

# קווים מנחים על מניעת שחיתות ויושרה בחברות ממשלתיות





**קווים מנחים על מניעת  
שחיתות ויושרה בחברות  
ממשלתיות**



נא לצטט פרסום זה כך:

OECD (2019), Guidelines on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises, [www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-fbr-SOEs.htm](http://www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-fbr-SOEs.htm)

התרגום נעשה על-ידי רשות החברות הממשלתיות לידיעה בלבד, וה-OECD איננו אחראי למהימנותו. הטקסט באנגלית ובצרפתית באתר ה-OECD הוא הגרסה הרשמית היחידה :

<https://legalinstruments.oecd.org>

עבודה זו מתפרסמת באחריות המזכיר הכללי של הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD). חוות הדעת שהובעו והטיעונים המובאים בזה אינם משקפים בהכרח את ההשקפות הרשמיות של ה-OECD או של הממשלות של המדינות החברות בארגון או של האיחוד האירופי. מסמך זה ומפות הכלולות בו אינם נגועים במשוא פנים לעניין מעמדו או ריבונותו של שטח כלשהו, תיחום של גבולות בינלאומיים ושם של שטח, עיר או אזור כלשהם.

© OECD 2020

## מבוא

מאבק בשחיתות ושיפור היושרה בחברות בבעלות ממשלתית (SOEs) הם חובת מדיניות ברורה. כיום, 102 מבין 500 החברות הגדולות בעולם הן חברות בבעלות ממשלתית, ואין ספק כי כיוון המגמה כלפי מעלה. מאז תחילת המאה, המספר שילש את עצמו. ככל שתפקידן כמתחרות גלובליות ממשיך לגדול, חשוב יותר מתמיד שחברות ממשלתיות יפעלו בשקיפות ויעילות.

מחקרים שערכו OECD ואחרים מראים כי חברות ממשלתיות מסוימות עלולות להיות חשופות במיוחד לסיכון שחיתות. בעלות ממשלתית מתרכזת במגזרים בסיכון גבוה, כגון תעשיות כרייה ותשתיות, שבהן דרכיהם של המגזר הפרטי והציבורי מצטלבים בזיכיונות יקרי ערך ובפרויקטי רכש ציבוריים גדולים. בעלות ממשלתית חזקה ואחראית חיונית על מנת למתן ביעילות את סיכוני השחיתות האלה. בה בעת, חברות ממשלתיות במשקים רבים ממשיכות גם לספק שירותים ציבוריים חיוניים. העלות לכיס הציבורי וההשפעות השליליות של הקצאת משאבים לא תקינה עקב שחיתות בחברות ציבוריות יכולות לערער באופן מסוכן את אופן הציבור במוסדות הציבור.

איכותו של ממשל תאגידי והאופן שבו המדינה מממשת את זכויות הבעלות שלה יכולים לעזור להתייחס ברבות מהסוגיות האלה. חברות ממשלתיות אחדות עדיין פועלות כמוסדות ציבור זאת חרף העובדה שיש להן יעדים כלכליים ושהן מתחרות בשוק, ורבות מהן חסרות את ניהול הסיכון המתוחכם ואת מנגנוני הציות המצויים בחברות פרטיות הפועלות לפי השיטה הטובה ביותר. חברות ממשלתיות יכולות גם להיות חשופות להתערבויות בלתי הולמות מצד פקידי ממשל בכירים או צדדים שלישיים אחרים כלשהם. המלצות המועצה על קווים מנחים למניעת שחיתות וליושרה בחברות בבעלות ממשלתית (קווים מנחים ACI) יכולה לסייע

למדינות כבעלים לקדם יושרה ולהיאבק בשחיתות בחברות ממשלתיות. הן משלימות את הקווים המנחים של ה-OECD לממשל תאגידי של חברות בבעלות ממשלתית שכבר קיימים.

הקווים המנחים למניעת שחיתות וליושרה מייצגים קונצנזוס בינלאומי נרחב. הם שואבים מידע מן העקרונות שפרסם פורום ה-G20 בנושא מניעת שחיתות והבטחת יושרה בחברות ממשלתיות, שאושרו על ידי מנהיגי G20 ב-2018. הקווים המנחים למניעת שחיתות וליושרה משקפים את מעמדו של OECD כקובע הסטנדרטים המוביל בעולם בתחום ממשל של חברות ממשלתיות, מניעת שחיתות ויושרה. הם מעשירים את ארגז הכלים של OECD ותורמים להעלאת הקונצנזוס הבינלאומי לרמה הבאה, תוך הפיכת המחויבות לפעולה.

אני מעודד את כל המדינות החברות ב-OECD ואת המדינות השותפות לעשות שימוש פעיל בקווים המנחים למניעת שחיתות וליושרה. בעולם התאגידי של העתיד, חברות ממשלתיות צריכות לשמש מודל לחיקוי ולהוביל את מאמצי המגזר הציבורי במניעת שחיתות. בהפצת קווים מנחים אלה וביישומם, קובעי המדיניות יכולים לנקוט צעד חיוני בכיוון הזה.



אנחל גוריה,

המזכיר הכללי של OECD

## הקדמה

המלצות OECD של המועצה על קווים מנחים למניעת שחיתות וליושרה בחברות ממשלתיות (קווים מנחים ACI) הן המסמך הרשמי הבינלאומי הראשון שמציע למדינות, בתפקידן כבעלות חברות, תמיכה במאבק בשחיתות ובקיודם יושרה בחברות שבבעלותן.

הקווים המנחים למניעת שחיתות וליושרה ישמשו כמסמך מלווה להמלצת OECD של המועצה לקווים מנחים לממשל תאגידי של חברות בבעלות ממשלתית (קווים מנחים SOE). הקווים המנחים SOE חלים באופן דומה בכל החברות הממשלתיות שעוסקות בפעילות כלכלית, בין באופן בלעדי ובין ביחד עם השגת יעדי מדיניות ציבורית או מימוש סמכות ממשלתית או פונקציה ממשלתית.

הקווים המנחים ACI, שאומצו בישיבת מועצת OECD ברמת שרים ב-22 במאי 2019, מוסיפים ממד נוסף לארגז הכלים של OECD למלחמה בשחיתות ולקיודם יושרה. הם מתבססים על ומשלימים תקנים גלובליים לרבות קווים מנחים של חברות ממשלתיות, עקרונות G20/OECD בנושא ממשל תאגידי, אמנת OECD למאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים בעסקות סחר בינלאומיות והמלצת מועצת OECD על יושרה ציבורית. בתור שכאלה, קווים מנחים ACI תורמים גם ליישום הגישה האסטרטגית של OECD למלחמה בשחיתות ולקיודם יושרה.

## הכרת תודה

קווים מנחים אלה נוסחו על ידי קבוצת העבודה בנושא בעלות מדינה ושיטות הפרטה של ועדת ממשל התאגידים של OECD, בשיתוף פעולה עם קבוצת העבודה של OECD בנושא שוחד בעסקאות סחר בינלאומיות וקבוצת העבודה של OECD של פקידים בכירים בתחום יושרה ציבורית.

הקווים המנחים ACI מחויבים למחויבות ולמומחיות של גופים אלה ולידע יקר הערך שטמון במסמכים הרשמיים של כל אחד מהם. שיתוף הפעולה הייחודי ורב-השנים ביניהם הבטיח שהקווים המנחים למניעת שחיתות וליושרה (ACI) יושתו על מסמכים רשמיים בינלאומיים שעניינם ממשל תאגידי, מניעת שחיתות ויושרה ויהיו קוהרנטיים עם. נציגי שלושת הגופים ומזכירות OECD שלהם תרמו תרומה משמעותית לתהליך ההתייעצות המעמיק וישתתפו ביישום הקווים המנחים למניעת שחיתות וליושרה.

הקווים המנחים ACI התאפשרו הודות לנתונים שהתקבלו מ-OECD ומהמדינות השותפות, מהוועדה המייעצת לעסקים ותעשייה (BIAC) ומהוועדה המייעצת של האיגודים המקצועיים (TUAC), משחקנים בקהילת העסקים לרבות חברות ממשלתיות, מוסדות פיננסיים בינלאומיים ונציגי החברה האזרחית לרבות ארגון שקיפות בינלאומית (Transparency International) וארגון NRGI (Natural Resource Governance Institute).



נוסחים מוקדמים של הקווים המנחים למניעת שחיתות וליושרה נבחנו ונידונו בהתייעצות ציבורית באינטרנט, במהלך ישיבות OECD ובאירועים בינלאומיים, לרבות בפורום הגלובלי של OECD בנושא שחיתות ויושרה (מרץ 2018), רשת אסיה בנושא ממשל תאגידי של חברות בבעלות ממשלתית (ספטמבר 2018), רשת אמריקה הלטינית בנושא ממשל תאגידי של חברות בבעלות ממשלתית (נובמבר 2017) והשולחן העגול המיוחד בנושא יושרה, המאבק בשחיתות והתנהלות עסקית אחראית במגזר החברות הממשלתיות (אוקטובר 2017). ההתייעצות הציבורית המקוונת נוהלה בין דצמבר 2018 וינואר 2019, וקודמה דרך רשתות שונות וניוזלטרים.

