

תיקון תקנות ניירות ערך בנושא שינוי מתכונת אימוץ כללי החשבונאות הבינלאומיים (IFRS) – הצעה לביטול האפשרות לאימוץ מוקדם

רקע:

בחודש אפריל 2013 פורסם להערות ציבור מתווה לתיקון חקיקה בנוגע לאימוץ מוקדם של תקני חשבונאות חדשים. מתווה זה עסק בקביעת איסור על אימוץ מוקדם של תקני חשבונאות חדשים המתפרסמים על ידי המוסד לתקינה הבינ"ל, אלא אם תקבע הרשות אחרת לאחר היוועצות במוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות. נכון למועד זה, מתכונת אימוץ תקני ה-IFRS בישראל מבוססת כולה על עבודת המוסד לתקינה הבינ"ל. כך, משעה שפורסם תקן מחייב על ידי המוסד לתקינה הבינ"ל עם מועד תחילה עתידי של מספר שנים אך אפשרות לאימוצו המוקדם, מתכונת האימוץ בישראל עוקבת במדויק אחרי הפרסום הבינ"ל באופן שמועד התחילה המחייב הינו בהתאם לקבוע בתקן הבינ"ל ויכולת האימוץ המוקדם בתקופה זו נגזרת אף היא מקביעת התקן החדש ביחס ליכולת לאמצו באימוץ מוקדם.

בעקבות בחינה מחודשת שביצע סגל הרשות ביחס למתכונת אימוץ זה פורסם על ידי הרשות מתווה לתיקון חקיקה אשר עקרוניתיו היו כדלקמן:

1. שינוי מתכונת אימוץ תקני ה-IFRS יהיה מוגבל לביטול האפשרות לאימוץ המוקדם של תקנים חדשים בלבד. היינו, החל ממועד התחילה המחייב של תקן חדש, לגופים הרלוונטים בישראל לא תהיה סמכות לדחות את אימוץ התקן, להכניס בו שינויים או לבטל חלופות הקבועות בו. המלצה זו מבוססת על ההנחה שרק אם סמכויות הגופים המקומיים יהיו מוגבלות לביטול חלופת האימוץ המוקדם בלבד ניתן יהיה לוודא כי הדוחות הכספיים של התאגידים יוכלו לכלול הצהרה כי הם מצייתים באופן מלא לכל תקני ה-IFRS;
 2. על רקע הניסיון שנצבר מפרסום תקנים חדשים על ידי ה-IASB, כמו גם על רקע הרצון ליצור השוואתיות בין הדיווח הכספי של התאגידים המדווחים השונים ומתן זמן הערכות ולמידה ליישום תקנים חדשים, הוצע כי ברירת המחלף תהיה שתקנים חדשים אינם ניתנים לאימוץ מוקדם אלא חלים רק עם מועד תחילתם המחייב. היינו, ההחלטה לאמץ תקן חדש באימוץ מוקדם תהיה בבחינת חריג המחייב קבלת החלטה פוזיטיבית על ידי הגופים הרלוונטים בישראל.
 - יובהר כי לעניין זה "תקנים חדשים" משמעם כל כלל חשבונאי המפורסם על ידי המוסד לתקינה הבינ"ל בין אם מדובר בתקן חדש, בההרהר חדשה (IFRIC), תיקון לתקן קיים או תקן הכולל שיפורים נקודתיים למספר תקנים ("Annual Improvements")
 3. הוצע כי תהיה לרשות, לאחר שנועצה במוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות, הסמכות לאפשר את אימוצו המוקדם של תקן חדש. החלטה זו תהווה בבחינת חריג ותיעשה כאשר הרשות תשתכנע כי אימוץ התקן החדש הינו דרוש לשם שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים.
 4. הוצע כי, בנוסף לאפשרות הכללית לאפשר אימוץ מוקדם של תקן מסויים לכלל התאגידים, הרשות תשמר לעצמה את הסמכות לאפשר אימוץ מוקדם של תקן לתאגידים מסויימים.
- היינו, תחת ההנחה שלא ניתן לצפות מראש את כל ההתפתחויות החשבונאיות העתידיות, עשוי להיווצר מצב בו תקן חשבונאי חדש יהיה רלוונטי לתעשייה מסויימת אך בעל משמעויות בעייתיות לתעשייה אחרת. דוגמה נוספת שלשמה נדרשת סמכות זו הינה לצורך מתן מענה למצב בו חברה שהתאגדה בחו"ל ויישמה את תקני ה-IFRS בהתאם לרגולציה החלה עליה (כולל אימוץ מוקדם של תקנים חדשים) תהיה מעוניינת להיסחר בבורסה בת"א.

