

טיוטה להערות ציבור

הערות ותגובות לתקבלנה עד יום 21 באוקטובר 2009

אנשי קשר:
רו"ח נבו ברנר, איתי רנד

טל: 02-6556444, פקס: 02-6513160

רשות ניירות ערך

הבהרה להחלטה משפטית מספר 18-105 בעניין אי תלות רואה החשבון המבקר: מתן שירותים למבוקר בקשר עם יישום הוראות תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידיים), התש"ל-1970 לעניין הצהרות מנהלים והערכת אפקטיביות הבקרה הפנימית

רקע:

בחודש מאי 2009 פרסמה רשות ניירות ערך (להלן - "הרשות") הצעה לתיקון תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידיים) (תיקון), התשס"ט-2009 (להלן - "תיקון התקנות") לעניין הצהרות מנהלים והערכת אפקטיביות הבקרה הפנימית. בחודש אוגוסט 2009 פרסמה הרשות את תיקון התקנות המוצע, לאחר יישום הערות הציבור. בהתאם לתיקון התקנות נקבע כי במסגרת הדוח התקופתי:

1. יינתן דוח של הדירקטוריון והנהלת התאגיד בנוגע לאפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי ועל הגילוי. לצורך יישום הוראות אלה נדרשים דירקטוריון והנהלת התאגיד להעריך את אפקטיביות התכנון והביצוע של הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי ועל הגילוי, ולהציג את מסקנותיהם בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית. כמו כן, מקום בו נמצאה הבקרה כלא אפקטיבית, תפורטנה החולשות המהותיות שנמצאו והפעולות שנקטו ויינקטו לתיקון.
 2. תצורפנה הצהרות אישיות של המנכ"ל ואיש הכספים הבכיר בתאגיד בהן הם מצהירים, כל אחד מהם בנפרד, בין היתר, כי לפי ידיעתם, הדוחות אינם כוללים כל מצג לא נכון ולא חסרות בהם עובדות מהותיות, הם גילו לדירקטוריון, לוועדת הביקורת ולרואה החשבון כל ליקוי משמעותי בבקרה הפנימית וכל תרמית, וכן, כי העריכו את האפקטיביות של הבקרה הפנימית והציגו את מסקנותיהם לגבי האפקטיביות של הבקרה הפנימית למועד הדיווח.
 3. יינתן דוח של רואה החשבון המבקר של התאגיד שיכלול את חוות דעתו בנוגע לאפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי בתאגיד ובדבר חולשות מהותיות שהוא זיהה, לרבות כאלה שלא ניתן להן גילוי נאות בדוח בדבר הערכת הדירקטוריון והנהלה את אפקטיביות הבקרה הפנימית.
- הוראות דומות, אך בשינויים מסוימים נקבעו בקשר עם הדוחות הרבעוניים, לאור השוני הקיים, באופי ובמהות, בין דוחות רבעוניים לדוחות תקופתיים.

- טיוטה להערות ציבור -

לצורך יישום הוראות תיקון התקנות נדרשת הנהלת התאגיד לבצע מספר פעולות ותהליכים לצורך הערכת האפקטיביות של הבקרה הפנימית וגילוי מסקנותיה באשר לכך לציבור. כמו כן, סביר כי לשם עמידה בהוראות תיקון התקנות יידרש התאגיד לפתח ולשפר את מערכות תשתית הבקרות הפנימיות שלו.

התהליכים והפעולות אותם נדרשת הנהלת התאגיד לבצע לעניין זה הינם, בין היתר:

א. זיהוי ומיפוי תהליכים מהותיים מאוד לדיווח הכספי והגילוי בתאגיד וזיהוי הבקרות הקשורות בתהליכים אלה. שלב זה כולל, בין היתר, ביצוע הערכת סיכונים ומיפוי של יחידות עסקיות מהותיות וחשבונות המהותיים לדיווח הכספי;

ב. מיפוי ותיעוד תהליכים, הערכת סיכונים ובקרות פנימיות קיימות;

ג. הערכת אפקטיביות התכנון ואפקטיביות התפעול של הבקרות וניתוח פערי הבקרה הקיימים;

ד. תיקון ליקויי הבקרה

ה. ניתוח הסבירות לטעות והשפעתה הדוחות, כתוצאה מליקויי הבקרה שנתרו בלתי מתוקנים על ההערכה הכוללת של אפקטיביות הבקרה הפנימית (לדוגמה, אילו מבין הליקויים מהווים חולשה מהותית).

