



28 ינואר, 2007
ט' שבט, תשס"ז
מפ/ 8167

לכבוד

מר ידין ענתבי, ר"ח, הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון
גב' מגי בראום, מנהלת מחלקת ניהול סיכונים
מר אליאור גבאי, ר"ח, מנהל מחלקת פיקוח על גופים מוסדיים
מר אריק פרץ, ר"ח, סגן בכיר (בפועל) לממונה על שוק ההון
הגב' נטע דורפמן רביב, ע"ד, סגנית היועצת המשפטית
משרד האוצר
רח' קפלן 1 (ת.ד. 3100)
ירושלים 91030

א.ג.ג.

הנדון: מערך הביקורת הפנימית בגוף מוסדי
סימוכין: מכתבכם שה' 21335-2006 מיום 27/12/06
חוזר 378-2006 מיום 27/12/06

1. מבוא

- א. ברצוננו לקדם בברכה את היוזמה לקדם את הביקורת הפנימית בגופים המוסדיים המנהלים את חברות הביטוח, קרנות הפנסיה החדשות וקופות הגמל.
- ב. אין ספק כי בעקבות ולאחר הרפורמה, אשר נעשתה בשנים האחרונות, בהם הפרידו את קרנות הפנסיה החדשות מהקרנות הוותיקות ומכירתן לחברות ביטוח והפרדת קופות הגמל וקרנות הנאמנות מהבנקים וקניית חלק גדול מהם ע"י חברות הביטוח ו/או חברות המנהלות תיקי השקעות, הגדילו את היקף הון הציבור המנוהל על ידי גורמים פרטיים כלשהם (גופים מוסדיים) אשר נכון להיום ישנו מפקח אחד אשר מפקח עליהם והוא הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון במשרד האוצר.
- ג. יתירה מזו, הטיטא מפרטת נושאים רבים, אשר מן הראוי היה להסדיר אותם, מעבר להוראות הכתובות בחוקים השונים הנוגעים לעניינו, ונוגעים לניהול ביקורת פנימית ראויה. בין הנושאים הללו מופיעים תפקיד הביקורת הפנימית, מערך ביקורת פנימית, מסמך תפקידים וסמכויות של הביקורת הפנימית, הבטחת אי תלות של המבקר הפנימי, עובדי מערך הביקורת הפנימית, משאבים ידע ומומחיות, דרכי עבודה, מיפוי פעולות וסקר סיכונים, תכנית עבודה שנתית ורב שנתית ועוד.
- ד. לטיטא הזו, ששלחת להערות, צורפה גם סקירה מעניינת של השוואת ביקורת פנימית בחברות ביטוח וחברות מנהלות של קרנות פנסיה לבנקים. הסקירה לא התייחסה לאותן חברות פרטיות המנהלות השקעות של הציבור בהיקפים רבים באמצעות תיקי השקעות (תמיר פישמן- אקסלנס נשואה, פועלים פעילים ועוד...) אשר הרחיבו פעילותם בשנים האחרונות.



ה. אין ספק כי הביקורת הפנימית היא אחד האמצעים היעילים ביותר האפשריים לשמירה על ניהול תקין מעצם היותה חלק מהארגון וקרובה לאירועים ולמקומות בהם מתנהלים המעשים עצמם ובתנאי שהיא מתנהלת באופן ראוי ותקין ולא כקישוט ארגוני. אין ספק כי המסמך אשר הוכן על ידכם הולך בכיוון הנכון להשגת ביקורת פנימית ראויה מקצועית אפקטיבית ובלתי תלויה אשר תביא, בשונה מביקורת פסולה הקרויה קישוט ארגוני, לבקרת הבקורות שוטפת ויעילה בגופים המוסדיים אשר חוסכים למקבלי השירות מגופים אלו וזאת מעצם היות הביקורת הפנימית חלק מהארגון וקרובה למקומות בהם מתנהלים המעשים עצמם ובתנאי שהיא פעל עפ"י תנאים והנחיות הנדרשים ליישומה כמקשה אחת.

ו. אכן להשגת ביקורת פנימית ראויה נדרשים מספר תנאים הכרחיים התואמים את דרישות חוק החברות תשנ"ט – 1999 החל גם על הגופים המוסדיים ואף מעבר לכך. על חלק נכבד מהם עניתם והתייחסתם בטייטא שהכנתם. בהמשך נביא את התייחסותנו לסעיפים השונים בהתאם לסדר הופעתם בטייטא ולא בהכרח לפי סדר חשיבותם.

