

# Hướng dẫn của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước

## OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises



Bản gốc do OECD xuất bản bằng tiếng Anh và tiếng Pháp với tiêu đề:  
OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises  
Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques  
© 2005 OECD  
Bản quyền tác phẩm được bảo hộ.

© 2010 Tổ chức Tài chính Quốc tế tại Việt Nam (IFC) giữ bản quyền bản dịch tiếng Việt.  
Xuất bản theo thỏa thuận với OECD, Paris.  
Tổ chức Tài chính Quốc tế tại Việt Nam chịu trách nhiệm về chất lượng của bản dịch tiếng Việt.

# **Hướng dẫn của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước**



TỔ CHỨC HỢP TÁC VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ

## TỔ CHỨC HỢP TÁC VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ

OECD là diễn đàn nơi Chính phủ của 30 quốc gia dân chủ cùng làm việc để giải quyết các thách thức về kinh tế, xã hội và môi trường của toàn cầu hóa. OECD cũng đi tiên phong trong nỗ lực nghiên cứu và giúp đỡ các Chính phủ đối phó với những lĩnh vực và quan ngại mới như quản trị công ty, kinh tế thông tin, và các khó khăn do dân số già đi gây ra. Tổ chức này là nơi các Chính phủ có thể so sánh trải nghiệm chính sách, tìm câu trả lời cho những vấn đề chung, xác định thông lệ tốt và cùng làm việc để phối hợp chính sách quốc gia và quốc tế.

Các quốc gia thành viên của OECD là Úc, Áo, Bỉ, Canada, Cộng Hòa Séc, Đan Mạch, Phần Lan, Pháp, Đức, Hy Lạp, Hungary, Ai Xơ Len, Ai Len, Ý, Nhật Bản, Hàn Quốc, Luxemburg, Mexico, Hà Lan, New Zealand, Na Uy, Ba Lan, Bồ Đào Nha, Cộng hòa Slovakia, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Thổ Nhĩ Kỳ, Anh và Mỹ. Ủy ban Cộng đồng Châu Âu cũng tham gia vào các hoạt động của OECD.

Nhà xuất bản OECD phổ biến rộng rãi các kết quả thống kê và nghiên cứu của OECD về các vấn đề kinh tế, xã hội và môi trường, cũng như các hiệp định, hướng dẫn, và tiêu chuẩn mà các thành viên đã phê chuẩn.

*Cuốn sách này do Tổng Thư ký OECD chịu trách nhiệm xuất bản. Các ý kiến và luận điểm trình bày ở đây không nhất thiết phản ánh quan điểm chính thức của Tổ chức OECD hoặc của chính phủ các quốc gia thành viên.*

## *Lời nói đầu*

Quản trị công ty trong doanh nghiệp nhà nước là một thách thức lớn ở nhiều nền kinh tế. Cho tới nay chưa có một chuẩn mực quốc tế nào giúp các Chính phủ đánh giá và cải thiện cách thức thực hiện quyền sở hữu trong doanh nghiệp nhà nước, mặc dù các doanh nghiệp này thường giữ vai trò quan trọng trong nền kinh tế. Bộ Hướng dẫn của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước ra đời nhằm đáp ứng nhu cầu này và đã thu hút được sự quan tâm từ nhiều phía. Sự ủng hộ mạnh mẽ OECD nhận được khi soạn thảo cuốn sách này và sự tán thành rộng rãi bản thân các Hướng dẫn khiến tôi tin rằng bộ Hướng dẫn này sẽ được phổ biến rộng rãi và áp dụng tích cực ở các quốc gia thành viên lẫn không thành viên của OECD.

