



**משרד האוצר**  
אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון



**בנק ישראל**  
הפיקוח על הבנקים

ירושלים, ז' בסיוון תשע"ג  
29 במאי, 2013

### **טיוטא להערות ציבור**

**הערות ניתן להעביר עד ל- 25 ביולי 2013**

**אנשי קשר:**

**בנק ישראל – קרן בנגלס שנער דוא"ל:** [naomi.alcalay@boi.org.il](mailto:naomi.alcalay@boi.org.il)

**משרד האוצר – אפרת עתיק דוא"ל:** [efratat@mof.gov.il](mailto:efratat@mof.gov.il)

### **מתווה לשינוי מבני בביקורת החיצונית של גופים פיננסיים**

המפקח על הבנקים בבנק ישראל והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר (להלן: "המפקחים" או "המפקח") מסדירים את פעילותם של גופים הפועלים בשוקי הכספים וההון, שבין היתר מנהלים כספי אחרים (להלן: "מפוקחים" או "גופים מפוקחים" או "גופים פיננסיים"). כחלק מההסדרה, קובעים המפקחים הוראות לעניין ביקורת חיצונית של גופים מוסדיים ותאגידיים בנקאיים כדי לשפר את איכות הביקורת החיצונית על דוחות כספיים של גופים מפוקחים. המסמך כולל תיאור תמציתי של המצב הקיים ובעיות בו, ומציג חלופות להתמודדות עם בעיות אלו, אשר המפקחים שוקלים להשתמש, בחלקן או בכולן.

המפקחים מזמינים את המעוניינים, ובכללם משתמשים בדוחות כספיים של גופים פיננסיים, גופים פיננסיים ורואי חשבון מבקרים, להעביר התייחסות למסמך זה, ובפרט לשאלות המוצגות בסעיף 4, עד ל- 25.7.2013.



## משרד האוצר

אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון



## בנק ישראל

הפיקוח על הבנקים

### 1. רקע

המפקחים מתייחסים, באופן מסורתי, לרואי חשבון מבקרים כאל נדבך חיוני במערך הכולל השומר על יציבות המערכת הפיננסית. בפרט, המפקחים מייחסים חשיבות גבוהה לנאותות דוחות כספיים של גופים פיננסיים ולביקורת חיצונית איכותית עליהם. לכן, המפקחים פועלים לוודא שהביקורת וההתנהלות המקצועית של רואי חשבון מבקרים היא בהתאם לדרישות ולסטנדרטים מקצועיים מתקדמים ומחמירים, והם מקיימים קשר רציף והדוק עם רואי החשבון המבקרים.

המפקחים נקטו בעבר בפעולות לשיפור איכות הביקורת החיצונית על גופים פיננסיים. בכלל זה, המפקחים חייבו רוטציה בין שותפים אחראים ומינוי שותף אחראי על סקירת הביקורת (שותף מלווה). בנוסף, המפקחים החילו חובות דיווח שונות על רואי חשבון מבקרים ליו"ר דירקטוריון, לוועדת ביקורת, למנכ"ל ולמפקחים. הוראות המפקחים הן בנוסף לאמור בחוק החברות התשנ"ט 1999 ובחוק רואי חשבון התשט"ו 1955 ובתקנות שהותקנו על פיו<sup>1</sup> לעניין ניגוד עניינים ופגיעה באי תלות כתוצאה מעיסוק אחר, הקובעות מגבלות על מתן שירותים שאינם שירותי ביקורת ועל שותפי ועובדי פירמת רואי חשבון.

במסגרת תפקידם, המפקחים מקבלים דיווחים על ליקויים וחולשות בבקורות פנימיות בגופים פיננסיים, עורכים בירורים עם רואי חשבון מבקרים, מפנים בקשות לעריכת עבודות ביקורת ייעודיות ומשלמות בגופים מסוימים וכדומה. קשר זה מאפשר למפקחים להתרשם באופן בלתי אמצעי מתפקוד רואי חשבון מבקרים ומרמת הביקורת בגופים שונים, ולנקוט בצעדים כאשר עולה צורך.