2. תשתית חוקתית

א. ב- 1992 נחקק חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992, שהוא חוק המסגרת המפרט את דרכי עבודתה של הביקורת הפנימית בגופים הציבוריים. במקרים רבים, כאשר חייבו ביקורת פנימית בגופים או בארגונים אחרים, העבירו סעיפים מחוק הביקורת הפנימית לחוקים הנוגעים לאותם ארגונים.

ב.

באותו מועד תוקנו פקודת החברות (נוסח חדש) התשמ"ג-1983, פקודת הבנקאות 1941 וחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981 והטילו חובת ביקורת פנימית על חברות שני"ע שלהן נסחרות בבורסה, בנקים וחברות ביטוח. תיקוני חקיקה אלו כוללים הוראות מיוחדות לגופים אלו וכן החלת סעיפים שונים מחוק הביקורת הפנימית גם בגופים אלו.

ג. ב-1999 בוטלה פקודת החברות (נוסח חדש) במקומה נחקק חוק החברות תשנ"ט-1999 וגם בו פרק בדבר חובת מינוי מבקר פנימי ודרכי עבודתו(סעיפים 146-153). באותה שנה תוקן גם חוק השקעות משותפות בנאמנות והוסיפו לו הוראות, בסעיף 99 א', בדבר מבקר פנימי.

ד. חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981 בוטל והוחלף בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח). בחוק זה נקבע כי על מבטח יחולו הוראות סעיפים 146 עד 153 לחוק החברות, בשינויים המחויבים לפי הוראות חוק זה, כאילו היא חברה ציבורית.

ה. גם בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל) תשכ"ד-1946 החילו על חברה מנהלת ועל קופת גמל שהיא תאגיד הוראות חוק החברות הנוגעות לביקורת הפנימית. לא מצאנו את ההוראות הללו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) התשס"ה-2005 ונראה כי מן הראוי שהם יופיעו בחקיקה ראשית.



3. כללי

האמור לעיל בפסקה הזו של הטייטא מקובלת עלינו במלואו. היינו רק מוסיפים כי מדובר בניהול כספים של אחרים. משקיעים, מפקידים ומבוטחים וחובת הנאמנות של הנהלת החברות הללו היא כלפי אותם משקיעים, מפקידים ומבוטחים ואליהם בלבד ועל כן חשיבותה של מערכת הביקורת הפנימית.

4. מערך הביקורת הפנימית-תפקידים

א. חוק החברות מתאר בקצרה את תפקידי המבקר הפנימי בסעיף 152. עפ"י האמור המבקר הפנימי יבדוק, בין היתר, את תקינותן של פעולות החברה, מבחינת שמירה על החוק וניהול עסקים תקין.

ב. בחוק הפיקוח על עסקי ביטוח היה כתוב בסעיף 92 א' (ג) כי, המבקר הפנימי יבדוק, בין היתר, את התקינות של פעולות המבטח, מבחינת שמירה על החוק, על הוראות המפקח על הביטוח, על טוהר מידות, על חיסכון והיעילות ועל ניהול עסקים תקין.

ג.

1) בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992, סעיף 4 (א) ישנו תיאור מפורט של תפקידי המבקר הפנימי, אשר כולל בדיקת נושאי משרה וממלאי תפקידים בארגון. לדעתנו, הנוסח מחוק הביקורת הפנימית הוא הטוב ביותר, תוך החלפת המונח גוף ציבורי בגוף מוסדי ואי הכנסת סעיף קטן (5) המתייחס לתיקון ליקויים שהצביע מבקר המדינה שכן הגופים המוסדיים אינם מבוקרים ע"י מבקר המדינה.

2) ההצעה שלנו היא שהנוסח מחוק הביקורת הפנימית, יבוא במקום סעיף 3 א (1) בטייטא.

ד. הפירוט המופיע בסעיפי המשנה של סעיף 3 א (2) הוא פירוט ראוי וטוב מתוכם, יש להדגיש שניים. האחד, הוא האחרון ברשימה, **תיקון ליקויים שהועלו בדוחות ביקורת של המבקר הפנימי ושל גורמים אחרים**. כדי להבטיח שהביקורת תהיה אפקטיבית נדרש לקיים ביקורת מעקב אחר תיקון ליקויים. כל מהותה של הביקורת הפנימית היא חשיפת ליקויים על מנת לתקנם. הנושא השני הוא **טיפול הוגן בלקוחות ובתלונות הציבור**. כאן החשיבות היא מכיוון שהגופים המוסדיים מנהלים את כספם של אותם לקוחות או ציבור ולהם הם חייבים את חובת הנאמנות. עם זאת, בסעיף 3א(2)(ז) אפשר להסתפק במהימנות הדו"חות המוגשים לממונה בלי המילה "דיוק".

