



רשות ניירות ערך

אי תלות המבקר

החלטה לפי סעיף 9ב

לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968

ירושלים
אב התשנ"ב
אוגוסט 1992

אי תלות המבקר

להלן החלטה שקבלה רשות ניירות ערך ושהחליטה לפרסמה על פי סעיף 9ב לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

א. כללי

1. לאחרונה נדרשה רשות ניירות ערך למספר מקרים בהם התעוררה השאלה אם נשמרת אי התלות בעבודתם המקצועית של רואי חשבון, המבקרים דוחות כספיים של חברות שחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק ניירות ערך) חל עליהן.
 2. (א) תקנה 9(א) לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידיים) התש"ל-1970, קובעת כי הדוחות הכספיים השנתיים הנכללים בדוח התקופתי, המוגש לרשות ולגורמים אחרים לפי סעיף 36 לחוק ניירות ערך, יהיו "מבוקרים כדין".
(ב) תקנה 56(א) לתקנות ניירות ערך (פרטי התשקיף, מבנהו וצורתו), התשכ"ט-1969, קובעת כי בתשקיף יכללו דוחות כספיים שנתיים של המנפיק "מבוקרים כדין".
 3. תקנות רואי חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון), התשל"ג-1973, קובעות הוראות בנושא הביקורת, לרבות בענין אי התלות הנדרשת מהמבקר. בתקנה 2(א) לתקנות אלה נאמר כי "רואה חשבון יהיה בלתי תלוי במבוקר, בין במישרין ובין בעקיפין, וישמור בעבודתו המקצועית על אי-תלות".
 4. דא עקא שהמחוקק לא פירט, למעט ביחס למספר מצומצם של מקרים, מהי אי תלות. כך, בתקנה 2(ב) לתקנות רואי חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון), התשל"ג-1973, נקבע, תוך ציון כי האמור באותה תקנת משנה בא להוסיף על תקנה משנה (א), כי לא יחווה רואה חשבון דעה על דוח כספי של מבוקר, אם רואה החשבון הוא פקידו של המבוקר, פקיד של חברה אם, של חברה בת או של חברה שלובה של המבוקר, או פקידו של בעל ענין במבוקר. וכך בסעיף 219 לפקודת החברות [נוסח חדש] התשמ"ג-1983, נקבע, כי נושא משרה בחברה, שותפו של נושא משרה בחברה ציבורית או המועסק אצל נושא משרה בחברה ציבורית, לא יהיו כשירים להתמנות רואי חשבון.
- אמנם, לשכת רואי חשבון עסקה בנושא, ואף פרסמה בחודש יולי 1989 "הנחיות בדבר אי-תלות של רואה חשבון" ואולם, הלשכה עצמה ציינה שהנחיות אלה הינן "הנחיות הבהרה ואינן מתיימרות להוות פירוש מחייב של חוק, תקנה, תקן או כלל כלשהם".
- בנסיבות אלה, ובמיוחד כאשר הרשות סבורה שחלק מההנחיות אותן פרסמה הלשכה אינן עונות על הנדרש, החליטה הרשות לקבוע ולפרסם את עמדתה בסוגיה זו ולהבהיר מהי אי התלות הנדרשת, לדעתה, מרואה חשבון המבקר דוחות כספיים של חברה שחוק ניירות ערך חל עליה, וזאת כדי שניתן יהיה ליישם בפועל את הדרשה לאי תלות של המבקרים את הדוחות הכספיים המוגשים לרשות.
5. לית מאן דפליג על חשיבותה של הביקורת כמכשיר ראשון במעלה להקניית אמינות למידע הפיננסי המובא לציבור באמצעות הדוחות הכספיים. אמינות זו היא אבן יסוד לפעילות תקינה של שוק ההון, ופגיעה בה מערערת את אמון הציבור בשוק זה ואת נכונותו להשקיע בו את כספו. אי התלות של המבקר היא תנאי שאין בלתו לכל אלה, ומאותו טעם לא די שתתקיים בפועל, אלא עליה גם להראות. במילים אחרות, מבקר צריך להיות לא רק בלתי תלוי בפועל אלא עליו גם להראות ככזה בעיני משקיף מן הצד.
 6. 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 שקול הדעת.
 7. רשות ניירות ערך, כרשות המוסמכת לה מוגשים הדוחות האמורים לעיל, מבהירה בזה, כי דוחות כספיים המבוקרים על ידי מבקר שלא מתקיימת בו אי תלות כנדרש על

