

הקמת iPCAOB בישראל

פרופסור שמואל האוזר (תקציר):

ה-PCAOB בארה"ב הוקם על רקע חולשתם של רואי החשבון שתרמה להיווצרותם של שערוריות דוגמת Enron ו-Worldcom. הפסדים של מיליארדי דולרים לציבור המשקיעים הניעו את המחוקק האמריקאי לנסח חוק (SOX) שיועד להגברת הפיקוח והבקרה הפנימיים על הדיווח הכספי.

אני רואה ברואה החשבון המבקר ראש וראשון לשומרי הסף – זהו תחום שכל ייעודו הנו שמירת סף וכל זאת בנושאים החשובים והרגישים ביותר – המידע הכספי על מצב התאגיד ותוצאות פעולותיו.

יש לכך חשיבות עליונה במיוחד בעולם חשבונאות שווי הוגן שמחייב, בין היתר, את רשות ני"ע להקדיש מאמצים לא מעטים ביישומו, לרבות ביקורות בעזרת מומחים חיצוניים. התוצאות בשטח מבחינתנו לעיתים מאכזבות. ככלל אנחנו עדים לעבודה רצינית ומקצועית מצד רואי החשבון, אולם בשוליים התגלו במספר מקרים כשלים שמעלים סימני שאלה "איפה היו רואי החשבון"? זה קורה כשהמבקר "מסתתר" מאחורי העובדה שמדובר בחברה בת זרה ושלה רואה חשבון מבקר אחר גם הוא זר. במקרים מסויימים השאלות מצטיירות כניסיון לצאת ידי חובה ולא כניסיון להגיע לבדיקה מעמיקה. על רקע זה, לדעתי קל להבין מדוע סקר העמיתים אינו עומד בסטנדרטים של מוסדות דוגמת ה-PCAOB האמריקאי ומוסדות דומים אחרים.

אנחנו מציעים להקים תאגיד פיקוח - iPCAOB כדי לאפשר פיקוח ישיר על רואי החשבון בחברות ציבוריות. המודל יושתת במידה רבה מאוד על המודל האמריקאי. בין השאר, יקבע שלתאגיד הפיקוח תהיה מועצה אשר תכלול 5 חברים. אחד מהחברים ימונה על ידי הממונה על שוק ההון, אחד על ידי המפקח על הבנקים, ושלושה ימונו על ידי יו"ר רשות ניירות ערך. אחד מבין שלושת חברי המועצה ישמש כיו"ר המועצה ואחד מבין אלה ישמש כמנכ"ל. חברי המועצה, למעט המנכ"ל, לא יהיו עובדי התאגיד.

במסגרת הדיונים עם לשכת רו"ח הועלו שתי סוגיות לדיון: הסדרה של כללי אי תלות, והגברת אחריות של רו"ח. אני תומך בצורך להסדיר את שתי הסוגיות האלה בהקדם. אני סבור שהקמת תאגיד הפיקוח הנו תנאי הכרחי לבחינה שכזו. הקמת PCAOB מצדיקה בחינת הסדרה של כללי אי תלות ושל הגברת האחריות.

בעת הזו, אני סבור שיש להחיש הקמת ה-PCAOB. אנחנו אחת המדינות האחרונות בעולם המערבי שאין לה תאגיד פיקוח על מקצוע ראיית החשבון. הקמתו חשובה, בין היתר, בשל החשיבות הגדולה לקדם הכרה הדדית עם רשויות ני"ע בעולם וגופים דומים בעולם, ובפתיחתו למשקיעים זרים, לגופי תיווך זרים ולשיתופי פעולה עם שווקים אחרים בעולם המערבי.

שלום לכולם,

אני שמח להיות כאן היום. אני מייחס חשיבות גדולה למקצוע ראיית חשבון ולהיותכם שומרי סף. אני מייחס חשיבות לתרומה שלכם למשק ולשוק ההון מתוך ההכרה בעובדה, כי רו"ח מבקרים מהווים את אחת החוליות החשובות ביותר בשרשרת אספקת המידע הפיננסי ובהשבת האמון לתאגידים המדווחים בפרט ולשוק ההון בכלל.

אני רוצה לדבר היום על הקמת PCAOB ומדוע חשוב להחיש הקמתו. אני יודע ומעריך את העובדה שרובכם שותפים לדעה שצריך להקים גוף שיהיה אחראי על הפיקוח והבקרה הפנימיים על הדיווח הכספי.

