

פרוטוקול מס' 315
מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
שהתקיימה ביום ד', ג' באדר ב', תשל"ג
(7.3.73), שעה 8.30

נ כ ח ר

חברי הועדה:

היו"ר י. בולדשמיט
ש.ז. אברמוב
א. אנקוריין
ד. ארזי
י. ארידור
מ. ניבי
ג. האוזנר
א. עופר
ש. פרידמן
ח. צדוק
י.ה. קלינגהופר

מוזמנים: צ. טרלו - מנכ"ל משרד המשפטים

ר. מלחי - מזכירת הועדה

רשמה: מ. טרלו

סדר היום: חוק רואי חשבון, תשט"ו - 1955
תקנות בדבר דרך פעולתו של רואה חשבון

1264

(מקבל ביום 11.3.73)

היו"ר י. גולדשמידט: אני פותח את הישיבה.

חוק רואי חשבון, תשט"ו 1955
תקנות בדבר דרך פעולתו של רואה חשבון

היו"ר י. גולדשמידט: היה בדעתנו להזמין את לשכת רואי החשבון, אבל הם לא יכלו לבוא היום. נזמין אותם עוד פעם, אם יוכלו לבוא אז - בבקשה. הם גם נשאלו ע"י שר המשפטים לחוות דעתם על התקנות. יתכן שלא באו על סיפוק כל דרישותיהם, והם רצו להביא עוד הצעות לפני הועדה.

שמענו מכוא וסקירה על התקנות ועמדנו על שני דברים עיקריים השייכים לפעולת רואה החשבון, להוציא דיון שהיה לנו על סמכויות הועדה לגבי חקיקת משנה.

שאלה אחת שהתעוררה אז, זה אי התלות והגדרתה, וחובותיו של רואה החשבון להזהיר את הציבור בפני כל תקלה. הובאו בוגמאות של מקרים שאירעו בשנים האחרונות, שהאזהרה לא ניתנה בצורה מספקת וגרמה לתקלות חמורות.

א. עופר: אני רוצה לתמוך בטענות של חה"כ קלינגהופר ושל אחרים, שחקיקת משנה לפעמים עולה בערכה על החוק העיקרי. חוק רואי החשבון רק מגדיר מי רשאי להיות רואה חשבון, מי מקבל רשיון ואיך מקבלים אותו. את כל הפעולות בענף מסדירות התקנות. בתקנות יש מהפכה הרבה יותר גדולה מאשר בחוקים רבים המוגשים לכנסת.

אני רוצה להעלות את ענין אי-התלות. אנחנו מדברים על אי-תלות של שופטים, אבל גם מבטיחים אותה. הבטחנו שאי אפשר לפטר אותו, קבענו את דרך מינויו, וקבענו שאי אפשר להעביר אותו מכהונתו. כך הבטחנו את אי-התלות שלו. כאן אנחנו צריכים לחפש מושג אחר. גם היועץ המשפטי של חברה אסור לו לייעץ לה לעבור על החוק, אבל הפונקציה של אותו מוסד היא לא מעל למוסד. אם הוא חלק מאותו מוסד והוא צריך לשרת את החברה, אני מתאר לי שכמו שלא מגיד שיועץ משפטי של חברה הוא בלתי תלוי, בודאי שאנחנו תובעים מיועץ משפטי של חברה אותם הדברים שתובעים מרואה חשבון; שיתן עצה נכונה, לא בניגוד לחוק. אני לא יודע אם הוא יכול לייצג את החברה, גם אם הוא חושב שדבר מסוים איננו מוצדק. אני חושב שאי-התלות בתקנות שלנו היא חסרת משמעות.

רואה החשבון צריך להיות נאמן למצב האמיתי. אני לא רואה את הענין הזה ככלתי תלוי.

לגבי תפקידיו אני מרחיב. בתקנות מדובר רק על דו"ח כספי. גם בביקורת מדובר על אותו הדבר, לתאריך המאזן. אני הייתי מכניס ביקורת ביניים. אני חושב שאחד התפקידים של רואה חשבון זה גם להטיל עליו תפקידי ביניים.

אם רואה החשבון הוא בן משפחה של בעלי המניות, האם רוצים לאסור את זה, או לא? יש פה בודאי תלות.

בסעיף 17 הוא צריך לציין חוות דעת שלילית. אני מביא דוגמה. חישוב הוצאות ההצמדה. לפי הוראות לשכת רו"ח החשבון, אם היום עלה האינדקס ב-10 בקודות וחברה מסוימת יש לה הלוואות צמודות, היא יודעת שתצטרך לשלם על חשבון ההלוואות האלה 10% לכל הזמן, הם רוצים להוריד את זה מההוצאות. מס הכנסה לא מכיר בזה. הם טוענים שהחברה תצטרך לשלם כשנים הבאות, ואז יורידו את זה מההוצאות. כי תאורטית האינדקס יכול לרדת ואז יכול להיות שישלם פחות. אנחנו יודעים שמעשית זה לא כך. אם רואה החשבון הוא בלתי תלוי, הוא יצטרך לתת חוות דעת שלילית ולהגיד שהמאזן איננו משקף נכונה את פעולות החברה, מפני שהוא חושב שצריך היה להוריד 10% תוספת הצמדה.

כתוב שכל חוות דעת תיערך בכתב. האם אסור לשוחח? לפעמים מבקשים מרואה החשבון לבדוק משהו, ורוצים חוות דעת בעל-פה.