כיום, המפקחים שוקלים להשתמש בחלופות נוספות, בנפרד או בשילוב, לחיזוק מעמד המבקרים ואי תלותם ולטיוב עבודתם.

### 2. מבנה הביקורת החיצונית על גופים פיננסיים בישראל

הידע והמקצועיות הנדרשים ממבקרי גופים פיננסיים, שהינם גופים מורכבים בעלי כללי חשבונאות וגילויי ייעודיים וייעודיים, מחייבים משרדי רואי חשבון לפתח מומחיות בבנקאות ובביטוח. דרישות אלו עלולות לגרום לכך שלמספר מועט של משרדים יהיו צוותים מומחים בביקורת בגופים פיננסיים, והם יצברו מקצועיות וניסיון בביקורת גופים אלו ויבקרו חלק גדול מהתחום. כיום, חברות ביטוח בישראל מבוקרות על ידי שלושה משרדי ראיית חשבון גדולים, כאשר אחד מהם מבקר כ-50% מהענף<sup>2</sup> ושתי חברות מבוקרות במשותף. בגמל ובפנסיה, למעלה מעשרה משרדי רואי חשבון מבקרים את החברות המנהלות. במערכת הבנקאית, ארבעת משרדי ראיית חשבון הגדולים בישראל מבקרים את כל

<sup>1</sup> תקנות רואי חשבון (ניגוד עניינים ופגיעה באי תלות כתוצאה מעיסוק אחר), התשס"ח, 2008 ובהחלטת רשות ני"ע לפי סעיף 9' לחוק ני"ע, התשכ"ח 1968.

<sup>2</sup> החישוב בוצע תוך התחשבות בביקורת משותפת (Joint Audit).



## משרד האוצר

אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון



## בנק ישראל

הפיקוח על הבנקים

התאגידים הבנקאיים, כאשר אחד מהם מבקר כ- 48% מהענף<sup>2</sup>. בהתייחס לחמשת הבנקים הגדולים, משרד רואה חשבון אחד מבקר ארבעה מהם, כאשר שלושה מהם מבוקרים במשותף. בנוסף, לא קיימת תחלופה משמעותית בין משרדי רואי חשבון המבקרים גוף מבוקר מסוים.

ריכוזיות גבוהה והעדר תחלופה בין מבקרים מעלים חשש שיחסים ארוכי טווח בין מבקר לבין מבוקר עלולים לפגוע באי תלות, בביקורתיות ובספקנות מקצועית של המבקר. חששות נוספים, אם כי פחותים, נוגעים לפרקטיקה מוטעית שעשויה להשתרש בענף, כתוצאה מפרשנות שגויה של משרד רואה חשבון יחיד וכן שקריסת משרד רואה חשבון יחיד תוביל להשבתת הענף.

בבדיקה שערך ה- FSAP בסוף שנת 2011 במערכת הפיננסית בישראל, הפיקוח על הבנקים התבקש לחשוב מחדש על שינוי מבני בביקורת החיצונית של גופים פיננסיים בישראל:

"The rotation of external auditing firms has been under consideration....Such a requirement could have the benefit of creating some competition in the industry....".

"The question whether to require banking corporations to rotate external auditors periodically has been under consideration, but no decision has been made. Practically speaking, with a minimal number of firms in Israel offering auditing services to the banking industry, the rotation of external auditors may create some added competition".

בבחינת המתווה המתאים לביקורת חיצונית של גופים פיננסיים קיימת חשיבות גבוהה ליישום המתווה המוצע בצורה מיטבית, תוך מניעה, ככל הניתן, מפגיעה בתפקוד הענף ומאיכות עבודת הביקורת. על כן, יש לתת את הדעת לביצוע השינויים המוצעים בזהירות הראויה, לאור המורכבות והייחודיות של הענף. בנוסף יש לבחון, בין היתר, הדרגתיות בשינויים ואת יכולות הענף ליישם את המתווה בתקופות המוצעות.