Nhu cầu đối với bộ Hướng dẫn không gây ngạc nhiên cho những ai từng theo dõi các diễn biến chính sách trong lĩnh vực này. Kinh nghiệm chung của các quốc gia thực hiện cải cách quản trị công ty trong các doanh nghiệp do nhà nước sở hữu cho thấy đây là việc làm quan trọng nhưng rất phức tạp. Thách thức lớn nhất ở đây là tìm được sự cân bằng giữa thực thi tích cực chức năng sở hữu của nhà nước, ví dụ đề cử và bầu chọn Hội đồng Quản trị, với việc tránh can thiệp chính trị quá mức vào công tác quản lý doanh nghiệp. Một thách thức quan trọng khác là đảm bảo sân chơi bình đẳng trên thị trường, nơi các công ty tư nhân có thể tự do cạnh tranh với doanh nghiệp nhà nước, và đảm bảo rằng chính phủ không làm méo mó cạnh tranh bằng cách sử dụng các quyền lực quản lý hay kiểm soát của mình.

Được xây dựng trên kinh nghiệm thực tế, bộ Hướng dẫn này đưa ra các khuyến nghị cụ thể về cách thức giải quyết các vấn đề phức tạp nêu trên. Chẳng hạn, bộ Hướng dẫn đề xuất nhà nước phải thực hiện chức năng sở hữu thông qua một cơ quan sở hữu tập trung hóa, hoặc thông qua các cơ quan điều phối hiệu quả. Các cơ quan này phải hoạt động độc lập và tuân thủ chính sách sở hữu đã được công bố công khai. Bộ Hướng dẫn cũng đề nghị tách bạch quyền sở hữu nhà nước với các chức năng quản lý. Nếu được thực hiện đúng đắn, những khuyến nghị này và các đề xuất cải cách khác sẽ là một bước tiến lớn trong việc đảm bảo quyền sở hữu nhà nước được thực hiện một cách chuyên nghiệp và có trách nhiệm, và nhà nước sẽ đóng một vai trò tích cực trong việc nâng cao quản trị công ty trong mọi khu vực của nền kinh tế. Kết quả là các doanh nghiệp sẽ vững mạnh hơn, có khả năng cạnh tranh cao hơn và minh bạch hơn.

Các nhà hoạch định chính sách và chuyên gia có kinh nghiệm từ các quốc gia thành viên và không thành viên của OECD đã đóng góp rất lớn cho việc xây dựng bộ Hướng dẫn này. Ý kiến phản hồi của họ thu thập qua quá trình tham vấn mở góp phần đảm bảo chất lượng và tính thực tiễn của bộ Hướng dẫn. Tôi xin gửi lời cảm ơn chân thành tới tất cả các thành viên của Nhóm Công tác về Tư nhân hóa và Quản trị Công ty các Tài sản Nhà nước Sở hữu của OECD vì những nỗ lực trong việc xây dựng bộ Hướng dẫn này, và tới Chủ tịch của Nhóm Công tác, ông Lars-Johan Cederlund vì sự tận tụy và lãnh đạo của ông đã giúp soạn thảo thành công cuốn sách. Tôi cũng xin cảm ơn các tổ chức và cá nhân đã tham gia các cuộc tham vấn đóng góp ý kiến cho bản thảo của cuốn sách này. Kinh nghiệm của các bạn là không thể thay thế, và chúng tôi xin ghi nhận và đánh giá cao đóng góp của các bạn.

Nhìn xa hơn, bộ Hướng dẫn này cần được phổ biến rộng rãi và sử dụng tích cực. Việc thực hiện Bộ Hướng dẫn ở từng quốc gia cần được hỗ trợ bởi một quy trình đối thoại và trao đổi kinh nghiệm giữa các đồng nghiệp từ nhiều quốc gia. Vì vậy OECD sẽ tiếp tục tổ chức các diễn đàn cho các quốc gia thành viên và không thành viên OECD để tăng cường quản trị công ty tốt trong các doanh nghiệp nhà nước.