מ. ביבי:
אחד הדברים שמטרידים אותי בענייני החברות זה המבקר שלהן. אני קורא שחברות בבת אחת מתמוטטות, כאשר כמה חודשים לפני כן הכל היה בשורה ואיש לא ידע. יש סיבות לכך. רואה החשבון יודע את המצב של החברה ולא מתריע. זו נקודה מרכזית. אני שואל: מה טעמה של המלה "אי-תלות" של רואה החשבון, כאשר אין איש יכול למנוע פיטוריו ע"י החברה כאשר הוא מבקר אותה לפי מצפונה וכללי היושר הקבועים. האם אנחנו יכולים לומר בתקנות שרואה חשבון שנקבע מלכתחילה כרצונה של החברה, לא תופסק העסקתו בגלל טעמים שאינם לעניין? אם יש טעמים שרואה החשבון יכול להראות שסיבת הפסקת עבודתו היא מטעמי ביקורת, האם יש אפשרות לא לאפשר זאת לחברה? יש להניח שלא מעט רואי חשבון עושים את זכרה של החברה מהטעם שהם לא רוצים להפסיד את מקור הפרנסה. אם יתברר שאי-התלות איננה מבוססת, רצוי לא לכתוב אותה. אבל אם כותבים אותה - ואני בעד זה - צריך להוסיף את האפשרות שלא תוכל חברה להחליט להפסיק עבודתו של המבקר מטעמים של ביקורת, שהוא נהג לפי כללים, וזה לא מוצא חן בעיני המנהלים.

מה משמעות המלה "בא לידי הכרה"?
האם זה מכסה את הכתוב על מנת שלא תהיה שרירות? השאלה שהעלה ח"כ עופר, אם המבקר הוא קרוב משפחה של המבוקר, גם כן כדאי לברר.

מה הם תקני הביקורת המקובלים? לי נראה שיכולים להלוך שזאת משענת רעועה. אולי לשכת רו"ח חשבון יכולה להוציא תקני ביקורת מקובלים. בלעדי זה, אין לזה משמעות.

היו"ר י. גולדשמידט: מנסים להגדיר אי-תלות בסעיף 3. לא מן הממנע שיהיה סעיף נוסף שיאמר שרואה חשבון לא יהיה קרוב משפחה בדרגה ראשונה. הדברים האלה לא קל לתפוס. זה מקצוע חפשי שלפי מהותו הוא כלתי תלוי. אינני יודע איך לשבור את המעגל הזה. ברור שכל חברה עשויה להיות מעוניינת פעם יותר ופעם פחות שדברים מסוימים יובלטו ודברים אחרים יכוסו.

י.ה. קלינגהופר: אני מתייחס לסעיף 11(ב) של החוק.
נדמה לי שבלי המסמכים המוזכרים
בסעיף זה לחוק, הדיון שלנו הוא מקוטע. אני אומר זאת בעקבות
דברי חה"כ ביבי. בסעיף 11(ב) יש הוראה משלימה. זה חלק בלתי
נפרד מהתקנות המונחות לפנינו.

צ. טרלו: החובות הכלליות שחלות על כולן הן
אלה. נוסף לזה יבואו תקנות שיחולו
על גופים ציבוריים שעליהם המבקר מבקר. את הדבר הזה עוד לא
גמרו.

י.ה. קלינגהופר: כאן נשמעו קולות כאילו התקנות אינן
שלמות.

היו"ר י. צולדשמידט: מבקר המדינה הוא בלתי תלוי. יש לו
סטטוס כזה שהוא יכול לבקר גופים
הכפופים לו לפי החוק. הוא רשאי לכתוב מה שהוא רוצה. הוא
קיים ומשרדו קיים בלי כפיפות למבוקר. רואה החשבון אינו
דומה למבקר המדינה מבחינה זו.

היות והביקורת נחוצה לחברה כדי
שידעו להעריך או להתייחס לחברות ולפירמות הכלכליות, השאלה
היא איך לחזק את אי התלות הזאת? רק ע"י זה שכותבים את
זה בחוק, לא נשיג את זה.

השאלה היא איך להצמיד את עבודת
רואה החשבון לגוף הממלכתי שהוא בלתי תלוי?

חה"כ האוזנר העלה את הרעיון, שכל
ביקורת שכותב רואה החשבון תופקד במקום אחר ותהיה פתוחה לביקורת.
בין אם היא מתקבלת ע"י החברה המבוקרת וכין אם לא. החשיבות
היא במקרים שהוא לא יכול היה לקבל מסמכים מסוימים שבלעדיהם
לא יכול היה להשלים את העבודה. או אם הוא כותב סדרי
הנוהלים הכספיים אינם מניחים את הדעת. זה צריך להגיע
למשרד המשפטים, או למפקח או לשם החברות או לכתובת אחרת.
הרשות הזאת צריכה להיות סמכות סטוטורית להגיב, לפנות
לחברה המבוקרת ולהקציב לה זמן, ואם לא תקבל תשובה תוך הזמן
הקבוע, היא יכולה לפעול.

בלי הצמדה של הגופים החפשיים לגופים
ממלכתיים, אני חושב שאי התלות הזאת לא יכולה להיות שווה כי
אין לה שיניים.

כשייכה הראשונה שדנה בנושא זה,
הצביע חה"כ האוזנר על מקרים שבחברה הפעיקעה או הממשלה, שלא
מעונינת בהתמוטטות הגופים החפשיים, לכאורה היו צריכים
לדעת על כך לפני זה. אני חושב שכדאי שנתחזק בשאלה הזאת
אם יש לחפש מוצא ממצב הביניים הזה של ביקורת מטעם החברה
ועצמאות או מצב כלכלי של אותם המבוקרים שפגמים באי-התלות.