5. מערך הביקורת הפנימית- מינוי ותנאים מוקדמים- התאמה

א. ההוראות הללו כתובות בחוק החברות סעיף 146 וסעיף 147 (ע"י הבאת סעיף 3 א) מחוק הביקורת הפנימית לחוק החברות).

ב. עם זאת, יש לפרט את ההוראות הללו בהנחיות של אגף שוק ההון או לפחות לאזכר אותם וזאת על מנת שכל ההוראות הנוגעות לביקורת פנימית ירוכזו או יזכרו במסמך אחד מקיף שיוצג בפני הגופים המוסדיים וממלאי התפקידים



בהם ושלא תהיה אפשרות של אי הקפדה על מילוי ההוראות עקב פיזור ההוראות במספר מסמכים מחייבים.

ג. הדרך הטובה ביותר המתבקשת היא לצטט את הסעיפים המתאימים תוך אזכור המקור שלהם.

ד. בצורה זאת יהיה מסמך מקיף של כל ההוראות הנוגעות לנושא הביקורת הפנימית גם בפני מי שאינו משפטן האמור לדעת כי יש הוראות נוספות בחוק החברות. גישה זו תחזור על עצמה מבחינתנו גם בנושאים אחרים.

6. מערך ביקורת פנימית קבוע

6.

א. אנחנו מקדמים בברכה ותומכים בהוראה הקובעת כי המבקר הפנימי יהיה עובד הגוף המוסדי. זהו אחד מהתנאים ההכרחיים לקבלת עבודת ביקורת פנימית ראויה בארגון. מבקר פנימי חייב להיות חלק מהארגון בו הוא פועל, המכיר את הנפשות הפועלות בתוכו וקרוב לאירועים הקורים בתוכו. להיותו חלק מהארגון בו הוא פועל חשיבות רבה בביצוע הביקורת הפנימית, בייחוד כאשר קורים אירועים אשר מחייבים התייחסות הביקורת הפנימית והם לא בתוכנית העבודה של המבקר הפנימי. נותן שירותים חיצוני לא בהכרח ידע את אשר קורה בארגון ולבטח לא באופן מיידי.

ב. הקביעה, כי המבקר הפנימי יהיה עובד הגוף המוסדי תואמת יותר את הוראות סעיף 3 (א) לחוק הביקורת הפנימית אשר הועברו לחוק החברות ועל כן חלות על חברות ביטוח, קופות גמל וקרנות נאמנות. בסעיף 3 (א) לחוק הביקורת הפנימית נקבע כי הוא יהיה יחיד, תושב ישראל, לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון. בעל תואר אקדמי ורכש ניסיון. אלו הן הוראות אישיות המתייחסות לאדם ספציפי מסוים שהוא יחיד, תושב ישראל, לא הורשע בעבירה שיש עימה קלון בעל תואר אקדמי ובעל ניסיון, ולא הוראות שיכולות לחול על תאגיד-משרד הנותן שירותי ביקורת פנימית חיצוני. התקשרות עם משרד נותן שירותי חוץ אינה מעמידה במבחן את התנאים הללו כלל, שכן ההתקשרות אינה עם אדם ספציפי מסוים. גם בדברי ההסבר לחוק הביקורת הפנימית נאמר כי במונח יחיד הכוונה לאדם יחיד ולא תאגיד.

ג. גם הוראות סעיף 146 (ב) לחוק החברות, לפיו לא יכהן כמבקר פנימי בחברה מי שהוא בעל עניין בחברה, נושא משרה בחברה, קרוב של כל אחד מאלה, וכך ר"ח המבקר או מי מטעמו הן הוראות אישיות המכוונות לאדם ספציפי ולא תאגיד.

ד. כמובן המבקר הפנימי רשאי לבצע את עבודתו בעזרת עובדי לשכתו או בעזרת אנשים אחרים שנבחרו בהליך תקין. הוראה זו תואמת את הוראות סעיף 13 (א) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, לפיו המבקר הפנימי רשאי לבצע את תפקידו בעזרת עובדי לשכתו או בעזרת אנשים אחרים שנבחרו בהליך תקין. לדעתנו המונח "אנשים אחרים" מתאים יותר שכן הוא מאפשר גם השאלת עובדי הארגון המוסדי לתקופת זמן ליחידת הביקורת הפנימית עקב מומחיותם ולא רק נותני שירותי חוץ או כל שילוב אחר (למשל מומחים בחברת בת). שיקול הדעת הוא של המבקר הפנימי ובתנאי שלא יגיעו למצב של ניגוד עניינים.



