

דוח סולו - הצעת מתווה חקיקה להערות הציבור (במסגרת פרויקט שיפור הדוחות)

מחלקה מקצועית - יוני 2011

לקהל לקוחותינו וידידינו שלום רב,

בחודש יוני 2011, כחלק מפרויקט שיפור הדוחות אשר מועד תחילתו המתוכנן הינו בהתייחס לדוחות התקופתיים לשנת 2011, פרסם סגל הרשות לניירות ערך טיוטת הצעת מתווה חקיקה להערות הציבור המתמקדת בדוח הסולו (להלן - "טיטת מתווה החקיקה").

טיטת מתווה החקיקה מציינת כי בבחינת השינויים וההתאמות בדרישות הגילוי הקיימות ביחס לדוחות התקופתיים והרבעוניים המתבצעת במסגרת פרויקט "שיפור הדוחות" עליו שוקד סגל הרשות לניירות ערך, הוצע, בין היתר, לייחד תת-פרק נפרד אשר ירכז את מכלול היבטי הגילוי הקשורים למימון ונזילות של ישות תוך ניתוח של המקורות והשימושים שלה על פני זמן. בעקבות זאת, עלתה לדיון השאלה בדבר אופן עריכתו של דוח הסולו ונחיצותו נוכח התיקונים המתהווים לפרק המימון והנזילות המוצע (ראו חוזר מקצועי נפרד בנושא). טיוטת מתווה החקיקה כוללת סקירה של הדרישות הנוכחיות והקודמות בהקשר להיבטי הגילוי על בסיס סולו, הבעיות והקשיים בעבר ובהווה בגינו, הצגת חלופות אפשריות לדעת סגל הרשות לניירות ערך והמלצות יישום הכוללות, בין היתר (מצורפת סקירה מפורטת של ההמלצות בהמשך מזכר זה):

1. תקנה 39 תבוטל ובמקומה תוטל חובה לכלול מידע כספי סולו בהתאם לעקרונות תקני IFRS (מתכונת IAS 27) ובתוספת ביאורים נבחרים (מתכונת הדומה לזו שנקבעה במסגרת FAQ 11).
2. מתכונת הגילוי המינימאלית בביאורים תתווה על ידי סגל הרשות לניירות ערך.
3. המידע סולו לא יהא דוח עצמאי הכולל חוות דעת נפרדת של רואה החשבון אלא ייערך כביאור בדוחות הכספיים המאוחדים.
4. המידע הכספי סולו הנ"ל ייכלל אך ורק בדוח הכספי השנתי ולא בדוחות הרבעוניים.
5. ייקבע רף מהותיות להעדר הצורך בפרסום דוח הסולו (בהשוואה למצב הנוכחי רף זה יעלה מזניחות למהותיות) כאשר לצורך קביעה זו יידרש יישום מבחן כפול, כמותי (אשר יתמקד בשאלה האם נתוני הסולו מהווים 80% ומעלה מסך הנתונים במאוחד) ואיכותי.
6. ההמלצות יחולו החל מהדוח התקופתי לשנת 2011, בד בבד עם המועד הצפוי לכניסתו לתוקף של "פרק המימון והנזילות" בדוח התקופתי. בנוסף, נקבעו הקלות מעבר לשנים 2011 ו-2012.

סגל רשות ניירות ערך ממזמין את ציבור המשתמשים בדוחות להגיב לטיוטת מתווה החקיקה. הערות ותגובות הציבור תקבלנה עד יום 20 ביולי 2011.

רקע

כחלק מפרויקט שיפור הדוחות כאמור בוחן סגל הרשות לניירות ערך היבטים שונים הקשורים בדיווח על עסקי התאגיד בתשקיף ובדוחות התקופתיים והרבעוניים, ובאופן יישומו של מודל הדיווח על ידי התאגידים המדווחים. היבטים אלה כוללים, בין היתר, בחינה של הצורך בהתאמת מבנה הדוחות (כגון על דרך של יצירת דוח ממשל תאגידי והתאמת הוראות הגילוי בדוח הדירקטוריון), ביטול כפילויות בדרישות הגילוי (בכלל זה, אל מול הגילוי הניתן במסגרת הדוחות הכספיים), קביעת הוראות גילוי לפי תחומי פעילות (כגון נדל"ן להשקעה, נדל"ן יזמי, ופעילות חיפוש והפקת נפט וגז), העברת הוראות גילוי בעלות תכלית דומה לפרקים ייעודיים (כגון פרק מימון ונזילות) והיבטים נוספים. כל זאת, מתוך מטרה לצמצם את היקף הגילוי לגבי עסקי התאגיד ולשפר את הרלוונטיות שלו.

