

הצורך בהקמת גוף פיקוח חיצוני על רואי חשבון שמבקרים חברות ציבוריות בישראל



פרופ' דן עמירם ושלומי שוב

תמצית

לאור היעדר גוף פיקוח חיצוני בעל מומחיות, סמכות ומשאבים, הרגולציה על מקצוע ראיית החשבון בישראל נותרה מאחור לעומת שוקי ההון מתקדמים בעולם. בעיה מבנית זאת מובילה לשורה ארוכה של בעיות, כמו השחיקה ביוקרה של המקצוע והחשש מפגיעה באיכות המידע בשוק ההון ואמון המשקיעים. הדברים מתחדדים לאור הצורך בהתמודדות של המקצוע עם הכניסה המואצת של הטכנולוגיה ובכלל זה ה-AI.

נייר מדיניות – מאי 2026

רקע

במשך שנים רבות, רואי חשבון בישראל נמצאים בלב העשייה העסקית וניתן לראות זאת היטב דרך בעלי שליטה, יו"ר, מנכ"לים, חברי הנהלה ואנשי עסקים רבים במשק שהם רואי חשבון בהשכלתם מה שמעיד על איכות כוח האדם שנמשכה למקצוע. עם זאת, בעשורים האחרונים, הרגולציה על המקצוע בישראל נותרה מאחור לעומת שוקי הון מתקדמים בעולם, מה שמוביל לשורת בעיות, כגון שחיקה ביוקרה של התחום ובמשיכה של צעירים מוכשרים אליו, שחיקה בשכר הטרחה עבור ביקורת דוחות כספיים, ואף סיכוי לפגיעה באיכות המידע שניתן למשקיעים והאמון בו. כל אלה הן הסימפטומים, שלדעתנו הבסיס להיווצרותם (יחד עם גורמים אחרים) הינו מבנה רגולציה מיושן שבבסיסו היעדר גוף פיקוח חיצוני בעל מומחיות סמכות ומשאבים לתמוך בשוק הון מודרני.

התפוצצות שערוריות אנרון ו - worldcom בתחילת שנות האלפיים בארה"ב, פארמלט באירופה ואירועים אחרים ברחבי העולם, הוכיחו מה עלולים להיות המחירים הבלתי נתפסים של היעדר מנגנוני פיקוח על איכות הביקורת על דוחות כספיים של חברות ציבוריות שבעיקרם איבוד האמון בשווקי ההון. בארה"ב נעשתה הפקת לקחים והוקם ה - PCAOB, גוף שתפקידו בין היתר לפקח על עבודת רואי החשבון המבקרים של חברות הנסחרות בארה"ב, שעד היום מהווה אבטיפוס לגוף פיקוח אפקטיבי. בעקבותיו הלכו מדינות רבות בעולם המערבי ובהן בריטניה, קנדה, אוסטרליה, גרמניה וצרפת, והקימו גם הן מנגנוני פיקוח משלהן עם מדרגים שונים של היקפי פיקוח, סמכויות ענישה, מומחיות, עצמאות ואי תלות.

למרות התמורות הדרמטיות האלה בעולם, ישראל לא הצטרפה למגמה העולמית ולפי ניתוח שבוצע לצורך נייד עמדה זה (ראו נספח) היא המדינה המפותחת היחידה כיום בין מדינות ה - OECD ללא גוף פיקוח חיצוני כאמור, ובפיגור ניכר. זאת, על אף שורה של ממצאים מטרידים בנוגע לדיווח חשבונאי של חברות ציבוריות.

