

רשות ניירות ערך

פעולות ביקורת

נבדקו הנהלת החשבונות של הרשות; סדרי שמירה על רכושה וענייני עובדים של הרשות. נבדקו תהליכי טיפול בבקשות למתן היתר לפרסום תשקיפים, לרבות חישובי אגרה שיש לשלמה לרשות על-ידי המנפיק; נבדקו הסידורים שהנהיגה הרשות לבדיקת דו"חות תקופתיים ומידיים, אשר תאגידים חייבים להמציא לרשות.

רשות ניירות ערך (להלן הרשות) הוקמה על פי חוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968, (להלן החוק) שנתקבל בכנסת ביום 14.8.1968. לפי החוק, תפקידה של הרשות הוא "שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים בניירות ערך כנקבע בחוק זה". הרשות הוקמה ב-1.4.1969 אולם ההוראות התפעוליות שבחוק, תחילתן הייתה ביום 1.7.1969 (על פי תיקון לחוק, ס"ח תשכ"ט עמ' 100).

הרשות היא תאגיד וגוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה.

בנובמבר 1968 מינה שר האוצר את שבעת חברי הרשות, בהתאם לחוק: אנשי ציבור, עובדי המדינה ועובד בנק ישראל. כשבוע לאחר המינוי התכנסה הרשות לשיבתה הראשונה. בתקופה בין המינוי לתחילת תוקפן של ההוראות התפעוליות של החוק — דהיינו 1.7.1969 — התקיימו 15 ישיבות של הרשות, שבהן נתקבלו החלטות בדבר התארגנותה; עיקר הדיונים הוקדשו להכנת התקנות הדרושות להפעלת החוק; שר האוצר הוא המוסמך להתקין תקנות אלה "לפי הצעת הרשות או לאחר התייעצות עמה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת"; התקנות בדבר פרטי התשקיף עבור מניות ואגרות חוב המונפקות בציבור, מבנה התשקיף וצורתו, והתקנות בדבר עריכת דו"חות כספיים של מנפיק ניירות ערך כאלה, הותקנו ב-9.7.1969.

גם לאחר מכן המשיכה הרשות, נוסף על הטיפול בתשקיפים, שהוגשו לה לאישור, בהכנת הצעות לתקנות נוספות הדרושות להפעלת החוק, ביניהן: תקנות בדבר דו"חות תקופתיים ומידיים של תאגיד, שניירות ערך שלו הוצעו לציבור או נסחרים בבורסה, הותקנו ביוני 1970; תקנות בדבר תשקיף של קרן להשקעות בנאמנות, שנוסדה לפי חוק להשקעות משותפות בנאמנות תשכ"א-1961, הותקנו בספטמבר 1969, ואילו תקנות בדבר תשקיף של קרן כזאת, שנוסדה מחוץ לישראל, הותקנו באוגוסט 1970.

בחודשים אפריל ויולי 1971 נערכה ביקורת ברשות ניירות ערך; מעקב נערך בחודש דצמבר 1971.

תקציב הרשות

על פי סעיף 11 לחוק, מגישה הרשות בכל שנה את הצעת התקציב שלה לשר האוצר; התקציב טעון, מלבד אישור שר האוצר, גם אישור ועדת הכספים של הכנסת. תקציב הרשות לשנת 1969/70 אושר על ידי ועדת הכספים ביום 28.3.1969; לשנת 1970/71 — ביום 18.6.1970; ולשנת 1971/72 — ביום 28.3.1971. הסכום, שאושר לכל אחת משלוש השנים האלה, היה 250,000 ל"י. ההוצאה למעשה הייתה בשנת 1969/70 113,440 ל"י.

ובשנת 1970/71 160,194 ל"י. הסיבה העיקרית לאי-ניצול התקציב היא, שלא עלה בידו הרשות למלא את תקן עובדיה המקצועיים — הרעסקו 8 עובדים לעומת 12 שבתקן.

