



المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة

نسخة عامة 2015

المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون
الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات
المملوكة للدولة : نسخة عامة
2015



منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية

Please cite this publication as:

OECD (2017), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, (*Arabic version*), OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264274273-ar>

ISBN : 9789264274310 (print)

ISBN : 9789264274273 (PDF)

Photo credits : © ann triling/Thinkstock.com.

Corrigenda to OECD publications may be found on line at: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2017

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of the source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.

المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة : نسخة عامة

2015

كلمة افتتاحية

إن المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة (المشار إليها بـ "المبادئ التوجيهية") هي عبارة عن توصيات للحكومات بشأن كيفية ضمان أن الشركات تعمل المملوكة للدولة بطريقة فعّالة وشفافة وقابلة للمساءلة. وتشكّل هذه المبادئ المعيار الدولي المتفق عليه للطريقة التي يتعيّن بموجبها على الحكومات ممارسة وظيفة ملكية الدولة لتجنب مخاطر كل من الملكية السلبية والتدخل المفرط من جانب الدولة. وقد وضعت هذه المبادئ التوجيهية لأول مرة في عام 2005 وذلك استكمالاً لمبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات (المشار إليها بـ "المبادئ"). وقد تم تحديثها في عام 2015 لإظهار عقد من الخبرة في تنفيذها ومعالجة القضايا الجديدة التي نشأت فيما يتعلق بالشركات المملوكة للدولة في السياق المحلي والدولي.

وفي معرض الاضطلاع بمسؤوليات الملكية التي تتولاها، يمكن للحكومات أن تستفيد أيضاً من التوصيات التي تنطبق على القطاع الخاص، ولا سيما مبادئ مجموعة العشرين / منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات. وتكّمل المبادئ التوجيهية المبادئ، وهي متوافقة تماماً معها. وتشمل الوثائق الأخرى ذات الصلة التي أصدرتها المنظمة المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن الشركات المتعددة الجنسيات. ويمكن أيضاً الاستعانة بإرشادات إضافية من مصادر أخرى، مثل إطار منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لسياسة الاستثمار ومجموعة أدوات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتقييم المنافسة. وتقدّم المبادئ التوجيهية المشورة بشأن الطريقة التي يمكن فيها للحكومات أن تضمن أن الشركات المملوكة للدولة تخضع للمساءلة تجاه الجمهور على الأقل بقدر ما تخضع الشركة المدرجة في البورصة للمساءلة تجاه مساهميها.

وقد تم اعتماد المبادئ التوجيهية المحدثة ونشرها من قبل مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وهو الهيئة الإدارية للمنظمة، في تموز/يوليو 2015، إلى جانب توصية المجلس بتعزيز استخدامها من قبل المجتمع الدولي.

* لقد تم تغيير اسم هذه المبادئ لتصبح "مبادئ مجموعة العشرين / منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات" إثر تنقيحها في عام 2015 والموافقة عليها من قبل وزراء المالية وحكام البنوك المركزية مجموعة العشرين في 4-5 أيلول/سبتمبر 2015.

شكر وتقدير

تم تنقيح المبادئ التوجيهية من قبل دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بالتعاون مع مجموعة كبيرة جداً من الشركاء وأصحاب المصلحة. وقد شاركت كل من كولومبيا ولافتيا والاتحاد الروسي في عملية تنقيح المبادئ التوجيهية بوصفهم شركاء (على قدم المساواة مع دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية) وقد وافقوا على نتائج التنقيح. وتشارك مجموعة البنك الدولي بصفة مراقب في الفرقة العاملة المعنية بملكية الدولة وممارسات الخصخصة. وشاركت الأرجنتين والبرازيل والصين وكوستاريكا وكازاخستان وليتوانيا وبيرو والفلبين وجنوب أفريقيا وأوكرانيا بشكل مباشر في مناقشات فريق العمل بشأن عملية التنقيح. ونظمت مشاورات مكثفة خارج إطار الاجتماعات العادية للفرقة العاملة خلال عملية تنقيح المبادئ التوجيهية. ووردت تعليقات من السلطات في البلدان التالية: كابو فيردي واكوادور ومصر والهند واندونيسيا والعراق وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وماليزيا وموريتانيا والمغرب وميانمار وباراغواي وسورينام وتايلند وأوروغواي وفيت نام.

واستفادت عملية التنقيح أيضاً من مدخلات شركات شريكة تقدم خدمات استشارية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، واللجنة الاستشارية للأعمال التجارية والصناعة (BIAC) التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية واللجنة الاستشارية للنقابات العمالية (TUAC) التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فضلاً عن المعهد الأرجنتيني لحكومة المؤسسات (IAGO) ومصرف التنمية الآسيوي ومعهد البلطيق لحكومة الشركات والرابطة البرازيلية للمستثمرين في الأسواق المالية والمعهد البرازيلي لمدراء الشركات، وغوبرنا Guberna ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية والشبكة الدولية لإدارة الشركات ومصرف التنمية لبلدان أمريكا اللاتينية وأكاديمية المدراء الماليزية ومعهد موارد التنمية في ميانمار - مركز التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومعهد ميانمار للمحاسبين القانونيين ومعهد باكستان لحكومة الشركات ومعهد الفلبين للمحاسبين القانونيين ومعهد الفلبين لمدراء الشركات ومعهد سنغافورة للمدراء واتحاد ميانمار لغرف التجارة والصناعة واللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة.

جدول المحتويات

6	مقدمة
8	توصية المجلس حول المبادئ التوجيهية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة
10	حول المبادئ التوجيهية
13	قابلية التطبيق والتعريفات
16	١ . المبررات لملكية الدولة
17	٢ . دور الدولة كمالك
19	٣ . الشركات المملوكة للدولة في السوق
21	٤ . المعاملة المتكافئة للمساهمين والمستثمرين الآخرين
22	٥ . العلاقات مع أصحاب المصلحة وممارسة الأعمال بمسؤولية
23	٦ . الإفصاح والشفافية
25	٧ . مسؤوليات مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة
27	شرح وتعليقات على الفصل 1: المبررات لملكية الدولة
31	شرح وتعليقات على الفصل 2: دور الدولة كمالك
41	شرح وتعليقات على الفصل 3: الشركات المملوكة للدولة في السوق
47	شرح وتعليقات على الفصل 4: المعاملة المتكافئة للمساهمين والمستثمرين الآخرين
52	شرح وتعليقات على الفصل 5: العلاقات مع أصحاب المصلحة وممارسة الأعمال بمسؤولية
57	شرح وتعليقات على الفصل 6: الإفصاح والشفافية
64	شرح وتعليقات على الفصل 7: مسؤوليات مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة

مقدمة

إن حوكمة الشركات المملوكة للدولة ضرورية للأسواق الفعالة والمفتوحة على المستويين المحلي والدولي. وفي العديد من البلدان، الشركات المملوكة للدولة هي الجهات الرئيسية التي تقدم الخدمات العامة الأساسية، بما في ذلك المرافق العامة. وهذا يعني أن لعملياتها تأثير على الحياة اليومية للمواطنين وعلى القدرة التنافسية لبقية الاقتصاد. وتعتبر الشركات المملوكة للدولة جهات فاعلة بارزة على نحو متزايد في الأسواق الدولية. إن ضمان عملها في بيئة تنافسية وتنظيمية سليمة أمر بالغ الأهمية للحفاظ على بيئة تجارية واستثمارية مفتوحة تدعم النمو الاقتصادي.

إن المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة (المشار إليها بـ *المبادئ التوجيهية*) هي عبارة عن توصيات للحكومات بشأن كيفية ضمان أن الشركات المملوكة للدولة تعمل بطريقة فعالة وشفافة وقابلة للمساءلة. وتشكل هذه المبادئ المعيار الدولي المتفق عليه للطريقة التي يتعين بموجبها على الحكومات ممارسة وظيفة ملكية الدولة لتجنب مخاطر كل من الملكية الراكدة والتدخل المفرط من جانب الدولة. وقد وضعت هذه *المبادئ التوجيهية* لأول مرة في عام 2005 وذلك استكمالاً لمبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات. وقد تم تحديثها في عام 2015 لإظهار عقد من الخبرة في تنفيذها ومعالجة القضايا الجديدة في ما يتعلق بالشركات المملوكة للدولة في السياق المحلي والدولي.

خضعت *المبادئ التوجيهية* إلى تغييرات كبيرة وقد تم تحسين علاقتها بالسياسات بشكل كبير. وتوفر هذه النسخة المحدثّة والمحسنّة قدر أكبر من الوضوح بشأن الطريقة التي يتعين بموجبها على صانعي السياسات إدراج المؤسسات العامة ضمن سياساتها وضمان تنفيذ الممارسات الجيدة المتفق عليها. وقد وضعت توصيات بشأن المبررات لملكية الدولة للشركات، ستساعد على تقرير ما إذا كانت الحكومات ترغب في المشاركة في قطاع الشركات، ووفقاً لأي شروط مساهمة. وتوفر التوصيات بشأن الحفاظ على فرص متكافئة بين الشركات المملوكة للدولة والشركات الخاصة، إرشادات للشركات المملوكة للدولة الناشطة في السوق المحلي والدولي.

يتم إصدار هذه *المبادئ التوجيهية* المنقّحة في مرحلة فارقة. حيث العديد من البلدان تشهد نمواً اقتصادياً أقل وتجد حيزها المالي يتضاءل، وتواجه الحكومات تحديات متزايدة في ضمان حسن عمل الشركات المملوكة للدولة، وتزود هذه القواعد الحكومات بإرشادات ذات صلة. إن العديد من الاقتصادات لديها قطاعات كبيرة للشركات المملوكة للدولة، وتظهر التجربة أنه يمكن للقطاع المملوك للدولة إما أن يعزز أو يعوق التنمية الاقتصادية والاجتماعية اعتماداً على ما إذا كان يعمل وفقاً لممارسات جيدة متفق عليها على نحو مشترك. وفي الوقت نفسه، يبدي عدد من

البلدان اهتماماً متزايداً في الشركات الأجنبية المملوكة للدولة التي تعمل في أراضيها - بما في ذلك في سياق الاتفاقات التجارية والاستثمارية - بهدف قياس توجهاتها التجارية والتأثيرات المحتملة لها على الساحة التنافسية.

أنا واثق من أن *المبادئ التوجيهية* ستزداد أهميتها أكثر فأكثر كمورد للحكومات، فهي توفر أداة قوية للمساهمة في توفير أسواق أكثر نزاهةً وتنافسيةً وخلق القيمة والنمو والتنمية ولتحسين تقديم الخدمات الأساسية إلى جميع أفراد المجتمع. وبالتالي، أدعو الحكومات في كل من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبلدان الشريكة إلى استخدام *المبادئ التوجيهية* بشكل فعال.

انجيل جوريا

الأمين العام لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

توصية المجلس حول المبادئ التوجيهية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة

8 تموز/يوليو 2015

المجلس،

بالنظر إلى المادة 5 (ب) من اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بتاريخ 14 كانون الأول / ديسمبر 1960 ؛
وبالنظر إلى توصية المجلس بشأن مبادئ حوكمة الشركات التي تحدد بشأنها هذه التوصية المبادئ التوجيهية
التكميلية للشركات المملوكة للدولة ؛

وبالنظر إلى توصية المجلس حول المبادئ التوجيهية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة (المُشار إليها بـ "المبادئ
التوجيهية") التي تحل محلها هذه التوصية ؛

وبالنظر إلى المبادئ التوجيهية للشركات المتعددة الجنسيات التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من الإعلان عن الاستثمارات
الدولية والشركات المتعددة الجنسيات؛ واتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية
الدولية ؛ وتوصية المجلس بشأن مبادئ مشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية؛ وتوصية المجلس بشأن مبادئ
الحوكمة العامة للشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ وتوصية المجلس بشأن المساواة بين الجنسين في التعليم
والتوظيف وريادة الأعمال؛

وإذ يضع في اعتباره تنقيح المبادئ التوجيهية بعد سنوات من تزايد اهتمام الحكومات في إصلاح قطاعاتها المملوكة
للدولة؛

وإذ يعترف بالدور الهام الذي تلعبه الشركات المملوكة للدولة في العديد من الاقتصادات وزيادة مشاركتها في الأسواق
الدولية والفوائد الكبيرة الناجمة عن الحوكمة الجيدة للشركات المملوكة للدولة؛

وإذ يعترف بأن الشركات المملوكة للدولة تواجه بعض التحديات الخاصة بها على صعيد الحوكمة، ناشئة عن ممارسة
ملكيتها من قبل مسؤولين حكوميين نيابة عن الجمهور العام؛

وبناءً على اقتراح لجنة حوكمة الشركات:

1. يوصي بأن يأخذ الأعضاء وغير الأعضاء الذي التزموا بهذه التوصية (المشار إليهم فيما يلي "الأعضاء الملتزمين") بعين الاعتبار المبادئ التوجيهية المنصوص عليها في المرفق بهذه التوصية والتي تشكل جزءاً لا يتجزأ منها بوصفها ممارسات جيدة متفق عليها على نحو عام في تنظيم قطاعات شركاتهم المملوكة للدولة؛
2. يدعو الأعضاء الملتزمين بأن يشجعوا بشكل ناشط تنفيذ الخطوط التوجيهية في إرساء ممارسات الملكية الخاصة بهم وتحديد إطار لحوكمة الشركات المملوكة للدولة؛
3. يدعو الأمين العام لنشر هذه التوصية؛
4. يدعو الأعضاء الملتزمين لنشر هذه التوصية؛
5. يدعو الأعضاء غير الملتزمين إلى أن يأخذوا في الاعتبار هذه التوصية، وعند الاقتضاء، الالتزام بها مع مراعات استعراض من قبل الفرقة العاملة المعنية بملكية الدولة وممارسات الخصخصة؛
6. يطلب من لجنة حوكمة الشركات متابعة، بواسطة الفرقة العاملة المعنية بملكية الدولة وممارسات الخصخصة، تنفيذ هذه التوصية وتقديم تقرير إلى المجلس بعد خمس سنوات من اعتمادها على أقصى حد وحسب الاقتضاء بعد ذلك.

حول المبادئ التوجيهية

تتميز معظم الاقتصادات الصناعية بأسواق مفتوحة وتنافسية، راسخة في سيادة القانون، وتعد فيها شركات القطاع الخاص القوة الاقتصادية المهيمنة. إلا أنه في بعض البلدان الأخرى، بما في ذلك العديد من الاقتصادات الناشئة، تمثل الشركات المملوكة للدولة جزءاً لا يستهان به من الناتج المحلي الإجمالي والعمالة ورسملة السوق. وحتى في البلدان التي تلعب فيها الشركات المملوكة للدولة دوراً ثانوياً فقط في الاقتصاد، فإنها غالباً ما تكون مهيمنة على المرافق العامة والبنية التحتية، مثل الطاقة والنقل والاتصالات وفي بعض الحالات أيضاً المواد الهيدروكربونية والشؤون المالية، التي يكتسب أداؤها أهمية كبيرة للشرائح الواسعة من السكان وأجزاء أخرى من قطاع الأعمال. ونتيجةً لذلك، فإن الحوكمة للشركات المملوكة للدولة أمر أساسي لضمان إسهامها الإيجابي في كفاءة الاقتصاد وقدرته التنافسية. وتظهر التجربة أن التنمية التي تقودها السوق هي النموذج الأكثر فعالية لكفاءة تخصيص الموارد. وبعض البلدان هي حالياً في طور إصلاح الطريقة التي تقوم بموجبها بتنظيم وإدارة شركاتها المملوكة للدولة، وقد اعتمدت في كثير من الحالات أفضل الممارسات الدولية مثل هذه المبادئ التوجيهية كنقاط انطلاق أو حتى كمعايير. وتهدف المبادئ التوجيهية إلى: (1) جعل الدولة مالكاً محترفاً؛ و(2) جعل الشركات المملوكة للدولة تعمل بدرجة كفاءة وشفافية ومساءلة مماثلة لشركات القطاع الخاص التي تتبع الممارسات الجيدة؛ و(3) ضمان أن المنافسة بين الشركات المملوكة للدولة وشركات القطاع الخاص، في حال كان هناك منافسة، تجري في مناخ مهيب للمنافسة. ولا تعالج المبادئ التوجيهية ما إذا كانت بعض الأنشطة المعينة لديها مكان أنسب في الملكية العامة أو في الملكية الخاصة. غير أنه إذا قررت الحكومات بيع الشركات المملوكة للدولة، عندها تشكل حوكمة الشركات شرط هام للخصخصة الفعالة اقتصادياً، وتعزيز تقييم الشركات المملوكة للدولة، وبالتالي تعزيز العوائد المالية من عملية الخصخصة.

وتختلف مبررات ملكية الدولة للشركات بين البلدان والصناعات. ويمكن عادة القول أنها تتضمن مزيجاً من المصالح الاجتماعية والاقتصادية والاستراتيجية. وتشمل الأمثلة على ذلك السياسة الصناعية والتنمية الإقليمية وتوفير السلع العامة، فضلاً عن وجود ما يسمى بالاحتكارات "الطبيعية" حيث لا تعتبر المنافسة ممكنة. غير أنه على مدى العقود القليلة الماضية، أدت عولمة الأسواق والتغيرات التكنولوجية وتحرير الأسواق التي كانت احتكارية في السابق، إلى تعديل وإعادة هيكلة القطاع المملوك للدولة في العديد من البلدان. فضلاً عن ذلك، ازدادت مشاركة الشركات المملوكة للدولة في مجال التجارة والاستثمار الدوليين بشكل كبير. وفي حين أن الشركات المملوكة للدولة كانت تشارك في السابق بصورة أساسية في توفير البنية التحتية الأساسية أو غيرها من الخدمات العامة في أسواقها المحلية، أصبحت الشركات المملوكة للدولة على نحو متزايد جهات فاعلة مهمة خارج أراضيها. وإلى جانب هذا التطور، هناك انتشار الشركات الاستثمارية المملوكة للدولة، مما يزيد من تعقيد العلاقة بين الحكومات والشركات التي تملكها. ويتم

استعراض هذه التطورات في عدد من تقارير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي كانت بمثابة مدخلات لهذه المبادئ التوجيهية¹.

وتواجه الشركات المملوكة للدولة بعض التحديات الخاصة بها على صعيد الحوكمة. فمن جهة، قد تعاني الشركات المملوكة للدولة من التدخلات المباشرة التي لا مبرر له ومن تدخلات ذات دوافع سياسية في الملكية، مما يؤدي إلى خطوط غير واضحة للمسؤولية وعدم وجود مساءلة وخسارة الكفاءة في عمليات الشركة. ومن جهة أخرى، قد يؤدي عدم وجود أي رقابة بسبب الملكية السلبية تماماً أو ذات الصلة البعيدة من قبل الدولة إلى إضعاف تحفيز الشركات المملوكة للدولة وموظفيها على الأداء بما يخدم أفضل مصالح الشركة والجمهور اللذين يشكلان مساهميها النهائيين، وزيادة احتمال سلوك خدمة المصالح الذاتية من قبل مسؤولي الشركات. ويمكن أيضاً حماية إدارة الشركات المملوكة للدولة من تهديدتين رئيسيين يعتبران أساسيان لمراقبة الإدارة في شركات القطاع الخاص، وهما احتمال الاستحواذ واحتمال الإفلاس. وعلى مستوى الدولة، قد يخلق تطبيق القوانين واللوائح التجارية الخاصة بالشركات المملوكة للدولة تحديات فريدة من نوعها بسبب الاحتكاك داخل الحكومة الناتج عن اتخاذ المنظمين لإجراءات إنفاذ بحق الهيئات التي تسيطر عليها الحكومة. وتنشأ مشاكل إضافية على صعيد الحوكمة عندما يكون للشركات المملوكة للدولة الهدفين المتمثلين في تنفيذ الأنشطة الاقتصادية وأداء دوراً متعلقاً بالسياسة العامة.

والأهم من ذلك أن الصعوبات على صعيد حوكمة الشركات تنشأ من حقيقة أن المساءلة عن أداء الشركات المملوكة للدولة تشتمل على مجموعة معقدة من العوامل (الإدارة ومجلس الإدارة وهياكل الملكية والوزارات والحكومة والسلطة التشريعية)، من دون وجود مسؤولين يمكن تحديدهم بوضوح وسهولة، أو بوجود مسؤولين بعيدين؛ والأحزاب لديها تضاربات كبيرة في المصالح يمكنها أن تحفز القرارات استناداً إلى معايير أخرى غير المصلحة الأفضل للشركة والجمهور اللذين يشكلان مساهميها. وتشكل هيكل هذه الشبكة المعقدة من المساءلة لضمان اتخاذ قرارات فعالة والحوكمة الجيدة للشركات تحدياً وتتطلب الاهتمام العميق بنفس المبادئ الثلاثة الأساسية لخلق بيئة استثمارية جذابة وهي الشفافية والتقييم واتساق السياسات.

لقد وضعت المبادئ التوجيهية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة لأول مرة للتصدي لهذه التحديات في عام 2005. وفي عام 2014، طلبت لجنة حوكمة الشركات التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من الفرقة العاملة المعنية بملكية الدولة وممارسات الخصخصة مراجعة وتنقيح هذه النسخة في ضوء حوالى عقد من الخبرات في تنفيذها. وكان قد تم وضع تقرير قيم في السابق أخذ علماً بالتغيرات في مجال حوكمة الشركات وترتيبات ملكية الدولة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية منذ عام 2005 وخلص إلى أن جهود إصلاح وطنية كانت، مع

¹المساءلة والشفافية: دليل لملكية الدولة"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2011؛ "الحياد التنافسي: الحفاظ على تكافؤ الفرص بين شركات القطاع العام وشركات القطاع الخاص"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2012؛ "مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2013؛ "تمويل الشركات المملوكة للدولة : لمحة عامة عن الممارسات الوطنية"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2014. و"حوكمة الشركات المملوكة للدولة : تقييم الأسس المنطقية لملكية الدولة"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2015.

استثناءات قليلة، متسقة مع المبادئ التوجيهية². وبناءً على ذلك، خلصت الفرقة العاملة إلى أن المبادئ التوجيهية ينبغي أن تستمر في تحديد مستويات عالية من الطموح للحكومات، وتوجه الإصلاحات في قطاع الشركات المملوكة للدولة.

وفي معرض الاضطلاع بمسؤوليات الملكية التي تتولاها، يمكن للحكومات أن تستفيد أيضاً من التوصيات التي تنطبق على القطاع الخاص، ولا سيما مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات (المشار إليها بـ "المبادئ")³. وتكمل المبادئ التوجيهية المبادئ، وهي متوافقة تماماً معها. وتشمل وثائق أخرى ذات الصلة أصدرتها المنظمة إعلان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عن الاستثمارات الدولية والشركات المتعددة الجنسيات التي تشكل المبادئ التوجيهية بشأن الشركات المتعددة الجنسيات جزءاً لا يتجزأ منها. ويمكن أيضاً الاستعانة بإرشادات إضافية من مصادر أخرى، مثل إطار منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لسياسة الاستثمار ومجموعة أدوات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتقييم المنافسة. وتقدم المبادئ التوجيهية المشورة بشأن الطريقة التي يمكن فيها للحكومات أن تضمن أن الشركات المملوكة للدولة تخضع للمساءلة تجاه الجمهور على الأقل بقدر ما تخضع الشركة المدرجة في البورصة للمساءلة تجاه مساهميها.

وتنقسم الوثيقة إلى جزئين رئيسيين. وتغطي المبادئ التوجيهية المعروضة في الجزء الأول المجالات التالية: (1) المبررات لملكية الدولة ؛ و (2) دور الدولة كمالك ؛ و (3) الشركات المملوكة للدولة في السوق ؛ و (4) المعاملة المتكافئة للمساهمين والمستثمرين الآخرين ؛ و (5) العلاقات مع أصحاب المصلحة والشركات المسؤولة ؛ و (6) الإفصاح والشفافية ؛ و (7) مسؤوليات مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة. ويحمل كل فصل عنوان لمبدأ توجيهي واحد بحروف كبيرة ويليه عدد من المبادئ التوجيهية الفرعية التي تدعمه. وفي الجزء الثاني، تستكمل المبادئ التوجيهية بإطار توضيحي يحتوي على شرح وتعليقات على المبادئ التوجيهية وتهدف إلى مساعدة القارئ على فهم مبررات هذه المبادئ التوجيهية. وقد تحتوي الشروح أيضاً على وصفاً للاتجاهات السائدة وتقدم مجموعة من أساليب التنفيذ وأمثلة قد تكون مفيدة كي تصبح هذه المبادئ التوجيهية قابلة للتطبيق عملياً.

² "حوكمة الشركات المملوكة للدولة: التغيير والإصلاح في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية منذ 2005"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2010.

³ تم تغيير اسم هذه المبادئ لتصبح "مبادئ مجموعة العشرين / منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات" إثر تنقيحها في عام 2015 والموافقة عليها من قبل وزراء المالية في وحكام البنوك المركزية مجموعة العشرين في 4-5 أيلول/سبتمبر 2015

نطاق التطبيق والتعريفات

إن هذه المبادئ التوجيهية موجهة للمسؤولين الحكوميين المكلفين بملكية الشركات وتوفر أيضاً إرشادات مفيدة لمجالس إدارة الشركات المملوكة للحكومات وإداراتها. وتوفر أيضاً توصيات في ما يتعلق بحوكمة الشركات المنفردة المملوكة للدولة، كما وممارسات ملكية الدولة والبيئة التنظيمية والقانونية التي تعمل فيها الشركات المملوكة للدولة. وتتنطبق الخطوط التوجيهية بصورة عامة على الشركات المملوكة للدولة، سواء كانت تعمل على الصعيد المحلي أو الدولي.

ولا بد من الاعتراف بأنه ما من نظام واحد يناسب الجميع وقد تتطلب الأشكال القانونية والإدارية المختلفة ترتيبات مختلفة. وبالتالي، فإن المبادئ التوجيهية تستند على النتائج، مما يعني أنه يتعين على الحكومات أن تقرر كيف تحقق النتائج التي توصي بها. ويقوم هذا القسم باستعراض بعض المسائل والقضايا التي يتعين على مالكي الشركات معالجتها من أجل تقرير قابلية تطبيق المبادئ التوجيهية.