Donald J. Johnston



Tổng Thư ký

## Mục lục

Lời cảm ơn .....	7
Lời giới thiệu.....	9
I - Đảm bảo một Khuôn khổ Pháp lý và Quản lý Hiệu quả cho Doanh nghiệp Nhà nước.....	13
II - Nhà nước đóng Vai trò Chủ sở hữu.....	14
III - Đối xử Bình đẳng với Cổ đông.....	16
IV - Quan hệ với các Bên có Quyền lợi Liên quan.....	17
V - Minh bạch và Công bố Thông tin .....	18
VI - Trách nhiệm của Hội đồng Quản trị trong Doanh nghiệp Nhà nước ..	19
<i>Hướng dẫn Chi tiết Chương I:</i>	
Đảm bảo một Khuôn khổ Pháp lý và Quản lý Hiệu quả cho các Doanh nghiệp Nhà nước .....	20
<i>Hướng dẫn Chi tiết Chương II:</i>	
Nhà nước đóng Vai trò Chủ sở hữu.....	26
<i>Hướng dẫn Chi tiết Chương III:</i>	
Đối xử Bình đẳng với Cổ đông.....	36
<i>Hướng dẫn Chi tiết Chương IV:</i>	
Quan hệ với Các bên có Quyền lợi Liên quan .....	40
<i>Hướng dẫn Chi tiết Chương V:</i>	
Minh bạch và Công bố thông tin.....	44
<i>Hướng dẫn Chi tiết Chương VI:</i>	
Trách nhiệm của Hội đồng Quản trị trong Doanh nghiệp Nhà nước.....	50





## *Lời cảm ơn*

Tôi muốn gửi lời cảm ơn tới tất cả các thành viên của Nhóm Công tác về Tư nhân hóa và Quản trị Công ty các Tài sản do Nhà nước Sở hữu của OECD, đặc biệt là Chủ tịch Nhóm, ông Lars-Johan Cederlund và các đồng Chủ tịch, bà Anita Ryng và ông Eric Preiss, vì sự tận tụy và kiến thức chuyên môn của họ đã giúp cho sự thành công của cuốn sách này. Tôi cũng muốn cảm ơn tất cả các quan chức và chuyên gia từ khắp nơi trên thế giới đã tham gia các buổi tham vấn, đưa ra nhận xét hoặc đóng góp giúp cho Bộ Hướng dẫn của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước đạt chất lượng cao và phù hợp với thực tiễn.

Lời cảm ơn đặc biệt xin được gửi tới những người tham dự hai cuộc họp tham vấn cấp cao tổ chức tại Paris vào tháng 10 năm 2004 bao gồm Ibrahim Bedair Abdl-Naby, Abdesselam Abouddrar, Mohamed Adam, Mokhtar Azman, Sven Baeten, Gheorghe Banu, Bigitta Böhlin, Enzo Cardi, Guillermo Castillo Justo, Gu Chang, José Clemente Gomes, Eduardo Coutinho Guerra, Martin Cragg, Sikander Dewan, Michel Diefenbacher, Evgeny Ditrich, Anne Duthilleul, Josiane Fanguinoveny, Lakshman Fernando, John Forshaw, Vladimir Gusakov, Klaus Hellberg, Tjebbo Hepkema, Anne-Marie Idrac, Fernando Igreja, Susan Jee, Yong-Su Jeon, Xiaoliang Jia, Jan Juchelka, Mohammad Khan, Catherine Kimura, Dag Klackenberg, Pavel Kuta, Adrian Lajous, Heyn-Bin Lee, Juliana Lema, Zhaoxi Li, Akos Macher, Jean-Aymon Massie, Tarcísio José Massote Godoy, Tatyana Medvedeva, Bernhard Meier, Kathy Milsom, Kyung-Jin Min, Do Thi Hong Minh, Carlos Mladinic, Benoit Mores, Ralf Müller, Reto Müllhaupt, Il Chong Nam, Joao Carlos Parkinson De Castro, Peter Pedlar, Horacio Pizarro, John Prescott, Abu Qorah Qutaiba, Jean-Nöel Rey, Jürg Rötheli, Jean-Pierre Sabourin, Haik Sargsyan, Eduardo Carnos Scaletsky, Joachim Schulte, Julia Sedova, Ahmad Shahizam Shariff, Malcolm Simpson, Tove E Skjevestad, Alexey Timofeev, Dirk Tirez,, Jens-Hermann Treuner, Rainer Wieltch, Wyn Williams, Simon Wong và Mohamed Kahiray Zagloal.