י. ארידור: כתיק רשם החברות כל אחד יכול למצוא
את זה אם הוא רוצה.

ח. צדוק:

אני חושב שהמגמה הרצויה שמקובלת על רוב החברים, היא: שצריך להעניק למבקר מעמד של אי תלות. מבחינה זו מעמדו שונה לגמרי ממעמדו של עורך-דין של החברה. אני רואה עורך-דין של החברה כיועץ. הוא משרת את ההנהלה; בו בזמן שלמבקר יש תפקיד אחר. תפקידו של המבקר הוא לשרת את הציבור של בעלי המניות לעומת ההנהלה. עליו לדאוג לכך שההנהלה תמסור לציבור בעלי המניות תמונה מדויקת של העסקים, אבל לא רק לציבור בעלי המניות, כי הוא משרת את הציבור בכללותו. זה בהחלט לא תפקידו של עורך-דין וכן תפקידו של המבקר. צריך להבחין ביניהם.

עלינו לעמוד על אי תלות מקסימלית של המבקר. אנחנו יודעים שבחוק השופטים כתבנו שאין על השופט מרות זולת מרות החוק, ולא על זה בלבד נשענת אי התלות של השופט. היא נשענת על בטחון, על דרך המינוי ועל קביעות המשרה, ובהמשך לזה על השכר שהשופטים מקבלים; על הרשות שקובעת את השכר ועל ההגדרה המדויקת מאד של הפרוצדורה שהחוקים שבמסגרתם השופטים פועלים. אם אני רוצה להעתיק את התחום שבו אנחנו דנים עכשיו לזה, אני רואה שהתקנות שלנו יכולות לכסות רק חלק מהדברים האלה. הן יכולות להצהיר הצהרה כללית, וזאת אנחנו מנסים לעשות בצורה זו או אחרת, והן יכולות להכתיב לרואה החשבון מה צריך לכלול הדו"ח שלו.

אנחנו חיים במסגרת משפטית שבה האסיפה הכללית בוחרת בכל שנה, ויכולה להחליף את רואה החשבון. אינני חושב שאפשר בתקנות האלה לשנות את הדבר. יתכן מאד שבמקביל יכולה מהוועדה הזאת לצאת המלצה לרוויזיה כחוק החברות, אשר תקבע דינים אחרים, היא תעניק מידה יותר גדולה של קביעות. כנסיון ראשון הייתי מציע הארכת התקופה. אני לא מגבש הצעות. אני בעד זה שנמליץ על כך שבמקום הסידור הנוכחי הקובע שהאסיפה הכללית בוחרת בכל שנה את רואה החשבון, יבוא סיפור אשר מעניק לו יתר קביעות. אם נגיע לזה שפה תהיה הצהרה על אי תלות ותהיינה הוראות מפורטות מאד מה הוא חייב לכלול בדו"ח שלו; ומצד שני נתקן את חוק החברות שיתן לו מידה יותר גדולה של בטחון מול החברה המבוקרת, אנחנו נצמד צעד צעד קדימה בכיצור אי תלותו.

עד כאן אני הולך, ומעבר לזה אינני הולך בכיוון הצעת חה"כ האוזנר. כלומר, התפקיד של רואה החשבון היא מטרה אחת: לא התערבות חיצונית בענייניה של החברה מחוץ לעניינים שבהם יש התערבות של מבקר המדינה על פי חוק. יכול להיות שחוק מבקר המדינה היום הוא בלתי מספיק. אם חברה שהיא בבעלות פרטית והממשלה נתנה לה הלוואות, נכנסת לתחום של גוף מבוקר או לא. אפשר לשקול את הדבר כמסגרת של חוק מבקר המדינה אם יש מקום להרחיב את המושג של גופים מבוגרים. אבל גוף שאיננו מבוקר, שאיננו עומד לביקורת של מבקר המדינה, אינני חושב שאנחנו צריכים ליצור מצב חוקי, שבו מי שהוא יוכל להגיד לגוף הזה מה הוא צריך לעשות, מחוץ לחוקים של פירוק ושל פשיטת רגל, כל אפשרויות הפנייה לבית המשפט.

אנחנו צריכים לדאוג לזה שהמבקר יהיה בעל סטטוס כזה ותהיה עליו חובה להגיש דו"ח שכל הרגעה אומרת יקבל המנהל מלאה ונאמנה של מצב החברה. חייב להיות מבקר על יצירת הסדר חוקי ש מאפשר לאיזו שהיא רשות קיימת לומר למנהלים: אתם צריכים לעשות כך וכך. ע"י זה אתה מערער את האוטונומיה של חברות כלכליות שהן גופים שהאחריות על ניהולם היא על המנהלים.

אני חושב שצריך להעניק לרואה החשבון מעמד של אי תלות בתקנות האלה. אשר לעשות זאת ע"י הצהרה וע"י קביעה מדוקדקת של הפרטים שהוא צריך לכלול בדו"ח שלו. אני בעד זה שנמליץ על כך שיתוקן חוק החברות באופן שתוענק מידה יותר גדולה של קביעות למינוי רואה חשבון. אני נגד זה שנציב כמטרה של ביקורת החשבונות משהו מעבר לגילוי מלא לציבור בעלי המניות, לציבור בכללותו, ולרשויות של כל אינפורמציה הדרושה כדי לדעת את מצב החברה.