تعريف الشركة المملوكة للدولة. تختلف الدول فيما يتعلق بمجموعة المؤسسات التي تعتبرها مملوكة للدولة. ولغرض المبادئ التوجيهية، ينبغي اعتبار أي مؤسسة اعتبارية معترف بها بموجب القانون الوطني كشركة، وتمارس فيها الدولة الملكية، على أنها شركة مملوكة للدولة. ويشمل ذلك شركات المساهمة والشركات ذات المسؤولية المحدودة وشركات التوصية بالأسهم. وفضلاً عن ذلك، ينبغي اعتبار الشركات القانونية، مع شخصيتها الاعتبارية التي أنشئت من خلال تشريعات محددة، بمثابة شركات مملوكة للدولة إذا كان غرضها وأنشطتها، أو أجزاء من أنشطتها، هي ذات طبيعة اقتصادية إلى حد كبير.

الملكية والسيطرة. تنطبق المبادئ التوجيهية على الشركات التي تخضع لسيطرة الدولة، سواء كانت الدولة المالك المستفيد النهائية لأغلبية الأسهم التي تمنح حق التصويت أو تمارس درجة معادلة من السيطرة. وتتضمن الأمثلة على الدرجة المعادلة من السيطرة، على سبيل المثال، الحالات التي تضمن فيها الأحكام القانونية أو النظام الأساسي للشركة سيطرة الدولة المستمرة على شركة أو مجلس إدارتها حيث تملك حصة أقلية. وينبغي معالجة بعض الحالات المختلف عليها على أساس كل حالة على حدة. وعلى سبيل المثال، سواء ما إذا كان "السهم الذهبي" يصل إلى مستوى السيطرة يعتمد على مدى الصلاحيات التي تمنح إلى الدولة. كذلك، يمكن اعتبار ملكية الأقلية من قبل الدولة على أنها مشمولة بموجب المبادئ التوجيهية في حال أعطت هيكل الشركات أو المساهمة النفوذ المسيطر الفعلي على الدولة (على سبيل المثال من خلال اتفاقيات المساهمين). وعلى العكس من ذلك، لا يتم عادةً اعتبار تأثير الدولة على قرارات الشركات التي تتم ممارستها من خلال اللوائح بحسن نية على أنها سيطرة. كذلك، لا تضم الشركات المملوكة للدولة الهيئات التي تمتلك فيها الحكومة حصص أقل من عشرة في المئة لا تمنح سيطرة ولا تعني

بالضرورة منفعة طويلة الأجل في الشركة المستهدفة، مملوكة بصورة غير مباشرة بواسطة مديري الأصول المستقلين مثل صناديق التقاعد. ولأغراض هذه المبادئ التوجيهية، لن تشمل عادةً الشركات المملوكة للدولة الهيئات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة لمدة محدودة جراء حالات إفلاس أو تصفية أو وصاية أو حراسة. وستؤدي أيضاً الطرق المختلفة لممارسة سيطرة الدولة إلى نشوء قضايا مختلفة على صعيد الحوكمة. في جميع أنحاء وثيقة المبادئ التوجيهية، يعني مصطلح "ملكية" السيطرة.

الأنشطة الاقتصادية. لغرض هذه المبادئ التوجيهية، النشاط الاقتصادي هو النشاط الذي يشتمل على عرض بضائع أو خدمات في سوق معين ويمكن ممارسته، على الأقل من حيث المبدأ، من قبل مشغل من القطاع الخاص من أجل تحقيق الأرباح. إن هيكل السوق (على سبيل المثال، سواء كان يتسم بالمنافسة أو احتكار القلة أو الاحتكار) ليس حاسماً لتحديد ما إذا كان النشاط اقتصادياً. ولا ينبغي عادةً اعتبار رسوم المستخدم الإلزامية التي تفرضها الحكومة على أنها بيع للسلع والخدمات في السوق. وتتم معظم الأنشطة الاقتصادية في الأسواق حيث هناك بالفعل منافسة مع شركات أخرى أو حيث يمكن أن تنشأ المنافسة نظراً للقوانين واللوائح الموجودة.

الأهداف المتعلقة بالسياسة العامة. لغرض هذه الوثيقة، إن أهداف السياسة العامة هي تلك التي يستفيد منها الجمهور ضمن بلد الشركة المملوكة للدولة. ويتم تنفيذها وفقاً لمتطلبات الأداء المحددة المفروضة على الشركات المملوكة للدولة و / أو الشركات الأخرى من القطاع الخاص غير تحقيق أقصى قدر من الأرباح والقيمة للمساهمين. وقد تشمل هذه الأهداف تقديم الخدمات العامة، مثل الخدمات البريدية، فضلاً عن الالتزامات الخاصة الأخرى التي يتم توليها للمصلحة العامة. وفي كثير من الحالات، يمكن تحقيق أهداف السياسة العامة عبر الوكالات الحكومية، ولكن تم توكيلها إلى الشركات المملوكة للدولة لأسباب متعلقة بالكفاءة أو لأسباب أخرى. وعادةً لا ينبغي اعتبار التدخلات المخصصة من قبل الحكومات في تصرفات الشركات المملوكة للدولة كجزء من أهداف السياسة العامة للشركة. ويمكن تحقيق الأهداف المتعلقة بالسياسة العامة إما بشكل منفصل عن الأنشطة الاقتصادية أو بالاشتراك معها.

الهيئات الإدارية للشركات المملوكة للدولة. لدى بعض الشركات المملوكة للدولة مجالس إدارة ذات مستويين تفصل بين الوظيفة الإشرافية والوظيفة الإدارية بين هيئات مختلفة. ولدى بعض الشركات الأخرى المملوكة للدولة مجالس إدارة ذات مستوى واحد فقط، قد تتضمن أو لا تتضمن أعضاء مجلس إدارة تنفيذيين. وفي سياق هذه الوثيقة، يشير "مجلس الإدارة" إلى الهيئة الاعتبارية المكلفة بمهام حوكمة الشركة ومتابعة الإدارة. وتشمل العديد من الحكومات أعضاء "مستقلين" في مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة، غير أن نطاق وتعريف الاستقلال يختلف إلى حد كبير وفقاً للسياق القانوني الوطني وأدلة حوكمة الشركات. ويعدّ المدير التنفيذي الرئيسي أهم مسؤول تنفيذي في الشركة، وهو مسؤول عن إدارة عملياتها وتنفيذ استراتيجيتها الشركة. ويخضع المدير التنفيذي الرئيسي للمساءلة أمام مجلس الإدارة.

الشركات المملوكة للدولة المدرجة في البورصة. إن بعض الأجزاء من المبادئ التوجيهية موجهة بشكل خاص إلى "الشركات المملوكة للدولة المدرجة في البورصة". ولغرض هذه الوثيقة، تعني "الشركات المملوكة للدولة المدرجة في

البورصة" الشركات المملوكة للدولة التي يتم التداول بأسهمها في البورصة. وفي بعض البلدان، يمكن أيضاً اعتبار الشركات المملوكة للدولة التي لديها أسهم ممتازة مصدرة أو سندات دين متداولة في البورصة و / أو أدوات مالية مماثلة على أنها شركات مدرجة في البورصة.

جهاز الملكية. إن جهاز الملكية هو جهاز الدولة المسؤول عن وظيفة الملكية أو ممارسة حقوق الملكية في الشركات المملوكة للدولة. ويمكن أن يعني "جهاز الملكية" وكالة ملكية حكومية واحدة أو وكالة تتسبب أو وزارة حكومية مسؤولة عن ممارسة ملكية الدولة. وفي المبادئ التوجيهية والشروحات، يتم استخدام مصطلح "جهاز الملكية" من دون المساس بإختيار نموذج الملكية. ولم يَعيّن جميع الأعضاء الملّزمين بالمبادئ التوجيهية بالضرورة مؤسسة حكومية للعب دور ملكية مهيمن، ولا يجب أن يؤثر ذلك على تنفيذ باقي التوصيات.

قابلية التطبيق. تنطبق المبادئ التوجيهية على جميع الشركات المملوكة للدولة التي تمارس أنشطة اقتصادية، إما بصورة حصرية، أو بالاقتران مع أهداف متعلقة بالسياسة العامة أو ممارسة السلطة الحكومية أو وظيفة حكومية. إن مسألة ما إذا كان ينبغي على الوحدات الأخرى في الحكومة الالتزام بالمبادئ التوجيهية تعتمد في جزء منها على مدى قيامها بالأنشطة الاقتصادية. ولا تهدف المبادئ التوجيهية بشكل عام إلى أن يتم تطبيقها على الأجهزة أو الأنشطة التي يشتمل غرضها الأساسي على تنفيذ وظيفة سياسة عامة، حتى لو كانت الأجهزة المعنية لديها الشكل القانوني للشركة. وكمبدأ توجيهي، إن هذه الأجهزة المسؤولة عن وظائف ملكية الشركات المملوكة على مستويات دون وطنية للحكومة يجب أن تسعى لتنفيذ أكبر عدد ممكن من التوصيات الواردة في المبادئ التوجيهية حسب الاقتضاء.

١. المبررات لملكية الدولة

تمارس الدولة حق الملكية في الشركات المملوكة لها لمصلحة الجمهور. وعليها أن تقيم الأهداف التي تبرر ملكية الدولة بعناية وتفصح عنها وتقوم بمراجعتها بشكل دوري.

أ. يجب أن يكون الهدف النهائي لملكية الدولة في الشركات زيادة القيمة إلى أقصى حد للمجتمع من خلال تخصيص الموارد بشكل فعال.

ب. يتعين على الحكومة أن تضع سياسة ملكية من شأنها أن تحدد، من بين جملة أمور أخرى، المبررات العامة لملكية الدولة ودور الدولة في حوكمة الشركات المملوكة للدولة وكيفية تنفيذ الدولة لسياسة الملكية الخاصة بها وأدوار ومسؤوليات الهيئات الحكومية التي تشارك في تنفيذها.

ت. يجب أن تخضع سياسة الملكية لإجراءات المساءلة السياسية المناسبة وأن يتم الإفصاح عنها للجمهور. ويتعين على الحكومة مراجعة سياسة الملكية الخاصة بها بانتظام.

ث. على الدولة أن تحدد المبررات لامتلاك شركات منفردة مملوكة للدولة وأن تقوم بمراجعتها بشكل دوري. وتجدر الإشارة إلى أن أي أهداف متعلقة بالسياسة العامة، التي يتعين على الشركات المنفردة المملوكة للدولة أو مجموعات الشركات المملوكة للدولة أن تحققها، يجب أن تكون موكلة بشكل واضح من قبل الهيئات المختصة وأن يتم الإفصاح عنها.

٢ . دور الدولة كمالك

يتعين على الدولة أن تتصرف كمالك نشط على وعي ودراية، بما يضمن حوكمة الشركات المملوكة للدولة بطريقة شفافة تتسم بالقابلية للمساءلة، مع درجة عالية من المهنية والفعالية.

أ. يتعين على الحكومات تبسيط وتوحيد الأشكال القانونية التي تعمل بموجبها الشركات المملوكة للدولة. وينبغي على ممارساتها التشغيلية أن تلتزم بالمعايير المهنية المتعارف عليها بشكل عام.

ب. ينبغي على الحكومة أن تسمح للشركات المملوكة للدولة بالتمتع باستقلال ذاتي تام على الصعيد التشغيلي لتحقيق أهدافها المحددة، وأن تمتنع عن التدخل في إدارة تلك الشركات. كما يجب على الحكومة كمساهم تجنب إعادة تحديد أهداف الشركات المملوكة للدولة بطريقة غير شفافة.

ت. ينبغي على الدولة أن تسمح لمجالس إدارة الشركات المملوكة لها بممارسة مسؤولياتها وأن تحترم إستقلالها.

ث. يجب تحديد ممارسة حقوق الملكية بوضوح على صعيد الإدارة العامة في الدولة. ينبغي أن تتركز ممارسة حقوق الملكية في جهاز ملكية واحد أو إن لم يكن ذلك ممكناً أن يتولاها جهاز تنسيقي. ويتعين على "جهاز الملكية" المذكور أن يتمتع بالقدرة والكفاءة اللازمة للقيام بواجباته بشكل فعال.

ج . يجب مساعلة جهاز الملكية أمام الهيئات المعنية وينبغي عليه أن يتمتع بعلاقات واضحة مع الهيئات العامة ذات الصلة، بما فيها الأجهزة العليا لمراجعة الحسابات التابعة للدولة.

ح. ينبغي على الدولة أن تتصرف كمالك نشط على وعي ودراية وأن تمارس حقوق ملكيتها طبقاً للهيكل القانوني لكل شركة. وتشمل مسؤولياتها الأساسية ما يلي:

١. أن يتم تمثيلها في الجمعيات العمومية للمساهمين وأن تمارس حقها في التصويت بشكل فعال.

٢. تنظيم عمليات الترشيح لعضوية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة أو بالأغلبية، تقوم على أساس حسن التنظيم والجدارة والشفافية، والمشاركة في ترشيح كافة أعضاء مجالس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة والمساهمة في تنوع مجالس الإدارة.

٣. وضع والإشراف على تنفيذ الولايات والأهداف الواسعة للشركات المملوكة للدولة، بما فيها الأهداف المالية وتلك المتعلقة بهيكل رأس المال ومستويات تحمّل المخاطر.

٤. وضع نظم لإعداد التقارير تسمح لجهاز الملكية بمراقبة ومراجعة وتقييم بانتظام أداء الشركات المملوكة للدولة، والإشراف على التزامها بالمعايير المطبقة على صعيد حوكمة الشركات.

٥. وضع سياسة بشأن الإفصاح للشركات المملوكة للدولة تحدد المعلومات التي يجب الإفصاح عنها والوسائل المناسبة للإفصاح والآليات الملائمة لضمان جودة المعلومات.

٦. المحافظة على الحوار المستمر مع المراجعين الخارجيين، وبعض الأجهزة الرقابية للدولة، عندما يكون ذلك ملائماً وإذا ما كان النظام القانوني ومستوى ملكية الدولة يسمحان بذلك.

٧. وضع سياسة لمكافآت أعضاء مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة تؤدي إلى تعزيز مصلحة الشركة على المدى المتوسط والطويل وتعمل على جذب وتحفيز المتخصصين المؤهلين.

٣. الشركات المملوكة للدولة في السوق

تماشياً مع المبرر لملكية الدولة، يجب أن يضمن الإطار القانوني والتنظيمي للشركات المملوكة للدولة معاملة متكافئة لكافة المساهمين ومنافسة عادلة في السوق حين تمارس الشركات المملوكة للدولة أنشطة اقتصادية.

أ. يجب أن يتم الفصل بوضوح بين وظيفة الدولة كمالك ووظائف أخرى قد تؤثر في ظروف وأوضاع الشركات المملوكة للدولة لا سيما في ما يتعلق بتنظيم السوق.

ب. ينبغي أن يتمتع أصحاب المصلحة والأطراف المعنية الأخرى بما فيهم الدائنين والمنافسين بإمكانية المطالبة بشكل فعال بحقوقهم من خلال الإجراءات القانونية أو التحكيم حين يعتبرون أنه قد تم انتهاك حقوقهم.

ت. عندما تمارس الشركات المملوكة للدولة أنشطة اقتصادية مرتبطة بأهداف متعلقة بالسياسة العامة، يجب المحافظة على أعلى معايير الشفافية والإفصاح على صعيد هيكل التكاليف والعوائد الخاص بها، الأمر الذي يسمح بنسبها إلى مجالات العمل الرئيسية.

ث. يتعين على الدولة أن تقوم هي بتمويل التكاليف المتعلقة بأهداف السياسة العامة والإفصاح عنها.

ج. كمبدأ توجيهي، يجب عدم إعفاء الشركات المملوكة للدولة التي تمارس أنشطة اقتصادية من تطبيق القوانين العامة والقوانين الضريبية واللوائح المطبقة. ولا ينبغي أن تميز القوانين واللوائح بين الشركات المملوكة للدولة ومنافسيها في السوق. وتجدر الإشارة إلى أن الشكل القانوني للشركات المملوكة للدولة يجب أن يسمح للدائنين بالمطالبة بحقوقهم والبدء بإجراءات الإعسار.

ح. ينبغي أن تخضع الأنشطة الاقتصادية التي تمارسها الشركات المملوكة للدولة لشروط متوافقة مع السوق فيما يتعلق بالحصول على التمويل عن طريق الإصدار وإصدار الأسهم. وتشمل بوجه خاص الشروط التالية:

1. يجب أن تكون علاقات الشركات المملوكة للدولة مع جميع المؤسسات المالية وغير المالية قائمة على أسس تجارية بحتة.

2. يجب ألا تستفيد الأنشطة الاقتصادية الخاصة بالشركات المملوكة للدولة من أي دعم مالي غير مباشر يعطيها أفضلية على المنافسين من القطاع الخاص مثل التمويل بشروط تفضيلية أو المتأخرات الضريبية أو الحصول على القروض التجارية بمعدلات تفضيلية من شركات أخرى مملوكة للدولة. ولا ينبغي أن تحصل الأنشطة الاقتصادية

الخاصة بالشركات المملوكة للدولة على مدخلات (مثل الكهرباء والمياه أو الأراضي) بأسعار أو شروط أفضل من تلك المتاحة للمنافسين من القطاع الخاص.

3. يجب أن تحقق الأنشطة الإقتصادية للشركات المملوكة للدولة معدلات مردودية متمشية مع تلك التي تحصل عليها الشركات المنافسة لها من القطاع الخاص، مع الأخذ بعين الاعتبار شروطها التشغيلية.

خ. حين تشارك الشركات المملوكة للدولة في عمليات شراء عامة، سواء بصفة مقدم عرض أو مشتري، يجب أن تكون الإجراءات المعنية تنافسية وغير تمييزية ومكفولة بمعايير الشفافية المناسبة.

٤. المعاملة المتكافئة للمساهمين والمستثمرين الآخرين

عندما تكون الشركات المملوكة للدولة مدرجة في البورصة أو تضم بين مالكيها مستثمرين غير حكوميين، يتعين على الدولة والشركات أن تعترف بحقوق كافة المساهمين وتضمن المعاملة المتكافئة لهم والمساواة في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالشركة.

أ. يجب على الدولة أن تسعى إلى تطبيق مبادئ منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات بشكل تام عندما لا تكون المالك الوحيد للشركات المملوكة للدولة، وتنفيذ كل البنود ذات الصلة عندما تكون المالك الوحيد لتلك الشركات. وبالنسبة إلى حماية المساهمين، فهي تشمل الأمور الآتية:

١. ينبغي على الدولة والشركات المملوكة لها أن تضمن معاملة كافة المساهمين معاملة متكافئة.

٢. يجب أن تلتزم الشركات المملوكة للدولة بأعلى معايير الشفافية، بما في ذلك كقاعدة عامة، الإفصاح عن المعلومات بطريقة متساوية ومتزامنة تجاه كل المساهمين.

٣. يتعين على الشركات المملوكة للدولة أن تضع سياسة نشطة للتواصل والتشاور مع كافة المساهمين.

٤. يجب تسهيل مشاركة مساهمي الأقلية في اجتماعات المساهمين، بما يسمح لهم بالمشاركة في اتخاذ القرارات الهامة المتعلقة بالشركة مثل انتخاب مجلس الإدارة.

٥. يجب أن تجري العمليات بين الدولة والشركات المملوكة للدولة وبين الشركات وبعضها البعض بما يتوافق مع شروط السوق.

ب. يتعين على كافة الشركات المملوكة للدولة والمدرجة في البورصة وكذلك على الشركات غير المدرجة في البورصة، حيثما كان ذلك ممكناً، أن تلتزم بالأدلة والقواعد الوطنية لحوكمة الشركات.

ت. حين يطلب من الشركات المملوكة للدولة المساعدة في تحقيق أهداف السياسة العامة، يجب أن تكون المعلومات المناسبة بشأنها متوفرة طوال الوقت أمام المساهمين غير الحكوميين.

ث. حين تشارك الشركات المملوكة للدولة في مشاريع تعاونية مثل المشروعات المشتركة والشراكات بين القطاع العام والخاص، يتعين على الطرف المتعاقد ضمان المحافظة على الحقوق التعاقدية وحل النزاعات في الوقت المناسب وبطريقة موضوعية.

٥. العلاقات مع أصحاب المصالح وممارسة الأعمال بمسؤولية

يجب أن تعترف سياسة ملكية الدولة بشكل تام بمسؤوليات الشركات المملوكة للدولة تجاه أصحاب المصالح، وأن تطلب أن تقوم هذه الشركات بتقديم التقارير عن علاقاتها مع أصحاب المصالح. ويجب أن توضح ما هي توقعات الدولة بشأن ممارسة الأعمال بمسؤولية من قبل الشركات المملوكة للدولة للأعمال.

أ. يتعين على الحكومة وأجهزة ملكية الدولة والشركات المملوكة للدولة ذاتها أن تعترف وتحترم حقوق أصحاب المصالح التي ينص عليها القانون أو الاتفاقات المشتركة.

ب. يتعين على الشركات المملوكة للدولة والمدرجة في البورصة أو الشركات الكبيرة المملوكة للدولة أن تبلغ عن علاقاتها مع أصحاب المصالح، وعند الإقتضاء وكلما كان ذلك ممكناً، مع اليد العاملة والدائنين والمجتمعات المعنية.

ت. يتعين على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تضع وتنفذ وتراقب وتبلغ عن الضوابط الداخلية والقواعد الأخلاقية وبرامج أو تدابير الإمتثال، بما فيها تلك التي تساهم في تجنب الإحتيال والفساد. وينبغي أن تقوم على أساس المعايير المطبقة في البلد، بما يتفق مع الالتزامات الدولية وأن يتم تطبيقها على الشركات المملوكة للدولة والشركات التابعة لها.

ث. يجب أن تراعي الشركات المملوكة للدولة أعلى المعايير بشأن ممارسة الأعمال بمسؤولية. وينبغي الإفصاح عن توقعات الحكومة في هذا الصدد وتحديد بوضوح آليات تنفيذها.

ج. يجب عدم استخدام الشركات المملوكة للدولة كوسائل لتمويل الأنشطة السياسية. ولا يتعين على الشركات المملوكة للدولة أن تساهم في الحملات السياسية.

٦. الإفصاح والشفافية

ينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تلتزم بأعلى معايير الشفافية وتخضع لنفس معايير المحاسبة والإفصاح والإمتثال والمراجعة العالية الجودة التي تخضع لها الشركات المدرجة في البورصة.

أ. يتعين على الشركات المملوكة للدولة الإبلاغ عن المعلومات المالية وغير المالية المهمة الخاصة بالشركة بما يتماشى مع معايير الإفصاح العالية الجودة والمتعارف عليها دولياً، بما في ذلك المجالات التي تثير مخاوف الدولة كمالك وكذلك الجمهور. وذلك يشمل بوجه خاص، أنشطة الشركات المملوكة للدولة التي يتم تنفيذها لخدمة المصلحة العامة. مع مراعاة قدرة الشركة وحجمها، تشمل الأمثلة على تلك المعلومات ما يلي:

١. إصدار بيان واضح للجمهور عن أهداف الشركة ومدى الوفاء بها (وذلك يشمل بالنسبة للشركات المملوكة بالكامل للدولة أي مهام يحددها جهاز ملكية الدولة).

٢. النتائج المالية والتشغيلية للشركة بما في ذلك، عند الإقتضاء، ترتيبات التكاليف والتمويل المتعلقة بأهداف السياسة العامة.

٣. هيكل الحوكمة والملكية والتصويت الخاص بالشركة، بما في ذلك مضمون أي دليل أو سياسة بشأن حوكمة الشركات وعمليات التنفيذ الخاصة بها.

٤. مكافآت أعضاء مجلس الإدارة وكبار المسؤولين التنفيذيين.

٥. مؤهلات أعضاء مجلس الإدارة وعملية الإختيار بما في ذلك السياسات حول تنوع أعضاء مجلس الإدارة والأدوار التي يؤديونها في مجالس إدارة أخرى وما إذا كان يعتبرهم مجلس إدارة الشركة المملوكة للدولة على أنهم مستقلين.

٦. أية مخاطر كبيرة متوقعة والإجراءات التي اتخذت لإدارة هذه المخاطر.

٧. أية مساعدة مالية، بما في ذلك الضمانات التي حصلت عليها الشركة من الدولة والإلتزامات التي تم تقديمها نيابة عن الشركة المملوكة للدولة، بما في ذلك الإلتزامات والمسؤوليات التعاقدية الناتجة عن الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

٨. أية عملية كبيرة بين الدولة وهيئات أخرى ذات الصلة.

٩. أية مسألة ذات صلة متعلقة بالموظفين وأصحاب المصالح الآخرين.

ب. يجب أن تخضع البيانات المالية السنوية الخاصة بالشركات المملوكة للدولة لمراجعة خارجية مستقلة على أساس معايير عالية الجودة. ولا تغني بعض إجراءات الرقابة التي تقوم بها الدولة عن القيام بالمراجعة الخارجية المستقلة.

ت. يتعين على جهاز الملكية أن يعد تقارير متسقة حول الشركات المملوكة للدولة، وأن يقوم سنوياً بنشر تقرير شامل عن تلك الشركات. وتقضي الممارسات الجيدة باستخدام شبكة الإنترنت لتسهيل حصول الجمهور على هذه التقارير.

٧. مسؤوليات مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة

يجب أن تتمتع مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة بالصلاحيات والكفاءات والموضوعية اللازمة للقيام بمهامها على صعيد التوجيه الإستراتيجي والإشراف على الإدارة. ويتعين عليها التصرف بنزاهة، وأن تخضع للمساءلة عن أعمالها.

أ. يجب أن يعهد إلى مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة ولاية واضحة وأن تتحمل المسؤولية النهائية عن أداء الشركة. ويجب تحديد دور مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة بوضوح في القوانين، ومن المفضل أن يتم تحديده وفقاً لقانون الشركات. ويجب أن يكون مجلس الإدارة قابلاً للمساءلة بشكل تام أمام الملاك وعليه أن يتصرف بما يخدم مصلحة الشركة على أفضل وجه وأن يعامل جميع المساهمين معاملة متكافئة.