הרשות משתמשת בהכנסותיה מאגרות לכיסוי הוצאותיה. בשנים 1969/70 ו-1970/71 ההכנסות היו 153,502 ל"י ו-340,193 ל"י בהתאמה ועלו על ההוצאות; בחוק אין הוראה כיצד לנהוג בעודף כזה. בשנת 1969/70 קיבלה הרשות מקופת האוצר את הסכום הדרוש להוצאותיה והעבירה לה את הכנסותיה; בשנת 1970/71 העבירה הרשות את עודף הכנסותיה על הוצאותיה לקופת האוצר. נראה, שגם לתשלום סכום העודף לאוצר הייתה דרושה הקצבה מיוחדת בתקציבה של הרשות.

לא היה טיפול אחד בתקציבי הרשות. בתקציב המדינה לשנת 1969/70, במסגרת תקציב הפיתוח, סעיף "מפעלים שונים — השקעות במפעלים ציבוריים", נקבעה הקצבה בסך 250,000 ל"י לרשות ניירות ערך. ההוצאה של הרשות בסך 113,440 ל"י, שהוצאה באותה שנה, נרשמה לחובת סעיף זה; במקביל נרשם בסעיף הכנסה "רשימות ואגרות" סכום הכנסות (פרט לסכום קטן, שנשאר נקופת הרשות). בתקציב המדינה לשנת 1970/71 נקבע סעיף דומה, שלא נוצל; בין הכנסות המדינה לשנת 1970/71 נרשם חלק מעודף ההכנסות על ההוצאות של הרשות ויתרת העודף נרשמה בחשבונות הכנסה לשנת 1971/72. בתקציב המדינה לשנת 1971/72 נקבעה, במסגרת התקציב של משרד האוצר בתקציב הרגיל, סעיף משנה (0546), הקצבה בסך 250,000 ל"י לרשות.

לדעת הביקורת, מאחר שהרשות היא אישיות משפטית נפרדת ממשרדי הממשלה, אין להראות בתקציב המדינה את תקציב ההוצאה וההכנסה שלה; יש רק מקום להקציב הקצבה לרשות למקרה של עודף הוצאה על הכנסה ולרשום בין הכנסות המדינה את עודף הכנסות הרשות על הוצאותיה, במקרה שהרשות מחליטה להעביר לאוצר את העודף הזה.

מינהל

על פי החוק, תנאי העבודה של עובדי הרשות, שכרם וגימלאותיהם יהיו כשל עובדי המדינה. לגבי חלק מעובדי הרשות, שהועברו אליה ממשרד האוצר, מפרישה הרשות בכל חודש למשרד האוצר, לפי הסכם, סכום בגובה 25% ממשכורתם, כדי לשמור על זכותם לגימלאות ופיצויי פטורים. לגבי שאר העובדים, מפרישה הרשות בספריה שיעור דומה, אולם עדיין לא הגיעה להסדר עם מוסד נלשה, שיקבל על עצמו, תמורת תשלום מתאים, את חובת תשלום הגימלאות ופיצויי פטורים.

- מספר המועסקים על ידי הרשות קטן, ואין אפוא ברשות פיזור הסיכון הכרוך בהתחייבות זו כלפי עובדיה; על הרשות למצוא פתרון מתאים לבעיה הכרוכה בזה.

- בחלק מהתיקים האישיים של עובדי הרשות היו חסרות הצהרות שונות (אמונים, סודיות, החזקת ניירות ערך) והודעות על בדיקות רפואיות.

פעולות הרשות

1. מאז התחלת פעולתה של הרשות, בחודש יולי 1969, עד סוף חודש דצמבר 1971 נתקבלו ברשות 229 בקשות להיתר פרסום של חשקיה. באותה תקופה אושרו 215 מבקשות אלה, 4 בקשות הושעו על ידי המציע ו-10 היו עדיין בטיפול.