י. ארידור: כולנו שותפים למטרה של הגברת אי התלות של רואה החשבון. אנני בטוח שנשיג את זה ע"י המלצה בדבר הארכת מועד כהונתו. גם אם זה יהיה שנתיים או שלוש שנים, גם החלפה אחת לשלוש שנים, לא תועיל, אם הוא יודע שהוא עלול להיות מוחלף אחת לשלוש שנים. אני לא רואה בזה פתרון. הפתרון צריך להיות בהגברת אפשרויות הפיקוח על עבודתו מצד המעוניינים. לגבי חברות שמבקר המדינה מבקר, העניין נפרד. אם בדו"ח יש הערות מכתייגות מסוג מסוים, יכול אינטרסנט של החברה לפנות לבית המשפט ולבקש את גילוי הדברים האלה. אם כבר נמצא פצם לכאורה, יש אפשרות לכוף אותם לדיכוי הדברים האלה. לא יוכל רואה חשבון לתת איזו שהיא הסתייגות חסרת משמעות ביודעו, כי ימיד אפשר לפתוח את הדברים ולגלות את המשמעות של ההסתייגות הזאת. כשיש משהו רציני, הם מוכנים לתת הסתייגות קלה. אני לא חושב שיהיה מצב שבו יעברו לגמרי לסדר היום על פגמים. אני רואה את הפתרון כמתן אפשרות לפתוח את הספרים ע"י אדם מעוניין, שיבקש מבית המשפט או מרשם החברות להסביר מה קרה לגבי הסתייגות מסוג מסוים. כך שאם יאמרו לרואה חשבון לרדך ענין מסוים, הוא יאמר שיש אפשרות לפתוח את הביקורת וישאלו למה הוא כתב כך בצורה לא מדויקת. אני חושב שבדרך זו של הגברת אפשרויות הפיקוח על עבודתו, נוכל לפתור את אי התלות שלו. במובן זה כדאי לתקן את פקודת החברות. אני מציע שמשרד המשפטים ישקול את הדרך הזאת.

א. אנקוריון: אני גם כן מכחין בין שלושה סוגי ביקורת. ביקורת בגופים השייכים למדינה; גופים מבוקרים, חברות פרטיות וחברות ציבוריות. לגבי גופים מבוקרים, אני חושב שאין כל מניעה שהמדינה תעשה מקסימום של ביקורת, ביקורת שלפי דעתי יכולה היתה להיות גם ענף של ביקורת המדינה, או משהו דומה לזה. הפעולה שנדרשת היום על פי החוק לא תיעשה ע"י רואה חשבון שגוף פלוני בוחר. אני בעד זה שלגבי הגופים האלה תהיה לשכת ראיית חשבון ממלכתית. משהו בדומה לברית פקוח צרכנית, שזה גוף בלתי תלוי. אני מכיר את הדוגמה של ההסתדרות. אני מדבר על הסקטור של הקואופרטיבים. שם יש ברית פקוח ששולחת את המבקרים. כל הפעולה של ראיית החשבון בהתייחסות נעשית ע"י מפקחים שנשלחים לברית פקוח כללית. לכן אני מציע גם כאן מעין ברית פיקוח ממלכתית. אשר לחברות פרטיות, אני אומר שאני לא מעוניין בשום הגבלות כאלה או אחרות. החברה הפרטית היא עסק פרטי. כלפי הציבור כל אחד יודע שזה ענין פרטי. אינני דורש שום דבר יותר מאשר החוק דורש מהם.

לא כן חברות ציבוריות שיכולות להוציא מניות לציבור. היום כדי להתאגד לחברה ציבורית צריך מינימום שבעה אנשים ולחברה פרטית דרושים שני אנשים לפחות. זה בעצם שותפות. לפעמים חברות פרטיות הם בעל ואשתו או שני שותפים. הם אינם יכולים לרמות אף אחד. שונה הדבר לגבי חברות ציבוריות. להם יש פריבילגיה לגבי מניות מהציבור. הם הולכים לציבור הרחב, והם צריכים לפנות לציבור שרוצה לקנות מניות. רואה החשבון לא צריך להישות תלוי בהם והוא לא יבחר על-ידם. בעלי המניות אינם יכולים לדעת מה נעשה בעסק. צריך לתת להם בטחון. צריך לתת להם רואה חשבון בלתי תלוי שדברו יהיה דיבור. הגופים האלה מקבלים קרדיטים. הם מוציאים אגרות חוב לציבור. האנשים האלה הולכים לרושם החברות ורואים שהגוף קיבל קרדיט עד סכום מסוים. זה נותן משהו לציבור. אבל מה נעשה בפנים העסק, לזה אין גבול. אם רואה החשבון נבחר פעם לשנה והוא מקבל את התשלום על-ידם, והחברה קובעת לו את התשלום, המנהלים קובעים זאת והם מביאים את זה לאישור האסיפה, הם מציעים גם את האדם. צריך להיות רואה חשבון בעל עמדה חזקה מאד גם באופיו וגם במעמדו הכלכלי, כדי ש לא יהיה תלוי כל כך בחברה ויוכל לעמוד על הדברים שעלינו לעמוד, כי הוא יוכל להתקיים גם בלי החברה. לפי מיטב הכרתו, רואה החשבון צריך להשליח מברית הפיקוח שהיא מפלכתית או חצי ממלכתית. אני בדעה שאי תלות של רואה חשבון לא תהיה כל עוד הוא נבחר ע"י הגוף הזה שמבוקר על-ידו. אם תאמרו שנה או שנתיים או שלוש שנים, הרי שלוש שנים זה יותר טוב משנה. השאלה אם יש לנו האומץ להציע מהפכה בשטח הזה. אם לא, אז כל תיקון במצב לגבי היום יש לכם אישור לעשותו. הצהרה בלבד לא תעשה את הדבר.

