הכספיים הינו רק אחד מיני נושאים רבים הנדונים שם, דיון כזה יעשה במקרים רבים כ"סימון V" גרידא.

יתר על כן, אין זה סוד כי במקרים רבים דירקטורים שאינם בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית תופסים את הדיון בנושאים אלה כמצב היוצר להם אחריות וסיכונים מיותרים, ולכן הם אינם חפצים בדיון ומנסים לצמצמו ולמזער, עד כדי הבעת כעס על עצם הבאת נושאים אלה בפניהם.

### 3. אפשרות מעשית לתיקון בעיות העולות מהדיון בדוחות הכספיים

עם צבירת הניסיון מאז הותקנו התקנות הנוכחיות, החברות למדו כי נדרש פער זמן מסוים בין הדיון בוועדה לבין כינוס מליאת הדירקטוריון לאישור הדוחות הכספיים, וזאת בשל הניסיון כי **דיון ראוי בוועדה עשוי להציף בעיות שונות המצריכות טיפול לפני שהדוחות הכספיים יובאו לאישור במליאת הדירקטוריון. בשל האופי השונה של הדיון במליאת הדירקטוריון, חלק מאותן בעיות שהיו צפות בדיון בוועדה כלל לא יצופו בדיון במליאת הדירקטוריון. במקרים אחרים, בעיות הצפות במליאת הדירקטוריון לא תזכינה לטיפול נאות, בין מאחר שהדיון מתקיים סמוך למועד האחרון לפרסום הדוחות הכספיים, בין מאחר שלחץ הזמנים אינו מאפשר דיון ממצה ובין מאחר שהאווירה הכללית היא מלכתחילה שהדוחות מובאים כדבר מוגמר לדיון פורמלי בלבד, בבחינת "כזה ראה וקדש".**

### 4. אפשרות לרואה החשבון המבקר לקיים תפקיד של "שומר סף"

א. הניסיון מלמד כי לעתים לא רחוקות **קורה שאגב דיוני הוועדה נודע לרואה החשבון המבקר על עניינים אשר הוא לא היה מודע להם קודם לכן.** מצב זה קורה מאחר שמרבית האינטראקציה השוטפת של רואה החשבון המבקר נעשית מול אנשי הכספים והחשבונאות בחברה (כגון מנהל כספים, חשב וכו'), ויתכן כי אותם אנשים אינם מודעים לעניינים עסקיים מסוימים שנדונו בישיבות הדירקטוריון ו/או להשלכות של עניינים כאלה על הדיווח הכספי ו/או לחשיבות המתאימה של השלכות עניינים אלה מבחינת הדיווח הכספי. **פער הזמן המצוין בסעיף 3 לעיל תורם, לפיכך, גם לאפשרות של רואה החשבון המבקר לבצע כיאות את תפקידו, שכן הוא מאפשר לו לוודא כי הדוחות הכספיים משקפים באופן נאות, מכל הבחינות המהותיות, את אשר הם אמורים לשקף נוכח עניינים שנודעו לו לראשונה במסגרת הדיון בוועדה.**

ב. במהלך העבודה השוטפת של רואה החשבון המבקר עולים לא אחת חילוקי דעות בינו לבין בעלי תפקידים בחברה בקשר לדוחות הכספיים. אחד הכלים הבסיסיים שעומדים לרשות רואה החשבון המבקר בביצוע תפקידו הוא להודיע לאותם גורמים כי בכוונתו להביא את העניין שבמחלוקת לדיון בוועדה. לעתים, די בהודעה כזו כדי לפתור את הבעיה ללא צורך להביאה לדיון בוועדה; במקרים אחרים, העלאת הבעיה לדיון בוועדה מביאה לפתרונה הראוי. **על פי התיקון המוצע, כלים בסיסיים אלה נשללים עתה מרואה החשבון המבקר, הן מאחר שהעלאת נושאים מקצועיים לדיון במליאת הדירקטוריון קשה הרבה יותר והן מכיוון שהסיכוי להשגת פתרון במסגרת דיון במליאת הדירקטוריון קטן לאין ערוך (עד כדי כך שבמקרים רבים הדבר אינו מעשי כלל). לשם המחשה, הדבר דומה להעברה של הדיון בסוגיות מורכבות מהוועדה הייעודית של הכנסת (ועדת הכספים, ועדת הכלכלה, ועדת החוקה, חוק ומשפט וכו') אל מליאת הכנסת. במשל כמו בנמשל, תהיה לכך השפעה נרחבת על "נקיון" הדיון, על רמתו ומיקודו ועל האפשרות המעשית להגיע בו לפתרון ראוי.**