התקנות מחייבות לצרף לכל בקשה מספר מסמכים. על פי סעיף 12(3) בחוק, קבעה הרשות את סדרי הטיפול בבקשות להתיר פרסום של חשקיהם ואת המסמכים, שיש לצרף

לבקשות (שפורסמו בילקוט הפרסומים תשכ"ט, עמ' 2126). הונהגו סידורים פנימיים, שלפיהם בודקים העובדים המקצועיים של הרשות את התאמת הבקשות להוראות החוקיות. כאשר מתעוררות שאלות הטענות הבהרה, נערך עם המציע דיון בכתב או בעל פה. טיוטות התשקיף, על נספחים, יחד עם הערות העובדים, מובאות לדיון בישיבות חברי הרשות, המתקיימות בדרך כלל פעמיים בחודש. בישיבותיה מחליטה הרשות אם להתיר פרסום התשקיף, כפי שהוצע, או לדרוש הבהרות או שינויים בטייטה שהוגשה. אם הוחלט על דרישת הבהרות או שינויים, מסמיכה הרשות את יושב הראש שלה או את אחד מעובדיה לבוא בדברים עם המציע.

- לעתים מתחילה הרשות בטיפול בתשקיף עוד לפני שנמסר לה כל החומר הדרוש על פי התקנות. אין רישום סדיר על מהלך הדיונים בעל פה ובכתב עם המציעים, כך שמהתיקים אינה מתקבלת תמונה שלמה על הנימוקים להחלטה מסוימת. לדעת הביקורת, היות ופעולות הרשות נוגעות לעניינים בעלי חשיבות כספית גדולה למציעים ואף לגורם הזמן עשויה להיות חשיבות ניכרת, דרוש, שכל שלבי הטיפול ישתקפו בבהירות ראויה ברישומי הרשות.

- בכמה מקרים התנתה הרשות מתן היתר לפרסום תשקיף בשינוי תנאים מסוימים בהצעה; לדברי הרשות, נעשת הדבר, כדי לשמור על ענייניו של ציבור המשקיעים. לדעת הביקורת כוונת החוק היא, ששמירה כזו תקום על ידי כך, שהרשות תדאג לגילוי כל הפרטים החשובים "למשקיע. סביר השוקל רכישת ניירות ערך" — כלשון החוק. החוק אינו מקנה לרשות במפורש זכות להתערב מבחינה מהותית בקביעת התנאים של ההנפקה, ואף אין לומר שזכות כזו משתמעת באופן חד-משמעי מהוראות החוק בכללותן. אף כוונות רצויות אינן יכולות לעמוד לרשות אם היא תעבור את גבולות סמכויותיה על פי החוק. הרשות הגדירה לעצמה את נוהל ישיבותיה ובין היתר קבעה, שאם בנושא העומד לדיון יש עניין לחבר הרשות, יודיע על כך לפני תחילת הדיון ויימנע מלהצביע על אותו נושא. לדעת הביקורת, רצוי שתנתן הדעת ביתר פרוטרוט על השאלה מי מוסמך לקבוע חובותיו וזכויותיו של חבר הרשות, שיש לו עניין ישיר או עקיף בנושא העומד לדיון ולהחלטה ברשות, ומה הן חובות וזכויות אלה.

2. על פי סעיף 39 לחוק, אין הרשות רשאית לתת היתר לפרסום תשקיף אלא לאחר קבלת אישור מטעם שר האוצר או מי שנתמנה לכך על ידיו; שר האוצר מינה לעניין זה את הממונה על המימון ושוק ההון שבמשרד האוצר. לעתים הובאו לדיון בפני הרשות טיוטות תשקיפים להנפקות, שטרם קיבלו את האישור מטעם שר האוצר. הרשות הודיעה, שלא הגיעה עוד להסדר בתיאום פעולתה עם הממונה הנ"ל. לדעת הביקורת, העדר הסדר כזה עלול להביא לאי מילוי הוראות החוק.

3. הרשות מנהלת יומן תשקיפים, ובו נרשמים פרטי הבקשות להיתר פרסום תשקיף לפי סדר קבלתן; יש לרשום בו גם את תהליכי הטיפול, הן מצד הרשות והן מצד המציע. כן מתנהל יומן בקשות לפטור מגילוי פרטים מסוימים בתשקיף; הענקת פטור זה היא בסמכותה של הרשות, כל אימת שגילוי הפרט עלול לפגוע בבטחון המדינה או בסודות מסחריים, ואין הוא חשוב למשקיע סביר השוקל רכישת ניירות הערך המוצעים, או אם לדעת הרשות הפרט אינו בעל חשיבות או אינו מהותי בנסיבות העניין.

