

רשות ניירות ערך

טיוטה להערות הציבור

ניתן להעביר הערות עד ליום 31/12/2012

אנשי קשר:

רו"ח רון עמיחי; עו"ד ורו"ח זיו כהן; עו"ד חנוך הגר

טלפון: 02-6556456 פקס: 02-6513646

טרם תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

חוק ניירות ערך (תיקון מס' ____)(התאגיד לפיקוח על חשבונאות תאגידיים ציבוריים),
התשע"ג-2012.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

על פי חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – חוק ניירות ערך), חייבים תאגידיים מדווחים בגילוי דוחותיהם הכספיים לציבור. הדוחות הכספיים במהותם מהווים מקור מידע עיקרי לגבי מצבה העסקי של החברה ותוצאות פעילותה, וככאלה מרכזיים הם לקבלת החלטות השקעה. בראש ובראשונה בשל כך יוחד מקצוע שתפקידו לבקר את המידע הניתן בדוחות אלו – מקצוע ראיית החשבון.

במהלך העשור האחרון התעצמה החשיבות המיוחסת לרואי החשבון המבקרים (להלן – "המבקרים" או "רואי חשבון המבקרים") כשומרי סף מרכזיים בשוק ההון. פרשות כגון אנרון ו-worldcom מ-2002 בארה"ב ודומות להן באירופה, הוכיחו כי תפקוד לקוי של המבקרים מהווה סיכון אשר באופן מתמיד מאיים לערער את יציבות המערכת הפיננסית כולה. ברקע יש לזכור כי על אף קיומם של כללי אי תלות החלים על המבקרים הרי לא נמצא עדין פתרון הולם לסיבה המרכזית לתלותם בתאגיד המבוקר והיא בחירתם וקביעת שכרם בידי המבוקר.

לאור כל זאת הוקם בארה"ב ה-Public Company Accounting Oversight Board (ה-PCAOB)¹. ה-PCAOB החליף את לשכת רואי חשבון בארה"ב אשר פעלה כגוף המפקח על עצמו (SRO) בדרך של סקר עמיתים (Peer Review). השערוריות

¹ הוקם על פי חוק Sarbanes-Oxley Act of 2002.

החשבונאיות המוזכרות לעיל הובילו למסקנה כי אין ביכולתו של מבנה פיקוח שכזה לבצע את המוטל עליו, בראש ובראשונה לאור ניגוד העניינים המובנה עת רואי החשבון מפקחים על עצמם.

מוסד ה-PCAOB הוקם כגוף פרטי ללא כוונת רווח, הכפוף לרשות ניירות ערך בארה"ב (SEC). מטרתו לפקח על עבודת רואי החשבון ולהסדיר את העיסוק במקצוע תוך התקנת תקנים ושיפור איכות עבודת הביקורת המבוצעת על ידי רואי החשבון.

בשלהי שנת 2004 אימצה לשכת רואי חשבון בישראל את עיקרון סקר העמיתים אשר בארה"ב, פעל כאמור באי הצלחה עד להקמת ה-PCAOB. בהתאם הקימה הלשכה חברה בבעלותה בשם המוסד לסקירת עמיתים ליד לשכת רואי החשבון בישראל.

הרשות הביעה בעבר את אי שביעות רצונה מאופן הפיקוח הקיים. בין היתר הצביעה הרשות על מספר ליקויים וביניהם: העדר סמכות לאכיפה וענישה; העדר שיתוף פעולה מספק מצד לשכת רואי החשבון; העדר שקיפות ברמה מספקת; איטיות בפרסום ממצאי הסקירה; היקף סקירה מצומצם במהותו, ומעל לכל אלה – בעיות של העדר אי תלות המפקח במפוקח אשר אחד מתוצריו הנו ניגוד עניינים מובנה.

מאז הוקם ה-PCAOB בארה"ב בשנת 2002, הוקמו גופים דומים בשווקים המובילים רובם ככולם ובהם ה-POB באנגליה, ה-H3C בצרפת וה-AOC בגרמניה. כיום קיימים גופים מפקחים כגון אלה גם במדינות רבות פחות מפותחות.

שוק ההון בישראל נותר בעניין משמעותי זה מאחור.

לאור כל האמור לעיל, מוצע להקים גוף סטטוטורי, אשר במהותו יהיה דומה ל-PCAOB (להלן – "תאגיד הפיקוח"). גוף זה יהיה כפוף לרשות ניירות ערך (להלן – "הרשות"), בלתי תלוי וללא כוונת רווח, ותכליתו לפקח באופן שוטף על רואי החשבון המבקרים תאגידים מדווחים בישראל, ולהיות אמון על תהליך הביקורת שהם מבצעים תוך התקנת תקני ביקורת ובהם כללים בתחום בקרת איכות ואי תלות, ושיפור מתמיד של תהליך הביקורת המבוצע.

מעבר להשבחת איכות הגילוי והמדידה שיתלו להקמת גוף זה, הקמתו חשובה ביותר מהיבט נוסף. שוק ההון המקומי, בין היתר ביוזמת הרשות, רואה חשיבות רבה בפעילותם של משקיעים זרים, גופי תיווך זרים ושיתופי פעולה עם שווקים מפותחים אחרים בעולם.

החוק האמריקאי מאפשר ל-PCAOB להסתמך על ישות מקבילה לו הפועלת מחוץ לארה"ב במידה והאחרונה עומדת בקריטריונים שייקבעו.

בדומה לזאת, בהתאם לדירקטיבות האירופאיות, ניתן להעניק הקלות, זמניות או קבועות, למדינות שונות העומדות בסטנדרטים שנקבעו או אשר התחייבו לקדם

חקיקה שעניינה הקמת גופים שמטרתם פיקוח על עבודת רואי החשבון ושיפור איכות עבודת הביקורת המבוצעת על ידם. מדינות הנהנות מהכרה זו, רשאיות להתקשר בהסכמים פרטניים מתאימים עם מדינות האיחוד האירופי לעניין שיתופי פעולה והחלפת מידע לעניין זה. במסגרת בחינה זו, נבחן גם מצב הדברים בישראל ונקבע, כי לאור המחויבות הציבורית אותה הביעה הרשות, לקידום עקרונות של שיפור הליכי הביקורת בכלל והקמתו של גוף מפקח בפרט, רואי חשבון המבקרים חברות ישראליות אשר ניירות הערך שלהן נסחרים בשווקים מפותחים באירופה יהיו פטורים באופן זמני מתחולת הדירקטיבה האמורה, וזאת בכפוף לקידום החקיקה בישראל.

על מנת לשמר ולחזק את מהלך פתיחת שוק ההון המקומי כאמור כאמור על הסביבה הפיקוחית להתאים עצמה לזו הקיימת בשווקים הזרים ולעמוד בסטנדרטים בינלאומיים מקובלים. הקמת גוף כאמור הופכת לפיכך לתנאי מרכזי להמשך פיתוח ולשמירת מעמדו הבינלאומי של שוק ההון.

ג. עיקרי החוק המוצע

1. פיקוח על משרדי ראיית חשבון – תאגיד הפיקוח יהווה נדבך משלים להגנה על

ציבור המשקיעים בניירות הערך של תאגידי הכפופים לחוק ניירות ערך הישראלי בהיותו גוף מפקח על משרדי ראיית חשבון אשר מבקרים תאגידי מסוג זה. בחוק יוגדר המונח "תאגיד ציבורי" עליו יפקח תאגיד הפיקוח, כתאגיד שהוראות פרק ו' או פרק ה' לחוק חלות עליו, וכן תאגיד מוחזק על ידי תאגיד כאמור בין אם התאגיד בישראל ובין אם מחוץ לישראל, שהינו בעל חשיבות ניכרת לעסקי תאגיד כאמור או שחוות דעת רואה חשבון על דוחותיו הכספיים הינה מהותית לחוות הדעת של רואה החשבון במבקר של אותו תאגיד;

2. הקמת תאגיד הפיקוח – בראש תאגיד הפיקוח יעמדו שלושה מפקחים במשרה

מלאה, שתמנה רשות ניירות ערך לפי הצעת ועדת רשות בהיוועצות עם נגיד בנק ישראל. יושב ראש הרשות ימנה את אחד מהמפקחים לתפקיד יושב ראש התאגיד. יושב ראש התאגיד ינהל את הפעילות השוטפת של התאגיד ועובדיו.

אחד מהמפקחים יהיה בעל רישיון ראיית חשבון או כזה שהחזיק בעבר ברישיון ראיית חשבון; יתר המפקחים לא יהיו בעלי רישיון ראיית חשבון או כאלה שהחזיקו בעבר ברישיון ראיית חשבון; כיושב ראש התאגיד יכהן רק מי שלא עסק בראיית חשבון לפחות בחמש השנים שקדמו למועד מינויו;

תקופת כהונתו של מפקח תהיה חמש שנים; יושב ראש התאגיד או מפקח אחר שתמה תקופת כהונתו יכול שיתמנה מחדש לתקופה אחת נוספת בת חמש שנים;

3. **פיקוח הרשות על תאגיד הפיקוח** – הרשות תפקח על ניהולו היעיל התקין וההוגן של תאגיד הפיקוח. במסגרת זו יושב ראש הרשות יהיה רשאי לתת הוראות בנוגע לדרך פעולה ראויה של התאגיד. עוד במסגרת זו, יערוך התאגיד הצעת תקציב ויגישה לאישור הרשות ולאישור ועדת הכספים של הכנסת. כמו כן, ימסור התאגיד דוחות שונים ובהם תכנית עבודה שנתית שתאושר על ידי הרשות, דוחות על פעולותיו לפי דרישת הרשות לפחות אחת לשנה וכיוצא בזאת.

4. **תפקידי התאגיד וסמכויותיו** –

(א) **רישום במרשם המבקרים** – התאגיד ירשום משרדי ראיית חשבון במרשם שינהל לצורך כך; משרד רואי חשבון שאינו רשום במרשם לפי הוראות החוק לא ייתן שירותי ראיית חשבון לתאגיד ציבורי ושירותי ראיית חשבון שניתנו לתאגיד ציבורי ממשרד רואי חשבון שלא נרשם במרשם כאמור, לא יחשבו ככאלה שניתנו לפי הוראות חוק ניירות ערך.

כמו כן, יהיה רשאי התאגיד שלא לרשום במרשם האמור או למחוק או להתלות את רישומו של משרד ראיית חשבון בשל פגם במהימנות.

(ב) **קביעת כללים בתחום הביקורת** – התאגיד יקבע כללים והנחיות בכל התחומים הנוגעים לשירותי ראיית חשבון לרבות כללי ביקורת, אתיקה מקצועית, אי תלות, בקרת איכות וכללים בעניין חובותיהם של רואי חשבון בקשר למילוי תפקידיהם המקצועיים. הכללים שיקבע התאגיד יהיו אלו שיחייבו את משרדי ראיית החשבון בעת מתן שירותי ראיית חשבון ויגברו על כל פרסום אחר בעניין זה.

(ג) **ביצוע ביקורת** – התאגיד יקיים ביקורות במשרדי ראיית החשבון ויפקח על עבודת הביקורת שלהם, של שותפיהם ועובדיהם;

(ד) **אכיפה** – התאגיד יקיים פעילות אכיפה מנהלית בכל הקשור לגורמים המפוקחים על ידו.

(ה) **שותפות במידע עם גופים זרים מקבילים בעולם** – התאגיד יהיה רשאי להעביר מידע שבידו לגוף שתפקידו דומים במדינת חוץ בהתקיים התנאים הקבועים בחוק.

5. **ערעור על החלטת התאגיד** – הרואה עצמו נפגע על ידי החלטת התאגיד רשאי לערער עליה למחלקה הכלכלית בבית משפט המחוזי בתל אביב.

ד. מצורף נוסח החוק המוצע.

טרום תזכיר חוק מטעם משרד האוצר:

תזכיר חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (תיקון מס') (תאגיד פיקוח על ראיית חשבון

תאגידים ציבוריים), התשע"ג-2012

1. תיקון סעיף 1 בחוק ניירות ערך, התשכ"ח - 1968² (להלן – החוק) – בסעיף 1, בהגדרה "גורם מפוקח", לאחר פרט (14) יבוא -

"(15) משרד רואי חשבון הרשום במרשם המבקרים לפי סעיף 44א16".