עמדת הסגל הינה שעל מנת לפשט את הדוחות, לשפר את הרלוונטיות שלהם ולתת מענה אפקטיבי לצרכי המידע האמורים, מוטב לרכז דרישות גילוי בעלות תכלית זהה או דומה במקום אחד, ולמקד את דרישות הגילוי. ריכוז ומיקוד דרישות גילוי בעלות תכלית אחת יצמצמו את עלויות האיתור והניתוח של פריטי המידע על ידי משתמשי הדוחות ויובילו לביטול כפילויות מיותרות. בהקשר זה, מוצע לאחד ככל הניתן במסגרת הפרויקט דוחות בעלי אותה התכלית, לפצל דוחות בעלי תכלית שונה, ולהעביר פריטי מידע קשורים לדוח אחד. כך, שלאחר השלמת פרויקט שיפור הדוחות, יהא מורכב הדוח התקופתי מן הדוחות הכספיים, דוח הדירקטוריון (בשמו החדש - **דוח בדבר דיון וניתוח של ההנהלה**), דוח תיאור עסקי התאגיד (אשר יכלול פרק מימון ונזילות) ודוח ממשל תאגידי.

במסגרת פרויקט שיפור הדוחות, עתידות להיכנס לתוקף הוראות גילוי חדשות וביניהן "פרק המימון והנזילות" (בגינו פורסמה הצעת מתווה חקיקה להערות הציבור בימים אלה) אשר יכלול באופן מרוכז את כל היבטי הגילוי הנוגעים לאופן מימון התאגיד ויכולת הפירעון שלו. הוראות גילוי אלו יכללו הן היבטים המבוססים על הדוח המאוחד והן היבטים המבוססים על נתוני התאגיד סולו.

משכך, עלה הצורך לבחון האם הגילוי הנכלל בפרק המימון והנזילות יכול להוות תחליף הולם לדוחות סולו והאם דוחות סולו, במתכונת כזאת או אחרת, עודם נחוצים לאור התיקונים המתהווים לפרק המימון והנזילות המוצע.

הערכת סיכון הנזילות ויכולת הפירעון - מודל הערכת הסיכון

כמפורט בהרחבה במסגרת טיוטת המתווה המוצע של פרק המימון והנזילות, קיימים שני מודלים עיקריים לכללי גילוי שנועדו לסייע בהערכת סיכון הנזילות. המודל הראשון מבוסס על הערכות ההנהלה ולפיו ההנהלה היא זו שצריכה להעריך את סיכון הנזילות, וכן לתת גילוי שיפרט את התייחסותה לסיכון זה ("מודל הערכת ההנהלה").

המודל השני מחייב מתן מידע אובייקטיבי, ככל הניתן, בדבר המקורות והשימושים הקיימים, וכן הערכת התאגיד לגבי המקורות והשימושים העתידיים ("המודל המובנה"). לפי מודל זה, הגילוי הנדרש ואופן הצגתו ייקבעו באופן מפורש בתקנות, ויכללו חשיפה של המידע הרלוונטי. הצורך במודל אובייקטיבי כאמור נובע בעיקר מן הצורך ביצירת סטנדרדיזציה, לאור החשש שהערכת סיכון הנזילות תתבצע באופן שאינו הולם מסיבות שונות.

על רקע האמור והניסיון המצטבר של הסגל, כמו גם על רקע החשיבות הרבה של המידע לגבי סיכון הנזילות לציבור המשתמשים, הוצע בפרק המימון והנזילות להרחיב את הבקורות על יישום מודל הערכות ההנהלה, וכן להתאים את התנאים והמקרים לגילוי לפי המודל המובנה. במסגרת זאת הוגדרו הוראות והיבטי גילוי המתייחסים לרכיב הנזילות והכוללות, בין היתר, את דרישות הגילוי הבאות:

- (א) גילוי לגבי השימושים של התאגיד (מצבת התחייבויות התאגיד לפי מועדי פירעון, סולו ומאוחד);
- (ב) הון חוזר סולו ומאוחד, הון חוזר כלכלי, לרבות מדיניות התאגיד ותוכניותיו לצמצום גרעון בהון החוזר, ככל שישנו;
- (ג) מגבלות על העברת משאבים מחברות בנות וכלולות לתאגיד;
- (ד) דוח סולו.