הערות הציבור:

התקבלו הערות משלושה גופים: לשכת רואי חשבון, פירמת רואי חשבון סומך חייקין (KPMG) ופירמת רואי החשבון קסלמן וקסלמן (PWC). לסיכום הערות הציבור ראו **נספח א'** לנייר זה.

המכנה המשותף של כלל הערות הציבור מבוסס על התובנות הבאות: מצד אחד, כלל המגיבים התנגדו למתווה כפי שפורסם. מצד שני כלל המגיבים הסכימו שהרשות תשמר בידה סמכות מסוימת לאסור על אימוץ תקנים חדשים בסיטואציות מסוימות. בנוסף, מרבית המגיבים סברו שיש מקום לאבחן בין "תקני ליבה" (תקנים חשבונאיים משמעותיים המסדירים נושא רחב יחסית) לבין "תקני יישום" (תקנים חדשים המסדירים נושא נקודתי או פרשנויות אשר אינן קובעות כלל חשבונאי חדש אלא מפרשים את יישומו של הכלל הקיים).

מודל מוצע לאחר הטמעת הערות הציבור:

לאחר בחינת הערות הציבור מוצע כי יחול שינוי במתווה המתואר לעיל. בבסיס השינוי עומדת ההנחה שמחד, גם במקור הכוונה הייתה כי איסור על אימוץ מוקדם של תקנים חדשים ייעשה במשורה ומאידך, אין כוונה שהתיקון המוצע יעביר לרשות סמכויות המשיקות לאלו של מתקין כללי חשבונאות. על רקע האמור מוצע כי:

1. ברירת המחדל תתהפך – היינו, חלף ההצעה המקורית לפיה תקנים חדשים יהיו אסורים באימוץ מוקדם אלא אם הרשות תתיר את יישומם, ברירת המחדל תהיה כי התקנים החדשים ניתנים לאימוץ מוקדם אלא אם הרשות, לאחר שנועצה במוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות, תורה על איסור אימוצם המוקדם.

2. פרק הזמן לקבלת החלטה – מוצע כי עם פרסומו של התקן החדש לרשות יהיה פרק זמן של 6 חודשים לקבלת החלטה האם יש לאסור את אימוצו המוקדם של התקן.

פרק זמן זה נקבע מתוך הנחה שבטרם מפורסם תקן חדש מפורסמות טיוטת מתקדמות שלו להערות הציבור כך שהחל ממועד פרסום הטיוטות המתקדמות של התקן יש פרק זמן של חודשים רבים (ולעיתים אף יותר משנה) המאפשר לגורמים הרלוונטים ללמוד את הפרסום החדש ולהיערך לקבלת החלטה האם יש מקום לאסור (או לדחות) את התקן החדש באימוץ מוקדם. כאמור לעיל, ככל שלא תתקבל החלטה לאסור (או לדחות) את האפשרות לאמץ את התקן באימוץ מוקדם התקן יהיה ניתן לאימוץ מוקדם.