ה. אשר לגוף מוסדי בעל היקף פעילות נמוך נראה לנו לשקול בכל זאת מהנימוקים שהזכרנו קודם לכן, עובד הארגון, אפילו במשרה חלקית, על פני נותן שירותי חוץ [דוגמא מועצות מקומיות]. בכל הנוגע לגוף מוסדי שהוגדר כבעל היקף נמוך אין זה מן הנכון לוותר, מהנימוקים שהועלו קודם לכן ויועלו בהמשך, על התנאי ההכרחי הזה של היות המבקר הפנימי עובד הגוף המוסדי. גוף מוסדי בעל היקף פעילות גדול, יכול שיעסיק יותר ממבקר אחד וכן יכול שיהיה לו תקציב מיוחד לשכירת נותני שירותי ביקורת חיצוניים. גוף מוסדי המוגדר כבעל היקף פעילות נמוך, ניתן שיעסיק מבקר פנימי במשרה חלקית. במועצות מקומיות פעלו בדרך הזו. כהערה כללית באשר לגוף מוסדי הטוען לחוסר יכולת להעסיק לפחות מבקר פנימי במשרה מלאה עקב היקף פעילות נמוך, הרי שלא מצאנו טוענים לכך כאשר מדובר במנכ"ל הגוף המוסדי או בבעלי תפקידים אחרים באותו גוף מוסדי. לאור הניסיון הנצבר, טענות כאלו מועלות כנגד מבקר פנימי עובד הארגון הם אלה אשר מבקשים להצדיק קבלת כמה שפחות ביקורת פנימית אמיתית וראויה. קבלת טענה כזו חייבת להיבדק כפי שיפורט מאוחר יותר (לאחר סקר סיכונים לארגון הבודק היקף ביקורת נדרש למשל).

7. מסמך תפקידים וסמכויות של מערך הביקורת הפנימית

א. התפקידים של הביקורת הפנימית מפורטים בחוק הביקורת הפנימית, ובחוק החברות¹, במידה רבה המחוקק קבע את תפקידי הביקורת הפנימית אולם מן הראוי להביא בפני הדירקטוריון את ההוראות האלו כולל הפירוט שכתבתם בסעיף הנוגע לעניין זה.

ב.

(1) גם לעניין סמכויות ישנו פירוט בחוק החברות ע"י העברת סעיף 9 מחוק הביקורת הפנימית לחוק החברות (סעיף 147 לחוק החברות). סעיף 9 לחוק הביקורת הפנימית קובע כי המבקר הפנימי רשאי לדרוש כל מסמך וכל מידע שברשות הגוף המוסדי בו הוא משמש מבקר או שברשות אחד מעובדיו ושלדעת המבקר הפנימי דרוש לביצוע תפקידו ומי שנדרש למסור מסמך או מידע כאמור יהיה חייב למלא את הדרישה ובאופן הקבוע בה. כמו כן נקבע באותו סעיף כי למבקר הפנימי תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע, רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תכנית עבודה של עיבוד נתונים אוטומטי של הגוף שבו הוא משמש מבקר (עוד נימוק מדוע מבקר פנימי חייב להיות עובד הארגון המוסדי, איזה ארגון יפתח את מערכת המחשוב שלו בפני גורם חיצוני). המבקר רשאי להיכנס לכל נכס של הגוף המוסדי בו הוא משמש מבקר ולבדוק אותו.

(2) לעניין כניסה לכל מאגר מידע, רגיל או ממוחשב, יש להדגיש כי הכניסה של מבקר פנימי היא לקריאה בלבד ולא תהיה לו שום יכולת לבצע שינויים ברישומים ממוחשבים.

ג. כנגד הרשות להיכנס לכל מאגר מידע, יש להדגיש את הוראת חוק הביקורת הפנימית שגם היא הועברה לחוק החברות, בדבר חובת המבקר הפנימי לשמור בסוד כל מידע שהגיע אליו, אלא אם הגילוי נדרש עפ"י כל דין (סעיף 9 לחוק הביקורת הפנימית).

¹. ראה הערותינו לסעיף תפקידים בטיטא ששלחתי



ד. כמו כן, מן הראוי להביא את הוראות סעיף 10 לחוק הביקורת הפנימית לפיה דו"ח, חוות דעת, או כל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר הפנימי במילוי תפקידו, לא ישמש ראיה בכל הליך משפטי וכנ"ל הודעה שהתקבלה אגב מילוי תפקידו של המבקר הפנימי, לא תשמש ראיה בהליך משפטי.