### 3. המצב בעולם

מאפיינים דומים למאפייני שוק הביקורת על גופים פיננסיים בישראל קיימים במדינות רבות בעולם. במטרה לחזק את אי התלות של רואי חשבון מבקרים בחברות מבוקרות, לשפר את איכות הביקורת ולהגביר את התחרותיות, הוחלט במספר מדינות מצומצם להחיל מודלים שונים של רוטציה בין משרדי רואי חשבון מבקרים. לדוגמא<sup>3</sup> באיטליה (החל משנת 1974) אומצה רוטציה כל 9 שנים, בברזיל (החל משנת 1999) אומצה רוטציה כל 5 שנים בתאגידים נסחרים שאינם בנקים, ובהודו אומצה רוטציה כל 4 שנים בבנקים ובחברות ביטוח. מדינות אחרות (לדוגמא: גרמניה, צרפת, קנדה, ספרד,

<sup>3</sup> מקור: "What do we know about mandatory audit firm rotation": Research Committee- Institute of Chartered Accountants of Scotland (ICAS), December, 2012



## משרד האוצר

אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון



## בנק ישראל

הפיקוח על הבנקים

דרום קוריאה, אוסטרליה, אירלנד, טורקיה וסינגפור), אשר שקלו או החילו רוטציה, החליטו לבסוף לא להחיל חובת רוטציה. הסיבות העיקריות שהועלו בהקשר זה נגעו לעלות מול תועלת, גידול בעלויות והשגת היעד של גידול בתחרותיות.

בארה"ב וברשויות האיחוד האירופי נשקלות, בעקבות המשבר העולמי ב- 2008-2009, חלופות שונות לשיפור איכות הביקורת, לרבות הטלת חובת רוטציה בין משרדי רואי חשבון, הגבלות על מתן שירותים שאינם ביקורת, שכ"ט של רואי חשבון ועוד. בשלב זה, הדיונים נמשכים וטרם נתקבלו החלטות.

להלן תיאור תמציתי של מצב הדברים בעולם.

### א. האיחוד האירופי (European Union)

באיחוד האירופי מתקיים דיון על שינויים נדרשים בשוק ראיית חשבון, לרבות בנושא רוטציה. בשלב זה, טרם התקבלו או אושרו הצעות חקיקה<sup>4</sup> ושינויים שהציעו ועדות שונות<sup>5</sup>. בקווים כלליים, בהצעת חקיקה של ה-EUROPEAN COMMISSION משנת 2011 הוצע שמינוי רואה חשבון מבקר לתאגיד ציבורי יהיה לפחות לשנתיים ומקסימום ל-6 שנים ובמינוי משותף מקסימום 9 שנים. על הצעה זו נערכו דיונים בועדות שונות ואלה הציעו לסגת מההצעה המקורית ולאמץ חלופות אחרות:

ה- COMMITTEE ON LEGAL AFFAIRS המליצה שרואה חשבון ימונה לתקופה של שנה, הניתנת לחידוש לתקופה מקסימלית של 25 שנים. לאחרונה עודכנה ההמלצה למינוי לתקופה מקסימלית של 14 עד 25 שנים, בהתאם לנסיבות מסוימות.

ה- COMMITTEE ON ECONOMIC AND MONETARY AFFAIRS המליצה לא להגביל את תקופת מינוי רואה חשבון מבקר.

ה- COMMITTEE ON INDUSTRY, RESEARCH AND ENERGY המליצה שמינוי רואה חשבון מבקר יהיה לפחות ל-3 שנים ומקסימום ל-12 שנים, ובביקורת משותפת למקסימום של 15 שנים.

<sup>4</sup> ה- European Commission פרסם ב- 30.11.11 הצעת חקיקה:

Proposal for a Regulation of European Parliament and of the Council on Specific Requirement regarding Statutory Audit of Public Interest Entities 2011/0359 (COD).