ب. يتعين على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تقوم بوظائفها بصورة فعالة على صعيد وضع الإستراتيجية والإشراف على الإدارة على أساس الولايات والأهداف الواسعة النطاق التي أسندتها إليها الحكومة. ويجب أن تكون لديها صلاحية تعيين وإقالة المدير التنفيذي الرئيسي. وعليها أن تحدد مستويات مكافآت المسؤولين التنفيذيين بما يخدم مصلحة الشركة على المدى الطويل.

ت. ينبغي أن يسمح تكوين مجلس إدارة الشركات المملوكة للدولة بممارسة الحكم بشكل موضوعي ومستقل. ويجب تعيين كل أعضاء مجلس الإدارة، بمن فيهم أي مسؤول حكومي، بناء على مؤهلاتهم وتكليفهم بمسؤوليات قانونية مساوية.

ث. يجب ألا يكون لدى أعضاء مجلس الإدارة المستقلين، حيثما أمكن، أي مصلحة أو علاقة مهمة مع الشركة والإدارة وغيرهم من كبار المساهمين وجهاز الملكية قد تهدد عملية ممارستهم للحكم الموضوعي.

ج. يجب وضع آليات لتجنب تضارب المصالح الذي يمنع أعضاء مجلس الإدارة من القيام بواجباتهم بموضوعية، وللحد من التدخل السياسي في عمليات مجلس الإدارة.

ح. يتعين على رئيس مجلس الإدارة أن يتحمل المسؤولية عن كفاءة مجلس الإدارة وأن يكون، إذا دعت الحاجة بالتعاون مع أعضاء مجلس الإدارة الآخرين، صلة الوصل مع جهاز ملكية الدولة. وتقضي الممارسات الجيدة بفصل وظيفة رئيس مجلس الإدارة عن الرئيس التنفيذي.

خ. في حال التوجيه بتمثيل العاملين في مجلس الإدارة، ينبغي وضع آليات لضمان ممارسة هذا التمثيل بشكل فعال يسهم في تعزيز مهارات ومعلومات واستقلال مجلس الإدارة.

د. يتعين على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تنظر في إنشاء لجان متخصصة تتألف من أعضاء مستقلين ومؤهلين لدعم مجلس الإدارة بكامله في القيام بمهامه، لا سيما على صعيد المراجعة وإدارة المخاطر والمكافآت. ويجب أن يساهم إنشاء اللجان المتخصصة في تحسين أداء مجلس الإدارة ولكن يجب ألا ينتقص من مسؤولية مجلس الإدارة.

ذ. ينبغي على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تجري، تحت إشراف رئيس مجلس الإدارة، تقييماً سنوياً منظماً لتقييم أدائها وفعاليتها.

ر. يتعين على الشركات المملوكة للدولة أن تضع إجراءات فعّالة للمراجعة الداخلية وأن تنشئ وظيفة للمراجعة الداخلية تخضع لإشراف مجلس الإدارة، وتقدم تقاريرها مباشرة إليه وإلى لجنة المراجعة أو ما يماثلها من أجهزة في الشركة.

شرح وتعليقات على الفصل 1: المبررات لملكية الدولة

تمارس الدولة حق الملكية في الشركات المملوكة لها لمصلحة الجمهور. وعليها أن تقيم بعناية الأهداف التي تبرر ملكية الدولة وتفصح عنها وأن تقوم بمراجعتها بشكل دوري.

إن أفراد الجمهور الذين تمارس حكومتهم حقوق الملكية هم المالكون النهائيون للشركات المملوكة للدولة. وذلك يعني أن من يمارس حقوق الملكية في الشركات المملوكة للدولة تقع على عاتقه واجبات تجاه الجمهور لا تختلف عن الواجبات الخاصة بمجلس الإدارة تجاه المساهمين، بالتالي، عليه أن يؤدي دور المؤتمن على المصلحة العامة. ومن الضروري وضع معايير عالية للشفافية والمساءلة للسماح للجمهور بالتأكد من أن الدولة تمارس صلاحياتها بما يتوافق مع مصلحة الجمهور على أفضل وجه.

وفي دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، تشمل عادة المبررات لملكية الدولة للشركات أو المحافظة عليها واحدة من المبررات التالية أو أكثر: (١) توفير السلع العامة أو الخدمات العامة حيث تُعتبر ملكية الدولة أكثر فعالية واعتمادية من التعاقد مع الشركات الخاصة لتأمينها، و (٢) الإحتكارات الطبيعية حيث يُعتبر تنظيم السوق غير ممكناً أو غير فعالاً، و (٣) ودعم الأهداف الإقتصادية والإستراتيجية على نطاق أوسع بما يخدم المصلحة الوطنية كإبقاء بعض القطاعات خاضعة للملكية الوطنية أو إنفاذ الشركات المفلسة ذات الأهمية النظامية.⁴

أ. يجب أن يكون الهدف النهائي لملكية الدولة في الشركات تعظيم القيمة إلى أقصى حد للمجتمع من خلال تخصيص الموارد بشكل فعال.

تختلف الأدوار الموكولة للشركات المملوكة للدولة والمبررات التي تدعم ملكية الدولة للشركات اختلافاً جذرياً بين البلدان. غير أن الممارسات الجيدة تدعو الحكومات إلى النظر في وتوضيح كيفية مساهمة كل شركة بعينها في إضافة قيمة لأفراد المجتمع الذين هم مالكيها النهائيين من خلال تخصيص الموارد بشكل فعال. ولاتخاذ قرار بشأن ملكية الدولة للشركة أو المحافظة عليها، يتعين على الحكومات أن تتظر في ما إذا كان من الممكن تخصيص الموارد بشكل أفضل لصالح الجمهور من خلال هيكل ملكية بديل.

وعندما يكون من المتوقع من الشركات المملوكة للدولة أن تقدم الخدمات العامة، ينبغي النظر في عدد من الاعتبارات لضمان الفعالية. إذ إن الجمهور يحصل على أفضل خدمة إذا تم توفير الخدمات بطريقة فعالة وشفافة واذ لم يكن الإستخدام البديل لنفس الموارد ليؤدي إلى تأمين خدمات أفضل. وينبغي على تلك الإعتبارات أن توجه خيارات

4 "حوكمة الشركات المملوكة للدولة: تقييم المبررات لملكية الدولة"، منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، ٢٠١٥

صانعي السياسات للإعتماد على الشركات المملوكة للدولة باعتبارها أداة لتحقيق أهداف السياسة العامة. عندما تمارس الشركات المملوكة للدولة أنشطة إقتصادية تنافسية تخدم بالتالي الجمهور على أفضل وجه من خلال زيادة القيمة إلى أقصى حد على المدى الطويل والمساهمة في تدفق الإيرادات إلى الخزينة العامة.

ب. يتعين على الحكومة أن تضع سياسة ملكية من شأنها أن تحدد، من بين أمور أخرى، المبررات العامة لملكية الدولة ودور الدولة في حوكمة الشركات المملوكة لها وكيفية تنفيذ الدولة لسياسة الملكية الخاصة بها وأدوار ومسؤوليات الهيئات الحكومية التي تشارك في تنفيذها.

قد تؤدي المبررات المتعددة والمتناقضة لملكية الدولة إما إلى عدم التدخل على الإطلاق في ممارسة وظائف الملكية أو على العكس إلى تدخل الدولة المفرط في القرارات التي ينبغي أن تتخذها الشركة وجهات الحوكمة التابعة لها. وحتى تتمكن الدولة من القيام بوضوح بدورها كمالك، عليها أن توضح وتعطي الأولوية لمبررات ملكيتها من خلال وضع سياسة ملكية واضحة. وذلك سيسمح للشركات المملوكة للدولة والسوق والجمهور بتوقع وفهم الأهداف العامة الخاصة بالدولة كمالك.

يجب أن تأخذ سياسة الملكية شكل وثيقة عامة وموجزة بشأن السياسة تحدد المبررات العامة لملكية الدولة للشركات. وتجدر الإشارة إلى أنه قد يُعتبر من ضمن الممارسات الجيدة تضمّن سياسة الملكية أهداف محددة مثل خلق القيمة، تقديم الخدمات العامة أو أهداف إستراتيجية كالمحافظة على ملكية الدولة لبعض القطاعات. ويقع على عاتق الدولة تحديد المبررات لملكيتها. لكن أياً كانت مبررات الملكية فيجب الإفصاح عنها بوضوح إلى الجمهور وإلى كافة الأجهزة الحكومية التي تمارس حقوق الملكية أو تشارك في تنفيذ سياسة ملكية الدولة.

فضلاً عن ذلك، يجب أن تتضمن سياسة الملكية معلومات مفصلة عن كيفية ممارسة حقوق الملكية في الإدارة العامة للدولة، بما في ذلك سلطة جهاز الملكية ومهامه الأساسية وأدوار ومسؤوليات كل الهيئات الحكومية التي تمارس حقوق الملكية. كما عليها أن تشير إلى وتلخص العناصر الأساسية لأي سياسات وقوانين ولوائح مطبقة على الشركات المملوكة للدولة، وأي إرشادات إضافية توفر معلومات حول ممارسة الدولة لحقوق الملكية. وينبغي على الدولة أيضاً عند الحاجة أن توفر معلومات عن سياستها وخططها حول خصخصة الشركات المملوكة لها. ومن المهم توفير درجة عالية من الشفافية لتجنب المعاملة التفضيلية، وبالتالي زيادة العوائد إلى أقصى حد.

ت. يجب أن تخضع سياسة الملكية لإجراءات المساءلة السياسية المناسبة وأن يتم الإفصاح عنها للجمهور. ويتعين على الحكومة مراجعة سياسة الملكية الخاصة بها بانتظام.

عند وضع وتحديث سياسة ملكية الدولة، ينبغي على الحكومات أن تستخدم عملية التشاور العام بشكل ملائم. فآليات ونطاق التشاور العام تختلف من بلد لآخر ولكن يجب أن تتضمن إبلاغ الجمهور أو ممثليه واستشارته. كما يجب أن تضم التشاور على نطاق واسع مع ممثلي القطاع الخاص، بمن فيهم المستثمرين ومزودي الخدمات في السوق، ومع ممثلي نقابات العمال. وقد يكون الاستخدام الفعال والمبكر لعملية التشاور العام أساسياً لتسهيل موافقة المشاركين

في السوق وأصحاب المصلحة الرئيسيين على سياسة الملكية. كما قد تشمل عملية وضع سياسة الملكية التشاور مع كل الهيئات الحكومية المعنية مثل اللجان التشريعية والبرلمانية ذات الصلة وأجهزة مراجعة الحسابات التابعة للدولة والوزارات والهيئات التنظيمية ذات الصلة.

ويجب أن تكون سياسة الملكية متاحة للجمهور ومعممة على نطاق واسع بين الوزارات والوكالات ومجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة والإدارة والبرلمان. ويمكن تعزيز الإلتزام السياسي بشكل أكبر من خلال الإعتماد على آليات مساءلة مناسبة مثل الحصول على موافقة البرلمان بشكل منتظم.

ويجب أن تسعى الدولة إلى تحقيق التجانس في سياسة الملكية الخاصة بها وتجنب تغيير المبررات العامة لملكية الدولة بشكل مفرط. غير أن المبررات والأهداف قد تتغير مع الوقت، ففي هذه الحالة، يجب تحديث سياسة الملكية بناء على ذلك. ورهناً بالسياق الوطني، قد تتمثل أفضل طريقة للقيام بذلك في مراجعة ملكية الشركات المملوكة للدولة في إطار عمليات إعداد ميزانية الدولة والتخطيط المالي على المدى المتوسط أو وفقاً للدورة الانتخابية.

ث . على الدولة أن تحدد المبررات لامتلاك شركات فردية مملوكة لها وأن تقوم بمراجعتها بشكل دوري. وتجدر الإشارة إلى أن أي أهداف متعلقة بالسياسة العامة، التي يتعين على الشركات الفردية المملوكة للدولة أو مجموعات الشركات المملوكة للدولة أن تحققها، يجب أن تكون موكلة بشكل واضح من قبل الهيئات المختصة وأن يتم الإفصاح عنها.

قد تختلف المبررات لامتلاك شركات فردية أو مجموعة من الشركات بحسب الحالة. فعلى سبيل المثال، تكون أحياناً مجموعات معينة من الشركات، مملوكة للدولة لأنها تؤدي وظائف مهمة على صعيد السياسة العامة في حين تبقى مجموعات أخرى من الشركات التي تمارس بشكل رئيسي أنشطة إقتصادية، مملوكة للدولة لأسباب إستراتيجية أو لأنها تعمل في قطاعات تتمتع بخصائص الإحتكار الطبيعي. وتجدر الإشارة إلى أن الإحتكارات الطبيعية هي قطاعات من الأنسب أن تتولى فيها شركة واحدة عملية الإنتاج. في هذه الحالات، قد تعتبر الدولة أن امتلاك تلك الشركات بشكل مباشر أكثر فعالية من حيث التكلفة من تنظيم الإحتكارات المملوكة للقطاع الخاص. ولتوضيح كل من مبررات السياسة التي تدعم المحافظة على ملكية الدولة للشركات، قد يكون من المفيد أحياناً تقسيم تلك الشركات المملوكة للدولة إلى شركات منفصلة وتحديد مبرراتها بناء على ذلك. وتجدر الإشارة إلى أن كل العناصر في مجموعة الجهات التي تشارك في حوكمة الشركات المملوكة للدولة، يجب أن تدرك التزم الحكومة بهذه المبادئ التوجيهية.

ويتوقع أحياناً من الشركات المملوكة للدولة أن تؤدي أنشطة ومهام خاصة بأغراض إجتماعية ومرتبطة بالسياسة العامة. وفي بعض الدول يشمل ذلك تنظيم الأسعار التي يتعين بموجبها على الشركات المملوكة للدولة أن تبيع منتجاتها وخدماتها. ويجب أن تنص القوانين واللوائح التنظيمية بوضوح على تلك المهام والمسؤوليات الخاصة وتبررها. كما يمكن إدراجها في النظام الأساسي. وينبغي أيضاً إخطار السوق والجمهور بشكل واضح عن طبيعة هذه الإلتزامات وحجمها بالإضافة إلى أثرها العام على موارد الشركات المملوكة للدولة وأدائها الإقتصادي.

وتختلف الدول على صعيد الهيئات المكلفة بإبلاغ الشركات المملوكة للدولة عن مهامها الخاصة. ففي بعض الحالات تملك الحكومة فقط هذه الصلاحية. أما في حالات أخرى، يمكن للبرلمان أن يحدد تلك المهام من خلال العملية التشريعية. وفي الحالة الأخيرة، من الضروري وضع آليات مناسبة للتشاور بين البرلمان والأجهزة الحكومية المسؤولة عن ملكية الشركات المملوكة للدولة من أجل ضمان التنسيق المناسب وتجنب المساس باستقلال جهاز الملكية.

شرح وتعليقات على الفصل 2: دور الدولة كمالك

يتعين على الدولة أن تتصرف كمالك نشيط على وعي ودراية، بما يضمن حوكمة الشركات المملوكة للدولة بطريقة شفافة تتسم بالقابلية للمساءلة، مع الدرجة اللازمة من المهنية والفعالية.

حتى تتمكن من القيام بوظائف الملكية الخاصة بها، يتعين على الحكومة أن تستند إلى معايير الحوكمة للقطاعين الخاص والعام، وخاصة إلى مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات التي تنطبق أيضاً على الشركات المملوكة للدولة. فضلاً عن ذلك، هناك جوانب محددة من حوكمة الشركات المملوكة للدولة تستحق اهتماماً خاصاً أو ينبغي توضيحها بقدر أكثر من التفصيل لتوجيه أعضاء مجالس إدارة وإدارة الشركات المملوكة للدولة، وجهاز الملكية الخاص بالدولة لتأدية أدوارهم بشكل فعال.

أ. يتعين على الحكومات تبسيط وتوحيد الأشكال القانونية التي تعمل بموجبها الشركات المملوكة للدولة. وينبغي على ممارساتها التشغيلية أن تلتزم بالمعايير المهنية المتعارف عليها بشكل عام.

قد تتخذ الشركات المملوكة للدولة أشكالاً قانونية مختلفة عن الشركات الأخرى. وقد يعكس ذلك أهدافاً معينة أو اعتبارات إجتماعية والحماية الخاصة الممنوحة لبعض أصحاب المصالح. يتعلق الأمر بشكل خاص بالموظفين الذين قد تكون أجورهم ومرتباتهم محددة بموجب لوائح أو من قبل هيئات تنظيمية، والذين قد يتمتعون بحقوق معاشات محددة وحماية خاصة ضد الصرف من الخدمة تشبه تلك التي يوفرها القانون للموظفين الحكوميين. وفي بعض الحالات، تتمتع الشركات المملوكة للدولة إلى حد كبير بالحماية ضد إجراءات الإعسار أو الإفلاس بموجب وضعها القانوني الخاص.

وعندما يحدث ذلك، غالباً ما لا يتم تطبيق عدد من العناصر الأخرى للمبادئ التوجيهية بشكل مناسب. فعلى سبيل المثال، قد تختلف الشركات المملوكة للدولة عن الشركات الخاصة ذات المسؤولية المحدودة في الجوانب التالية: (1) صلاحيات كل من مجلس الإدارة والإدارة والوزارات، (2) تكوين وهيكل مجالس الإدارة، (3) مدى منح الحق في التشاور واتخاذ القرارات لبعض أصحاب المصالح لا سيما الموظفين، (4) متطلبات الإفصاح و(5) مدى خضوعها لإجراءات الإعسار والإفلاس. وغالباً ما يتضمن الشكل القانوني للشركات المملوكة للدولة تعريفاً صارماً لنشاط الشركات المعنية، بحيث يمنعها من تنويع أنشطتها أو توسيع نطاقها إلى قطاعات جديدة و/أو إلى خارج البلاد. وتهدف هذه القيود إلى تجنب سوء استخدام الأموال العامة ووضع حد لإستراتيجيات النمو الطموحة بشكل مفرط أو منع الشركات المملوكة للدولة من تصدير التكنولوجيا الحساسة. لكن يجب الحرص على ألا تعرقل هذه القيود القانونية الاستقلالية التي يجب أن يتمتع بها مجلس الإدارة للقيام بواجباته.

وعندما يتم توحيد الأشكال القانونية للشركات المملوكة للدولة، ينبغي على الحكومات أن تعتمد بقدر الإمكان على قانون الشركات الذي ينطبق أيضاً على شركات القطاع الخاص وأن تتجنب وضع شكلاً قانونياً معيناً أو منح الشركات المملوكة للدولة وضعاً خاصاً أو حماية خاصة عندما لا يكون ذلك ضرورياً لتحقيق أهداف السياسة العامة المفروضة على الشركة. ويؤدي توحيد الشكل القانوني للشركات المملوكة للدولة إلى تعزيز الشفافية وتسهيل الإشراف عن طريق وضع معايير للمقارنة. ويجب أن تستهدف عملية التوحيد هذه بشكل خاص الشركات المملوكة للدولة التي تمارس أنشطة اقتصادية. كما يجب أن أن تركز على أن تصبح تلك الوسائل والأدوات المتاحة عادة لأصحاب الشركات الخاصة، متاحة أيضاً للدولة كمالك. بالتالي، فيجب أن نتناول عملية التوحيد بشكل رئيسي دور وصلاحيات أجهزة نظام الحوكمة في الشركة وكذلك التزامات الشفافية والإفصاح.

ب. ينبغي على الحكومة أن تسمح للشركات المملوكة للدولة بالتمتع باستقلال ذاتي تام على الصعيد التشغيلي لتحقيق أهدافها المحددة، وأن تمتنع عن التدخل في إدارة تلك الشركات. يجب على الحكومة كمساهم تجنب إعادة تحديد أهداف الشركات المملوكة للدولة بطريقة غير شفافة.

إن الوسيلة الأساسية لكي تصبح الدولة مالكاً نشيطاً وواعياً هي وجود سياسة ملكية واضحة ومتجانسة، وتحديد صلاحيات محددة لمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة وأهداف واضحة لها، ووضع عملية منظمة لترشيح أعضاء مجلس الإدارة، وممارسة فعالة لحقوق الملكية المقررة. ويجب مراجعة المهام والأهداف التي حددتها الدولة للشركات المملوكة لها فقط في حال طرأ تغييراً جذرياً في المهمة. وفيما قد يكون من الضروري أحياناً مراجعة أهداف الشركات المملوكة للدولة وتغييرها في وقت لاحق، يجب على الحكومة أن تمتنع عن تغييرها بشكل مفرط وأن تضمن شفافية الإجراءات المتبعة في ذلك.

وذلك لا يعني أنه يجب على الحكومة ألا تتصرف كمالك نشيط بل أن سلطة جهاز الملكية بإعطاء التعليمات للشركات المملوكة للدولة أو لمجلس إدارتها يجب أن تقتصر على القضايا الإستراتيجية وأهداف السياسة العامة. ولا ينبغي على الدولة أن تشارك في عملية اتخاذ القرارات التشغيلية مثل توجيه قرارات الشركات المملوكة للدولة في ما يتعلق بالتوظيف. يتعين على الدولة أن تفصح وتحدد المجالات وأنواع القرارات التي يحق لجهاز الملكية إعطاء التعليمات بشأنها.

ت. ينبغي على الدولة أن تسمح لمجالس إدارة الشركات المملوكة لها بممارسة مسؤولياتها وأن تحترم استقلالها.

عند ترشيح وانتخاب أعضاء مجالس الإدارة، ينبغي على جهاز الملكية أن يركز على ضرورة قيام مجالس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة بممارسة مسؤولياتها بطريقة مهنية ومستقلة. ومن المهم عند قيام أعضاء مجلس الإدارة بواجباتهم ألا يتصرفوا بصفة ممثلين لمجموعات مختلفة، إذ أن الاستقلال يتطلب من كافة أعضاء مجلس الإدارة بأن يقوموا بواجباتهم بطريقة متكافئة تجاه كل المساهمين.

عندما تكون الدولة هي المالك المسيطر، يحق لها ترشيح وانتخاب مجلس الإدارة من دون الحصول على موافقة المساهمين الآخرين. إلا أن هذا الحق المشروع يتطلب درجة عالية من المسؤولية في تحديد وترشيح وانتخاب أعضاء المجلس. وفي سياق هذه العملية، وللدخول من احتمال تضارب المصالح، يتعين على جهاز الملكية أن يتجنب انتخاب عدد كبير من أعضاء مجلس الإدارة من بين موظفي الإدارة العامة للدولة. وينطبق ذلك بشكل خاص على الشركات المملوكة للدولة التي تمارس أنشطة إقتصادية. حيث يؤدي الحد من ترشيح أو انتخاب أي ممثل عن جهاز الملكية أو مسؤولين حكوميين آخرين ليشغل منصب عضو في مجالس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة إلى زيادة الكفاءة ويساعد على منع التدخل الحكومي المفرط في إدارة الشركات المملوكة للدولة والحد من مسؤولية الدولة عن القرارات التي اتخذها مجلس إدارة الشركة.

ولا ينبغي انتخاب موظفي جهاز الملكية أو موظفين من الجهات الأخرى في الإدارة العامة لشغل منصب عضو في مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة إلا إذا كانوا يتمتعون بمستوى الكفاءة المطلوب لكافة أعضاء مجلس الإدارة، وشرط ألا يعملوا لصالح النفوذ السياسي الذي يتخطى دور الملكية. وينبغي أن يقوموا بنفس الواجبات والمسؤوليات تماماً مثل الأعضاء الآخرين في مجلس الإدارة، وأن يتصرفوا بما يخدم مصلحة الشركة وكافة مساهميها. وينبغي تقييم شروط عدم أهلية المرشحين وحالات تضارب المصالح بعناية، وتوفير الإرشادات اللازمة بشأن كيفية معالجتها وحلها. ويجب ألا يكون لدى المهنيين المعنيين تضارب مفرط في المصالح أكان كامناً أو متوقعاً، وذلك يعني ألا يشاركوا في القرارات التنظيمية المتعلقة بنفس الشركة أو ألا يكون لديهم موجبات أو قيود معينة تمنعهم من العمل بما يخدم مصلحة الشركة. وبصفة عامة، ينبغي الإبلاغ عن كافة حالات تضارب المصالح المحتملة الخاصة بأي عضو من أعضاء مجلس الإدارة، إلى مجلس الإدارة، الذي يتعين عليه أن يقوم عندئذ بالإفصاح عنها وعن المعلومات المتعلقة بكيفية معالجتها.

ومن المهم توضيح المسؤولية القانونية للأشخاص وللدولة عندما يكون مسؤولون حكوميون أعضاء في مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة. وقد يتوجب على المسؤولين الحكوميين المعنيين الإفصاح عن أي ملكية خاصة في الشركة المملوكة للدولة والالتزام باللوائح التي تحكم التعامل على الأسهم للمطلعين على معلومات داخلية. ويمكن لجهاز الملكية أن يقوم بوضع إرشادات أو دليل قواعد السلوك المهنية لأعضاء جهاز الملكية وغيرهم من المسؤولين الحكوميين الذين يعملون بصفة أعضاء مجلس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة. وينبغي أن تشير هذه الإرشادات إلى كيفية معالجة المعلومات التي يزودها أعضاء مجلس الإدارة المعنيين إلى الدولة. ويجب أن تصدر التوجيهات في ما يتعلق بالأهداف السياسية الأوسع نطاقاً عن طريق جهاز الملكية بوصفها أحد أهداف الشركة بدلاً من فرضها مباشرة من خلال المشاركة في مجلس الإدارة.

ث. يجب تحديد ممارسة حقوق الملكية بوضوح على صعيد الإدارة العامة في الدولة. وينبغي أن تتركز ممارسة حقوق الملكية في جهاز ملكية واحد وإن لم يكن ذلك ممكناً يتولاها جهاز تنسيقي بين ممارسي حقوق الملكية. ويتعين على "جهاز الملكية" المذكور أن يتمتع بالقدرة والكفاءات اللازمة للقيام بواجباته بشكل فعال.

من المهم أن يتم تحديد وظيفة الملكية ضمن الإدارة العامة بوضوح، سواء كانت في إحدى الوزارات المركزية كوزارة المالية أو الإقتصاد، أو في جهاز إداري منفصل، أو داخل إحدى الوزارات القطاعية.