ש. ז. אברמוב: יש הגיון - כפי שאמר חה"כ אנקוריון - להבחין בין חברות פרטיות וחברות ציבוריות. אני חושב שצריך ליצור עוד קטגוריה אחת. לא יתכן לכלול את כל החברות הציבוריות בחבית אחת. יש חברות ציבוריות שיש שם 10 - 20 בעלי מניות או אפילו 100 בעלי מניות שאינם יוצאים לציבור ואינם פונים לקהל המשקיעים. מספרם מהווה רוב בקרב הקטגוריה של חברות ציבוריות. יש מספר חברות הפונות לציבור ולבורסה, והם מהווים מיעוט מכלל החברות הציבוריות.

אני הייתי קובע שלוש קטגוריות:
חברות פרטיות, חברות ציבוריות
שאינן נזקקות לפנייה לקהל הרחב ושאינן מופיעות בבורסה
וחברות ציבוריות רשומות בבורסה או עשויות לפנות לקהל משקיעים ככלי.

ג. האוזנר: נכון הוא שבינתיים חל שינוי מסוים בסדרי ביקורת של מאזנים, לפחות לגבי אותן חברות הפונות לציבור ורוצות לגייס כספים, הן בדרך של מניות הן בדרך של אגרות חוב. עליהם חל חוק רשות ניירות ערך והן צריכות לעבור בדיקות די מעמיקות ע"י אותה רשות לפני שהם מקבלים רשות לצאת עם תשקיף. הבחיקה די קפדנית. על שטח זה יש ביקורת, אם כי לא מנקודת ראות זו שאנחנו דוקא מעוניינים בה בענין רואה החשבון, אבל יש ביקורת לא להקלות את הציבור. אני מקווה שהמפקח על הבנקים למוז נסיון ומעמיק חקור יותר בענייני בנקאות. למפקח על הבנקים יש פיקוח שוטף על הבנקים. זה איננו קשור אך ורק במאזנים מבוקרים.

משאר השטח של חברות. אני מדבר על חברות ציבוריות כאלה שחייבות גם היום לצרוח לרשם החברות ולשלוח מאזן. כל אחד יכול לראות את פתיק שלהן לצד רשם החברות. היום צריך לא רק שהמאזן יתייך בתיק אלא צריך שהוא יעבור ביקורת ברוח הדברים שהשמעתי בישיבה הקודמת. זו משאלתי.

תשובה י. גולדשמידט:
אני חושב שנגענו במרכז העצבים של הבעיה וזה מצדיק את הטיפול המלא של הועדה.
גם אנחנו קובעים את אופיו של המקצוע. לפני משרד המשפטים תעמוד קשת די רחבה של גישות.

חה"כ צדוק היה היחידי שנקט עמדה מאד מסויגת לגבי כל התערבות המדינה, של הרשויות הממלכתיות, בביקורת הנזאת ובגורלן של החברות. אני מוכן לראות מה ניתן לעשות ע"י יישום חוק מבקר המדינה על מפעלים שמקבלים ערבויות. חה"כ צדוק שוקל תיקון בחוק החברות כדי לתת יציבות מצד אחד של בחירת המבקר, וכל האחרים ביקשו בצורה די קיצונית - אם בצורה זו או אחרת - פיקוח ממלכתי על הביקורת.

מה שאמר חה"כ אנקוריון כולל את החברות הממשלתיות, חברות ציבוריות, עם ההבחנה של חה"כ אכרסוב לאלה שמניותיהם נסחרות בבורסה, שהציבור הנוגע בדבר, תלוי בכסחון השקעותיו הגדולות או הקטנות. חה"כ אנקוריון אומר שמוצדק יהיה אם משרד המשפטים יהיה מוכן ל"מהפכה" שהם לא יבחרו את המבקר, אלא המבקר ישלח אליהם. זה לא צריך להיות מבקר ממשלתי. רשות ממשלתית בוחרת את המבקר והוא לא תלוי במבוקר, וממלא הוא יכול לפעול. זה מביא לוויסות והטלת גישה ביקורתית ע"י גוף ממשלתי.

היה ויכוח על כך שיש חוג קטן של פירמות של רואי חשבון המקבלים את ההזמנות מחברות ממשלתיות, ונדרש שיהיה חוג יותר רחב.

חה"כ אנקוריון מצביע בכיוון של ויסות ומסירת עבודות אלה לגוף ממשלתי, וממלא מנתקים את הקשר והתלות של רואה החשבון.

אני בטוח שמר טרלו יתייחס לדברים אלה. זו ההזדמנות לתקן דבר מה בשטח זה.

צ. טרלו:
לפחות באזני, הדיון היה מרתק, כי הוא האיר את הנושא מכל כך הרבה אספקטים מגוונים, שאוניברסיטאות רבות יכלו להתברך בדיון הזה, ולו רק ברמתו האינטלקטואלית.

יש לי הערה מקצועית. אני מבקש להסתכל בט עיף 11 של חוק רואי חשבון. אני מעיר מראש כל מתקין התקנות יכול רק להתקין במסגרת שהותרה לו לפי החוק. אע"פ בנושא זה לגבי המיקום המשפטי, לבל ניכשל בתקנות שבית המשפט יגיד שהם התקינו במסגרת זו יותר ממה שהמחוקק קבע.