ג. ככל שהנושא שלגביו קיימים חילוקי דעות בין רואה החשבון המבקר לבין בעלי תפקידים בחברה הינו מהותי יותר, כך נוצר מתח רב יותר בינו לבין נושאי משרה שונים. במקרים לא מעטים, מתח כזה עלול להיות מלווה ברמזים, או אף באמירות מפורשות, לגבי המשך כהונתו של רואה החשבון המבקר ו/או שכר טרחתו ו/או מעמדו ו/או המוניטין שלו. פעולות כאלה מכונות בעולם Intimidation (הפחדה, הרתעה, הטלת מורא) כלפי רואה החשבון המבקר ומטרתן היא לפגוע בדעתו הבלתי-תלויה. אחת המסקנות מאירועי פרשת ארנון בארה"ב הייתה חקיקת סעיף 303 בחוק סרבנס-אוקסלי (משנת 2002) אשר בו נקבעו עונשים חמורים ביותר (15 שנות מאסר) על מי שמבצע פעולה של Intimidation כלפי רואה החשבון המבקר או נציגיו - הן אלה הממונים ישירות על הביקורת באותה חברה והן אלה הממלאים תפקידים שונים ב-Back Office של הפירמה. בישראל לא קיימת שום חקיקה דומה, למרות שהצורך בחקיקה כזאת הועלה בעבר לא אחת על ידי לשכת רואי חשבון.

הייעוד הספציפי של הוועדה, ההוראות המיוחדות לגבי ההרכב האנושי שלה ומתכונת הדיונים בה, וכן החובה להזמין את רואה החשבון המבקר לכל ישיבותיה - כל אלה יוצרים מסגרת שבה האפשרות של Intimidation כלפי רואה החשבון המבקר קטנה לאין שיעור בהשוואה למסגרת של מליאת הדירקטוריון. גם בשל כך, מסגרת הדיון בוועדה היא חיונית כדי לאפשר לרואה החשבון המבקר לקיים את תפקידו כראוי.

#### העדר כל תועלת או חיסכון ממשי בביטול הוועדה

רשות ניירות ערך סבורה כי ביטול הוועדה יחסוך במשאבי החברות וימנע "כפילות דיונים". גם על כך הלשכה חולקת מכל וכל, וזאת מהסיבות הבאות:

1. לא זו בלבד שהדיון בוועדה אינו צורך משאבים רבים יותר, אלא ההיפך הוא הנכון - הדיון בוועדה אינו מצריך השקעת זמן נוספת של נושאי משרה שכן הוא מקצר לאין ערוך את הדיון הנדרש במליאת הדירקטוריון - שם מספר נושאי המשרה הוא גבוה יותר;

2. התקנות הנוכחיות מאפשרות ממילא שוועדת הביקורת תשמש גם בתפקיד הוועדה לבחינת הדוחות הכספיים, כאשר מתקיימים בוועדת הביקורת התנאים שבסעיף 3(א) לתקנות. בדרך זו ניתן למעשה לחסוך הן בעצם קיומה של ועדה נפרדת והן במספר הישיבות;

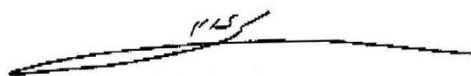
3. ככל שקיימת עלות כלשהי בעצם קיומה של הוועדה, הרי שעלות זו זניחה לחלוטין ביחס לנזק הרב העלול להיגרם לציבור המשקיעים ולאמינות שוק ההון בכלל עקב הפגיעה במהימנות הדוחות הכספיים (מדובר ב-4 ישיבות בשנה של מספר מצומצם של דירקטורים);

4. כפי שתואר לעיל, הלשכה אינה סבורה כי מדובר ב"כפילות דיונים". הדיון הממוקד והממצה המתקיים בוועדה לא יכול להתקיים כלל במליאת הדירקטוריון ודיון זה מאפשר גם שבמליאת הדירקטוריון יובא בפועל רק דיווח קצר (ראשי פרקים) לפני אישור הדוחות הכספיים.

לסיכום, לדעת הלשכה אישור התיקון המוצע יפרק את אחת מאבני היסוד של ממשל תאגידי תקין ויגרום לפגיעה חמורה ברמת המהימנות של הדיווח הכספי בשוק ההון בישראל - כל זאת תחת אמתלה של "הקלה" אשר בפועל אין בה ממש. לפיכך, לדעת הלשכה התיקון המוצע אינו מידתי, הוא חסר תועלת ובצידו נזקים רבים.

הלשכה מבקשת להדגיש כי אין בידי רואה החשבון המבקר כלים כדי לשמש משקל נגד הפחתה דרמטית באיכות הממשל התאגידי ומהימנות הדיווח הכספי. רואה החשבון המבקר אינו יכול להוות תחליף או גורם מאזן להיעדר ממשל תאגידי נאות. לא יהיה ניתן עוד להתייחס אל רואה החשבון המבקר כאל "שומר סף" כאשר מחסלים את עצם ה"סף" שעליו יש לשמור.

בכבוד רב,



יזהר קנה, רו"ח  
נשיא הלשכה



אדיר ענבר, רו"ח  
יו"ר הצוות לנושאי חקיקה ורגולציה  
בתחום ניירות ערך וממשל תאגידי

העתיקים:

פרופ' שמואל האוזר - יו"ר רשות ניירות ערך  
גבי רוני טלמור, עו"ד - משרד המשפטים  
מר מוטי ימין, עו"ד - מנהל מחלקת תאגידיים, רשות ניירות ערך