## תוכן עניינים

מבוא

הקדמה

הכרת תודה

אודות הקווים המנחים

המלצת המועצה לעניין הקווים המנחים על מניעת שחיתות ויושרה בחברות ממשלתיות

א. יושרה של המדינה

ב. מימוש של בעלות מדינה ליושרה

ג. קידום יושרה ומניעת שחיתות

ד. חובת דיווח של חברות בבעלות ממשלתית ושל המדינה

הוראות נוספות

ביבליוגרפיה

## אודות הקווים המנחים

חלק ניכר, שהולך וגדל, של החברות הגדולות בעולם הן בבעלות ממשלתית. חברות בבעלות ממשלתית מרוכזות ברובן במגזרי מפתח, ובכלל זה בשירותים ציבוריים, משאבי טבע, תעשיות כרייה ופיננסים. יתרה מכך, לפעילותן של חברות ממשלתיות יש השלכות פיסקליות חשובות והן עשויות ליצור התחייבויות, לרבות מבחינה משפטית, של הממשלה שבסופו של דבר עשויה להיות אחראית על ניהולן הכספי.

ניהול טוב של חברות ממשלתיות הוא קריטי לשווקים הוגנים ופתוחים, לתפקודם של המשקים המקומיים שבהם החברות הממשלתיות פועלות ולאספקת שירותים ציבוריים לציבור הרחב. הקווים המנחים של OECD לחברות ממשלתיות (SOE Guidelines) תוקנו ב-2015, על רקע ההתקדמות המשמעותית שנרשמה במספר מדינות בהתמקצעות בבעלות של חברות ממשלתיות ובשיפור בניהול חברות יהדות.

עם זאת, המכשול העיקרי שנותר בפני ניהול חבות תקין הוא שחיתות או שיטות לא תקינות אחרות שמתקיימות בחברות ממשלתיות ו/או נוגעות להן. לא זו בלבד שיש בהן כדי לגרום נזק למותג ולמוניטין של החברה הממשלתית ולהשפיע על ביצועיה, אלא הן יכולות לגרום להפסדים כספיים ניכרים, להוביל לכרסום אמון הציבור, להעכיר את אוירת ההשקעות הלאומית והבינלאומית ולהשפיע במישרין על אספקת שירותים ציבוריים לאזרחים. שחיתות שקיימת בחברות ממשלתיות או שנוגעת להן עלולה להיות בעייתית לא רק לחברה הממשלתית הנדונה. במקרים מסוימים, היא אנדמית למגזר הציבורי או משקפת היעדר יושרה אופייני לו. כדי למנוע שחיתות ולקדם יושרה בחברות ממשלתיות, המדינה והחברות הממשלתיות צריכות לנקוט בגישות הדדיות מחזקות, המסתמכות בראש ובראשונה על היושרה של המדינה ועל מימושן הנאמן של

אחריות הבעלות שלה ושנית על שיטות טובות שנהוגות במגזר החברות הממשלתיות, שיאותתו על בעלות מדינה לגיטימית וגם יתמכו בה.

מבחינה איכותית, סכנות של שחיתות בחברות ממשלתיות יכולות להיות או שלא להיות שונות מאותן סכנות בחברות פרטיות, אך בפועל אמות מידה גבוהות של יושרה בחברות ממשלתיות עשויות בפועל להיות תלויות מהאופן שבו המדינה מממשת את זכויות הבעלות שלה. מחקר שערך OECD ב-2018 מצא כי במקרים מסוימים, בהשוואה לחברות פרטיות, חברות ממשלתיות נראות פחות מוכנות או מעוניינות להימנע מפעילויות הידועות כפעילויות שכרוכות בסיכון גבוה (OECD, 2018a). יתרה מכך, ניתוח של מקרי שחיתות שנפתרו בין השנים 1999 - 2014 מראה כי בהשוואה לפקידי ציבור אחרים, פקידי חברות ממשלתיות שוחדו לעיתים קרובות יותר (OECD, 2014). יש לשקול את הסיכון שפקידי ציבור רמי דרג ישתמשו במכוון בחברות ממשלתיות כדי לסייע למימון פעילות פוליטית, חסות או התעשרות אישית או מפלגתית. חברות ממשלתיות נתונות בסיכון במקרים הבאים: (1) היעדר כללי של יושרה במגזר הציבורי; (2) היעדר מקצועיות במימוש בעלות ממשלתית; (3) מחסור בניהול סיכונים ובבקרת תאגידים או התעלמות מהם, וגם (4) אכיפה חלשה או הגנה לא הולמת מפני אכיפת החוק וכוחות אחרים שמטילים משמעת.

הקווים המנחים למניעת שחיתות וליושרה נועדו כתוספת וכהשלמה לקווים המנחים לחברות ממשלתיות, היות שהם מספקים למדינה הנחיות לעניין מילוי תפקידה כבעלים פעיל ומושכל בתחום הספציפי של מניעת שחיתות ויושרה. בין האלמנטים העיקריים שאליהם מתייחסים הקווים המנחים למניעת שחיתות וליושרה והקווים המנחים לחברות ממשלתיות אפשר למנות: (1) להפוך את הבעלות הממשלתית למקצועית יותר; (2) לגרום לחברות ממשלתיות לפעול ביעילות, שקיפות ואחריות דיווח דומות כמו חברות פרטיות הפועלות על

פי השיטות הטובות ביותר; ו-3) להבטיח שתחרות בין חברות ממשלתיות וחברות פרטיות, במקרים שבהם היא מתקיימת, תהיה צודקת והוגנת.

הקווים מנחים למניעת שחיתות וליושרה נוסחו מתוך הבנה שהמדינה, בתפקידה כבעלת חברה, צריכה לדבוק בארבעה עקרונות בסיסיים דומים לאלה שאומצו בקווים המנחים לחברות ממשלתיות. העיקרון הראשון הוא שבעלות מדינה ממומשת בסביבה כלכלית המושתתת על כללים, שבה סמכותו של כל שחקן כלכלי נגזרת מהחוקים הנוהגים שעל פיהם הוא נוהג. העיקרון השני הוא הפרדה ברורה בין תפקידה של המדינה כבעלים ובין ניהול של חברה ממשלתית (המדינה מאפשרת לחברות ממשלתיות עצמאות פעולה מלאה). העיקרון הרביעי הוא הצורך בהבחנה ברורה בין תפקיד המדינה כבעלים ובין תפקידה האחרים (לדוגמה, רגולציה, קביעת מדיניות ושיפוט). לפי העיקרון הרביעי, חברות ממשלתיות אינן צריכות לזכות ביתרון בלתי הוגן בגלל קרבתן למדינה, ובהשוואה לחברות פרטיות גם אין להעמיס עליהן רגולציה ובקורות רבות יותר.

הקווים המנחים למניעת שחיתות וליושרה חלים על כל החברות הממשלתיות שעוסקות בפעילות כלכלית, בין באופן בלעדי ובין לצד השגת יעדי מדיניות ציבורית או מימוש סמכות ממשלתית או פונקציה ממשלתית<sup>1</sup>. ההוראות המפורטות בקווים המנחים למניעת שחיתות וליושרה יכולות בחלקן לחרוג ממה שאפשר ליישם בחברות ממשלתיות קטנות במיוחד, ובמקרה כזה אפשר שיהיה צורך בהפעלת גמישות ופרופורצינאליות.

<sup>1</sup> נוכח ההרכב השונה של חברות ממשלתיות במדינות שונות, ובגלל היעדר הגדרה אוניברסלית מקובלת של חברה ממשלתית, חקירות עובדתיות יכולות לסייע לקבוע אם ישות היא אכן חברה ממשלתית או לא. ניתוח זה צריך לכלול שיקולים של בעלות הישות, בקרה, סטטוס ופונקציה. ייתכנו מקרים שבהם ישויות עשויות שלא להיכלל באופן נקי בהגדרה המובאת לעיל של חברה ממשלתית. במקרים כאלה, על המדינה לשקול אם יפיקו תועלת מהחלת המלצות רלבנטיות בהמלצות. זאת ועוד, ממשלות שונות זו מזו במבנה שלהן, ובמקרים מסוימים, סוכנויות ממשלה אחרות עשויות לבצע פונקציות ממשל אחרות. סוכנויות אלה צריכות להיות מודעות לסיכונים המוגברים של שחיתות במגזר החברות הממשלתיות. ההמלצה יכולה להועיל לסוכנויות האלה, בין שטכנית הישויות הנדונות הן חברות ממשלתיות ובין שאינן כאלה.

כעיקרון מנחה, ישויות שאחראיות על פונקציות הבעלות של חברות המוחזקות ברמות ממשל תת-לאומיות צריכות לנסות ליישם המלצות רבות ככל האפשר מתוך הקווים המנחים למניעת שחיתות וליושרה.