בסוף שנות התשעים ובתחילת שנות האלפיים קרו מספר מקרים בהם חברות ענק עסקיות פשטו רגל במפתיע אחרי שנתגלו בהם אי סדרים כספיים. הדוגמה הבולטת לכך היא אנרון, חברת אנרגיה ענקית שקרסה בשנת 2001. קריסתה כידוע היתה

כשהתגלה שהחברה דווחה מאזנים שקריים לאורך זמן באופן שיטתי ומונחה מלמעלה, ויצרה תרמית חשבונאית מתוכננת ומתוחכמת. חברות נוספות בהן נגרמו אי סדרים כספיים או תפעוליים לפשיטת רגל הן Worldcom, Tyco ועוד.

ה- PACOB בארה"ב הוקם על רקע חולשתם של רואי החשבון שתרמה להיווצרותן של השערוריות הללו.

שערוריות אלה גרמו להפסדים של מיליארדי דולרים לציבור המשקיעים, והניעו את המחוקק האמריקאי לנסח חוק (SOX) שיגביר את הפיקוח והבקרה הפנימיים על הדיווח הכספי. החוק חל על חברות ציבוריות הכפופות לתקנות רשות ניירות הערך האמריקאית (ה- SEC). הפרק הראשון דן בהקמה והסמכה של מועצת פיקוח אמריקאית על הביקורת בחברות ציבוריות (PCAOB - Public Company Accounting).

מאז, מדינות שונות אימצו מגוון הפתרונות להתמודדות עם המשבר הפיננסי שנוצר. המכנה המשותף לכולם - הגברת הפיקוח על עבודתו של רואה החשבון המבקר על ידי גופים בלתי תלויים.

אני מניח שרובכם מכירים את מפת הדרכים שפרסמה הרשות לפני שנתיים; מפת הדרכים כללה את האסטרטגיה הרב שנתית ואת היעדים אותם מבקשת הרשות להשיג, כאשר אחד מיעדי הרשות הינו מתן הקלות;

בשנה האחרונה אושרו הקלות רבות בתחום התשקיפים, בתחום העיצומים הכספיים ואושרו אף הקלות לתאגידים קטנים בכל הנוגע לחובת פרסום דוח על הבקרה הפנימית ודוח רואה החשבון המבקר על הבקרה הפנימית, צירוף הערכת שווי, דוח גלאי וצירוף דוחות של חברה כלולה מהותית.

והיד עוד נטויה. הכוונה היא בהמשך הדרך להוסיף הקלות נוספות. אני מבקש להדגיש, מתן ההקלות כיעד יכול להיות מוגשם רק תוך שמירה על עניינו של ציבור המשקיעים.

האפשרות של הרשות לבחון מתן הקלות חייבת להישען בראש ובראשונה על קיומם של שומרי סף אפקטיביים. אני רואה ברואה החשבון המבקר ראש וראשון לשומרי הסף – זהו תחום שכל ייעודו הנו שמירת סף וכל זאת בנושאים החשובים והרגישים ביותר – המידע הכספי על מצב התאגיד ותוצאות פעולותיו.

בשנים האחרונות התעצמה החשיבות המיוחדת לשומרי הסף בתחום דיני ניירות ערך ודיני החברות. פעילותם הנאותה של רואי חשבון כשומרי הסף הינה נדבך חשוב בפעילותו התקינה של שוק ההון. כיום תחום הפעילות של ראיית החשבון בתאגידים הציבוריים כולל 5 פירמות ראיית חשבון החולשות על 85% מהחברות הציבוריות. שתיים מהן חולשות על 50% מהחברות הציבוריות. למרות זאת, נראה שקיימת תחרות שהביאה להמשך המגמה של ירידה בשכר הממוצע לשעת עבודה של רואה החשבון המבקר.

יש לכך חשיבות רבה במיוחד עם כניסתה של חשבונאות שווי הוגן שהיתה אמורה להביא לגידול ניכר מאוד בהיקף שעות הביקורת ולהתייקרות יחסית לשעת ביקורת בשל הצורך הגובר בהתמקצעות ובשימוש במומחים.

חשבונאות שווי הוגן מחייבת את רשות ני"ע, בהקשר של רואי החשבון, להקדיש מאמצים לא מעטים לתחום זה, לרבות ביקורות בעזרת מומחים חיצוניים.

