

טיוטת תיקון תקנות ניירות ערך להערות הציבור
הערות ותגובות לתיקונים המוצעים לתקבלנה עד יום 26
במאי 2013

איש קשר: משה גדנסקי, רו"ח

טל': 02-6556444 פקס: 02-6513160

נבקש להפנות את תשומת ליבכם לנוהל שפרסמה הרשות בעניין ייזום אסדרה, ראו: http://www.isa.gov.il/Download/IsaFile_7067.pdf. בהתאם לנוהל זה ההערות המרכזיות מאת הציבור יובאו במסמך המרכז את נוסח האסדרה שגובש, תוך ציון שמות המגיבים מקרב הציבור.

ראו ס' 7 לאותו הנוהל, בדבר בקשות מיוחדות להימנע מפרסום שמי כאמור.

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

הצעת החלטה:

להמליץ לשר האוצר לתקן את תקנות ניירות ערך (דוחות כספיים שנתיים) התש"ע – 2010 כדלקמן -

חלף הגדרת המונח "כללי החשבונאות המקובלים" כ- "תקני דיווח כספי בינלאומיים", קביעת מתכונת אימוץ תקני דיווח כספי בינלאומיים אשר תקבע בתקנות ואשר תושתת על העקרונות הבאים:

1. מוצע כי תשונה מתכונת אימוץ תקני ה- IFRS באופן אשר ברירת המחדל תהיה כי תקני חשבונאות חדשים אשר יפורסמו לאחר כניסתו לתוקף של תיקון זה, אינם ניתנים לאימוץ מוקדם ואלה ייושמו רק עם מועד תחילתם המחייב.

יובהר כי לעניין זה "תקני חשבונאות חדשים" משמעם כל כלל חשבונאי המפורסם על ידי המוסד לתקינה הבינ"ל בין אם מדובר בתקן חדש, הבהרה חדשה (IFRIC), תיקון לתקן קיים או תקן הכולל שיפורים נקודתיים למספר תקנים ("Annual Improvements")

2. במקרים חריגים בהם תשוכנע הרשות כי אימוץ תקן חדש דרוש לשם שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים תהיה לרשות, לאחר שנועצה במוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות, הסמכות לאפשר את אימוצו המוקדם של אותו תקן.

3. מוצע כי, בנוסף לאפשרות הכללית לאפשר אימוץ מוקדם של תקן מסויים לכלל התאגידים, הרשות תהיה רשאית לאפשר אימוץ מוקדם של תקן לתאגידים מסויימים – והכל בנסיבות ומהטעמים המפורטים להלן בגוף ההמלצות.

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

רקע:

החל מה- 1 בינואר 2008 כללי החשבונאות המקובלים בישראל הינם כללי החשבונאות הבינלאומיים (להלן – "תקני ה-IFRS"). בעת ההחלטה לאמץ תקנים אלה ככללים חשבונאיים מחייבים בישראל, נקבע כי מתכונת האימוץ תתבסס באופן מלא על ההליכים שמבוצעים על ידי המוסד לתקינה הבינ"ל (להלן – "IASB") ללא צורך באישור נוסף כלשהוא של גוף מקומי. היינו, בכל עת שה- IASB מפרסם כלל חשבונאי חדש כלל זה חל באופן מיידי, עם פרסומו המחייב, גם על התאגידים בישראל.

במרוצת השנים שחלפו ממועד אימוץ תקני ה-IFRS בישראל צבר סגל הרשות ניסיון בכל הנוגע למתכונת ואופי עבודת ה- IASB בבואו לפרסם תקן חדש. כמו כן, צבר סגל הרשות ניסיון בכל הנוגע להשלכות מרחיקות הלכת העשויות להיות להוראות מעבר לתקנים חדשים ולכך שלעיתים אף הוראות אלו עשויות להיות נתונות לפרשנויות שונות.

כך לדוגמא, בשנים האחרונות ועל רקע פרסומם המוגבר של תקני חשבונות חדשים, נתקל סגל הרשות בסוגיות חשבונאיות יישומיות הנוגעות להוראות המעבר של תקנים אלו.