אף כי הקווים המנחים למניעת שחיתות וליושרה נועדו כהשלמה וכתוספת לקווים המנחים לחברות ממשלתיות, הם גם מסתמכים על מסמכים משפטיים קיימים של OECD הנוגעים למניעת שחיתות, ליושרה ולמשל תאגידי ושמם להם למטרה להשלים אותם, ובמיוחד לאמנה למאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים בעסקאות סחר בינלאומיות [OECD/LEGAL/0293] ולמסמכים המשפטיים הקשורים אליה, וכן להמלצה של המועצה בנושא יושרה ציבורית [OECD/LEGAL/0435].

**המלצת המועצה על קווים מנחים  
למניעת שחיתות וליושרה  
בחברות ממשלתיות**

**המועצה,**

**בהתייחסה** לסעיף 5 ב) של אמנת הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח מיום 14 בדצמבר 1960;

**בהתייחסה** להמלצה של המועצה על קווים מנחים של ממשל תאגידי של חברות ממשלתיות [OECD/LEGAL/0414] (להלן "קווים מנחים של חברות ממשלתיות") שעבורה המלצה זו מגדירה קווים מנחים משלימים לעניין היושרה של חברות ממשלתיות;

**בהתייחסה** להצהרה בדבר השקעות בינלאומיות ומיזמים רב לאומיים [OECD/LEGAL/0144] והקווים המנחים למיזמים רב לאומיים; האמנה על מאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים בעסקאות סחר בינלאומיות [OECD/LEGAL/0293]; המלצת המועצה על קווים מנחים לניהול ניגודי אינטרסים בשירות הציבורי [OECD/LEGAL/0316]; המלצת המועצה להמשך מאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים בעסקאות סחר בינלאומיות [OECD/LEGAL/0378], לרבות נספח 2 לזה; הנחיות שיטות טובות לבקרה פנימית, אתיקה וציות; ההמלצה של המועצה בנושא הנחיות בדיקות נאותות לשרשראות אספקה אחריות של מינרלים מאזורים מוכי קונפליקט ובסיכון גבוה [OECD/LEGAL/0386]; המלצת המועצה על יושרה ציבורית [OECD/LEGAL/0435]; המלצת המועצה על עקרונות של משילות תאגידית [OECD/LEGAL/0413];

המלצת המועצה על רכש ציבורי [OECD/LEGAL/0411], והמלצת המועצה על הנחיות בדיקת נאותות של OECD בנושא התנהגות עסקית אחראית [OECD/LEGAL/0443];

**מתוך הכרה** בתפקיד החשוב שחברות ממשלתיות ממלאות במשקים רבים, בהשתתפותן ההולכת וגוברת בשווקים הבינלאומיים וביתרונות הגדולים הנובעים מממשל תאגידי תקין בחברות ממשלתיות;

**מתוך הכרה** בכך שחברות ממשלתיות מתמודדות עם אתגרי ניהול שונים הנובעים מן העובדה שבעלותן ממומשת על ידי פקידי ממשל בשם הציבור הכללי;

**מתוך הכרה** בכך שחברות ממשלתיות מתמודדות עם סכנת שחיתות, הן כמשלמות שוחד והן כמקבלות שוחד, וכן עם שיטות לא תקינות נוספות שעלולות להתגבר במקרים של (1) היעדר כללי של יושרה במגזר הציבורי; (2) היעדר מקצועיות במימוש בעלות ממשלתית; (3) מחסור בניהול סיכונים ובבקרת תאגידים או התעלמות מהם, וגם (4) אכיפה חלשה או הגנה לא הולמת מפני אכיפת החוק וכוחות אחרים שמטילים משמעת;

**מתוך הכרה** בכך שאין להפעיל חברות ממשלתיות כצינורות למימון פעילות פוליטית, חסות או התעשרות אישית או מפלגתית;

**מתוך הכרה** ברלוונטיות של העקרונות הנעלים של G20 למניעת שחיתות ולהבטחת יושרה בחברות ממשלתיות, וכן בעבודתו של OECD בנושא סחר בסחורות ציבוריות ושחיתות בשרשרת הערך של הכרייה;



**בהתחשב בכך** שלשם מניעת שחיתות וקידום יושרה בחברות ממשלתיות נדרשות גישות הדדיות מחזקות מצד המדינה ומצד מחברות ממשלתיות כאחד, המסתמכות בראש ובראשונה על היושרה של המדינה ועל ביצוע אחריות הבעלות שלה ושנית על שיטות טובות של חברות ממשלתיות ובמגזרי הפעילות שלהן;

**בהתחשב בכך** שהמלצה זו חלה על כל החברות הממשלתיות שעוסקות בפעילות כלכלית, בין באופן בלעדי ובין לצד השגת יעדי מדיניות ציבורית או מימוש סמכות ממשלתית או פונקציה ממשלתית;

**לעניין הצעתה של הוועדה לממשל תאגידי, באמצעות קבוצת העבודה על בעלות מדינה ושיטות הפרטה ובשיתוף פעולה עם קבוצת העבודה על שוחד בעסקאות סחר בינלאומיות וקבוצת העבודה של פקידי ממשל בכירים על יושרה ציבורית:**

1. **מסכימה** שלעניין המלצה זו, יעשה שימוש בהגדרות הבאות:

- **חברות בבעלות ממשלתית (SOEs)** : קיימים הבדלים בין מדינות שונות במנעד של המוסדות הנחשבים לחברות בבעלות ממשלתית. לצורך הקווים המנחים של חברות בבעלות ממשלתית, כל ישות תאגידית אשר מוכרת בחוק המקומי כחברה, ושהמדינה מיישמת בעלות או שליטה עליה, צריכה להיחשב כחברה ממשלתית. הגדרה זו כוללת חברות בבעלות משותפת, חברות בעירבון מוגבל ושותפויות מוגבלות. יתר על כן, תאגידים סטוטוריים, בעלי אופי משפטי שהתקבע באמצעות חקיקה ספציפית, צריכים להיחשב לחברות ממשלתיות אם ייעודם ופעילויותיהם, או מקצת מפעילויותיהם, הם בעלי אופי כלכלי ברובו.

- **בעלות ושליטה**: ההמלצה מתייחסת לחברות שבשליטת המדינה, אשר בהן המדינה היא הבעלים של המוטב הסופי של מרבית המניות בעלות זכות ההצבעה או שהיא מיישמת באופן אחר מידה

קווים מנחים על מניעת שחיתות ויושרה בחברות ממשלתיות © OECD 2020

שווה של שליטה. דוגמאות למידה שווה של שליטה כוללות, למשל, מקרים שבהם התניות משפטיות או תקנון ההתאגדות של התאגיד המשך שליטה של המדינה בחברה או בדירקטוריון שלה, שבו יש לממשלה מניות מיעוט. מקרים גבוליים מסוימים צריכים להיבחן לגופם, כאמור בקווים המנחים לחברות ממשלתיות.

- גופי הניהול של חברות בבעלות ממשלתית (לדוגמה "דירקטוריון"): בראשן של מרבית החברות הממשלתיות, אך לא לכולן, עומדים גופי ניהול המכונים דירקטוריון. לכמה מהחברות הממשלתיות יש דירקטוריונים דו-שכבתיים, שמקצים את תפקידי הפיקוח וההנהלה לגופים שונים. לאחרות יש יש דירקטוריון חד-שכבתי, עם או ללא מנהלים בפועל. בהקשר של מסמך זה, המונח "דירקטוריון" מתייחס לאותו גוף בתאגיד שאחראי על השליטה בחברה ועל הפיקוח על ההנהלה.

- חבר דירקטוריון עצמאי: ממשלות רבות מציבות חברים "עצמאיים" בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, אולם ההיקף וההגדרה של עצמאותם משתנים מאד בהתאם להקשר המשפטי של כל מדינה ולכללי הממשל התאגידי. במובן הרחב, חבר דירקטוריון עצמאי פירושו בלתי תלוי בחברה (חבר דירקטוריון שאינו מנהל בפועל) ובמדינה (אינו עובד ציבור, פקיד ציבור או פקיד נבחר). חברי דירקטוריון עצמאיים, במקרים הרלוונטיים, הם אנשים נטולי כל עניין חומרי או קשרים עם החברה, עם הנהלתה, עם בעלי מניות עיקריים אחרים ועם ישות הבעלות שעשויים להפריע להם להפעיל שיקול דעת אובייקטיבי.

- ישות בעלות: ישות הבעלות היא החלק של המדינה שאחראי על פונקציית הבעלות, או על יישום זכויות הבעלות בחברות הממשלתיות. "ישות בעלות" יכול להתפרש כסוכנות ממשלתית המחזיקה

בבעלות בלעדית, כסוכנות מתאמת או כמשרד ממשלתי, שאחראים ליישום הבעלות של המדינה. במקרים שבהם לא הוקצה מוסד ממשלתי אחד למלא תפקיד בעלות בולט, המלצה זו צריכה תיישם על ידי מוסדות הממשל השונים האחראים על פונקציית הבעלות או על יישום זכויות הבעלות בחברות הממשלתיות.

