



רשות ניירות ערך
ISRAEL SECURITIES AUTHORITY

מחלקת תאגידיים www.isa.gov.il

07.02.2008

הצעת תקנות של **משרד המשפטים** לפי סעיף 171(ה) לחוק החברות לעניין הליך אישור הדוחות הכספיים

רצ"ב כשירות עבור התאגידיים המדווחים הצעה של **משרד המשפטים** להתקנת תקנות מכוח סעיף 171(ה), המסמיך את שר המשפטים "לקבוע הוראות ותנאים לעניין הליך אישור הדוחות הכספיים" המאמצות, בין היתר, את עיקרי המלצות "הועדה לבחינת קוד ממשל תאגידי בישראל" בראשותו של פרופ' זוהר גושן בנושא זה.

ההצעה תועבר בימים הקרובים לאישור שר המשפטים. העתק ההצעה ודברי ההסבר לה כפי שמופיעים במכתב לשר רצ"ב.

הערות ניתן להעביר לגורמים הבאים:

02-6263120 (פקס)	MiriamI@justice.gov.il	עו"ד מרים אילני	משרד המשפטים
02-6513160 (פקס)		עו"ד שיראל גוטמן-עמירה	רשות ניירות ערך

- טיוטה -
מדינת ישראל
משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(כלכלי-פיסקאלי)

ירושלים, _____, תשס"ח
2008, _____

דברי הסבר לתקנות החברות (הוראות ותנאים לעניין הליך אישור
הדוחות הכספיים), התשס"ח - 2008

על פי חוק החברות, חברה ציבורית וכן חברה פרטית שהיא תאגיד מדווח כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, חייבת לערוך דוחות כספיים לפי חוק ניירות ערך. דוחותיה הכספיים של החברה הינם כלי חשוב ביותר לערכת החברה והינם אמצעי הקשר בינה ובין משתמשים רבים הכוללים את בעלי המניות, הנושים, העובדים ורשויות הפיקוח.

לנוכח שערוריות חשבונאיות שנחשפו בשנים האחרונות בעולם, עודכנה, החקיקה הנוגעת לאופן אישור הדוחות הכספיים של תאגידים מדווחים, על מנת לשפר את אמיתות הדוחות המוגשים על ידי תאגידים מדווחים.

בעקבות שינויים אלו ובעיקר בעקבות השינויים בחקיקה בארצות הברית, הוסף בתיקון מספר 3 לחוק החברות, סעיף 171(ה) המסמיך את שר המשפטים "לקבוע הוראות ותנאים לעניין הליך אישור הדוחות הכספיים". הכוונה הייתה לקבוע הוראות כאמור, לאחר בחינת ההתפתחויות בתחום זה בעולם, והתאמתם לישראל. בחינה כאמור נעשתה, בין היתר, על ידי "הועדה לבחינת קוד ממשל תאגידי בישראל" בראשותו של פרופ' זוהר גושן (להלן – ועדת גושן) והתקנות המוצעות מאמצות את עקרי המלצותיה בנושא זה.

לתקנה 1 הגדרת "דירקטור חיצוני" - החובה לאישור הדוחות הכספיים בהתאם לתקנות אלו תחול גם לגבי דוחות כספיים של חברות פרטיות שהן תאגידים מדווחים. (היינו חברות שהציעו אגרות חוב לציבור, להבדיל ממניות, וחוק ניירות ערך חל עליהן). בעניין זה יודגש כי הגם שחוק החברות אינו מחייב חברות אלו למנות דירקטורים חיצוניים, ומבלי להכריע בשאלה באשר לצורך לחייב תאגידים מדווחים במינוי דירקטורים בלתי תלויים, מוצע לחייב תאגיד מדווח למנות דירקטורים שמתקיימים בהם תנאי הכשירות של דירקטורים חיצוניים (היינו -העדר זיקה בין המועמד ובין בעל השליטה והחברה). הדרישה לבחינת הדוחות הכספיים יל ידי ועדה שרוב חבריה הינם בלתי תלויים נועדה להתמודד עם כשל שוק מרכזי הקיים בתאגידים מדווחים והוא פער המידע בין ציבור המשקיעים, החברה ובעלי השליטה. הדירקטורים החיצוניים במקרה זה ימונו בהתאם לקבוע בתקנון החברה, והעדר הזיקה יתייחס למועד המינוי ותקופת הכהונה כדירקטור חיצוני בוועדה לבחינת הדוחות הכספיים. על דירקטור חיצוני כאמור, תחול החובה להצהיר כי מתקיימים בו תנאי הכשירות בהתאם לסעיף 241 לחוק החברות וכן יחולו עליו מגבלות השכר הקבועות לגבי דירקטורים חיצוניים בחברה ציבורית.

