

מחלקה פנימית

**סקר על מצב הביקורת הפנימית בחברות
ציבוריות גדולות מעלה תמונה מעורבת. מצד
אחד, היקף הביקורת גדל בהתמדה. מצד שני,
במקרים רבים החברות מצפצפות
על הנחיות רשות ניירות ערך, וזו אינה אוכפת
את דרישותיה < יוסי גינוסר**

האם בתקופת משבר כלכלי יקצו ההנהלות בתקציבי ביקורת פנימית, על מנת להקריב את הטווח הארוך על חשבון שיפור הרווח הנקי בטווח הקצר? האם חברות ציבוריות מנהלות כיום סיכונים יותר מאשר בעבר? שאלות אלו ואחרות מעסיקות מנהלים רבים במשק. התשובות לשאלות אלו מצויה בדווחי החברות במסגרת דוחות הדירקטוריון השנתיים. בשנת 2005 החל פאה'קנה ניהול בקרה Grant Thornton במסורת סקרי עומק הבודקים את מצב הביקורת הפנימית בשראל. ניתוח התוצאות שנצברו על פני שנות ביצוע הסקר מאפשרים להיווכח במגמות שחלו בתחום זה מאז. הסקר שלפניכם כולל נדבך נוסף – דיווחי החברות לשנת 2009 (כפי שפרסמו החברות במהלך 2010). סקרי המשך יבוצעו בשנים הבאות.

בסקר זה, היחיד מסוגו בארץ, נבדקו חברות ציבוריות גדולות (מחזור מעל 100 מיליון שקל) שאינן חברות ביטוח או בנקים (גופים אלו כפופים להנחיות מיוחדות מטעם המפקח על הבנקים והמפקח על שוק ההון) או חברות דואליות. המדגם שנבדק מהווה 36% מתוך אוכלוסיות חברות אלו.

היקף תקציב הביקורת הפנימית

חוק הביקורת הפנימית, שנחקק בשנת 1992, לא הגדיר את היקף שעות הביקורת הנדרש

רו"ח יוסי גינוסר, CIA,

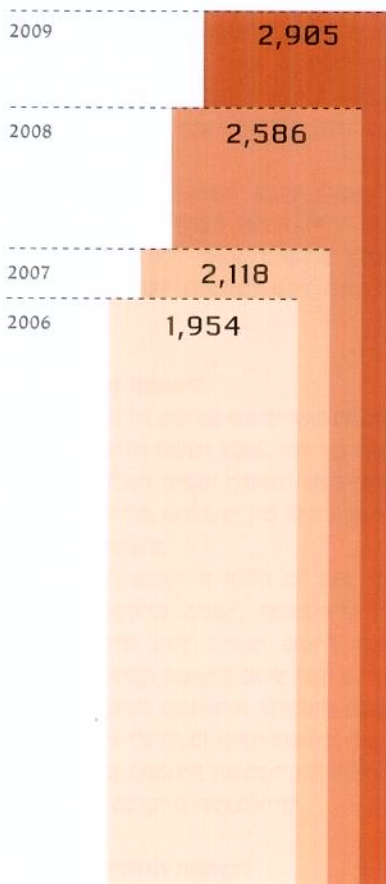
פאה'קנה ניהול בקרה Grant Thornton



טבלה 1: היחס בין המכירות לביקורת

שעות ביקורת בממוצע לחברה	מחזור מכירות במיליוני שקלים
500	1,000-500
2,000	4,000-1,000
8,000	10,000-4,000
16,000	10,000 ומעלה

תרשים 1: תקציב הביקורת הפנימית הממוצע | שעות ביקורת לשנה



הביקורת הממוצע לחברה ל-2,900 שעות בשנה. טבלה 1 מציגה את התפלגות שעות הביקורת בממוצע לחברה בקבוצות מחזור מכירות שונות.

מהטבלה עולה, כי היקף התקציב הממוצע לחברות שמחזורן 100 מיליון שקל עד מיליארד שקל, המהוות את רוב החברות הנסחרות בתל-אביב, עומד על כרבע משרת מבקר (500 שעות).

היקפי תקציבים חריגים

בבדיקתנו ביקשנו להשוות את היקפי שעות הביקורת בין חברות מאותו ענף בעלי היקף מכירות דומה. טבלה 2 מציגה מספר דוג-מאות שעלו, ועולים ממנה פערים ניכרים מאוד בתקציבי הביקורת בין חברות בהיקף דומה הפועלות באותו ענף.