- *שחיתות*: אף כי אין הגדרה מוסכמת באופן בינלאומי, לעניין המלצה זו באופן כללי אפשר להבין את המונח שחיתות כאילו הוא כולל פעולות של שחיתות במסגרת תכולת אמנת האו"ם למניעת שחיתות.

- *יושרה*: התיישרות עקבית של, ודבקות בערכים אתיים משותפים, עקרונות ונורמות לתמוך ולתעדף את אינטרס הציבור על פני אינטרסים פרטיים.

- *בקרה/ות פנימית/יות*: אלה פעילויות הבקרה, שמבצעים דירקטוריון של חברה ממשלתית, ההנהלה ועובדים אחרים, שנועדו לעזור לחברה הממשלתית לעמוד ביעדיה הנוגעים לפעילות, לדיווח ולציאות, ולמזער היקרות של מקרי מרמה, בזבוז, ניצול לרעה או ניהול לקוי.

- *ביקורת פנימית*: פעילות הבטחה ויעוץ עצמאית ואובייקטיבית שעוזרת לחברה ממשלתית לשפר את פעילותה ולעמוד ביעדיה. פונקציית הביקורת הפנימית מביאה גישה שיטתית ומקצועית להערכת ביצועי ניהול הסיכונים, הבקרה הפנימית והניהול ולשיפורם, ומדווחת לדירקטוריון.

- *ביקורת חיצונית*: ביקורת שעורכים מבקרים חיצוניים שמשרדיהם מחוץ לחברה הממשלתית המבוקרת תמורת תשלום. המבקרים אינם תלויים בחברה הממשלתית ובמדינה וככלל ממונים

לתפקיד על ידי האסיפה הכללית של החברה. תחת זאת, הטקסט מפורש כאשר מתייחס ל"ביקורת חיצונית" שעורך הגוף הארצי שמתפקידו לפקח על הוצאה לפועל של התקציב הציבורי ומחזיק בערבויות חוקתיות של עצמאות פונקציונאלית וארגונית (ייקרא להלן "מוסדות ביקורת עליונים").

## א. יושרה של המדינה

2. ממליצה שכל המדינות החברות והלא-חברות שאימצו המלצה זו (להלן "המדינות המאמצות") יזכרו כי חברות ממשלתיות הן ישויות משפטיות בלתי תלויות שמפוקחות על ידי ממשלות ופקידי ציבור רמי דרג וכפופות לחוק הכללי הנוהג במדינות שבהן הן פועלות. המדינות המאמצות צריכות לבסס ולהיצמד לחלוטין לשיטות טובות ולסטנדרטים גבוהים של התנהגות, שבהם תלויה היושרה בחברות הממשלתיות. לשם כך, על המדינות המאמצות לנקוט בפעולות הבאות, באופן ההולם באמצעות ישויות הבעלות שלהן.

### להחיל במדינה סטנדרטים גבוהים של התנהגות

1. על המדינה לתעדף את האינטרס הציבורי ולהיענות לחששות בעניין יושרה בחברות ממשלתיות שבבעלותה או הנוגעות לחברות אלה. בין היתר, יש לעודד תרבות של שקיפות בכל רחבי הממשלה, במסגרתה אפשר יהיה לדון בחופשיות בדילמות מוסריות, בחששות ליושרה ציבורית, ובשגיאות ותהיה הנהגה שנענית ומחויבת לתת עצות נאותות ולפתור בעיות רלבנטיות.

2. יש להחיל במדינה סטנדרטים גבוהים של התנהגות, לתת דוגמה להתנהגות בחברות ממשלתיות ולהציג בפני הציבור, שהינו הבעלים הסופי, יושרה. לשם כך, נציגים של ישות הבעלות וגורמים אחרים שאחראים למימוש הבעלות בשם המדינה צריכים:

(1) לעבור תהליכי גיוס, שימור, הכשרה, פרישה ותגמול שמושתיים על עקרונות של יעילות, שקיפות וקריטריונים קבועים מראש כגון זכויות, שוויון, כירון ויושרה.

(2) להיות כפופים לכללי ניגודי אינטרסים שעוסקים במידה מספקת בקונפליקטים שעשויים להתעורר במישרין בניהולן של חברות ממשלתיות מסוימות או בתיקי השקעות של חברות ממשלתיות, או שעשויים להתעורר כתוצאה מפעילויות שמנהלת חברה ממשלתית או

נושאים הנוגעים לסקטור שבו החברה הממשלתית פועלת. כללים אלה עשויים להגביל את יכולתם של משרתי ציבור מסוימים, דוגמת עובדים של הישות שבבעלות, להחזיק מניות בחברות ממשלתיות או בסקטור שבו פעילה החברה הממשלתית (לדוגמה, מתחרים או ספקים), או להפוך להיות מעורבים בניהול תאגידי של חברות בסקטור הציבורי.

(3) להיות כפופים להוראות בנושא טיפול במידע רגיש על מנת לצמצם סיכונים של מסחר תוך שימוש במידע פנים.

(4) נדרשים להם כללים ברורים ופרוצדורות כדי לדווח על חששות לשימוש או עידוד לשימוש בשיטות לא חוקיות או לא תקינות שהובאו לידיעתם במסגרת ביצוע תפקידי הבעלות שלהם. על הפרוצדורות לכלול, לפי הצורך ובמקרים המתאימים, דיווח לרשויות קומפטנטיות שאינן ממלאות תפקיד בעלות ומתפקידן ומיכולתן לנהל חקירות באופן חופשי וללא השפעה בלתי הולמת. חששות אלה לעניין הדיווח צריכות להיות מוגנות בחוק, ובפועל יש להגן מפני יחס בלתי מוצדק.

3. ישות הבעלות צריכה להיות חייבת בדיווח לגופים המייצגים הרלבנטיים, ובכלל זה לרשות המחוקקת הלאומית.

#### **לקבוע הסדרי בעלות שמוכילים ליושרה**

4. על המדינה לנקוט בצעדים נאותים על מנת למנוע ניצול לרעה של חברות ממשלתיות להשגת רווח אישי או פוליטי, ובכלל זה עליה:

(1) לנקוט באמצעים הנחוצים על מנת לקבוע שחוקים רלוונטיים שמפלילים מתן שוחד לפקידי ציבור חלים באופן שווה על נציגיהם של גופי ניהול של חברות ממשלתיות, על ההנהלה ועל העובדים במקרים שאלה נחשבים מבחינה משפטית עובדי ציבור.

- (2) לנקוט באמצעים הנחוצים כדי לאסור על שימוש בחברות ממשלתיות כמכשירים למתן שוחד לעובדי ציבור זרים ומקומיים.
- (3) לנקוט באמצעים הנחוצים כדי לאסור על שימוש בחברות ממשלתיות כמכשירים למימון פעילויות פוליטיות ולהעברת תרומות למסעות בחירות.
5. הסדרי בעלות צריכים להוביל ליושרה, כלומר:
- (1) יש לזהות באופן ברור במהלך המדינה את ישות הבעלות היחידה שבה מרוכז מימוש זכויות הבעלות, ואם אין הדבר אפשרי, את הגוף המתאם שיש לו יכולות וסמכויות לבצע בצורה אפקטיבית את חובותיו.
- (2) להפריד בין בעלות ובין פונקציות ממשלתיות אחרות כדי למזער ניגודי אינטרסים, הזדמנויות להתערבות פוליטית (שאינה אסטרטגית או תפעולית באופייה) והשפעה לא רצויה אחרת מצד המדינה, פוליטיקאים מכהנים או צדדים שלישיים בעלי קשרים פוליטיים בחברות ממשלתיות. במקרים שבהם פונקציות הבעלות מוקנות במשרדי ממשלה עם פונקציות אחרות הקשורות לחברות ממשלתיות, יש לנקוט באמצעים נאותים כדי להפריד בין השניים.
- (3) להבהיר ולהנגיש לציבור מידע על מבנה הבעלות, לרבות קישור החברה בבעלות ממשלתית לישות הבעלות האחראית על חברה ממשלתית זו. כחלק מכך, אפשר למשל לרשום את החברות הממשלתיות בפנקסי זה יכול לכלול לדוגמה רישום החברה בבעלות ממשלתית בפנקסי בעלים מוטבים.
- (4) להבהיר ולהנגיש לציבור מידע על התפקידים של פונקציות אחרות של המדינה (שאינם בעלות) בהקשר לחברה הממשלתית, שיכולות להיות באינטראקציה עם חברות ממשלתיות, לעיתים רחוקות או לעיתים קרובות, במסגרת ביצוע הפונקציות שלהן - לרבות, בין היתר, סוכנויות רגולציה וביקורת או מוסדות בקרה.