פי התקנות, אינם בגדר דוחות כספיים מבוקרים כדין, ולפיכך, לא תוכל לראות דוחות אלה כעונים על הנדרש בחוק ניירות ערך ובתקנות שהותקנו על פיו.

ב. מונחים

בהחלטה זו תהיה משמעות המונחים הבאים כדלקמן:

- **"ביקורת"** - כמשמעותה בתקנות רואי חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון), התשל"ג-1973.
- **"מבקר"** - הפירמה העורכת את הביקורת במבוקר, כל שותף או חבר בה וכל אדם העוסק בפועל בביקורת המבוקר, וכן תאגיד בשליטת כל אחד מהם או נאמן לטובת כל אחד מהם.
- **"מבוקר"** - התאגיד שלגביו נערכת הביקורת.
- **"פירמה"** - רואה חשבון, שותפות של רואי חשבון, חברת רואי חשבון או כל התאגדות אחרת של רואי חשבון.
- **"נושא משרה"** - כמשמעותו בפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, תאגיד בשליטתו או נאמן לטובתו.
- **"החזקה"** - כמשמעותה בחוק ניירות ערך, למעט בנאמנות עוורת.
- **"קרובו של אדם"** - מי שגר עם האדם, מי שפרנסתו על אותו אדם, מי שפרנסת אותו אדם עליו וכן תאגיד בשליטת כל אחד מהם או נאמן לטובת כל אחד מהם.
- **"בן משפחה"** - בן זוג, בן, נכד, אח, הורה, הורה-הורה, בן זוגו של כל אחד מהם, הורה של בן הזוג, וכן תאגיד בשליטת כל אחד מהם או נאמן לטובת כל אחד מהם.

כל מונח אחר שאין לו הגדרה מיוחדת בהחלטה זו, יהיה כמשמעותו בחוק ניירות ערך.

ג. מצבים בהם אין מתקיימת אי התלות הנדרשת מהמבקר

מעצם טיבה, קיומה של אי התלות תלוי בנסיבות כל מקרה ומקרה, ומובן שלא ניתן לתאר ולהגדיר את כל המצבים האפשריים בהם אי התלות הנדרשת מהמבקר אינה מתקיימת. להלן תפורט שורת מצבים אופייניים בהם אי התלות אינה נשמרת. עם זאת, ברור שקיימים מצבים נוספים, שלא פורטו כאן, בהם אי התלות הנדרשת מן המבקר אינה נשמרת.

קביעת הצדדים במצבי התלות המפורטים להלן נעשתה במכוון בצורה מצמצמת, זאת על מנת שלא לכלול בהם באופן גורף זיקות, שבמרבית המקרים לא תפגענה פגיעה ממשית באי התלות. עם זאת, ברור שגם בזיקות רחוקות יותר מהמפורט להלן, יהיו מקרים בהם אי התלות הנדרשת לא מתקיים. לדוגמא, אדם שהקשר המשפחתי שלו עם המבקר רחוק מאלו המפורטים בהחלטה זו, אבל יש לו קשרים עסקיים מהותיים ביותר עם המבוקר.

הרשות תחליט בכל מקרה שאינו נכלל במצבים המפורטים בהחלטה זו על פי נסיבותיו, בהתחשב בגודל הפירמה, גודל המבוקר, הקרבה אל המבקר או המבוקר, מהותיות הקשר וכדומה. כך גם במקרים הנדירים, אם יהיו, הנכללים אמנם במצבים המפורטים, אך אי התלות בהם, בפועל ובמראית, בעינה עומדת.

למען הסר ספק מודגש בזה, כי החלוקה והמיון לנושאים וסעיפים בפירוט שלהלן הינם לצורך הנוחות בלבד.