הערה שניה, אינני רואה סתירה בעמדות. קורה מה שקורה בכל מצבה חקיקה מסובך, שחברים של הועדה האירו אינטרסים שונים של המדינה ושל היחיד, וחכמת החקיקה היא לפצוא את הזרך. לשקף אותם.

משהו לגבי נשוא הביקורת. אני מעיר את ההערה הזאת לא כדי להתחמק מההערות שנשמעו, אלא כדי להביא אותם הדברים המעטים יחסית שאנחנו עושים.

ניגע קודם במבוקר. המבוקר הוא חברה. אני מקבל כנקודת מוצא את דברי חה"כ אנקוריון, כפוף להערת חה"כ אברמוב, יש לנו בקצה הפירמידה חברות ממשלתיות, ואני מדבר על חברות של ממשלה יש שליטה. הממשלה בוחרת לה כצורה מסוימת של פעולה את הצורה של חברה מסחרית. נכתבה ספרות עצומה על הקונפליקט המיוחד של חברה ממשלתית. כל הרעיון של החברה בא להוציא פעילות מסוימת מתוך המתכונת של פעולה ממשלתית. זה יכול להתחיל כרעיונות גדולים לנהל חברה מתוך יוזמה מסחרית נמרצת, שמטרתה להשיג רווחים, והמנגנון הממשלתי המוגבל לא יכול לבצע זאת. יכולה להיות סיבה אחרת, שהמדינה חושבת שהמלחמה יותר מדי חשובה כדי להשאיר אותה לגנרלים" - כפי שנאמר - ומפאת האינטרס של המדינה, עליה להתעסק בזה. יש חברות ספנות ותעופה ותעשייה צבאית. המוטיבציות שונות. מה שמאחד את החברות מסוג זה, זה שהממשלה פועלת כמיזם מסחרי. השאלה באיזו מידה הממשלה צריכה לפקח על המעשה היומי של החברה, לא רק דרך הביקורת אלא דרך הדירקטוריונים. באיזו מידה הפרלמנט מפקח על פעולות הרשות המבצעת.

ארשה לעצמי להפיץ בין חברי הועדה קצת מהדברים שהרציתי בפני רואי החשבון.

אין ספק שעניין רואי החשבון בחברה ממשלתית טעון הסדר מיוחד. הקוים שעליה הצביע חה"כ אנקוריון הולכים בכיוון זה. כאשר תונח הצעת חוק החברות הממשלתיות על שולחן הכנסת, תראו את ההצעה ותראו שנעשתה בכיוון זה. אין חופש לחברה בבחירת רואי החשבון וגם לא בסילוקו. אפשר ללכת בשיטת החוק הקיים היום ולתת לה שרירים. לוקחים רואי חשבון מהשוק הפרטי, והם טעונים אישור של ועדה וגם סילוקם טעון אישור ועדה.

מהחברה הממשלתית שפועלת כמתכונת של חוק החברות, נשלל החופש של סילוק רואי החשבון שלה. ממילא זה מגביר את אי התלות שלו. המקום להסדיר את זה הוא לא בתקנות אלה, כי אין לנו סמכות לכתוב את זה שם.

גם עניין השכר יידון בממשלה עכשיו. יובאו הצעות של שר המשפטים ביחס לשכר עורכי-דין וגם של רואי חשבון. לגבי חברה ממשלתית ששם יש לממשלה שליטה - המתכונת של רואי החשבון היא מתכונת. ניקח את החברות האחרות שאינן ממשלתיות.

אנחנו חייבים לראות איך קשת הדעות שהובאה לכאן, מתיישבת עם מערכת מופשטת של עקרונות. יש התנגשות אידיאולוגית בין שתי נורמות. עקרון אחד של האינטרס הציבורי והפיקוח, עם עקרון שני של חופש העיסוק וחופש ההתאגדות.

חה"כ עופר אומר שאנשים הקימו חברה והיא חפשית לנהל את עניניה בלי שהממשלה תדחוף את האף שלה... היא חפשית לקחת יועצים ועורכי-דין כאוות נפשה. כל המתכונת של החברה, זה מותר החברה מהשירות הציבורי; בשירות הציבורי יש אי תלות לעובדים ואילו בחברה פרטית אין אי תלות לעובדים. קיים חופש ההתאגדות. זה עקרון חשוב. חברה פרטית היא בעלת בית על העסקים שלה. העקרון האידיאולוגי הזה יש לו ביטוי בצד הפרקטי שהוא פשוט מאד. חברות פרטיות וציבוריות, לפי מתכונת חוק החברות, קיימות בעוד מדינות.

במדינות האלה ישנה אותה הבעיה, ושם אין התערבות של המדינה או התערבות שונה בכל מדינה. האפקט הפסיכולוגי לפעמים עלול להרתיע משקיעים בכוח, אם יאמרו שהמדינה תתערב בחברות פרטיות. הם יאמרו: המדינה רוצה לנהל לנו את העניין? איש מאתנו לא מעוניין להתערב בעסקים פרטיים כל כך, שאנשים יגידו שלא ישקיעו בארץ.

גם הסקטור הציבורי אינו מעוניין שהממשלה תתערב בעניינים שלו. הם לא רוצים שיכפו עליהם רואה חשבון. זה צפור הנפש של חופש ההתאגדות.