ومن أجل تحديد وظيفة الملكية بوضوح، يمكن تركيزها في جهاز منفرد مستقل أو يخضع لسلطة وزارة واحدة. ويساعد هذا النهج على توضيح سياسة الملكية وتوجيهها كما يضمن أيضاً تنقيدها بقدر أكبر من الاتساق. ويسمح أيضاً تركيز وظيفة الملكية بتعزيز واستقطاب الكفاءات اللازمة عن طريق تشكيل "مجموعات" من الخبراء في مواضيع رئيسية، مثل إعداد التقارير المالية أو ترشيح أعضاء في مجلس الإدارة. وبهذه الطريقة، قد تكون المركزية أيضاً بمثابة قوة رئيسية في إعداد التقارير عن ملكية الدولة. وأخيراً تشكل المركزية أيضاً إحدى الطرق الفعالة لفصل ممارسة وظيفة الملكية بوضوح عن أنشطة أخرى تقوم بها الدولة ومن المحتمل أن تؤدي إلى تضارب في المصالح، لا سيما سياسة تنظيم الأسواق والسياسة الصناعية كما ورد في الخط التوجيهي 3 أدناه.

وينبغي على جهاز الملكية أن يتمتع بالقدرة والكفاءة اللازمة للقيام بواجباته بشكل فعال وأن يعتمد على اللوائح والإجراءات الرسمية بما يتفق مع تلك المطبقة على الشركات التي يمارس فيها حقوق ملكية الدولة.

وإذا لم يتم تركيز وظيفة الملكية، من المطلوب على الأقل إنشاء جهاز تنسيق قوي ضمن مختلف الجهات الإدارية المعنية. وذلك يساعد على التأكد من أن لكل شركة مملوكة للدولة ولاية واضحة وتتلقى رسالة محددة من حيث التوجيه الإستراتيجي أو متطلبات إعداد التقارير. ويقوم جهاز التنسيق بالتنسيق والتوفيق بين إجراءات وسياسات مختلف الأقسام المعنية بالملكية في مختلف الوزارات، كما أنه يساعد على ضمان اتخاذ القرارات بشأن ملكية الشركة على صعيد الحكومة. وينبغي أن يتولى أيضاً جهاز التنسيق مسؤولية وضع سياسة عامة للملكية وإرشادات محددة وتوحيد الممارسات بين مختلف الوزارات. كما أن تشكيل جهاز تنسيق يمكن أن يسهل تركيز بعض الوظائف الرئيسية للاستفادة من بعض الخبرات وضمان الاستقلال عن مختلف الوزارات القطاعية. فعلى سبيل المثال، قد يكون مفيداً لجهاز التنسيق الاضطلاع بمهمة ترشيح أعضاء مجلس الإدارة.

ج. يجب مساءلة جهاز الملكية أمام الهيئات التي يمثلها وينبغي عليه أن يتمتع بعلاقات واضحة مع الهيئات العامة ذات الصلة، بما فيها الأجهزة العليا لمراجعة الحسابات التابعة للدولة.

يجب تحديد بوضوح علاقة جهاز الملكية مع الهيئات الحكومية الأخرى. وقد يكون لعدد من الهيئات الحكومية والوزارات أو الإدارات أدوار مختلفة تجاه نفس الشركات المملوكة للدولة. ولتعزيز ثقة الجمهور في طريقة إدارة الدولة لملكية الشركات المملوكة لها، من المهم توضيح وتفسير هذه الأدوار المختلفة للجمهور. فعلى سبيل المثال، يتعين على جهاز الملكية مواصلة التعاون والحوار مع الأجهزة العليا لمراجعة الحسابات التابعة للدولة والمسؤولة عن مراجعة حسابات الشركات المملوكة للدولة. كما ينبغي عليه أن يدعم عمل جهاز مراجعة الحسابات التابعة للدولة وأن يتخذ الإجراءات الملائمة على أساس نتائج مراجعة الحسابات.

ويجب أيضاً مساءلة جهاز الملكية عن الطريقة التي يؤدي بها وظيفته. ويجب أن يخضع للمساءلة، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، أمام الجهات التي تمثل مصالح الجمهور مثل البرلمان. ولا بد من التحديد الواضح لأوجه مساءلته أمام البرلمان وكذلك مساءلة الشركات المملوكة للدولة نفسها، مع الإشارة إلى أنه لا ينبغي تمييزها من خلال قصرها على رفع التقارير.

ويجب ألا تقتصر المساءلة على التأكد بأن ممارسة الملكية لا تتداخل مع صلاحية البرلمان في ما يتعلق بسياسة الموازنة العامة. ويتعين على جهاز الملكية أن يقدم تقريراً عن أدائه على صعيد ممارسة ملكية الدولة وتحقيق أهداف الدولة في هذا الصدد. كما ينبغي أن يقدم معلومات كمية وموثقة إلى الجمهور وممثليه عن كيفية إدارة الشركات المملوكة للدولة بطريقة تخدم مصلحة أصحابها. وفي حال عقد جلسات تشريعية، يجب معالجة المسائل السرية بموجب إجراءات محددة مثل عقد جلسات سرية أو مغلقة. وفي حين أنه من الموافق على الحوار عموماً كإجراء مفيد، فقد يختلف شكله وتواتره ومضمونه وفقاً للدستور والتقاليد والأدوار البرلمانية المختلفة.

يجب ألا تحد المساءلة بلا مبرر من الإستقلالية التي يتمتع بها جهاز الملكية للقيام بواجباته. فعلى سبيل المثال، يجب الحد من الحالات التي يتعين فيها على جهاز الملكية الحصول على موافقة البرلمان المسبقة، ويجب أن تقتصر هذه الحالات على التغييرات الكبيرة في سياسة الملكية العامة والتغييرات في حجم القطاع العام وعلى العمليات الهامة (الاستثمارات أو تصفية الاستثمارات). وبشكل عام يجب أن يتمتع جهاز الملكية بدرجة معينة من المرونة إزاء الوزارة المسؤولة عنه، في حال وجودها، في ما يتعلق بالطريقة التي ينظم بها نفسه ويتخذ القرارات المتعلقة بالإجراءات والعمليات. ومن الممكن أيضاً أن يتمتع جهاز الملكية بدرجة معينة من الإستقلال على صعيد الموازنة تمنحه بعض المرونة في تعيين ومكافأة الخبراء اللازمة والإحتفاظ بها، بما في ذلك بموجب عقود محددة المدة أو نقل مؤقت من القطاع الخاص.

ح. ينبغي على الدولة أن تتصرف كمالك نشيط على وعي ودراية وأن تمارس حقوق ملكيتها طبقاً للهيكل القانوني لكل شركة.

لتجنب إما تدخل سياسي لا مبرر له أو انعدام الرقابة نتيجة عدم تدخل الدولة على الإطلاق لممارسة حق الملكية مما يؤدي إلى أداء سيء، من المهم أن يركز جهاز الملكية على الممارسة الفعالة لحقوق الملكية. ويتعين عادة على الدولة كمالك أن تتصرف كأبي مساهم رئيسي عندما يكون بوسعها التأثير بشكل ملحوظ على الشركة، وأن تكون مساهماً واعياً ونشطاً عندما تملك حصة الأقلية. ويجب على الدولة أن تمارس حقوقها لحماية ملكيتها وتحسين قيمتها.

وتشمل حقوق المساهمين الرئيسية: (1) الحق في المشاركة والتصويت في الجمعية العامة، (2) الحصول على المعلومات الكافية وذات الصلة عن الشركة في الوقت المناسب وبشكل منتظم، (3) انتخاب وعزل أعضاء مجلس الإدارة، (4) الموافقة على العمليات الإستثنائية و(5) التصويت على توزيع الأرباح وتصفية الشركة. وينبغي على جهاز الملكية أن يمارس هذه الحقوق ممارسة كاملة وحكيمة، إذ أن ذلك سيسمح بالتأثير على الشركات المملوكة

للدولة من دون التدخل في إدارة عملياتها اليومية. وستعتمد فعالية ومصادقية حوكمة الشركات المملوكة للدولة والإشراف عليها، إلى حد كبير، على قدرة جهاز الملكية على استخدام حقوقه كمساهم بوعي وممارسته الفعالة لوظائف الملكية في الشركات المملوكة للدولة.

ويحتاج جهاز الملكية إلى كفاءات فريدة من نوعها كما ينبغي أن يضم خبراء يملكون مهارات قانونية ومالية واقتصادية وإدارية ويتمتعون بالخبرة في تحمل المسؤوليات الائتمانية. ويجب على هؤلاء الخبراء أن يفهموا أيضاً أدوارهم ومسؤولياتهم كموظفين حكوميين في ما يتعلق بالشركات المملوكة للدولة. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يتضمن جهاز الملكية كفاءات متخصصة في المهام التي على بعض الشركات المملوكة للدولة تنفيذها في ما يتعلق بتقديم الخدمات العامة. ويجب أيضاً أن يكون لجهاز الملكية إمكانية اللجوء إلى الخدمات الاستشارية والتعاقد من الباطن بالنسبة لبعض مجالات وظيفة الملكية من أجل ممارسة حقوق ملكية الدولة بشكل أفضل. فيمكنه على سبيل المثال استخدام خبراء لإجراء التقييم والمراقبة الفعالة أو التصويت بالوكالة نيابة عنه إذا دعت الحاجة. قد يكون الاستخدام بموجب عقود قصيرة الأجل أو اللجوء إلى النقل الوظيفي المؤقت مفيداً في هذا الصدد.

وتشمل مسؤولياتها الأساسية ما يلي :

١. أن يتم تمثيلها في الجمعيات العامة للمساهمين وأن تمارس حقها في التصويت بشكل فعال.

ينبغي على الدولة كمالك أن تفي بواجبها الائتماني من خلال ممارسة حقوقها في التصويت أو على الأقل إعطاء التفسيرات إذا لم تقم بذلك. ويجب على الدولة ألا تمتنع عن المشاركة في التصويت على الإقتراحات المقدمة أمام الجمعيات العامة في الشركات المملوكة للدولة. ومن المهم أن يتم وضع الإجراءات الملائمة لتمثيل الدولة في الجمعيات العمومية للمساهمين. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تحديد بشكل واضح جهاز الملكية كممثل لأسهم الدولة.

وحتى تتمكن الدولة من التعبير عن وجهة نظرها في المسائل التي تعرض أمام الجمعيات العمومية للمساهمين للموافقة عليها، من الضروري أن يهيئ جهاز الملكية نفسه حتى يتمكن من عرض وجهة نظره المستتيرة في هذه المسائل أمام مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة من خلال الجمعيات العمومية للمساهمين.

٢. وضع نظم جيدة وشفافة لعمليات الترشيح لعضوية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة أو بالأغلبية، تقوم على أساس الكفاءة والتميز ، والمشاركة في ترشيح كافة أعضاء مجالس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة والمساهمة في تحقيق التنوع في مجالس الإدارة.

يتعين على جهاز الملكية أن يتأكد من أن للشركات المملوكة للدولة مجالس إدارة محترفة وفعالة تعمل بشكل جيد وتتمتع بالمهارات المطلوبة للقيام بمهامها. ويتطلب ذلك تنظيم عملية الترشيح لعضوية مجلس الإدارة وتأدية دور فعال في هذه العملية. ويمكن تسهيل ذلك من خلال تكليف جهاز الملكية وحده بتنظيم مشاركة الدولة في عملية الترشيح.

ينبغي أن تكون عملية الترشيح لعضوية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة شفافة، ومنظمة بوضوح، وقائمة على أساس تقييم المهارات والكفاءات والخبرات المتنوعة. ويجب أن تستند متطلبات الكفاءة والخبرة على تقييم مجلس الإدارة القائم والاحتياجات المتعلقة باستراتيجية الشركة في الأجل الطويل. وينبغي أيضاً أن تأخذ عمليات التقييم بعين الاعتبار الدور الذي يلعبه تمثيل الموظفين في مجلس الإدارة عندما يقتضيه القانون أو الإتفاقات المتبادلة. وإذا تمّ الترشيح على أساس متطلبات واضحة للكفاءة وعلى عمليات التقييم، فمن المحتمل أن يؤدي ذلك إلى مجالس إدارة أكثر مهنية وقابلة للمساءلة وموجهة نحو الأعمال.

يجب أن تكون مجالس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة قادرة على توجيه توصيات لجهاز الملكية بشأن إختصاصات أعضاء مجلس الإدارة الموافق عليهم والمهارات المطلوبة وعمليات تقييم أعضاء مجلس الإدارة. وقد يكون من المفيد إنشاء لجان ترشيح تساعد على تركيز البحث عن أفضل المرشحين وتحسين تنظيم عملية الترشيح. وفي بعض الدول يُعتبر من الممارسات الجيدة إنشاء لجنة متخصصة أو "مجلس إدارة عام" للإشراف على الترشيحات لعضوية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة. وعلى الرغم من أن هذه اللجان أو مجالس الإدارة العامة قد تتمتع فقط بصلاحيّة إصدار التوصيات، من المحتمل أن تؤثر إلى حد كبير على زيادة استقلال واحتراف مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة. وينبغي الإفصاح عن الترشيحات المقترحة قبل الجمعية العمومية وتوفير معلومات كافية عن المسار المهني وخبرة المرشحين المعنيين.

وقد يكون من المفيد أيضاً أن يحتفظ جهاز الملكية بقاعدة بيانات عن المرشحين المؤهلين يتم إعدادها من خلال عملية تنافسية مفتوحة. كما أن استخدام الوكالات المتخصصة للتوظيف أو الإعلانات الدولية يعتبر وسيلة أخرى لتعزيز جودة عملية البحث. وقد تساعد هذه الممارسات على زيادة مجموعة المرشحين المؤهلين لعضوية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة، لاسيما المرشحين الذين يتمتعوا بخبرة في القطاع الخاص وبخبرة دولية. وقد تشجع هذه العملية زيادة التنوع في مجلس الإدارة بما في ذلك التنوع من حيث الجنس.

ينبغي على جهاز الملكية الأخذ بعين الاعتبار توصيات منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية بشأن المساواة بين الجنسين في مجال التعليم والتوظيف وريادة الأعمال. إذ توصي البلدان بتشجيع اتخاذ تدابير على غرار الأهداف الاختيارية ومتطلبات الإفصاح والمبادرات الخاصة التي تعزز التنوع من حيث الجنس في مجالس الإدارة وفي الإدارة العليا للشركات المدرجة في البورصة، وبالأخذ بعين الاعتبار تكاليف وفوائد المناهج الأخرى على غرار الحصص على أساس الجنس في مجالس إدارة الشركات. وتطبق أيضاً التوصيات بشأن المساواة بين الجنسين في القطاع العام في حال توفير خدمات عامة من قبل الشركات المملوكة للدولة. وبحسب هذه التوصيات، يتعين على السلطات أن تتخذ تدابير تشمل وضع آليات لتحسين التوازن بين الجنسين في مراكز قيادية في القطاع العام وتحديد متطلبات الإفصاح والأهداف أو حصص للنساء في المراكز الإدارية العليا.

٣. وضع والإشراف على تنفيذ الولايات والأهداف الواسعة للشركات المملوكة للدولة، بما فيها الأهداف المالية وتلك المتعلقة بهيكل رأس المال ومستويات تحمّل المخاطر.

كما هو مبين أعلاه، ينبغي على الدولة كمالك نشيط تحديد مهام وأهداف واسعة النطاق للشركات المملوكة بالكامل من قبل الدولة وأن تبلغها عنها. عندما لا تكون الدولة المالك الوحيد لشركة مملوكة لها، لا يحق لها عادةً أن "تكلفها" رسمياً بتحقيق أهداف محددة بل عليها أن تعلن عن توقعاتها من خلال الوسائل المعتادة باعتبارها مساهم رئيسي.

إن مهام الشركة المملوكة للدولة هي وثائق محددة تعطي لمحة سريعة عن أهداف مهمة طويلة الأجل تماشياً مع المبررات القائمة لملكية الدولة في الشركة. تجدر الإشارة إلى أن المهام تحدد عادة الأنشطة الرئيسية التي تمارسها الشركة المملوكة للدولة وتوفر بعض المعلومات عن أهدافها الاقتصادية الرئيسية، وعند الضرورة عن أهداف السياسة العامة. فعلى سبيل المثال، قد تحدد الدولة مهمة مشغل الخدمات البريدية المملوك لها على النحو التالي: "تشغيل الخدمات البريدية الوطنية بشكل مستقل والحفاظ على الأسعار المقبولة للخدمة العالمية من أجل تلبية احتياجات السكان". وتساعد المهام الواضحة على ضمان مستويات مناسبة من المساءلة للشركة وقد تحد من التغيرات غير المتوقعة في عمل الشركة المملوكة للدولة، مثل المهام الاستثنائية التي تفرضها الدولة والتي قد تهدد الإستدامة التجارية للشركة. كما أنها توفر إطاراً لمساعدة الدولة على تحديد أهداف الشركة على المدى القصير والإشراف في وقت لاحق على تحقيقها.

وبالإضافة إلى تحديد مهام الشركات المملوكة للدولة، ينبغي على جهاز الملكية إبلاغ الشركات المملوكة للدولة عن الأهداف المتعلقة بالأداء المالي والتشغيلي وغير المالي، والإشراف بانتظام على تحقيقها. وسيساعد ذلك على تجنب الحالة التي تحظى فيها الشركات المملوكة للدولة باستقلالية ذاتية مفرطة على صعيد تحديد أهدافها الخاصة أو طبيعة وحجم مهامها المتعلقة بتقديم الخدمات العامة. وقد تشمل الأهداف تجنب التشوّهات في السوق، والسعي إلى تحقيق الأرباح. ويتم التعبير عن ذلك من خلال تحديد أهداف محددة مثل معدل العائد وسياسة توزيع الأرباح وإرشادات لتقدير مدى ملاءمة هيكل رأس المال. وقد تتضمن الأهداف المحددة على سبيل المثال المفاضلة بين حقوق المساهمين والقدرة على الاستثمار على المدى الطويل ومهام متعلقة بتوفير الخدمة العامة وحتى الأمن الوظيفي. بالتالي، لا يتعين فقط على الدولة أن تحدد أهدافها الرئيسية كمالك بل عليها أيضاً أن تحدد أولوياتها وتوضح كيفية المفاضلة بين الأولويات. وعند قيامها بذلك، ينبغي على الدولة أن تتجنب التدخل في القرارات التشغيلية، وبالتالي احترام استقلال مجلس الإدارة.

٤. وضع نظام للتقارير يسمح لجهاز الملكية بمراقبة ومراجعة وتقييم أداء الشركات المملوكة للدولة بانتظام، والإشراف على التزامها بقواعد حوكمة الشركات.

حتى يتمكن جهاز الملكية من اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن القضايا الرئيسية الخاصة بالشركة، ينبغي عليه التأكد من حصوله على كل المعلومات الضرورية ذات الصلة في الوقت المناسب. ويتعين عليه أيضاً اعتماد وسائل تمكنه من الإشراف على نشاط الشركات المملوكة للدولة وعلى أدائها باستمرار. ويتعين على جهاز الملكية أن يتأكد من وجود نظم ملائمة لإعداد التقارير بالنسبة لجميع الشركات المملوكة للدولة. وعلى التقارير أن تعطي صورة صادقة لجهاز الملكية عن أداء الشركة المملوكة للدولة وعن وضعها المالي، مما يمكنه من اتخاذ القرارات في الوقت المناسب، ومن اختيار القضايا التي يتم التدخل بشأنها.

وينبغي على جهاز الملكية أن يستخدم الوسائل والأدوات الملائمة وأن يختار طرق التقييم الملائمة للإشراف على أداء الشركات المملوكة للدولة بناء على الأهداف المحددة. وفي هذا الصدد، يمكنه الاستعانة بمقارنة أداء الشركات المملوكة للدولة بشكل منتظم مع هيئات القطاع العام أو الخاص على الصعيدين المحلي والدولي. وبالنسبة للشركات المملوكة للدولة التي ليس لديها جهة يمكن مقارنة الأداء الكلي معها، يمكنها مقارنة عناصر معينة من عملياتها وأدائها. وعلى هذه المقارنة أن تغطي الإنتاجية وكفاءة استخدام العمالة والأصول ورأس المال. وتعتبر هذه المقارنة مهمة لاسيما بالنسبة للشركات المملوكة للدولة والعاملة في قطاعات لا تواجه فيها أي منافسة. فهي تسمح للشركات ولجهاز الملكية وللجمهور بإجراء تقييم أفضل لأداء الشركات المملوكة للدولة وتطويرها.

يمكن تسهيل عملية الإشراف الفعال على أداء الشركات المملوكة للدولة من خلال توفير الكفاءات المناسبة في مجال المحاسبة والمراجعة ضمن جهاز الملكية لضمان التواصل بشكل مناسب مع النظراء المعنيين، سواء مع قسم الخدمات المالية أو مع جهاز المراجعة الداخلية في الشركات المملوكة للدولة والأجهزة الرقابية للدولة. يجب على جهاز الملكية أن يطلب من مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تضع نظم رقابة داخلية مناسبة وتعتمد تدابير بشأن قواعد السلوك المهني والامتثال، وذلك لكشف حالات انتهاك القانون وتجنبها.

٥. وضع سياسة للإفصاح للشركات المملوكة للدولة تحدد المعلومات التي يجب الإفصاح عنها والوسائل المناسبة للإفصاح والآليات الملائمة لضمان جودة المعلومات.

من أجل ضمان مساءلة الشركات المملوكة للدولة بشكل مناسب أمام المساهمين والهيئات المسؤولة عن إعداد التقارير والجمهور، يتوجب على الدولة كمالك أن تضع سياسة شاملة حول الشفافية والإفصاح للشركات التي تملكها وأن تبلغ عنها. ويجب أن تؤكد سياسة الإفصاح على ضرورة أن تبلغ الشركات المملوكة للدولة عن المعلومات الهامة. ويجب وضع سياسة الإفصاح بعد مراجعة شاملة للمتطلبات القانونية والتنظيمية القائمة المطبقة على الشركات المملوكة للدولة، وتحديد أي ثغرات في المتطلبات والممارسات بالمقارنة مع الممارسات الجيدة والمتطلبات المحلية الخاصة بالشركات المدرجة في البورصة. وبناء على عملية المراجعة، قد تنظر الدولة في اعتماد عدد من التدابير لتحسين نظام الشفافية والإفصاح الحالي مثل اقتراح تعديلات على الإطار القانوني والتنظيمي أو وضع إرشادات أو مبادئ أو قواعد محددة لتحسين الممارسات على صعيد الشركة. وينبغي أن تشمل العملية مشاورات مع مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة وإدارتها وكذلك مع الجهات التنظيمية وأعضاء البرلمان وأصحاب المصلحة المعنيين الآخرين.

يتعين على جهاز الملكية أن يبلغ على نطاق واسع وبصورة فعّالة عن إطار الشفافية والإفصاح للشركات المملوكة للدولة، وعليه أن يشجع تنفيذه ويضمن جودة المعلومات الصادرة من الشركة. وتشمل هذه الآليات من بين أمور أخرى: وضع دليل توجيهي وتنظيم برامج تدريبية للشركات المملوكة للدولة، والمبادرات الخاصة مثل المكافأة لحسن الأداء التي تعترف بجودة ممارسات الإفصاح في إحدى الشركات المملوكة للدولة وآليات لتقدير وتقييم مدى التزام الشركات المملوكة للدولة بمتطلبات الإفصاح والإبلاغ عنها.

٦. الحوار المستمر مع المراجعين الخارجيين، والأجهزة الرقابية للدولة، عندما يكون ذلك ملائماً وكان النظام القانوني ومستوى ملكية الدولة يسمحان.

تختلف التشريعات الوطنية المتعلقة بالتواصل مع المراجعين الخارجيين. ففي بعض البلدان، لمجالس الإدارة صلاحية القيام بذلك. أما في بلدان أخرى، في حال كانت الشركات مملوكة للدولة بالكامل، من المتوقع أن يتواصل جهاز الملكية، باعتباره الممثل الوحيد في الجمعيات العمومية، مع المراجعين الخارجيين. في هذه الحالة، يجب أن يمتلك جهاز الملكية القدرة اللازمة للقيام بهذه المهمة، بما في ذلك أن يكون لديه معرفة واسعة بالمحاسبة المالية. ووفقاً للقانون، قد يحق لجهاز الملكية، من خلال الجمعيات العمومية، ترشيح وحتى تعيين المراجعين الخارجيين. أما بالنسبة للشركات المملوكة بالكامل للدولة، فينبغي على جهاز الملكية أن يحافظ على حوار مستمر مع المراجعين الخارجيين، وكذلك مع الأجهزة الرقابية للدولة عندما تكون موجودة. ويمكن أن يتمثل هذا الحوار المستمر بالتبادل المنتظم للمعلومات وعقد إجتماعات أو إجراء مناقشات عند حدوث مشاكل معينة. وسيقدم المراجعون الخارجيون لجهاز الملكية وجهة نظر خارجية ومستقلة ومناسبة عن أداء الشركات المملوكة للدولة وعن وضعها المالي. ولكن الحوار المستمر بين جهاز الملكية والمراجعين الخارجيين والأجهزة الرقابية للدولة يجب ألا يتم على حساب مسؤولية مجلس الإدارة.

وعندما تكون أسهم الشركة المملوكة للدولة متداولة في البورصة أو عندما تكون هذه الشركات مملوكة جزئياً لها، يتوجب على جهاز الملكية أن يحترم حقوق مساهمي الأقلية ومعاملتهم بشكل متكافئ. ولا ينبغي أن يؤدي الحوار مع المراجعين الخارجيين إلى منح جهاز الملكية أي معلومات خاصة، وعليه أن يحترم القواعد الخاصة بسرية المعلومات المعمول بها.

٧. وضع نظم لمكافآت أعضاء مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة تؤدي إلى تعزيز مصلحة الشركة على المدى المتوسط والطويل وتعمل على جذب وتحفيز الخبراء المؤهلين.

هناك اتجاه قوي لتقريب نظم مكافأة أعضاء مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة من الممارسات القائمة في القطاع الخاص. وبالنسبة للشركات المملوكة للدولة التي لديها أهداف اقتصادية في الدرجة الأولى وتعمل في بيئة تنافسية، يجب أن تعكس مستويات مكافأة مجلس الإدارة ظروف السوق بقدر ما يكون ذلك ضرورياً لجذب أعضاء يملكون درجة عالية من الكفاءة، والمحافظة عليهم. ولكن يجب الحرص على التصدي بفعالية لأي رد فعل سلبي محتمل تجاه الشركات المملوكة للدولة وجهاز الملكية بسبب نظرة سلبية من قبل الجمهور نتيجة أي مكافآت مفرطة لأعضاء مجلس الإدارة. وقد يشكل ذلك تحدياً لجذب الأفراد الذين يتمتعون بأفضل المهارات إلى مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة بالرغم من أن عوامل أخرى مثل الفوائد الناتجة عن السمعة الجيدة وإمكانية إقامة علاقات عامة تعتبر أحياناً جوانب لا يستهان بها من جوانب مكافأة مجلس الإدارة.

