



רשות ניירות ערך

מחלקת השקעות

רח' כנפי נשרים 22, ירושלים 9546434

טל': 02-6556565

פקס': 02-6597565

www.isa.gov.il

כ"ח אדר א תשע"ט

5 במרץ 2019

חוזר למנהלי קרנות נאמנות וחברות ניהול תיקים גדולות¹ (להלן: "חברות מנהלות")

בדבר עמדת סגל הרשות בסוגיות הקשורות לממצאי ביקורת רוחב בנושא הערכת איכות חיצונית של הביקורת הפנימית בחברות מנהלות

לכבוד

מנהלי קרנות נאמנות וחברות ניהול תיקים גדולות

באמצעות מערכת יעל

א.ג.נ.,

רקע

תקנים מקצועיים מקובלים של מקצוע הביקורת הפנימית קובעים כי יש לבצע הערכת איכות חיצונית של מערך הביקורת הפנימית, על בסיס תקופתי (להלן: "סקר איכות חיצוני").

החובה לפעול בהתאם לתקנים מקצועיים מקובלים אלו חלה על מבקרי פנים של חברות מנהלות, מכוח סעיף 99א(א) לחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994 (להלן: "חוק הקרנות") וסעיף 24ט(א) לחוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995 (להלן: "חוק הייעוץ"). סעיפים אלו מחילים על מבקר הפנים הוראות מסוימות מחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן: "חוק הביקורת הפנימית"), לרבות סעיף 4(ב)

¹ חברת ניהול תיקים גדולה - כהגדרתה בתוספת ראשונה א' לחוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות

ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995

לחוק הביקורת הפנימית אשר קובע כי מבקר הפנים יערוך את הביקורת על פי **תקנים מקצועיים מקובלים**.

בשאלות ותשובות שפורסמו באתר הרשות בשנת 2012 הובהר כי לדעת סגל הרשות, התקנים המקצועיים המקובלים שאמורים להנחות את המבקרים הפנימיים הם תקנים מקצועיים מקובלים שפורסמו על ידי לשכת המבקרים הפנימיים העולמית, (Institute of Internal Auditors (IIA) (להלן: **"הלשכה העולמית"**). כמו כן, הובהר כי סגל הרשות לא רואה מניעה שמבקר הפנים יאמץ את תקני ביקורת הפנים שפורסמו על ידי לשכת המבקרים הפנימיים בישראל (להלן: **"הלשכה בישראל"**) כתקנים מקצועיים מקובלים, ובלבד שיודיע לוועדת הביקורת איזה מערך של תקנים כאמור הוא מאמץ. תקני הלשכה העולמית ותקני הלשכה בישראל יוגדרו להלן יחד: **"התקנים המקצועיים"**.

במסגרת חוזר תובנות ביחס למענה החברות המנהלות לשאלון ממשל תאגידי שפורסם באפריל 2015, צוין, בין היתר, כי מבקרי פנים במספר חברות מנהלות אינם מקפידים על יישום חלק מהתקנים המקצועיים המקובלים, או מקיימים אותם באופן חלקי בלבד. כן צוין, כי בחברות רבות **טרם בוצע סקר איכות חיצוני על הביקורת הפנימית**, כנדרש על פי התקנים המקצועיים, ולעיתים אף לא קיימת כלל מודעות לצורך בעריכת סקר זה.

לאור האמור, במרץ 2018 פנה סגל הרשות לחברות המנהלות במספר שאלות הנוגעות לתהליך הערכת האיכות החיצונית בחברה, וכן בבקשה לקבל את סקר האיכות החיצוני האחרון שבוצע ופרוטוקולים רלוונטיים משיבות הדירקטוריון וועדת הביקורת העוסקים בסקר זה.

בעקבות ניתוח מענה החברות המנהלות לפניית הסגל, לרבות החומרים הנלווים שצורפו כאמור, והבהרות שנתבקשו חלק מהחברות למסור, מצא סגל הרשות לנכון לשקף את עמדתו במספר סוגיות אשר יפורטו להלן.