במסגרת טיוטת המתווה המוצע של פרק המימון והנזילות הובהר מפורשות כי דוח הסולו מהווה מידע אובייקטיבי (כחלק מהמודל המובנה) שנועד לספק מידע עזר להערכת סיכון הנזילות וניתוח יכולת הפירעון של התאגיד המדווח.

חשיבות דוחות הסולו למשקיע

החשיבות והתועלת של דוחות סולו למשקיעים נובעת מעקרון הישות המשפטית הנפרדת, אשר למעשה מתבטל בהצגת הדוחות הכספיים במתכונת מאוחדת, הכוללת מידע על החברה המדווחת והחברות הבנות שלה, באופן הרואה בהם כיחידה כלכלית אחת, זאת, בהתאם לאחד מעקרונות היסוד החשבונאיים בדבר העדפת המהות הכלכלית על פני הצורה המשפטית-פורמאלית, ועל אף שמבחינה משפטית מדובר כאמור בישויות שונות.

עיקרון הישות המשפטית הנפרדת מוביל לכך שנושה אינו יכול בדרך כלל להיפרע בגין חובו מישויות אחרות בקבוצת החברה האם, אף אם הן עתירות נכסים. בנוסף, לעתים מוטלות מגבלות על העברת כספים מישויות החברות באותה קבוצה וזאת, בין היתר, בשל מידת העצמאות של מוסדות החברות הבנות, תניות פיננסיות שלהן, דרישות הדין או בשל מגבלות רגולטוריות.

לאור מטרת הדוחות הכספיים לספק מידע שימושי לגבי המצב הכספי, הביצועים והשינויים במצב הכספי של הישות למגוון רחב של משתמשים, לרבות נושים מסוגים שונים (מלווים, ספקים וכו'), סבור סגל הרשות לניירות ערך כי קיים קושי רב לנתח את מצב הנזילות וכושר הפירעון של החברה המדווחת, בהתבסס על הדוחות הכספיים המאוחדים בלבד. היבט זה מקבל משנה תוקף בחברות אחזקה אשר להן חברות בנות רבות המתאפיינות בתחומי פעילות רבים ושונים.

הוראות הדין בישראל

כזכור, ישויות ציבוריות בישראל, נדרשו בעבר לכלול במסגרת הדוחות הכספיים השנתיים גם דוחות סולו מכוח תקנות ניירות ערך (עריכת דוחות כספיים שנתיים), התשנ"ג - 1993. בעקבות אימוץ תקני החשבונאות הבינלאומיים בישראל ולאור זאת שתקן חשבונאות בינלאומי 27, דוחות כספיים מאוחדים ונפרדים (IAS 27), אינו מחייב צירוף דוחות סולו לדוחותיה הכספיים המאוחדים של ישות, פרסם סגל הרשות את 11 FAQ אשר עסק בנושא וקבע כי במסגרת הדוחות הכספיים המאוחדים הערוכים לפי תקני IFRS יכללו דוחות כספיים תמציתיים על בסיס סולו (ללא צורך בביאורים מלאים), במסגרתם נדרש מתן מידע החשוב למשקיע סביר המשתמש בדוחות הכספיים של התאגיד המדווח לצורך הבנת הדוחות ו/או העשוי להשפיע על קבלת החלטות כלכליות בקשר עם התאגיד המדווח. החובה למתן דוחות סולו כאמור הוחלה רק בדוחות הכספיים השנתיים ולא בדוחות כספיים ביניים. תקן IAS 27 קובע בהקשר זה כי החזקות של החברה בחברות בנות, כלולות וישויות בשליטה משותפת יוצגו בדוחות הסולו לפי עלות או שווי הוגן (בהתאם למדיניות החשבונאית בה בחרה החברה). מבחינה שערך סגל הרשות עולה כי, רוב התאגידים המדווחים בחרו להציג את החברות המוחזקות במסגרת דוחות הסולו על בסיס עלות, וזאת מטעמים פרקטיים או אחרים.