כנגד האינטרס הציבורי הזה עומד אינטרס אחר, והוא להגן על הציבור. להגן על הציבור מפני אפקטים כלכליים מזיקים הנובעים משימוש לרעה בחופש ההתאגדות. מה פירוש אפקטים ציבוריים מסיקים הנובעים משימוש לרעה בחופש ההתאגדות? כאן אנחנו מגיעים לרואה החשבון. אם ננסה לראות, נראה ארבע צלליות של מקבילית כוחות כזאת: יש ציבור; יש שלטון; יש בעלי המניות שזה ציבור קטן; ויש המנהלת החברה. יכול להווצר מצב שכל הארבע יהיו באינטרסים נגדיים. כאן נכנס האינטרס הציבורי. חברה ציבורית לא תמיד שונה מחברה פרטית. חברה שמוכרת מניות לציבור יש לה אינטרסנטים. בעלי המניות מעוניינים ברווחים. מועצת המנהלים קיימת כדי לבצע את הרווחים של החברה.

ישנן הציבור שהאינטרס שלו הוא גם כן אינטרס. הוא קונה מניות, הוא משקיע כסף. הוא רוצה שהעסק יתנהל טוב ושלא ירמו אותו. תרמיות כמו שראה ~~עשור~~ האחרון בעולם בתחום החברות שמוכרות מניות, לא היו בהיסטוריה. אצביע על דוגמה אחת, וזו פרשת "איוס", שמכרה מניות להשקעה הזדוית, כאשר ערך המניה נקבע לפי ערך הנכסים שבידי הקופה. הם רימו בהערכת הנכסים. הם קיבלו סכומים עצומים ואחר-כך, כאשר אנשים רצו למכור חזרה את המניות, הם קיבלו חלק קטן. אחרי שהונו את הקהל בהרבה מיליונים, באה קבוצת בעלי הון וקנתה את החברה, ואלה הונו את החברה בעוד 300 מיליון דולר.

העסקים של החברות האלה מתנהלים במדינות שבהן העקרון של חופש ההתאגדות גבר על החופש של ההגנה על הציבור. לבעלי המניות לא הייתה זכות לבדוק.

איפה מוצאים את שביל הזהב? זה לא מקרה שהשאלה, באיזה תנאים החברה תעסיק רואה חשבון, לא יכולה להיות מוכרעת בחוק רואי החשבון. אם אנחנו רוצים להנהיג התערבות המדינה בתחום זה, זה לא יכול להעשות בתקנות, אלא בחקיקה הראשית, וזה צריך להעשות במסגרת חוק החברות.

אני מקבל ב-100% את הטענה שצריך להיות הבדל באינטנסיביות של ההתערבות, כאשר בקצה אחד עומדת חברה ממשלתית ובקצה השני חברה פרטית. גם בחברה הפרטית האפשרות להונות את הציבור גדולה מאד. מצב השוק הוא כזה, שרוב החברות עובדות על בסיס של הון עצמי צר מאד, וכדי להפעיל את המנגנון שלהן, הן זקוקות להלוואות. כאשר קבלן פרטי פושט את הרגל, זו הייתה עד עכשיו בעיה שלו; אבל כאשר חברה לוקחת הלוואות מבנקים ופושטת את הרגל, והבנק פושט את הרגל, הציבור "לאים" את ההפסדים. חברת ההשקעות של בנק פויכטוונגר ~~שגם~~ יטה לחובות של מיליונים את הבנק, מי שילם את זה?

לכן מבחינת מהותה, החברה הפרטית איננה צריכה להיות מוגנת באופן קטן יותר מאשר חברה ציבורית. לכן בא חוק לניירות ערך מצד אחד והתיקונים בפקודת הבנקים מצד שני.

יש סוגים של חברות שחייבים להטיל עליהן פקוח, כולל הנושא של רואה החשבון. רואה החשבון הוא פונקציה חשובה אבל לא היחידה וגם לא המכרעת. צריך לראות את רואה החשבון גם כאשר באים לדבר על תלותו וגם כאשר מדברים על כפיפותו בפרספקטיבה הזאת, וזה בגדר הסמכויות שיש לו או בגדר החובות שצריך להטיל עליו. בתקנות הטלנו עליו חובות.

נשאלתי ע"י חה"כ האוזנר מה עם ביקורת ביניים. אנחנו לא מחפשים את התערבות המדינה בעסקים היום-יומיים של החברה, אנחנו מחפשים להשתית את הביקורת בחברה על אזנים חזקים של בדיקה. לכל חברה מותר להטיל עליו ומותר לו לקבל על עצמו דיווחי ביניים. אבל לחייב אותו לכך, לדעתי אין צורך. אם לצורך המאזן השנתי שלו הוא יצטרך, כגלל היקף פעולותיה של החברה, לעשות ביקורת ביניים - הוא יעשה אותה. אם זה איננו דרוש לו, הוא לא יעשה זאת. אנחנו בתקנות קובעים את המינימום שהוא חייב לעשות.