עוד מוצע כי באותם 6 חודשים חברות לא יוכלו לאמץ את התקן באימוץ מוקדם על מנת שתהיה עקביות בדיווח הכספי שלהן וכן בין לבין חברות אשר ימתינו להחלטת הרשות בדבר האפשרות לאימוץ מוקדם.

3. סוגי התקנים עליהם יחול הכלל המוצע – מוצע שלא לקבל את ההבחנה שבין פרסומים חשבונאיים שונים. היינו, מוצע כי "החלטת האימוץ המוקדם" (להותיר את ברירת המחדל או לאסור אימוץ מוקדם) תחול באופן זהה על כלל הפרסומים החשבונאיים ללא אבחנה בין כלל חדש לבין כלל יישומי.

בבסיס הצעה זו עומדת העובדה שלא תמיד קל לאבחן בין "תקני ליבה" ל"תקני יישום". זאת ועוד, היות וברירת המחדל התהפכה ונקצב פרק זמן קצר יחסית לקבלת החלטה, הרי שצפוי כי ההחלטה בדבר היכולת לאמץ פרסומים חדשים באימוץ מוקדם תתקבל במהירות. משכך, בהנחה ומדובר בכלל יישומי אשר יש הגיון לאפשר את אימוצו המוקדם מובטח כי ההחלטה לאפשר אימוץ מוקדם תתקבל במהירות יחסית.

4. סוגי החברות – מוצע כי בניגוד להצעה המקורית לא תיעשה הבחנה בין סוגי תאגידיים הפועלים בענפים שונים. היינו, "החלטת האימוץ המוקדם" שתיקבע (להותיר את ברירת המחדל או לאסור אימוץ מוקדם) תחול באופן זהה על כלל התאגידיים. לאחר בחינה מחודשת הסגל לא מצא כי מתקיימים ענפים שונים המצדיקים כללי חשבוונאות שונים. יחד עם זאת, מוצע כי, כפי שהוצע במקור, לרשות תיוותר הסמכות לאפשר לתאגיד מסוים לאמץ באימוץ מוקדם גם אם התקבלה החלטה לאסור על אימוץ מוקדם. לדוגמה, הרשות תיקבע כי תאגיד אשר ניירות הערך שלו נסחרים גם בחו"ל יוכל לאמץ תקן באימוץ מוקדם זאת על מנת שלא תהיה התנגשות בין הרגולציה החלה על התאגיד בחו"ל לבין זו אשר חלה עליו בישראל.

לאור האמור, הרשות תקדם את נוסח תיקון התקנות המצורף כנספח ב' לנייר זה.

נספח א' – סיכום הערות הציבור

התייחסות הסגל	מתווה מוצע על ידי המגיב	בעד/נגד המתווה המוצע	זהות המגיב
<p>1. היות ואין אבחנה חדה וקלה ליישום בין תקני ליבה לתקני יישום הסגל לא ממליץ לקבל את האבחנה האמורה. זאת ועוד, היות וברירת המחדל התהפכה, כך שפרק הזמן שהרשות יכולה לקבוע האם תקן יהיה אסור בפרסום תחום לשה חודשים, הרי שמובטח כי תקנים קטנים יהיו ניתנים ליישום תוך תקופה קצרה אשר לא תלויה בהליכים פנימיים ברשות.</p> <p>2. הסגל מקבל את ההמלצה כי כלל ככל שתקן ייאסר באימוץ מוקדם איסור זה יחול על כלל התאגידים ללא אבחנה. בנוסף, מציינים כי ככל שיאסר אימוצו המוקדם של תקן מסויים עדיף שהאיסור יעוגן בתקנות ואם לא באמצעות הנחיה לשנה אחת בלבד שלאחריה האיסור יעוגן בתקנות.</p>	<p>מציעים לבצע אבחנה בין "תקני ליבה" (תקנים חדשים קארדינליים שעוסקים בהסדרת נושא רחב) לבין "תקני יישום" (תקנים קטנים המפרשים או מתקנים טיפול חשבונאי נקודתי). באשר לתקני יישום מציעים שלא להתיר סמכות של איסור אימוץ מוקדם ואלו תמיד יהיו ניתנים באימוץ מוקדם בכפוף להוראות המעבר של אותם תקנים. באשר לתקני ליבה מציעים שברירת המחדל תהיה שניתנים באימוץ מוקדם ורק במקרים חריגים הרשות תקבע כי לא ניתנים באימוץ מוקדם. ככל שתקן מסויים יהיה אסור באימוץ מוקדם איסור זה יחול על כלל התאגידים ללא אבחנה. בנוסף, מציינים כי ככל שיאסר אימוצו המוקדם של תקן מסויים עדיף שהאיסור יעוגן בתקנות ואם לא באמצעות הנחיה לשנה אחת בלבד שלאחריה האיסור יעוגן בתקנות.</p>	<p align="center">נגד</p>	<p>לשכת רואי חשבון</p>