ה. חוק הביקורת הפנימית, בסעיף שהועבר לחוק החברות, קובע כי, סמכות שהוקנתה בסעיף זה למבקר הפנימי וחובה שהוטלה עליו יחולו גם על עוזריו ועל כל אדם הפועל מטעמו (סעיף 9 ו' לחוק הביקורת הפנימית).

ו. אנו חוזרים על אשר כתבנו קודם לכן, הדברים הללו נכתבים אמנם בחוק ועל כן מחייבים, אולם מן הראוי להביאם במסמך אחד של הוראות מטעם הממונה על שוק ההון אשר יכיל את כל ההוראות בנושא ביקורת פנימית.

8. הבטחת אי תלות של המבקר הפנימי ושל מערך הביקורת הפנימית

א. חוק החברות בסעיף 148 נתן לחברות להחליט מי יהיה הממונה על המבקר הפנימי, יו"ר הדירקטוריון או המנכ"ל כפי שייקבע בתקנון או כפי שייקבע הדירקטוריון. הקביעה שאתם מציעים לפיה הממונה הארגוני על המבקר הפנימי יהיה יו"ר הדירקטוריון היא נכונה ומבורכת שכן על ידי כך נקבע כי הממונה על המבקר הפנימי הוא מי שעומד בראש המבנה הארגוני של הגוף המוסדי ומסיים את המצב הלא ברור הקיים על פי החוק ולפיו הממונה יכול להיות גם מבוקר ראשי של המבקר הפנימי- המנכ"ל ו/או מתן חופש לארגונים להחליט. בפועל חברות רבות לא החליטו ולא קבעו בשאלה זו כלל.

ב.

(1) כמו כן נראה לנו כנכון וראוי שהמבקר הפנימי יהיה "במעמד חבר הנהלה" בגוף המוסדי ויוזמן דרך קבע להשתתף כמשקיף בישיבות הנהלת הגוף המוסדי ולא רק בדרג ניהולי בכיר.

(2) נכון הוא שהמבקר הפנימי אינו חלק מהנהלה ו/או מוועדה כלשהיא מועדותיה ואינו יכול ואינו רשאי להיות חלק מהגוף המחליט את ההחלטות ואין לו זכות להצביע. השאלה היא האם אסור לו להביע דעה אפילו במהלך דיון אם הוא נוכח שהחלטה שעומדים להחליט אינה תקינה על פניה.

(3) ישנה טיוטת דו"ח מבקר המדינה המתייחסת לוועדה כלשהיא, בה נכח המבקר הפנימי. מבקר המדינה מצא, כי ההחלטה שהתקבלה אינה תקינה והוא העיר כלפי המבקר הפנימי שהוא כשומר סף לא מילא את תפקידו מכיוון שלא אמר דבר כאשר התקבלה ההחלטה.

(4) כאשר מדובר בשיקול דעת לכיוון הזה או אחר, מבקר פנימי אינו חלק מהגוף המחליט ועל כן אין הוא רשאי לומר דבר. ואולם, אם ההחלטה האמורה להתקבל היא בניגוד לחוק לתקנות לנהלים, להנחיות המפקח וכד', האם גם אז עליו לשתוק או שעליו לומר את דברו או לחילופין לכתוב מיד לאחר תום הדיון התייחסות לכך על מנת למנוע מעשה לא חוקי או לא תקין (כפי שגם יועץ משפטי אמור לעשות).

ג.



(1) כאן המקום להזכיר את סעיף 8 לחוק הביקורת הפנימית שהועבר לחוק החברות על שני חלקיו. החלק הראשון קובע כי המבקר הפנימי לא ימלא בגוף בו הוא משמש כמבקר פנימי תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור ו/או הממונה על תלונות עובדים ואף זאת- אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו כמבקר פנימי. החלק השני הוא שמבקר פנימי לא ימלא מחוץ לגוף בו הוא משמש מבקר תפקיד נוסף היוצר או העלול ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר פנימי.

(2) החלק הראשון של הסעיף עונה לסעיף בטיטא הקובע, כי המבקר הפנימי והמועסקים בביקורת פנימית לא יהיו מעורבים בביצוע הפעילות השוטפת של הגוף המוסדי אולם אנחנו סבורים כי גם החלק השני הוא בעל חשיבות רבה והמחוקק קבע הוראה זו עקב חשיבותה גם בחוק החברות. גם הוראה זו מראה עד כמה קשה לשמור עליה כאשר מדובר במשרד הנותן שירותי ביקורת חיצוני, שכן יש לבדוק את כל עסקיו של אותו משרד באם אין חשש לניגוד עניינים.