- (5) לעודד דו-שיח מקצועי בין ישות בעלות ובין רשויות המדינה האחראיות על מניעת שחיתות או שיטות לא תקינות אחרות, כאשר הדבר נאות ומותר על פי מערכת המשפט.
- (6) להגדיר מסגרת תקשורת נאותה שכוללת שמירת רשומות מדויקות של תקשורת בין ישות הבעלות ובין החברה הממשלתית.
- (7) לשמור על סטנדרטים גבוהים של שקיפות וגילויים כאשר חברות ממשלתיות משלבות פעילויות כלכליות ויעדי מדיניות ציבורית בנוגע למבני העלויות וההכנסות שלהם, ולאפשר ייחוס לתחומי הפעילות העיקריים.
- (8) לוודא שישות הבעלות מצוידת בכלים שיאפשרו לה לפקח באופן סדיר, לבחון ולאמוד את ביצועיה של החברה הממשלתית, ולפקח ולעקוב אחר עמידתה של החברה הממשלתית בסטנדרטים של ממשל תאגידי שחלים עליה - לרבות אלה שקשורים למניעת שחיתות וליושרה.



## ב. מימוש של בעלות מדינה ליושרה

3. **מזליצה שהמדינות המאמצות יפעלו כבעלים פעילים ומעורבים, שידאגו שהחברות הממשלתיות יפעלו לפי סטנדרטים גבוהים של ביצוע ויושרה, תוך שהן נמנעות מהתערבות מיותרת בפעילויות של החברות הממשלתיות או משליטה ישירה בניהולן. ישויות בעלות צריכות את הגיבוי המשפטי, היכולת והמידע הנחוצים כדי לוודא שהחברות הממשלתיות שומרות סטנדרטים גבוהים של ביצועים ויושרה. המדינות המאמצות צריכות להבהיר את הציפיות שלהן בנוגע למניעת שחיתות ויושרה. לשם כך, על המדינות המאמצות לנקוט בפעולות הבאות, באופן ההולם באמצעות ישויות הבעלות שלהן.**

**לוודא שהמסגרת המשפטית והרגולטורית ושציפיות המדינה לגבי מניעת שחיתות ויושרה ברורות**

1. המסגרת המשפטית והרגולטורית בנוגע לפעילות ולחובת הדיווח של החברות הממשלתיות, שבאמצעותה השיטות הטובות ביותר של המגזר הפרטי בתחומים כגון אחריות תאגידית, חשבוניות וביקורת חלות על חברות ממשלתיות, צריכה להיות ברורה. המסגרת המשפטית והרגולטורית צריכה לסייע לתחרות הוגנת וצודקת בשוק שבו החברות הממשלתיות מבצעות פעילויות כלכליות.
2. על המדינה לציין בבירור את יעדי החברה הממשלתית ולהימנע מלהגדיר מחדש את היעדים האלה בצורה לא שקופה. את המנדטים והיעדים הרחבים שהמדינה מטילה על החברות הממשלתיות יש לתקן רק במקרים שבהם היה שינוי מהותי בחזון.
3. יש להטיל על ישות הבעלות תפקיד של בעלות מבצעת. כאשר נציגי הממשלה, ובכללם נציגי ישות הבעלות, נותנים הוראות שלא נראות תקינות, חברות ממשלתיות צריכות להיות מסוגלות להתייעץ או לדווח על כך בערוצי דיווח מבוססים.

4. על המדינה להגדיר בבירור ולהודיע באופן קונסיסטנטי ציפיות גבוהות בנוגע למניעת שחיתות ויושרה, בין היתר, דרך תהליכים של:

- (1) זיהוי וביטוי הציפיות הנוגעות לתחומים בסיכון גבוה ובכללם, בין היתר: השקעות ומימוש השקעות על ידי המדינה; ניהול משאבי אנוש; רכש של סחורות ושירותים; תגמול מועצת המנהלים וההנהלה הבכירה; ניגודי אינטרסים; תרומות פוליטיות; תשלומי זירוז (facilitation payments), שידול וסחיטה; פייבוריטיזם, נפוטיזם או פרוטקציה; מתן מתנות וקבלתן; אירוח ובידור; וגם תרומות לצדקה ומתן חסויות.
- (2) בחינה תקופתית של ציפיות המדינה בנוגע למניעת שחיתות וליושרה, בהתבסס על ניתוח מקיף של סיכונים קיימים ומתעוררים שקשורים לשחיתות.

#### **לפעול כבעלים פעיל ומושכל בנוגע למניעת שחיתות וליושרה בחברות ממשלתיות**

5. על המדינה לפעול כבעלים פעיל ומושכל בנוגע למניעת שחיתות וליושרה בחברות שבבעלותה. האחריות המיוחדות והעיקריות שלה בנוגע למניעת שחיתות וליושרה בחברות ממשלתיות צריכות לכלול, בין היתר:

- (1) הגדרת מערכות דיווח שמאפשרות לה לפקח בקביעות ולאמוד את ביצועי החברות הממשלתיות כנגד יעדים שנקבעו ואמות מידה שנקבעו מראש, לאמוד את הציות של החברה הממשלתית לסטנדרטים של ממשל תאגידי ולאמוד את התיישרותה עם הציפיות של המדינה בנוגע ליושרה ולמניעת שחיתות. מקורות המשמשים בפקוח ובערכה צריכים לאפשר הבנה נאותה של ניהול סיכון השחיתות של החברה הממשלתית.

- (2) פיתוח יכולות בתחום הסיכון והבקרה כדי לפקח ולאמוד באופן מיטבי עד כמה החברה הממשלתית מצליחה להחיל את הסטנדרטים הרלוונטיים ואת ציפיות הבעלים, והשתתפות בדיונים אודות מאמצים לצמצום סיכון השחיתות בקרב מועצות של חברות ממשלתיות.
- (3) ניסוח מדיניות גילוי שמזהה איזה מידע חברות ממשלתיות צריכה לחשוף לציבור, הערוצים הנאותים שעומדים לרשות חברה ממשלתית לפרסום מידע שלה ומנגנונים שעומדים לרשות חברה ממשלתית לצורך אבטחת איכות של מידע. תוך התחשבות נאותה ביכולותיה של החברה הממשלתית ובגודלה, על סוגי המידע שהחברה הממשלתית חושפת להיות קרובים ככל האפשר לסוגי המידע המומלצים בקווים המנחים לחברות ממשלתיות, ובנוסף אפשר שיכללו גילויים הקשורים ליושרה. על המדינה לשקול לפתח מנגנונים למדידה ואמידה של יישום דרישות גילוי על ידי חברות ממשלתיות.
- (4) חשיפת כל המידע על התמיכה הכספית שחברות ממשלתיות מקבלות מהמדינה באופן שקוף וקונסיסטנטי.
- (5) שימוש, במקרים המתאימים, בכלי השוואה כדי לאמוד את החשיפה הכללית של המדינה לסיכון באמצעות בעלותה על חברות ממשלתיות. במקרים הנאותים, יש להשתמש בכלים אלה גם כדי לעודד שיפורים בניהול סיכון שחיתות בקרב חברות בבעלות ממשלתית.

### ג. קידום יושרה ומניעת שחיתות ברמת החברה

4. ממליצה למאמצות לוודא כי מדיניות הבעלות שלהן משקפת במלואה שבקרות פנימיות יעילות בחברה, אתיקה ואמצעי ציות שמונעים, מאתרים ומעצמים סיכונים קשורי שחיתות ואוכפים חוקים הם אבן הפינה לקידום יושרה ומניעת שחיתות בחברות ממשלתיות ובנגוע אליהן. על המדינות המאמצות לוודא שחברות ממשלתיות מפקחות על ידי דירקטוריונים יעילים וקומפטיביים שהוסמכו לפקח על ניהול החברה ולפעול באופן בלתי תלוי במדינה בכללותה.

לשם כך, על המדינות המאמצות לנקוט בפעולות הבאות, באופן ההולם באמצעות ישויות הבעלות שלהן.

#### לעודד שילוב של מערכות ניהול סיכונים בחברות בבעלות ממשלתית

1. על המדינה לעודד דירקטוריונים וגופי פיקוח של חברות ממשלתיות לפקח, ואת ההנהלות ליישם, מערכות ניהול סיכונים שווי ערך לציפיות המדינה ובמקרים המתאימים שעולים בקנה אחד עם הדרישות הקיימות מחברות נסחרות בבורסה. לשם כך, המדינה, הפועלת באמצעות ישות הבעלות, צריכה לעודד את החברות הממשלתיות לנקוט בגישה מבוססת סיכונים ולאמץ, במידה האפשרית, שיטות טובות, כאלה ש:

(1) יראו במערכת ניהול הסיכונים חלק אינטגרלי מאסטרטגיה של החברה הממשלתית ומהשגת יעדים שנקבעו מראש. באופן זה היא מגלמת סט קוהרנטי וכולל של בקרות פנימיות, אתיקה ואמצעי ציות שמפותחים ונשמרים בתגובה להערכת סיכון רגילות ומותאמות.