5. ה- European Parliament -Committee on Legal Affairs (להלן-"JURI") פרסם ב- 5.9.12 טיוטת דו"ח ( Draft Report 2011/0359 (COD), עם שינויים רבים להצעת החקיקה של ה- European Commission. ב- 25.9.12 פרסם ה- Committee on Economic and Monetary Affairs המפרט את (Draft Opinion 2011/0359(COD)) עמדה (Opinion 2011/0359(COD)) המפרט את עמדתה לגבי שינויים דרושים בהצעת עמדתם לגבי שינויים דרושים בהצעת החקיקה. ב- 3.12.12 פרסם ה-Committee on Industry, Research and Energy European Parliament נייר עמדה ((Opinion 2011/0359(COD)) המפרט את עמדתה לגבי שינויים דרושים בהצעת החקיקה. בדיון בהצעת החקיקה שערך ה-JURI ביום 25.4.13 התקבלה החלטה לפיה תקופת הכהונה המקסימלית עבור רואה החשבון מבקר תהיה 14 שנים, ובתנאים מסויימים ניתן יהיה להאריך את תקופת הכהונה ל-25 שנים.



## משרד האוצר

אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון



## בנק ישראל

הפיקוח על הבנקים

### ב. ועדת באזל

במארס 2013 פרסם ה- (Basel Committee on Banking Supervision (BIS) מסמך עקרונות לדיון (Consultative Document) בנושא External audits of banks. במסמך 16 עקרונות, הסברים והנחיות לשיפור איכות הביקורת בבנקים ולהגדלת האפקטיביות שלה, כדי לתרום ליציבות פיננסית. המסמך מציג ציפיות פיקוחיות לגבי האופן שבו:

- רואי חשבון מבקרים ימלאו את האחריות שלהם בצורה יותר אפקטיבית;
- ועדת ביקורת תתרום לאיכות הביקורת באמצעות פיקוח על רואי חשבון מבקרים; בין היתר, על ועדת הביקורת לקיים מדיניות שתתייחס לתדירות הוצאת מכרז לביקורת חיצונית ולבחון תקופתית את הצורך להגביל את משך ההתקשרות עם רואה החשבון המבקר.
- קשרים אפקטיביים בין רואי חשבון מבקרים לבין המפקח, שיאפשרו גיבוש הבנות הדדיות לגבי חוקים ואחריות החלים על המפקח ועל רואי החשבון; ו-
- תקשורת אפקטיבית שוטפת בין המפקח על הבנקים לבין גופים ממונים על בקרת על, שעשויים לשפר את איכות הביקורת בבנקים.

### ג. ארה"ב

בשנת 2002, הקונגרס בחן אפשרות לדרוש רוטציה בין פירמות ראיית החשבון מבקרות. ה- GAO (GENERAL ACCOUNTING OFFICE) חקר את הנושא ופרסם דוח ב- 2003, שמשקנתו היא שרוטציה בין פירמות ראיית חשבון מבקרות אינה האמצעי היעיל ביותר להבטיח אי תלות וביקורת איכותית. יחד עם זאת, הדוח ציין כי יש צורך בידע ובניסיון נוספים כדי להכריע בסוגיה.<sup>6</sup>

ב- 16.8.11 ה-PCAOB (Public Company Accounting Oversight Board) פרסם נייר עמדה (Concept Release on Auditor Independence and Audit Firm Rotation) בנושא אי תלות ורוטציה, במטרה לבחון את האופן שבו ניתן לחזק את אי התלות בין רואי החשבון המבקרים למבוקרים, האובייקטיביות והספקנות המקצועית של רואי החשבון המבקרים.<sup>7</sup> ה-PCAOB שוקל בימים אלה את האופן שבו ימשיך את הטיפול בנושא, לנוכח מכתבי התגובה שהתקבלו.

<sup>6</sup> GAO: Public accounting firms- Required study on the potential effects of mandatory audit firms rotation, November 2003.

<sup>7</sup> PCAOB Release No.2011-006



## משרד האוצר

אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון



## בנק ישראל

הפיקוח על הבנקים

### 4. חלופות להתמודדות עם בעיית ריכוזיות רואי החשבון המבקרים

בתקופה האחרונה בחנו המפקחים את המבנה המתאים לביקורת חיצונית בגופים פיננסיים בישראל. מסקנת המפקחים הייתה שיש מקום לשפר את המבנה הקיים כדי לחזק את אי התלות והספקנות המקצועית של רואה חשבון מבקר ולהגביר את מעורבות של רואי חשבון נוספים, תוך שמירה על איכות עבודת הביקורת הנדרשת.