(3) אנחנו חוזרים על גישתנו, לפיה עדיף לצטט את הוראת החוק כלשונה מה גם שהיא הוראה מחייבת עקב כך שסעיף 8 על שני חלקיו הועבר לחוק החברות ולכן מחייב את הגופים המוסדיים.

(4) לעניין אי התלות יש חשיבות גם לצרכי הכנת תכנית העבודה והדיווח על ממצאי הביקורת אולם נתייחס אליהם בפסקאות המתאימות בהמשך.

9. עובדי מערך הביקורת הפנימית וגורמים המועסקים ע"י מבקר פנימי במיקור חוץ

א. בחוק החברות התשנ"ט-1999 אין התייחסות לנושא זה של עובדי לשכת המבקר הפנימי. אשר על כן, יש חשיבות רבה להעלאת הנושא בטיטא שכתבתם.

ב. בחוק הביקורת הפנימית יש התייחסות לנושא זה בסעיף 13 לחוק.

ג. ההוראות שכתבתם בטיטא הנ"ל מקובלות עלינו והן תואמות לאמור בסעיף 13 לחוק הביקורת הפנימית למעט הדרישה מעובדי לשכת המבקר ניסיון קודם כמו למבקר עצמו.

ד.

(1) המרכיב היחיד שלא התייחסתם אליו הוא הפסקת שרותיו של עובד ביקורת פנימית. כשם שהעסקתו של עובד ביקורת מחייבת הסכמת המבקר הפנימי כך גם הפסקת כהונתו של עובד ביקורת פנימית מחייבת הסכמתו של המבקר הפנימי וזאת על מנת למנוע התנכלות הארגון במבקר בדרך של הפסקת כהונת עובד לשכת המבקר הפנימי.

(2) בחוק הביקורת הפנימית סעיף 13 (ד) נכתב כדלקמן: "לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר הפנימי אלא בהליך תקין ובהסכמתו של המבקר הפנימי, או עפ"י הוראת בית המשפט או בית דין מוסמך, או - בהיעדר הסכמת המבקר הפנימי, לפי סעיף 12 בשינויים המחוייבים [לעניין שלנו החלטת דירקטוריון]".



3) המטרה היא למצוא איזון בין האפשרות של התנכלות למבקר מצד אחד ובין התעקשות המבקר, כאשר כל תאגיד עובר צמצומים מצד שני.

10. משאבים ידע ומומחיות

לנושא זה לא הייתה התייחסות כלשהיא בשום דבר חקיקה ועל כן חשיבות רבה להעלאת הנושא בטיוטא שנכתבה ומן הראוי שתהיה כתובה גם במסמך הסופי. הסעיף הזה מדגיש את מגוון הנושאים שהביקורת הפנימית צריכה להתמצא בהם בתחום החברות והתאגידים שבפיקוח של האגף. אנחנו היינו מוסיפים עוד, כי נחוצה התמחות במשפטים (דיני חברות, מכרזים תאגידיים ואחרים, דיני ביטוח ועוד) ודיני ביקורת פנימית. וכן תחומי ניהול סיכונים, חיתום והשקעות.

11. דרכי עבודה

א.

1) בטיוטא אתם מפנים את המבקר הפנימי והעוסקים בביקורת פנימית להוראות התקנים המקצועיים המקובלים ובהתאם לתקנים הבינלאומיים מקובלים. הדרישה הזו מופיעה בחוק הביקורת הפנימית סעיף 4 (ב) אשר הועבר לחוק החברות.

2) הלשכה העולמית של המבקרים הפנימיים מפרסמת תקנים מקצועיים, הנחיות מקצועיות וכללי אתיקה. התקנים המקצועיים של הלשכה העולמית מתורגמים ומותאמים לחוקי מדינת ישראל באמצעות מועצה מקצועית הפועלת במסגרת לשכת המבקרים הפנימיים בישראל. הלשכה בישראל מפרסמת את כללי האתיקה, הנחיות מקצועיות ותקנים מקצועיים.

3) דרכי העבודה של מבקרים פנימיים הועלו בשנים האחרונות גם בפסקי דין של בית המשפט העליון. כך למשל נושא זכות העיון וזכות הטיעון² הועלתה בבג"צ רוני אלוני נ. מבקרת עיריית ירושלים [בג"צ 7805/02] ועניין תקופת צינון של עובד בכיר המתמנה למבקר פנימי- אלמוני נגד מדינת ישראל [בג"צ 5682/02].