מכאן עולה, כי הגילוי הנדרש מכל חברה ציבורית באשר לביקורת הפנימית שלה, לא השיג את מטרתו, והפערים בהיקף תקציבי ביקורת פנימית בין חברות נשארו גדולים.

הקטנת תקציבים

כאמור, רוב החברות במדגמנו הגדילו את היקף שעות הביקורת הפנימית בשנת 2009, אולם 30% מהחברות השקיעו פחות שעות ביקורת ביחס לשנה הקודמת. רשות ניירות ערך דורשת מחברות כאלו שייציגו את הסיבות להקטנת התקציב, אך רק 19% ציינו את הסיבה לכך.

קיימת הרעה בנתונים, הן בשיעור החברות שהקטינו תקציבים והן בשיעור החברות שדווחו מדוע עשו כן. נראה כי חברות המקי טינות את תקציבי הביקורת הפנימית אינן גאות בכך, ולכן גם אינן נוטות לדווח מה הסיבה לצמצום, למרות שהחוק דורש זאת.

איך קובעים את תוכנית העבודה למבקר הפנימי?

78% מהחברות דיווחו, כי נערך סקר נושאים מבוסס סיכונים על מנת לקבוע את תוכנית הביקורת הרב-שנתית. עם זאת נציין, כי חלק מהחברות שלא ערכו סקר סיכונים הן חברות גדולות מאוד.

התקנים המקצועיים של מבקרים פנימיים דורשים ביצוע סקר נושאים מבוסס סיכונים, על מנת לקבוע תוכנית עבודה מושכלת לבי-

חברה ציבורית, ואילו את נושאי הביקורת הגדיר באופן כללי בלבד. בשנת 2006 נערך תיקון בתקנות ניירות ערך, והרשות החלה לדרוש דווח על היקף העסקת המבקר הפנימי בחברה ציבורית.

בשנת 2007 קבע הממונה על שוק ההון מינימום שעות הנדרשות לביקורת בחברות נתונות לפיקוחו (ביטוח, גמל, פנסיה). רשות ניירות ערך טרם הלכה בעקבות הממונה ולא קבעה תקציבי מינימום לביקורת הפנימית בחברות ציבוריות. רשות החברות הממשלתיות שוקלת בימים אלו קביעת תקציבי ביקורת מינימליים לחברות שבפיקוחה.

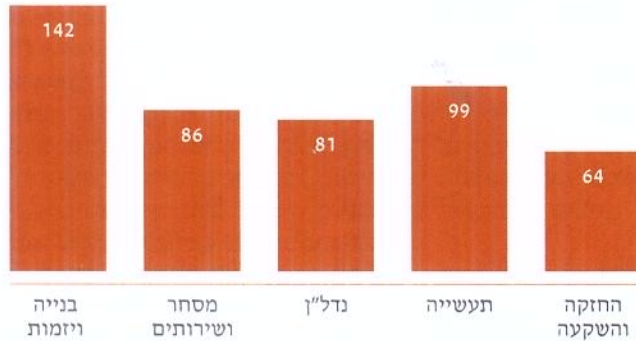
מהשוואת היקף שעות הביקורת בשנים 2006-2009, נמצא גידול של 49% בהיקפי תקציבי הביקורת בחברות ציבוריות גדולות. גידול בהיקף כזה הוא מובהק ומשמעותי מאוד (ראו תרשים 1).

שיעור הגידול בתקציב הממוצע לחברה בסקר השנה (12%) אמנם נמוך משיעור הגידול בשנה שעברה (22%), אולם יש לזכור, כי בשנת משבר כלכלי עולמי ושנת עצירה בגידול בתל"ג של ישראל, חברות נוטות פחות להגדיל תקציבי ביקורת פנימית. להערכתנו, גידול זה מצביע על המודעות לתחום הבקרה בישראל בשנים האחרונות (תהליך ששיאו בחקיקת חוק ה-ISOX שהוחל לאחרונה על חברות ציבוריות).

המגזר המוביל ביחס שבינן מספר שעות ביקורת למחזור מכירות במיליוני שקלים הוא לכאורה מגזר הבנייה והיזמות. אולם, הובלה זו נובעת מחברה גדולה אחת, אשר בלעדיה עומד השיעור של מגזר זה על 94%, מעט פחות מהמגזר המוביל - מגזר התעשייה. למרות התבלטות מגזר התעשייה, יש לציין, כי קיימת אחידות מפתיעה בין המגזרים בשיעור שעות הביקורת למחזור המכיר. רות. תרשים 2 מבטא את הפערים.