לאורך השנים נעשו שני ניסיונות עיקריים להקמת גוף בלתי תלוי שיפקח על איכות עבודת הביקורת של ר"ח בישראל (2011 – הצעת חוק פרטית, 2015 – הצעת חוק שיזמה רשות ני"ע) אך הם נכשלו מטעמים כאלה ואחרים. ישראל נותרה בין האחרונות בעולם המערבי, ללא גוף פיקוח מומחה עם סמכויות אכיפה, עם מנגנון פיקוח של מועצת ר"ח שקיים כבר יותר מ-70 שנה, אשר לדעתנו הינו חלש ומיושן. מדובר בגוף ממשלתי ותיק שמתקשה להדביק את קצב ההתפתחויות בתחום, ונעדר משאבים מתאימים. גם "סקר עמיתים" שקיים בעשרים השנה האחרונות הוא בהגדרה רגולציה עצמית שמחקרים מהעולם מראים שבמרבית המקרים אינה אפקטיבית. הגוף היחיד שלא נגוע בניגוד עניינים הוא רשות ני"ע – שאמנם יכולה לפעול גם כנגד ר"ח מעורבים במקרים חמורים שמגיעים לכדי אכיפה מנהלית או פלילית בתחום דיני ניירות ערך, – אך אין לה סמכות, מומחיות ספציפית, מיקוד ומשאבים בכדי להפעיל פיקוח שוטף על איכות עבודת משרדי ראיית החשבון.

המחיר הגבוה של כשלי ביקורת

ביקורת איכותית דורשת כשירות מקצועית גבוהה ומצב נפשי של ספקנות מקצועית ראויה. מעבר לכך שהידרדרות שכר הטרחה של ר"ח בישראל בעשורים האחרונים לרמות נמוכות מאד בראייה בינלאומית היא מטרידה, הרי שהיא פוגעת ביוקרת המקצוע ובמוטיבציה של אנשים מוכשרים להגיע אליו וכן מתמרצת את משרדי ראיית החשבון לצמצם למינימום ההכרחי את היקף הביקורת, ואף יכולה לפגוע במצב הנפשי של הספקנות המקצועית. זוהי סיטואציה מאד מסוכנת בראיית המשקיעים, ואין זה המקום להצביע על פרשיות שונות שהיו בשנים האחרונות שקשורות באופן כזה או אחר לכשלי ביקורת שהובילו למחיר גבוה מבחינת ציבור המשקיעים ולפגיעה בתפקוד שוק ההון שמבוסס על אמון.

ברקע הדברים לא נתעלם מנושא החשש מפגמים באי תלות רואי החשבון – על אף לא מעט כללים שנועדו להבטיח את אי תלות רואה החשבון, עדיין מי שבוחר בו, משלם את שכרו וגם יכול לפטר אותו - הוא התאגיד. לצערנו, כללי אי התלות שנקבעו לפני עשרות רבות של שנים ולא ממש עודכנו מאז, מתעסקים במקרים רבים בטפל ומפספסים בגדול את העיקר. איננו מתעלמים מתופעת פער הציפיות ומכך שהאחריות על תפקוד התאגיד, האסטרטגיה, נאותות עסקי, ניהול הסיכונים שלו והדיווח הכספי שלו הינה של הדירקטוריון והנהלה (שבחלק משמעותי מהמקרים גם אלו הוכשרו כרואי חשבון ולכן איכות כח האדם שמגיע אל המקצוע היא קריטית). תפקידו של רואה החשבון המבקר הוא לחוות דעה על נאותות הדוחות הכספיים בהתבסס על ביקורתו ואין זה מתפקידו להיכנס בנעלי החברה והנהלה. מחקרים מראים שלאיכותו של רואה החשבון המבקר והפיקוח עליו, השלכות משמעותיות על איכות הדוח הכספי.

חיץ בין דרישות הביקורת של חברה ציבורית לבין אלה של חברה פרטית

לא ניתן להתעלם מהעיכובים המתמשכים בעדכוני התקינה בביקורת בישראל ביחס לעולם. במדינות מערביות מרכזיות עודכנו דוחות המבקר והורחבו חובות הגילוי כבר לפני קרוב לעשור. הדרישה לתקשור עניינים מרכזיים בביקורת ולחיזוק השקיפות בדוח המבקר הפכה לנורמה בשוקי הון מפותחים כבר באמצע העשור הקודם. לעומת זאת, בישראל תחולת השינויים נקבעה רק לשנת 2025 ביחס לחברות ציבוריות, ולשנת 2026 ביחס לחברות פרטיות. כמו כן, עדכונים לתקנים חשובים שנוגעים לתכנון הביקורת ולמענה לסיכונים טרם הוטמעו בישראל. מדובר בפער זמנים מהותי המעיד על עיכוב מבני בהתאמת הרגולציה המקומית לסטנדרט הבינלאומי.