شرح وتعليقات على الفصل 3: الشركات المملوكة للدولة في السوق

تماشياً مع المبرر لملكية الدولة، يجب أن يضمن الإطار القانوني والتنظيمي للشركات المملوكة للدولة معاملة متكافئة لكافة المساهمين ومنافسة عادلة في السوق حين تمارس الشركات المملوكة للدولة أنشطة اقتصادية.

عندما تمارس الشركات المملوكة للدولة أنشطة إقتصادية، من المتفق عليه أنه يجب القيام بهذه الأنشطة دون خلق منافع أو أضرار غير مناسبة لشركات أخرى مملوكة للدولة أو شركات خاصة. وليس هناك إجماع على كيفية الحفاظ على الفرص المتكافئة من الناحية العملية - لا سيما حين تجمع الشركات المملوكة للدولة بين أنشطتها الإقتصادية وأهداف السياسة العامة للدولة. وبالإضافة إلى التحديات الواضحة مثل ضمان معاملة مالية وتنظيمية وضريبية متساوية، ثمة بعض المسائل الأكثر أهمية، بما في ذلك تحديد تكلفة أنشطة الخدمة العامة والفصل بين الأنشطة الإقتصادية وأهداف السياسة العامة كلما كان ذلك ممكناً. ويجب أن يشكل منشور منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (٢٠١٢) *الحياة التنافسية: الحفاظ على تكافؤ الفرص بين شركات القطاع العام والقطاع الخاص*، الذي يوفر أفضل الممارسات من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، مصدر هام للهيئات التنظيمية وصناع السياسة.

أ. يجب أن يتم الفصل بوضوح بين وظيفة الدولة كمالك ووظائف أخرى قد تؤثر في ظروف وأوضاع الشركات المملوكة للدولة لا سيما في ما يتعلق بتنظيم السوق.

عندما تلعب الدولة دوراً مزدوجاً كمنظم للسوق ومالك لشركات تمارس أنشطة إقتصادية (مثلاً: قطاع الشبكات المحررة حديثاً والتي غالباً ما تكون مخصصة جزئياً)، تصبح الدولة في الوقت نفسه لاعباً رئيسياً في السوق وحكم. وقد يؤدي ذلك إلى تضارب مصالح يضر بمصلحة الشركة والدولة والجمهور. إن الفصل التنظيمي والقانوني الكامل بين الملكية وتنظيم السوق يشكل شرطاً أساسياً لتوفير فرص متكافئة للشركات المملوكة للدولة والشركات الخاصة ولتجنب تشوه السوق، علماً بأن مبادئ الإصلاح التنظيمي لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية تؤيد أيضاً ذلك.

وتتمثل إحدى الحالات المهمة الأخرى في استخدام الشركات المملوكة للدولة كأداة لتحقيق أهداف السياسة العامة المحددة، مثل تنفيذ السياسة الصناعية. وفي هذه الحالات، يشكل عدم الفصل بين وظائف الملكية ووظائف صياغة السياسة مشكلة لعدد من الأسباب المبينة في الخطوط التوجيهية، ويؤدي بسهولة إلى اختلاط الأهداف وتضارب المصالح بين الهيئات الحكومية. ولا يمنع الفصل بين السياسة الصناعية والملكية من التنسيق اللازم بين الهيئات المعنية، كما أنه سيساهم في تحديد دور الدولة كمالك وزيادة الشفافية في تحديد الأهداف ومراقبة الأداء.

ومن الضروري أيضاً، لتجنب تضارب المصالح، فصل بوضوح وظيفة الملكية عن أي جهاز ضمن الإدارة العامة قد يكون من بين العملاء أو الموردين الرئيسيين للشركات المملوكة للدولة. وينبغي إزالة كافة العقبات القانونية وغير القانونية أمام عمليات الشراء العادلة. وعند الفصل بشكل فعال بين الأدوار المختلفة للدولة على صعيد الشركات المملوكة لها، يجب الأخذ بعين الاعتبار التضارب الحقيقي والمتوقع في المصالح.

ب. ينبغي أن يتمتع أصحاب المصلحة والأطراف المعنية الأخرى بمن فيهم الدائنون والمنافسون بإمكانية المطالبة بشكل فعال بحقوقهم من خلال الإجراءات القانونية أو التحكيم حين يعتبرون أنه تم انتهاك حقوقهم.

يجب ألا تكون الشركات المملوكة للدولة بالإضافة إلى الدولة كمساهم بمنأى عن الطعن القضائي في حال اتهامها بمخالفة القانون أو عدم احترام التزاماتها التعاقدية. يجب أن يكون أصحاب المصلحة قادرين على رفع دعوى ضد الشركات المملوكة للدولة والدولة كمالك في المحاكم أو الهيئات القضائية وأن يعاملهم النظام القضائي على قدم المساواة مع الآخرين. ويجب أيضاً أن يكونوا قادرين على القيام بذلك من دون الخوف من ردة فعل انتقامية من جهة الهيئات الحكومية التي تمارس حقوق الملكية في الشركة المملوكة للدولة محل النزاع.

ت. عندما تمارس الشركات المملوكة للدولة أنشطة اقتصادية مرتبطة بأهداف متعلقة بالسياسة العامة، يجب المحافظة على أعلى معايير الشفافية والإفصاح على صعيد التكاليف والعوائد الخاصة بها، الأمر الذي يسمح بنسبها إلى الأنشطة الرئيسية.

عندما تمارس الشركات المملوكة للدولة أنشطة اقتصادية وتسعى في نفس الوقت إلى تحقيق أهداف السياسة العامة، يمكن أن يؤدي الفصل الهيكلي بين تلك الأنشطة، عندما يكون ذلك ممكناً وفعالاً، إلى تسهيل عملية تحديد واحتساب تكلفة وتمويل كل هدف من أهداف السياسة العامة. ويتضمن الفصل الهيكلي تقسيم كيان واحد في السابق إلى أنشطة ووحدات اقتصادية مكلفة بتحقيق أهداف السياسة العامة. وثمة درجات مختلفة من الانفصال تتراوح بين الفصل في المحاسبة والوظائف والشركات. ولكن لا بد من الإقرار أنه، بالاعتماد على عوامل إنتاج الشركات الفردية المملوكة للدولة، بما في ذلك التكنولوجيا والتجهيزات الرأسمالية ورأس المال البشري، لا يمكن دائماً الفصل بين تلك الوظائف، وحين يكون ذلك ممكناً، قد لا يتسم ذلك بالكفاءة الاقتصادية.

إن الأنشطة الاقتصادية للأجهزة التي تبقى مدمجة مع أقسام أخرى من القطاع الحكومي تشارك التكاليف و/أو الأصول والخصوم. وبالتالي يتطلب توفير الفرص المتكافئة للجميع، أولاً، درجة عالية من الشفافية والإفصاح في ما يتعلق بهيكل التكاليف. ويبرز ذلك بشكل أكبر حين تحصل أهداف السياسة العامة على الدعم الحكومي أو معاملة تفضيلية أخرى. وثانياً، يجب فصل التكاليف والأصول بين الحسابات المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية وأهداف السياسة العامة. وقد شكّلت هذه الجهود موضوع عملية وضع القواعد الدولية. ويساعد الفصل بين الأنشطة الاقتصادية وأهداف السياسة العامة أيضاً في تجنب الدعم المتبادل بين هذين النوعين من الأنشطة الذي يؤدي إلى تشوهات في السوق.

ث. يتعين على الدولة تمويل التكاليف المتعلقة بأهداف السياسة العامة والإفصاح عنها.

من أجل الحفاظ على فرصة متكافئة للمنافسة مع القطاع الخاص، يجب على الشركات المملوكة للدولة أن تحصل على التعويضات المناسبة لتنفيذها أهداف السياسة العامة في ظل اتخاذ تدابير لتجنب التعويض المفرط أو قلة التعويض. من جهة، في حال حصلت الشركات المملوكة للدولة على تعويض مفرط لممارستها أنشطة متعلقة بالسياسة العامة قد يشكل هذا التعويض دعماً حكومياً لأنشطتها التنافسية، الأمر الذي يضر بتكافؤ الفرص مع القطاع الخاص. ومن جهة أخرى، يمكن أن يؤدي قلة التعويض عن ممارسة الأنشطة المتعلقة بالسياسة العامة إلى تهديد تنافسية الشركة واستدامتها.

لذا فمن المهم أن تحدد الدولة بوضوح وتفصح وتعوض بشكل مناسب عن أي تكاليف متعلقة بتنفيذ أهداف السياسة العامة على أساس نصوص قانونية محددة و/أو من خلال آليات تعاقدية مثل العقود الإدارية أو عقود الخدمات. كما ينبغي الإفصاح عن ترتيبات التمويل ذات الصلة. ويجب التعويض بطريقة تسمح بتجنب التشوهات في السوق. وينطبق ذلك بشكل خاص في حال كانت الشركات المعنية تسعى إلى تحقيق أهداف السياسة العامة بالإضافة إلى الأنشطة الاقتصادية. وعندما تكون الشركات المملوكة للدولة مربحة، يمكن أن يأخذ التعويض شكل إيرادات أنصبة أرباح ضائعة من قبل الدولة، لها تأثير يعادل الدعم الحكومي، ولكن بغض النظر عن أشكالها، يجب تحديد التعويض والإفصاح عنه. ومن المهم تحديد التعويض المقدم للشركات المملوكة للدولة مقارنةً بالتكاليف الفعلية لتنفيذ أهداف السياسة العامة المحددة بوضوح، وعدم استخدامه للتعويض عن أي عجز تشغيلي أو مالي. وينبغي أيضاً مراقبة وتقييم عملية التمويل والوفاء بأهداف السياسة العامة من خلال نظام مراقبة الأداء العام.

ج. كمبدأ عام، يجب عدم إعفاء الشركات المملوكة للدولة التي تمارس أنشطة اقتصادية من تطبيق القوانين العامة والقوانين الضريبية واللوائح المطبقة. ولا ينبغي أن تميز القوانين واللوائح بين الشركات المملوكة للدولة ومنافسيها في السوق. وتجدر الإشارة إلى أن الشكل القانوني للشركات المملوكة للدولة يجب أن يسمح للدانين بالمطالبة بحقوقهم والبدء بإجراءات الإعسار.

على الرغم من أنه في بعض البلدان يتم إعفاء الشركات المملوكة للدولة من بعض القوانين واللوائح التنظيمية (مثل قوانين الضرائب والمنافسة والإفلاس بالإضافة إلى اللوائح التي ترفع تقسيم المدن وقوانين البناء)، ينبغي تجنب عموماً تلك الاستثناءات، وفي حال وجودها يجب أن تكون محدودة وشفافة، ويتعين على الشركات المملوكة للدولة أن تلتزم إلى أقصى حد ممكن بالسياسات التي تدعم تلك القوانين واللوائح التنظيمية. وينبغي إما على جهاز ملكية الدولة أو على الشركات الفردية المملوكة للدولة أن تفصح عن أي إعفاء من تطبيق القوانين أو اللوائح التنظيمية العامة يؤدي إلى حصول الشركات المملوكة للدولة على معاملة تفضيلية أو يؤثر على السلامة العامة.

بشكل عام، يجب أن تحظى الشركات المملوكة للدولة ومنافسيها من القطاع الخاص بمعاملة متساوية بما في ذلك القواعد الخاصة بالمعاملة الوطنية والوصول إلى السوق. ويشمل ذلك تطبيق إعلان منظمة التعاون الاقتصادي

والتنمية عن الاستثمارات الدولية والشركات المتعددة الجنسيات ومدونات التحرير الخاصة بمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية.

ح . ينبغي أن تخضع الأنشطة الإقتصادية التي تمارسها الشركات المملوكة للدولة لشروط متوافقة مع السوق فيما يتعلق بالحصول على التمويل عن طريق الاقتراض أو إصدار الأسهم.

سواء تم تمويل الأنشطة الإقتصادية الخاصة بالشركات المملوكة للدولة من ميزانية الدولة أو من السوق ، يجب اتخاذ تدابير للتأكد من أن شروط التمويل عن طريق الاقتراض أو إصدار الأسهم تتوافق مع شروط السوق.

وتشمل بوجه خاص:

١. يجب أن تكون علاقات الشركات المملوكة للدولة مع كل المؤسسات المالية وغير المالية قائمة على أسس تجارية بحتة.

يبدو أن الدائنين يفترضون أحياناً أن الدولة تمنح ضمانات ضمنية على ديون الشركات المملوكة للدولة. وقد أدى ذلك في حالات كثيرة إلى انخفاض تكاليف التمويل، الأمر الذي يتسبب بالإخلال بالمشهد التنافسي. وبالإضافة إلى ذلك، في البلدان حيث تميل المؤسسات المالية المملوكة للدولة إلى أن تكون من بين الدائنين الرئيسيين للشركات المملوكة للدولة التي تمارس أنشطة إقتصادية، ثمة احتمال كبير لتضارب المصالح. فالاعتماد على المؤسسات المالية المملوكة للدولة قد يحمي الشركات المملوكة للدولة من أحد المصادر الرئيسية التي تراقب السوق وتمارس الضغوط عليه، ما يؤدي إلى تشويه هيكل الحوافز وتفاقم مديونيته واهدار الموارد وتشويه السوق.

من الضروري التمييز بوضوح بين مسؤوليات كل من الدولة والشركات المملوكة لها تجاه الدائنين. ويجب وضع آليات لمعالجة تضارب المصالح والتأكد من أن الشركات المملوكة للدولة تقيم علاقات قائمة على أسس تجارية بحتة مع المصارف المملوكة للدولة والمؤسسات المالية الأخرى بالإضافة إلى غيرها من الشركات المملوكة للدولة. وينبغي على المصارف المملوكة للدولة أن تمنح الشركات المملوكة للدولة قروض بنفس الشروط المطبقة على الشركات الخاصة. وقد تتضمن هذه الآليات فرض قيود على أعضاء مجلس إدارة الشركات المملوكة للدولة الذين هم أعضاء في مجالس إدارة المصارف المملوكة للدولة ومراقبتهم بدقة.

حين تمنح الدولة ضمانات إلى الشركات المملوكة لها للتعويض عن عدم قدرتها على تزويدها برؤوس الأموال، قد تظهر مشاكل إضافية. وكمبدأ عام، لا ينبغي على الدولة أن تمنح تلقائياً ضمانات متعلقة بخصوم الشركات المملوكة لها. كما يجب تطبيق ممارسات عادلة في ما يتعلق بالإفصاح عن الضمانات الحكومية ودفعها، كما أنه يجب تشجيع الشركات المملوكة للدولة على الحصول على التمويل من أسواق رأس المال. وبالنسبة إلى الجهات التي تمنح القروض التجارية، ينبغي على الدولة أن توضح لجميع المشاركين في السوق أنها لن تغطي ديون الشركات المملوكة

لها. ويجب عليها أيضاً أن تتظر في وضع آليات لدفع تعويضات إلى الخزينة العامة من الشركات المملوكة للدولة التي تستفيد من تكاليف تمويل أدنى من الشركات الخاصة في ظروف مماثلة.

٢. يجب ألا تستفيد الأنشطة الاقتصادية الخاصة بالشركات المملوكة للدولة من أي دعم مالي غير مباشر يعطيها أفضلية على المنافسين من القطاع الخاص مثل التمويل بشروط تفضيلية أو المتأخرات الضريبية أو الحصول على القروض التجارية بمعدلات تفضيلية من شركات أخرى مملوكة للدولة. ولا ينبغي أن تحصل الأنشطة الاقتصادية الخاصة بالشركات المملوكة للدولة على مدخلات (مثل الكهرباء والمياه أو الأراضي) بأسعار أو شروط أفضل من تلك المتاحة للمنافسين من القطاع الخاص.

لحفاظ على فرص متكافئة للجميع، يجب أن تحصل الشركات المملوكة للدولة على معاملة ضريبية مساوية للشركات المنافسة من القطاع الخاص في ظروف مماثلة. وبالإضافة إلى ما ذكر سابقاً، يجب عدم التوقع أن تستفيد الشركات المملوكة للدولة من وضعها الشبه حكومي من أجل تحصيل متأخرات ضريبية أو تساهل في تطبيق قوانين الضرائب.

ويجب ألا تستفيد الشركات المملوكة للدولة بشكل عام من ترتيبات التمويل "خارج السوق" مع شركات أخرى مملوكة للدولة مثل القروض التجارية. وتعد تلك الترتيبات، ما لم تتماشى بالكامل مع ممارسات الشركات المعتادة، بمثابة إقراض تفضيلي. وينبغي على الدولة أن تنفذ تدابير للتأكد من أن العمليات التي تجري بين الشركات المملوكة للدولة قائمة على أسس تجارية بحتة.

٣. يجب أن تحقق الأنشطة الاقتصادية للشركات المملوكة للدولة عوائد تتناسب مع تلك التي تحصل عليها الشركات المنافسة من القطاع الخاص، مع الأخذ بعين الاعتبار شروطها التشغيلية.

من المتوقع أن تحقق الأنشطة الاقتصادية للشركات المملوكة للدولة عوائد مماثلة للشركات المنافسة لها على المدى الطويل. ويجب أخذ معدلات العائد بعين الاعتبار على المدى الطويل نظراً إلى أنها قد تختلف إلى حد كبير على المدى القصير والمتوسط حتى بين الشركات الخاصة التي تعمل في بيئة شديدة التنافسية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتضمن أي تمويل عن طريق إصدار الأسهم توفره ميزانية الدولة، حد أدنى مطلوب لمعدل عائد يتناسب مع الشركات من القطاع الخاص في ظروف مماثلة. وتسمح عدد من الحكومات بتعويض العجز في الميزانية العمومية من خلال انخفاض معدل العائد مثل الحاجة المؤقتة إلى زيادة الإنفاق الرأسمالي، علماً بأن ذلك شائع في نواح أخرى من قطاع الشركات ولا يختلف عن الممارسات السائدة مع توفير فرص متكافئة للجميع إن تم احتسابه بدقة. وعلى العكس، تميل بعض الحكومات إلى تخفيض المتطلبات المتعلقة بمعدل العائد لتعويض الشركات المملوكة للدولة عن الأهداف الخاصة بالسياسة العامة التي تم تكليفها بها. ولا يعتبر ذلك من ضمن الممارسات الجيدة بما أنه يجب التعويض عن هذا النوع من الأهداف، كما ورد في الخطوط التوجيهية، بشكل منفصل وربطه أكثر بالتكلفة الفعلية لأهداف السياسة العامة.

خ. حين تشارك الشركات المملوكة للدولة في عمليات شراء عامة، سواء بصفة مقدم عرض أو شاري، يجب أن تكون الإجراءات المتبعة تنافسية وغير تمييزية ومكفولة بمعايير الشفافية المناسبة.

إن مشاركة الشركات المملوكة للدولة في عمليات الشراء العامة تثير قلق الحكومات التي تلتزم بتوفير فرص متكافئة للجميع. إن وضع أنظمة تقديم عطاءات لا تعطي من حيث المبدأ أفضلية لأي فئة من مقدمي العطاء، وتشكل في الواقع جزءاً لا يتجزأ من تشريعات عدد متزايد من الدول. غير أن تنفيذها قد يكون معقداً من الناحية العملية. وتختلف الدول بين بعضها في ما إذا كانت تلك القوانين تقتصر على عمليات الشراء من قبل الحكومة أو تشمل أيضاً عمليات الشراء من قبل الشركات المملوكة للدولة. وعندما تشارك الشركات المملوكة للدولة في عمليات شراء عامة، بصفة مقدم عطاء أو شاري، يجب أن تكون الإجراءات تنافسية وغير تمييزية ومكفولة بمعايير الشفافية المناسبة. وبصورة عامة، يمكن تقسيم أنشطة الشركات المملوكة للدولة إلى فئتين: الأنشطة المخصصة للبيع التجاري أو إعادة البيع التجاري، والأنشطة لتحقيق غرض حكومي. وفي الحالات التي تحقق فيها الشركات المملوكة للدولة غرض حكومي أو بقدر ما يسمح نشاط محدد للشركة المملوكة للدولة بتحقيق هذا الغرض، يجب على الشركة المملوكة للدولة أن تعتمد الخطوط التوجيهية بشأن عمليات الشراء العامة التي تضمن توفير فرص متكافئة لكل الشركات المتنافسة كانت مملوكة للدولة أو لا. ويتعين على الإحتكارات المملوكة للدولة أن تتبع نفس القواعد المتعلقة بعمليات الشراء والمنطبقة على القطاع الحكومي العام.

شرح وتعليقات على الفصل 4: المعاملة المتكافئة للمساهمين والمستثمرين الآخرين

عندما تكون الشركات المملوكة للدولة مدرجة في البورصة أو تضم بين مالكيها مستثمرين غير حكوميين، يتعين على الدولة والشركات أن تعترف بحقوق كافة المساهمين وتضمن المعاملة المتكافئة لهم والمساواة في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالشركة.

من مصلحة الدولة أن تتأكد من معاملة جميع المساهمين على قدم المساواة، في كافة الشركات التي تملك فيها حصة، إذ أن سمعتها في هذا الصدد ستؤثر على قدرتها على جذب التمويل الخارجي وكذلك على زيادة قيمتها. وبالتالي ينبغي عليها أن تتأكد من أن المساهمين الآخرين لا يعتبرون الدولة مالكا لا يتسم بالشفافية والعدالة. ويتعين على الدولة أن تجعل من نفسها قدوة للآخرين وأن تتبع أفضل الممارسات من حيث معاملة المساهمين.

أ. يجب على الدولة أن تسعى إلى تطبيق مبادئ منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات بشكل تام عندما لا تكون المالك الوحيد للشركات المملوكة للدولة، وتنفيذ كل البنود ذات الصلة عندما تكون المالك الوحيد لتلك الشركات. وبالنسبة إلى حماية المساهمين، فهي تشمل الأمور الآتية:

١. ينبغي على الدولة والشركات المملوكة لها أن تضمن معاملة كافة المساهمين معاملة متكافئة.

عندما يملك بعض المساهمين من القطاع الخاص، سواء من الشركات أو الأفراد، جزءاً من رأس مال الشركات المملوكة للدولة، ينبغي على الدولة أن تعترف بحقوقهم. يجب على الدولة كمالك حماية المساهمين غير الحكوميين من أي إجراءات تعسفية قد تتخذها الدولة ويجب أن يتمتع هؤلاء المساهمين بالوسائل الفعالة للمطالبة بتعويض. ويجب منع التداول باستخدام معلومات داخلية وعمليات التداول للمصلحة الشخصية. وتجدر الإشارة إلى أن حقوق الشفعة والاكثريّة النصابية لبعض قرارات المساهمين يمكن أن تشكل وسيلة مفيدة في ضوء الخبرة السابقة لضمان حماية مساهمي الأقلية. يجب الحرص على ضمان حماية المساهمين في حالات الخصخصة الجزئية للشركات المملوكة للدولة.

ويمكن للدولة، باعتبارها مساهماً مسيطراً، في كثير من الحالات، اتخاذ قرارات في الجمعيات العمومية بدون الحصول على موافقة أي من المساهمين الآخرين. وعادةً ما تكون في وضع يمكنها فيه أن تقرر تشكيل مجلس الإدارة. وفي حين أن صلاحية اتخاذ مثل هذه القرارات هي حق مشروع متصل بملكيتها، فإنه من المهم ألا تسيء الدولة استغلال دورها كمالك مسيطر من خلال السعي إلى تحقيق أهداف ليست في مصلحة الشركة مثلاً، وتضر بالتالي بالمساهمين الآخرين. ويمكن أن تسيء الدولة استخدام دورها من خلال العمليات غير المناسبة مع أطراف من

داخل الشركة، والقرارات المتحيزة بشأن الأعمال أو التغيرات في هيكل رأس المال لصالح المساهمين الذين يملكون حصة الأغلبية.

ويتعين على جهاز الملكية وضع خطوط توجيهية بشأن المعاملة المتكافئة للمساهمين غير الحكوميين. كما يتعين عليه التأكد من أن كل شركة من الشركات المملوكة للدولة، ولاسيما مجالس إدارتها، تدرك تماماً أهمية العلاقات مع المساهمين وتعمل بشكل ناشط على تعزيزها. وعندما تكون الدولة قادرة على ممارسة درجة من السيطرة تتجاوز الأسهم التي تملكها في الشركة، فمن المحتمل أن تسيء استخدام دورها. ويجب استخدام الأسهم الذهبية Goden Shares فقط في الحالات التي تكون فيها ضرورية لحماية بعض المصالح العامة الأساسية على غرار تلك المتعلقة بحماية الأمن العام والمتناسبة مع تحقيق هذه الأهداف. ويتعين على الحكومة، بقدر الإمكان، أن تفصح عن وجود أي اتفاقات مساهمين وهياكل رأس المال التي تسمح لأي مساهم بممارسة درجة من السيطرة على الشركة لا تتناسب مع ما يملكه من أسهم في الشركة.

٢. يجب أن تلتزم الشركات المملوكة للدولة بأعلى معايير الشفافية، بما في ذلك كقاعدة عامة، الإفصاح عن المعلومات بطريقة متساوية ومتزامنة تجاه كل المساهمين.

إن أحد الشروط الأساسية لحماية المساهمين هو ضمان وجود درجة عالية من الشفافية. وكقاعدة عامة، يتعين الإفصاح عن المعلومات المهمة إلى جميع المساهمين في نفس الوقت لضمان المعاملة المتكافئة. وينبغي الإفصاح عن أي اتفاقات مبرمة مع المساهمين، بما في ذلك الاتفاقات بشأن المعلومات الخاصة بأعضاء مجلس الإدارة.