היקף שעות הביקורת הממוצע עמד בשנת 2009 על 3,800 שעות עבודה לחברה לשנה. יחד עם זאת, התייחסות לכל החברות בעלות מחזור של מעל 100 מיליון שקל כאל מקשה אחת, עלולה להביא למסקנה שאינה נכונה. כך למשל, אי הכללת חברת החשמל (אשר היא חברה ציבורית בנוסף להיותה חברה ממשלתית) תקטין את היקף שעות

תרשים 2: מספר שעות הביקורת חלקי מחזור המכירות באחוזים לפי מגזרים



רות דיווחו שהמבקר אכן בדק עסקאות מהותיות. בשאר 89% החברות אין כלל התייחסות לשאלה האם נבדקו כל העסקאות המהותיות, או שדווח שהמבקר לא בדק אותן. ביקשנו לבדוק האם אכן לא התקיימו עסקאות מהותיות באותן חברות. לצורך כך דגמנו דיווחי חברות אלו ומצאנו, כי 93% מהן דווחו במהלך השנה לבורסה על עסקאות מהותיות, אולם באף אחת מהן לא בדק המבקר הפנימי את העסקאות. דהיינו: 83% מכלל החברות דיווחו לבורסה על עסקאות מהותיות, אולם המבקר לא בדק עסקאות אלו. להערכתנו, בחלק מהחברות טרם הופ" נמה הנחיית הרשות. ייתכן שבמקרים אחרים מעדיפות החברות שהמבקר לא יבדוק את העסקאות הללו, שרבות מהן הן עסקאות עם בעל עניין.

האם נבדקו תאגידיים מוחזקים בחו"ל?

פעמים רבות, החברה הציבורית הישראלית היא חברת החזקות, אשר אין בה פעילות של ממש, וזו מתבצעת בחברות הבנות אשר חלקן פועלות בחו"ל. אם המבקר מתרכז בבדיקת חברת החזקות בלבד, מתוך טענה שרק בחברת החזקות קיימת חובת ביקורת פנימית, מטרת החוק הוחטאה.

במקרה כזה אנו נראה תקציב ביקורת זעיר בחברת החזקות, ואילו בחברות הבנות בחו"ל, בהן מתרחשת כאמור כל הפעילות, לא מתבצעת ביקורת כלל. על פי נסיונו, החשיפה לכשלים במערך הבקרה גוברת כאשר מדובר בחברות בחו"ל. הדבר

לעיונם של המנכ"ל, יו"ר הדירקטוריון וחברי ועדת הביקורת. רשות ניירות ערך דורשת מהחברות הציבוריות לדווח מי מצוי ברשימת התפוצה של הדוחות. למרות זאת מצאנו, כי 24% מהחברות לא דווחו כלל מי ברשימת התפוצה. ב-24% נוס" פים מהחברות הועברו דוחות הביקורת רק לחלק מהגורמים. מדוע הדבר חשוב? מכיוון שדוח אשר אינו מועבר לידי ועדת הביקורת, למשל, אינו מאפשר לחברי הוועדה לממש את אחריותם על פי חוק. כאמור, רק כמחצית מהחברות דיווחו על תפוצת דוחות ראויה.

כמה זמן אחרי הגשתו נדון הדוח?

רשות ניירות ערך דרשה מהחברות לדווח מתי הוגשו דוחות הביקורת ומתי נדונו. הסיבה לכך היא שעל מנת שאפקטיביות דוח ביקורת תישמר, יש לדון בו כאשר הממצאים עדיין אקטואליים.

מניתוח דיווחי החברות אשר סיפקו את המידע עולה, כי 41% מהן דנו בדוח בתוך שלושה חודשיים מיום הפקתו. זהו שינוי לטובה ביחס לשנת 2008, בה השיעור עמד על 31%. עם זאת, רוב החברות כלל לא דיווחו על מועד הדיון בדוחות הביקורת, וישנו סיכוי טוב שהנושא כלל לא נמצא במעקב בחברה.

האם המבקר בדק עסקאות מהותיות?