לצורך יישום הוראות תיקון התקנות עשוי התאגיד להסתייע בשירותיהם של מומחים ויועצים שונים.

השאלה - האם ובאיזו מידה רשאי רואה החשבון המבקר ליתן שירותים נלווים למבוקר בקשר עם יישום הוראות תיקון התקנות לעניין הצהרות מנהלים והערכת אפקטיביות הבקרה הפנימית?

אי תלותו של רואה החשבון המבקר בתאגיד המבוקר הינה תנאי הכרחי וחיוני להקניית אמינות למידע הפיננסי המובא לציבור באמצעות הדוחות הכספיים ולשם הבטחת מימוש עיקרון הגילוי הנאות ושמירה על ענייניו של ציבור המשקיעים.

אי תלות רואה החשבון המבקר היא תנאי שאין בלתו להבטחת כל אלה, ואין די בכך שתתקיים בפועל, אלא עליה גם להיראות. במילים אחרות – רואה החשבון המבקר צריך להיות לא רק בלתי תלוי בפועל, אלא עליו גם להיראות ככזה בעיני משקיף מן הצד.

בהתאם לאמור, לדעת הרשות, אי התלות הנדרשת מהמבקר אינה מתקיימת בכל מקרה בו לא נשמרות, בפועל או במראית, האובייקטיביות, העצמאות ויכולתו של רואה החשבון לערוך את הביקורת ללא משוא פנים או שלא לפי מיטב שיקול הדעת.

נושא אי תלות רואה החשבון המבקר מוסדר במסגרת הוראות דין וכללים שנקבעו מכוח הדין. בכלל אלו מנויות תקנות רואי חשבון (ניגודי עניינים ופגיעה באי תלות כתוצאה מעיסוק אחר) התס"ח-2008 (להלן - "תקנות ניגוד עניינים ואי תלות"), וכן החלטת הרשות בעניין אי תלות רואה החשבון המבקר (להלן - "החלטת הרשות לעניין אי תלות"), אשר פורסמה באוגוסט 1992 על ידי רשות ניירות ערך מכוח סעיף 9ב לחוק ניירות ערך התשכ"ח-1968 (להלן - "חוק ני"ע").

- טיוטה להערות ציבור -

לעניין זה נקבע בתקנה 2(א) לתקנות ניגוד עניינים ואי תלות כי "חזקה שרואה חשבון מבקר נמצא בניגוד עניינים או שנפגעה אי-תלותו במבוקר, אם במסגרת ביקורת שהוא עורך, עליו להתייחס לעניינים שיש לו... עניין אישי לרבות עניין כלכלי בהם או לחוות דעת... שנתן רואה החשבון המבקר... במסגרת עיסוק אחר, במישרין או בעקיפין...".

כמו כן, קובעת תקנה 2(ב)(14) לתקנות אלו כי חזקה שנפגעה אי תלותו של רואה החשבון המבקר במבוקר אם "אדם ממשדד רואי החשבון או קרובו או בן משפחתו מדרגה של רואה החשבון המבקר, השתתף או משתתף בפועל, במהלך תקופת הביקורת, בקבלת החלטות ניהוליות בעבור הלקוח".

הוראות דומות נקבעו בסעיפים 4.1 ו-4.2 להחלטת הרשות לעניין אי תלות, המפרטים מספר מצבים בהם עשויה להיפגם אי התלות של רואה החשבון המבקר כתוצאה ממתן שירותים נלווים למבוקר, ובכללם:

4.1" מתן שירותים נלווים בידי המבקר למבוקר, אשר בפועל או במראית עין חורגים ממתן יעוץ ומהווים למעשה השתתפות בניהול ובקבלת החלטות של המבוקר.

4.2 מתן שירותים נלווים בנושאים אשר על פי טיבם עשויים להיות מבוקרים בידי המבקר".