- ביומנים אלה אינם רשומים, בשלמות די צורכה, הפרטים של חלק מהבקשות, שהרשות קבעה כי יש לרשומם, והדבר פוגע במילוי ייעודם של היומנים.

4. על פי הוראות החוק, מנפיק ניירות ערך חייב לדווח לרשות על תוצאות ההצעה תוך שבוע ימים מהמועד שנקבע בתשקיף לסגירת החתימות. אם המנפיק ממשיך להציע

ניירות ערך לאחר מועד הסגירה שנקבע, עלול משקיע לרכוש ניירות אלה במועד, שבו המידע על מצבו של המנפיק, שנמסר לו בתשקיף, אינו מעודכן.

- בכמה מקרים דיווחו המנפיקים לרשות לאחר תום תקופה זו — במקרה אחד בפיגור של חמישה חדשים, בלי שהרשות פעלה בעניין הגדון.

5. על פי החוק והתקנות, תאגיד, שניירות ערך שלו הוצעו לציבור, על פי תשקיף או נסחרות בבורסה, חייב להמציא לרשות דו"חות כספיים לא יאוחר משישה חודשים מתום שנת החשבון שלו. הוראות אלה חלות על דו"חות, המתייחסים לתקופות חשבון, שנסתיימו ב-31.12.1970 ואילך.

- הרשות לא עמדה על קבלת הדו"חות במועדם ולא היו בידיה הכלים למעקב מתאים. רק בדצמבר 1971 נקבעו הסדרים למעקב אחר קבלת הדו"חות ולבדיקתם.

גביית אגרות

האגרה להיתר פרסום תשקיף, שיש לשלמה עם הגשת הבקשה, נקבעה בסך 2,000 ל"י בתוספת 1/100 אחוז מהתמורה או מהערך הנקוב (הכל לפי הסכום הגבוה יותר) של ניירות הערך המוצעים, ובלבד שהאגרה לא תפחת מ-2,500 ל"י.

את האגרה הבסיסית של 2,000 ל"י נותנת הרשות לדרוש לגבי כל תשקיף ותשקיף, בלי להתחשב במספר הסדרות של ניירות ערך המוצעות באותו תשקיף. כשהמציע מצמצם את גודל האמיסיה לאחר הגשת בקשתו, אין הרשות מחזירה את ההפרש שבין סכום האגרה, ששולם על יסוד גודל האמיסיה, שנוכר בבקשה המקורית, ובין הסכום שאושר בתשקיף. יש אשר מציע מקטין את סכום הצעתו, אולם מגיש בעת זבוענה אחת הצעה להנפקה נוספת. הביקורת העלתה, שבחלק ממקרים אלה התחשבה הרשות בהקטנת ההצעה המקורית ודרשה בעבור ההצעה הנוספת את החלק היחסי של האגרה רק בסכום ההפרש בין ההצעה המקורית לבין שתי ההצעות יחד.

מן הצורך לקבוע בתקנות, כיצד יש לנהוג במקרים כאלה, כדי להבטיח טיפול אחיד בהם.

בורסה

על פי סעיף 45 לחוק ניירות ערך, תשנ"ח—1968, הניהול של בורסה לניירות ערך טעון רשיון משר האוצר, שיינתן לאחר התייעצות עם הרשות. תקנון הבורסה טעון אישור שר האוצר אחרי התייעצות עם הרשות וכן אישור ועדת הכספים של הכנסת. הבורסה לניירות ערך שבתל אביב ותקנונה קיבלו אישור כדין.

על פי סעיף 49 לחוק, תקנון הבורסה וכל שינוי בו יש לפרסם בדרך, שיוורה שר האוצר. עד חודש דצמבר 1971 לא הוציא שר האוצר הוראות בדבר דרך פרסום התקנון.