רשות ניירות ערך דורשת בתקנותיה, כי חברות ידווחו האם המבקר הפנימי בדק עסקאות מהותיות. מטרת דרישה זו היא לוודא, כי המבקר התרכז בעיקר ולא בשולי מבדיקתנו עולה, כי 11% רק מהחב-

קורת הפנימית. בחברות קטנות לעיתים אין מקום לביצוע סקר מסוג זה, אולם בחברות גדולות הדבר נדרש.

נמצא, כי רק ב-54% מהחברות אשר ערכו סקר סיכונים קיימת תוכנית עבודה רב-שנתית. לכאורה ממצא זה מפליא, כיוון שסקר נושאים הוא תשתית מצוינת להכנת תוכנית עבודה רב-שנתית. ייתכן והדבר נובע מחוסר רצונן של חברות להתחייב לתוכנית ארוכת טווח, כאשר השינויים בחברה ובסביבת פעילותה מרובים.

מי הממונה על המבקר הפנימי?

ב-17% מהחברות הממונה על המבקר הפנימי בחברה הוא יו"ר ועדת הביקורת של הדירקטוריון, מזכיר החברה או סמנכ"ל כספים, וזאת בניגוד לחוק הביקורת הפנימית. שיעור זה מצביע על גידול בהשוואה לממצאי הסקר רים בשנים קודמות.

על פי החוק, "הממונה על המבקר הפנימי בגוף ציבורי יהיה יושב ראש הדירקטוריון, או יושב ראש של גוף הממלא תפקיד מקביל לשל דירקטוריון, או המנהל הכללי, הכל כפי שיקבע הדירקטוריון".

כאשר המבקר הפנימי כפוף לסמנכ"ל כספים, יקשה עליו לבצע את עבודתו ללא ניגוד עניינים. כיצד יבצע ביקורת במח"לקת כספים, כאשר הממונה עליו הוא גם המבוקר?

מבקר שכיר או עצמאי?

79% מסך החברות במדגם מסתייעות במבקר עצמאי, ללא שינוי משנת 2008. יחד עם זאת, כאשר בודקים את היקפי השעות שמבצעים מבקרים עצמאיים, עולה, כי הם אחראים רק ל-30% מסך השעות.

להערכתנו, מגמה זו עולה בד בבד עם הממצאים האחרים בסקר, המצביעים על גידול משמעותי בסך היקפי שעות הביקורת. כאשר היקף השעות מגיע לסף קריטי מסוים, יש חברות שבוחרות להעסיק מבקר פנימי שכיר. יש לציין, כי היקף השעות האבסולוטי גדל, הן בקבוצת המבקרים השכירים והן בקבוצת המבקרים העצמאיים.

מי מקבל את דוחות המבקר?

על פי החוק, דוחות המבקר הפנימי יופצו

ביקורת פנימית בהיקף סביר.

מצאנו, כי קיימת שונות רבה בהיקף שעות הביקורת באותו ענף בחברות בעלות מחזור מכירות דומה. בחלק מהחברות תקציבי הביקורת נמצאו נמוכים מאוד. הדבר נובע מאי קיום סטנדרט, אפילו מעורפל, באשר להיקפי תקציבי ביקורת פנימית בחברות ציבוריות.

כמו כן, מאפייני פעילות מסוימים בקרב חלק מהחברות הציבוריות מצביעים על פעילות ביקורת פנימית בלתי תקינה. נשאלת השאלה האם לא עבר זמנה של גישת הרגולציה הוולונטרית בה נוקטת רשות ניירות ערך בתחום הביקורת הפנימית. כיום, על החברות לדווח על מצב הביקורת הפנימית, אולם רשות ניירות ערך אינה קובעת סטנדרטים ואינה בודקת חריגים ואי סבירויות.

מלבד שאלת היקף המשאבים, נשאלת שאלת המהות, כלומר: מה בודק המבקר? מצאנו, כי 83% מהחברות דווחו במהלך 2009 לבורסה על עסקאות מהותיות, אולם המבקר לא בדק עסקאות אלו. להערכתנו, בחלק מהחברות טרם הופנמה הנחיית הרשות, ובחלקן ייתכן שהדיווח השגוי נועד למנוע בדיקה אובייקטיבית של עסקאות בעלי עניין.

לאור ממצאי הסקר, אנו סבורים, כי יש מקום לקביעת חזקה של שעות ביקורת בהתאם להיקף הפעילות של החברה, כפי שהדבר נעשה על ידי הממונה על שוק ההון באשר לחברות ביטוח, פנסיה וגמל.