לתקנה 1(2) ותקנה 3 המוצעות - לנוכח חשיבותם של הדוחות הכספיים, קובע חוק החברות כי הדירקטוריון אחראי לעריכת הדוחות הכספיים ואישורם (סעיף 92(5) לחוק החברות). כמו כן קובע החוק, כי הדירקטוריון לא רשאי להאציל סמכות זו לוועדות. (סעיף 112(6) לחוק החברות). ואולם לנוכח מורכבותם של הדוחות הכספיים והמומחיות הנדרשת לשם הבנתם, מוצע לקבוע כי קודם לאישור הדוחות הכספיים על ידי הדירקטוריון, יבחנו הדוחות על ידי ועדה מיוחדת אשר כשירות חברה תיבחן בהתאם למומחיותם ומידת עצמאותם. על מנת להגביר את מומחיותה של הועדה בנושאים חשבונאיים ופיננסיים מצד אחד, ומבלי להטיל על החברה עלויות רבות מצד שני, מוצע לאפשר לחברה למנות כחבר ועדה, חברים שאינם דירקטורים בחברה. חברים אלו ימונו אך ורק לשם בחינת הדוחות הכספיים עובר לאישורם בדירקטוריון. על חברים אלו יוטלו חובות האמון והזהירות והכללים לעניין פטור שיפוי וביטוח, כאילו היו דירקטורים בחברה.

לתקנה 2(4) המוצעות – מוצע לקבוע כי קודם אישורם של הדוחות הכספיים על ידי דירקטוריון החברה, יחתמו על הצהרה, מי שחייב לחתום על הדוחות כספיים בהתאם לתקנה 9(ה) לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים מידיים), התש"ל – 1970, (המנהל הכללי, מנהל הכספים או דירקטור אחר שהוסמך לכך). ההצהרה תהיה בנוסח המופיע בתוספת, שעיקריה כלהלן:

- בחנו את דוח הדירקטוריון והדוחות הכספיים ולפי ידיעתנו הדוחות אינם כוללים כל מצג לא נכון ולא חסרים בהם עובדות מהותיות וכי לפי ידיעתנו הדוחות משקפים מבחינה מהותית את המצב הכספי של החברה.
- גילינו לרואי החשבון את הליקויים והחולשות המהותיות בבקרה הפנימית וכל תרמית בה מעורב המנהל הכללי, ומי שכפוף לו במישורו, ועובדים נוספים המעורבים בהכנת הדוחות.
- קבענו בקרות ונהלים לצורך הגילוי הנדרש בדוחות.
- הערכנו את אפקטיביות הבקרות והנהלים והם נמצאו נאותים.

בארצות הברית, נקבעה הוראה דומה בסעיף 302 ל- Sarbanes Oxley Act of 2002 (להלן – SOA). בישראל, בעקבות ההוראה הנ"ל, הותקנו תקנות לפי סעיף 33(ב) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה – 1975, (תקנות החברות הממשלתיות) (דוח נוסף בדבר הפעולות שנקטו והמצגים שניתנו להבטחת נכונות הדוחות הכספיים ודוח הדירקטוריון), התשס"ו – 2005) (להלן – תקנות החברות הממשלתיות). (הוראות דומות נקבעו גם על ידי המפקח על הבנקים לעניין תאגידים בנקאיים וגם על ידי המפקח על שוק ההון לעניין חברות ביטוח וחברות המנהלות קופות גמל).