ב. במסמך שכתבתם נקבע כי המבקר הפנימי יהיה אחראי לעריכת סקר סיכונים בכל תחומי פעילות הגוף המוסדי. ראשית ברצוננו להבהיר כי האחריות על ניהול הסיכונים בארגון מוטלת על הנהלת הארגון. המבקר הפנימי יבקר את הנהלת הארגון אם היא נערכת כראוי לקראת הסיכונים הצפויים לארגון. המבקר הפנימי חייב לערוך סקר סיכונים על מנת לעמוד על הנקודות הרגישות והחיוניות בפעילות הארגון המוסדי ו/או מבחינת שמירה על החוק טוהר מידות ומינהל תקין על מנת להכין את תכנית העבודה השנתית והרב שנתית של הביקורת הפנימית. בתקנים המקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית ישנה התייחסות לנושא זה משלושה היבטים. היבט אחד הוא החובה המוטלת על מבקר פנימי לערוך סקר סיכונים על מנת לבנות את תכנית

² . דהיינו הזכות של מבוקר לראות טיוטת ביקורת ולהגיב עליה לפני שהיא עוברת לדרג בכיר יותר או מתפרסמת



העבודה שלו על בסיס מציאותי. ההיבט השני כיצד עורכים ביקורת על ניהול סיכונים וההיבט השלישי כיצד ניתן לסייע לארגון בהליך של ניהול סיכונים.

ג. לעניין זה אתם כותבים בסעיף ז(2) (ד) כי ועדת הביקורת תקבע את תדירות ביצוע סקר סיכונים הכולל בכל תחומי פעילות הגוף המוסדי, ובלבד שתדירות ביצוע סקר הסיכונים כאמור לא תפחת משלוש שנים. נראה לנו, כי תדירות ערכית סקר סיכונים אחת לשלוש שנים, הינה גבוהה מדי. ההמלצה שלנו היא לערוך סקר כזה בהתאם להחלטת ועדת הביקורת ובתדירות של אחת לחמש שנים לפחות, בהתאם לנדרש בתקנים המקצועיים המקובלים.

ד. בבנקים ובאחדות מחברות תעשייתיות (כמו חברת החשמל) יש ממונה על ניהול סיכונים שהוא נפרד מהביקורת הפנימית.

12. תכנית עבודה שנתית ורב שנתית של מערך הביקורת הפנימית

א. חוק החברות בסעיף 149 קובע כי את תכנית העבודה יאשר הדירקטוריון או ועדת ביקורת, כפי שייקבע בתקנון או בהעדר הוראה בתקנון, כפי שיקבע הדירקטוריון. אשר על כך נראה לנו מבורכת ההחלטה לקבוע את הגורם המאשר תכנית העבודה של הביקורת הפנימית באופן ממוקד וברור- ועדת הביקורת.

ב. עם זאת, חוק החברות פתח אפשרות של בדיקה דחופה לנושא שאינו מופיע בתכנית העבודה. לכן יש מקום להשאיר פתח לבדיקת נושאים שלא היו בתכנית העבודה המקורית הן מיוזמת המבקר הפנימי עצמו והן מבחינת יו"ר הדירקטוריון או יו"ר ועדת ביקורת עקב אירועים או ראיות שהתגלו זה מקרוב.

ג. נושא חשוב אותו אזכרתם בטייטא והוא לא רק שתהיה תכנית ביקורת אלא שינתנו גם אמצעים לביצוע אותה תכנית וכן גם את הידע והכישורים והיכולת לבצע את התכנית.

13. נהלי עבודה של מערך הביקורת הפנימית

מבקר נדרש לפעול ע"פ תקנים מקצועיים מקובלים. בתקנים המקצועיים ישנו פירוט דרכי העבודה של המבקר הפנימי. בטייטא אתם ממליצים על פעילות הביקורת הפנימית בהתאם לתקנים המקצועיים המקובלים. אשר על כן נראה לנו כחיוני וראוי שיוכנו נוהלי עבודת הביקורת רק במקרים בהם אין הוראות חוק ו/או תקנים והנחיות מקצועיות החלים על עבודת הביקורת הפנימית.

14. דיווחים

א. חוק החברות בסעיף 152 קובע כי הדיווח יימסר ליו"ר הדירקטוריון, למנכ"ל ליו"ר ועדת ביקורת בעוד שאתם כתבתם כי למנכ"ל יימסר רק העתק. נראה לנו כי יש לפעול בהתאם לכתוב בחוק.

