



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

כ"ט כסלו תשפ"א
15/12/2020
חשה: 2020-171
חוזר גופים מוסדיים 2019-43
סיווג: כללי <טייטה>

עמדת ממונה – פגיעה באי תלותו של רואה חשבון מבקר עקב מתן שירות נלווה – טייטה

1. כללי

מוצגת בזו עמדת הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן – **הממונה**) באשר לעקרונות הנדרשים ביישום הוראות הנוגעות לאי-תלות של רואה חשבון מבקר של גוף מוסדי עקב מתן שירות נלווה. זאת, לאור החשיבות בהבטחת פעילותו העצמאית והמקצועית של רואה חשבון מבקר בגוף מוסדי ולשם הגברת מידת הוודאות כי דוחותיהם הכספיים של הגופים המוסדיים משקפים באופן נאות את מצבם הכספי ותוצאות פעילותם.

סעיף 44(ג) לפרק 2 לחלק 1 בשער 5 בחוזר המאוחד שעניינו "דירקטוריון גוף מוסדי" קובע כי ועדת ביקורת בגוף מוסדי אחראית על שמירה על עצמאותם, אי-תלותם ומעמדם של רואה החשבון המבקר ושל המבקר הפנימי בגוף המוסדי. נייר עמדה זה נועד, בין היתר, לסייע לוועדת הביקורת לעמוד על אחריות זו.

2. רקע

ביקורת חיצונית היא אמצעי חשוב להקניית אמינות למידע כספי המובא לציבור באמצעות דוחותיהם הכספיים של הגופים המוסדיים. תנאי מרכזי להבטחת האמינות, הוא עקרון אי התלות, אשר מבסס את מעמדו של רואה החשבון המבקר כאחד משומרי הסף המרכזיים בגוף המוסדי. עקרון זה עולה מסעיף 41 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הפיקוח על הביטוח**), המאמץ בין היתר את הוראות הפרק החמישי לחוק החברות, התשנ"ט-1989, ובכלל זה את הוראת סעיף 160 לעניין אי תלותו של רואה החשבון המבקר בחברה ציבורית. הכללים לשמירה על אי-תלותו של רואה החשבון המבקר בגוף מוסדי נועדו להגביר את מידת הוודאות כי דוחותיו הכספיים של הגוף המבוקר משקפים באופן נאות את מצבו הכספי והעסקי.

סעיף 2.3.1 לפרק 7, חלק 4 בשער 5 בחוזר המאוחד שעניינו "רואה חשבון מבקר" (להלן – **פרק רואה חשבון מבקר**) מטמיע בחוזר המאוחד את הוראות חוזר ביטוח 1992/4 "הוראת המפקח על הביטוח – אי תלות המבקר" (21.9.1992) (להלן – **חוזר ביטוח 1992/4**), במסגרתו אומצה החלטת רשות שירות ערך מחודש אוגוסט 1992 בעניין "אי תלות המבקר" והורחבה תחולתה תחילה ביחס לכלל חברות הביטוח ובהמשך, עם כניסתו לתוקף של פרק רואה חשבון מבקר ביום 1.5.2014, ביחס לכלל הגופים המוסדיים (להלן – **ההחלטה**). בחוזר ביטוח 1992/4 נקבע כי דוחות כספיים המוגשים לממונה לפי סעיף 42 לחוק הפיקוח על הביטוח¹ יהיו מבוקרים בידי רואה חשבון שמתקיימת בו אי תלות כמפורט בהחלטה. בהחלטה מפורטת רשימה פתוחה של מקרים בהם לא מתקיימת אי התלות הנדרשת מרואה חשבון מבקר לפי תקנה 2(א) לתקנות רואי חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון), התשל"ג-1993 (להלן – **התקנות**), ונקבע בין היתר כי דוחות מבוקרים המוגשים על ידי מבקר שלא מתקיימת בו אי תלות כנדרש על פי התקנות, אינם בגדר דוחות כספיים מבוקרים כדין. סעיף 4.2 להחלטה

¹ כפי שהוחלו גם בהוראות סעיף 40 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005.