1. **אי ביצוע סקר איכות חיצוני כנדרש בתקנים מקצועיים מקובלים**

התקנים המקצועיים קובעים, בין היתר, כי על המבקר הפנימי ליישם תכנית להבטחת איכות ושיפור הביקורת הפנימית, המקיפה את כל ההיבטים של פעילות הביקורת הפנימית, וכי תכנית זו חייבת לכלול הערכות פנימיות וחיצוניות². כמו כן, קובעים התקנים כי הערכות איכות חיצוניות על מערך הביקורת הפנימית, ייערכו לפחות אחת לחמש שנים, על ידי מעריך מוסמך, בלתי תלוי, וכי המבקר הפנימי חייב לקיים דיון בדירקטוריון על האופן והתדירות של ההערכות החיצוניות³.

מענה החברות לפניית הסגל העלה כי מספר חברות מנהלות לא ביצעו סקר איכות חיצוני במסגרת הזמן בה, על פי התקנים המקצועיים, היו נדרשות לבצעו.

לדעת סגל הרשות, על כל חברה מנהלת לקבל החלטה באשר לתדירות ביצוע סקר האיכות החיצוני ואופן ביצועו, ולעגן זאת בנהלי העבודה או במסמך התפקידים והסמכויות של החברה לעניין הביקורת הפנימית (להלן: **"צ'ארטר הביקורת הפנימית"**).

² תקנים מקצועיים 1300 ו-1310 של הלשכה העולמית וכלל מקצועי 4.7 של הלשכה בישראל.

³ תקן מקצועי 1312 של הלשכה העולמית וסעיף 3 להנחיה מקצועית מסי' 14 של הלשכה בישראל.

כמו כן, סגל הרשות מוצא לנכון להבהיר מספר נקודות בהקשר זה:

- במקרה בו מתחלף מבקר הפנים במהלך חמש השנים ממועד ביצוע הסקר האחרון, עצם החילוף אינו מתחיל מחדש את מניין השנים הנדרש על פי התקנים המקצועיים. עם זאת, על מנת שהסקירה תהא אפקטיבית ביחס לעבודת המבקר החדש, לדעת סגל הרשות, על החברה לבצע את הסקר לפי המאוחר מבין חמש שנים ממועד ביצוע הסקר האחרון לבין שנה מתום שנת הכהונה הראשונה של מבקר הפנים החדש.
- אין הצדקה לפטור חברה מנהלת מעריכת סקר איכות חיצוני, בטענה שביחס למבקר הפנים שלה, אשר מועסק במיקור חוץ במספר חברות מנהלות, כבר בוצע סקר איכות כאמור בחברה מנהלת אחרת. יודגש כי סקר איכות חיצוני לא מבקש לבחון רק את כשירותו ומקצועיותו של מבקר הפנים כשלעצמו, אלא גם את תפקודו של מערך הביקורת הפנימית בחברה או בקבוצה ספציפית, לרבות הממשקים של מבקר הפנים עם גורמים בחברה, התנהלות ועדת הביקורת והדירקטוריון בבחינת מערך הביקורת הפנימית ואופן יישום ההמלצות שניתנו בדוחות הביקורת. נציין כי מקום בו מבקר פנים מכהן במספר חברות הנמנות על אותה קבוצה, אין מניעה לבצע סקר איכות חיצוני משותף ביחס למערך הביקורת הפנימית של חברות אלו, תוך עמידה בתקנים המקצועיים וכן תוך הקפדה על הנקודות המפורטות בעמדת הסגל המובאת בסעיף 3 לחוזר זה.

2. הליך בחירת הסוקר ובחינת ניגודי עניינים

התקנים המקצועיים קובעים, בין היתר, כי סקר האיכות החיצוני ייעשה על ידי סוקר חיצוני בלתי תלוי, וכי על מבקר הפנים לקיים דיון בדירקטוריון על הכשירות ועל אי התלות של הסוקר, לרבות כל ניגוד עניינים אפשרי⁴.