ב. בחוק החברות ישנה הוראה לפיה דו"ח על בדיקה דחופה יימסר רק למי שביקש את הבדיקה עפ"י סעיף 150 לחוק. נראה לנו כי יש להרחיב את חובת הדיווח גם במקרה כזה ליו"ר הדירקטוריון, למנכ"ל וליו"ר ועדת ביקורת כמו כל דו"ח ביקורת פנימית אחר ולא רק למי שהזמין את הדו"ח.



ג. יש להוסיף הוראה בדבר חובת דיון על דוחות ביקורת ע"י ההנהלה אשר תקבע את עמדתה ביחס לממצאי הביקורת, מסקנותיה והמלצותיה אם ישנן, והחלטותיה לגבי דרכי תיקון הליקויים שהועלו בדוחות הנ"ל. בחוק הביקורת הפנימית הוסיפו סעיף כזה בשנת 1995, סעיף 6 א'. מן הראוי שיהיה דיון בועדת הביקורת בדו"חות הביקורת הפנימית ושיקבע שהדיון בדירקטוריון יהיה על סיכומיה והמלצותיה של ועדת הביקורת על דוח המבקר הפנימי. (ראה לדוגמא ברשויות המקומיות)

ד. דיווח ליו"ר הדירקטוריון וליו"ר ועדת ביקורת לגבי המלצות שלא התקבלו בידי ההנהלה, סטאטוס תיקון ליקויים עליהם הצביע בדו"חות ביקורת שהגיש וביצוע הביקורת בפועל מול התכנון בתכנית העבודה (סעיף 5א(5) לטיוטא, יכול שיהיה אחת לשנה ולא אחת לחצי שנה שכן אחת לחצי שנה זו בצמידות רבה מידי.

15. המבקר הפנימי

הפסקת כהונתו של המבקר הפנימי

(1) ההוראות להפסקת כהונתו של המבקר הפנימי מפורטות בסעיף 153 לחוק החברות. הפירוט המבוקש לגבי הפרוטוקולים של ועדת ביקורת והדירקטוריון הוא מבורך לדעתנו. כנ"ל לגבי הדרישה לדיווח על הפסקת כהונתו של המבקר פנימי בצירוף הפרוטוקולים של הדיון.

(2) ההערה היחידה שיש לנו לעניין זה היא הדרישה שמבקר הפנימי שביקש להפסיק כהונתו בגוף מוסדי לפני תום תקופת המינוי להודיע לממונה בכתב על המניעים והנסיבות להפסקת כהונתו. בהתאם לסעיף 2 בקשתם שעותק מהצהרת המבקר הפנימי שהוגש לדירקטוריון יימסר לממונה מיד לאחר הגשתו לדירקטוריון ולועדת ביקורת. מילוי של הוראה בסעיף זה מייתר את הצורך שהמבקר עצמו ידווח לממונה.

16. ביקורת בלתי תלויה על פעילות מערך הביקורת הפנימית

הפעולה הזו נדרשת ותואמת את תקן של לשכת העולמית של המבקרים הפנימיים מס' 1312. עם זאת בחינה של אחת לשלוש שנים היא תכופה מדי ובחינה של אחת לחמש שנים, כקבוע בתקן המקצועי הנ"ל, תהיה מספקת. ביקורת שכזו מעוגנת בתקנים המקצועיים. יצוין כי לשכת המבקרים הפנימיים מנהלת קורס הכשרת והסמכת סוקרים חיצוניים לאבטחת איכות ביקורת. עם זאת מצאנו להדגיש כי ביקורת חיצונית כזו לא תהיה על יד ר"ח – המבקר של הגוף המוסדי או של חברה מנהלת או מי מטעמו. לשכת המבקרים הפנימיים – כגוף מקצועי אובייקטיבי מציעה לחבריה בדיקת איכות חיצונית עפ"י התקנים שפורסמו.

17. הוראות מעבר

נראה לנו כי יש להבהיר בסעיף 9 א כי ההנחיות בדבר היקף שעות ביקורת פנימית כפוף או יהיה בהתאם להוראות בסעיף 3 ז' לטיוטא דהיינו, בהתאם לתוצאות ו/או מסקנות שמתקבלות ממיפוי פעילויות וסקר סיכונים.



לשכת המבקרים הפנימיים ישראל
THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS ISRAEL

בכבוד רב

מר אהוד אמניפור – יו"ר המועצה המקצועית

מר שלמה קלדרון – נשיא הלשכה

עו"ד שנבל מרדכי – סגן נשיא ויועץ משפטי

עתיקים:
המועצה המקצועית
המועצה לקידום החקיקה
הנהלה/מועצה