מתייחס למצבים בהם ניתנים שירותים נלווים על ידי המבקר למבוקר, אשר עשויים על פי טיבם להיות מבוקרים בידי המבקר. עוד נקבע בסעיף 2.3.3 לפרק רואה חשבון מבקר, כי רואה חשבון מבקר של גוף מוסדי לא יסייע לגוף המוסדי בהכנת דוח כספי ודוח נלווה הנדרש על ידי הממונה. כללים נוספים הרלוונטיים לגבי אי תלותם של רואי חשבון נקבעו במסגרת תקנות רואי חשבון (ניגוד עניינים ופגיעה באי-תלות כתוצאה מעיסוק אחר), התשס"ח-2008 (להלן – **תקנות אי תלות**).

בקצרה, ומבלי לגרוע מרשימת המקרים המפורטים להלן ומההנחיות הקיימות, ניתן לסווג לארבע קבוצות את המצבים בהם נפגע עיקרון אי התלות² –

- 1) בין רואה החשבון המבקר לבין הגוף המבוקר נוצרים אינטרס משותף (למשל בעקבות מיזם עסקי משותף) או לחילופין אינטרס הפוך (למשל בעקבות סכסוך משפטי);
- 2) רואה החשבון המבקר נדרש לבקר עבודה שבוצעה על ידו;
- 3) רואה החשבון מעניק שירותים נלווים העולים כדי קבלת החלטות ניהוליות בגוף המבוקר;
- 4) רואה החשבון המבקר מגן על החלטות הגוף המבוקר בפני צדדים שלישיים.

הצורך בפרסום עמדה זו התעורר לאור מספר מקרים שהגיעו לפתחה של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון בעת האחרונה, אשר מצביעים על הצורך בחידוד יישום ההוראות לעניין אי-התלות של רואה החשבון המבקר בהתאם להוראות הדין המתוארות. במצבים אלו, רואי החשבון המבוקרים העניקו לכאורה, או הציעו להעניק, שירותים נלווים לגופים מוסדיים המבוקרים על ידם, הכוללים את אלו:³

- שירותי אקטואר מלווה לאקטואר הממונה בגוף המוסדי;
- יעוץ בבניית מודל הקצאת הוצאות של גוף מוסדי מבוקר, אשר עשוי להשפיע על תזרימי המזומנים שנעשה בהם שימוש לצרכי הדוחות הכספיים ולצרכי דוחות יחס כושר פירעון כלכלי;
- מתן חוות דעת כלכלית לגבי השווי של רכיבי תגמול של הנהלה בכירה;
- בניית מודל תחזית להתפתחות יחס כושר פירעון כלכלי בטווח הארוך;
- ביצוע תחשיבים כמותיים הנדרשים לצורך ביצוע של סיווגים שונים לפי כללי החשבונאות, ובפרט תקן דיווח כספי בינלאומי מספר 17 (IFRS).

על רקע מקרים אלה, מבקשת עמדה זו להסיר אי בהירות, ככל שהייתה, באשר לקבלת שירותים נלווים כאמור. יובהר כי אין בעמדה זו כדי לגרוע מסמכויות הממונה בעניין זה.

3. עמדת הממונה

הממונה יראה כי אי התלות הנדרשת מרואה חשבון מבקר, בהתאם להוראות סעיף 2.3.1 לפרק רואה חשבון מבקר, עקב מתן שירות נלווה של המבקר במהלך תקופת הביקורת, או בשנה שקדמה לה, נפגעת בהתקיים אחד מאלה:

- 1) מתן חוות דעת של רואה החשבון המבקר באחד מאלה:

² ראו למשל מדריך ה-SEC לועדות הביקורת בנושא זה, הנושא את הכותרת *Audit Committees and Auditor Independence* (הקישור נבדק לאחרונה בנובמבר 2020).

³ כאשר לעניין זה ראוי לדייק ולציין שהפרסומים הרלוונטיים (ראו למשל הגדרת "רואה חשבון מבקר" בסעיף 1 לתקנות אי תלות והחלטה, לעיל) ככלל נוקטים בהגדרה רחבה לעניין רואה החשבון המבקר, הכוללת, מעבר לצוות המטפל, גם את כלל השותפים במשרד, ולמעט מי שפועל מחוץ לישראל דרך קבע.