בביאור לתקן המקצועי הרלוונטי של הלשכה העולמית, נרשם כי מעריך בלתי תלוי משמעו מעריך שלגביו מתקיימים התנאים של היעדר ניגוד עניינים ממשי או נתפש והיעדר השתייכות או הימצאות בשליטת הארגון אליו משתייכת יחידת הביקורת הפנימית, וכי על מבקר הפנים לעודד פיקוח מצד הדירקטוריון כדי להפחית ניגוד עניינים נתפש או אפשרי. בהנחיה המקצועית של הלשכה בישראל הובהר כי אי תלותו של הסוקר משמעותה חוסר ניגוד עניינים, ולו למראית עין.

מענה החברות לפניית הסגל העלה כי במרבית החברות המנהלות, האורגן אשר בחר את מבצע הסקר הוא הנהלת החברה או הנהלת חברת האם, בעוד שהדירקטוריון או ועדת הביקורת של החברה המנהלת כלל לא עודכנו, עובר לביצוע הסקר, בדבר ההחלטה על ביצוע הסקר, בדבר זהות הסוקר או בדבר השיקולים לבחירתו. כמו כן, בחברות בהן זהות הסוקר אושרה בוועדת הביקורת או בדירקטוריון של החברה המנהלת, נמצא כי אישור זה היה לרוב פורמלי, ומבלי שנערך דיון מהותי באשר לזהות הסוקר ולשיקולים לבחירתו.

בנוסף, בחלק מהחברות נמצא כי לא נערכה כלל בחינה מהותית של ניגודי העניינים בין הסוקר לבין מערך הביקורת הפנימית, החברה המנהלת או חברות בקבוצת החברה המנהלת (להלן

⁴ תקן מקצועי 1312 של הלשכה העולמית וכן כלל מקצועי 4.7.2 וסעיפים 3.1.2-3.1.6 של הנחיה מקצועית מס' 14 של הלשכה בישראל.

יחד: "הגוף המבוקר"), עובר להחלטה על זהות הסוקר. כמו כן, במקרים בהם זוהה ונבחן פוטנציאל לניגוד עניינים, הדיון בכך בדירקטוריון או בוועדת הביקורת היה תמציתי ועיקריו לא מניחים בהכרח את הדעת בדבר היעדר קיומו של ניגוד עניינים ממשי או נתפש, כנדרש בתקנים המקצועיים.

- להלן מספר תובנות בקשר עם ניגודי עניינים פוטנציאליים שנבחנו על ידי החברות המנהלות:
- במקרים בהם המועמד לביצוע הסקר מספק, או סיפק בעבר, שירותים שונים לגוף המבוקר (למשל עריכת סקרי סיכונים, מתן חוות דעת, מתן שירותי בקרה וכדומה), נדרש לבצע בחינה מעמיקה של הסוגיות הבאות: מהות השירותים שניתנו, קיומה של תלות בשל מתן השירותים, השאלה האם במסגרת סקר האיכות החיצוני צפויים להיבחן נושאים הקשורים בשירות שנתן הסוקר לגוף המבוקר, משך הזמן שעבר מאז הפסיק הסוקר לספק את השירות וכיו"ב.
 - במקרים בהם המועמד לביצוע הסקר משמש כמבקר פנים של החברה האם, או כרו"ח המבקר של החברה המנהלת או של חברות בקבוצת החברה המנהלת, נדרש לבחון לגופו של עניין האם לא מתקיים בשל כך ניגוד עניינים ממשי או נתפש. יודגש כי עובדת היותו של המועמד לביצוע הסקר גוף חיצוני לחברה המנהלת, לא מייתרת מאליה את הצורך בבחינה של ניגודי עניינים.

לדעת סגל הרשות, על חברה מנהלת לקבל החלטה, אשר תעוגן בצ'ארטר הביקורת הפנימית או בנהליה, בדבר התהליך לבחירת הסוקר, לרבות זהות האורגן האחראי על תהליך זה, השיקולים לבחירת הסוקר, הצורך בעדכון הגורמים הרלוונטיים בתהליך ותוצאותיו וכיו"ב.

כמו כן, יש לוודא כי טרם קבלת החלטה על זהות הסוקר, הדירקטוריון ו/או ועדת הביקורת ייתנו את דעתם באשר לקיומו של ניגוד עניינים ממשי או נתפש, לאחר שביצעו בחינה מהותית לגופו של עניין, ונחה דעתם כי לא מתקיימים ניגודי עניינים כאמור.