אולם הבעיה אינה מסתכמת בפערי זמן בלבד. נוצר כאן כשל כפול: מצד אחד, משרדי ראיית החשבון הגדולים, האמונים על ביקורת מרבית התאגידים המדווחים בישראל, מתקשים אף הם ביישום מלא ועקבי של מכלול דרישות התקינה. מצד שני, אותה מערכת דרישות מוחלת, רובה ככולה, גם על משרדים קטנים ובינוניים המבקרים חברות קטנות ובינוניות, לעיתים בעלות מורכבות וסיכון נמוכים לאין שיעור.

כך נוצר מצב שאינו סביר ואינו מאוזן: דרישות אחידות, מחמירות ומכבידות, המנותקות מהיקף הפעילות ומהסיכון בפועל, שגם הגופים הגדולים ביותר אינם עומדים בהן ללא ליקויים חמורים וחריפים. התוצאה המעשית היא מערכת שבה רף הציפייה גבוה מן היכולת היישומית הריאלית של השוק כולו. במצב כזה, כמעט כל משרד חשוף לממצא כזה או אחר, לא בהכרח בשל כשל מקצועי מהותי, אלא בשל חוסר מידתיות בין דרישה לנשיאה.

בתחום התקינה החשבונאית הפיננסית הוכרה מזמן חשיבות ההבחנה וההתאמה. קיימים מסלולים ייעודיים לישויות קטנות ובינוניות, היקף הגילוי מותאם לגודל ולמורכבות, והעיקרון המנחה הוא מידתיות. אין הצדקה עניינית לכך שבתחום הביקורת והפיקוח על איכותה לא תאומץ גישה דומה. ביקורת של תאגיד מדווח רחב היקף מחייבת רף פיקוח שונה במהותו מביקורת של חברה פרטית קטנה.

המצב הקיים בישראל אינו מתיישב עם הפרקטיקה הנהוגה במערב. מצד אחד, רפורמות מהותיות מיושמות כאן באיחור ניכר. מצד שני, הדרישות המוטלות אינן מדורגות ואינן מותאמות לסיכון. שילוב זה פוגע באפקטיביות הרגולציה, שוחק את המקצוע ומעודד התמקדות בציות פורמלי במקום בשיפוט מקצועי מהותי.

מועצת רואי חשבון פועלת כגוף רישוי ולא כרגולטור "בעל שיניים" – סמכויות האכיפה שלה מוגבלות ועונשי המקסימום שהיא יכולה להטיל נחשבים נמוכים ביחס לנזקים האפשריים שכשלים בביקורת יכולים לגרום. לשם המחשה, ה-PCAOB מטיל קנסות כבדים שמגיעים במקרים מסוימים גם לעשרות מיליוני דולרים. כאמור, זהו מודל שהעולם המפותח זנח אחרי משברי הביקורת של תחילת שנות ה-2000, לטובת גופי פיקוח עצמאיים.

בעוד הדברים היו נכונים גם קודם לכן, לקיומו של גוף מומחה בעיצוב המקצוע – לרבות בהתוויות בחינות ההסמכה והמתכונת שלהם – שלכך יש השפעה מכרעת על אופן הלימוד של המקצוע במוסדות להשכלה גבוהה, מקבל משנה תוקף לאור האתגרים העצומים והסיכונים הפוטנציאליים שצפויים בעקבות כניסת ה-AI.

לאור זאת, בחינות ההסמכה בחשבונאות פיננסית ובביקורת צריכות לעבור שינוי ולתת דגש על חשיבה עסקית והפעלת שיקול דעת, פיתוח גישה ביקורתית וקיום של ערכי אתיקה - להבדיל משינון של כללים ויישום טכני של תקנים. לצורך כך, הבחינות צריכות להתבסס, רובן ככולן, על אירועים עסקיים (ניתוחי מקרה), תוך שימוש בחומר פתוח.