<p>1. ככלל הסגל קיבל את המודל המוצע על ידי המגיב ושינה את ההצעה המקורית בהתאם.</p> <p>2. הסגל מציע כי "תקופת ההקפאה", בה התקן יהיה אסור באימוץ ועל הרשות תהיה חובה לקבל החלטה, תעמוד על ששה חודשים חלף שלושה כמוצע על ידי המגיב. לעמדת הסגל, פרק זמן של שלושה חודשים אינו פרק זמן מספק להנעת הליך היועצות רציני ומעמיק עם המוסד לתקינה וקבלת החלטה מושכלת.</p>	<p>מציעים כי ברירת המחדל תתהפך (ללא אבחנה בין תקני ליבה לתקני יישום). היינו, כל התקנים יהיו ניתנים לאימוץ מוקדם למעט אם הרשות החליטה אחרת ביחס לתקן מסויים. מציעים כי פרק הזמן לקביעה האם יאסר אימוצו של תקן באימוץ מוקדם יוגבל לרבעון אחד לאחר פרסומו של התקן החדש. כלומר, ברבעון הראשון שלאחר פרסומו התקן לא ניתן יהיה באימוץ מוקדם ולאחר רבעון אם הרשות החליטה לא לאפשר אימוצו הוא לא ניתן יהיה לאימוץ ואם כן אז כן. עוד מציינים כי ככל שהרשות תחליט לא לאפשר אימוץ מוקדם מוצע כי האיסור יעוגן בתקנות. כן מציינים כי פרק זמן של רבעון לבחינה אמור להספיק שכן תקן חדש מפורסם לאחר חודשים רבים של פרסום טיוטות להערות ציבור כך שיש מספיק זמן בטרם פרסום התקן כתקן סופי לצורך לימוד הסוגיות החדשות שהוא מקפל בתוכו.</p>	<p>נגד</p>	<p>סומך חייקין</p>
<p>1. ביחס לאבחנה בין תקני יישום לתקני ליבה – ראו התייחסות לעיל.</p> <p>2. ביחס לאבחנה בין תקנים שמפורסמים בשיתוף פעולה עם האמריקאים לבין כאלה שלא – סגל הרשות מציע שלא לקבל את האבחנה האמורה שכן סגל הרשות לא מצא תימוכין מספקים לכך שאכן אופן הפעולה של המוסד לתקינה הבינ"ל, בבואו להתקין תקנים חדשים, שונה כאשר הוא פועל בשת"פ עם המוסד לתקינה האמריקאי וכאשר הוא פועל באופן עצמאי.</p> <p>3. מקבלים את ההמלצה כי האיסור לאימוץ מוקדם יוגבל למקרים חריגים וזאת גם היתה הכוונה המקורית של התיקון.</p> <p>4. מקבלים את ההערה ביחס לחברות שנסחרות גם בחו"ל ולכן מוצע לשמר לרשות</p>	<p>יש מקום לבצע אבחנה כפולה: הראשונה בין תקני יישום לתקני ליבה והשנייה בתוך תקני ליבה.</p> <p>ביחס לתקני יישום לדעתם אין מקום להורות על איסור אימוץ מוקדם בשום מקרה. ביחס לתקני ליבה יש לבצע אבחנה בין תקנים שיוצאים בשיתוף פעולה בין המוסד לתקינה הבינ"ל והמוסד לתקינה האמריקאי בהם לא עולים החששות שצינו בנייר (בשל הדיו פרוסס המקיף) ולכן אין לאסור על אימוצם המוקדם לבין תקנים שיוצאים על ידי המוסד לתקינה הבינ"ל ללא שת"פ עם האמריקאיים. רק במקרה האחרון, לדעתם, יש מקום לשקול איסור על אימוץ מוקדם וגם זה רק במקרים חריגים. מציעים כי באותם מקרים חריגים יקבע מנגנון מסודר, בשיתוף המוסד לתקינה, כיצד תבחן שאלת האיסור.</p> <p>עוד ציינו כי איסור גורף על אימוץ מוקדם יפגע בהשוואה שבין חברות נסחרות בישראל לבין דואליות (המיישמות IFRS מלא), יפגע בחברות שנסחרות גם בחו"ל (שאינן דואליות) ביחס למתחרותיהן שכן לא יוכלו לאמץ מוקדם ויפגע בחברות פרטיות הנערכות להנפקה ראשונה שאף הן לא</p>	<p>נגד</p>	<p>קסלמן</p>