2. הוספת פרק ז'2 אחרי סעיף 44א לחוק העיקרי יבוא³ :

"פרק ז'2: תאגיד פיקוח על ראיית חשבון תאגידים ציבוריים

סימן א': כללי

הגדרות 44א בפרק זה:

1.

"משרד רואי חשבון" – לרבות מי שהוסמך ליתן שירותי ראיית חשבון מחוץ לישראל.

"שירותי ראיית חשבון" – אחד מאלה:

(א) פעולות שנדרש רואה חשבון לבצע לפי חוק זה;

(ב) פעולות שקבעו שר האוצר ושר המשפטים לפי הצעת הרשות או לאחר התייעצות עמה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.

"תאגיד ציבורי" – אחד מאלה:

(א) תאגיד אשר הוראות פרק ו' או פרק ה'3 לחוק חלות עליו;

² ס"ח התשכ"ח, עמ' 234; התשע"א, עמ' 206.
³ מיקום: בין סעיף 44א (מערכת יעל) לבין סעיף 44ב (זירות מסחר) – שני החוקים עדיין לא בתוקף.

(ב) חברה מאוחדת באיחוד יחסי כמשמעותה בכללי חשבונאות מקובלים או חברה שדוחותיה מאוחדים עם דוחות התאגיד, ככל שכל אחת מאלו בעלת חשיבות ניכרת לעסקי התאגיד כאמור בפסקה (א), או ששירותי ראיית החשבון לחברה כאמור הינם מהותיים לשירותי ראיית החשבון הניתנים לדוחות התאגיד כאמור בפסקה (א);

(ג) חברה המטופלת לפי שיטת השווי המאזני כמשמעותה בכללי החשבונאות המקובלים, המהווה את עיקר עסקי התאגיד כאמור בפסקה (א) או ששירותי ראיית החשבון לחברה כאמור, הינם בעלי חשיבות ניכרת לשירותי ראיית החשבון הניתנים לדוחות התאגיד כאמור בפסקה (א);

(ד) תאגיד או סוגי תאגידיים שקבעו שר האוצר ושר המשפטים, לפי הצעת הרשות או לאחר התייעצות עימה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.

סימן ב': הקמת תאגיד הפיקוח

תאגיד פיקוח על 44א (א) מוקם בזה תאגיד שתפקידו יהיה לפקח על ראיית חשבון 2. ראיית החשבון של תאגידיים ציבוריים וכן למלא תאגידיים ציבוריים כל תפקיד אחר שהוטל עליו לפי כל דין, ובכלל זה התפקידיים המנויים בסימנים ד' עד ח' לפרק זה (בפרק זה – תאגיד הפיקוח);

(ב) דין תאגיד הפיקוח כדין המדינה לענין תשלום מסים, אגרות, ארנונות, היטלים ותשלומי חובה אחרים;

(ג) תאגיד הפיקוח יהיה גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]⁴.

מבנה תאגיד הפיקוח ומינוי מפקחים

44יא (א) בראש תאגיד הפיקוח תעמוד מועצה; הרכב המועצה יכלול בכל עת שלושה חברים כמפורט בסעיף זה (להלן – המפקחים), אותם תמנה הרשות לפי הצעת ועדת רשות בהתייעצות עם נגיד בנק ישראל - :

(1) מפקח אחד בעל רישיון רואה חשבון או שהחזיק בעבר ברישיון כאמור, בין שניתן לו בישראל ובין שניתן לו מחוץ לישראל;

(2) שני מפקחים שאינם בעלי רישיון רואה חשבון ולא החזיקו ברישיון כאמור בעבר;

בסעיף זה - "ועדת רשות" - ועדה שבראשה יעמוד יושב ראש הרשות ומלבדו יכהנו בה שני חברי רשות שתבחר הרשות מבין חבריה;

(ב) מבין המנויים בסעיף קטן (א) ימנה יושב ראש הרשות מפקח לתפקיד יושב ראש תאגיד הפיקוח, ובלבד שאותו מפקח לא עסק בראיית חשבון בחמש השנים שקדמו למועד המינוי לפי סעיף קטן זה;

(ג) יושב ראש מועצת תאגיד הפיקוח ממונה על פעולות תאגיד הפיקוח ועל ביצוע החלטותיו;

(ד) יושב ראש מועצת תאגיד הפיקוח או מי שהוסמך על ידו מבין עובדי התאגיד או חברי המועצה האחרים רשאי לייצג ולהתקשר בהסמכים בשם תאגיד הפיקוח.

⁴ ס"יח התשי"ח, עמ' 92; התשס"ח, עמ' 820.

תקופת כהונה של 44א (א) תקופת כהונתו של מפקח שמונה לפי סעיף מפקחים 44א3 תהיה חמש שנים, וניתן לשוב ולמנותו לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), מתוך המפקחים הממונים לראשונה, שלא מונו לתפקיד יושב ראש תאגיד הפיקוח, יכהן אחד לתקופה של 4 שנים והשני לתקופה של שלוש שנים;

44א לא ימונה כמפקח מי שנתקיים בו אחד מאלה:
5.

(1) הוא הורשע בעבירה פלילית או בעבירה משמעתית או שהוטל עליו אמצעי אכיפה לפי סימן ג' לפרק ח'4 או לפי סימן ז' לפרק ז'2 בשל הפרה, ומפאת מהותן, חומרתן או נסיבותיהן של העבירה או ההפרה כאמור אין הוא ראוי לשמש מפקח;

(2) הוגשו נגדו כתב אישום או קובלנה, או שנפתח לגביו הליך אכיפה מינהלי לפי סימן ב' לפרק ח'4 או לפי סימן ז' לפרק ז'2 בשל עבירה או הפרה, לפי העניין, כאמור בפסקה (1), וטרם ניתנו פסק דין סופי או החלטה סופית באותו עניין;

(3) הוא עלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים, בין תפקידו כמפקח לבין עניין אישי שלו או של בן משפחתו או תפקיד אחר שלו;

44א מפקח שנתקיים לגביו אחד או יותר מהאמור בסעיף 44א5, יודיע על כך ללא דיחוי ליושב ראש הרשות.

74א (א) מפקח יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו והעברה מכהונה . אם התפטר במסירת כתב התפטרות ליושב ראש הרשות.

(ב) הרשות רשאית להעביר מפקח מכהונתו, בהודעה בכתב, בהתקיים אחד מאלה ובתנאי שניתנה למפקח הזדמנות סבירה להשמיע את טענותיו בפני יושב ראש הרשות:

(1) חדל להתקיים לגביו תנאי מתנאי הכשירות לפי סעיף 44א(1) ו-(2);

(2) נבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו;

(3) נתקיימו נסיבות אחרות שבשלן סברה הרשות שיש להעבירו מתפקידו.

(ג) סיום כהונה אינו פוסל מפקח מלסיים עניין או פעולת פיקוח שהתחיל בה, אלא אם כן הסתיימה כהונתו מאחר שהועבר מתפקידו כאמור בסעיף קטן (ב)(1).

44א (א) מועצת תאגיד הפיקוח תקבע סדרי עבודתה תאגיד הפיקוח 8. ככל שלא נקבעו בחוק זה;

(ב) החלטות בנושאים הבאים יתקבלו בהשתתפות כל המפקחים, ברוב דעות;

(1) נושאים המנויים בסעיף 44א19;

(2) החלטות המנויות בסימן ח';

(ג) מפקח לא ידון בעניין אשר עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כמפקח לבין עניין אישי שלו או של בן משפחתו או תפקיד אחר שלו, ואולם לא יראו לעניין זה ניגוד עניינים הנובע רק מהיותו בעל תפקיד כמפקח, כניגוד עניינים.

44א תאגיד הפיקוח רשאי להעסיק עובדים לפי תקן גמול מפקחים ועובדים 9. שיאושר על ידי שר האוצר; שר האוצר רשאי

לקבוע הוראות בדבר תשלום גמול למפקחים ולעובדי תאגיד הפיקוח בעד עבודתם במסגרת תאגיד הפיקוח;

פיקוח הרשות

44א (א) הרשות תפקח על ניהולו היעיל, התקין
10. וההוגן של תאגיד הפיקוח;

(ב) סבר יושב ראש הרשות, לאחר שנתן ליושב
ראש תאגיד הפיקוח הזדמנות נאותה לטעון את
טענותיו, כי תאגיד הפיקוח פועל בניגוד למטרותיו
לפי החוק או לכללים והנחיות שהוא פרסם או
בדרך שיש בה משום פגיעה בניהולו היעיל, התקין
וההוגן, יפנה לתאגיד הפיקוח ויורה לו על דרך
הפעולה הראויה;

(ג) נציג הרשות רשאי להיות נוכח בישיבות
מועצת תאגיד הפיקוח;

(ד) מועצת תאגיד הפיקוח תערוך מידי שנה
הצעת תקציב ותגישה לאישור הרשות וועדת
הכספים של הכנסת;

(ה) מועצת תאגיד הפיקוח תגיש תכנית עבודה
שנתית לאישור מליאת הרשות; כן תגיש לאישור
יושב ראש הרשות פירוט של תכנית העבודה
שאושרה, שתכלול, בין היתר, את שמות משרדי
רואי חשבון הנכללים בתכנית הביקורת לאותה
שנה; שינויים בתכנית השנתית המפורטת בהתאם
לצורך, יוגשו ליושב ראש הרשות.

דוחות שיגיש
תאגיד הפיקוח
לרשות

44א (א) תאגיד הפיקוח ימסור דוחות על פעולותיו
11. לרשות לפי דרישתה ולפחות אחת לשנה;

(ב) תאגיד הפיקוח יגיש ליושב ראש הרשות,
לפי דרישתו, דוחות אשר יכללו מידע ופרטים
כמפורט בדרישה ובמועד שנקבע בה;

(ג) הרשות רשאית לקבוע כללים לעניין מועדי
הגשת הדוחות לפי סעיף זה, והפרטים אשר יכללו
בהם;

סימן ג': הוראות החלות על המפקחים ועל עובדי תאגיד הפיקוח

איסור עשיית 44יא הוראות סעיפים 5(א) ו-5(ב) יחולו על מפקחים עסקה בניירות ערך 12. ועובדי תאגיד הפיקוח, בשינויים המחויבים, אלא שההודעה לפי סעיף 5(ב) תימסר לגביהם ליושב ראש הרשות וליושב ראש תאגיד הפיקוח.

הגבלות לאחר 44יא (א) מפקח או עובד תאגיד הפיקוח שטיפל אגב פרישת מפקחים או 13. מילוי תפקידיו בתאגיד הפיקוח בעניין פלוני, לא ייצג אדם באותו עניין כלפי תאגיד הפיקוח אחרי עובדים פרישתו מעבודתו בתאגיד הפיקוח ;

(ב) מפקח או עובד תאגיד הפיקוח שפרש, לא ייצג אדם לפני עובד תאגיד הפיקוח שהיה כפוף לו ערב פרישתו ולא יבקש ממנו להעניק לו זכות, בין לעצמו ובין לצורך עסקו, בין בהסכם ובין כמעשה של תאגיד הפיקוח, כשההענקה מסורה לשיקול דעתו של אותו עובד, והכל אם טרם חלפה שנה מהיום שבו פסקו יחסי הכפיפות ;

(ג) מפקח או עובד תאגיד הפיקוח שפרש לא יקבל, במשך שלושה חודשים מיום פרישתו, זכות או טובת הנאה ממשדד רואי חשבון, אלא אם כן קיבל היתר לכך מיושב ראש תאגיד הפיקוח ;

(ד) מפקח או עובד תאגיד הפיקוח שפרש לא יהיה רשאי להיות עובד או שותף במשרד רואי חשבון כל עוד לא עברו שלושה חודשים מיום פרישתו, אלא אם כן קיבל היתר לכך מהוועדה למתן היתרים שהוקמה לפי סעיף 11 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969,⁵ ויחולו לעניין זה הוראות סעיפים 12 ו-13 לחוק האמור.