תעודת "נכשל" בעיניים בינלאומיות

חשוב להבין את חומרת המצב בעיניים בינלאומיות. רשויות ניירות הערך והבורסות לניירות ערך בעולם לא מכירות בביקורת לפי הכללים בישראל. כפועל יוצא, הביקורת של חברות ישראליות, שמיישמות את כללי החשבונאות הבינלאומיים (IFRS) כפי שמקובל בחברות ציבוריות בישראל, מתבצעת לפי הכללים הבינלאומיים ולא לפי הכללים הישראליים. זאת תעודת עניות שלא ניתן לחיות איתה.

נהוג לדבר בשיח היומיומי על השחיקה המתמשכת ביוקרתו של מקצוע ראיית החשבון, אז האמת היא שרק שינוי מבני כזה יכול לשנות את המגמות הנ"ל באופן דרמטי - ולאפשר לרואי החשבון לבצע ביקורת איכותית. זה מתחיל בתוכנם ואופיים של מבחני ההסמכה שמכתיבים, הלכה למעשה, את האופן שבו הסטודנטים לומדים באקדמיה את המקצוע, ממשיך בגבולות ההתמחות ומגיע עד לתפקוד היומיומי של רואי החשבון.

מה הלאה?

נדרשת חשיבה מחודשת ומבנית: התאמה מלאה ומהירה לסטנדרטים הנהוגים בשוקי הון מתקדמים, לצד קביעת מודל פיקוח מדורג ומבוסס סיכון, המבחין בין סוגי ישויות ומשרדים. רק כך ניתן להבטיח רגולציה אמיתית של איכות ביקורת, ולא מערכת שמציבה רף אחיד שאינו תואם את המציאות הכלכלית והמקצועית.

משרדי רואי החשבון הגדולים בישראל, מכירים היטב ו"על בשרם" את המשמעות של הפיקוח של גופי הפיקוח החיצוניים כדוגמת ה- PCAOB ולמיטב הבנתנו ראשיהם תומכים בהקמת גוף פיקוח חיצוני בישראל לגבי החברות הציבוריות.

האתגרים העומדים כיום בפני רואי החשבון כיום הם רבים ומשמעותיים, במיוחד לאור הכניסה המואצת של הטכנולוגיה ובכלל זה שילוב כלי ה- AI בעבודת הביקורת. כך למשל, בביקורות שנעשו בשנים האחרונות במשרדים הישראליים שמבקרים חברות שנסחרות בארה"ב על ידי ה- PCAOB ניתן דגש על ביצוע בדיקות טכנולוגיות מלאות חלף צמצום הבדיקות הידניות והמדגמיות והוא אף פועל לגיבוש תקינה בנושא. כריסטינה הו (Christina Ho), חברת הבורד של ה- PCAOB, בנאומה מחודש ספטמבר 2025 בנושא **בינה מלאכותית ואיכות הביקורת בפרספקטיבה רגולטורית**, מדברת על כך שההתפתחויות הטכנולוגיות דורשות תגובה רגולטורית אדפטיבית יותר. כלומר, היא מציעה מודל תקינה דינמי וזריז מתוך תפיסה שלא ניתן לאפשר לתקני ביקורת מעורפלים לעכב חדשנות בביקורת חברות ציבוריות, במיוחד כאשר חדשנות יכולה לשפר משמעותית את איכות הביקורת ולשפר את הגנת המשקיעים. <https://share.google/rYQ4hQtHQzWLFow2f>

עדות נוספת לחשיבות הפיקוח החיצוני ניתן למצוא בהתפתחויות האחרונות בבריטניה. במרץ 2026 פרסם ה- FRC מסמך רשמי המתאר את שדרוג מודל הפיקוח שלו על ביקורת חברות ציבוריות, תוך הדגשה כי שוק הביקורת השתנה מהותית בשנים האחרונות בעקבות התקדמות טכנולוגית מואצת – ובכלל זה שילוב כלי בינה מלאכותית בעבודת הביקורת – המחייבת התאמה מתמדת של מנגנוני הפיקוח. מקרה זה ממחיש כי מדינות מובילות אינן רק מחזיקות בגופי פיקוח

חיצוניים, אלא פועלות לשדרגם באופן שוטף בהתאם לאתגרים טכנולוגיים משתנים. בעוד בריטניה משתכללת ומתאימה מודל פיקוח לעידן ה - AI, ישראל טרם הקימה גוף כאמור.