3. תהליך ביצוע סקר האיכות החיצוני

סקר איכות חיצוני נועד לספק הערכה בלתי תלויה לגבי מערך הביקורת הפנימית ואיכותו, לרבות לגבי הממשק בין מבקר הפנים לאורגנים השונים בחברה וכן לגבי השאלה האם הביקורת הפנימית מספקת ערך מוסף לחברה.

מעבר על מענה החברות לפניית הסגל בהקשר זה וכן על סקרי האיכות החיצוניים שצורפו, העלה מספר תובנות כמפורט להלן:

- במרבית החברות, הגורמים אשר ביצעו את סקרי האיכות החיצוניים נפגשו במהלך ביצוע הסקר עם גורמים בחברות המנהלות הרלוונטיים למערך הביקורת הפנימית, ולפחות עם יו"ר ועדת הביקורת, עם מנכ"ל החברה ועם מבקר הפנים שלה. עם זאת, נמצאו מקרים בהם הסוקר לא נפגש כלל עם גורמים בחברות המנהלות, או שנפגש עם מבקר הפנים בלבד.
- במרבית החברות, הגורמים אשר ביצעו את סקרי האיכות החיצוניים דגמו מסמכים ספציפיים של החברות המנהלות, לרבות דוחות ביקורת פנים, תכניות וניירות עבודה, סקרי סיכונים, פרוטוקולים של ישיבות דירקטוריון וועדת ביקורת של החברה המנהלת, ועוד. עם זאת, אותרו מקרים בהם לא נדגמו כלל מסמכים הקשורים ישירות לחברה המנהלת, אלא רק מסמכים רוחביים, ברמת הקבוצה עמה נמנית החברה המנהלת.

סגל הרשות מוצא לנכון להדגיש בעניין זה, כי ישנה חשיבות רבה בקיומם של מפגשים ו/או שיח בין הגורם אשר מבצע את סקר האיכות החיצוני לבין נושאי משרה רלוונטיים בחברות המנהלות, כדוגמת מנכ"ל החברה ויו"ר ועדת הביקורת, וכן בדגימת מסמכים הרלוונטיים לחברות המנהלות עצמן (כגון: תכניות עבודה של מבקר הפנים, תכניות ביקורת, ניירות עבודה, דוחות ביקורת וכדומה). כמו כן, מצופה כי סקר האיכות החיצוני המבוצע ברמת הקבוצה עמה נמנית החברה המנהלת, יכלול התייחסות גם להיבטים הרלוונטיים במישורין לחברה המנהלת, ככל שהדבר נדרש.

4. דיון בדירקטוריון ובוועדת הביקורת בממצאי סקר האיכות החיצוני

התקנים המקצועיים קובעים כי מבקר הפנים נדרש לדווח להנהלה ולדירקטוריון על תוצאות התכנית להבטחת איכות ושיפור, ובתוך כך להתייחס לתוצאות סקר האיכות החיצוני ומסקנות הסוקר וכן לתכניות לתיקון הליקויים⁵. במסגרת הביאור לתקן הרלוונטי של הלשכה העולמית, צוין כי תוצאות סקר האיכות החיצוני ידווחו בסמוך להשלמת הסקר, ותוצאות הניטור המתמשך ידווחו אחת לשנה לפחות.

כמו כן, סעיף 18(10) לחוק הקרנות וסעיף 24(6) לחוק הייעוץ קובעים, כי באחריות הדירקטוריון לדון בכל נושא בעל חשיבות מהותית לפעילות החברה או לפיקוח ולבקרה עליה. בנוסף, סעיף 20א(ב)(3) לחוק הקרנות וסעיף 24ח(ב)(3) לחוק הייעוץ קובעים כי בין תפקידיה של ועדת הביקורת החובה לבחון את מערך הביקורת הפנימית ואת תפקודו של מבקר הפנים, לרבות בחינה האם עומדים לרשותו המשאבים והכלים הנחוצים לו לצורך מילוי תפקידו.