1. קשר כלכלי בין המבקר למבוקר

קשר כלכלי בין המבקר למבוקר עלול להביא למצב שבו יהיה למבקר ענין במצב עסקי המבוקר או בתוצאות פעולותיו. קשר כזה עלול להעמיד את המבקר גם במצב של ניגוד עניינים. כך או כך לא מתקיימת, אם בפועל ואם במראית, אי התלות הנדרשת מהמבקר.

להלן מספר מצבים כאלה:

1.1 1.1.1 המבקר או קרובו מחזיקים בניירות ערך של המבוקר, של חברה אם, חברה בת או חברה מסונפת שלו.

בפסקה זו, "המבקר" – לרבות עובד בכיר בו.

1.1.2 בן משפחתו של המבקר מחזיק בניירות ערך של המבוקר, של חברה אם או חברה בת שלו, וההחזקה מהותית למחזיק או שהיא מהותית במחזיק.

1.2 1.2.1 המבקר הינו עובד או נושא משרה במבוקר, בחברה אם שלו, בחברה בת שלו או אצל נושא משרה או בעל ענין במבוקר או שהינו שותפו של נושא משרה במבוקר.

1.2.2 קרובו של המבקר הינו נושא משרה במבוקר, בחברה אם או בחברה בת שלו.

1.2.3 קרובו של המבקר הינו עובד בכיר במבוקר, בחברה אם או בחברה בת שלו.

1.3 המבקר היה עובד או נושא משרה במבוקר, בחברה בת שלו שהוא המבקר שלה או בחברה מסונפת שלו שהוא המבקר שלה, וטרם חלפו שנתיים מיום שחדל להיות עובד או נושא משרה כאמור.

בסעיף קטן זה, "המבקר" – מי שעוסק בפועל בביקורת המבוקר.

1.4 1.4.1 למבקר או לקרובו קשר עסקי (קשרי ספק-לקוח, קשרי נותן שרותים-מקבל שרותים, השכרת נכסים, שותפות בעסקים, עסקאות משותפות, שותפות בנכסים וכדומה) עם המבוקר, חברה אם או חברה בת שלו, למעט כשהמדובר בעסקה שגרתית של קניית מוצר או שרות, בסכום לא מהותי, במהלך העסקים הרגיל, במחיר ובתנאים שהיו ניתנים ללקוח דומה.

1.4.2 למבקר או לקרובו קשר עסקי, המהותי לאחד מן הצדדים, עם בעל שליטה במבוקר, עם נושא משרה במבוקר או עם נושא משרה בחברה בת של המבוקר.

1.5 ביטוח אחריות מקצועית של המבקר אצל המבוקר, חברה אם, חברה בת של החברה האם או חברה בת של המבוקר.

1.6 1.6.1 מתן הלוואה או ערבות למבקר או לקרובו על ידי המבוקר, חברה בת שלו, נושא משרה באחד מהם, חברה אם של המבוקר, חברה מסונפת שלו או בעל ענין בו.

הוראות פסקה זו לא יחולו על מי שאינו עוסק בפועל בביקורת המבוקר ועל קרובו, ובלבד שעיסוקו של נותן הלוואה או הערבות הוא בכך, וההלוואה או הערבות היתה ניתנת ללקוח דומה וניתנה בתנאים דומים לאלה שהיו ניתנים ללקוח דומה, לרבות סכום הלוואה, ריבית, עמלות, תקופת הלוואה, סדרי תשלומים, בטחונות וכדומה.

1.6.2 מתן הלוואה או ערבות על ידי המבקר או קרובו למבוקר, לחברה אם, לחברה בת, לחברה מסונפת שלו, לנושא משרה באחד מהם או לבעל ענין במבוקר.

2. שכר טרחה עבור הביקורת

ההסדר שלפיו המבוקר הוא המשלם למבקר עבור הביקורת יוצר, מעצם טיבו, מצב של תלות. עם זאת, משום העדר אפשרות חלופית סבירה לתשלום שכר הטרחה, ניתן לקבל הסדר זה, ובלבד שהפגיעה באי התלות לא תהיה מעבר למינימום ההכרחי הנובע ממהות ההסדר.