התוצאות מבחינתנו לעיתים מאכזבות. ככלל אנחנו עדים לעבודה רצינית ומקצועית מצד רואי החשבון, אולם בשוליים התגלו במספר מקרים כשלים שמעלים סימני שאלה "איפה היו רואי החשבון"? זה קורה כשהמבקר "מסתתר" מאחורי העובדה שמדובר בחברה בת זרה ושלה רואה חשבון מבקר אחר גם הוא זר. במקרים מסויימים אנו שומעים טענות על כך שרואה החשבון המבקר אינו מעריך שווי ואינו שמאי ולכן הוא מקבל את הדברים "ככה ראה וקדש" ומסתפק במספר שאלות המצטיירות כניסיון לצאת ידי חובה אך לא כניסיון להגיע לבדיקה מעמיקה.

במצב עולם כזה, בו החלק אשר מבוסס שווי הוגן בדיווחי חברות רבות תופס נתח מהותי ביותר, ורואי החשבון לא מצליחים לבקר עניינים אלה ביעילות, עולה השאלה האם יש בו צורך? אני מאמין שתפקידם של רואי חשבון היום אף

יותר מאשר בעבר. בעולם המורכב בו אנו חיים היום, לרו"ח המבקר אין את הפריבילגיה לקבל הנחות יסוד בבחינת "ראה וקדש", ולכן חייבים לחפש פתרונות שונים מאלה שהורגלנו בהם עד כה.

כאן המקום להדגיש - התחרות בשוק ראיית החשבון צריכה להתבסס בעיקר על איכות העבודה שמספקים רואי החשבון המבקרים. רואי החשבון מתמנים על ידי בעלי המניות בחברה ואלו האחרונים צריכים לוודא ששומרי הסף שבחרו הינם אפקטיביים ומבצעים עבודה איכותית ומקצועית.

בהקשר זה, אני רוצה להעיר ולהאיר אספקט חיובי נוסף בהקמת תאגיד הפיקוח – שיטת העבודה של ה-PCAOB תתבסס על ביקורות אשר ניתן לדמותן ל-coaching של הענף. יש לצפות לפיכך לתהליך של שיפור מתמשך בטיב עבודת רואי החשבון. בכך יצמצם התאגיד בפעולותיו את החשיפות של רואי החשבון המבקרים.

מדוע צריך להסדיר את הפיקוח על ראיית חשבון בתאגידים ציבוריים?

ראשית אומר, כי הפרק החשוב ביותר אולי מכל פרקי הגילוי למשקיע הנו הדוחות הכספיים; בשל כך, בין היתר, יוחד מקצוע שתפקידו לבקר את המידע הניתן בדוחות אלו.

בשווקים המפותחים הגיעו למסקנה כי יש להקים גוף בלתי תלוי אשר יפקח על עבודת רואי החשבון המבקרים עת עוסקים אלו בביקורת תאגידים המדווחים לציבור.

בישראל, לעומת זאת, בשלהי שנת 2004 הקימה לשכת רואי חשבון בישראל חברה בבעלותה בשם המוסד לסקירת עמיתים. מטרת המוסד לסקירת עמיתים הינה לשמור על הרמה המקצועית של רואי החשבון בישראל תוך בדיקת פירמות רואי החשבון אשר מבקרים חברות שחוק ניירות ערך חל עליהן. החל משנת 2005 החל המוסד לסקירת עמיתים בביצוע בדיקות מדגמיות במשרדי רואי חשבון בישראל.

פעילות המוסד לסקירת עמיתים לא השיגה את כל המטרות שהוצגו לעיל, בין היתר בשל,

- התלות של המוסד ברואי החשבון: מעבר להיות הלשכה בעלת השליטה במוסד, הסוקרים עצמם הנם רואי חשבון העובדים או שותפים במשרדי ראיית החשבון האמורים להיות תחת סקירת אותו גוף;
- העדר סמכות לאכיפה וענישה (המוסד לסקירת עמיתים לא הוקם מכוח חוק, אין לו סמכות ענישה עצמאית);
- חוסר בסמכות חוקית להתקנת תקנים ועוד.