יצויין כי בשונה מן הקבוע בתקנות החברות הממשלתיות, על פי התקנות המוצעות, המצהירים נדרשים להצהיר כי העריכו את האפקטיביות של הבקרה הפנימית, והיא נמצאה נאותה. במקרים בהם הבקרה לא נמצאה נאותה, לא ניתן יהיה לאשר את הדוחות ולא ניתן יהיה לנסות להוכיח כי הדוחות אמינים למרות הליקויים בבקרה הפנימית.

לתקנה 2(5) המוצעות – מוצע לקבוע, בדומה לקבוע בסעיף 404 ל- SOA, כי גם רואה החשבון המבקר של החברה, יבקר את האפקטיביות של הבקרות והנהלים. יצויין כי על פי סעיף 404 הנ"ל, הבחינה של רואי החשבון לגבי אפקטיביות הבקרה צריכה להיעשות הן לגבי בקרות התפעול והן לגבי בקרות הדיווח. לנוכח העלויות הצפויות כתוצאה מדרישה זו, והביקורת הרבה לה זכתה בארצות הברית, מוצע לאמץ את ההמלצה של ועדת גושן לפיה, הבחינה תיעשה רק לגבי בקרות הדיווח. כך למשל, רואה החשבון לא יחוייב לבחון את הבקרות הנוגעות למניעת גניבות ומעילות, אך הוא יהא חייב לבחון האם בקרות הדיווח אפקטיביות דיין, על מנת שאירועים מסוג זה יקבלו ביטוי בדוחות הכספיים. עוד יצויין כי בחינת בקרות התפעול חשובה במיוחד במבנה שוק דוגמת השוק האמריקאי, שבו במרבית החברות הציבוריות אין בעלי שליטה שלהם אינטרס עצמאי בבקרה על התפעול. בישראל, שבה מרבית החברות הציבוריות מוחזקות על ידי בעלי שליטה, כשל השוק העיקרי מצוי בדיווח לציבור ולכן בחינת הבקרות צריכה להיעשות בעיקר לגבי הדיווח הכספי.

- טיוטה -

תקנות החברות (הוראות ותנאים לענין הליך אישור הדוחות הכספיים), התשס"ח - 2008

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 171 (ה) ו- 366 לחוק החברות, התשנ"ט-1999¹ (להלן - החוק), לאחר התייעצות עם רשות ניירות ערך, ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