להלן מספר מצבים שבהם אי התלות הנדרשת מהמבקר אינה מתקיימת:

- 2.1 תעריף שכר הטרחה לא נקבע מראש.
- 2.2 שכר הטרחה מותנה או שאינו בכסף.
- 2.3 תיגמול מעבר למה שנקבע מראש בהסדר שכר הטרחה, שלא תמורת הרחבת היקף הביקורת.
- 2.4 שכר הטרחה או חלק ממנו משולם על ידי אדם, זולת המבוקר, שעשוי להיות לו ענין בתוצאות הביקורת.
- 2.5 חוב שכר טרחה עבור ביקורת או שרות אחר, שהגיע מועד תשלומו והוא טרם נפרע.

3. היקף הכנסות

3.1 הכנסתו הכוללת של המבקר מן המבוקר או מקבוצה של מבוקרים הקשורים במבוקר עלתה, בשנת החשבון הקודמת, על 15% מהכנסות הפירמה בשנת החשבון האמורה.

בסעיף קטן זה "מבוקרים קשורים" – חברה אם של המבוקר, חברה בת שלו או חברה אחרת הנשלטת בידי מי שבידיו או בידי קרובו השליטה במבוקר, וכן נושאי משרה בהם.

סעיף קטן זה לא יחול על פירמה בשלוש השנים הראשונות מיום היווסדה, ובלבד שהיקף ההכנסות האמור לא יעלה על 25%, והכל כשאין המדובר בארגון מחדש של פירמות קיימות.

3.2 הכנסת המבקר בשנת החשבון הקודמת משכר טרחה עבור ביקורת המבוקר, היתה פחות ממחצית ההכנסה הכוללת של המבקר מאותו מבוקר בשנת החשבון האמורה.

בסעיף קטן זה, "ביקורת" – לרבות סקירת דוחות כספיים ביניים.

3.3 בחישוב הכנסת המבקר לענין סעיף זה, לא תובא בחשבון הכנסה הנובעת מטפול בתשקיף של המבוקר או הכנסה אחרת בעלת אופי מיוחד וחד-פעמי.

4. שרותים נלווים

מתן שרותים נלווים על ידי המבקר למבוקר עשוי לגרום לכך שאי התלות הנדרשת מהמבקר לא תשמר, אם משום שתתפתח תלות עסקית-כלכלית ואם משום שיווצר ניגוד עניינים בין השרותים הנלווים שנותן המבקר, לבין תפקידו כמבקר.

להלן מספר מצבים כאלה:

- 4.1 מתן שרותים נלווים בידי המבקר למבוקר, אשר בפועל או במראית חורגים מממתן יעוץ ומהווים למעשה השתתפות בניהול ובקבלת החלטות של המבוקר.
- 4.2 מתן שרותים נלווים בנושאים אשר על פי טיבם עשויים להיות מבוקרים בידי המבקר (לדוגמא: ניהול החשבונות של המבוקר).
- 4.3 כהונת המבקר כמבקר פנים של המבוקר.

5. ניגוד עניינים אחר

ישנם מצבים נוספים שבהם קיים ניגוד עניינים בין תפקידו של רואה החשבון כמבקר לבין תפקידים, עיסוקים ופעולות אחרות שלו, וכתוצאה מכך אי התלות אינה מתקיימת.

להלן מספר מצבים כאלה:

- 5.1.1 5.1 המבקר או קרובו הינו כונס נכסים, מנהל ממונה, מנהל מיוחד, קדם מפרק זמני, מפרק זמני, מפרק, או בעל תפקיד אחר כיוצא באלה, של המבוקר, חברה אם או חברה בת שלו, או של חברה שיש לה קשרים עסקיים מהותיים עם המבוקר, או פועל מטעמו של מי מהם.
- 5.1.2 5.1 המבקר או קרובו הינו כונס נכסים, כונס נכסים זמני או נאמן על החזקותיו של בעל ענין במבוקר או פועל מטעמו של מי מהם.
- 5.2 5.2 המבקר או קרובו הינו מנהל עזבון של בעל ענין במבוקר או פועל מטעמו של מנהל העזבון.
- 5.3 5.3 בין המבקר או קרובו לבין המבוקר, חברה אם או חברה בת שלו, בעל שליטה בו או קרובו, קיימת תחרות עסקית מהותית.
- 5.4 5.4 בין המבקר או קרובו לבין המבוקר, חברה אם או חברה בת שלו או בעל שליטה בו, תלויים ועומדים הליכים משפטיים, לרבות בורות.
- 5.5 5.5 המבקר או קרובו הוא בעל ענין במי שהינו חתם בהנפקה של המבוקר, של חברה אם או של חברה בת של המבוקר.
- 5.6 5.6 המבקר או קרובו הינו בעל שליטה בנאמן לניירות ערך של המבוקר, של חברה אם או של חברה בת של המבוקר.
- 5.7 5.7 קיים הסדר לשיפוי או לביטוח המבקר בידי המבוקר או מי מטעמו, בשל חיוב שמקורו באחריותו המקצועית של המבוקר לעבודת הביקורת.

6. קרבת משפחה

- 6.1 6.1 המבקר הינו קרובו או בן משפחתו של נושא משרה במבוקר.
- 6.2 6.2 המבקר הינו קרובו או בן משפחתו של אדם השולט במישרין על נתונים או פעילויות העשויים להשפיע בצורה מהותית על הדוחות הכספיים של המבוקר.
- בסעיף קטן זה, "המבקר" – מי שעוסק בפועל בביקורת המבוקר.

ד. הוראות נוספות

1. המועד בו נדרש קיומה של אי תלות

קיומה של אי תלות נדרש במשך כל התקופה המבוקרת ועד מועד מתן חוות הדעת של המבקר, למעט מועד מתן חוות דעת שניה על דוחות כספיים הכלולים בתשקיף המסתמכת על חוות דעת קודמת של אותו מבקר, אם במועד מתן חוות הדעת השניה הוא אינו מכהן עוד כמבקר.

לגבי התקופה המתייחסת לדוחות כספיים שנתיים הכלולים בתשקיף של חברה המנפיקה לראשונה, למעט אלה של שנת החשבון האחרונה הכלולים בתשקיף, תבחן הרשות את שאלת אי התלות בהתאם למהותיות הענין ובהתחשב בכך שהחברה היתה באותה תקופה חברה פרטית.

2. תחילה

2.1 החלטה זו תיושם:

(א) לגבי דוחות כספיים שנתיים הכלולים בדוח תקופתי שיוגש החל ביום 1 בינואר 1993.

(ב) לגבי דוחות כספיים שנתיים הכלולים בתשקיף – החל בדוחות הכספיים השנתיים לשנת החשבון 1992.

2.2 על אף האמור בסעיף קטן 2.1 לעיל, ההוראה שבסעיף קטן 3.1 בפרק ג' תיושם לגבי דוחות כספיים שנתיים הכלולים בדוח תקופתי שיוגש החל ביום 1 בינואר 1994 ולגבי דוחות כספיים הכלולים בתשקיף – החל בדוחות הכספיים השנתיים לשנת החשבון 1993.

3. הוראות מעבר

3.1 במקרים בהם הקשרים או הזיקות הגורמים להעדר אי תלות נוצרו לפני פרסום החלטה זו, יהיו המועדים הנקובים בסעיף קטן 2.1 בפרק זה 1 בינואר 1994 ושנת החשבון 1993, בהתאמה.

3.2 במקרים של קשרים מן הסוגים הכלולים בסעיפים קטנים 1.2.3, 1.4 ו- 1.6 בפרק ג', אשר נוצרו לפני פרסום החלטה זו ובמועד המתאים לאותו מקרה לפי סעיף קטן 3.1 לעיל, טרם הגיעו לסיומם על פי המועד המקורי שנקבע להם, תשקול הרשות, במקרים מיוחדים, להאריך את המועדים האמורים לתקופה נוספת שתקבע. החלטה בענין כאמור תינתן על פי פניה לרשות, שבה תובאנה כל העובדות הנוגעות לענין.