### **להלן הצעדים המוצעים כדי לשפר את המבנה הקיים.**

#### **א. חיוב רוטציה תקופתית בין משרדי רואי החשבון המבקרים**

לאור החשש שיחסים ארוכי טווח בין מבקר למבוקר עלולים ליצור מערכת קרובה ביניהם, העלולה לפגוע בביקורתיות ובספקנות המקצועית של המבקר, מוצע לחייב רוטציה תקופתית בין משרדי רואה חשבון מבקר.

חיוב רוטציה כאמור עשוי לסייע להפחית חששות לניצול לרעה של מידע שנאגר במשרד יחיד, שפרקטיקה מוטעית תשתרש בענף, כתוצאה מפרשנות שגויה של רואה חשבון אחד, וכן שקריסת משרד רואה חשבון יחיד תוביל להשבתת הענף.

יחד עם זאת, קיימים חששות מסוימים בביצוע רוטציה, שכן חיוב של רוטציה אחת למספר שנים מועט עלול לפגוע ביכולת של משרד רואי חשבון לבנות תשתית פנימית נאותה כדי להשיג ולשמר לאורך זמן רמה מקצועית נדרשת, במיוחד בענף בעל התמחות ספציפית במשק קטן כמו המשק הישראלי. בנוסף, רוטציה עלולה להחליש רואה חשבון בהתנהלותו מול הנהלה בודדו כי לא יוכל לבדוק תהליכים מתמשכים לאורך זמן.

השאלות הרלוונטיות לעניין זה הן:

- 1) כיצד רוטציה תשפיע על איכות הביקורת, אי תלות, אובייקטיביות וספקנות מקצועית של המבקר, וכן על המעמד המקצועי והעוצמה של מבקר מול מבוקר?
- 2) האם, לאור כל השיקולים, רוטציה של רואי חשבון תשפר את איכות תוצרי הביקורת?
- 3) האם כצעדים משלימים לרוטציה על המפקחים להרחיב את פעילותם כדי להבטיח אי תלות, אובייקטיביות וספקנות מקצועית באמצעות פעולות סקירה או ביקורת?
- 4) האם ישנם צעדים שיאפשרו לגוף מפוקח זמן מספיק להשתחרר מהתקשרות עם פירמת ראיית חשבון למתן שירותים שאינם ביקורת, כדי להתקשר עמה לביצוע ביקורת? האם צריך לקבוע תקופת צינון ממועד קבלת שירותים שאינם ביקורת ממשרד רואי חשבון מסוים עד שמשרד זה יוכל להיות רואה חשבון מבקר של גוף מפוקח? איך ניתן להבטיח



## משרד האוצר

אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון



## בנק ישראל

הפיקוח על הבנקים

- שרואה חשבון מבקר שייעץ לגוף מפוקח בגיבוש נהלים, מערכות, בקורות ומדיניות חשבונאית יוכל לאחר מכן לבדוק באופן בלתי תלוי מדיניות ונהלים אלה?
- (5) מהי התדירות הנכונה של תחלופת רואי חשבון מבקרים ומדוע?
- (6) האם קיימות דרישות שהמפקחים צריכים לשקול כדי להפחית את הסיכונים הגלומים ברוטציה? וכיצד ניתן להתמודד עם הגידול הצפוי בסיכון ביקורת בשנים הראשונות של מבקר חדש? איזה אמצעי בקרת איכות ראוי לדרוש או איזה צעדים אחרים ראוי לבצע כדי להפחית סיכון זה?
- (7) האם בכל החלפת רואה חשבון רצוי לדרוש מרואה החשבון המוחלף להעביר לרואה החשבון החדש דוח בכתב המתאר סיכונים ביקורת ומידע אחר על החברה? האם רצוי לדרוש תקופת חפיפה או אמצעים דומים? מה העלויות של אמצעים אלה?
- (8) מה צריכה להיות מעורבות המפקחים בהחלפת רואי חשבון? האם ראוי שהמפקחים יבצעו הליך F&P לרואה חשבון חדש ויוודאו את נאותות הקשר עם רואה חשבון עוזב בכל החלפה?
- (9) איך ניתן למנוע, הן ביישום לראשונה והן לאחר מכן, גידול בסיכון הביקורת המערכתית, בפרט אם בשנה מסוימת תהיה רוטציה של משרדים רבים?