⁵ ס"יח התשכ"ט, עמ' 144 ; התשס"ג, עמ' 455.

הגבלות מיוחדות 44יא שר המשפטים בהתייעצות עם שר האוצר, לפי הצעת הרשות או לאחר התייעצות עימה, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע הגבלות מיוחדות שיחולו על המפקחים ועל עובדי תאגיד הפיקוח לאחר פרישתם; ההגבלות המיוחדות ייקבעו בשים לב לסמכויות ולנושאים הכרוכים בתפקידם; כן רשאי הוא להסמיך אדם להתיר לעובד או למפקח שפרש לחרוג מההגבלות המיוחדות האמורות.

סודיות דיוני תאגיד 44יא (א) אין לגלות מדיוניו של תאגיד הפיקוח, או הפיקוח והחומר 15. מהחומר שהוגש לו או שהוגש לעובדיו מכוח המוגש לו היותם עובדי תאגיד הפיקוח, אלא בהסכמת יושב ראש מועצת תאגיד הפיקוח; אין בהוראה זו כדי למנוע גילוי לפי דרישת היועץ המשפטי לממשלה לצורך משפט פלילי או לפי דרישת בית המשפט.

(ב) דיוני תאגיד הפיקוח והחומר המוגש לו, לחבריה או עובדיה מכוח תפקידם בתאגיד הפיקוח, יועברו לרשות לפי בקשתה.

סימן ד': רישום במרשם המבקרים

הסדרת רישום 44יא (א) משרד רואי חשבון לא ייתן שירותי ראיית משרדי ראיית 16. חשבון ללקוח שהוא תאגיד ציבורי אלא אם נרשם במרשם שינהל תאגיד הפיקוח לפי סימן זה (להלן – מרשם המבקרים); מבלי לגרוע מהאמור, שירותי ראיית חשבון שניתנו לתאגיד ציבורי ממשרד רואי חשבון שלא נרשם במרשם כאמור, לא יחשבו ככאלו שניתנו על פי דין;

(ב) משרד רואי חשבון שהפסיק לתת שירותי ראיית חשבון יודיע על כך לתאגיד הפיקוח;

(ג) תאגיד הפיקוח יקבע את נהלי הרישום, ההתליה והמחיקה ממרשם המבקרים ככל שלא נקבעו בחוק זה; כללים כאמור טעונים אישור הרשות ויפורסמו ברשומות ובאתר האינטרנט של תאגיד הפיקוח;

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (ב), רשאי תאגיד הפיקוח לסרב לרשום משרד רואי חשבון במרשם המבקרים מטעמים הנוגעים למהימנותו, למהימנותו של שותף או של עובד בו; סירב תאגיד הפיקוח לבקשה לרישום כאמור, ינמק בפני המבקש את הסיבה לסירוב;

חובת הודעה לעניין 44יא משרד רואי חשבון שותף או עובד בו, יודיע פגם במהימנות 17. לתאגיד הפיקוח על התקיימות אחת הנסיבות המנויות בסעיף 27(ג) לחוק הייעוץ בשינויים המחויבים, בארץ או בחו"ל.

מחיקה או התליה 44יא (א) התקיימה במשרד רואי חשבון בשותף או של רישום משרד 18. בעובד שלו, נסיבה המנויה ברשימה אשר קבע רואי חשבון תאגיד הפיקוח לפי סעיף קטן (ב), המעידה על פגם במהימנותו, יהיה רשאי תאגיד הפיקוח, לאחר שניתנה למשרד רואי החשבון הזדמנות להביא את טענותיו, למחוק או להתלות את רישומו למשך תקופה שיקבע תאגיד הפיקוח, שבמהלכה לא יהיה רשאי ליתן שירותי ראיית חשבון; חלפה התקופה האמורה, וביקש משרד רואי החשבון לחזור לפעילות, עליו להירשם מחדש במרשם המבקרים ויחולו עליו הוראות סימן זה;

(ב) תאגיד הפיקוח יקבע רשימה של נסיבות, שיש בהן כדי להעיד על פגם במהימנותו של משרד רואי חשבון, שותף או עובד בו; רשימה כאמור תפורסם באתר האינטרנט של תאגיד הפיקוח ותיכנס לתוקף בתום 30 ימים מיום הפרסום, ואולם שינוי ברשימה לא יחול על הליך תלוי ועומד לפי סעיף זה; הודעה על פרסום הרשימה ועל כל שינוי שלה, ומועד תחילתם, תפורסם ברשומות;

סימן ה': כללים הנוגעים לשירותי ראיית חשבון וכללי דיווח

קביעת כללים בנוגע 44יא (א) תאגיד הפיקוח יקבע כללים בכל התחומים לשירותי ראיית 19. הנוגעים לשירותי ראיית חשבון, ובכלל זה חשבון כללים בנושא ביקורת, סקירה, אתיקה

מקצועית, אי תלות, בקרת איכות וכללים בעניין חובותיהם של רואי חשבון בקשר למילוי תפקידיהם המקצועיים; כן רשאי תאגיד הפיקוח לאמץ כללים כאמור בסעיף זה, שנכתבו על ידי גורמים מקצועיים אחרים; כללים כאמור בסעיף זה, הנוגעים לתאגידים בנקאיים, ייקבעו בהיוועצות עם נגיד בנק ישראל או עובד שהוסמך על ידו.

(ב) כללים שיקבע תאגיד הפיקוח כאמור בסעיף קטן (א), יועברו לעיון יושב ראש הרשות.

פרסום ועליונות 44יא לא התקבלו הערות יושב ראש הרשות במשך הכללים 20. עשרים ימים מיום שהועברו הכללים לעיונו כאמור בסעיף 44יא19(ב), יפורסמו הכללים שקבע תאגיד הפיקוח באתר תאגיד הפיקוח ויכנסו לתוקף בתום 30 ימים מיום הפרסום; כללים כאמור יהיו אלה אשר יחייבו את משרדי רואי החשבון בעת מתן שירותי ראיית חשבון ויגברו על כל פרסום אחר בענין זה.

סימן ו': ביצוע ביקורות על ידי תאגיד הפיקוח

ביצוע ביקורות 44יא לשם מילוי תפקידו יבצע תאגיד הפיקוח ביקורות על משרדי רואי חשבון רשומים ושירותי ראיית 21. חשבון הניתנים על ידם, לרבות השותפים והעובדים בהם, והכל כמפורט בסימן זה.

דוח ביקורת (א) תאגיד הפיקוח ימציא למשרד רואי החשבון 44יא שבו ביצע את הביקורת דוח ביקורת אודות 22. ממצאיו, זמן סביר מתום ביצוע הביקורת; כן יעביר עותק מדוח הביקורת ליושב ראש הרשות.

(ב) תאגיד הפיקוח יפרסם באתר האינטרנט שלו, לא יאוחר משלושה חודשים מהיום בו המציא את הדוח למשרד רואי החשבון לפי סעיף קטן (א), פרטים מהותיים אודות ממצאי הביקורת שביצע במשרד רואי חשבון, לאחר שנתן לו הזדמנות להשמיע את טענותיו.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), מצא תאגיד הפיקוח או עובד שהתאגיד הסמיך לכך, כי בנסיבות העניין קיימת הצדקה מיוחדת שלא לפרסם פרטים אודות הביקורת, רשאי הוא לעכב הפרסום או לא לפרסם, ובלבד שנתן על כך הודעה ליושב ראש הרשות, ובה פירט את הנימוקים להחלטה זו; על אף האמור, רשאי יושב ראש הרשות להורות על פרסום הפרטים אודות הביקורת, כולם או מקצתם.

(ד) תאגיד הפיקוח לא יפרסם מידע על ליקויים בבקרת האיכות, שמצא אגב הביקורת על משרד רואי החשבון, אם משרד רואי החשבון תיקן את הליקויים בתוך שנה ממועד המצאת דוח הביקורת כאמור בסעיף קטן (א); לעניין זה, "בקרת איכות" – כמשמעותה בכללים שיקבע תאגיד הפיקוח.⁶

סימן ז': דיווחים לתאגיד הפיקוח

חובת דיווח של 44יא (א) משרד רואי חשבון הרשום במרשם משרדי רואי חשבון 23. המבקרים חייב להגיש לתאגיד הפיקוח דוחות או הודעות כפי שיקבע תאגיד הפיקוח;

(ב) תאגיד הפיקוח רשאי לקבוע כללים בדבר פרטים שיש לכלול בדוחות או בהודעות האמורים, צורתם, מועדי עריכתם והגשתם;

⁶ להתייחס במסגרת סעיף התחילה.

(ג) בלי לגרוע מהוראות כל דין, לעניין פרק זה, יראו משרד רואי חשבון שגרם להצגת פרט מטעה בדיווח לתאגיד הפיקוח, במסמך או בהודעה, אשר הגשתם נדרשת לפי כל דין, לרבות לפי דרישה של תאגיד הפיקוח או עובד שהוסמך לכך, כשהיה עליו לדעת שיש בכך כדי להטעות את תאגיד הפיקוח, כמבצע הפרה של הוראה המנויה בתוספת השמינית.

סימן ח': אכיפה

סמכויות בירור מנהלי 44יא מועצת תאגיד הפיקוח רשאית למנות עובד התאגיד שהתקיימו לגביו התנאים המנויים בסעיף 24. 256א(א), להיות חוקר; חוקר כאמור יהיה רשאי לנקוט פעולות שרשאי לנקוט חוקר לפי סעיף 52מג בשינויים המחויבים;

אמצעי אכיפה 44יא הפר משרד רואי חשבון, שותף או עובד בו, הוראה 25. מההוראות לפי חוק זה החלות לגביו, כמפורט בתוספת השמינית, או הוראה מההוראות רשימה לפי סעיף 44יא(ו) (להלן – מפר והפרה, בהתאמה) -

(א) רשאית מועצת תאגיד הפיקוח -

(1) להורות על קיומה של הכשרה מקצועית נוספת לכלל או למקצת מעובדי או שותפי משרד רואי החשבון בהתאם לנושאים ולהיקף שתקבע מועצת תאגיד הפיקוח;

(2) להורות למפר להימנע ממתן שירותי ראיית חשבון לתאגיד ציבורי אשר עד מועד מתן ההוראה לא ניתנו לו שירותים כאמור על ידי המפר; הוראה כאמור תינתן לתקופה שלא תעלה על שנתיים;

(3) להטיל על המפר עיצום כספי, ויחולו לעניין זה ההוראות לפי פרק ח'4, בשינויים המחויבים ובשינויים המפורטים בסימן זה;

(4) להורות למפר על פעולות שעליו לנקוט לשם תיקון ההפרה ומניעת הישנותה, ורשאית היא לדרוש מהמפר להפקיד עירבון להבטחת ביצוע הפעולות כאמור; שוכנעה מועצת תאגיד הפיקוח, כי המפר לא ביצע את הפעולות שהיא הורתה לו עליהן כאמור, יחולט העירבון שהופקד;

(5) לקבוע כי מפר לא יהיה רשאי לכהן במשרה בכירה במשרד רואי חשבון לתקופה קצובה או לצמיתות, אם מצא כי מפר כאמור אינו ראוי לכהן במשרה בכירה במשרד רואי חשבון;

(6) להתלות או לבטל רישום במרשם המבקרים שנקבע לפי סעיף 16א44 לתקופה קצובה או לצמיתות.

(ב) הטילה מועצת תאגיד הפיקוח על מפר אמצעי אכיפה כאמור בסעיף קטן (א), רשאית היא להורות בהחלטתה שאמצעי האכיפה, כולו או מקצתו, יהיה על-תנאי; מי שהוטל עליו אמצעי אכיפה על-תנאי, לא יופעל כלפיו אמצעי האכיפה, אלא אם כן קבע תאגיד הפיקוח, כי הוא ביצע, בתוך תקופה שנקבעה בהחלטת תאגיד הפיקוח כאמור, אשר לא תעלה על שנתיים ממועד מתן ההחלטה, את אחת ההפרות שנקבעו בהחלטה;

(ג) מועצת תאגיד הפיקוח רשאית להתקשר בהסדר כהגדרתו בסעיף 54א, עם מפר לפי פרק זה, ויחולו לעניין זה, הוראות סימן א' לפרק ט'1 בשינויים המחויבים ;

(ד) פרקליט המחוז רשאי להתקשר בהסדר כהגדרתו בסעיף 54א, עם חשוד לפי פרק זה, ויחולו לעניין זה, הוראות סימן ב' לפרק ט'1 בשינויים המחויבים ;

(ה) שר האוצר רשאי, בצו, על פי הצעת מועצת תאגיד הפיקוח, או בהתייעצות עימה, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, לשנות את התוספת השמינית ;

(ו) מועצת תאגיד הפיקוח תקבע, לעניין פרק זה, רשימת מעשים או מחדלים, שמי שבצעם הפר כללים בנוגע לשירותי ראיית חשבון שנקבעו לפי סעיף 44א19.