- (א) הערכת שווי ערכם הכלכלי של נכסים או התחייבויות, לרבות באמצעות הכנה או אפיון של מודל כלכלי הקשור להנחות המשמשות לצרכים חשבונאיים, עסקיים או לצרכי משטר כושר פירעון כלכלי;
- (ב) קיומן של זכויות בנכסים או קיומן של התחייבויות;
- (ג) הערכת מצבם בפועל של נכסים;
- (ד) הכנת תכנית עסקית המשפיעה על חי העסק;
- (ה) בדיקת הוגנות של עסקה, וכן הערכת שווי של תרומה הונית לגוף המוסדי המבוקר מאת בעלי עניין בו, המתקבלת ללא תמורה;
- (ו) תגמול להנהלה או לנושאי משרה בכירה בגוף המוסדי המבוקר, לרבות חוות דעת לעניין סבירות התגמול, ייעוץ, מתן המלצות, ביצוע הערכת שווי בעניין זה, קביעת גובה השכר או מרכיבי תגמול אחרים, הגדרת יעדים ארוכי טווח של הגוף ומנהליו, ולמעט מתן סקירה כללית לגבי הכללים החלים על תגמול כאמור.
- (2) עיצוב ויישום של מערכות מידע ממוחשבות הקשורות לדוחות הכספיים או לדוחות יחס כושר פירעון כלכלי של הגוף המוסדי המבוקר, וכן שירות בעניין מערכות ממוחשבות כאמור. והכל - למעט אם סביר לקבוע שהתוצאות של שירותים אלה לא יהיו כפופות לנוהלי הביקורת במהלך הביקורת של דוחות כספיים ושל דוחות יחס כושר פירעון של הגוף המוסדי המבוקר. במסגרת הפעולות כאמור, ייכללו גם השירותים הבאים:
- (א) תפעול או פיקוח על התפעול של מערכות מידע של הגוף המוסדי המבוקר באופן ישיר או עקיף, או ניהול רשת מקומית של הגוף המוסדי המבוקר;
- (ב) עיצוב או יישום חומרה או מערכות תוכנה שאוספות נתונים, עליהם מבוססים הדוחות הכספיים של הגוף המוסדי המבוקר, מערכות שמפיקות מידע שהוא מהותי לדוחות הכספיים של הגוף המוסדי המבוקר או מערכות אחרות של מידע חשבונאי של הגוף המוסדי המבוקר;
- (ג) הכנת מקור הנתונים או המצאת מקור הנתונים העומדים בבסיס הדוחות הכספיים של הגוף המוסדי המבוקר;
- (ד) אפיון חישובים, בקורות, תהליכים, שותפות לאפיון המערכת, או שותפות במכירת מערכת ולמעט סקירה כללית על מערכות קיימות או על דרישות חשבונאיות.
- (3) מתן שירותים אקטואריים לגוף המוסדי המבוקר. בכלל זה, מתן שירותי הייעוץ המבוססים על עבודה אקטוארית, הדורשים קביעה של סכומים הנרשמים בדוחות כספיים, דוח יחס כושר פירעון כלכלי ודיווחים אחרים של הגוף המוסדי המבוקר, ולמעט סיוע למבוקר בהבנה של שיטות, מודלים, הנחות ותשומות ששימשו בחישוב סכום מסוים. על אף האמור, מתן שירותים כאמור לא יפגע באי-תלותו של רואה החשבון המבוקר, אם סביר לקבוע שהתוצאות של שירותים אלה לא יהיו כפופות לנוהלי הביקורת במהלך הביקורת של דוחות כספיים של הגוף המוסדי המבוקר או לנהלים ששימשו לבדיקה או לסקירה של דוחות אחרים של הגוף המוסדי המבוקר, הכפופים לבדיקות מאת המבוקר.

למען הסר ספק, יובהר כי האמור בעמדה זו רלוונטי אף ביחס לסקירת דוחות ביניים וביקורת דוח יחס כושר פירעון כלכלי.⁴

כמו כן יובהר, כי לעמדת הממונה, כאשר מתקיימים המצבים המתוארים לעיל, אין בשימוש במנגנונים מפצים, דוגמת "חומות סיניות", כדי לאיין את החשש האמור.

בכבוד רב,

ד"ר משה ברקת

הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון

⁴ עד לעדכון של פרק רואה חשבון מבקר, יראו ביקורת דוח יחס כושר פירעון כלכלי המבוצעת לעניין עמדה זו כביקורת שבוצעה לפי הוראות חוזר 2017-1-20 לעניין "מבנה הגילוי הנדרש בדוח התקופתי ובאתר האינטרנט של חברות ביטוח בנושא משטר כושר פירעון כלכלי מבוסס Solvency II" (3.12.2017).