- (2) מערכת ניהול הסיכונים תזכה לפיקוח קבוע של הדירקטוריון, תיבחן מחדש ותותאם לנסיבות של החברה הממשלתית, מתוך כוונה לבסס ולשמר את הרלוונטיות והביצועים של בקרות פנימיות, קווי מדיניות ופרוצדורות.
- (3) יש הפרדת חובות בין אלה שלוקחים בעלות על סיכונים ומנהלים אותם, אלה שמפקחים על הסיכונים ואלה שמספקים אבטחה בלתי תלויה בתוך החברה הממשלתית.
- (4) מערכת ניהול סיכונים כוללת הערכות סיכון ש: (1) מבוצעות בקביעות; (2) מותאמות לחברה הממשלתית; (3) לוקחות בחשבון סיכונים פנימיים וחיזוניים אינהרנטיים לסבירות להיקרות ולהשפעה של היקרות על השגת יעדי החברה הממשלתית; (4) מתייחסות במפורש לסט סיכונים קשורי שחיתות מקיף, שוקלות תחומים בסיכון גבוה והיבטים בין ותוך אישיים (לדוגמה התנהגות אנושית ואינטראקציות בין דירקטוריון החברה הממשלתית ובין הממשלה); ו- (5) משלבות פרספקטיבות שונות, לרבות אלה שמתוך החברה ושל בעלי עניין עיקריים (המייצגים רמות שונות של סמכות בחברה, תחומי שיפוט וחלקים שונים של עסקים).
- (5) לנציגי חברות ממשלתיות שאחראים על הערכת סיכונים בתוך החברה צריכה להיות סמכות במידה מספקת לאסוף תרומות משמעותיות, לזהות סיכונים, לבחור את התגובות המתאימות לסיכון ולהגיב בצורה מדודה על ממצאים בעייתיים.
- (6) במידת האפשר, חברות ממשלתיות צריכות לחשוף בציבור מידע אודות סיכונים מהותיים הקשורים ליושרה, למערכת ניהול הסיכונים ולאמצעים הננקטים לצמצום סיכונים אלה.

### **לקדם בקרות פנימיות, אתיקה ואמצעי ציות בחברות כבעלות ממשלתית**

2. המדינה צריכה, מבלי להתערב בניהול החברות הממשלתיות הבודדות, לנקוט בצעדים נאותים כדי

לעודד יושרה בחברות ממשלתיות, מתוך ציפייה לכבוד לכך שדירקטוריונים של חברות ממשלתיות

קווים מנחים על מניעת שחיתות ויושרה בחברות ממשלתיות © OECD 2020

והנהגות הבכירות יקדמו "תרבות חברה של יושרה" בכל ההיררכיה התאגידית, בית היתר באמצעות: (1) מדיניות חברה ברורה וגלויה לעין שאוסרת שחיתות; (2) סיוע ביישום הוראות רלוונטיות למניעת שחיתות וליושרה באמצעות תמיכה חזקה, מפורשת וגלויה לעין ומחויבות של דירקטוריונים והנהלה לבקורות פנימיות, אתיקה ואמצעי ציות (להלן "מנגנוני יושרה"); (3) עידוד תרבות פתוחה שמסייעת ומזהה למידה ארגונית ומעודדת ניהול טוב ויושרה ומגינה על האנשים המדווחים (המכונים גם "מלשינים") וגם (4) הובלה באמצעות דוגמה בהתנהגותם.

3. על המדינה לעודד שמנגנוני היושרה יהיו רלוונטיים לכל רמות ההיררכיה התאגידית ולכל הישויות שעליהן יש לחברה שליטה אפקטיבית, לרבות חברות בנות. בקו אחד עם ציפיות המדינה והוראות החוק הרלוונטיות, ובמידת האפשר, מנגנוני יושרה צריכים:

(1) לדרוש סטנדרטים גבוהים של התנהגות באמצעות קודי התנהגות ברורים ונגישים, אתיקה או קווי מדיניות דומים שמתייחסים, במיוחד, לרכש של סחורות ושירותים וכן, בין היתר, תגמול של חברי הדירקטוריון והנהלה הבכירה, ניגודי אינטרסים, אירוח ובידור, תרומות פוליטיות, תרומות לצדקה וחסויות, מתנות, פייבוריטיזם, נפוטיזם או פרוטקציה, ותשלומי זירוז, שידול וסחיטה.

(2) לוודא שסטנדרטים גבוהים של התנהגות זוכים לתמיכה, תמריץ ויישום באמצעות קווי מדיניות ופרוצדורות של משאבי אנוש, שמאפשרים תכנון נאות של תהליכים על מנת להבטיח שגיוס, שמירה ופיטורי עובדים נעשים בהתבסס על סט קריטריונים אובייקטיביים שנקבעו מראש.

(3) להיות קשורים למערכת של פרוצדורות כספיות וחשבונאיות, שנתמכות על ידי מערכת ניהול סיכונים ובקורות פנימיות קשורות, ותוכננו באופן סביר כדי להבטיח תחזוקה של ספרים, רשומות ודיווחים הוגנים ומדויקים.

(4) לוודא שחברות בבעלות ממשלתית לא מחפשות או מקבלות פטורים שלא נבחנו קודם לכן במסגרת הסטטוטורית או רגולטורית, לרבות פטורים הקשורים בזכויות אדם, סביבה, בריאות, בטיחות, עבודה, מיסוי או תמריצים פיננסיים.

(5) להיות מוכנים להתקשרות עם סוכנים ומתווכים אחרים, יועצים, נציגים, מפיצים, קבלנים וספקים, קונסורציומים ושותפים במיזמים משותפים (להלן "שותפים עסקיים"), מחוזקים על ידי בדיקת נאותות מבוססת סיכון שמתועדת כראוי הנוגעת לגיוסם או לשכירת שירותיהם, וכן פיקוח הולם וקבוע על שותפים עסקיים. חברות ממשלתיות יכולות בין היתר לקבוע קריטריוני סינון ברורים, להודיע לשותפים עסקיים על מחויבותה של החברה למניעת שחיתות וליושרה ולבקש משותפים עסקיים התחייבות הדדית בכתב.

(6) להיות בפיקוח הדירקטוריון וגופי תאגיד נוספים, היכן שקיימים, שאינם תלויים בהנהלה.

4. על המדינה לעודד קיומם של אמצעים תאגידיים שיספקו תמיכה חיובית בהקפדה על מנגנוני יושרה מצד כל רמות ההיררכיה התאגידית ויצמצמו התנהגות אופורטוניסטית. זה כולל הדרכה לכל הרמות בחברה, ולחברות הבנות, על הוראות חוק רלוונטיות, על ציפיות המדינה ועל מנגנוני יושרה של החברה, עם אפשרות למדידת מידת ההבנה בכל רמות ההיררכיה.

5. על המדינה לעודד ערוצים נאותים לפיקוח ולדיווח ברמת החברה. במידת האפשר, זה יכול:

(1) לצפות שהביקורת הפנימית, היכן שהיא קיימת, תהיה בעלת יכולת, עצמאות ומקצועיות שנדרשות למלא כראוי את תפקידה.

(2) לעודד הקמת ועדות דירקטוריון מתמחות במקרים המתאימים, במיוחד בנושאים של ניהול סיכונים, ביקורת, תגמול ורכש ציבורי היכן שרלבנטי, שבכל אחת מהן לכל הפחות חבר דירקטוריון בלתי תלוי אחד, ובמקרה האידיאלי רוב של חברי דירקטוריון בלתי תלויים.

3) לעודד אמצעים אפקטיביים למתן הנחיות ועצות לדירקטורים, נושאי משרה, עובדים, והיכן שמתאים, לשותפים עסקיים, בנושא ציות למנגנוני היושרה של החברה, לרבות במצבים קשים, כאשר דרוש להם ייעוץ בדחיפות.

4) לעודד ביסוס כללים ופרוצדורות ברורים לעובדים או לישויות מדווחים אחרות לדווח חששות למועצת המנהלים אודות שיטות אמיתיות או מעודדות לא חוקיות או לא סדירות בחברות הממשלתיות או הנוגעות להן (לרבות חברות בנות או שותפים עסקיים). בהיעדר פעולה מתקנת בעיתוי הנכון או לנוכח סיכון סביר לפעולת העסקה שלילית, יש לעודד את העובדים לדווח לרשויות הקומפלטנטיות. יש להגן עליהם בחוק ובפועל מפני יחס בלתי צודק שהם עשויים לקבל בגלל שדיווח על חששותיהם.

6. על המדינה לצפות מחברות ממשלתיות להחיל סטנדרטים גבוהים של שקיפות וגילויים שיהיו דומים לאלה של חברות נסחרות בבורסה שפועלות לפי שיטות טובות, או לאלה של חברות שפועלות בנסיבות דומות, ובקו אחד עם מדיניות גילוי המידע של המדינה. זאת ועוד, המדינה יכולה לעודד גילוי מידע על המבנה הארגוני של החברה הממשלתית, ובכלל זה על המיזמים המשותפים והחברות הבנות שלה.

7. במקרים המתאימים, על המדינה לצפות שהחברות הממשלתיות יאמצו חוקים שעוסקים בשתדלנות, לדוגמה הצהרה במשרד המתאים.

8. על המדינה לצפות קיומן של פרוצדורות חקירה ומשמעת תאגידיות כדי לעודד ציות ובין היתר לטפל בהפרות של חוקים רלבנטיים או של מנגנוני יושרה בכל הרמות בחברה.