### ב. קביעת מגבלה על נתח השוק המרבי המותר למשרד רואי חשבון יחיד במערכת הפיננסית

היתרון בפתרון מסוג זה הוא בשליטה על הדומיננטיות של משרד אחד או שניים בענף ועידוד כניסת משרדי רואה חשבון נוספים. מגבלה זו גם מקטינה את החשש להשלכות המקצועיות השליליות שפורטו בפתרון הרוטציה. יישום פתרון מסוג זה ידרוש הידוק הפיקוח השוטף על משרדי רואי חשבון הפועלים בענף, תוך תכנון, זהירות והדרגתיות, כך שמשרד רואה חשבון חדש יוכל לבנות תשתית מקצועית ראויה, תוך הימנעות מהחלפת חלק ניכר מצוות רואי החשבון של גופים מפוקחים בתקופה קצרה מדי. בנוסף, יהיה מקום לשקול צעדים כמו חובת ביקורת משותפת (חפיפה) והעברת ניירות עבודה בין המבקר המוחלף לבין המבקר המחליף. מגבלה כאמור אינה מטפלת ישירות בחשש שיחסים ארוכי טווח בין מבקר למבוקר עלולים לפגוע בביקורתיות של המבקר.

מגבלת נתח שוק מרבי, ראוי שתיקבע בנפרד למגזר הבנקאות ולמגזר הביטוח. הפרדה כזו תאפשר, לדוגמא, הגבלת משרד רואה חשבון אחד כך שלא יוכל לבקר יותר מתאגיד בנקאי גדול אחד, או יותר משני מבטחים גדולים.

השאלות הרלוונטיות לעניין זה הן:

- (1) כיצד הגבלת נתח שוק תשפיע על איכות הביקורת, אי תלות, אובייקטיביות וספקנות מקצועית של המבקר, וכן על המעמד המקצועי והעוצמה של מבקר מול מבוקר?



## משרד האוצר

אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון



## בנק ישראל

הפיקוח על הבנקים

- (2) האם, לאור כל השיקולים, מגבלה על נתח שוק תשפר את איכות תוצרי הביקורת?
- (3) האם מגבלה זו משתלבת עם דרישת רוטציה ובאיזה אופן? האם מגבלה זו משפיעה על היתרונות ואת הסיכונים של דרישת רוטציה?
- (4) האם ראוי לקבוע מגבלת נתח שוק לכל ענף במגזר הפיננסי או למגזר הפיננסי כמכלול?
- (5) באיזו מידה הגבלת נתח שוק תגביל את היכולת של גוף מפוקח לבחור רואה חשבון מבקר ראוי?
- (6) האם למגבלת נתח השוק תהיה השפעה על שירותים שאינם ביקורת?
- (7) כיצד ניתן להקטין את סיכון הביקורת בשנים הראשונות של תהליך הקטנת נתח השוק? האם ראוי לנקוט באמצעים הדומים לאמצעים שראוי לנקוט בהם לצורך הטיפול בסיכונים שלדעתכם קיימים בדרישת רוטציה?
- (8) מהו אופן הראוי ליישום מגבלת נתח שוק ואכיפתה על פני זמן? באיזה אמצעים ניתן לנקוט כדי לוודא שהמגבלה אכן משפרת את איכות הביקורת?

### ג. הגבלת ביקורת על ידי שני רואי חשבון במשותף (Joint Audit)

לביקורת משותפת יתרונות וחסרונות. מחד גיסא, ביקורת משותפת מקטינה את החשש לפגיעה בביקורתיות ובספקנות המקצועית ומאפשרת למשרדי רואי החשבון המשותפים לבנות תשתית נאותה של ידע, מקצועיות וניסיון. מאידך גיסא, ביקורת משותפת משמרת דומיננטיות של משרדי רואי חשבון מתמחים ומגדילה עלויות למבוקר בשל צורך בתיאום בין משרדים.