סכום העיצום הכספי שיוטל על מפר לפי סעיף 44א 26. 44א25(א) בעד כל הפרה, יהיה - סכום העיצום הכספי

(א) על משרד רואי חשבון – עד 5% מסך ההכנסה השנתית של המפר בשנת הכספים האחרונה שקדמה למעשה ההפרה ;

(ב) על שותף במשרד רואי חשבון – עד 250,000 שקלים חדשים ;

(ג) על עובד של משרד רואי חשבון – עד 50,000 שקלים חדשים ;

פרסום הודעה על כוונת חיוב או על פתיחה בהליך אכיפה מנהלי 44א 27. נמסרה הודעה לפי סעיף 52מו, יפרסם תאגיד הפיקוח את נוסח ההודעה באתר האינטרנט שלו ; תאגיד הפיקוח רשאי, לבקשת מפר, בהחלטה מנומקת, שלא לפרסם את נוסח ההודעה כאמור או לדחות את פרסומו למועד שיקבע.

בקרת איכות נאותה 44א על אף האמור בסעיף 27א, סבר תאגיד הפיקוח כי משרד רואי החשבון מקיים בקרת איכות .28

נאותה ומיישם נהלים פנימיים נאותים למתן שירותי ראיית חשבון לתאגידים ציבוריים, לא ינקוט תאגיד הפיקוח באמצעי אכיפה ולא יטיל עיצום כספי על משרד רואי החשבון האמור למעט במקרה של הפרה חוזרת כאמור בסעיף 52יט; הוראות סעיף זה, לא יחולו על מפר שהוא יחיד.

דווח אודות נקיטת 44א (א) נקט תאגיד הפיקוח באמצעי אכיפה לפי אמצעים .29 סעיף 44א25, ידווח על כך מיידית ליושב ראש

הרשות ולמועצת רואי החשבון ויפרסם באתר האינטרנט שלו דוח הכולל את הפרטים הבאים –

(1) הגורם נגדו ננקט אמצעי האכיפה;

(2) תיאור ההפרה;

(3) תיאור אמצעי האכיפה שנקטו בשל ההפרה.

(4) כל מידע אחר רלוונטי להפרה ולאמצעים שנקטו בשלה;

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי תאגיד הפיקוח, לבקשת מפר, לעכב פרסום דוח כאמור בסעיף קטן (א), לפי שיקול דעתו ולמשך תקופה שיקבע;

(ג) תאגיד הפיקוח ידווח לרשות, אחת לשנה, על החלטות האכיפה בהליכי אכיפה לפי פרק זה; הדיווח ייערך במתכונת ויכלול פרטים כפי שיוורה יושב ראש הרשות;

(ד) תאגיד הפיקוח יפרסם באתר האינטרנט של התאגיד פרטים מתוך הדיווח שיגיש לרשות לפי סעיף קטן (ג) כפי שיוורה יושב ראש תאגיד הפיקוח.

סימן ט': הוראות כלליות

אגרות 44יא שר האוצר, לפי הצעת תאגיד הפיקוח, בהסכמת
30. הרשות ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי
לקבוע בתקנות הוראות בדבר אגרות רישום
ואגרות שנתיות שישלמו תאגידים ציבוריים
ומשרדי רואי חשבון לתאגיד הפיקוח, לרבות
הוראות בדבר הפרשי הצמדה וקנס שישולמו בשל
פיגור בתשלום אגרות ובדבר החלת פקודת
המיסים (גביה) על גביית אגרות והפרשי הצמדה
וקנס כאמור.

סמכות לדרוש ידיעות ומסמכים 44יא (א) כדי להבטיח ביצועו של פרק זה, או אם היה
31. יסוד סביר להניח כי בוצעה הפרה רשאי יושב ראש
תאגיד הפיקוח או עובד שהוא הסמיכו לכך בכתב-

(1) לדרוש מכל אדם, הסבר, פירוט,
ידיעה או מסמך הקשור למשרד רואי
חשבון רשום או לעבודתו, או לתאגיד
ציבורי שלו העניק שירותי ראיית חשבון;

(2) להיכנס, לאחר שהזדהה, למקום
שיש לו יסוד להניח כי מתקיימת בו פעילות
הקשורה למשרד רואי חשבון רשום או
לעבודתו, או לתאגיד ציבורי שלו העניק
שירותי ראיית חשבון, ושאינו משמש בית
מגורים בלבד, ולדרוש ולמסור לו מסמכים
כאמור בפסקה (1); ואולם אין לתפוס
מסמך כאמור אם ניתן להסתפק בהעתק
ממנו;

(ב) התאגיד יחזיר מסמך שנמסר לו למי שממנו נלקח לא יאוחר מתום שישה חודשים מיום שנמסר לו המסמך, אלא אם כן נשלחה הודעה על פתיחה בהליך אכיפה מנהלי לפי סעיף 52מו, והמסמך עשוי לשמש ראיה בהליך כאמור; שופט בית משפט שלום רשאי, לבקשת תאגיד הפיקוח, ולאחר שניתנה למי שממנו נלקח המסמך הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו, להאריך תקופה זו בתנאים שיקבע;

ניהול רשומות ופרסום 44יא החלטות ומידע שלדעת יושב ראש תאגיד הפיקוח יש בהן חשיבות עקרונית יהיו פתוחים לעיון הציבור באתר האינטרנט של התאגיד לרבות -

(א) הכללים שנקבעו על ידו;

(ב) רשימת משרדי רואי החשבון הרשומים במרשם המבקרים;

(ג) הדיונים וההחלטות של תאגיד הפיקוח בנושאי אכיפה;

ערעור על החלטת תאגיד הפיקוח 44יא הוראות סעיף 52סא יחולו לעניין החלטות תאגיד הפיקוח; 33.

הסתמכות 44יא (א) לצורך ביצוע הוראות פרק זה, רשאי תאגיד הפיקוח לקבוע כי גוף אחר אשר פועל מחוץ לישראל הינו גוף אשר תאגיד הפיקוח נסמך עליו בפעולתו; לצורך הקביעה האמורה רשאי תאגיד הפיקוח לשקול את מידת מהותיות הפעילות אותה מבקר משרד רואי החשבון המפוקח על ידי הגוף האחר האמור;

(ב) תאגיד הפיקוח רשאי לקבוע כללים לצורך בחינת אפשרות הקביעה האמורה בסעיף קטן (א), ובכלל זה כללים שנועדו לבחון את מידת אי התלות המקצועית ושקילות הדינים וההוראות החלים במדינת ישראל ובמדינה בה פועל גוף כאמור לעניין פיקוח על ראיית החשבון של תאגידים ציבוריים;

שותפות במידע עם 44יא (א) תאגיד הפיקוח יהיה רשאי להעביר מידע גופים זרים 35. שבידיו לגוף שתפקידו דומים במדינת חוץ (בסעיף זה "תאגיד הפיקוח הזר") בהתקיים כל התנאים מקבילים בעולם הבאים:

(1) תאגיד הפיקוח הזר הגיש לתאגיד הפיקוח בקשה לקבלת המידע;

(2) ייעשה שימוש במידע לצרכי הליכי ביקורת או אכיפה מקבילים להליכים שבסמכות תאגיד הפיקוח בלבד;

(3) קיים הסכם שעניינו שיתוף פעולה בביצוע ואכיפה של דיני פרק זה;

(4) תאגיד הפיקוח הזר ישמור על סודיות המידע למעט אם יבוצע לבסוף הליך אכיפתי ולצורכי הליך זה בלבד;

(5) תאגיד הפיקוח הזר הניח את דעת תאגיד הפיקוח לגבי יכולתו המערכתית והחוקית לשמור את המידע חסוי;

(ב) על סעיף זה יחולו הוראות סעיף 54יא3, 54יא5(ד) ו- 54יא6 בשינויים המחויבים; הסמכות המוקנית ליושב ראש הרשות לפי סעיף 54יא6 האמור תוקנה ליושב ראש תאגיד הפיקוח.

ביצוע וכללים 44יא תאגיד הפיקוח רשאי, באישור הרשות, לקבוע כללים בכל הנוגע לביצוען של הוראות פרק זה; 36.

שמירת דינים 44יא אין בהוראות פרק זה כדי לגרוע מכל דין אחר שיחול על משרד רואי חשבון; 37.

3. תיקון סעיף 52נו. 3. בסעיף 52נו לחוק העיקרי, בסעיף קטן (א), אחרי פסקה (5) יבוא :
 "(6) משרד רואי חשבון הרשום במרשם המבקרים לפי סעיף 44א16".
4. תיקון סעיף 52נו 4. בסעיף 52נו לחוק העיקרי, בפסקה (1), אחרי "שאינה עולה על שנה" יבוא :
 "רישום של משרד ראיית חשבון לפי חוק זה".
5. תיקון סעיף 56ח 5. בסעיף 56ח לחוק העיקרי בסעיף קטן (א), בפסקה (1), אחרי "הליך לפי פרק"
 יבוא "ז'2".
6. הוספת התוספת השביעית לחוק העיקרי יבוא - 6. הוספת התוספת השמינית

"תוספת שמינית"

(סעיף 44א23)

- (1) נתן שירותי ראיית חשבון מבלי שנרשם במרשם המבקרים בניגוד להוראות סעיף 44א16 ;
- (2) הפר חובת הודעה לפי סעיף 44א17 ;
- (3) ביצע ביקורת שלא בהתאם לכללים שנקבעו לפי סעיף 44א20
- (4) לא הגיש לתאגיד הפיקוח דוחות או הודעות בניגוד להוראות לפי סעיף 44א23(א) או שהגיש דוחות או הודעות כאמור שלא בהתאם להוראות לפי סעיף 44א23(ב) ;
- (5) לא מסר ידיעה או מסמך, בניגוד לדרישה של יושב ראש תאגיד הפיקוח או עובד התאגיד שהוסמך לכך, בניגוד להוראות סעיף 44א31 ;
- (6) ביטח, שיפה או שילם עצום כספי במקום אחר בניגוד להוראות סעיף 56ח ;
- (7) לא קיים הכשרה מקצועית בניגוד להוראות תאגיד הפיקוח שניתנה לפי סעיף 44א25(א)(1) ;
- (8) לא פיקח או לא נקט אמצעים סבירים בנסיבות העניין למניעת ביצוע הפרה המנויה בתוספת זו, בידי משרד רואי החשבון או בידי עובד מעובדיו ;".
7. תחילה 7. תחילתו של חוק זה במועד מינוי מפקחים לפי סימן ב' כנוסחם בסעיף 2 ; תחילתם של סימנים ב' ו - ג' כנוסחם בסעיף 2, 60 יום מיום פרסומו של חוק זה.

- תחולה 8. הוראות סימן ח' כנוסחו בסעיף 2 יחולו על הפרות ועבירות שבוצעו לאחר יום התחילה.
- הוראת מעבר 9. על אף האמור בסעיף 44א17, כנוסחו בסעיף 2 לחוק זה, משרד רואי חשבון, שנתן שירותי ראיית חשבון, ערב תחילתו של חוק זה, יוכל להמשיך לתת שירותים כאמור עד ____

דברי הסבר

כללי

על פי חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – חוק ניירות ערך), חייבים תאגידיים מדווחים בגילוי דוחותיהם הכספיים לציבור. הדוחות הכספיים במהותם מהווים מקור מידע עיקרי לגבי מצבה העסקי של החברה ותוצאות פעילותה, וככאלה מרכזיים הם לקבלת החלטות השקעה. בראש ובראשונה בשל כך יוחד מקצוע שתפקידו לבקר את המידע הניתן בדוחות אלו – מקצוע ראיית החשבון.