وينبغي أن يتمكن مساهمو الأقلية وغيرهم من المساهمين من الحصول على كافة المعلومات الضرورية، لكي يتمكنوا من اتخاذ قرارات مستنيرة على صعيد الإستثمار. وفي نفس الوقت، يجب ألا يقوم كبار المساهمين، بما في ذلك جهاز الملكية، بإساءة استعمال المعلومات التي قد يحصلون عليها باعتبارهم من كبار المساهمين أو أعضاء في مجلس الإدارة. وبالنسبة للشركات المملوكة للدولة وغير المدرجة في البورصة، يكون عادة المساهمون الآخرون محددين بشكل جيد، وغالباً ما يتمتعون بامتياز النفاذ إلى المعلومات الخاصة من خلال عضويتهم في مجلس الإدارة مثلاً. غير أنه مهما كانت نوعية وشمولية الإطار القانوني والتنظيمي المتعلق بالإفصاح عن المعلومات، يتعين على جهاز الملكية التأكد من أن الشركات التي تملك الدولة أسهماً فيها قد وضعت آليات وإجراءات لضمان حصول جميع المساهمين على المعلومات بسهولة وبشكل متكافئ. ويجب الحرص بوجه خاص على التأكد من أنه عندما تكون الشركات المملوكة للدولة مخصصة جزئياً، لا تلعب الدولة كمساهم دوراً أكبر في قرارات الشركات أو تحصل على معلومات أكثر مما يحق لها بموجب أسهمها.

٣. يتعين على الشركات المملوكة للدولة أن تضع سياسة نشطة للتواصل والتشاور مع جميع المساهمين.

على الشركات المملوكة للدولة، بما في ذلك أي شركة تكون فيها للدولة حصة أقلية، أن تحدد مساهميتها وأن تعمل على تزويدهم بالمعلومات بطريقة منتظمة وفي الوقت المناسب عن الأحداث الهامة والجمعيات العامة القادمة. كما

يتعين عليها أن توفر لهم معلومات كافية عن المواضيع التي ستعرض في الجمعيات العامة لاتخاذ قرارات بشأنها. وتقع على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة مسؤولية التأكد من تنفيذ الشركات التزاماتها في ما يتعلق بتوفير المعلومات للمساهمين. ولا يتعين على الشركات عند قيامها بذلك أن تلتزم بالإطار القانوني والتنظيمي القائم فحسب، بل يجب تشجيعها إلى تخطي ذلك إذا دعت الحاجة، لبناء الثقة والمصادقية مع ايلاء العناية لنفاذي الشروط الصعبة بشكل مفرط. وعندما يكون ذلك ممكناً، سيساعد التشاور مع مساهمي الأقلية على تحسين عملية اتخاذ القرارات وقبول القرارات الهامة.

٤. يجب تسهيل مشاركة مساهمي الأقلية في اجتماعات المساهمين، بما يسمح لهم بالمشاركة في اتخاذ القرارات الهامة المتعلقة بالشركة مثل انتخاب مجلس الإدارة.

إن مساهمي الأقلية قد تساورهم مخاوف من أن يتم إتخاذ القرارات خارج اجتماعات الجمعية العامة أو مجلس الإدارة. إن هذه المخاوف مبررة بالنسبة للشركات المدرجة في البورصة التي تضم كبار المساهمين أو المساهمين الذين يملكون أغلبية الأسهم ولكن يمكن أن يشكل ذلك مشكلة أيضاً في الشركات التي تملك فيها الدولة حصة الأغلبية. وقد يكون من المناسب للدولة كمالك أن تطمئن مساهمي الأقلية بأنه يتم أخذ مصالحهم بعين الاعتبار. وفي الحالات التي قد يكون فيها تضارب بين مصالح الدولة ومصالح مساهمي الأقلية كما هو الحال بالنسبة للتعاملات مع أطراف داخل الشركة، ينبغي النظر في مشاركة مساهمي الأقلية في عملية الموافقة على تلك العمليات.

إن حق المشاركة في الجمعيات العمومية هو حق أساسي لكل مساهم. ولتشجيع مساهمي الأقلية على المشاركة الفعالة في الجمعيات العمومية الشركات المملوكة للدولة ولتسهيل ممارستهم لحقوقهم، يمكن للشركات المملوكة للدولة أن تعتمد آليات معينة، وقد تشمل هذه الآليات تحديد أغليات لازمة لبعض قرارات المساهمين، وعندما يكون ذلك مفيداً وفقاً للظروف، إمكانية استخدام قواعد خاصة للانتخاب مثل التصويت التراكمي. ويجب أن تتضمن الإجراءات الإضافية تسهيل عملية التصويت عن الغائبين، أو وضع نظام لاستخدام الوسائل الإلكترونية في التصويت كوسيلة لتخفيض تكاليف المشاركة. فضلاً عن ذلك، فإنه يمكن تسهيل مشاركة المساهمين الذين هم من الموظفين، في الاجتماعات العمومية للمساهمين عن طريق جمع الأصوات بالوكالة من المساهمين الذين هم من الموظفين.

ومن المهم الحرص على توازن أي آلية معدة لحماية مساهمي الأقلية، ويجب أن تكون لصالح كل مساهمي الأقلية وألا تتعارض بأي شكل من الأشكال مع مبدأ المعاملة المتكافئة وألا تمنع الدولة كمساهم أغلبية من ممارسة تأثيرها المشروع على القرارات، كما يجب ألا تسمح لمساهمي الأقلية بإيقاف عملية اتخاذ القرارات.

٥. يجب أن تجري العمليات بين الدولة والشركات المملوكة لها وبين الشركات وبعضها بما يتوافق مع قواعد السوق.

لضمان المعاملة المتكافئة لجميع المساهمين يجب أن تجري العمليات بين الدولة والشركات المملوكة لها بنفس الشروط التي تطبق على العمليات بين أي مشاركين آخرين في السوق. وترتبط هذه المسألة نظرياً بالعمليات التعسفية

المبرمة مع أطراف من داخل الشركة ولكنها تختلف عنها طالما أن "الأطراف من داخل الشركة" محددة بشكل غير كاف في حال ملكية الدولة. ومن المستحسن أن تتأكد الحكومة من توافق كل العمليات التي تجري بين الشركات المملوكة للدولة والأجهزة الحكومية والأجهزة التي تسيطر عليها الدولة، مع قواعد السوق، بالإضافة إلى التحقق من مراعاتها قواعد السلوك المهني المرعية. كما أن المسألة ترتبط أيضاً بمسؤوليات مجلس الإدارة التي يتم التطرق إليها في جزء آخر من هذه المبادئ التوجيهية لأن حماية جميع المساهمين بشكل واجب ولاء محدد بوضوح يقع على عاتق أعضاء مجلس الإدارة تجاه الشركة والمساهمين فيها.

ب. يتعين على كافة الشركات المملوكة للدولة والمدرجة في البورصة وكذلك على الشركات غير المدرجة في البورصة، حيثما كان ذلك ممكناً، أن تلتزم بأدلة الحوكمة الوطنية.

إن معظم الدول لديها قواعد بشأن حوكمة الشركات بالنسبة للشركات المدرجة في البورصة. إلا أن آليات تطبيقها تختلف إلى حد كبير إذ إن البعض منها استرشادية فقط في حين يتم إلزام ببعضها الآخر (من قبل الجهات التنظيمية للبورصة أو للأوراق المالية) على أساس الإمتثال أو التبرير، مع وجود بعض الآليات الإلزامية. إن المبدأ الأساسي للمبادئ الاسترشادية هو أنه يتعين على الشركات المملوكة للدولة أن تخضع لأفضل المعايير والممارسات بشأن حوكمة الشركات المدرجة في البورصة. وذلك يعني أنه ينبغي على الشركات المملوكة للدولة، أكانت مدرجة أو غير مدرجة في البورصة، أن تلتزم دائماً بالقواعد الوطنية لحوكمة الشركات بغض النظر عن مدى "إلزامها" بها.

ت. حين يطلب من الشركات المملوكة للدولة السعي إلى تحقيق أهداف السياسة العامة، يجب أن تكون المعلومات المناسبة بشأنها متوفرة طوال الوقت أمام المساهمين غير الحكوميين.

في إطار التزامها تجاه جميع المساهمين بضمان درجة عالية من الشفافية، يتعين على الدولة أن تتأكد من الإفصاح للمساهمين غير الحكوميين عن المعلومات المهمة بشأن أي أهداف متعلقة بالسياسة العامة والتي من المتوقع أن تلتزم بها الشركة المملوكة للدولة. وينبغي الإفصاح عن هذه المعلومات لجميع المساهمين عند اتخاذ قرار الإستثمار. ويجب أن تكون هذه المعلومات متوفرة باستمرار طوال مدة الإستثمار.

ث. حين تشارك الشركات المملوكة للدولة في مشاريع تعاونية مثل المشاريع المشتركة والشراكات بين القطاع العام والخاص، يتعين على الطرف المتعاقد ضمان المحافظة على الحقوق التعاقدية وحل النزاعات في الوقت المناسب وبطريقة موضوعية.

عندما تشارك الشركات المملوكة للدولة في مشاريع مع شركاء من القطاع الخاص، يجب الحرص على الحفاظ على الحقوق التعاقدية لجميع الأطراف وضمان توفر آليات تعويض فعالة و/أو آليات لحل النزاعات. يجب مراعاة توصيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الأخرى، لاسيما مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن الحوكمة العامة للشراكات بين القطاعين العام والخاص، والالتزام في القطاعات ذات الصلة، بمبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن مشاركة القطاع الخاص في البنى التحتية. وتشير إحدى التوصيات الرئيسية إلى

أنه يجب الحرص على مراقبة وإدارة أي مخاطر ضريبية ظاهرة أو ضمنية تواجهها الحكومة نتيجة الشراكات بين القطاعين العام والخاص أو أي اتفاقات أخرى تبرمها الشركات المملوكة للدولة.

بالإضافة إلى ذلك، على الاتفاقات الرسمية بين الدولة والشركاء من القطاع الخاص أو بين الشركة المملوكة للدولة والشركاء من القطاع الخاص أن تحدد بوضوح مسؤوليات كل من الشركاء في المشروع في حال وقوع أحداث غير متوقعة، كما يجب أن تسمح بقدر كاف من المرونة لإعادة التفاوض بالعقد عند الضرورة. وعلى آليات حل النزاعات أن تضمن حل أي نزاع ينشأ طوال مدة المشروع، في الوقت المناسب وبطريقة عادلة، من دون المساس بسبل التسوية القضائية الأخرى.

شرح وتعليقات على الفصل 5: العلاقات مع أصحاب المصالح وممارسة الأعمال بمسؤولية

يجب أن تعترف سياسة ملكية الدولة بشكل تام بمسؤوليات الشركات المملوكة للدولة تجاه أصحاب المصالح، وأن تطلب أن تقوم هذه الشركات بتقديم التقارير عن علاقاتها مع أصحاب المصالح. ويجب أن توضح ما هي توقعات الدولة بشأن ممارسة الأعمال بمسؤولية من قبل الشركات المملوكة للدولة.

في بعض دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، تؤدي الأوضاع القانونية أو الانظمة أو الإتفاقات/العقود المتبادلة إلى منح حقوق خاصة محددة في الشركات المملوكة للدولة لأصحاب المصالح. بل قد تكون لبعض الشركات المملوكة للدولة هياكل حوكمة خاصة فيما يتعلق بالحقوق الممنوحة لأصحاب المصالح، لاسيما مستوى تمثيل العاملين في مجلس الإدارة أو منح حقوق أخرى لممثلي العاملين ومنظمات المستهلكين في التشاور أو اتخاذ قرارات من خلال المجالس الإستشارية على سبيل المثال.

ويتعين على الشركات المملوكة للدولة أن تدرك أهمية العلاقات مع أصحاب المصالح لبناء شركات مستدامة وسليمة مالياً. إن العلاقات مع أصحاب المصالح تكتسب أهمية خاصة بالنسبة للشركات المملوكة للدولة نظراً لأنها قد تكون أساسية للوفاء بموجبات الخدمة العامة في حال وجودها. كما أن الشركات المملوكة للدولة قد يكون لها في بعض قطاعات البنية التحتية تأثيراً أساسياً على امكانية التنمية الإقتصادية وعلى المجتمعات التي تعمل بها. فضلاً عن ذلك، فإن بعض المستثمرين يأخذون بعين الاعتبار بشكل متزايد القضايا الخاصة بأصحاب المصالح عند اتخاذ قراراتهم الإستثمارية، وهم يدرسون أيضاً مخاطر حصول نزاعات متعلقة بالمسائل الخاصة بأصحاب المصالح. بالتالي، فإنه من المهم أن يعترف جهاز الملكية والشركات المملوكة للدولة بالأثر الذي قد يحدثه وجود سياسة نشطة لأصحاب المصالح على سمعة الشركة وأهدافها الإستراتيجية الطويلة الأجل. لذلك يتعين على الشركات المملوكة للدولة بالتشاور مع جهاز الملكية أن تضع سياسات واضحة بشأن أصحاب المصالح وأن تفصح عنها بشكل ملائم.

غير أنه يتعين على الحكومة ألا تستخدم الشركات المملوكة للدولة لتحقيق أهداف غير تلك التي تنطبق على القطاع الخاص، إلا إذا تم تعويض الشركات بشكل من الأشكال. وينبغي أن يتسم منح أية حقوق خاصة لأصحاب المصالح، أو منحهم أي تأثير على عملية اتخاذ القرار، بالصراحة والوضوح. ومهما كانت الحقوق الممنوحة لأصحاب المصالح بموجب القانون أو الالتزامات الخاصة التي يجب على الشركات المملوكة للدولة الوفاء بها في هذا الصدد، يجب أن تحتفظ الشركة، وبشكل خاص الجمعية العمومية للمساهمين ومجلس الإدارة، بصلاحيه اتخاذ القرارات.

أ. يتعين على الحكومة وأجهزة ملكية الدولة والشركات المملوكة للدولة ذاتها أن تعترف وتحترم حقوق أصحاب المصالح التي ينص عليها القانون أو الاتفاقات المشتركة.

قد تتحكم الدولة بصفاتها مالكاً مسيطراً، على عملية اتخاذ القرارات في الشركة وأن تكون في وضع يسمح لها باتخاذ قرارات تضر بأصحاب المصالح. بالتالي فإنه من المهم وضع آليات وإجراءات لحماية حقوق أصحاب المصالح. وينبغي أن تكون لدى جهاز الملكية سياسة واضحة في هذا الشأن. كما ينبغي على الشركات المملوكة للدولة احترام حقوق أصحاب المصالح احتراماً تاماً، كما هو منصوص عليه في القانون، واللوائح والاتفاقات المتبادلة. وينبغي أن تتصرف بنفس الطريقة التي تتصرف بها شركات القطاع الخاص المدرجة في البورصة.

ومن أجل تشجيع التعاون والنشط والمثمر مع أصحاب المصالح، يتعين على الشركات المملوكة للدولة أن تتأكد من حصولهم على المعلومات ذات الصلة والموثوقة بقدر كاف وبشكل منتظم وفي الوقت الملائم لكي يتمكنوا من ممارسة حقوقهم. ويجب أن يتمتع أصحاب المصالح بوسائل الطعن للحصول على تعويض في حالة انتهاك حقوقهم. كما ينبغي أيضاً تمكين الموظفين من الإخطار عن قلقهم إزاء أية ممارسات غير قانونية أو غير أخلاقية، إلى مجلس الإدارة. ولا ينبغي أن ينتقص ذلك من حقوقهم. ويتعين على الشركات المملوكة للدولة أن تضع سياسات وإجراءات واضحة في هذا الصدد مثل السياسات التي ترعى حماية الموظفين الذين يقومون بالإبلاغ عن الأمور غير القانونية. وفي ظل غياب إجراءات تصحيحية سريعة أو أمام احتمال اتخاذ إجراءات سلبية بحق الموظفين نتيجة شكوى بشأن مخالفة القانون، يتم تشجيع الموظفين على إبلاغ السلطات المختصة بحسن نية عن شكاوهم. تجدر الإشارة إلى أن العديد من الدول توفر إمكانية التقدم بدعاوى انتهاكات مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للشركات المتعددة الجنسيات أمام نقطة اتصال وطنية.

ويجب تشجيع تطوير آليات لمشاركة الموظفين إذا ما كانت تعتبر ذات صلة نظراً لأهمية العلاقات مع أصحاب المصالح في بعض الشركات المملوكة للدولة. غير أنه عند اتخاذ قرار بشأن مدى صلة هذه الآليات وتطويرها المرغوب، ينبغي على الدولة أن تتظر بعناية في المصاعب المتصلة بتحويل الحقوق والمزايا إلى آليات فعالة لتعزيز الأداء. وتشمل الآليات الخاصة بمشاركة العاملين تعيين ممثلين عن العاملين في مجالس الإدارة واعتماد إجراءات بشأن الحوكمة مثل التمثيل النقابي ومجالس تمثيل العاملين في الشركة تأخذ بعين الاعتبار وجهات نظر العاملين في بعض القرارات الرئيسية. كما أن الاتفاقيات والمعايير الدولية تعترف أيضاً بحقوق العاملين في الحصول على المعلومات والتشاور والتفاوض.

ب- يتعين على الشركات المملوكة للدولة والمدرجة في البورصة أو الشركات الكبيرة المملوكة للدولة أن تبلغ عن علاقاتها مع أصحاب المصلحة، وعند الضرورة وكلما كان ذلك ممكناً، مع العاملين والدائنين والمجتمعات المعنية.

وفقاً للممارسات الجيدة، يتعين على الشركات المدرجة في البورصة تقديم تقارير عن المعلومات المتعلقة بأصحاب المصالح. ويدل قيام الشركات المملوكة للدولة بذلك على استعدادها للعمل بالمزيد من الشفافية كما يدل على التزامها بالتعاون مع أصحاب المصالح. وسيساهم ذلك في تعزيز الثقة وتحسين سمعتها. بالتالي، يتعين على الشركات الكبرى

المملوكة للدولة أو تلك المدرجة في البورصة إخطار المستثمرين وأصحاب المصالح والجمهور عموماً بسياساتها تجاه أصحاب المصالح وتزويدهم بالمعلومات بشأن التنفيذ الفعلي لهذه السياسات. وينطبق ذلك أيضاً على أي شركة مملوكة للدولة تسعى لتحقيق أهداف هامة للسياسة العامة أو لديها التزامات بتقديم خدمات عامة، مع اعطاء العناية للتكاليف المتعلقة بحجم هذه الأهداف والخدمات. وينبغي أن تشير التقارير حول العلاقات مع أصحاب المصالح إلى أفضل الممارسات وتتبع الخطوط التوجيهية الموجودة بشأن الإفصاح عن المسؤولية الاجتماعية والبيئية. وقد يكون من المفيد أن تقوم الشركات المملوكة للدولة بإجراء تدقيق خارجي مستقل لتقاريرها عن أصحاب المصالح لتعزيز مصداقيتها.

ت. يتعين على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تضع وتنفذ وتراقب وتفصح عن الضوابط الداخلية والقواعد الأخلاقية وبرامج أو إجراءات الالتزام، بما فيها تلك التي تساهم في تجنب الإحتيال والفساد. وينبغي أن تقوم على أساس المعايير المطبقة في البلد، بما يتفق مع الالتزامات الدولية وأن يتم تطبيقها على الشركات المملوكة للدولة والشركات التابعة لها.

ينبغي أن تقوم الشركات المملوكة للدولة، على غرار مجالس إدارة الشركات الخاصة، بتطبيق معايير أخلاقية عالية. ويصب هذا في مصلحة أي شركة على المدى الطويل باعتباره وسيلة لتعزيز مصداقيتها والثقة بها في إطار العمليات اليومية وبالنسبة أيضاً لالتزاماتها الطويلة الأجل. وقد تتعرض الشركات المملوكة للدولة لضغوط معينة نظراً إلى التفاعل بين الاعتبارات المتعلقة بالأعمال والإعتبارات السياسية واعتبارات السياسة العامة. فضلاً عن ذلك، وبما أن الشركات المملوكة للدولة قد تلعب دوراً هاماً في تحديد ثقافة الأعمال في البلاد، من المهم أيضاً بالنسبة لها المحافظة على المعايير الأخلاقية العالية.

ويتعين على الشركات المملوكة للدولة وموظفيها أن يعملوا وفقاً للمعايير الأخلاقية العالية. كما ينبغي أن تضع هذه الشركات ضوابط داخلية ومدونة قواعد السلوك المهني وبرامج وتدابير للالتزام بها وتنفيذ بالأعراف السائدة في البلاد، بما يتوافق مع أدلة السلوك الأوسع نطاقاً. ويجب أن يشمل ذلك التقيد باتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة الرشوة وتنفيذ توصيات إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن الممارسات الجيدة المتعلقة بالضوابط الداخلية ومدونات السلوك المهني والإمتثال.

ينبغي تطبيق دليل قواعد السلوك المهني على الشركات المملوكة للدولة ككل والشركات التابعة لها. ويجب أن يقدم دليل قواعد السلوك المهني إرشادات واضحة ومفصلة عن السلوك المتوقع من كافة الموظفين، مع ضرورة وضع برامج وتدابير للالتزام بها. ويعتبر من الممارسات الجيدة وضع هذه الأدلة عن طريق المشاركة بحيث يشمل ذلك كافة الموظفين وأصحاب المصالح المعنيين. وينبغي أن تحصل هذه الأدلة على الدعم والتأييد من جانب مجالس الإدارة والإدارة العليا. ويتعين على مجالس الإدارة أن تشرف بانتظام على التزام الشركات المملوكة للدولة بمدونة قواعد السلوك المهني.

ويجب أن تتضمن الأدلة إرشادات عن عمليات الشراء، وآليات لحماية وتشجيع أصحاب المصلحة وخاصة الموظفين على الإبلاغ عن أي سلوك غير قانوني أو غير أخلاقي من جانب موظفي الشركة. وفي هذا الصدد، ينبغي على أجهزة الملكية أن تتأكد من قيام الشركات المملوكة للدولة الواقعة تحت مسؤوليتها بإنشاء ملاذ آمن لتلقي شكاوى الموظفين سواء تم تقديمها شخصياً أو عن طريق الهيئات التي تمثلهم، وكذلك بالنسبة لشكاوى الآخرين من خارج الشركة. ويمكن لمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تمنح الموظفين أو من يمثلونهم نفاذاً مباشراً سرياً إلى عضو مستقل في مجلس الإدارة، أو إلى أحد المحققين في الشكاوى في داخل الشركة. ويجب أن تتضمن هذه الأدلة إجراءات تأديبية، إذا ما تبين أن الإدعاءات تفقر إلى أي أساس ولم يتم تقديمها بحسن نية أو أنها بطبيعتها ناشئة عن الإستهتار أو لمجرد إثارة الآخرين.

ث. يجب أن تلتزم الشركات المملوكة للدولة بأعلى المعايير بشأن ممارسة الأعمال بمسؤولية. وينبغي الإفصاح علناً عن توقعات الحكومة في هذا الصدد وتحديد آليات تنفيذها بوضوح.

مثل شركات القطاع الخاص، لدى الشركات المملوكة للدولة مصلحة في تقليص مخاطر السمعة لكي تتسم بصفة "المواطنة الصالحة". يجب أن تتقيد الشركات المملوكة للدولة إلى حد كبير بمعايير ممارسة الأعمال بمسؤولية، بما في ذلك البيئة والموظفين والصحة والسلامة العامة وحقوق الإنسان. ويتعين عليها أن تمارس أعمالها وفقاً للمعايير الدولية ذات الصلة بما فيها: مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للشركات المتعددة الجنسيات التي اعتمدتها كل الدول الأعضاء في المنظمة والتي تعكس المبادئ الأربعة التي يتضمنها إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومبادئ الأمم المتحدة الاستراتيجية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان. ويمكن لجهاز الملكية أن يعلن عن توقعاته في هذا الشأن ويطلب من الشركات المملوكة للدولة أن تقدم تقريراً عن أدائها على هذا الصعيد. ويجب على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة والإدارة الحرص على إدراج هذه المبادئ ضمن حوكمة الشركات المملوكة للدولة ودعمها بحوافز والإبلاغ عنها بشكل مناسب ومراقبة أداؤها.

يجب ألا يُطلب من الشركات المملوكة للدولة المشاركة في أعمال خيرية أو تقديم خدمات عامة إذا كان من الأنسب أن تقوم بها مؤسسات عامة أخرى. ويجب الإفصاح بوضوح وشفافية عن توقعات الدولة بشأن ممارسة الشركات المملوكة للدولة للأعمال بمسؤولية.

ج. يجب عدم استخدام الشركات المملوكة للدولة كوسائل لتمويل الأنشطة السياسية. ولا يجب على الشركات المملوكة للدولة أن تساهم في الحملات السياسية.

يجب عدم استخدام الشركات المملوكة للدولة تحت أي ظروف كمصدر لرأس المال لتمويل الحملات أو الأنشطة السياسية. وفي الحالات التي تم استخدام تلك الشركات في الماضي لتمويل الأحزاب، لم يأخذ التمويل بالضرورة شكل تحويلات مباشرة. في بعض الحالات، تم الإدعاء بأنه تم استخدام عمليات بين شركات مملوكة للدولة وشركات خاضعة لمصالح السياسية تكبدت بموجبها الشركات المملوكة للدولة خسائر.

وبالإضافة إلى ذلك، بالرغم من أنه شائع في بعض الدول أن تساهم الشركات من القطاع الخاص في الحملات السياسية لأسباب تجارية، على الشركات المملوكة للدولة أن تمتنع عن القيام بذلك. ويقع على عاتق السياسيين الذين ينتمون إلى أحزاب سياسية تستفيد من سخاء الشركات الراعية مسؤولية السيطرة النهائية، بما في ذلك من خلال القواعد التنظيمية، على الشركات المملوكة للدولة. وبالتالي، يرتفع إلى حد كبير احتمال تضارب المصالح . الموجود أساساً في شركات القطاع الخاص، في حال الشركات المملوكة للدولة.

شرح وتعليقات على الفصل 6: الإفصاح والشفافية

ينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تلتزم بأعلى معايير الشفافية وتخضع لنفس معايير المحاسبة والإفصاح والالتزام والمراجعة عالية الجودة التي تخضع لها الشركات المدرجة في البورصة.