### הגנה על האוטונומיה של גופי מקבלי החלטות בחברות ממשלתיות

9. אחריות עיקרית של המדינה היא לוודא שיהיו לדירקטוריון הסמכות הנחוצה, הגיוון, היכולות

והאובייקטיביות הנחוצים כדי לבצע את תפקידו באופן אוטונומי וביושרה. מסגרת הממשל התאגידי

צריכה לוודא שהדירקטוריון חייב בדיווח לחברה ולבעלי המניות ובמקרה שנקבע בחקיקה, בכפוף

לבקרה פרלמנטארית, מכיר באזרחים כבעלי המניות האולטימטיביים. זה כולל, בין היתר:

(1) פוליטיקאים שמעמדם מאפשר להם להשפיע השפעה מהותית על תנאי הפעילות של

חברות ממשלתיות אינם צריכים לכהן בדירקטוריונים של חברות אלה. משרתי ציבור

ועובדי ציבור אחרים יכולים לכהן בדירקטוריון בתנאי שיחולו עליהם דרישות ההסמכה

וניגוד האינטרסים. ככלל, על פוליטיקאים לשעבר יש להחיל תקופת "צינון" קבועה

מראש.

(2) בכל דירקטוריון ראוי שיהיו מספר הולם של חברים בלתי תלויים - שאינם מטעם המדינה

ואינם מנהלים בפועל - שישבו בוועדות דירקטוריון מתמחות.

(3) יש להגדיר באופן ברור התחייבויות קולקטיביות ואינדיבידואליות של חברי הדירקטוריון.

כל חברי הדירקטוריון חייבים על פי חוק לפעול לטובת החברה, מתוך הכרה ביעדים של

בעלי המניות. כל חברי הדירקטוריון נדרשים לחשוף מידע על בעלות אישית שיש להם

בחברה הממשלתית ולפעול על פי התקנות הרלוונטיות בנושא מסחר תוך שימוש במידע

פנים.

(4) חברי דירקטוריונים ובהנהלה בפועל של חברות ממשלתיות צריכים להצהיר בפני

הגופים הרלוונטיים על ההשקעות שלהם, הפעילויות, תעסוקה, והטבות שמהם אפשר

שיתעורר ניגוד אינטרסים.

- (5) יש לבחור חברי דירקטוריון בהתבסס על יושרה אישית וסמכות מקצועיות, תוך שימוש בסט קריטריונים ברור, קונסיסטנטי וקבוע מראש עבור הדירקטוריון בכללותו, עבור תפקידים אינדיבידואליים בדירקטוריון ועבור יושב הראש, ובכפוף לפרוצדורות שקופות שכוללות גיוון, בדיקות רקע, ובמקרים המתאימים, מנגנונים למניעת ניגודי אינטרסים עתידיים פוטנציאליים (לדוגמה, שימוש בהצהרות נכסים).
- (6) רצוי שיהיו מנגנונים לניהול ניגודי אינטרסים שעשויים למנוע מחברי הדירקטוריון לבצע את חובותיהם לטובת החברה, ולהגבלת ההתערבות הפוליטית בתהליכי הדירקטוריון. יש להכריז על אינטרסים שעשויים להיות מנוגדים בעת המינוי לתפקיד ויש לעדכן את ההצהרות במהלך הכהונה בדירקטוריון.
- (7) רצוי שיהיו מנגנונים להערכה ולשימור היעילות של ביצועי הדירקטוריון ועצמאותו. מנגנונים אלה יכולים לכלול, בין היתר, מגבלות על תקופה של מינוי מתמשך כלשהו או מספר הפעמים שאפשר לשוב ולמנות חבר דירקטוריון, וכן משאבים שיאפשרו לדירקטוריון גישה למידע עצמאי או למומחיות.
10. המדינה צריכה להודיע כי היא מצפה שהדירקטוריון יחיל סטנדרטים גבוהים לגיוס ולהתנהגות של הנהלה בכירה ושל חברים אחרים בהנהלה בפועל, שמינויים צריך להיות מבוסס על קריטריונים מקצועיים. יש להקדיש תשומת לב מיוחדת לניהול ניגודי אינטרסים, ובאופן קשור, לתנועה של שחקנים בין הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי (נקרא גם "דלתות מסתובבות").

## ד. חובת דיווח של חברות ממשלתיות ושל המדינה

5. מזמליצה למאמצות לוודא איתור נאות של שחיתות, וכן חקירה ואכיפה, ולוודא שתהליכי מפתח מוטלים על מוסדות שאינם מושפעים או מדחקים את התהליכים האמורים או הפצה של מידע ציבורי בנוגע להתנהגותם. פרוצדורות חזקות, שקופות ובלתי תלויות של ביקורת חיצונית הן אמצעי יעיל להבטחת הגינות פיננסית, ליידע בעלי מניות על ביצועיה הכללים של החברה ולערב בעלי עניין. לשם כך, על המדינות המאמצות לנקוט בפעולות הבאות, באופן ההולם באמצעות ישויות הבעלות שלהן.

### לבסס חובת דיווח ומנגנוני ביקורת בחברות ממשלתיות

1. במקרים המותרים בחקיקה, חברות ממשלתיות עשויות להידרש לדווח לרשות המחוקקת או לגופים נבחרים דומים של המדינה. על החברות הממשלתיות לפרסם דוחות שנתיים של ביצועי החברות הממשלתיות לרבות דוחות כספיים מבוקרים, והמדינה כבעלים צריכה לדווח באופן מצרפי על תיק החברות הממשלתיות שבבעלותה שפרסמו את דוחותיהן.
2. על המדינה לעודד ביקורת חיצונית בלתי תלויה שנתית של הדוחות הכספיים של חברות ממשלתיות לפי תקני דיווח בינלאומיים מוכרים המיועדים לחברות נסחרות בבורסה. למבקרים החיצוניים תהיה יכולת, מקצועיות ועצמאות לספק הערכה אובייקטיבית של חשבונות החברה, של הדוחות הכספיים ושל הבקורות הפנימיות. אפשר שיחולו השיקולים הבאים:
  - (1) מבקרים חיצוניים צריכים להיות חייבים בדיווח לבעלי המניות וחובתם כלפי החברה תהיה לנהל את הביקורת באופן מקצועי.

- (2) יש לנסח פרוצדורות לבחירת מבקרים חיצוניים, שיהיו בקו אחד עם הקווים המנחים לחברות בבעלות ממשלתית. חשוב שהמבקרים החיצוניים יהיו בלתי תלויים בחברה הממשלתית ובבעלי המניות הגדולים, קרי המדינה במקרה של חברות ממשלתיות.
- (3) כאשר מוסדות ביקורת עליונים ממלאים תפקיד בפיקוח על חברות ממשלתיות, על המדינה לדרוש להכפיף את החברות הממשלתיות לביקורת חיצונית שנתיות שיבוצעו לפי תקני דיווח בינלאומיים מוכרים. מוסדות דיווח עליונים לא יהיו תחליף למבקר חיצוני. במקרים שבהם מוסד הביקורת העליון קיים בנוסף, עליו להימנע מחפיפה, פרגמנטציה או כפילות תכולת הביקורת שעורכים המבקרים החיצוניים.
- (4) מן הראוי שמבקרים חיצוניים של חברות ממשלתיות יהיו כפופים לקריטריונים של אי תלות זהים לאלה שמבקרים חיצוניים של חברות בסקטור הפרטי כפופים להם. לשם כך, נדרשת תשומת לב רבה של ועדת הביקורת או של הדירקטוריון וככלל כרוכה בכך הגבלת אספקת שירותים שאינם שירותי ביקורת לחברה הממשלתית המבוקרת וכן רוטציה תקופתית של מבקרים או פרסום מכרז של משימת הביקורת החיצונית.
- (5) במקרים שבהם הוטל עליו התפקיד, מוסד הביקורת העליון יכול גם לערוך ביקורת תקופתית של: (1) טרנזקציות פיננסיות, לרבות סובסידיות והעברת נכסים, בין המדינה ובין חברות ממשלתיות; וגם (2) מימוש פונקציות בעלות על ידי המדינה. עבור חברות בבעלות ממשלתית עם יעדי מדיניות, מוסד הביקורת העליון יכול גם לאמוד את נאותות האמצעים הקיימים לניהול סיכונים וליושרה כדי להשיג את יעדי המדיניות האמורים. ממצאי ביקורת ייבחנו על ידי הרשות המחוקקת בצורה הולמת, התואמת את מחזור התקציב ויפורסמו.
- (6) אין לצפות ממבקרים חיצוניים לחקור שחיתויות או שיטות לא תקינות מתכולת הביקורת שלהם, אלא אם הוטל עליהם לעשות כן. ואולם, יש לדרוש ממבקרים חיצוניים לדווח על קווים מנחים על מניעת שחיתות ויושרה בחברות ממשלתיות © OECD 2020

שימוש או חשד לשימוש בשיטות לא חוקיות או לא תקינות לגופי הפיקוח התאגידי הרלבנטיים, והיכן שמתאים, לרשויות קומפטנטיות בלתי תלויות בחברה.