Ngoài ra, còn có các chuyên gia và tổ chức đã đóng góp nhận xét cho bản thảo của cuốn sách, bao gồm Petra Alexandru, Bistra Boeva, Dominique Dalne, Mariano A. Fabrizio, Richard Frederick, Cesar Fuentes, Jayesh Kumar, William Livingston, Rose Mbah, Juan F. Mendizabal Frers, Ira M Millstein, Jose Moquillaza, Kallirrois Nicolis, Alfonso C. Revollo, John

R Rieger, Christian Strenger, Georgia Sambunaris, Gray Southon,, Paul Sweeney, Arjen Van Ballegoyen, Teodoro Wigodski, Mohamed Khairy, Mahmoud Zaghoul, Hiệp hội Giám đốc Điều hành Venezuela (AVE), Liên minh Giới chủ Ba Lan, Bộ Tài chính Liên bang Đức, Force Ouvrière, Sở Giao dịch Chứng khoán Hồng Kông, Cơ quan Kiểm soát Thị trường Vốn Indonesia, Viện Kiểm toán Nội bộ (IIA) - Văn phòng Matxcova, Văn phòng Dịch vụ cho Cổ đông Tổ chức (ISS), Tổ chức Quốc tế các Cơ quan Kiểm toán Tối cao (INTOSA), Hội Bác sỹ vì Môi Trường Quốc tế, Trung tâm Giáo dục Phụ nữ Chân trời mới, NIKOL, Diễn đàn Quản trị Công ty Ba Lan (PECG), Liên đoàn Dịch vụ Công cộng Quốc tế, Ủy ban Chứng khoán Armenia, Ủy ban Chứng khoán Malaysia, Nghiệp đoàn Công Chức Tự trị Quốc gia (SNAPAP), Hiệp hội các Nhà Công nghiệp và Doanh nhân Thổ Nhĩ Kỳ (TUSIAD) và Hiệp hội các Nghiệp đoàn Tự trị Quốc gia (UNSA).

Tôi cũng xin bày tỏ lòng biết ơn tới các cơ quan cố vấn của OECD, Ủy ban Cố vấn Kinh doanh và Công nghiệp (BIAC) và Ủy ban Cố vấn Nghiệp đoàn (TUAC), và tới các tổ chức quốc tế đã tham gia vào quá trình này, bao gồm Ngân hàng Phát triển Châu Phi, Liên đoàn Kế toán Quốc tế (IFAC) và Tổ chức Tài chính Quốc tế (IFC). Diễn đàn Quản trị Công ty Toàn cầu và Ngân hàng Thế giới cũng đóng góp một phần quan trọng cho việc hoàn thành cuốn sách này.

Cuối cùng, tôi xin cảm ơn các nhân viên của Ban Thư ký OECD trong Ban Quản lý các Vấn đề Tài chính và Doanh nghiệp đã dành nhiều thời gian phục vụ Nhóm Công tác với sự tận tụy và chuyên môn cao: William Witherell, Rainer Geiger, Carolyn Ervin, Robert Ley, Mats Isaksson, Grant Kirkpatrick, Mathilde Mesnard và Ijeoma Inyama.

## Lời giới thiệu

Ở một số quốc gia thuộc OECD, doanh nghiệp nhà nước (SOE) vẫn chiếm một phần quan trọng trong GDP, lực lượng lao động và vốn. Doanh nghiệp nhà nước thường phổ biến trong các ngành cung cấp dịch vụ công cộng và cơ sở hạ tầng như năng lượng, giao thông và viễn thông, là những ngành mà hiệu quả của nó rất quan trọng đối với một phần lớn dân số và các ngành kinh tế khác. Vì vậy, quản trị công ty trong doanh nghiệp nhà nước cần được đặc biệt chú trọng để đảm bảo đóng góp tích cực vào hiệu quả kinh tế chung và tính cạnh tranh của quốc gia. Kinh nghiệm của OECD cũng cho thấy quản trị tốt doanh nghiệp nhà nước là điều kiện tiên quyết để việc tư nhân hóa doanh nghiệp nhà nước đạt hiệu quả kinh tế cao vì nó sẽ làm các doanh nghiệp hấp dẫn hơn trong mắt nhà đầu tư tiềm năng và làm tăng giá trị của doanh nghiệp.