تعتبر الشفافية فيما يتعلق بالأداء المالي وغير المالي للشركات المملوكة للدولة أساسية لتعزيز مساءلة مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة والإدارة ولتمكين الدولة من التصرف كمالك مستثمر. وحين يتم تحديد متطلبات إعداد التقارير والإفصاح بالنسبة إلى الشركات المملوكة للدولة، يجب الأخذ بعين الاعتبار حجم الشركة وتوجهها التجاري. فعلى سبيل المثال، بالنسبة للشركات الصغيرة المملوكة للدولة التي لا تشارك في أنشطة متعلقة بالسياسة العامة، لا ينبغي أن تكون متطلبات الإفصاح كبيرة بحيث تعيق تنافسيتها. أما حين تكون الشركات المملوكة للدولة كبيرة أو حين يسعى جهاز الملكية في الدرجة الأولى إلى تحقيق أهداف السياسة العامة، ينبغي على الشركات المعنية أن تتسم بدرجة عالية من الشفافية وتضع أعلى معايير الإفصاح.

أ. يتعين على الشركات المملوكة للدولة الإفصاح عن المعلومات المالية وغير المالية الهامة بالشركة بما يتماشى مع معايير الإفصاح العالية الجودة والمتعارف عليها دولياً، ويشمل ذلك المجالات التي تثير مخاوف الدولة كمالك وكذلك الجمهور وبوجه خاص، أنشطة الشركات المملوكة للدولة التي يتم تنفيذها لخدمة المصلحة العامة.

ينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تقوم بالإفصاح عن المعلومات المالية وغير المالية، كما يتعين على الشركات الكبرى منها والشركات المدرجة في البورصة أن تقوم بذلك وفقاً لفضل المعايير المتعارف عليها دولياً. وهذا يعني أنه يتعين على أعضاء مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن يوقعوا على التقارير المالية وأن يشهد المديرون التنفيذيون والرئيسيون والمديرون الماليون الرئيسيون بأن هذه التقارير تعكس بشكل ملائم وبدقة، أعمال الشركة المملوكة للدولة ووضعها المالي.

ويتعين على السلطات المعنية القيام، قدر الامكان، بتحليل التكاليف والأرباح من أجل تحديد الشركة التي ينبغي أن تخضع للمعايير العالية الجودة المتعارف عليها دولياً. ويجب أن يعتبر هذا التحليل أن متطلبات الإفصاح المتشددة تشكل حافزاً ووسيلة لتأدية كل من مجلس الإدارة والإدارة واجباتهما بطريقة مهنية.

ويعتبر الإفصاح بدرجة عالية أمراً هاماً بالنسبة للشركات المملوكة للدولة التي تعمل على تحقيق أهداف هامة على صعيد السياسة العامة. ويعتبر ذلك مهماً بصفة خاصة إذا ما كان لتلك الشركة أثر ملحوظ على الموازنة العامة للدولة، أو على المخاطر التي تتحملها الدولة، أو عندما يكون لها أثر اجتماعي واسع النطاق. وفي الاتحاد الأوروبي

مثلاً، يطلب من الشركات التي يحق لها الحصول على دعم من الدولة مقابل قيامها بخدمات للمصلحة العامة، أن تمسك حسابات منفصلة بالنسبة لهذه الأنشطة.

وعلى الشركات المملوكة للدولة أن تلتزم على الأقل بنفس متطلبات الإفصاح التي تلتزم بها الشركات المدرجة في البورصة. ولا يجوز لمتطلبات الإفصاح الإخلال بسرية الشركات الأساسية أو الإساءة إلى الشركات المملوكة للدولة بحيث تجد هذه الأخيرة نفسها بوضع غير جيد بالنسبة للمنافسين من القطاع الخاص. ويتعين على الشركات المملوكة للدولة إعداد التقارير عن نتائجها المالية والتشغيلية والمعلومات غير المالية وسياسات الأجور والمعاملات مع الأطراف داخل الشركة وهياكل وسياسات الحوكمة. وينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تقصص عما إذا كانت تتبع أي دليل حوكمة الشركات وإذا كان الأمر كذلك، عليها أن تحدد أية دليل. وتقضي الممارسات الجديدة، خلال عملية الإفصاح عن الأداء المالي وغير المالي، بالالتزام بمعايير إعداد التقارير المتعارف عليها دولياً.

وبالنسبة للإفصاح عن مكافآت أعضاء مجلس الإدارة والمسؤولين التنفيذيين، تقضي الممارسات الجيدة بالقيام بذلك على أساس فردي. وينبغي أن تتضمن المعلومات الاحكام المتعلقة بنهاية الخدمة والتقاعد، وكذلك أي منافع أو أية مكافآت عينية تدفع إلى أعضاء مجلس الإدارة.

مع أخذ قدرة الشركة وحجمها بعين الاعتبار، تشمل الأمثلة على تلك المعلومات ما يلي:

١. إصدار بيان واضح للجمهور عن أهداف الشركة ومدى الوفاء بها (وذلك يشمل بالنسبة للشركات المملوكة بالكامل للدولة أية مهام يحددها جهاز ملكية الدولة)

من المهم أن يكون لدى كل شركة من الشركات المملوكة للدولة أهدافاً واضحة، وبغض النظر عن النظام القائم لمراقبة الأداء، يجب تحديد مجموعة محددة من الأهداف الشاملة الأساسية ومعلومات عن كيف تتم المفاضلة بين الأهداف التي يمكن أن تكون متضاربة.

وعندما تملك الدولة أغلبية الأسهم أو تسيطر في الواقع على الشركة، يتعين توضيح أهداف الشركة لكافة المستثمرين الآخرين والسوق والجمهور. سيشرح الإفصاح هذا المسؤولين في الشركة على توضيح الأهداف لأنفسهم، وقد يؤدي إلى زيادة التزام الإدارة بتحقيق هذه الأهداف. كما يوفر أيضاً مرجعاً لكافة المساهمين، والسوق، والجمهور للنظر في الإستراتيجية التي تتبعها الإدارة والقرارات التي تتخذها.

ويتعين على الشركات المملوكة للدولة أن تعد تقريراً عن طريقة تحقيق أهدافها من خلال الإفصاح عن مؤشرات رئيسية عن الأداء المالي وغير المالي. وعندما يتم استخدام الشركة أيضاً لأهداف السياسة العامة، يتعين على الشركة أيضاً رفع تقريراً عن كيفية تحقيق هذه الأهداف.

٢. النتائج المالية والتشغيلية للشركة بما في ذلك، عند الحاجة، ترتيبات التكاليف والتمويل المتعلقة بأهداف السياسة العامة.

على غرار الشركات الخاصة، يتوجب على الشركات المملوكة للدولة أن تفصح عن المعلومات حول أدائها المالي والتشغيلي وغير المالي. فضلاً عن ذلك، حين يُتوقع أن تحقق الشركات المملوكة للدولة أهداف معينة متعلقة بالسياسة العامة، يجب الإفصاح عن المعلومات حول تكاليف تلك الأنشطة ذات الصلة وكيفية تمويلها. وفي نفس الوقت ، يجب أن يحرص جهاز الملكية على ألا تشكل المهام الإضافية المتعلقة بإعداد التقارير المفروضة على الشركات المملوكة للدولة، والتي تتجاوز تلك المفروضة على الشركات الخاصة، عبئاً إضافياً على أنشطتها الإقتصادية.

٣. هيكل الحوكمة والملكية والتصويت الخاص بالشركة، بما في ذلك مضمون أي دليل أو سياسة لحوكمة الشركات وعمليات التنفيذ.

من المهم أن يكون كل من هيكل الملكية والتصويت الخاص بالشركات المملوكة للدولة شفافاً بحيث يمكن لكافة المساهمين أن يفهموا بوضوح حصصهم في التدفقات النقدية وحقوق التصويت. ويجب أيضاً تحديد لمن تعود ملكية أسهم الدولة من الناحية القانونية، والجهة المسؤولة عن ممارسة حقوق ملكية الدولة. كما يتعين الإفصاح عن أية حقوق أو اتفاقات خاصة تختلف عن قواعد حوكمة الشركة المطبقة عادةً والتي قد تؤدي إلى تشويه هيكل الملكية أو السيطرة على الشركة، مثل الأسهم الذهبية أو حق الاعتراض. كما يجب الإفصاح عن وجود اتفاقيات مساهمين حين يكون مضمون البعض منها خاضعاً لشروط السرية.

٤. مكافآت أعضاء مجلس الإدارة وكبار المسؤولين التنفيذيين

من المهم أن تضمن الشركات المملوكة للدولة درجة عالية من الشفافية في ما يتعلق بمكافآت أعضاء مجلس الإدارة وكبار المسؤولين التنفيذيين. وقد يؤدي عدم توفير معلومات كافية للجمهور إلى خلق نظرة سلبية ويثير ردود فعل سلبية محتملة ضد جهاز الملكية والشركات المملوكة للدولة. ويجب أن تتعلق المعلومات بمستويات المكافآت الحالية والسياسات التي تقوم عليها.

٥. مؤهلات أعضاء مجلس الإدارة وعملية الاختيار بما في ذلك السياسات حول تنوع أعضاء مجلس الإدارة والأدوار التي يؤديونها في مجالس إدارة أخرى وما إذا كان يعتبرهم مجلس إدارة الشركة المملوكة للدولة على أنهم مستقلين.

من المهم بشكل خاص أن تتسم الشركات المملوكة للدولة بشفافية كاملة فيما يتعلق بمؤهلات أعضاء مجلس الإدارة. وغالباً ما يقع ترشيح أعضاء مجلس إدارة الشركة المملوكة للدولة على عاتق الحكومة مباشرة. وبالتالي، من المحتمل أن يتم اعتبار أعضاء مجلس الإدارة أنهم يعملون لصالح الدولة أو لصالح مجموعات سياسية محددة بدلاً من العمل لمصلحة الشركة ومساهميها على المدى الطويل. وتجدر الإشارة إلى أن فرض مستويات عالية من الشفافية فيما يتعلق بمؤهلات أعضاء مجلس الإدارة وعمليات الترشيح قد يساهم في زيادة الكفاءة المهنية لمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة. كما أنه يسمح للمستثمرين بتقييم مؤهلات أعضاء مجلس الإدارة والتحقق من وجود أي احتمال تضارب في المصالح.

٦. أية مخاطر كبيرة متوقعة والإجراءات التي اتخذت لإدارة هذه المخاطر.

تنشأ مصاعب عديدة عندما تقوم الشركات المملوكة للدولة بتنفيذ استراتيجيات طموحة من دون تحديد أو تقييم واضح للمخاطر أو رفع تقارير عن المخاطر ذات الصلة. ويعتبر الإفصاح عن المخاطر الكبيرة مهماً بشكل خاص عندما تعمل الشركات في صناعات تم تحريرها حديثاً أو تتجه نحو السوق الدولي بشكل متزايد، حيث تواجه مجموعة من المخاطر الجديدة، مثل المخاطر السياسية والتشغيلية أو مخاطر سعر الصرف. وفي غياب تقارير عن المخاطر الكبيرة، قد تعطي الشركات المملوكة للدولة صورة غير حقيقية عن وضعها المالي وأدائها الكلي. وهذا قد يؤدي بدوره إلى اتخاذ قرارات استراتيجية غير ملائمة وإلى تكبد خسائر مالية غير متوقعة. يجب إعداد تقارير عن المخاطر الكبيرة في الوقت المناسب وبمعدل كاف.

يتطلب الإفصاح المناسب من الشركات المملوكة للدولة عن طبيعة ومدى المخاطر التي تتحملها في إطار عملياتها وضع نظم إدارية داخلية سليمة لتحديد وإدارة ورقابة المخاطر والإفصاح عنها. ويتعين على هذه الشركات أن ترفع تقاريرها وفقاً للمعايير الحديثة المتطورة وأن تفصح عن كافة بنود الأصول والخصوم الخارجة عن الميزانية. إذا دعت الحاجة، قد تغطي التقارير استراتيجيات إدارة المخاطر والنظم التي تم وضعها لتنفيذها. ويجب أن يطبق ذلك على المخاطر المالية والتشغيلية، ولكن أيضاً عندما يكون ذلك مناسباً ومهماً بالنسبة للشركات المملوكة للدولة، على المخاطر المتصلة بحقوق الإنسان والعمالة والبيئة والضرائب. ويتعين على الشركات العاملة في الصناعات الإستخراجية أن تفصح عن احتياطاتها طبقاً لأفضل الممارسات، إذ قد يكون ذلك أحد العناصر الرئيسية في قيمتها وشكل المخاطر التي تتعرض إليها.

٧. أية مساعدة مالية، بما في ذلك الضمانات التي حصلت عليها الشركة من الدولة والإلتزامات التي قدمتها الدولة نيابة عن الشركة، بما في ذلك الإلتزامات والمسؤوليات التعاقدية الناتجة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

لإعطاء صورة دقيقة وكاملة عن الوضع المالي للشركة المملوكة للدولة، من الضروري أن يتم الإفصاح بشكل مناسب عن الإلتزامات المتبادلة، والمساعدات المالية أو آليات تقاسم المخاطر بين الدولة والشركة المملوكة لها. يجب أن يتضمن الإفصاح تفاصيل عن أية منحة أو دعم من الدولة تكون الشركة قد تلقتة، وأية ضمانات تكون الدولة قد منحتها لعمليات الشركة وأية التزمات تأخذها الدولة نيابة عن الشركة. ويجب أن تتماشى معايير الإفصاح مع القواعد المنصوص عليها في القانون، مثل قواعد المساعدات التي تمنحها الدولة. ويمكن أن تقوم الشركات بالإفصاح عن الضمانات، أو أن تقوم الدولة بهذا الإفصاح. ومن الممارسات الجيدة أن يقوم البرلمان بالإشراف على ضمانات الدولة من أجل احترام الإجراءات الخاصة بالموازنة العامة.

ويتعين أيضاً الإفصاح بشكل كاف عن شراكات القطاع العام والخاص. وغالباً ما تتسم هذه المشاريع بنقل المخاطر والموارد والمكافآت بين الشركاء من القطاعين لتوفير خدمات عامة أو بنية تحتية عامة، وقد تؤدي بالتالي إلى مخاطر جديدة كبيرة.

٨. أية عملية مهمة بين الدولة والهيئات ذات الصلة

قد تشكل العمليات المهمة المبرمة بين الشركات المملوكة للدولة والهيئات ذات الصلة، كإستثمار من جانب إحدى الشركات المملوكة للدولة في أسهم شركة أخرى مملوكة للدولة، فرصة محتملة لسوء الاستخدام يجب الإفصاح عنها. وينبغي أن يوفر الإفصاح عن العمليات مع الهيئات ذات الصلة كافة المعلومات الضرورية لتقييم عدل وملاءمة تلك العمليات. ويعتبر أيضاً من الممارسات الجيدة، حتى في غياب عمليات مهمة، تحديد العلاقات التنظيمية والمؤسسية القائمة بين الشركات المملوكة للدولة والهيئات الأخرى ذات الصلة.

٩. أية مسائل ذات صلة متعلقة بالعاملين وأصحاب المصالح الآخرين.

يتعين على الشركات المملوكة للدولة توفير معلومات حول الموضوعات الرئيسية المتعلقة بالعاملين وأصحاب المصالح الآخرين والتي قد تؤثر بشكل ملحوظ على الأداء المالي وغير المالي للشركة أو تخلف آثار كبيرة على أصحاب المصالح. وتجدر الإشارة إلى أن الإفصاح قد يشمل العلاقات بين الإدارة العاملين، بما في ذلك المكافآت وإتفاقيات التفاوض الجماعية وآليات تمثيل العاملين والعلاقات مع أصحاب المصالح الآخرين كالدائنين والموردين والمجتمعات المحلية. وقد يشمل الإفصاح أيضاً أي معلومات مهمة حول التدابير المتخذة بشأن البيئة والمجتمع وحقوق الإنسان ومكافحة الفساد.

وتفرض بعض الدول الإفصاح التفصيلي عن معلومات حول الموارد البشرية. إن السياسات ذات الصلة، مثل برامج تطوير وتدريب الموارد البشرية ومعدلات الإحتفاظ بالموظفين وبرامج تملك العاملين لأسهم في الشركة قد تزود السوق وأصحاب المصالح الآخرين بمعلومات مهمة عن القوة التنافسية التي تتمتع بها الشركات.

ب. يجب أن تخضع البيانات المالية السنوية الخاصة بالشركات المملوكة للدولة لمراجعة خارجية مستقلة على أساس معايير عالية الجودة. ولا تغني بعض إجراءات الرقابة التي تقوم بها الدولة عن القيام بالمراجعة الخارجية المستقلة.

من مصلحة الجمهور أن تكون الشركات المملوكة للدولة على نفس درجة شفافية الشركات التي يجري تداول أسهمها في الأسواق المالية. وبغض النظر عن وضعها القانوني، وحتى إذا لم تكن مدرجة في البورصة، يتعين على كافة الشركات المملوكة للدولة أن ترفع تقاريرها وفقاً لأفضل الممارسات المحاسبية ولأعلى معايير المراجعة.

ليس من الضروري من الناحية العملية أن تخضع الشركات المملوكة للدولة لمراجعة من قبل مراجعين خارجيين مستقلين. وغالباً ما يُعزى ذلك إلى وجود نظم محددة للمراجعة والرقابة خاصة بالدولة، والتي تعتبر أحياناً كافية لضمان جودة وشمولية المعلومات المحاسبية. وعادة ما تقوم بعمليات الرقابة المالية هذه أجهزة مراجعة "علياً" أو متخصصة تابعة للدولة، قد تقوم بعمليات تفتيش في كل من الشركات المملوكة للدولة وجهاز الملكية. وفي الكثير من الحالات، يحضر ممثلو هذه الأجهزة اجتماعات مجلس الإدارة وغالباً ما يرفعون تقاريرهم عن أداء الشركات المملوكة

للدولة مباشرة إلى البرلمان. غير أن عمليات الرقابة هذه تهدف إلى مراقبة استخدام الأموال العامة وموارد الموازنة، أكثر منه مراقبة عمليات الشركات المملوكة للدولة نفسها.

ولتعزيز الثقة في المعلومات المزودة، يتعين على الدولة بالإضافة إلى المراجعة الخاصة التي تقوم بها أجهزة الدولة، أن تطلب خضوع كافة الشركات الكبرى المملوكة للدولة لمراجعات خارجية يتم القيام بها وفقاً للمعايير الدولية المتعارف عليها. ويتعين وضع إجراءات ملائمة لاختيار المراجعين الخارجيين، ومن المهم أن يكونوا مستقلين عن الإدارة وعن كبار المساهمين، أي عن الدولة في حالة الشركات المملوكة لها. فضلاً عن ذلك، يتعين خضوع المراجعين لنفس المعايير الخاصة بالاستقلال كما هو الحال بالنسبة لشركات القطاع الخاص. يستدعي ذلك اهتمام لجنة المراجعة أو مجلس الإدارة وينحصر عادة على تأمين خدمات أخرى غير مرتبطة بمراجعة الحسابات للشركات المملوكة للدولة التي يتم مراجعة حساباتها، وكذلك تناوب دوري للشركاء الذين يراجعون الحسابات أو عمل مناقصات لمنح مراجعة الحسابات إلى جهات خارجية.

ت. يتعين على جهاز الملكية وضع نظم تقارير متسقة حول الشركات المملوكة للدولة، وأن يقوم سنوياً بنشر تقرير شامل عن تلك الشركات. وتقضي الممارسات الجيدة بالتواصل عن طريق شبكة الإنترنت لتسهيل حصول الجمهور على هذه التقارير.

يتعين على أجهزة الملكية أن تضع نظاماً لإعداد التقارير الشاملة عن كافة الشركات المملوكة للدولة، وأن تجعل منها أداة رئيسية للإفصاح إلى الجمهور والبرلمان ووسائل الإعلام. يجب وضع هذه التقارير بطريقة تسمح لكافة القراء بتكوين فكرة واضحة عن الأداء العام للشركات المملوكة للدولة وتطورها. فضلاً عن ذلك، إن التقارير الشاملة مهمة بالنسبة لأجهزة الملكية لفهم بشكل أفضل أداء الشركات وتوضيح سياساتها الخاصة.

وينبغي أن تستخدم التقارير الشاملة للشركات في إعداد تقرير سنوي شامل تصدره الدولة. وينبغي أن يركز هذا التقرير بصفة رئيسية على الأداء المالي وعلى قيمة الشركات المملوكة للدولة كما يجب أن يتضمن معلومات عن المؤشرات غير المالية الرئيسية. كما يجب على الأقل أن يعطي فكرة عن إجمالي قيمة محفظة الدولة. وينبغي أيضاً أن يتضمن بياناً عاماً عن سياسة ملكية الدولة ومعلومات عن كيفية تنفيذ الدولة لهذه السياسة. كما يجب أن يوفر معلومات عن تنظيم وظيفة الملكية بالإضافة إلى نظرة عامة عن تطور الشركات المملوكة للدولة، والمعلومات المالية المجمعة الخاصة بها والإبلاغ عن أي تغيرات في مجالس إدارتها. يجب أن يوفر التقرير الشامل المؤشرات المالية الرئيسية، بما في ذلك رقم الأعمال، والأرباح، والتدفقات النقدية من الأنشطة التشغيلية، وإجمالي الإستثمارات والعائد على حقوق الملكية، ونسبة الأصول إلى حقوق الملكية، وأنصبة الأرباح. ويتعين على جهاز الملكية تعزيز الإفصاح عن العلاقات مع أصحاب المصالح من خلال اعتماد سياسة واضحة وبالقيام بإفصاح شامل عن تلك المعلومات للجمهور.

ويجب أيضاً تقديم معلومات عن الطرق المستخدمة لجمع البيانات. قد يتضمن التقرير الشامل تقارير منفردة عن أهم الشركات المملوكة للدولة. وتجدر الإشارة إلى أنه يجب ألا يكرر التقرير المتطلبات المتصلة برفع التقارير بل أن

يكون مكملاً لها، مثل التقارير السنوية التي تقدم إلى البرلمان. قد تسعى بعض أجهزة الملكية إلى نشر تقارير شاملة "جزئية" فقط تغطي الشركات المملوكة للدولة التي تعمل في قطاعات مماثلة.

ويجب أن يفكر جهاز الملكية في إنشاء موقع إلكتروني يسمح للجمهور بالحصول بسهولة على المعلومات. قد توفر هذه المواقع معلومات عن تنظيم وظيفة الملكية والسياسة العامة للملكية، بالإضافة إلى معلومات عن حجم، وتطور، وأداء وقيمة القطاع المملوك للدولة.

شرح وتعليقات على الفصل 7: مسؤوليات مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة

يجب أن يكون لدى مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة الصلاحيات والكفاءات والموضوعية اللازمة للقيام بمهامها على صعيد التوجيه الإستراتيجي والإشراف على الإدارة. ويتعين عليها التصرف بنزاهة، وأن تخضع للمساءلة عن أعمالها.

يعتبر تمكين وتحسين نوعية وفعالية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة خطوة أساسية في ضمان الجودة في حوكمة تلك الشركات. ومن المهم أن يكون للشركات المملوكة للدولة مجالس إدارة قوية يمكنها التصرف بما يحقق مصلحة الشركة ومالكها، وتقوم بمراقبة فعالة للإدارة وحمايتها من أي تدخل لا مبرر له في الإدارة اليومية. لهذا الغرض، يكون من الضروري ضمان كفاءة مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة، وتعزيز استقلالها وتحسين الطرق التي تعمل بها. ومن الضروري أيضاً إعطاؤها مسؤولية كاملة وواضحة عن الوظائف التي تؤديها والتأكد من نزاهة تصرفاتها.

أ. يجب أن يعهد إلى مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة مهام واضحة وأن تتحمل المسؤولية النهائية عن أداء الشركة. ويجب تحديد دور مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة بوضوح في القوانين، ومن المفضل أن يتم تحديده وفقاً لقانون الشركات. ويجب أن يكون مجلس الإدارة قابلاً للمساءلة بشكل تام أمام الملاك وعليه أن يتصرف بما يخدم مصلحة الشركة على أفضل وجه وأن يعامل جميع المساهمين معاملة متكافئة.

ينبغي توضيح هذه المسؤوليات الخاصة بمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة في القوانين واللوائح المعنية، وفي سياسة ملكية الحكومة وفي النظام الأساسي للشركة. ومن الأمور الأساسية التي يجب تأكيدها هو أنه يقع على عاتق كافة أعضاء مجلس الإدارة واجب العمل بما يخدم مصلحة الشركة على أفضل وجه ومعاملة جميع المساهمين معاملة متكافئة. ويجب تحديد مسؤولية أعضاء مجلس الإدارة الجماعية والفردية بشكل واضح. وينبغي ألا يكون هناك أي فرق بين مسؤوليات مختلف أعضاء مجلس الإدارة سواء أكانوا مرشحين من قبل الدولة أو من قبل أي مساهمين آخرين أو من قبل أصحاب المصالح. ويجب تدريب أعضاء مجلس إدارة الشركة المملوكة للدولة ليعرفوا واجباتهم ومسؤولياتهم.

ولتشجيع مجلس الإدارة على القيام بمسؤولياته وحتى يتمكن من العمل بشكل فعال، عليه أن يلتزم بأفضل الممارسات التي وضعت للقطاع الخاص. ويجب أن يكون مجلس الإدارة صغير الحجم وأن يضم فقط العدد اللازم من الأعضاء لضمان حسن سير عمله. وتشير التجربة إلى أن مجالس الإدارة الأصغر حجماً تسمح بإجراء مناقشات استراتيجية حقيقية، كما أنها تكون أقل تعرضاً لأن تصبح مجرد أدوات للموافقة. وينبغي تقديم تقرير أعضاء مجلس الإدارة مع

البيانات المالية السنوية إلى المراجعين الخارجيين. ويجب أن يوفر هذا التقرير معلومات وتعليقات على التنظيم، والأداء المالي، والمخاطر الكبيرة، والأحداث الجوهرية، والعلاقات مع أصحاب المصالح، وتأثير التوجيهات الصادرة من جهاز الملكية.

ب . يتعين على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تقوم بوظيفتها بصورة فعالة على صعيد وضع الإستراتيجية والإشراف على الإدارة على أساس التكاليف والأهداف العامة التي أسندتها إليها الحكومة. ويجب أن تكون لديها صلاحية تعيين وإقالة المدير التنفيذي الرئيسي. وعليها أن تحدد مستويات مكافآت المسؤولين التنفيذيين بما يخدم مصلحة الشركة على المدى الطويل.