במסגרת בחינת סוגיות אלו, עלה כי בעוד התאגידים בישראל רשאים ליישם את הוראות התקנים החדשים על דרך של אימוץ מוקדם עוד בטרם מועד התחילה המנדטורי שלהם, התאגידים המדווחים באירופה אינם רשאים לעשות כן. במסגרת בחינה זו עלה כי התאגידים באירופה אינם רשאים לאמץ תקנים אלו באימוץ מוקדם משום שמדינות אירופה טרם אימצו תקנים אלו באופן פרטני, כחלק מהליך ה- endorsement של תקני הדיווח הכספי הבינלאומיים – זאת, בין היתר, על רקע התנגדויות קשות להוראות מסויימות הקבועות באותם תקנים.

סוגיות אלו חידדו את ההבדל שבין מתכונת אימוץ תקני ה-IFRS בישראל, לבין מתכונת האימוץ הנהוגה בשאר מדינות העולם ובפרט באירופה.

ההבדל זה היה משקל סגולי גבוה בכל הנוגע לטיפול באותן סוגיות, משום שהיה על סגל הרשות להתמודד עם פרשנויות להוראות המעבר בתקנים, שעה שמדינות אחרות בעולם וגופים רגולטורים מקבילים טרם נדרשו לסוגיות הנוגעות ליישום הוראות אותם תקנים וטרם נתנו דעתם לפרשנות הראויה להוראות מעבר אלו. לשון אחר, הטיפול בסוגיות אלו הביא לידי ביטוי מעשי את שהיה ידוע קודם באופן תיאורטי – בשל מתכונת אימוץ תקני ה-IFRS בישראל, שוק ההון הישראלי עשוי למצוא את עצמו "כחלוץ העובר לפני המחנה" בכל הנוגע לאימוץ תקני חשבונאות חדשים והפרשנות הנאותה שיש ליתן לתקנים אלו.

על רקע האמור לעיל התחדד הצורך בבחינה מחודשת של מתכונת אימוץ תקני ה-IFRS בישראל אל מול מתכונת אימוצם במדינות העולם. **יודגש כי בחינה זו נעשתה בכפוף לכך שכל שינוי שיעשה לא יפגע בכך שהדוחות הכספיים ימשיכו להיות ערוכים באופן מלא בהתאם לתקני ה-**

.IFRS

הצעה זו מהווה תולדה של הבחינה האמורה והיא כוללת בתוכה סקירה של מתכונת האימוץ בישראל אל מול מדינות עיקריות בעולם תוך המלצה לשינוי מתכונת אימוץ תקני ה-IFRS בישראל.

"כללי החשבונאות המקובלים בישראל" – מתכונת אימוץ כללי ה-IFRS בישראל:

בחודש נובמבר 2005 החליטה הוועדה המקצועית של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות כי הדוחות הכספיים של חברות, אשר ניירות הערך שלהן רשומים, או מצויים בתהליך רישום למסחר בבורסה לניירות ערך או שניירות ערך שלהן הוצעו לציבור על פי תשקיף, כל עוד הם מצויים בידי הציבור, ייערכו לפי תקני ה-IFRS החל מהתקופות המתחילות ביום 1 בינואר 2008.

בהתאם להחלטה זו, פורסם תקן חשבונאות מס' 29 (להלן – "תקן 29") הקובע כי ישויות הכפופות לחוק ניירות ערך התשכ"ח-1968 (להלן – "חוק ניירות ערך"), ומדווחות לפיו (למעט תאגידים הכפופים להוראות פרק ה'3 לחוק ניירות ערך), יערכו את דוחותיהן הכספיים לפי תקני IFRS לתקופות החל מיום 1 בינואר 2008. כמו כן התקן עודד תאגידים מדווחים לערוך דוחות כספיים לפי תקני IFRS, עוד טרם מועד זה.