גם בארה"ב, אגב, היה קיים המוסד לסקר עמיתים עד לשנת 2002, שתפקידו היה לבצע ביקורות על משרדי רואי חשבון לצורך בחינת טיב ואיכות עבודת הביקורת שלהם. בשנת 2001 אף נכנסו לתוקף הוראות לשכת רואי חשבון בארה"ב (AICPA) בנושא סקירת עמיתים. ואולם, בעקבות ריבוי השערוריות החשבונאיות הוחלט כי לא ניתן להסתפק במוסד לסקר עמיתים שהינו בעל משאבים מוגבלים, ועל כן יש להקים גוף פיקוחי שיוכל להתמודד בצורה נאותה בפיקוח על רואי החשבון המבקרים חברות ציבוריות בארה"ב. לשם כך הוקם ה-PCAOB בשנת 2002 מכוח חוק SOX.

יהיו אולי שיגידו כי בארץ לא היו שערוריות כמו בארה"ב. אני מעדיף להימנע מהן עוד בטרם הגיעו לפתחנו.

לדעתנו, בכל מקרה סקר העמיתים אינו עומד בקריטריונים של מוסדות דומת ה-PCAOB האמריקאי ובוודאי אינם מוכרים על ידו ועל ידי מוסדות דומים.

מהו המודל הנכון? כזה שיש בו לפחות את המרכיבים הבאים: הגברת אמון ציבור בדוחות, הסתמכות על דוחות ושכלול שוק, וחיזוק מעמדו של רואה החשבון, מניעה של מירוץ לתחתית, וכזה שרואה ברואי החשבון רכיב מרכזי בהבטחת שוק הון הוגן.

עקרונות הקמת תאגיד פיקוח על רו"ח של תאגידים ציבוריים

המטרה היא, להקים גוף סטטוטורי, בלתי תלוי וללא כוונת רווח אשר יפקח באופן שוטף על פירמות ראיית חשבון המבקרים תאגידיים מדווחים, ויהיה אמון על תהליך הביקורת שהם מבצעים תוך התקנת תקני ביקורת וכללים בתחום בקרת איכות ואי תלות.

בחינת המודל הנכון והראוי נעשתה בקפידה. במשך **תקופה ארוכה, לאורך מספר שנים**, נידון הנושא בין הרגולטורים השונים, לשכת רואי החשבון, משרד המשפטים, שרד האוצר וגופים מקבילים בעולם, ואלה עקרוניתיו:

1. לתאגיד הפיקוח תהיה מועצה אשר תכלול 5 חברים. אחד מהחברים ימונה על ידי הממונה על שוק ההון, אחד על ידי המפקח על הבנקים להלן "**המפקחים**", ושלושה ימונו על ידי יו"ר רשות ניירות ערך.
2. אחד מבין שלושת חברי המועצה ישמש כיו"ר המועצה ואחר מבין אלה ישמש כמנכ"ל. חברי המועצה, למעט המנכ"ל, לא יהיו עובדי התאגיד.
3. תפקידי המועצה, סמכויותיה וסדרי עבודתה יהיו דומים לאלו שנקבעו בחוק בנק ישראל בשינויים המחויבים.
4. המפקחים יהיו רשאים להחליט אם לאמץ את כללי הביקורת שיקבע תאגיד הפיקוח באופן מלא או חלקי, לתקן כללים אלה או להוסיף עליהם כללים נוספים.
5. הסמכות להחליט על פתיחה בהליך אכיפה תהיה בידי מנכ"ל תאגיד הפיקוח. ייקבעו כללים לביקורת של הגופים המפוקחים על ידי הרגולטורים השונים. ככל שאחת ההפרות נושאות ההליך נוגעות בנושאים שקשורים לגופים המפוקחים על ידי המפקח על הבנקים ולגופים המפוקחים על ידי הממונה על שוק ההון כאמור בסעיף 5 לעיל, הן לתיק ביקורת של תאגיד בנקאי והן של מבטח יהיו שניים מבין שלושת חברי הוועדה נציגי המפקחים במועצה.
6. ה- PCAOB מושתתת במידה רבה מאוד על המודל האמריקאי.

יהיו אולי שיגידו, מה הטעם להקים גוף פיקוח רק על רואי חשבון של תאגידיים ציבוריים, למה לא גם על תאגידיים גדולים, עמותות, קרנות פנסיה וכו'? התשובה לכך היא, שאנו סבורים שפיקוח ושיפור הליכי הביקורת בקרב רואי החשבון המבקרים תאגידיים ציבוריים יחלחל גם על ביקורות אחרות שמבוצעות על ידי הפירמות. אחת הסיבות לכך היא שהבחינה שנעשית אינה רק פר תיק אלא לגבי איכות הביקורת במשרד - והמשרדים הגדולים הם גם אלו שמבקרים תאגידיים גדולים אחרים שלציבור יש בהם עניין. סיבה נוספת, שוק ההון והגיוס מהציבור נחשב מנוע צמיחה מרכזי של כלכלות. הקמת גוף הפיקוח על רואי חשבון של תאגידיים ציבוריים אינו אלא חוליה משלימה הכרחית בפיקוח על שוק ההון, ההגנה על המשקיעים ושמירה של אמון הציבור בשוק.