3.3 על אף האמור בסעיפים קטנים 3.1 ו- 3.2 לעיל, אם תמצא הרשות שנוספות העדר אי התלות במקרה מסוים מחייבות זאת, תחיל את המועדים האמורים בסעיף קטן 2.1 בפרק זה.

3.4 לגבי העדר אי תלות שנרפא לפני מועד פרסום החלטה זו או סמוך לאחריו, לא תובא בחשבון תקופת העדר אי התלות.

4. החלטה מראש (PRERULING)

כדי להמנע ממצב בו יוודע לחברה רק עם הגשת הדוחות הכספיים שלה, כי בשל העדר אי תלות של המבקר אין הם בגדר דוחות מבוקרים כדין, מוכנה הרשות ליתן החלטה מראש בדבר עמידתו של המבקר בדרישת אי התלות.

החלטה כאמור תינתן על פי פניה לרשות, שבה תובאנה כל העובדות הנוגעות לענין.

24.12.1992

הב-1

בעקבות מספר פניות שהגיעו לרשות בשאלת אי תלותו של המבקר המחזיק ניירות ערך בנאמנות עבור עובדים לצרכי חסימה (בעיקר לפי סעיף 102 לפקודת מס-הכנסה), מבהירה בזה הרשות את עמדתה בסוגיה זו כלהלן:

1. הרשות אינה רואה פגיעה באי התלות במקרה שבו מבקר מחזיק ניירות ערך בנאמנות עבור עובדים, כאשר החזקת ניירות הערך היא במסגרת הסדר להבטחת חסימה שאין כלולה בו חובת הגנה על אינטרסים של העובדים בעלי ניירות הערך. ואולם, כאשר לנאמן זכות הצבעה מכוח ניירות ערך אלה, אזי יש בכך משום פגיעה באי התלות.
2. הרשות אינה רואה פגיעה באי התלות גם במקרה בו שיעור ההחזקה במקובץ של ניירות הערך על ידי הנאמן עולה על 5% או שמי מבין העובדים הינו בעל ענין בחברה מכח תפקידו בה, להבדיל ממקרה שהוא בעל ענין מכוח החזקותיו, שאז אי התלות אינה מתקיימת.

להלן שתי החלטות בענין אי תלות רואה החשבון המבקר שקיבלה הרשות בעקבות פניית משרדי רואי חשבון. יובהר כי החלטות נוספות פורסמו גם בידיעונים.

פר - 1

משרד רואי חשבון משמש כמבקר חיצוני של שתי חברות כאשר האחת, שדינה חברה ציבורית (להלן – חברה א') מחזיקה בשניה (להלן – חברה ב') בשיעור של 49.99%. חברה ציבורית אחרת (להלן – חברה ג'), המבוקרת על ידי רואי חשבון אחרים, מחזיקה גם היא בחברה ב' בשיעור של 49.99%. חברה א' וחברה ג' אינן מחזיקות זו בזו, ונשלטות בידי בעלי מניות שונים. עובד בכיר בחברה שבבעלות משרד רואי החשבון ביקש להתמנות כמבקר פנים של חברה ג'. עובד זה אינו עוסק בביקורת של חברה א' או חברה ב'.

הרשות הודיעה למשרד רואי החשבון כי היא לא תראה במינוי זה משום פגיעה באי התלות הנדרשת מהמבקר.

פר - 2

שותף בכיר במשרד רואי חשבון כיהן כדירקטור בחברה ציבורית (להלן – חברה א') ובמסגרת כהונתו זו שימש כיושב ראש ועדת הכספים של החברה. לאחר כשנתיים התפטר רואה החשבון מתפקידו בדירקטוריון.

משרד רואי החשבון שאל אם אי התלות הנדרשת מהמבקר תתקיים במקרה שבעלי המניות של חברת האם של חברה א', שגם היא חברה ציבורית, יבקשו למנות את המשרד כמבקר החשבונות של חברת האם, בסמוך לאחר ההתפטרות.

הרשות החליטה, בשים לב לאמור בסעיף 1.3 להחלטתה, כי היא לא תראה במקרה זה, מקרה בו אי התלות הנדרשת מהמבקר אינה מתקיימת.