תקן 29 קבע כי תקני ה-IFRS הינם תקנים והבהרות, שאומצו על ידי הוועדה לתקני חשבונאות בינלאומיים. עוד קבע תקן 29 כי, תקני דיווח כספי בינלאומיים כוללים, תקני דיווח כספי בינלאומיים (IFRS), תקני חשבונאות בינלאומיים (IAS) וכן הבהרות שנקבעו על ידי הוועדה לפרשנויות של תקני דיווח כספי בינלאומיים (IFRIC) או על ידי הוועדה שקדמה לה לפרשנויות של תקני חשבונאות בינלאומיים (SIC).

חובה זו אף עוגנה במסגרת תקנות ניירות ערך (דוחות כספיים שנתיים), התש"ע-2010 (להלן – "התקנות"). תקנה 3 לתקנות קובעת כי תאגידים מדווחים יערכו את דוחותיהם בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, יכללו את הגילוי הנדרש בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים ולתקנות ויכללו הצהרה מפורשת ובלתי מסוייגת בדבר ציות מלא לתקני ה-IFRS ולתקנות.

סעיף ההגדרות לתקנות קובע כי "כללי החשבונאות המקובלים – תקני דיווח כספי בינלאומיים". תקני הדיווח הכספי הבינלאומיים הוגדרו בתקנות כ"תקנים ופרשנויות שאומצו על ידי הוועדה לתקני חשבונאות בין-לאומיים (IASB) International Accounting Standard Board".

תקנות ניירות ערך אינן קובעות הליך אקטיבי שהרשויות בישראל (המוסד לתקינה ו/או רשות ניירות ערך) צריכות לבצע בטרם נכנס לתוקף בישראל תקן חשבונאות בינלאומי שפורסם על ידי המוסד לתקינה הבינלאומי.

היינו, בהתאם למתכונת שנקבעה בישראל, המוסדות הרלוונטיים בישראל אינם נדרשים לאשר תקנים שמפורסמים על ידי המוסד לתקינה הבינ"ל בטרם כניסתם לתוקף בישראל. כנגזרת של האמור, תקני ה-IFRS מאומצים בישראל ככתבם וכלשונם, ללא אפשרות לביצוע החרגה, תיקון נקודתי בתקן או הבהרה כלשהיא אף לא במועדי התחילה של פרסומים אלה, וזאת מייד עם פרסומם הרשמי על ידי ה-IASB.

מתכונת אימוץ ה-IFRS בעולם:

אימוץ ה-IFRS בעולם מבוצע בשני אופנים עיקריים:

1. אימוץ מלא של תקני ה-IFRS כפי שמפורסמים על ידי המוסד לתקינה הבינ"ל ללא שום התערבות על ידי הגופים המקומיים במחוז הרלוונטי. כאמור לעיל, ישראל בחרה לאמץ את תקני ה-IFRS במתכונת זו;
2. אימוץ תקני ה-IFRS לאחר הליך אימוץ/אישור מסוים הנערך על ידי הגופים הרלוונטיים המקומיים. הליך האימוץ המקומי עשוי להוביל לאימוץ תקני ה-IFRS במתכונת זהה לזו שפורסמה על ידי ה-IASB ולעיתים הוא עשוי להוביל לאימוץ תוך ביצוע שינויים מסוימים אל מול התקן כפי שפורסם במקור (הן לעניין הוראות בגוף התקן

והן לעניין הוראות הנוגעות למועדי התחילה). אימוץ כאמור עשוי להוביל לגרסה השונה במקצת מהתקן שפורסם במקור על ידי ה-IASB.

גם את מודל האימוץ השני ניתן לחלק לשני סוגים עיקריים של "הליך אימוץ מקומי":

א. מדינות שלא מתחייבות לאמץ את תקני ה-IFRS במלואם אך התחייבו לבצע "התכנסות" של התקנים המקומיים שלהם לאלו המפורסמים על ידי המוסד לתקינה הבינ"ל ("גישת ה-¹Convergence"). בהתאם לגישה זו המוסדות לתקינה המקומיים נשארים פעילים והם הגוף היחיד בעל הסמכות לפרסם תקנים חשבונאיים מחייבים באותה מדינה. אותן מדינות לא מאמצות תקנים שפורסמו על ידי המוסד לתקינה הבינ"ל לתוך מערכת הדיווח שלהם (לא באופן אוטומטי ואף לא לאחר הליך אימוץ מקומי כלשהוא).