ביטול אפשרות זו יכול לחזק את מעמד רואה חשבון מבקר מול גוף פיננסי, לחסוך מנגנונים של תיאום בין המשרדים, ולמנוע תחרות בין משרדים על עמדה פחות שמרנית, כך שייוצר לחץ על משרד שמרני "להתכנס" לעמדה של משרד פחות שמרני. מאידך, בביטול האפשרות קיים סיכון שמשרד שאין לו יכולת מקצועית מספקת יהיה המבקר היחיד של גוף פיננסי.

השאלות הרלוונטיות לעניין זה הן:

- (1) כיצד ביקורת משותפת משפיעה על איכות הביקורת, אי תלות, אובייקטיביות וספקנות מקצועית של המבקר, וכן על המעמד המקצועי והעוצמה של מבקר מול מבוקר?
- (2) האם, לאור כל השיקולים, הגבלת ביקורת משותפת תשפר את איכות תוצרי הביקורת?
- (3) האם וכיצד מגבלה על ביקורת משותפת משתלבת עם חובת רוטציה ומגבלת נתח שוק?
- (4) האם ביקורת משותפת מונעת רוטציה או הגבלת נתח שוק של משרדי רואי חשבון?
- (5) איך איסור ביקורת משותפת ישפיע על ריכוזיות משרדי ראיית חשבון המבקרים גופים מפוקחים?





## משרד האוצר

אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון



## בנק ישראל

הפיקוח על הבנקים

6) כיצד ניתן להקטין את סיכון הביקורת בשנים הראשונות של מעבר מביקורת משותפת לביקורת על ידי משרד יחיד?

ד. **הרחבת המגבלות על משרד רואה החשבון המבקר במתן שירותים נלווים למבוקר**  
פתרון זה מגביל את המבקר לתת שירותים נלווים למבוקר שאינם קשורים בעבודת הביקורת, כדוגמת: הערכות שווי כלכליות, בדיקת נאותות עסקית ופיננסית (Due diligence), תכנון ויישום מערכות מידע לצורך טיוב נתונים, ניהול סיכונים ושירותי אקטואריה.  
הפתרון נותן מענה לפגיעה באי תלות, בביקורתיות ובספקנות המקצועית של המבקר כתוצאה מיצירת תלות כלכלית בין המבקר למבוקר, העלולה להוביל לפגיעה בביקורתיות של המבקר מחשש של איבוד מקורות ההכנסה הנוספים שאינם מביקורת. החיסרון בפתרון זה הוא בבחינת העלויות הגבוהות יותר למבוקר כאשר צריך לקבל שירותים משני משרדי רו"ח שונים, מאשר אצל משרד רו"ח אחד שכבר מכיר את התנהלות החברה.  
לפי הצעת החוק של ה - EUROPEAN COMMISSION משנת 2011 לפיה משרד רואה חשבון העורך ביקורת לחברה ציבורית לא ייתן לה שירותים שאינם קשורים לשירותי הביקורת. הצעת החוק מפרטת שירותים שאינם שירותי ביקורת בכל מקרה כגון: תכנון ועריכת ביקורת פנים וניהול סיכונים, עריכת בקרה על מידע כספי שכלול בדיווחים הכספיים, שירותי מומחה שלא קשורים בביקורת: מיסים, ניהול כללי ושירותי ייעוץ, שירותי הערכה וחוות דעת, שירותי ייעוץ משפטי ואקטוארי, שירותי מערכות מידע כספיים, ייעוץ השקעות ופיננסי.  
כמו כן, מפורטים שירותים הקשורים לשירותי הביקורת, אותם רשאי רואה החשבון המבקר לתת: אישור נכונות דיווחים כספיים לרשויות, בדיקת דוחות התאמה לצורכי מס וכל שירות נוסף הקשור לביקורת והנדרש בהוראות הדין.

השאלות הרלוונטיות לעניין זה הן:

- 1) אילו הגבלות יקטינו את התלות הכלכלית של המבקר במבוקר?
- 2) האם הגבלות כאמור עלולות לגרום לעלויות גבוהות יותר למבוקר, בשל הצורך שגופים נוספים, מלבד רואה החשבון המבקר, יפתחו או יחזקו מקצועיות והתמחות בסביבה הרגולטורית של הגופים המפוקחים ולפתח היכרות טובה עם הגוף המפוקח?