בשלהי שנת 2009, על רקע המשבר הפיננסי ולאור יישום לקוי של הוראות 11 FAQ נסוג סגל הרשות מהדרישה לצרף דוחות כספיים בהתאם לעקרונות IAS 27 וחלף זאת, במסגרת תיקון רחב לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידים), התש"ל-1970, נוספה דרישה לפרסום דוח סולו שלא בהתאם להוראות תקני IFRS אלא בהתאם להוראות תקנות חדשות שיוחדו לעניין זה (תקנה 99 לעניין הדיווח השנתי ותקנה 138'ד לעניין דיווח כספי ביניים) לפיהן הוספה דרישה לכלול במסגרת הדיווח השנתי והרבעוני דוח כספי נפרד של התאגיד (דוח "סולו") בצירוף דוח רואה החשבון המבקר (ביקורת או סקירה לפי העניין), כשבדוח הכספי הנפרד כאמור, נדרש להיכלל מידע המיוחס לתאגיד עצמו כחברה אם, והמידע המתייחס להשקעות התאגיד בחברות מוחזקות יוצג בסכום נטו, לרבות מונויטין בדומה לזה שהיה נדרש ביישום שיטת השווי המאזני.

דרישות התקנות בכל הנוגע לדוח סולו, נמצאו, במבחן המעשה, ככאלה היוצרות נטל רב על החברות המדווחות, בין היתר, עקב היותו כרוך בעלויות גבוהות ועקב הצורך בתחזוקה ותפעול של מערכת דיווח נוספת. נטל זה בא לידי ביטוי, הן בהיבט עיתוי הדיווח והן בהיקף דרישות הגילוי שהתווספו מכוח התקנות וזאת, בין היתר, לאור היות דוחות הסולו ערוכים שלא בהתאם לכללי חשבונאות (ישראלים או בינלאומיים).

בנוסף, מבדיקות שערך סגל הרשות עולה כי במבחן המעשה תקנה 99 יושמה על ידי תאגידים מדווחים בצורה לא אחידה ומשכך נפגע עקרון ההשוואתיות במידע, העומד בבסיס הדיווח הכספי. יישום לא שוויוני זה בא לידי ביטוי, למשל, בטיפול בעסקאות בין חברתיות מסוימות, בסיווג תזרימי מזומנים הנובעים מעסקאות עם המיעוט בחברות המוחזקות ובסיווג הלוואות הנושאות אופי הוני לחברות מוחזקות.

האם יש צורך בדוח סולו במקביל לפרק המימון והנזילות?

כאמור לעיל, במסגרת פרויקט שיפור הדוחות, עתידות להיכנס לתוקף הוראות גילוי חדשות וביניהן "פרק המימון והנזילות" אשר יכלול באופן מרוכז את כל היבטי הגילוי הנוגעים לאופן מימון התאגיד ויכולת הפירעון שלו. הוראות גילוי אלו יכללו הן היבטים המבוססים על הדוח המאוחד והן היבטים המבוססים על נתוני התאגיד סולו. משכך, עלה הצורך לבחון האם הגילוי הנכלל בפרק המימון והנזילות יכול להוות תחליף הולם לדוחות סולו.

סגל הרשות לניירות ערך ביצע ניתוח של החלופות השונות ושל הנימוקים בעד ונגד ביטול דוח הסולו והחלפתו בפרק מימון ונזילות (הנימוקים מפורטים במסגרת טיוטת הצעת המתווה לחקיקה) והגיע למסקנה שהחלופות האפשריות בנוגע למתכונת העריכה של דוחות הסולו הינן:

- ביטול הצורך במתן דוח סולו;
- הצגת דרישה למתן דוח סולו במתכונת IAS 27 בתוספת ביאורים מלאים;
- הצגת דרישה למתן מידע סולו במתכונת IAS 27 בתוספת ביאורים נבחרים (מתכונת הדומה לזו שנקבעה במסגרת FAQ 11);
- הותרת הדרישה למתן דוח סולו במתכונת הנוכחית (תקנות ג' 19 ו- 138 ד').

המלצות

עם סיכום הבחינה והניתוח שהתבצעו כאמור, גיבש סגל הרשות לניירות ערך סדרה של המלצות אשר תמציתן מפורטת להלן:

1. תקנה 99 תבטל ובמקומה תוטל חובה לכלול מידע כספי סולו בהתאם לעקרונות תקני IFRS, דהיינו במתכונת IAS 27 ובתוספת ביאורים נבחרים. המידע הכספי סולו זה יינתן ביחס לכל התקופות הכלולות בדוח המאוחד של התאגיד בהתאם להוראות הדין, בכפוף להוראות (ראו סעיף 6 להלן).
2. הרשות לניירות ערך תתווה את מתכונת הגילוי המינימאלית לביאורים אשר ישרתו בעיקר את יכולת ניתוח כושר הפירעון והנזילות של התאגיד על בסיס סולו. לפיכך מוצע כי הביאורים יכללו:
 - גילוי אודות סיכון הנזילות הנובע מההתחייבויות הפיננסיות סולו.
 - תיאור של מכלול הקשרים, ההתקשרויות, ההלוואות, ההשקעות והעסקאות המהותיות הקיימים בין התאגיד לחברות המוחזקות שלו, בין אם הוכרו ונמדדו במידע כספי סולו ובין אם לאו.
 - מקום בו מחזיק התאגיד המדווח בתאגיד עזר (תאגיד אשר אין לו פעילות ממשית נפרדת מהתאגיד המדווח, משמש כזרוע הארוכה לצרכי מימון וכו'), ייכלל במידע סולו ביאור הכולל פרטים בגינו.
 - כל גילוי הניתן בדוחות המאוחדים המתייחס לנתוני הסולו ואשר רלוונטי לצורך ניתוח יכולת הפירעון והנזילות של התאגיד יקבל ביטוי בדרך של הפניה.
 - כל מידע מהותי נוסף העשוי להשפיע על קבלת החלטות כלכליות של משקיע, ככל שמידע זה לא נכלל בדוחות המאוחדים באופן המתייחס במפורש לחברה האם.
3. המידע סולו לא יהא דוח עצמאי הכולל חוות דעת נפרדת של רואה החשבון אלא ייערך כביאור בדוחות הכספיים המאוחדים, בדומה למתכונת FAQ 11. עם זאת עקב היות המידע נדבך בלתי נפרד מהדוחות המאוחדים, הליך הביקורת וחוות הדעת המבקר יתייחסו למידע זה.
4. המידע הכספי סולו הנ"ל ייכלל אך ורק בדוח הכספי השנתי של התאגידים המדווחים ולא בדוחות הרבעוניים, זאת על רקע המתווה המוצע להכללת מידע חלופי לא סקור בפרק המימון והנזילות במסגרת הדיווח לתקופות ביניים.
5. ייקבע רף מהותיות להעדר הצורך בפרסום דוח הסולו. בהשוואה למצב הנוכחי רף זה יעלה מזניחות למהותיות. מבחינה מהותיות לצורך הכללת דוח סולו יתבססו על הערך המוסף שהמידע סולו מוסיף ביחס לדוח המאוחד - ככל שהערך המוסף בגינו ייקבע כלא מהותי דוח הסולו לא יידרש, כאשר לצורך קביעה זו יידרש יישום מבחן כפול כדלקמן:
 - המבחן הכמותי - יידרש מבחן מצטבר אשר ייגזר מפרמטרים נבחרים (נכסים, התחייבויות, תזרים מזומנים). כאשר ייקבע כי ביחס לכל אחד מהם, נתוני הסולו מהווים 80% ומעלה מסך הנתונים במאוחד, חזקה כי דוחות הסולו אינם תורמים מידע משמעותי.
 - המבחן האיכותי - יידרש לבחון האם לפעילות החברות הבנות יש פוטנציאל (נוכחי או עתידי) להשפיע על החברה האם. בכלל זה יידרש לשקול האם נתוני הסולו, לרבות הצגת ומדידת העסקאות הבין חברתיות מוסיפים מידע משמעותי.
6. כן הוצע כי בנסיבות מסוימות בהן המבחן האיכותי יסתור את המבחן הכמותי, התאגיד לא יידרש בצירוף נתוני סולו. ככל שההמלצות האמורות לעיל יתקבלו, מוצע להחילן החל מהדוח התקופתי לשנת 2011, דהיינו, בד בבד עם המועד הצפוי לכניסתו לתוקף של "פרק המימון והנזילות" בדוח התקופתי. כן הוצע כי בדוח התקופתי לשנים 2011 ו- 2012 ייכלל המידע רק בגין תקופות אשר בגינן לא פורסם בעבר דוח סולו בהתאם לתקנה 99. לפיכך, במידה ומתווה החקיקה יכנס לתוקף כמתוכנן, יידרש מתן מידע כספי סולו בהתאם למתווה במסגרת הדוחות הכספיים לשנת 2011 רק בגין שנה זו (שכן בגין תקופות ההשוואה ניתן מידע כספי סולו בהתאם לתקנה 99).

סגל רשות ניירות ערך מזמין את ציבור המשתמשים בדוחות להגיב לטיוטת מתווה החקיקה. הערות ותגובות הציבור תתקבלנה עד יום 20 ביולי 2011.

מצ"ב טיוטת מתווה החקיקה כפי שפורסמה על ידי הרשות בפורמט PDF.

**בברכה,
המחלקה המקצועית**