חלף זאת, אותן מדינות מתחייבות כי המוסד לתקינה המקומי, במסגרת פרסום תקניו החדשים, ילך בעקבות המוסד לתקינה הבינ"ל ואף יצמצם, על פני הזמן, פערים קיימים בין התקינה המקומית לבינ"ל.

דוגמה למדינה שפועלת בהתאם לגישה זו הינה סין. בהתאם לאתר האינטרנט של ה-IASB², נכון למועד זה, סין "Substantially converged national standards". כמו כן, מדוח פומבי שפרסם המשרד לעניינים פיננסיים בסין³ עולה שסין התחייבה לבצע כל מאמץ על מנת שכל הפערים בין התקנים הסיניים לתקנים הבינ"ל יבוטלו עד תום שנת 2012.

ב. מדינות אשר מאמצות את תקני ה-IFRS לאחר הליך אימוץ מקומי ("גישת ה-**Endorsement**"). בהתאם לגישה זו, מדינות עיגנו במסגרת החקיקה הרלוונטית, מנגנון להליך אימוץ תקני ה-IFRS על ידי הגופים המקומיים.

בהתאם לגישה זו, מחד, המוסדות לתקינה המקומיים בדרך כלל אינם מעורבים בפרסום תקנים וטיוטות תקנים אלא מסתמכים, כעיקרון, על המוסד לתקינה הבינ"ל, מאידך, ישנו הליך מוסדר של אימוץ כל תקן אשר פורסם על ידי המוסד לתקינה הבינ"ל. התקנים הבינ"ל מאומצים בכפוף לעמידתם בקריטריונים שנקבעו מראש אשר מטרתם לוודא כי אימוצם ישרת את האינטרסים של ציבור המשקיעים במדינתם ויביא לשיפור באיכות הדיווח הכספי.

בהתאם לגישה זו לגוף המקומי ישנה סמכות לבצע החרגות נקודתיות מהתקנים אשר פורסמו על ידי המוסד לתקינה הבינ"ל, לפרסם הבהרות אשר משקפות סיטואציות ייחודיות הרלוונטיות למשק המקומי אותן הן מייצגות ולעיתים לדחות מועדי תחילה של תקנים.

הדוגמה העיקרית לאימוץ בהתאם לגישה זו הינה האיחוד האירופי וכלל המדינות החברות באיחוד האירופי. מדינות נוספות הנוקטות בגישה זו הינן אוסטרליה וקנדה.

¹ בהקשר זה יצויין כי על אף שנהוג לכנות את הליך אימוץ התקינה הבינ"ל על ידי ארה"ב כהליך ה-"convergence" אין זהות בין הגישה המתוארת מעלה לזו המיושמת על ידי ארה"ב. בעוד שהמונח convergence בהקשר של האימוץ על ידי האמריקאים מתאר מצב בו שני מוסדות התקינה צועדים יחד לעבר מערכת תקינה חדשה המבוססת על שת"פ בין שניהם, הרי שגישת ה-convergence המתוארת מעלה ומתייחסת לאימוץ התקנים הבינ"ל במדינות מסויימות בעולם, מתארת מצב בו המוסד לתקינה המקומי צועד לבדו לעבר המוסד לתקינה הבינ"ל.

² <http://www.ifrs.org/Use+around+the+world/Use+around+the+world.htm>

³ <http://www.estandardsforum.org/china/standards/international-financial-reporting-standards>

המלצת הסגל:

במסגרת הבחינה שערך הסגל ולצורך עיצוב המלצתו הנחו את הסגל השיקולים הבאים:

- ישנה חשיבות עליונה לשמר את המצב הקיים כיום לפיו החברות בישראל מדווחות בהתאם לתקני ה-IFRS באופן מלא ללא כל סטייה;
- נראה כי המוסד לתקינה הבינ"ל מודע לעובדה שמרבית מדינות העולם אינן מאמצות את התקנים מיד עם פרסומם אלא לאחר הליך מקומי העשוי לקחת מספר שנים והוא אף מביא זאת בחשבון במסגרת שיקוליו השונים. כך למשל, לאחרונה פרסם ה- IASB את IFRS 9 כתקן מחייב החל מה 1 בינואר 2015 עם אפשרות לאימוץ מוקדם. בצעד חריג פרסם ה- IASB, בסמוך למועד פרסום התקן המקורי, טיוטת תיקון מהותי לתקן זה. עובדה זו עשויה לגרום לזעזוע דיווחי לתאגידים אשר יישמו את התקן באימוץ מוקדם;
- אימוץ מוקדם של תקן חדש נעשית, דרך כלל, מתוך אינטרסים דיווחיים של "המאמץ המוקדם" (שכן האימוץ הוא וולונטרי). היות והאימוץ המוקדם אינו מבוצע באופן אחיד על ידי כלל התאגידים הרי שבהגדרה תקופת אימוץ מוקדם פוגעת ביכולת להשוות בתקופה זו בין תאגידים שונים הפועלים בתחומי פעילות דומים.
- במסגרת הבחינות שערך הסגל נבחנה גם אפשרות הסתמכות על המודל האירופאי. היינו, נבחנה האפשרות שכללי החשבונאות המקובלים בישראל יהיו אלו אשר עברו את הליך ה- Endorsement האירופאי ואשר אושרו על ידי מוסדות האיחוד האירופי. אפשרות זו נשללה משום שמדובר בהחלפת מנגנון הסתמכות אחד במנגנון הסתמכות אחר. לאור העובדה שהאיחוד האירופי אינו מביא בחשבון במסגרת שיקוליו, הנוגעים לאימוץ תקנים חדשים, את המאפיינים היחודיים של שוק ההון הישראלי נראה כי אין ערך מוסף ממשי בחלופה זו.

על רקע מכלול השיקולים המתוארים לעיל וכאיזון בין היתרונות הטמונים במהלך לשינוי מתכונת האימוץ לחסרונות הטמונים בו, המלצת הסגל מבוססת על הרכיבים הבאים:

1. שינוי מתכונת אימוץ תקני ה-IFRS תהיה מוגבלת 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 מוגבלים לביטול חלופת האימוץ המוקדם 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, מוצע כי ברירת המחדל 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, הבהרה חדשה (IFRIC), תיקון לתקן קיים או תקן הכולל שיפורים נקודתיים למספר תקנים ("Annual Improvements")

3. מוצע כי תהיה לרשות, לאחר שנועצה במוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות, הסמכות לאפשר את אימוצו המוקדם של תקן חדש. החלטה זו תהווה בבחינת חריג ותעשה כאשר הרשות תשתכנע כי אימוץ התקן החדש הינו דרוש לשם שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים.

4. מוצע כי, בנוסף לאפשרות הכללית לאפשר אימוץ מוקדם של תקן מסויים לכלל התאגידים, הרשות תשמר לעצמה את הסמכות לאפשר אימוץ מוקדם של תקן לתאגידים מסויים.

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.

לעמדת הסגל, המלצה זו מאזנת בין מכלול השיקולים המנויים לעיל. מצד אחד, ישום ההמלצה אינו גוזר סטייה כלשהיא מתקני הדיווח הכספי הבינלאומי, לא יפגע במקובלות הבינ"ל של ישראל, ומאידך, אימוץ מנגנון זה יקדם יתרונות בדיווח הכספי של התאגידים בשוק ההון בישראל ובכללם: השוואתיות, יציבות דיווחית ושמירה על האינטרס הציבורי.

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

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

- תיקון תקנה 1
1. בתקנה 1 לתקנות ניירות ערך (דוחות כספיים שנתיים), התש"ע-2010,⁴ בהגדרה "כללי החשבונאות המקובלים", בסופה יבוא "למעט תקן שמועד תחילתו המחייב טרם חל אלא אם לשם שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים קבעה הרשות אחרת לגבי תקן כאמור ביחס לתאגיד מסוים, וביחס לכלל התאגידיים – לאחר שנועצה במוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות".
- תחילה
2. תחילתן של תקנות אלה שלושים ימים מיום פרסומן.

התשע"ג _____
(2013 _____)
(ח מ)

יאיר לפיד
שר האוצר