<p>סמכות להתיר אימוץ מוקדם של תקנים לתאגידיים ספציפיים (סיטואציה נוספת בה סמכות זו יכולה להיות רלוונטית היא כאשר חברה דואלית תימחק מהבורסה בחו"ל ותיהפך להיות תאגיד מדווח לאחר שהיא כבר יישמה תקן באימוץ מוקדם. ללא סמכות זו התאגיד יאלץ לבצע "הצגה מחדש" של דוחותיו מקום בו התקן נאסר באימוץ מוקדם בישראל).</p>	<p>יוכלו לאמץ מוקדם ויצטרכו לתקן בעתיד את דוחותיהם (ככל שהוראת המעבר של התקן החדש תהיה רטרואקטיבית) או שידחו את מועד ההנפקה לאחר אימוץ התקן כמחייב.</p>		
--	---	--	--

נספח ב' – נוסח מוצע לתקנה

תקנות ניירות ערך (דוחות כספיים שנתיים)(תיקון), התשע"ג – 2013

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 17 ו-36 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – החוק), לפי הצעת הרשות ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

- 1.1 תיקון תקנה 1 בתקנה 1 לתקנות ניירות ערך (דוחות כספיים שנתיים), התש"ע-2010¹, בהגדרה "כללי החשבונאות המקובלים", בסופה יבוא "למעט תקן שמועד תחילתו המחייב טרם חל ולא חלפו ששה חודשים ממועד פרסומו (להלן – התקופה), אלא אם במהלך התקופה קבעה הרשות אחרת הואיל והדבר היה נחוץ לשם שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים בניירות ערך ולאחר שנועצה במוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות".
2. תיקון תקנה 4 האמור בתקנה 4 יסומן (א) ואחריו יבוא -
"ב) שוכנע יושב ראש הרשות או מי שהוא הסמיכו לכך, כי לצורך הגנת ענייניו של ציבור המשקיעים בניירות ערך של תאגיד או קבוצת תאגידים נדרש אימוץ מוקדם של תקן חשבונאי, רשאי הוא להורות כי התקן ניתן לאימוץ מוקדם בדוחותיהם".
3. תחילתן של תקנות אלה שלושים ימים מיום פרסומן. תחילה

התשע"ג _____

(2013 _____)

(ח מ)

יאיר לפיד

שר האוצר