עמדה:

"רואה החשבון מבקר", לעניין הבהרה זו - לרבות "משדד רואי חשבון" כהגדרתו בתקנות רואי חשבון (ניגודי עניינים ופגיעה באי תלות כתוצאה מעיסוק אחר) התשס"ח-2008.

לדעת סגל הרשות, קיים חשש בהיווצרותם של ניגודי עניינים בין שירותים נלווים הניתנים למבוקר על ידי רואה החשבון המבקר לבין עבודת הביקורת המבוצעת על ידו, מקום בו מעניק רואה החשבון המבקר, לתאגיד המבוקר, שירותים נלווים מסוימים בקשר עם יישום הוראות תיקון התקנות לעניין הצהרות מנהלים והערכת אפקטיביות הבקרה הפנימית.

לאור האמור, ובדומה להוראות הרשות לניירות ערך בארה"ב (SEC) בעניין זה, יראה סגל הרשות בביצוע הפעולות המפורטות להלן, על ידי רואה החשבון המבקר, כפוגעות בקיומה של אי תלותו של רואה החשבון המבקר במבוקר:

1. נטילת חלק כלשהו של רואה החשבון המבקר בשלב בחינת יעילות התפעול של הבקורות הפנימיות (שלב ה-Testing).

2. קבלת החלטות אשר מעצם טיבן ואופיין, צריכות להתקבל על ידי הנהלת החברה בתהליך הערכת האפקטיביות של הבקרה הפנימית (להלן - "החלטות ניהוליות") על ידי רואה החשבון המבקר, ובכלל זה, בין היתר:

א. קביעת רמת הסיכון הגלומה בתהליכים עסקיים הקשורים בדיווח הכספי והגילוי של המבוקר;

- טיוטה להערות ציבור -

- ב. בחירת התהליכים העסקיים אשר רואים אותם כתהליכים מהותיים מאוד לדיווח הכספי והגילוי;
- ג. בחירת מסגרת הבקרה אשר תיושם בהליך הערכת אפקטיביות הבקרה הפנימית על ידי המבוקר;
- ד. תכנון מערך הבקרה הפנימית במבוקר או חלק ממנו, ולרבות תכנון בקרות פנימיות ונהלי בקרה מסוימים במבוקר;
- ה. ביצוע פעולות פיקוח (monitoring) על מערכי הבקרה במבוקר;
- ו. קבלת החלטה האם פערי הבקרה והליקויים המשמעותיים שנתגלו (בנפרד או במצטבר) מגיעים לכדי קיומה של חולשה מהותית בבקרה הפנימית של המבוקר.

עם זאת, יובהר, שככלל, סינע של רואה החשבון המבקר, במסגרת היישום לראשונה והיישום השוטף של תיקון התקנות כאמור, אשר אינו מלווה בקבלת החלטות ניהוליות או בביצוע פעולות אשר עשויות להיות מבוקרות על רואה החשבון המבקר (כמוסבר לעיל), אינו פוגע בהכרח באי תלותו של רואה החשבון במבוקר, וזאת, כאשר הנהלת התאגיד, ובכלל זה גורמים בכירים בה, מעורבת באופן פעיל ומשמעותי בהליך יישום זה והיא זו אשר מקבלת את ההחלטות.

כך לדוגמה, רשאי רואה החשבון המבקר, במגבלות המפורטות לעיל, לסייע לתאגיד בכל הנוגע למתן הדרכות; לסייע בעניין בחירת מסגרת הבקרה המתאימה וכן, לסייע במיפוי ותיעוד התהליכים, הבקרות והסיכונים הקיימים בתאגיד.

כפי שצוין בהחלטת הרשות לעניין אי תלות, מובהר כי דוחות כספיים המבוקרים על ידי רואה חשבון מבקר שלא מתקיימת לגביהם אי תלות ביחס למבוקר, אינם בגדר דוחות כספיים מבוקרים כדין, ולפיכך לא תוכל הרשות לראות בדוחות כספיים אלו כעונים על הנדרש בחוק ני"ע ובתקנות שהותקנו על פיו.