מספר חברי ועדה העלו את השאלה של הקרבה המשפחתית. השאלה צריכה עיון. לישיבה הנאה אביא תשובה. לי נראה שיש מקום להגבלות בנושא הזה. אני מביע את דעתי האישית. יש כל ההבדל בין רואה חשבון ועורך-דין. עורך דין הוא יועץ של החברה והוא קיים כדי לייצג לחברה. הלואיאליות הראשונה שלו היא לקליינט. לכן החוק נתן לו אפשרות, שכל מה שהוא מדבר עם הקליינט, והקליינט לא מסכים שיצא החוצה, לא יוצא החוצה. זה כדיוק ההפך מנאמנות כלפי חוץ. כל היחסים בין עורך-דין ומרשו בנויים על נאמנות כלפי פנים. לרואה החשבון יש ארבע נאמנויות וכולן מסתכמות בנקודה אחת: הוא צריך לתת דו"ח אובייקטיבי ונכון. הוא צריך לתת את האינפורמציה שהמנהלים רוצים לקבל ממנו. הוא חייב נאמנות לבעלי המניות, כי על סמך המאזן שלו הם מחליטים אם הם רוצים להיות חברים בחברה הזאת, או לא. הוא חייב נאמנות לציבור של רוכשי מניות פוטנציאליים, או סתם לציבור שכתנאים כלכליים יש לו אינטרס שחלק עצום של החברות יתנהל בסדר. אני חושב שחה"כ אנקוריון יסכים אתי שעצם התארגנות לחברה מאפשרת מעשי מרמה הרבה יותר גדולים ומגוון יותר גדול של מעשי מרמה מאשר שותפות של איש יחיד עם חברו. התוצאה היא פגיעה בחברה.

יש אינטרס של בעלי מניות פוטנציאליים ושל הציבור כולו, שלא יהיו שם מעשי מרמה. לכן אני צריך אי-תלות.

לגבי השופטים לא משתמשים במונח של אי-תלות אלא במונחים של מרות. בעלי המקצועות החששיים, המושג של אי תלות קיים אצלם באותו רקע שלתמונה נכנסת פונקציה שנקראת דיווח לשלטון. במקום שהמדינה נעשית צד מעוניין בפעולה ספציפית של מקצוע חפשי, החוק אומר; אני צריך, כדי להקים בית, להגיש תכנית. את התכנית צריך להגיש מודה שהוא חייב להיות מוסמך. באותו רגע המודה נעשה נאמן של המדינה והוא חייב לה דיווח נכון. האינטנסיביות של הקשר עם המדינה גדולה ביותר אצל רואה החשבון. בדיווחים של רואה החשבון תלויה מסכת המיסוי של המדינה. מבחינה זו, המדינה רשאית להתערב לא רק שהדיווח יהיה נכון, שהספרים יהיו נכונים, אבל המדינה היא נאמן של עצמה בתור שלטון וגם נאמן על האינטרסים של הציבור. היא לא רוצה שיהיו שני ספרים, אחד נכון ואחד לא נכון לציבור בעלי המניות. המדינה באה לרואה החשבון שמפיו היא חיה, כמייצגת של אותו הציבור שרואה החשבון חייב לו נאמנות. מכאן הצורך לקבוע אי תלות. אי תלות אין פירושה השתוללות, צריך למצוא את דרך הביניים. מצד אחד החברה איננה יכולה לכפות עליו איך לפעול, והוא לא יכול לכפות את נוכחותו על החברה. ציבור בעלי המניות היום איננו כור. הציבור חייב לעשות את שלו ולדרוש הסברים לסילוק רואה חשבון. זה תובע ערנות של הציבור ושמירה על אי התלות של רואה החשבון.

א. עופר:

איפה ציבור בעלי המניות מאורגן?

צ. טרלו:

זה נכון. אבל הקידום מגיע אלינו באיחור של כמה שנים. אנט בטוח שהארגון של בעלי המניות הקיים בארה"ב יכול גם אלינו.

באנגליה היה זעזוע עם ה"תלידומיד" כאשר החברה סירבה לשלם פיצויים, ובעלי המניות התכנסו ואמרו שצריך לשלם פיצויים.

בארה"ב גילו שחברה מסוימת מספקת חמרים כימיקליים לוייטנאם. גם שם היתה התארגנות של בעלי המניות. הציבור לוחם ובעלי המניות נענים לציבור.

היתה גם פעולה של קבוצת בעלי מניות ב"אדיסון", בקשר לטענה שהם מזהמים את ההדסון עם מים חמים.

יש נסיון בכמה חברות שמשווקות פרי להפעיל לחץ של בעלי המניות כדי שלא יקחו פרי מגדלים שאינם מעסיקים עבודה מאורגנת (בארה"ב).

זה שבארץ בעלי המניות הם מוסדות, מטיל על המדינה אחריות יותר כבדה; כי כאשר מוסדות גדולים מפסידים כספים, הנטל נופל על המדינה ועל ציבור משלמי המסים.

חה"כ האוזנר הציע לאפשר לרואה החשבון לטעון בפני מועצת המנהלים. הרעיון ייבדק.

חה"כ האוזנר גם רצה שהמאזנים ייכתבו בלשון שתהיה ברורה גם לבעי מניות; את זה פתרנו. אני מפנה לתקנה 16.

אשר להצעת חה"כ האוזנר, לסגור את המעגל, לקיים מעקב אחר בצוע התקנות, אין לי ספק שאם נתקין תקנות באופן אדמיניסטרטיבי גם נקיים מעקב אחר בצוע. אין ומי - זה איננו יכול להקבע בתקנות, זה ענין לאחר יות הפרלמנטרית של השר הנושא בעול התקנות האלה.

א. אנקוריון:

למה לא מועצת רואי החשבון?

צ. טרלו:

היא לא בנויה היום לזה, אבל אם זה ייקבע, ברור שנצטרך לכצע זאת.

השינויים הסטטוטוריים בענין זה צריכים לבוא בפקודת הבנקים לגבי בנקים, בחוק החברות הממשלתיות לגבי החברות הממשלתיות, ובחוק החברות לגבי החברות האחרות.

הינ"ר י. גולדשמידט:

המשך הדיון בנושא יהיה כיום שני. הישיבה נעולה.

הישיבה ננעלה בשעה 11.00