<https://www.frc.org.uk/docs/9251/html>

על רקע התפתחויות אלה, יש משנה תוקף לקיומו של גוף בעל מומחיות שיודע להתוות את הדרך קדימה ולבחון גם את הסיכונים. בסופו של יום, רק גוף מומחה, בעל סמכויות לדרוש גישה למידע, לבקר ולהטיל סנקציות משמעותיות, ישנה את התמונה ויוביל לשיפור רמת הדיווח הפיננסי בישראל וחיזוק האמון הציבור בשוק ההון.

פרופ' דן עמירם הוא הדיקאן לשעבר, מופקד על הקתדרה לשוקי הון ומוסדות פיננסיים ע"ש ג'וזף ספרא, וראש המכון לבנקאות ותיווך פיננסי על שם ויקי וג'וזף ספרא, הכל בפקולטה לניהול על שם קולר באוניברסיטת תל אביב.

שלומי שוב הוא ראש מכון הפניקס לחקר שוק ההון, סגן דיקן וראש תכנית חשבונאות בבית ספר אריסון למנהל עסקים, אוניברסיטת רייכמן.

נספח: פיקוח חיצוני על ביקורת חברות ציבוריות – השוואה בין מדינות OECD (*)

מדינה	גוף פיקוח	חיצוני ועצמאי	סמכויות ביקורת	סמכויות אכיפה	חבר IFIAR
ישראל	—	לא	חלקי	חלקי	לא
ארצות הברית	PCAOB	כן	כן	כן	כן
קנדה	CPAB	כן	כן	כן	כן
בריטניה	FRC	כן	כן	כן	כן
גרמניה	APAS	כן	כן	כן	כן
אוסטרליה	ASIC	כן	כן	כן	כן
יפן	CPAAOB	כן	כן - עקיף	כן - עקיף	כן
צרפת	H2A	כן	כן	כן	כן
הולנד	AFM	כן	כן	כן	כן
שווייץ	FAOA	כן	כן	כן	כן
אירלנד	IAASA	כן	כן	כן	כן
אוסטריה	APAB	כן	כן	כן	כן
בלגיה	BAOB	כן	כן	כן	כן
צ'כיה	PAOB	כן	כן	כן	כן
דנמרק	DBA	כן	כן	כן	כן
פינלנד	PRH	כן	כן	כן	כן
יוון	HAASOB	כן	כן	כן	כן
הונגריה	KKH	כן	כן	כן	כן
איסלנד	ER	כן	כן	כן	לא
איטליה	CONSOB	כן	כן	כן	כן
לוקסמבורג	CSSF	כן	כן	כן	כן

לא	חלקי	חלקי	לא	—	מקסיקו
כן	כן	כן	כן	FSA	נורבגיה
כן	כן	כן	כן	PANA	פולין
כן	כן	כן	כן	CMVM	פורטוגל
כן	כן	כן	כן	UDVA	סלובקיה
כן	כן	כן	כן	APOA	סלובניה
כן	כן	כן	כן	ICAC	ספרד
כן	כן	כן	כן	RI	שוודיה
כן	כן	כן	כן	KGK	טורקיה
כן	כן	כן	כן	FMA	ניו זילנד
כן	כן	כן	כן	FSC / FSS	דרום קוריאה
לא	כן	כן	חלקי	AAOC	אסטוניה
לא	חלקי	כן	חלקי	CCAPOU	לטביה
כן	כן	כן	כן	AAAPVIM	ליטא
לא	חלקי	חלקי	לא	—	קוסטה ריקה
לא	חלקי	חלקי	חלקי	JCC	קולומביה
לא	חלקי	חלקי	לא	—	צ'ילה

(*) הנספח הובן על ידי פארוק יעקוב