במהלך העשור האחרון התעצמה החשיבות המיוחסת לרואי החשבון המבקרים (להלן – "המבקרים" או "רואי חשבון המבקרים") כשומרי סף מרכזיים בשוק ההון. פרשות כגון אנרון ו-worldcom מ-2002 בארה"ב ודומות להן באירופה, הוכיחו כי תפקוד לקוי של המבקרים מהווה סיכון אשר באופן מתמיד מאיים לערער את יציבות המערכת הפיננסית כולה. ברקע יש לזכור כי על אף קיומם של כללי אי תלות החלים על המבקרים הרי לא נמצא עדין פתרון הולם לסיבה המרכזית לתלותם בתאגיד המבוקר והיא בחירתם וקביעת שכרם בידי המבוקר.

לאור כל זאת הוקם בארה"ב ה-Public Company Accounting Oversight Board (ה-PCAOB). ה-PCAOB החליף את לשכת רואי חשבון בארה"ב אשר פעלה כגוף המפקח על עצמו (SRO) בדרך של סקר עמיתים (Peer Review). השערוריות החשבונאיות המוזכרות לעיל הובילו למסקנה כי אין ביכולתו של מבנה פיקוח שכזה לבצע את המוטל עליו, בראש ובראשונה לאור ניגוד העניינים המובנה עת רואי החשבון מפקחים על עצמם.

מוסד ה-PCAOB הוקם כגוף פרטי ללא כוונות רווח, הכפוף לרשות ניירות ערך בארה"ב (SEC). מטרתו לפקח על עבודת רואי החשבון ולהסדיר את העיסוק במקצוע תוך התקנת תקנים ושיפור איכות עבודת הביקורת המבוצעת על ידי רואי החשבון.

בשלהי שנת 2004 אימצה לשכת רואי חשבון בישראל את עיקרון סקר העמיתים אשר בארה"ב, פעל כאמור באי הצלחה עד להקמת ה-PCAOB. בהתאם הקימה הלשכה חברה בבעלותה בשם המוסד לסקירת עמיתים ליד לשכת רואי החשבון בישראל.

הרשות הביעה בעבר את אי שביעות רצונה מאופן הפיקוח הקיים. בין היתר הצביעה

הרשות על מספר ליקויים וביניהם: העדר סמכות לאכיפה וענישה; העדר שיתוף פעולה מספק מצד לשכת רואי החשבון; העדר שקיפות ברמה מספקת; איטיות בפרסום ממצאי הסקירה; היקף סקירה מצומצם במהותו, ומעל לכל אלה – בעיות של העדר אי תלות המפקח במפוקח אשר אחד מתוצריו הנו ניגוד עניינים מובנה.

מאז הוקם ה-PCAOB בארה"ב בשנת 2002, הוקמו גופים דומים בשווקים המובילים רובם ככולם ובהם ה-POB באנגליה, ה-H3C בצרפת וה-AOC בגרמניה. כיום קיימים גופים מפקחים כגון אלה גם במדינות רבות פחות מפותחות.

שוק ההון בישראל נותר בעניין משמעותי זה מאחור.

לאור כל האמור לעיל, מוצע להקים גוף סטטוטורי, אשר במהותו יהיה דומה ל-PCAOB (להלן – "תאגיד הפיקוח"). גוף זה יהיה כפוף לרשות ניירות ערך (להלן – "הרשות"), בלתי תלוי וללא כוונת רווח, ותכליתו לפקח באופן שוטף על רואי החשבון המבקרים תאגידים מדווחים בישראל, ולהיות אמון על תהליך הביקורת שהם מבצעים תוך התקנת תקני ביקורת ובהם כללים בתחום בקרת איכות ואי תלות, ושיפור מתמיד של תהליך הביקורת המבוצע.

מעבר להשבחת איכות הגילוי והמדידה שיתלוו להקמת גוף זה, הקמתו חשובה ביותר מהיבט נוסף. שוק ההון המקומי, בין היתר ביוזמת הרשות, רואה חשיבות רבה בפעילותם של משקיעים זרים, גופי תיווך זרים ושיתופי פעולה עם שווקים מפותחים אחרים בעולם.

החוק האמריקאי מאפשר ל-PCAOB להסתמך על ישות מקבילה לו הפועלת מחוץ לארה"ב במידה והאחרונה עומדת בקריטריונים שייקבעו.

בדומה לזאת, בהתאם לדירקטיבות האירופאיות, ניתן להעניק הקלות, זמניות או קבועות, למדינות שונות העומדות בסטנדרטים שנקבעו או אשר התחייבו לקדם חקיקה שעניינה הקמת גופים שמטרתם פיקוח על עבודת רואי החשבון ושיפור איכות עבודת הביקורת המבוצעת על ידם. מדינות הנהנות מהכרה זו, רשאיות להתקשר בהסכמים פרטניים מתאימים עם מדינות האיחוד האירופי לעניין שיתופי פעולה והחלפת מידע לעניין זה. במסגרת בחינה זו, נבחן גם מצב הדברים בישראל ונקבע, כי לאור המחויבות הציבורית אותה הביעה הרשות, לקידום עקרונות של שיפור הליכי הביקורת בכלל והקמתו של גוף מפקח בפרט, רואי חשבון המבקרים חברות ישראליות אשר ניירות הערך שלהן נסחרים בשווקים מפקחים באירופה יהיו פטורים באופן זמני מתחולת הדירקטיבה האמורה, וזאת בכפוף לקידום החקיקה בישראל.

על מנת לשמר ולחזק את מהלך פתיחת שוק ההון המקומי כאמור כאמור על הסביבה הפיקוחית להתאים עצמה לזו הקיימת בשווקים הזרים ולעמוד בסטנדרטים בינלאומיים מקובלים. הקמת גוף כאמור הופכת לפיכך לתנאי מרכזי להמשך פיתוחו ולשמירת מעמדו הבינלאומי של שוק ההון.

לסעיף 1

מוצע להוסיף לרשימת המנויים בהגדרה "גורם מפוקח", משרד רואי חשבון הרשום במרשם המבקרים לפי סעיף 164א. באופן זה, יחולו על משרדי רואי חשבון כאמור, הוראות החלות על שאר הגופים המפוקחים על ידי הרשות. הוראות אלה כוללות בין השאר, איסור הטעיית הרשות לפי סעיף 52סז, הוראות הנוגעות לתרמית בניירות ערך לפי סעיף 54(א1) ועוד.

לסעיף 2

פרק ז'2: המפקח על ראיית חשבון תאגידים ציבוריים

סימן א': כללי:

הקמת תאגיד הפיקוח מהווה נדבך נוסף ומרכזי בהגנה על משקיעים בניירות ערך של חברות הנסחרות בישראל. לשם כך מוצע לכלול בין המנויים על ההגדרה "תאגיד ציבורי" תאגידים החבים בדיווח לרשות ניירות ערך לפי חוק ניירות ערך (ובכלל זה תאגידים ברישום כפול). בנוסף, מוצע לכלול בהגדרה גם חברות מאוחדות באיחוד יחסי או חברה שדוחותיה מאוחדים עם דוחות התאגיד בתנאים המנויים בהצעה ובתנאי שהחברות האמורות הן בעלות חשיבות ניכרת לעסקי התאגיד. כן מוצע לכלול חברה המטופלת לפי שיטת השווי המאזני בתנאים המנויים בהצעה. הטעם לכך מצוי בעובדה שבמקרים אלו דוחות התאגיד הלכה למעשה מבוקרים גם על ידי רואי החשבון של התאגידים האחרים ואיכות הביקורת על דוחותיהן תהיה בעלת חשיבות ניכרת לאיכות הדיווח על מצב עסקי התאגיד ותוצאות פעולותיו.

בנוסף, מוצע להסמיך את שרי האוצר והמשפטים לפי הצעת הרשות או לאחר התייעצות עמה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת לקבוע תאגידים נוספים שייחשבו "תאגידים ציבוריים".

מוצע להבהיר על דרך הגדרת המונח "משרד רואי חשבון" כי מדובר גם במשרדים שהוסמכו ליתן שירותי ראיית חשבון מחוץ לישראל.

עוד מוצע להגדיר את המונח "שירותי ראיית חשבון" כפעולות שנדרש רואה חשבון לבצע לפי חוק ניירות ערך ופעולות נוספות כפי שיקבעו שר האוצר ושר המשפטים לפי הצעת הרשות או בהתייעצות עמה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת. באופן זה תכלול ההגדרה גם פעולות נוספות על ביקורת הדוחות הכספיים דוגמת חוות הדעת בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית.

סימן ב': הקמת תאגיד הפיקוח

לסעיף 2א44 המוצע כאמור, מוצע להקים מכוח חוק ניירות ערך תאגיד שתכליתו פיקוח על ראיית החשבון בתאגידים ציבוריים לרבות עבודת הביקורת

המתבצעת במשרדי רואי החשבון המבקרות תאגידיים כאמור ולמלא כל תפקיד אחר שיוטל עליו לפי כל דין. דין התאגיד האמור יהיה כדין המדינה לעניין תשלומי חובה שונים ויהיה נתון לביקורתו של מבקר המדינה.

לסעיף 44א3 המוצע בראש תאגיד הפיקוח תעמוד מועצה אשר תורכב משלושה חברים (להלן – מפקחים) אשר ימונו על ידי הרשות, לפי הצעת ועדת הרשות (חברי הוועדה יהיו יושב ראש הרשות, שגם יעמוד בראשה, ושני חברי רשות אותם תבחר הרשות), ובהתייעצות עם נגיד בנק ישראל. אחד משלושת המפקחים ימונה על ידי יושב ראש הרשות לתפקיד יושב ראש תאגיד הפיקוח. כמו כן מוצע, כי יושב ראש מועצת תאגיד הפיקוח יהיה ממונה על פעולות תאגיד הפיקוח וביצוע החלטותיו. היושב ראש יוסמך לייצג את תאגיד הפיקוח ולהתקשר בהסכמים בשמו ויוכל גם להסמיך אדם אחר מבין עובדי התאגיד או חברי המועצה האחרים לשם הייצוג או ההתקשרות האמורים.

ככלל, באם מפקח הנו רואה חשבון עלול להיווצר ניגוד עניינים עם מהות תפקידו - פיקוח על עמיתו רואי החשבון. עם זאת, הרצון להקנות לחברים הבנה מקצועית מעמיקה, מחייב מציאת איזון הולם. מוצע לפיכך כי אחד מבין שלושת המפקחים יהיה רואה חשבון או מי שהחזיק בעבר ברישיון ראיית חשבון והשניים האחרים יהיו מי שאינם רואי חשבון ושלא החזיקו בעבר ברישיון כאמור. בנוסף, יושב ראש תאגיד הפיקוח לא יהיה מי שעסק בחמש השנים שקדמו למינויו בראיית חשבון. מאפייני המפקחים כמוצע, יבטיחו את עצמאותו של תאגיד הפיקוח ממוקצוע ראיית החשבון וימנעו ניגוד עניינים כאמור.

לסעיף 44א4 המוצע מוצע כי תקופת כהונה של המפקחים תעמוד על חמש שנים, וניתן יהיה לשוב ולמנותם לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד. עם זאת, תקופת כהונתו של כל אחד משלושת המפקחים הראשונים תהיה שונה משל חבריו על מנת למנוע מצב בו כל המפקחים מסיימים את כהונתם כאחת. כך, כהונתו של אחד מן המפקחים שאינו היושב ראש, תסתיים לאחר שלוש שנים, כהונתו של האחר (שגם הוא אינו היושב ראש) תסתיים לאחר ארבע שנים, וכהונת יושב הראש תסתיים לאחר חמש שנים. יובהר כי גם את כהונתם של המפקחים הראשונים ניתן יהיה להאריך לתקופה נוספת של חמש שנים כאמור בסעיף קטן (ב).