ועוד דבר. מעבר להשבחת איכות הגילוי והמדידה שיתלוו להקמת גוף זה, הקמתו חשובה, בין היתר, בשל החשיבות הגדולה לקדם הכרה החדית עם רשויות ני"ע בעולם וגופים דומים בעולם, ובפתיחתו למשקיעים זרים, לגופי תיווך זרים ולשיתופי פעולה עם שווקים אחרים בעולם המערבי.

ומה קורה בעולם?

גופי הפיקוח מעורבים בחלקם בהתקנת תקני ביקורת, חלקם מתקינים תקני ביקורת בעצמם.

ה- PCAOB **האמריקאי** הוקם בשנת 2002 כגוף פרטי, ללא כוונת רווח, שמטרתו לפקח על עבודת רואי החשבון ולהסדיר את העיסוק במקצוע תוך התקנת תקנים ושיפור איכות עבודת הביקורת המבוצעת על ידי רואי החשבון. הסמכויות העיקריות המוקנות ל- PCAOB נוגעות להסדרת הרישום של פירמות רואי החשבון ופיקוח עליהן, התקנת תקני ביקורת והוראות בדבר אי תלות רואה חשבון מבקר, ביצוע ביקורות, ביצוע הליכים משמעותיים, אכיפה וענישה.

באנגליה, ה-FRC, גוף בלתי תלוי במקצוע ראיית החשבון, שהוקם מכוח חוק החברות האנגלי, ועוסק, בין השאר, בפיקוח על איכות הביקורת של רואי החשבון.

באוסטרליה, מחלקה בתוך רשות ניירות ערך שעוסקת, בין השאר, בפיקוח על עבודת הביקורת של רואי חשבון.

בקנדה, ה-CPAB אחראי על פיקוח על פרקטיקות ביקורת שמיישמות פירמות רואי חשבון, פיתוח ויישום תכניות אכיפה וענישה ועוד.

בצרפת, ה-H3C שאחראי על פיקוח עבודת רואה החשבון המבקר, ומבצע בקרת איכות על ביצוע הביקורות על פירמות רואי חשבון, אכיפת כללי הביקורת ועוד.

אי תלות והגבלת אחריות...

במסגרת הדיונים עם לשכת רו"ח הועלו שתי סוגיות לדיון: הסדרת כללי אי תלות, והגברת אחריות רו"ח.

יש בהחלט מקום לבחון מחדש את כללי אי התלות על רקע העובדה שכיום קיימת מערכת מסועפת של דינים וכללים שחלה על רואי החשבון בהקשר זה ויש מקום לפשטה. אני סבור שברגע שיוקם גוף הפיקוח זה צריך להיות אחד הנושאים הראשונים שהוא יידרש אליו.

לגבי הגבלת האחריות, לשכת רואי חשבון פנתה לרשות ני"ע ואל משרד המשפטים, כדי שנבחן את האפשרות לקבוע מערכת כללים אשר תגביל את אחריותו של רואה החשבון. גם כאן אני סבור שיש מקום לבחון נושא זה.

יחד עם זאת, אני סבור שהקמת תאגיד הפיקוח הינו תנאי הכרחי לבחינה שכזו. קיומו של גוף בלתי תלוי לפיקוח על רו"ח יאפשר פיתרון של שתי הסוגיות הללו המטרידות את לשכת רו"ח.

לסיום, בעת הזו, אני סבור שיש להחיש הקמת ה-PCAOB. אנחנו אחת המדינות האחרונות בעולם המערבי שאין לה תאגיד פיקוח על מקצוע ראיית החשבון. הקמתו חשובה, בין היתר, בשל החשיבות הגדולה לקדם הכרה הדדית עם רשויות ני"ע בעולם וגופים דומים בעולם, ובפתיחתו למשקיעים זרים, לגופי תיווך זרים ולשיתופי פעולה עם שווקים אחרים בעולם המערבי. אני מאחל לכם המשך יום מהנה. תודה רבה!!!