כמו כן יש מקום למעקב של רשות ניירות ערך אחרי חברות, בהן היקף שעות הביקורת נמוך ביחס להיקף הפעילות, על מנת לבדוק האם הביקורת הפנימית ממלאת את תפקידה כנדרש. כאמור, מצאנו כי רבים מהדיווחים הנדרשים בתקנות כלל אינם נמסרים על ידי החברות. יש מקום לדעתנו למעקב של הרשות גם אחרי שלמות הדיווחים, חריגים ואי סבירויות.

אנו מעריכים, כי ההתעוררות שהתרחשה בשנים האחרונות בנושא בקרה תמשיך לתת את אותותיה בשנים הקרובות, אם כי תיתכן השפעה שלילית של המצב הכלכלי העולמי. אנו נמשיך לעקוב אחרי תחום חשוב זה בסקרי המשך בשנים הבאות. ●

טבלה 2: חברות דומות, ביקורת שונה

שוג החברה	מכירות (מיליוני שקלים)	שעות ביקורת 2009
רשת מלונות גדולה א'	830	6,000
רשת מלונות גדולה ב'	740	400
שיווק קמעונאי - אופנה והנעלה	670	1,300
שיווק קמעונאי - אופנה והנעלה	600	400
שירותים	6,600	150
שירותים	6,300	9,300
מסחר	660	140
מסחר	720	450

קורת פנימית ובקרה. הדי חוק סרבנס-אוקסלי בארה"ב לא פסחו על ישראל. דרישות דומות הוטלו על ידי הממונה על החברות הממשלתיות, המפקח על הבנקים והממונה על שוק ההון באשר לחברות שבאחריותם. גם בחברות שאינן ממשלתיות, בנקים וגופים מוסדיים, חלחלו מושגים מתחום הבקרה למרכז ההווייה העסקית. מודעותן של החברות באשר לביצוע ביקורת בחברות הבנות בחו"ל עדיין נמוכה, למרות שבחברות אלו קיימים סיכונים הבקרה המשמעותיים ביותר. אי-קיום ביקורת בחו"ל נובע בחלק מהמקרים מחוסר מודעות לכך שרמת החשיפה בפעילות מרוחקת גבוהה יותר, ובחלק מהמקרים מכך שלמבקר קיימות מגבלות כגון אי ידיעת השפה והחוקים המקומיים והעדר ניסיון בביצוע עבודות בחו"ל. הללו אינן מאפשרות לקיים ביקורת פנימית אפקטיבית בחו"ל.

מהסקר עולה, כי היקף התקציב הממוצע לחברות שמחזורן 100 מיליון שקל עד מיליארד שקל, המהוות את רוב החברות הנסחרות בתל-אביב, עומד על כרבע משרת מבקר. נשאלת השאלה האם בחברה בה מאות עובדים, הקצאת רבע משרה למבקר פנימי היא ראויה או שאינה מאפשרת

נובע ממוטת שליטה ארוכה ("רחוק מהעין רחוק מהלב"), תרבות ארגונית שונה, מערכת מחשב שאינן מקושרות, וסביבה עסקית אשר אינה תומכת באתיקה ארגונית ראויה. למרות כל אלו, 56% מהחברות לא ציינו האם תוכנית הביקורת מתייחסת לחברות מוחזקות בחו"ל. 8% מהחברות ציינו, כי תוכנית הביקורת אינה מתייחסת לפעילות החברות בחו"ל, אך מבדיקתנו עולה, כי קיימים תאגידים מוחזקים בחו"ל. מתוך החברות שלא ציינו האם תוכנית הביקורת מתייחסת לחברות מוחזקות בחו"ל, מצאנו כי למחציתן קיימת פעילות בחו"ל.

ממצאים אלו עולה תמונה, שבה דווקא באתרי החברה הזקוקים לתמיכת הביקורת פנימית, לא מתקיימת ביקורת. הסיבה לכך היא לעיתים ניסיון לחסוך בעלויות טיסה לחו"ל, או אי יכולתו של המבקר לבצע ביקורת בארצות בהן אין הוא שולט בשפה ובחוקים המקומיים.

מסקנות

היקף שעות הביקורת בחברות ציבוריות גדל משמעותית בכל שנות הסקר. ממצא זה נובע לדעתנו מכך שבשנים האחרונות גדלה המודעות בעולם העסקי באופן משמעותי לבי-