לסעיפים 44א5 המוצע לפי המוצע, לא יהיה בין העומדים בראש תאגיד הפיקוח מי שעלול לדבוק פגם במהימנותו. בפסקאות (1) ו-(2) מפורטים אירועים שהתרחשותם מעידה על פגם כאמור. כך, מי שהורשע בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש כחבר ועדה או מי שהוגש נגדו כתב אישום או

קובלנה בעניינים אלה וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו, וכן מי שהוטל עליו אמצעי אכיפה בידי ועדת האכיפה המנהלית לפי פרק ח' או פרק ז' לחוק, או שנפתח נגדו הליך אכיפה מינהלי לפי אחד מהפרקים האמורים, וההליך טרם הסתיים, לא יוכל לכהן כמפקח. עניינה של פסקה (3) הוא קיום ניגוד עניינים קבוע. על פי המוצע, לא יוכל לכהן כמפקח מי שבאופן תדיר ימצא במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כמפקח לבין עניין אישי שלו או של בן משפחתו או תפקיד אחר שלו. ייתכן כמובן שבעניין מסוים יהיה ניגוד עניינים, ובמקרה כזה יימנע המפקח מלדון בעניין (כמוצע לקבוע בסעיף 44א(ג)), ואולם ניגוד עניינים תדיר ישתק את פעילותו כמפקח ועל כן מוצע שלא לאפשר מינויו לתפקיד. התנאים האמורים דומים בעיקרם לתנאים הקבועים בסעיף 52לד לחוק ניירות ערך לעניין הגבלות הנוגעות למינוי חברי ועדת אכיפה מנהלית לפי פרק ח', ולא להקבועים בסעיף 226א(3) לחוק החברות, התשנ"ט - 1999 (להלן - חוק החברות), לעניין הגבלות על מינוי דירקטורים בחברות ציבוריות.

לסעיף 44א6 המוצע מוצע לקבוע כי במידה ומתקיימים במפקח אחד מהסייגים למינוי המנויים בסעיף 44א5 המוצע, תוטל עליו חובת הודעה ליושב ראש הרשות לעניין זה.

לסעיף 44א7 המוצע מוצע כי הפסקת כהונה לפני תום תקופתה, תהיה עם התפטרות המפקח. לרשות תהיה סמכות להפסיק כהונה של מפקח אם חדל להתקיים בו אחד מתנאי הכשירות או אם מתקיימות נסיבות אחרות שבשלהן סוברת הרשות שיש להעבירו מתפקידו. כוונת הסעיף היא להקנות שיקול דעת רחב לרשות ביחס לכהונת המפקחים. מפקח שתקופת כהונתו הגיע לסיומה, או שהתפטר, יהיה רשאי לסיים עניין שהתחיל לדון בו. לעומת זאת, מפקח שהועבר מכהונתו משום שחדל להתקיים בו תנאי מתנאי הכשירות לפי סעיף 44א5(1) או (2), לא יהיה רשאי לסיים עניין כאמור, שכן העברה מכהונה כאמור מעידה כי אותו מפקח אינו מתאים או שאינו יכול לעמוד בראש תאגיד הפיקוח. עם זאת, במקרה שהעברה מכהונה נבעה מכך שמפקח לוקה בניגוד עניינים תדיר, יוכל אותו מפקח לסיים הליך שהחל לדון בו, אם ביחס לאותו הליך לא קיים לגביו ניגוד עניינים. ההסדר המוצע דומה בעיקרו להסדר הקבוע בסעיף 52לד לחוק ניירות ערך לעניין פקיעת כהונה של חברי ועדת אכיפה מנהלית.

לסעיף 44א8 המוצע לפי המוצע, תקבע מועצת תאגיד הפיקוח את סדרי עבודתה ככל שאלה לא נקבעו בחוק. נהלים אלה יסדירו בין היתר את ההרכב והרוב הדרושים לשם קבלת הכרעה בנושאים שונים. עם זאת, מוצע לקבוע כי החלטות הנוגעות לקביעת תקני ביקורת וכן החלטות הנוגעות לנקיטת אמצעי אכיפה, יתקבלו במסגרת ישיבות בהן יהיו נוכחים כל המפקחים. ואולם כפי שמתואר לעיל, יתכן מצב בו מפקח נמצא בניגוד עניינים נקודתי. מוצע כי במקרה כזה לא ישתתף המפקח האמור בדיון.

לסעיף 9א44 המוצע מוצע כי תאגיד הפיקוח יהיה רשאי להעסיק עובדים לפי תקן שיאושר על ידי שר האוצר. עוד מוצע, כי שר האוצר יהיה רשאי לקבוע הוראות בדבר תשלום גמול למפקח עבור עבודתו בתאגיד הפיקוח.

לסעיף 10א44 המוצע אחד מתפקידיה המרכזיים של הרשות הינו שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים. היות שהפיקוח על רואי החשבון של התאגידים הציבוריים הנו נדבך מרכזי בכך, מוצע שהרשות תהיה זו אשר תפקח על ניהולו היעיל, התקין וההוגן של תאגיד הפיקוח. במסגרת זאת, יושב ראש הרשות בתפקידו כממונה על פעולות הרשות ועל ביצוע החלטותיה, יהיה רשאי להורות לתאגיד הפיקוח לנקוט בדרך פעולה מסוימת, אם סבר כי תאגיד הפיקוח פועל בניגוד למטרותיו לפי החוק, או בניגוד לכללים והנחיות שהוא פרסם, או אם דרך זו נראית לו הדרך היעילה, התקינה או ההוגנת לפעולה, וזאת בכפוף להזדמנות טיעון שתיתן לראש תאגיד הפיקוח. עוד מוצע לצורך פיקוח הרשות האמור, כי נציג הרשות יהיה רשאי להיות נוכח בישיבות מועצת תאגיד הפיקוח.

מעבר לזאת מוצע, כי מועצת תאגיד הפיקוח תערוך מדי שנה הצעת תקציב אשר תוגש לאישור הרשות ולאחר מכן תאושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת, אשר מאשרת גם את תקציב הרשות בהתאם לסעיף 11 לחוק ניירות ערך.

לבסוף מוצע, כי על מועצת תאגיד הפיקוח יהיה להגיש תוכניות עבודה צופות פני עתיד, על פי המתואר להלן – תוכנית עבודה כללית תוגש לאישור הרשות, כאשר הכוונה היא שמליאת הרשות תהיה זו שתבחן ותאשר תוכנית עבודה זו. פירוט של תכנית העבודה שאושרה תוגש לאישור יושב ראש הרשות, אשר יבחן ויאשר אותה ללא השתתפות חברי מליאת הרשות. כפילות זו מוצעת על מנת שחברי מליאת הרשות ימשיכו לשים את עיקר מעיינם במסגרת תפקידם זה, בענייניה של הרשות. על כן מוצע כי על תאגיד הפיקוח יוטל להגיש תוכניות עבודה במתכונת כפולה כמתואר לעיל. כך, תוכנית העבודה אליה ידרשו כל חברי ה מליאה תהיה כללית באופן שיאפשר להם לבחון את תקינות פעולת תאגיד הפיקוח והתאמת התוכנית ליעדיו של התאגיד, אך לא תדרוש מהם להסיט את עיסוקם באופן שלא יאפשר להם למלא את התפקיד שלשמו מונו.

לסעיף 11א44 המוצע על מנת לאפשר לרשות לפקח על פעולותיו של תאגיד הפיקוח, מוצע לקבוע כי תאגיד הפיקוח יידרש למסור ליושב ראש הרשות, דוחות בהם יפורטו פעולותיו, זאת לפי דרישת יושב ראש הרשות ולפחות אחת לשנה. עוד מוצע, כי על תאגיד הפיקוח יהיה להגיש ליושב ראש הרשות, לפי דרישתו, דוחות אשר יכללו מידע ופרטים כפי שיפורטו בדרישה ובמועד שנקבע בדרישה. מעבר לזאת, מוצע להסמיך את הרשות לקבוע כללים לעניין מועדי הגשת הדוחות ולעניין הפרטים אשר יכללו בהם ולהסמיך את יושב ראש הרשות לדרוש מידע ומסמכים מתאגיד הפיקוח. כל זאת, בנוסף

לדוחות סדירים אחרים שנדרש התאגיד להגיש, ואשר נוגעים לפעילותו, כגון דוח שנדרש התאגיד להגיש מכוח סעיף 29א44 שעניינו הטלת אמצעי אכיפה על ידי תאגיד הפיקוח.

סימן ג': הוראות החלות על המפקחים ועל עובדי תאגיד הפיקוח

לסעיף 12א44 המוצע מוצע, כי האיסור הקבוע בסעיף 5 בדבר עשיית עסקה בניירות ערך, יוחל אף על מפקחים ועובדי תאגיד הפיקוח. עוד מוצע, כי תחול חובת הודעה כדוגמת זו הקבועה בסעיף האמור, אלא שחלף חובת הודעה ליושב ראש הרשות ולשר האוצר, יהיה על המפקחים ועובדי תאגיד הפיקוח להודיע על אחזקותיהם ליושב ראש הרשות וליושב ראש תאגיד הפיקוח.

לסעיף 13א44 ו-14א44 המוצעים מפקח או עובד תאגיד הפיקוח שפרש או שעומד לפני פרישה עשוי להימצא במצב של ניגוד עניינים. לפיכך מוצע, לקבוע סייגים אשר יאזנו בין החשש לניגוד עניינים לבין הצורך בגיוסם של אנשים בעלי כישורים גבוהים אשר מן הסתם יהיו מבוקשים גם על ידי הסקטור הפרטי. בהתאם לזאת מוצע, לקבוע סייגים על עניינים מסוימים שיחולו לאחר פרישת המפקח או העובד. תוקפם של חלק מהסייגים יוגבל לתקופה המוצעת בחוק (להלן – תקופת הצינון). סעיף קטן (א) אוסר על מפקח או עובד תאגיד הפיקוח שפרש לייצג אדם כלפי תאגיד הפיקוח בעניין בו טיפל ערב פרישתו. איסור זה אינו מוגבל בזמן. סעיף קטן (ב) קובע כי מפקח או עובד כאמור, לא יבוא בדברים בנוגע לייצוג אדם לפני עובד תאגיד הפיקוח שהיה כפוף לו ערב פרישתו ומכל שכן לא יבקש ממנו להעניק לו זכות כלשהי הנתונה לשיקול דעתו של העובד. תקופת הצינון לעניין זה תימשך שנה ותימנה מיום בו פסקו יחסי הכפיפות. סעיף קטן (ג) אוסר על קבלת טובת הנאה ממשדד רואי חשבון. מוצע להחיל איסור זה למשך שלושה חודשים, ולאפשר קבלת טובת הנאה כאמור, בכפוף להיתר מיושב ראש תאגיד הפיקוח. בסעיף קטן (ד) מוצע לקבוע כי מפקח או עובד תאגיד הפיקוח שפרש לא יוכל להיות עובד או שותף במשרד רואי חשבון אלא לאחר שחלפו שלושה חודשים מיום פרישתו. עם זאת, מוצע להסמיך את הועדה כמשמעותה בסעיף 11 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט - 1969, לקצר את תקופת הצינון לעניין ס"ק (ד) ולהחיל את סעיפים 12 ו-13 לחוק האמור, (סעיפים אלה קובעים את הרכב הועדה ואת זכות העובד שפרש להשמיע את דברו).

על אף שסעיף 13א44 המוצע עוצב כך שעובד הפורש מעבודתו בתאגיד הפיקוח לא ימצא במצב של ניגוד עניינים, הרי שיתכנו מצבים ייחודיים וכן מצבים שלא נצפו מראש שלהם לא ניתן מענה במסגרת הסעיף האמור. לכן, מוצע להסמיך את שר המשפטים בהתייעצות עם שר האוצר לקבוע בתקנות, הגבלות מיוחדות שיחולו על המפקחים ועובדי תאגיד הפיקוח לאחר פרישתם, הגבלות אלה עתידות להביא בחשבון את הסמכויות הנלוות לתפקידם ואת אופי הפעילות במסגרת התאגיד. מעבר לזאת, יוכל שר האוצר להסמיך אדם להתיר חריגה מההגבלות לעובד או מפקח שפרש. ההסדר המוצע בסעיפים

אלו, שאוב מההסדר הקבוע בסעיפים 10א ו-10ב לחוק ניירות ערך שעניינם הגבלות לאחר פרישה החלות על עובדי רשות.