3. יש לחזק את תפקיד הפיקוח והביקורת החיצוניים בתוך מערכת היושרה הציבורית, במיוחד על ידי וידוא שגופי הפיקוח, הסוכנויות לאכיפת הרגולציה ובתי המשפט המנהליים יגיבו על מידע על חשד לעוולות או התנהגות בלתי הולמת שקיבלו מצדדים שלישיים בנוגע לחברות בבעלות ממשלתית או למדינה כבעליהן (תלונות או טענות כאלה יוגשו על ידי עסקים, עובדים או יחידים אחרים).

#### **לנקוט פעולה ולכבד תהליך נאות של חקירות והעמדות לדין**

4. דרישות החוק והרגולציה שמשפיעות על שיטות ממשל תאגידי צריכות להיות ניתנות לאכיפה. לרוב, וידוא יכולת אכיפה זו אינו נכלל במסגרת סמכותם של מי שמממשים זכויות בעלות על חברות בבעלות ממשלתית, אך ישות הבעלות צריכה לשתף פעולה באופן מלא עם רשויות רלוונטיות ובשום מקרה לא לנקוט צעדים שעלולים לפגוע בהליכים המתרחשים.
5. העונשים האזרחיים, המנהלתיים או הפליליים הקבועים בחוק בגין שחיתות או מעשים לא חוקיים אחרים צריכים להיות אפקטיביים, פרופורציונאליים ומרתיעים. עליהם להיות רלוונטיים לישויות טבעיות ומשפטיות ובכלל זה לחברות בבעלות ממשלתית.
6. לאנשים שמוכנים לדווח על שימוש או עידוד לשימוש בשיטות לא חוקיות או לא תקינות בחברות בבעלות ממשלתית או הנוגעות להן, לרבות הקשורות למדינה שהינה הבעלים, יש להציע הגנה בחוק ובפועל מפני כל סוגי היחס הלא צודק שיקבלו בגלל שדיווחו.
7. על המדינות המאמצות לעודד חברות בבעלות ממשלתית שמקבלות דיווחים על שימוש או חשד לשימוש בשיטות לא חוקיות או לא תקינות להגיב בצורה פעילה ואפקטיבית לדיווחים אלה.

8. יש לנסח פרוצדורות שקופות כדי להבטיח שכל המקרים הלא תקינים שאותרו בחברות ממשלתיות או הנוגעים להן ייחקרו ויועמדו לדין במקרה הצורך בהליכים משפטיים הנהוגים במקום. אכיפת הוראות במסגרת החוק צריכה להיות קפדנית ושיטתית, ויש לוודא שהחברות הממשלתיות לא זוכות ביתרון לא הוגן או בהגנה מבעליהן. יתרה מכך:

(1) רשויות הפיקוח, הרגולציה והאכיפה צריכות סמכות, יושרה ומשאבים על מנת שיוכלו למלא את תפקידיהן בצורה מקצועית ואובייקטיבית תוך שהן מבטיחות תהליכים נאותים וכיבוד זכויות יסוד. יתרה מכך, החלטותיהן יינתנו ללא עיכובים מיותרים, ובמקרים המתאימים, יהיו שקופים ויוסברו במלואם.

(2) אין לאפשר שחקירה והעמדה לדין של מקרים כאלה של שחיתות או פעולות לא חוקיות קשורות שבהם מעורבות חברות ממשלתיות יושפעו משיקולים של אינטרסים כלכליים לאומיים, מההשפעה האפשרית על הקשרים עם מדינה אחרת או מזהותן של הישויות הטבעיות או משפטיות המעורבות.

(3) גופים ממשלתיים רלבנטיים נדרשים לשיתוף פעולה מלא עם חקירות שבהן מעורבות חברות בבעלות ממשלתית או המדינה כבעלת חברה, ועליהם לעודד חברות בבעלות ממשלתית לעשות אותו הדבר.

9. אם אותרה שחיתות או שיטה לא תקינה, לישות הבעלות צריכים להיות תהליכים למעקב אחר החברות הממשלתיות על מנת לצמצם את הישנות המקרים. תהליכים אלה אפשר שיכללו, בין היתר, עידוד החברה הממשלתית לפתח תכנית פעולה המבוססת על ניתוח שורש הבעיה, ופרסום הלקחים שנלמדו בכל רחבי ההיררכיה של החברה הממשלתית. המדינה צריכה לאחר מכן לבחון את הצורך ברפורמות בתוך החברות הממשלתיות או במילוי חובותיה.

**לבקש מידע מהחברה האזרחית, מהציבור, מהמדיה ומקהילת העסקים**

10. יש לעודד שקיפות ומעורבות בעלי עניין בכל הרמות של תהליכי קבלת ההחלטות הממשלתיים כדי לקדם חובת דיווח ואת עניין הציבור. כחלק מכך, על המדינה לתת דוגמה בנוגע לשקיפות, ולפעול לשפר את הידע הציבורי אודות חברות בבעלות ממשלתית.

11. יש לעודד גופים ממשלתיים רלוונטיים לשתף פעולה עם בעלי עניין, איגודים מקצועיים, נציגי הסקטור הפרטי והציבור והמדיה בסיוע לניתוח המידע שפורסם, ובמקרים המתאימים, להדגיש ולהתייחס לבעיות של שחיתות בחברות ממשלתיות או הנוגעות להן.

12. המדינה רשאית לעודד חברות בבעלות ממשלתית לשקול התקשרות עם החברה האזרחית, עם ארגונים עסקיים וארגונים מקצועיים שעשויים לשמש לחיזוק פיתוח ויעילות של מנגנוני יושרה.

13. יש לאפשר לבעלי עניין ולצדדים בעלי עניין אחרים, לרבות נושים ומתחרים, שסבורים כי זכויותיהם הופרו, גישה לפיצויים יעילים באמצעות תהליכים משפטיים או תהליכי בורות לא מוטים.

14. נציגים של המדינה ושל חברות ממשלתיות צריכים להימנע מפעולות המשמשות לדיכוי או לחלופין להגבלת החירויות האזרחיות, לרבות חירויות הביקור והחקירה, של ארגוני חברה אזרחית, איגודים מסחריים, נציגי הסקטור הפרטי, הציבור והמדיה.

### **הוראות נוספות**

6. **מזמינה** את המזכיר הכללי להפיץ את ההמלצה הזאת.
7. **מזמינה** מדינות מאמצות להפיץ את ההמלצה הזאת.
8. **מזמינה** מדינות לא מאמצות לשקול כראוי את ההמלצה הזאת, ובמקרים המתאימים, לאמצה בכפוף לבחינה של קבוצת העבודה על בעלות מדינה ושיטות הפרטה.
9. **מורה** לוועדת הממשל התאגידי, באמצעות קבוצת העבודה שלו על בעלות מדינה ושיטות הפרטה ובשיתוף פעולה עם קבוצת העבודה על שוחד בעסקאות סחר בינלאומיות וקבוצת העבודה של פקידי ממשל בכירים על יושרה ציבורית:
- (1) לשמש כפורום להחלפת מידע על התנסויות לגבי יישומה של המלצה זו;
  - (2) לפתח בתהליך כוללני מדריך יישום שיסייע למדינות המאמצות ליישם את ההמלצה;
  - (3) לפקח על היישום של המלצה זו; וכן לדווח למועצה על יישום ההמלצה לא יאוחר מתוך חמש שנים מאימוצה ולפחות אחת לעשר שנים לאחר מכן.



## ביבליוגרפיה

- G20 (2018), G20 High-Level Principles on Preventing Corruption and Ensuring Integrity in State-Owned Enterprises, [http://www.g20.utoronto.ca/2018/final\\_hlps\\_on\\_soes.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2018/final_hlps_on_soes.pdf).
- OECD (2019), OECD Recommendation of the Council on Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0451>.
- OECD (2018a), State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303058-en>.
- OECD (2018b), OECD Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity, <https://www.oecd.org/corruption/oecd-strategic-approach-to-combating-corruption-and-promoting-integrity.htm>.
- OECD (2018c), OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct, <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>.
- OECD (2017), Recommendation of the Council on Public Integrity, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>.
- OECD (2016), OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Third Edition, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264252479-en>.
- OECD (2015a), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>.
- OECD (2015b), G20/OECD Principles of Corporate Governance, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264236882-en>.
- OECD (2015c), Recommendation of the Council on Public Procurement, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>.

- OECD (2014), OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226616-en>.
- OECD (2011), OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises, <http://www.oecd.org/investment/oecddeclarationanddecisions.htm>.
- OECD (2011), OECD Guidelines for Multinational Enterprises, <http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/>.
- OECD (2011), OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>.
- OECD (2009), Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and its Annex II: Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance, <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/oecdantibriberyrecommendation2009.htm>.
- OECD (2003), Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictofinterestinthepublicservice.htm>.



[www.oecd.org/corporate](http://www.oecd.org/corporate)