- | | |
|--|--|
| <p>1</p> <p>בתקנות אלה –</p> <p>בקרה פנימית הקשורה בדיווח הכספי – בקרות ונהלים הקיימים בחברה ואשר נועדו להבטיח כי מידע שעל החברה לגלות בדוחות שהיא מפרסמת על פי דין, ירשם, יתועד וידווח, במועד ובמתכונת הקבועים בדין וכי המידע מועבר אל כל נושאי המשרה והעובדים בחברה האחראים, על עריכת הדוחות הכספיים;</p> <p>דירקטור חיצוני – לענין חברה שאינה חברה ציבורית, דירקטור שמתקיימים בו תנאי הכשירות לפי סעיף 240 בעת המינוי ובמהלך כהונתו בועדה לבחינת הדוחות הכספיים, והוראות לפי סעיפים 241 ו- 244 לחוק;</p> <p>הצהרה והתחייבות – הצהרה והתחייבות הכוללת כל אלה -</p> <p>(1) הצהרה לפי תקנה 3 לתקנות החברות (תנאים ומבחנים לדירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית ולדירקטור בעל כשירות מקצועית), התשס"ו - 2005² (להלן – תקנות מומחיות חשבונאית ופיננסית);</p> <p>(2) לגבי חבר ועדה שאינו דירקטור - התחייבות של המועמד לפעול בהתאם להוראות הפרק השלישי לחלק השישי לחוק.</p> <p>ועדה לבחינת הדוחות הכספיים – ועדה שמתקיים בה האמור בתקנה 3. חברה – חברה שמתקיים בה אמור בסעיף 171(א) לחוק;</p> | <p>הגדרות</p> <p>תנאים לאישור הדוחות הכספיים</p> |
|--|--|
- 2
- דוחות כספיים של חברה יובאו לאישור הדירקטוריון לאחר שהתקיימו כל אלה:
- (1) הועדה לבחינת הדוחות הכספיים בחנה ודנה בכל אלה –
- (א) ההערכות והאומדנים שנעשו בקשר עם הדוחות הכספיים;
- (ב) הבקורות הפנימיות הקשורות בדיווח הכספי;
- (ג) שלמות ונאותות הגילוי בדוחות הכספיים;
- (ד) המדיניות החשבונאית שאומצה והטיפול החשבונאי שיושם בעניינים המהותיים של התאגיד;
- (ה) הערכות שווי, לרבות ההנחות והאומדנים שבבסיסן, עליהם נסמכים נתונים בדוחות הכספיים.
- (2) רואה החשבון המבקר והמבקר הפנימי יוזמנו לכל ישיבות הוועדה כאמור.
- (3) הועדה לבחינת הדוחות הכספיים העבירה לדירקטוריון את המלצותיה לענין אישור הדוחות הכספיים זמן סביר לפני הדיון בדירקטוריון ודיווחה לו על כל ליקוי או בעיה שהתגלו במהלך הבחינה;
- (4) המנהל הכללי ונושא המשרה הבכיר ביותר האחראי לעריכת הדוחות הכספיים, או דירקטור שהוסמך לחתום על הדוחות הכספיים במקום כל

¹ ס"ח התשנ"ט, עמ' 189

² ק"ת

אחד מהם, חתמו על תצהיר לפי הטופס שבתוספת (להלן- הצהרת המנהלים).

(5) להצהרת המנהלים יצורף דוח רואה החשבון המבקר המאשר כי האפקטיביות של הבקורות והנהלים לגבי הגילוי הנדרש בדוחות נמצאה נאותה.

(6) הדירקטוריון דן בהמלצות הועדה לבחינת הדוחות הכספיים.

הועדה לבחינת הדוחות הכספיים

3

(א) בוועדה לבחינת הדוחות הכספיים יתקיימו כל אלה:

(3) מספר חבריה לא יפחת משלושה ומתקיימים בה כל התנאים הקבועים בסעיף 115 (ב) ו- (ג) לחוק;

(4) יושב ראש הועדה ורוב חבריה הינם דירקטורים חיצוניים;

(5) רוב חבריה הם בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית כמשמעותה בתקנה 1 לתקנות מומחיות חשבונאית ופיננסית;

(6) חברי הועדה בעלי מומחיות חשבונאית נתנו עובר למינוי הצהרה והתחייבות;

(7) על חברי הועדה יחולו הוראות הפרק השלישי לחלק השישי אף אם אינם דירקטורים;

(8) כל חברי הועדה שאינם בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית יהיו דירקטורים;

(9) לפחות דירקטור חיצוני אחד הוא בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית;

(10) המניין החוקי לדיון ולקבלת החלטות בוועדה יהיה רוב חבריה ורוב של הדירקטורים החיצוניים בוועדה.

(ב) ועדת ביקורת שמתקיימים בה התנאים שבסעיף קטן (א) יכולה לשמש גם כוועדה לבחינת הדוחות הכספיים.

תחולה

3

(א) הדוחות הכספיים הערוכים ליום 31 למרץ 2008 ואילך יאושרו בהתאם לתקנה 2(1)-(3) ותקנה 2(6);

(ב) לדוחות הכספיים הערוכים ליום 30 ביוני 2008 ואילך יצורפו ההצהרות כאמור בתקנה 2(3) ו- (4).