לסעיף 44א15 המוצע על מנת שמידע עסקי רגיש לא ייחשף, מוצע להחיל על תאגיד הפיקוח, המפקחים והעובדים בו חובת סודיות לגבי דיוני המפקחים והחומר המוגש להם או לאחרים מכוח תפקידים בתאגיד הפיקוח. עוד מוצע, כי ביחס לרשות לא תחול חובת הסודיות, והמידע האמור יועבר לרשות לפי בקשתה.

סימן ד': רישום במרשם המבקרים

לסעיף 44א16 המוצע לפי המוצע, על תאגיד הפיקוח יהיה לנהל מרשם אשר בו ירשמו משרדי רואי החשבון. במסגרת זאת, מוצע לקבוע כי משרד רואי חשבון לא יהיה רשאי לספק שירותים כאמור עבור לקוח שהוא תאגיד ציבורי, מבלי להיות רשום במרשם. מעבר לזאת מוצע לקבוע כי שירותי ראיית חשבון שניתן על ידי משרד רואי חשבון שאינו רשום במרשם, לא יחשב ככזה שניתן לפי הוראות הדין. משמעות קביעה זו היא כי תאגיד אשר קיבל שירותי ראיית חשבון ממשרד שאינו רשום במרשם, ייחשב כמי שלא עמד בחובותיו על פי החוק, ככל שנלווית להם דרישה המצריכה קבלת שירותי ראיית חשבון. כך לדוגמה יחשב תאגיד כאמור ככזה שלא הגיש את דוחותיו הכספיים בעבור אותן תקופות כלל. כמו כן מוצע כי חובת הרישום תחול על משרד רואי החשבון ולא על השותפים או העובדים בו. אף כי הפיקוח של תאגיד הפיקוח ייעשה על משרדי ראיית החשבון כמו גם על השותפים בהם ועובדיהם.

לפי המוצע, על משרד רואי חשבון אשר יפסיק לספק שירותי ראיית חשבון ויבקש להימחק מהמרשם להודיע לתאגיד הפיקוח על כך. עוד מוצע, להסמיך את תאגיד הפיקוח לקבוע כללים הנוגעים לנוהלי הרישום, ההתליה והמחיקה מהמרשם. תאגיד הפיקוח יוסמך לקבוע במסגרת כללים אלו, בין היתר, כי משרד רואי חשבון שביקש להימחק מהמרשם, ימשיך להיות רשום במרשם במעמד לא פעיל ויהיה נתון להמשך פיקוח של התאגיד למשך תקופה שיקבע. יתכן שקביעה זו תידרש לאור העובדה שישנם מקרים בהם משמעות פעולות אותם ביצע משרד רואי חשבון מתבררת רק לאחר זמן.

בהמשך הסעיף מוצע לקבוע כי תאגיד הפיקוח רשאי שלא לרשום משרד רואי חשבון במרשם המבקרים אף אם המשרד האמור עומד בתנאי הרישום, מטעמים הנוגעים למהימנותו, למהימנותו של שותף או של עובד בו (מבחן Fit & Proper). במקרה בו יסרב תאגיד הפיקוח לרשום מבקש כאמור, יהיה עליו לנמק את הסירוב.

לסעיף 44א17 המוצע על מנת שתאגיד הפיקוח יוכל ליישם את בחינת המהימנות באופן ראוי מוצע להטיל חובת דיווח במקרה של התקיימות אחת הנסיבות המנויות בסעיף 27(ג) לחוק הייעוץ אשר עניינן הוא פגם במהימנות.

לסעיף 18א44 המוצע מוצע לקבוע כי תאגיד הפיקוח יפרסם רשימה של נסיבות שיש בהן כדי להעיד על פגם במהימנותו של משרד רואי החשבון, שותף או עובד בו. תאגיד הפיקוח יוסמך להתלות או לבטל רישום של משרד רואי חשבון אם מצא כי מתקיימת ביחס אליו, לשותף או לעובד נסיבה הכלולה ברשימה כאמור. הסדר דומה קבוע ביחס למפוקחים אחרים של הרשות.

סימן ה': כללי ביקורת

לסעיפים 19א44 ו-20א44 המוצעים אחד מתפקידיו של תאגיד הפיקוח נוגע לקביעת כללים בתחום הביקורת ככל שאלו נוגעים לתאגידי ציבוריים. מוצע, כי תאגיד הפיקוח יוסמך לקבוע כללים והנחיות בכל הנוגע לתחום זה. בין הנושאים בהם יעסקו הכללים ניתן למנות כללי ביקורת, סקירה, אתיקה מקצועית, אי תלות, בקרת איכות, כללים בעניין חובותיהם של רואי חשבון בקשר למילוי תפקידיהם המקצועיים ועוד. לאחר קביעת כללים כאמור, יעביר תאגיד הפיקוח את הכללים לעיון יושב ראש הרשות.

במידה שלא התקבלו הערות מטעם יושב ראש הרשות למשך עשרים יום, יפרסם תאגיד הפיקוח את הכללים באתרו. הכללים יכנסו לתוקף בתום 30 ימים מיום הפרסום. עם תחילת פעילותו של תאגיד הפיקוח, עשוי התאגיד לאמץ את התקנים הקיימים או חלקים מהם. לאור זאת, מוצע לקבוע כי התאגיד יהיה רשאי לאמץ כללים שנכתבו על ידי אחרים. גם בעתיד יוכל תאגיד הפיקוח לאמץ במלואם, בחלקם או תוך החלת תיקונים, כללים שנכתבו על ידי גופים מקצועיים אחרים כגון גופי אקדמיה, גופים בינ"ל וכד'. כוחם המחייב של הכללים וההנחיות שיקבע תאגיד הפיקוח יגבר על כל פרסום אחר בעניינים אלו בכל הקשור להענקת שירותי ראיית חשבון.

סימן ו': ביצוע ביקורות על ידי תאגיד הפיקוח

לסעיף 21א44 המוצע מוצע להסמיך את תאגיד הפיקוח לבצע ביקורות על משרדי רואי החשבון הרשומים על פי סעיף 16א44 ועל השירותים הניתנים על ידם, לשם מילוי תפקידו.

לסעיף 22א44 המוצע בתום ביצוע ביקורת, מוצע לקבוע כי תאגיד הפיקוח יעביר תוך זמן סביר, דוח ובו ממצאי הביקורת האמורה לידי משרד רואי החשבון בו נערכה הביקורת. עותק מן הדוח יומצא לידי יושב ראש הרשות.

לפי המוצע תאגיד הפיקוח יפרסם באתר האינטרנט שלו, תוך פרק זמן של עד שלושה חודשים, את עיקרי ממצאי הביקורת וזאת לאחר שניתנה למשרד האמור הזדמנות להשמיע את טענותיו. תאגיד הפיקוח יהיה רשאי להחליט על דחיית הפרסום או על אי פרסומו כלל אם ימצא כי קיימת הצדקה מיוחדת לעשות כן ובלבד שימסור ביחס לכך הודעה מנומקת ליושב ראש הרשות. יושב ראש הרשות יהיה רשאי להורות על פרסום הדוח על אף עמדתו של תאגיד הפיקוח.

עוד מוצע לקבוע כי התאגיד לא יפרסם ממצאי ליקויים הנוגעים לבקרת איכות אם משרד רואי החשבון אליו מתייחסים הממצאים, תיקן את הליקויים שנמצאו בתוך שנה. קביעה זו נועדה למנוע מצב בו ממצאים אודות בקרת איכות לקויה ישפיעו באופן רוחבי על יחסם של משקיעים לחברות המקבלות שירותים מאת משרד רואי החשבון המבוקר ולפיכך עלולים לפגוע בתפקודו של שוק ההון בכללותו, מקום בו ניתן לתקן את הכשל שנתגלה באופן אחר.

סימן ז': דיווחים לתאגיד הפיקוח

לסעיף 44א23 מוצע כי על מנת שיוכל למלא את תפקידו, יגישו משרדי רואי החשבון הרשומים לתאגיד הפיקוח דוחות או הודעות על פי כללים שיקבע תאגיד הפיקוח באשר לפרטים שייכללו, צורת הדיווחים ומועדי עריכתם והגשתם. עוד מוצע, לקבוע הוראה הנוגעת להצגת פרט מטעה לרשות או לתאגיד הפיקוח, בדומה לקבוע בסעיף 52סז לחוק.

סימן ח': אכיפה

לסעיף 44א24 המוצע לשם יישום סמכותו של תאגיד הפיקוח, וקיום אכיפה יעילה, מוצע להסמיך את מועצת תאגיד הפיקוח למנות עובדים בתאגיד הפיקוח להיות חוקרים. כשירות החוקרים תהיה זהה לכשירות חוקרי הרשות. סמכות החוקרים תהיה זהה לסמכות חוקרי הרשות בהליך בירור מנהלי.

לסעיפים 44א25 ו- 44א26 המוצעים ולסעיפים 3, 4, 5 ו- 6

מוצע, להוסיף לחוק ניירות ערך תוספת שמינית ובה יימנו ההפרות הנוגעות למשרדי רואי החשבון. הפרות נוספות יקבעו לפי סעיף קטן (ו), ועניינן יהיה, כללים הנוגעים לשירותי ראיית חשבון שיקבע תאגיד הפיקוח.

בגין הפרות אלו, יוסמך תאגיד הפיקוח לדרוש ממשרד רואי חשבון לקיים הכשרה מקצועית נוספת, לכלל או למקצת עובדי או שותפי משרד רואי החשבון אשר בו נמצאה הפרה. בנוסף, יוכל תאגיד הפיקוח להורות על פעולות שיש לנקוט לשם תיקון ההפרה ומניעת הישנותו ורשאי הוא גם להפקיד ערבון לשם הבטחת ביצוע פעולות אלו. כמו כן,

יוסמך תאגיד הפיקוח, להשית אמצעי אכיפה הכוללים עיצומים כספיים, בהתאם לסכום הקבוע בחוק בסעיף 44א26. על פי המוצע, סכום העיצום הכספי שיוסמך תאגיד הפיקוח להשית על מפר, יהיה בשיעורים מרביים של 5% מסך ההכנסה השנתית של מפר שהוא משרד רואי חשבון, 250,000 ₪ על שותף במשרד רואי חשבון ו-50,000 ₪ על עובד של משרד רואי חשבון. הליך הטלת העיצום, יהיה זהה להליך בו נוקטת ועדת האכיפה המנהלית, ביחס לעיצומים המושגים מכוח התוספת השביעית.

מוצע, כי את אמצעי האכיפה בדמות הטלת עיצום כספי לפי סעיף קטן (ב) יהיה ניתן להטיל על תנאי. משמעות התנאי תתבטא בכך, שאמצעי האכיפה ייכנס לתוקף, רק אם יבצע המפר הפרה נוספת כפי שיקבע תאגיד הפיקוח בהחלטתו. תאגיד הפיקוח יהיה זה שיידרש לקבוע כי בוצעה הפרה ועל התנאי להיות מופעל.

עוד כוללים אמצעי האכיפה הנזכרים, סמכות מתן הוראות למפר בדבר פעולות שעליו לנקוט לשם תיקון ההפרה ומניעת הישנותה.

אמצעי אכיפה נוספים שמוצע להסמיך את תאגיד הפיקוח לנקוט בהם הנם קביעה כי יחיד לא יהיה רשאי לכהן במשרה בכירה במשרד רואי חשבון. איסור על מתן שירותי ראיית חשבון לתאגיד ציבורי אשר עד מועד קביעת האיסור לא ניתנו לו שירותים על ידי המפר; וכן, התליית או ביטול רישום במרשם המבקרים שנקבע לפי סעיף 44א16 לתקופה קצובה או לצמיתות. במסגרת ההליך האמור, יוסמכו מועצת תאגיד הפיקוח או פרקליט המחוז, להתקשר עם מפר בהסדר להימנעות מנקיטת הליכים או להפסקת הליכים המותנית בתנאים לפי פרק ט'1 לחוק ניירות ערך.