מעבר על פרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון וועדת הביקורת העלה מספר ממצאים ותובנות בהקשר זה:

- הדיון בממצאי סקר האיכות החיצוני בחברות רבות היה תמציתי יחסית ולא מעמיק, ולעיתים לא ניכרה כל מעורבות של חברי הוועדה או הדירקטוריון בדיון. עניין זה מקבל משנה תוקף במקרים בהם הוצג בדיון חוסר הסכמה בין הסוקר לבין ההנהלה, והיה מצופה כי חברי הוועדה או הדירקטוריון יביעו עמדתם ויכריעו בסוגיה, אך על פי הפרוטוקול עמדתם נעדרת.
- במספר חברות מנהלות בהן קיים מערך ביקורת במימד קבוצתי, ונערך בהן סקר איכות חיצוני על מערך זה, לרבות ביחס לחברה המנהלת, נמצא כי ועדת הביקורת או דירקטוריון החברה המנהלת כלל לא עודכנו או דנו בממצאי סקר האיכות החיצוני.
- אותרו מקרים בהם בסקר האיכות החיצוני הוצגו נקודות חולשה הקשורות למערך הביקורת הפנימית ונרשמו אמירות משמעותיות הנוגעות להתנהלות שלוקה בחסר, לעיתים גם כזו שאינה קשורה במישורין לעמידת מערך הביקורת הפנימית בתקנים המקצועיים המקובלים. עם זאת, היות שלא ניתן לכך ביטוי הולם במסגרת הסקר (בהקשר של מידת הציות שהוערכה ו/או ההמלצה שניתנה בצידה), גם ההתייחסות שניתנה לאמירות אלו בדיון שנערך בוועדת הביקורת או בדירקטוריון הייתה שולית, ככל שנדונה, כך למשל:

⁵ תקן מקצועי 1320 של הלשכה העולמית וכלל מקצועי 4.7.3 של הלשכה בישראל.

- באחד הסקרים צוין כי לא התקיים דיון באשר להיקף שעות הביקורת או לפער בהיקף השעות בין שנה אחת לאחרת, אך לצד זאת נרשם כי לא אותרו ממצאים חריגים בסקר ולא צוינה המלצה.
- בסקר אחר הוצג כי קיים חוסר ידע בביקורת מערכות מידע, כי נעשה שימוש מועט בכלי ביקורת מתקדמים וכי הביקורת הפנימית, ככלל, אינה מספקת תמיד ערך מוסף, ואולם על אף כל זאת הערכת הסוקר הייתה "ציון מלא", והדיון שנערך בממצאים אלו בוועדת הביקורת ובדירקטוריון היה תמציתי יחסית.
- בחברה אחרת נתגלעו מחלוקות בין הסוקר לבין הנהלת החברה באשר למספר ממצאים שעלו בסקר, אך בדיון בוועדת הביקורת בממצאי הסקר נאמר כי ישנן רק הערות לא מהותיות.

לדעת סגל הרשות, על כל חברה לוודא שממצאי סקר האיכות החיצוני יוצגו וידונו גם בוועדת הביקורת ו/או בדירקטוריון של החברה המנהלת, בסמוך לעריכתו. כמו כן, מצופה כי תהא מעורבות אקטיבית של חברי ועדת הביקורת ו/או הדירקטוריון בדיון בממצאי הסקר, ובמיוחד במקרים בהם עולה מחלוקת בין הנהלה לבין עורך הסקר הדורשת את הכרעתם. בנוסף, מצופה כי ממצאים או התייחסויות המוצגים בסקר, שלא עולים בהכרח כדי ליקוי בהיבט של עמידה בתקנים מקצועיים מקובלים, אך יכולים להיות מהותיים ובעלי השפעה מבחינת החברה המנהלת בהיבטים שונים, כגון: ניהול סיכונים, עבודת הדירקטוריון וועדותיו, ממשקי עבודה וכיו"ב, יידונו גם כן בוועדת הביקורת ו/או בדירקטוריון ותיבחן השפעתם והשלכותיהם על החברה.

בברכה,



הדס באראביק, עו"ד

מדור ממשל תאגידי

היחידה לביקורת ולהערכה