لنتمكن مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة من تأدية دورها، ينبغي عليها أن تسعى إلى (١) وضع أو الموافقة على استراتيجية الشركة والإشراف عليها ومراجعتها في إطار الأهداف العامة للشركة، (٢) وضع مؤشرات أداء مناسبة وتحديد المخاطر الرئيسية، (٣) اعتماد والإشراف على السياسات والإجراءات بشأن إدارة المخاطر بشكل فعال ليس فقط المخاطر المالية والتشغيلية بل أيضاً المخاطر المتعلقة بحقوق الإنسان والعمالة والبيئة والضرائب، (٤) مراقبة عمليات الإفصاح والتواصل والتأكد من أن البيانات المالية تعكس وضع الشركة المملوكة للدولة والمخاطر التي تعرضت إليها، (٥) تقييم ومراقبة أداء الإدارة و(٦) تحديد مكافآت الرئيس التنفيذي ووضع خطط فعالة للإحلال الوظيفي لكبار المديرين التنفيذيين.

وتشتمل إحدى المهام الرئيسية لمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة على تعيين وفصل الرؤساء التنفيذيين. وبدون هذه الصلاحية، يكون من الصعب على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تمارس مهامها الإشرافية بشكل كامل وأن تكون مسؤولة عن أداء الشركات. وفي بعض الحالات، قد يمكن القيام بذلك بالتوافق أو بالتشاور مع جهاز الملكية.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الدول تتحرف عن هذه الممارسات الجيدة، فتسمح للشركات للدولة بتعيين الرئيس التنفيذي إن كانت الشركة مملوكة بالكامل للدولة. ولضمان المحافظة على نزاهة مجلس الإدارة، يتطلب ذلك وفقاً للممارسات الجيدة التشاور مع المجلس. وبغض النظر عن الإجراء، يجب أن تتم التعيينات على أساس معايير مهنية وعملية اختيار تنافسية. وبالنسبة إلى الشركات الكبيرة المملوكة للدولة التي تمارس أنشطة اقتصادية، يُعتبر من الممارسات الجيدة، استخدام الخبراء المستقلين للإشراف على عملية الاختيار. ويجب أن تتسم قواعد وإجراءات الترشيح والتعيين لمنصب الرئيس التنفيذي بالشفافية كما يجب أن تحترم علاقة المساهمة بين الرئيس التنفيذي ومجلس الإدارة وجهاز الملكية. وينبغي الإفصاح عن أي اتفاقات بين المساهمين بشأن ترشيح الرئيس التنفيذي.

ويترتب على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة إنطلاقاً من التزامها، تقييم ومراقبة أداء الإدارة، اتخاذ قراراً، وفقاً للقواعد المطبقة التي وضعتها الدولة، بشأن مكافآت الرئيس التنفيذي. ويتعين على أعضاء مجلس الإدارة التأكد من أن مكافآت المدير التنفيذي مرتبطة بالأداء ويتم الإفصاح عنها وفقاً للأصول. وتجدر الإشارة إلى أن مجموع التعويضات المقدمة لكبار المسؤولين التنفيذيين يجب أن تكون تنافسية ولكن يجب الحرص على عدم تحفيز الإدارة

بما يتعارض مع مصلحة الشركة ومالكها في المدى الطويل. ويُعتبر إضافة أحكام تنص على التخفيض أو الإسترداد من الممارسات الجيدة. فهي تمنح الشركة الحق في الإمتناع عن دفع التعويضات وفي استردادها من المسؤولين في حالة الاحتيال وغيرها من الحالات، حين يتطلب من الشركة على سبيل المثال إعادة صياغة قوائمها المالية نتيجة الاخلال الجسيم بشروط إعداد القوائم المالية. وقد وضعت بعض الحكومات حدوداً على مكافآت كبار المسؤولين التنفيذيين في الشركات المملوكة للدولة علماً بأنها تتدرج بحسب حجم الشركة وقطاع عملها.

ت. ينبغي أن يسمح تشكيل مجلس إدارة الشركات المملوكة للدولة بإتخاذ القرار بشكل موضوعي ومستقل. ويجب تعيين كل أعضاء مجلس الإدارة، بمن فيهم أي مسؤول حكومي، بناء على مؤهلاتهم وتحملهم مسؤولية قانونية متساوية.

من أحد الشروط الهامة لتمكين مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة هو تشكيلها بحيث تتمكن من ممارسة الحكم بشكل موضوعي ومستقل، وأن تكون في وضع يسمح لها بالإشراف والرقابة على الإدارة العليا، وأن تتخذ قرارات استراتيجية. وينبغي أن يتم ترشيح كافة أعضاء مجلس الإدارة من خلال عملية شفافة، كما ينبغي أن يكون واضحاً أنه من واجبهم التصرف بما يخدم مصلحة الشركة ككل على أفضل وجه. ولا ينبغي أن يتصرفوا كممثلين للمجموعات التي عينتهم. وينبغي أيضاً حماية مجالس إدارة الشركات من التدخل السياسي الذي قد يحول دون تركيزها على تحقيق الأهداف المتفق عليها مع الحكومة وجهاز الملكية. وتجدر الإشارة إلى أنه يجب اخضاع أي ممثلين حكوميين تم ترشيحهم لعضوية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة لمسؤوليات قانونية مساوية لغيرهم من أعضاء مجلس الإدارة. فعلى سبيل المثال، لا ينبغي أن يتمتعوا قانوناً أو بحكم الأمر الواقع بإعفاءات من المسؤولية الفردية.

ويُعتبر من ضمن الممارسات الجيدة السعي إلى تنوع أعضاء مجلس الإدارة من حيث الجنس والسن والبيئة الجغرافية والمسار التعليمي والمهني. يُذكر أن الأشخاص الذين هم على إتصال مباشر بالسلطة التنفيذية - مثل رئيس الدولة ورئيس الحكومة ورئيس الوزراء - لا ينبغي أن ينضموا إلى مجلس الإدارة إذ إن ذلك سيثير الشكوك إلى حد كبير حول مدى اتخاذهم القرارات بشكل مستقل. أما بالنسبة إلى الشركات المملوكة للدولة التي تمارس أنشطة إقتصادية، فمن المستحسن أن يتمتع أعضاء مجلس الإدارة بالخبرة التجارية والمالية والقطاعية اللازمة للقيام بواجباتهم بشكل فعال. وقد تكون الخبرة في القطاع الخاص مفيدة.

وينبغي وضع آليات لتقييم والمحافظة على فعالية أداء واستقلال مجلس الإدارة. وتتضمن هذه الآليات على سبيل المثال، حصر عدد المرات التي يمكن فيها إعادة تعيين عضو في مجلس الإدارة بالإضافة إلى توفير الموارد التي تسمح لمجلس الإدارة بالحصول على معلومات مستقلة أو على الخبرات.

ث- يجب ألا يكون لدى أعضاء مجلس الإدارة المستقلين أي مصلحة أو علاقة مهمة مع الشركة أو الإدارة أو غيرهم من كبار المساهمين أو جهاز الملكية قد تؤثر في عملية ممارستهم للحكم بموضوعية.

لتعزيز موضوعية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة يجب أن يكون بها حد أدنى من الأعضاء المستقلين. وتطلب بعض الدول من الشركات المملوكة للدولة أن تطبق نفس القواعد تجاه أعضاء مجلس الإدارة التي تطبق على الشركات المدرجة في البورصة. ويختلف مفهوم "الاستقلال" إلى حد كبير بين الدول. فيجب ألا يكون لدى أعضاء مجلس الإدارة المستقلين أي مصلحة أو علاقة مهمة مع الشركة وإدارتها أو ملكيتها من شأنها أن تهدد عملية اتخاذ القرارات بموضوعية. ويعتبر من ضمن الممارسات الجيدة استبعاد الأشخاص الذين تربطهم علاقات زوجية أو أسرية أو علاقات شخصية أخرى بالمسؤولين التنفيذيين في الشركة أو بالمساهمين الذين يملكون حصة الأغلبية.

وينبغي أن يتمتع أعضاء مجلس الإدارة المستقلين بالكفاءة والخبرة اللازمة لتحسين أداء مجالس إدارة الشركات. وبالنسبة للشركات التي تمارس أنشطة اقتصادية، من المستحسن تعيين الأعضاء من القطاع الخاص، مما قد يساعد مجالس الإدارة على أن تصبح موجهة بشكل أكبر نحو الأعمال. ويمكن أن تشمل خبراتهم مؤهلات تتعلق بأهداف السياسة والالتزامات المحددة للشركات المملوكة للدولة.

ج. يجب وضع آليات لتجنب تضارب المصالح الذي يمنع أعضاء مجلس الإدارة من القيام بواجباتهم بموضوعية، وللمحد من التدخل السياسي في أعمال مجلس الإدارة.

بما أن كافة أعضاء مجلس الإدارة قد يتعرضون لتضارب في المصالح، ينبغي اتخاذ تدابير لمعالجة ذلك حال حدوثه. ويتعين على جميع أعضاء مجلس الإدارة الإفصاح عن أي تضارب في المصالح أمام مجلس الإدارة الذي يقرر كيف يجب معالجته. ويجب اتخاذ تدابير خاصة لتجنب التدخل السياسي في مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة. وبالنسبة للشركات المملوكة للدولة التي تقوم بوظائف مهمة على صعيد الخدمة العامة، يمكن تبرير بعض الإشراف السياسي. أما الشركات المملوكة للدولة التي تمارس أنشطة اقتصادية بحتة، فيعتبر من الممارسات الجيدة تجنب تمثيل أعلى مستويات السلطة السياسية، بما في ذلك الحكومة والبرلمان، في مجلس الإدارة. لا يعني ذلك أنه يجب ألا تضم مجالس الإدارة موظفي الدولة ومسؤولين حكوميين آخرين.

ح. يتعين على رئيس مجلس الإدارة أن يتحمل المسؤولية عن كفاءة مجلس الإدارة وأن يكون، إذا دعت الحاجة بالتعاون مع أعضاء مجلس الإدارة الآخرين، صلة الوصل مع جهاز ملكية الدولة. وتقضي الممارسات الجيدة بفصل وظيفة رئيس مجلس الإدارة عن الرئيس التنفيذي.

يلعب رئيس مجلس الإدارة دوراً رئيسياً في كفاءة وفعالية مجلس الإدارة. ومن واجب رئيس مجلس الإدارة تشكيل فريق عمل فعال يضم مجموعة من الأفراد. يتطلب ذلك مهارات محددة تشمل القيادة والقدرة على تحفيز فرق العمل وفهم وجهات النظر والموائمة المختلفة بالإضافة إلى القدرة على حل النزاعات والالتزام بالفعالية والكفاءة على الصعيد الشخصي. على رئيس مجلس الإدارة أن يكون بمثابة نقطة الاتصال الرئيسية بين الشركة وجهاز الملكية. كما يمكن أيضاً أن يلعب رئيس مجلس الإدارة دوراً هاماً في إجراءات ترشيح أعضاء مجلس الإدارة من خلال مساعدة جهاز الملكية بتزويده بمعلومات خاصة بالتقييم الذاتي السنوي لمجلس الإدارة، على تحديد النقص في الكفاءات في مجلس الإدارة الحالي.

ويُعتبر فصل وظيفة رئيس مجلس الإدارة عن الرئيس التنفيذي من الممارسات الجيدة. تجدر الإشارة إلى أن الفصل بين الوظيفتين يساعد على ضمان توازن القوة بشكل مناسب وتحسين المساءلة وتعزيز قدرة مجلس الإدارة على اتخاذ القرارات بموضوعية من دون تأثير لا مبرر له من قبل الإدارة. ويُذكر أن تحديد مهام مجلس الإدارة ورؤيسه بشكل واضح ومناسب يساعد على تجنب الحالات التي قد يؤدي فيها الفصل بين الوظيفتين إلى نزاع لا جدوى منه بين الاثنين. ويُعتبر من الممارسات الجيدة ألا يصبح رئيس مجلس الإدارة رئيساً للمجلس الإشرافي بعد تقاعده.

إن الفصل بين منصب رئيس مجلس الإدارة والمدير التنفيذي مهم بشكل خاص في الشركات المملوكة للدولة، حيث عادة ما يعتبر من الضروري تمكين مجلس الإدارة من الإستقلال عن الإدارة. يلعب رئيس مجلس الإدارة دوراً رئيسياً في توجيه المجلس، والتأكد من حسن عمله، وتشجيع المشاركة النشطة لأعضاء المجلس في توجيه الإستراتيجي للشركة المملوكة للدولة. وعندما يكون رئيس مجلس الإدارة والمدير التنفيذي منفصلين، يجب أن يكون لرئيس المجلس أيضاً دور في الإتفاق مع جهاز الملكية على المهارات والخبرات التي يتعين على المجلس التمتع بها لضمان فعالية عمله.

خ. إذا كان تمثيل العاملين في مجلس الإدارة الزامياً، ينبغي وضع آليات لضمان ممارسة هذا التمثيل بشكل فعال يسهم في تعزيز مهارات ومعلومات واستقلال مجلس الإدارة.

يكن الهدف وراء تمثيل العاملين في مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة في تعزيز المساءلة تجاه العاملين باعتبارهم أصحاب مصلحة، وتسهيل تبادل المعلومات بين العاملين ومجلس الإدارة. وقد يساعد تمثيل العاملين على إثراء مناقشات مجلس الإدارة وتسهيل تنفيذ قراراته في الشركة. في حال نص القانون أو الاتفاقات الجماعية على تمثيل العاملين في مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة، ينبغي تطبيق ذلك لكي يساهم في تعزيز استقلال مجالس إدارة الشركات ومهاراتها ومعلوماتها. ويجب أن يكون لممثلي العاملين الواجبات والمسؤوليات ذاتها التي يتحملها أعضاء مجلس الإدارة الآخرين وأن يتصرفوا بما يخدم مصلحة الشركة على أفضل وجه ويعاملوا كافة المساهمين معاملة متكافئة. ويجب عدم اعتبار تمثيل العاملين في مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة على أنه خطراً يهدد استقلال مجلس الإدارة.

وينبغي وضع إجراءات لتسهيل الوصول الى المعلومات والتدريب والخبرة ولضمان استقلال أعضاء مجلس إدارة عن المدير التنفيذي الرئيسي وعن الإدارة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإجراءات يجب أن تشمل أيضاً إجراءات ترشيح مناسبة وشفافة وديمقراطية والحق في تقديم التقارير إلى العاملين بشكل منتظم شريطة أن يتم احترام شروط السرية الخاصة بمجلس الإدارة وفقاً للأصول والتدريب وإجراءات واضحة لمعالجة تضارب المصالح. كما يتطلب الإسهام الإيجابي في عمل المجلس قبول الأعضاء الآخرين في مجلس الإدارة وتعاونهم البناء وقبول إدارة الشركة المملوكة للدولة.

د. يتعين على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تنظر في إنشاء لجان متخصصة تتألف من أعضاء مستقلين ومؤهلين لدعم مجلس الإدارة بكامله في القيام بمهامه، لا سيما على صعيد المراجعة وإدارة المخاطر والمكافآت. ويساهم إنشاء اللجان المتخصصة في تحسين أداء مجلس الإدارة ولا يقلل من مسؤوليته .

قد يكون إنشاء لجان مجلس الإدارة أساسياً لتحسين أداء مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة وتعزيز كفاءتها ودعم مسؤوليتها الأساسية. كما قد تلعب اللجان دوراً فعالاً على صعيد تغيير ثقافة مجلس الإدارة وتعزيز استقلاله ومشروعيتها في المجالات التي تكون فيها احتمالات لتعارض المصالح مثل تلك المتعلقة بالمشتريات، والمعاملات مع أطراف داخل الشركة، والمكافآت. ويعتبر من الممارسات الجيدة استخدام لجان مجلس الإدارة المتخصصة، لا سيما في الشركات المملوكة للدولة الضخمة تماشياً مع الممارسات في القطاع الخاص. إن اللجان المتخصصة التي قد تؤثر إيجابياً على مجالس الإدارة تعمل في المجالات التالية: المراجعة والمكافآت والإستراتيجية وقواعد السلوك الأخلاقية وإدارة المخاطر وعمليات الشراء.

وفي ظل غياب لجان متخصصة في مجلس الإدارة، قد يضع جهاز الملكية خطوط توجيهية لتحديد ما هي الحالات التي تتطلب من مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة النظر في إنشاء لجان متخصصة. ويجب أن تستند هذه المبادئ التوجيهية على مجموعة من المعايير، بما في ذلك حجم الشركة المملوكة للدولة، والمخاطر المعينة التي تواجهها والمهارات التي ينبغي تعزيزها ضمن مجالس إدارة الشركة المملوكة للدولة. ويجب أن يُطلب من الشركات الكبيرة على الأقل إنشاء لجنة مراجعة أو ما يماثلها تتمتع بالصلاحيات اللازمة للإجتماع بأي مسؤول في الشركة.

ومن المهم أن يترأس اللجان المتخصصة مسؤولين غير تنفيذيين في الشركة وأن تضم اللجان عدداً كافياً من الأعضاء المستقلين. وتعتمد نسبة الأعضاء المستقلين ونوع الإستقلال المطلوب (عن الإدارة أو عن المالك الرئيسي مثلاً) على نوع اللجنة، ومدى حساسية الموضوع لتعارض المصالح، والقطاع الذي تعمل فيه الشركة. على سبيل المثال، يجب أن تضم لجنة المراجعة فقط أعضاء مجلس الإدارة المستقلين وملمين بالشؤون المالية. ولضمان حسن الأداء، يجب أن تتضمن اللجان أعضاء مؤهلين وذوي كفاءة يتمتعون بالخبرة الفنية اللازمة.

إن وجود اللجان المتخصصة يجب ألا يعفي مجلس الإدارة من مسؤوليته الجماعية بالنسبة لكافة القضايا. ويجب وضع قائمة باختصاصات اللجان تحدد واجباتها وصلاحياتها وتشكيلها. وينبغي أن تقدم اللجان المتخصصة تقاريرها إلى مجلس الإدارة كما يجب إرسال محاضر اجتماعاتها إلى كافة أعضاء مجلس الإدارة.

ذ. ينبغي على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تجري تقييماً سنوياً جيداً لتقييم أدائها وفعاليتها وذلك تحت إشراف رئيس مجلس الإدارة.

تُعتبر عملية التقييم الدوري أداة ضرورية لتعزيز حرفية مجلس إدارة الشركة المملوكة للدولة، نظراً لأنها تسلط الضوء على مسؤوليات مجلس الإدارة وواجبات أعضائه. وهي أيضاً أساسية في تحديد الكفاءات المطلوبة وخبرات أعضاء المجلس. وأخيراً فإنها تعتبر حافزاً لكل عضو في مجلس الإدارة ليخصص وقتاً كافياً وجهداً لواجباته كعضو في

المجلس. ويجب أن يركز التقييم على أداء مجلس الإدارة ككل. ويمكن أن يشمل أيضاً فعالية ومساهمة كل عضو من أعضاء المجلس. غير أنه يجب ألا يمس تقييم أعضاء المجلس روح الزمالة والتماسك اللازمين لعمل المجلس.

يجب أن يتم تقييم المجلس تحت مسؤولية رئيس المجلس وطبقاً لأفضل الممارسات. وينبغي استخدام الخبرات الخارجية أو المستقلة عند الحاجة. ويجب أن يزود تقييم المجلس المعلومات اللازمة لاستعراض قضايا مثل حجم مجلس الإدارة، وتشكيل المجلس، ومكافآت أعضاء المجلس. قد تكون التقييمات أساسية لوضع حوافز مناسبة وفعالة وبرامج تدريبية للأعضاء الجدد والحاليين في مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة. وعند القيام بعملية التقييم، يمكن لمجالس إدارة الشركة أن يسعى للحصول على المشورة من خبراء خارجيين مستقلين وكذلك من جهاز الملكية.

وقد تشكل نتائج عمليات تقييم مجلس الإدارة مصدراً مفيداً للمعلومات لعمليات ترشيح أعضاء مجلس الإدارة في المستقبل. ولكن ينبغي تحقيق التوازن: يمكن استخدام عمليات التقييم لتنبيه جهاز الملكية إلى ضرورة تعيين في المستقبل أعضاء في مجلس الإدارة يتمتعون بمهارات معينة يكون مجلس إدارة شركة مملوكة للدولة بحاجة إليها. ولكن يجب عدم استخدام عمليات التقييم بشكل عام كأداة "لرفض ترشيح" الاعضاء الحاليين، الأمر الذي قد يمنعهم من تأدية دور فعال ولربما هام في مناقشات مجلس الإدارة.

ر. يتعين على الشركات المملوكة للدولة أن تضع إجراءات فعالة للمراجعة الداخلية وأن تنشئ وظيفة للمراجعة الداخلية تخضع لإشراف مجلس الإدارة، وتقدم تقاريرها مباشرة إليه وإلى لجنة المراجعة أو ما يمثّلها من أجهزة في الشركة.

كما الحال في الشركات الكبرى المدرجة في البورصة، يتعين على الشركات الكبيرة المملوكة للدولة أن تضع نظاماً للمراجعة الداخلية. وتوفر المراجعة الداخلية تقييمات مستقلة وموضوعية لمساعدة الشركات المملوكة للدولة على تحسين إدارة المخاطر والرقابة والحوكمة. ويلعب المراجعون الداخليون دوراً مهماً لضمان وجود عملية متينة وفعالة للإفصاح وضوابط داخلية مناسبة بالمعنى الواسع. ويتعين عليهم تحديد الإجراءات اللازمة لجمع وتصنيف وتقديم معلومات مفصلة بشكل كاف. كما يجب أن يتأكدوا من حسن تطبيق إجراءات الشركات المملوكة للدولة.

لزيادة استقلالهم وصلاحياتهم، يتعين على المراجعين الداخليين أن يعملوا نيابة عن مجلس الإدارة وأن يقدموا تقاريرهم مباشرة إليه وإلى لجنة المراجعة التابعة له أو إلى لجان مجالس الإدارة في حال وجودها. يجب أن يتمتع المراجعون بنفاذ دون أي قيد إلى رئيس مجلس الإدارة وأعضاء المجلس ولجنة المراجعة التابعة للمجلس. إن تقاريرهم مهمة لتمكين مجلس الإدارة من تقييم عمليات الشركة وأدائها الفعلي. ويجب تشجيع التشاور بين المراجعين الخارجيين والداخليين. وأخيراً، فمن الممارسات الجيدة الموصى بها أن يتم إرفاق تقارير المراجعة الداخلية بالبيانات المالية، وأن تصف هذه التقارير هيكل الرقابة الداخلية وإجراءات إعداد التقارير المالية. ويجب تقديم تقارير عن النتائج المهمة التي توصلت إليها المراجعة الداخلية إلى مجلس الإدارة وعند الاقتضاء إلى لجنة المراجعة التابعة له.

منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية

منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية هي مخفل فريد تعمل في إطاره الحكومات معاً للتصديّ للتحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تطرحها العولمة. وتتصدر هذه المنظمة أيضاً الجهود الرامية إلى فهم التطوّرات والشواغل الجديدة وإلى مساعدة الحكومات على الاستجابة لها، مثل حوكمة الشركات، واقتصاد المعلومات، والتحديات التي يطرحها تشيخ السكان. وتتيح المنظمة إطاراً تستطيع فيه الحكومات المقارنة بين الخبرات المتعلقة بالسياسات، وتلتبس فيه إجابات على المشاكل المشتركة، وتحدّد فيه الممارسات الجيدة، وتعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والدولية.

والدول الأعضاء في منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية هي: إسبانيا، وأستراليا، وإستونيا، وإسرائيل، وألمانيا، وأيرلندا، وأيسلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وبلجيكا، وتركيا، والجمهورية التشيكية، والجمهورية السلوفاكية، والدانرك، وسلوفينيا، والسويد، وسويسرا، وشيلي، وفرنسا، وفنلندا، وكندا، وكوريا، ولكسمبورغ، والمكسيك، والمملكة المتحدة، والنرويج، والنمسا، ونيوزيلندا، وهنغاريا، وهولندا، والولايات المتحدة، واليابان واليونان. ويشارك الاتحاد الأوروبي في أعمال المنظمة.

وتنشر دائرة النشر لمنظمة التعاون الإقتصادي و التنمية، على نطاق واسع، نتائج عمليات التجميع الإحصائي والبحوث التي تجريها المنظمة بشأن القضايا الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، فضلاً عن الاتفاقيات والمبادئ التوجيهية والمعايير التي يوافق عليها أعضاؤها.

المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة : نسخة عامة 2015

عرض موجز

توفر المبادئ التوجيهية الجديدة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة معياراً متفق عليه دولياً لمساعدة الحكومات على تقييم وتحسين الطريقة التي تمارس بموجبها وظائف ملكياتها في الشركات المملوكة للدولة. وتمثل الحوكمة الجيدة للشركات المملوكة للدولة أولوية إصلاح رئيسية في العديد من البلدان. وستؤدي الكفاءة والشفافية الأفضل في القطاع المملوك للدولة إلى مكاسب اقتصادية كبيرة، خاصة في البلدان حيث تملك الدولة العديد من الشركات. فضلاً عن ذلك، إن خلق فرص متكافئة للشركات الخاصة والمملوكة للدولة سيشجع على وجود قطاع أعمال سليم وتنافسي. وتوفر المبادئ التوجيهية، التي اعتمدت لأول مرة في عام 2005، مجموعة من الممارسات الجيدة بشأن الإطار القانوني والتنظيمي للشركات المملوكة للدولة واحترافية وظيفية ملكية الدولة للشركات والترتيبات الخاصة بحوكمة الشركات المملوكة للدولة. وقد تم وضع هذه النسخة الجديدة للتوصيات بعد حوالي عقد من الخبرات على صعيد تنفيذها وعدد من الدراسات المواضيعية ودراسات المقارنة التي وضعت استناداً إلى النسخة السابقة للمبادئ التوجيهية، التي أظهرت الحاجة لإعادة النظر فيها ودعمها، بما في ذلك في مجالات الإفصاح والشفافية والمنافسة بين القطاعين العام والخاص وممارسات مجلس الإدارة وتمويل الشركات المملوكة للدولة.

Consult this publication on line at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274273-ar>.

This work is published on the OECD iLibrary, which gathers all OECD books, periodicals and statistical databases.

Visit www.oecd-ilibrary.org for more information.