לבסוף מוצע, לתקן את סעיף 56ח לחוק העיקרי כך שהאיסור על שיפוי וביטוח כקבוע בסעיף האמור, יחול גם לגבי הליך לפי פרק ז'2 המוצע.

לסעיף 44א27 המוצע משך הזמן החולף מעת שהחל הליך אכיפה ועד לסיומו, מהווה אבן נגף המקשה על קיומה של אכיפה יעילה. לעיתים הנזק הנגרם לפעילים בשוק ההון הולך וגדל ואף נעשה בלתי הפיך. על מנת למנוע מצב זה, מוצע לקבוע כי מעת שהחל הליך הטלת עיצום כספי או הליך אכיפה מנהלי, יפרסם תאגיד הפיקוח את קיומו של ההליך האמור באתר האינטרנט שלו. עם זאת, מאחר שקיימים מצבים בהם הפרסום עלול להביא לפגיעה שאינה מוצדקת במפר, מוצע כי התאגיד יהיה רשאי לדחות או לבטל פרסום הודעה כאמור.

לסעיף 44א28 המוצע מקום בו היה סבור תאגיד הפיקוח כי משרד רואי החשבון מקיים בקרת איכות נאותה ומיישם נהלים פנימיים נאותים למתן שירותי ראיית חשבון לתאגידי ציבוריים, לא ינקוט תאגיד הפיקוח באמצעי אכיפה ולא יטיל עיצום כספי על משרד רואי החשבון האמור למעט במקרה של הפרה חוזרת. כלל זה יוצר למעשה הגנה על משרד הפועל כנדרש אך בשל גודלו קיים עדיין החשש שיחיד כזה או אחר יבצע הפרה.

בעקיפין מעודד כלל זה את המשרדים לקיים מערך בקרת איכות ונהלים פנימיים נאותים. כלל זה לא יחול כאשר מדובר בהפרה חוזרת שכן יש בכך משום חזקה לכך שהנהלים ובקרת האיכות אינם נאותים. אין המשמעות שיושתו על המשרד אמצעי אכיפה ללא הפעלת שיקול דעת על ידי תאגיד הפיקוח, אך ההגנה לא תקום לו במקרה זה. כלל זה לא חל על אמצעי אכיפה שעשוי להיות מושת על יחיד בגין הפרות שביצע, משום שלגביו אין משמעות לעניין זה.

לסעיף 44א29 המוצע לפי המוצע, ידווח תאגיד הפיקוח באופן מידי על נקיטת אמצעי אכיפה ליושב ראש הרשות ולמועצת רואי החשבון. לצד דיווח זה יפרסם תאגיד הפיקוח דוח פומבי שיכלול את שם המפר, תיאור ההפרה, תיאור אמצעי האכיפה שננקטו בגין ההפרה וכל מידע רלוונטי אחר. פרסום זה נועד להבטיח שקיפות מלאה בנוגע לזהות המפר, להפרות שבוצעו ולאמצעי האכיפה שהוטלו. עם זאת, לבקשת משרד רואי החשבון המפר, רשאי תאגיד הפיקוח לעכב את פרסומו של דוח פומבי כאמור וזאת בהתאם לשיקול דעתו ולתקופה שיקבע. מקרים אלו צפויים להיות מקרים מיוחדים שבהם יסבור תאגיד הפיקוח כי הפגיעה הנלווית לפרסום כאמור אינה מידתית. ברי שככלל, הפגיעה בשמו הטוב של המפר, הנלווית דרך קבע לפרסום מעין זה, לא תהווה נימוק מיוחד לעניין זה.

לצד הדיווח על נקיטת אמצעי אכיפה כאמור, מוצע לקבוע כי תאגיד הפיקוח ידווח לרשות אחת לשנה, על החלטות האכיפה, בהתאם למתכונת ופרטים שייקבעו על ידי יושב ראש הרשות. תאגיד הפיקוח יפרסם באתר האינטרנט שלו פרטים מהדיווח השנתי לרשות כפי שיורה יושב ראש תאגיד הפיקוח.

סימן ט': הוראות כלליות

לסעיף 44א30 המוצע לשם מימון פעילות תאגיד הפיקוח מוצע להסמיך את שר האוצר בהסכמת הרשות ובאישור ועדת הכספים של הכנסת להסדיר תשלומי האגרות שישולמו על ידי משרדי רואי החשבון והתאגידים הציבוריים לתאגיד הפיקוח, התקנות יכללו הסדרים הנוגעים להפרשי הצמדה וקנסות שישולמו בשל פיגור בתשלומים האמורים.

לסעיף 44א31 המוצע על מנת לאפשר לתאגיד הפיקוח לממש את סמכותו ולעמוד ביעדיו, מוצע להסמיך את יושב ראש תאגיד הפיקוח או עובד התאגיד שהוא הסמיכו לכך בכתב, לדרוש מכל אדם, ידיעות, הסברים ומסמכים הקשורים למשרד רואה חשבון רשום או לעבודתו, או לתאגיד ציבורי שלו העניק שירותי ראיית חשבון. סמכות נוספת אותה מוצע להקנות ליושב ראש תאגיד הפיקוח או לעובד התאגיד כאמור, היא סמכות כניסה

למקום בו מתבצעת פעילות מפקחת ודרישת מסמכים. על פי המוצע, לתאגיד הפיקוח תוקנה הסמכות ביחס לנושאי פעילותו, היינו ביחס למשרד רואי חשבון רשום או למי שקשור למשרד כאמור ולתאגיד ציבורי המפוקח על ידו. כוונת הסעיף היא לצמצם את סמכות תאגיד הפיקוח ביחס לסמכות המוקנית ליושב ראש הרשות בסעיף 56א, אך להותיר בידי את האפשרות לבחון את מעטפת פעילות משרדי רואי החשבון בכללותה, כך לדוגמא, רשאי יהיה יושב ראש תאגיד הפיקוח או עובד שהוסמך על ידו, להפעיל את סמכותו לפי סעיף זה אל מול שמאי אשר נתן שירותים למשרד רואי חשבון זה או אחר.

לסעיף 44א32 המוצע מוצע, כי מידע הנוגע לפעילות תאגיד הפיקוח יהיה זמין לעיון הציבור באתר האינטרנט של התאגיד. המידע האמור צפוי לכלול את הכללים שנקבעו על ידי תאגיד הפיקוח, רשימת משרדי רואי החשבון הרשומים במרשם המבקרים ומעמדם, הדיונים וההחלטות של תאגיד הפיקוח בנושא אכיפה והחלטות חשובות אחרות לפי שיקול דעתו של יושב ראש התאגיד.

לסעיף 44א33 המוצע מוצע לקבוע כי הרואה עצמו נפגע מהחלטת תאגיד הפיקוח יהיה רשאי להגיש עתירה על כך למחלקה הכלכלית. בשל תפקידו הציבורי של תאגיד הפיקוח, מוצע כי תקיפת החלטותיו תהא בדרך של הגשת עתירה מנהלית. כמו כן מוצע, כי הסמכות לדון בעתירות מסוג זה תוקנה לבית המשפט המחוזי בתל אביב – יפו, ולהכלילן במסגרת סמכותה של המחלקה הכלכלית. לעניין זה מוצע לקבוע כי ההוראות החלות לעניין זה לגבי השגה על החלטת ועדת אכיפה מנהלית יחולו לגבי החלטות תאגיד הפיקוח.

לסעיף 44א34 המוצע עניינו של Section 106 ל- Sarbanes – Oxley Act of 2002 הינו פיקוח על משרדי רואי חשבון מחוץ לארה"ב. על מנת לסייע ביישום הוראה זו חוקק ה- PCAOB את -4012 Rule ("Inspection of foreign registered public accounting firms"), אשר יוצר תשתית לשיתוף פעולה בין ה- PCAOB לבין ישויות מקבילות הפועלות מחוץ לארה"ב. התקנה כוללת עקרונות המנחים את ה- Board של ה- PCAOB בבואו לקבוע אם ועד כמה ניתן יהיה להסתמך על אותה ישות המקבילה ל- PCAOB הפועלת מחוץ לארה"ב כאשר זאת בוחנת את עבודתם של משרדי רואי החשבון - התקנה מאפשרת ל- Board להסתמך על הישות, רק אם זאת האחרונה עומדת בקריטריונים שהציבה.

מוצע, להחיל סעיף דומה אשר מכוחו רשאי יהיה תאגיד הפיקוח לקבוע כללים להסתמכות על פעילות גוף מקביל לו אשר פועל מחוץ לישראל.

לסעיף 44א35 המוצע כפי שעולה בין השאר, מנוסחו המוצע של סעיף 44א34, צפוי תאגיד הפיקוח לקיים שיתוף פעולה עם ישויות מקבילות לו מחוץ לישראל. פעמים רבות, על מנת לאפשר שיתוף פעולה זה, יש צורך בהעברת מידע מגוף אחד למשנהו. דא עקא, שהעברת מידע שהגיע לגוף הפיקוח מכוח פעילותו, אסורה מכוח סעיף 44א15. אשר על כן, מוצע להסדיר דרך העברת מידע שתהווה חריג לסעיף האמור. הסעיף יאפשר העברת מידע כך שהיא תיעשה באופן בו לא תופר הסודיות במידה שאינה עולה על הנדרש. מוצע, לקבוע תנאים מצטברים, שבהתקיימם תאגיד הפיקוח יהיה רשאי להעביר מידע שבידו לגוף שתפקידו דומים במדינת חוץ (להלן- תאגיד הפיקוח הזר). התנאים הנזכרים כוללים: הגשת בקשה לקבלת מידע על ידי תאגיד הפיקוח הזר; במידע שיימסר יעשה שימוש לצרכי הליכי ביקורת או אכיפה מקבילים להליכים שבסמכות תאגיד הפיקוח ולצרכים אלה בלבד; קיים הסכם שעניינו שיתוף פעולה בביצוע ואכיפת דינים בהם עוסק פרק ז' המוצע; תאגיד הפיקוח הזר אשר לידו יימסר המידע לא יפר את סודיות המידע אלא במסגרת הליך אכיפתי שיינקט; תאגיד הפיקוח (מוסר המידע), שוכנע כי לתאגיד הפיקוח הזר, ישנה היכולת המערכתית והחוקית לשמור על חיסיון המידע שיימסר. מעבר לזאת מוצע, להחיל מספר סעיפים הנוגעים לאפשרות קיום שיתוף פעולה עם רשות חוץ לפי פרק ט' לחוק ניירות ערך. הסעיפים הנזכרים קובעים כי ליועץ המשפטי לממשלה קנויה הסמכות לקבוע כי מסירת מידע כאמור, עלולה לפגוע בריבונות מדינת ישראל, בביטחונה, באינטרס החיוני לה, בתקנת הציבור או בחקירה גלויה ועומדת. עוד קבוע בסעיפים האמורים כי העברת מידע הנוגעת לתאגיד בנקאי או מבטח תיעשה באישורו של המפקח על הבנקים או המפקח על הביטוח, וכי יושב ראש תאגיד הפיקוח רשאי להורות על אי מסירת מידע לפי בקשת תאגיד פיקוח זר אשר לא נענה לבקשה למסירת מידע מאת תאגיד הפיקוח. יובהר, מכוחו של פרק ט' לחוק ניירות ערך, רשאית הרשות לקיים הסכמים עם גופים שונים, ואין בסעיף 44א35 המוצע בכדי לגרוע מסמכות זו.

לסעיף 44א36 המוצע מוצע להסמיך את תאגיד הפיקוח לקבוע כללים בנוגעים לביצוע הוראות פרק ז' שעניינו תאגיד הפיקוח. ההוראות יקבעו באישור הרשות. מעבר לזאת רשאי יהיה תאגיד הפיקוח לקבוע כללים לגבי דוחות או הדעות שיוגשו לו על ידי משרדי רואי החשבון וכן לעניין צורתם מועדי עריכתם והגשתם של אלה.

לסעיף 44א37 המוצע מוצא לקבוע כי הוראות הפרק לא יגרעו מכל דין אחר שיחול על משרד רואי חשבון.