תוספת
(תקנה 2)

הצהרת מנהלים

הצהרה*

אני, (שם החותם), מצהיר כי:

1. בחנתי את דוח הדירקטוריון, את הפרק על תיאור עסקי התאגיד ואת הדוחות הכספיים השנתיים/ביניים של [שם החברה] (להלן- החברה) לשנת _____ או לרבעון ה- _____ של שנת _____ (שניהם יחד להלן - הדוחות).

2. לפי ידיעתי, הדוחות אינם כוללים כל מצג לא נכון של עובדה מהותית ולא חסר בהם מצג של עובדה מהותית הנחוץ כדי שהמצגים שנכללו בהם, לאור הנסיבות בהן נכללו אותם מצגים, לא יהיו מטעים בהתייחס לתקופה המכוסה בדוחות.

3. לפי ידיעתי, הדוחות הכספיים ומידע כספי אחר הכלול בדוחות משקפים באופן נאות, מכל הבחינות המהותיות, את המצב הכספי, תוצאות הפעולות, השינויים בהון העצמי ותזרימי המזומנים של החברה לתאריכים ולתקופות שאליהם מתייחסים הדוחות.

4. אני, לצד אחרים בחברה המצהירים הצהרה כזו, גילינו לרואה החשבון המבקר של החברה, לדירקטוריון ולועדת הביקורת של הדירקטוריון של החברה**, בהתבסס על הערכתנו העדכנית ביותר לגבי הבקרה הפנימית על דיווח כספי:

א. את כל הליקויים המשמעותיים והחולשות המהותיות בקביעתה או בהפעלתה של בקרה פנימית על דיווח כספי העלולים באופן סביר להשפיע לרעה על יכולתה של החברה לרשום, לעבד, לסכם או לדווח על מידע כספי; וכן

ב. כל תרמית, בין מהותית ובין שאינה מהותית, בה מעורב המנהל הכללי או מי שכפוף לו במישרין או מעורבים עובדים אחרים שיש להם תפקיד משמעותי בבקרה הפנימית על דיווח כספי.

5. אני, לצד אחרים בחברה המצהירים הצהרה כזו:

א. קבענו בקרות ונהלים לצורך הגילוי הנדרש בדוחות, או וידאנו קביעתם וקיומם תחת פיקוחנו של בקרות ונהלים כאלה, המיועדים להבטיח שמידע מהותי המתייחס לחברה, לרבות תאגידים הכלולים בדוחות הכספיים המאוחדים שלה כמשמעותם בחוק ניירות ערך (להלן – תאגידים מאוחדים), מובא לידיעתנו על ידי אחרים בחברה ובאותם תאגידים***, בפרט במהלך תקופת ההכנה של הדוחות; וכן

ב. הערכנו את האפקטיביות של הבקרות והנהלים לצורך הגילוי הנדרש בדוחות, ומצאנו אותם נאותים.

אין באמור לעיל כדי לגרוע מאחריותי או מאחריות כל אדם אחר, על פי כל דין.

חתימה
שם ותפקיד

תאריך

* חברה תכלול בדוח השנתי/ביניים הצהרות נפרדות של המנכ"ל ושל סמנכ"ל הכספים/החשב של החברה או של אדם המבצע בפועל אותו תפקיד.

** אם קיימת ועדת דוחות כספיים שאינה ועדת ביקורת הנוסח יהיה "גילינו לרואה החשבון המבקר של החברה, לדירקטוריון ולועדות הביקורת והדוחות הכספיים של החברה".

*** בחברה שאין לה תאגידים מאוחדים, בסעיף 5 במקום המילים "לרבות

תאגידים מאוחדים שלה, מובא לידיעתנו על ידי אחרים בחברה ובאותם
תאגידים" יבוא "מובא לידיעתנו על ידי אחרים בחברה".

דניאל פרידמן
שר

התשס"ח, (2008 _____)
(חמ 3-2999)
המשפטים