Một số quốc gia không phải là thành viên OECD cũng có khối doanh nghiệp nhà nước rất lớn, và trong một số trường hợp còn là một đặc điểm nổi bật của nền kinh tế. Rất nhiều quốc gia trong số này đang tiến hành cải cách tổ chức và quản lý doanh nghiệp nhà nước, cũng như tăng cường trao đổi kinh nghiệm với các quốc gia OECD để hỗ trợ cải cách ở cấp độ quốc gia.

Chính trong bối cảnh này, vào tháng 6 năm 2002 Ủy ban Chỉ đạo Quản trị Công ty của OECD đã yêu cầu Nhóm Công tác về Tư nhân hóa và Quản trị Công ty các Tài sản do Nhà nước Sở hữu của OECD xây dựng một bộ các Hướng dẫn không bắt buộc và thông lệ tốt nhất về quản trị công ty trong doanh nghiệp nhà nước. Nhóm Công tác, bao gồm đại diện từ các quốc gia thành viên OECD và quan sát viên là Ngân hàng Thế giới và IMF, đã tiến hành tham vấn toàn diện trong suốt quá trình xây dựng bộ Hướng dẫn này. Nhóm đã tham vấn một số lượng lớn các bên có liên quan như thành viên Hội đồng Quản trị và Giám đốc Điều hành các doanh nghiệp nhà nước, các cơ quan kiểm toán nhà nước, nghiệp đoàn và nghị sỹ quốc hội, và đã tiến hành nhiều cuộc tham vấn với các quốc gia không phải là thành viên của OECD. Bản thảo của bộ Hướng dẫn cũng được đăng trên trang web của OECD để lấy ý kiến công chúng và thu được một số lượng lớn ý kiến đóng góp hữu ích và xây dựng. Các ý kiến phản hồi này được công bố công khai trên trang Web của OECD.

Bộ Hướng dẫn này cần được coi là phần bổ sung cho Bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD. Bộ Hướng dẫn được xây dựng dựa trên bộ

Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD và hoàn toàn phù hợp với Bộ Nguyên tắc này. Bộ Hướng dẫn hướng tới các vấn đề cụ thể của quản trị công ty trong doanh nghiệp nhà nước, coi nhà nước như là một chủ sở hữu, và tập trung vào các chính sách đảm bảo quản trị công ty tốt. Tuy nhiên bộ Hướng dẫn không có ý định ngăn cản các quốc gia thành viên và không thành viên của OECD thực hiện các chính sách hoặc chương trình tư nhân hóa của họ.

Qua nhiều năm, lý do của việc nhà nước sở hữu doanh nghiệp thương mại rất khác nhau giữa các quốc gia và thường bao gồm sự pha trộn giữa lợi ích xã hội, kinh tế và chiến lược. Ví dụ về các lý do này bao gồm chính sách phát triển ngành nghề, vùng miền, đảm bảo cung cấp dịch vụ công, và sự tồn tại của cái gọi là độc quyền “tự nhiên”. Tuy nhiên, trong vài thập niên gần đây, toàn cầu hóa thị trường, thay đổi công nghệ, cũng như dỡ bỏ việc kiểm soát các thị trường độc quyền trước đây đã làm dấy lên nhu cầu thay đổi và cơ cấu lại khối doanh nghiệp nhà nước. Những diễn biến này được khảo sát trong hai báo cáo gần đây của OECD được sử dụng làm cơ sở cho bộ Hướng dẫn này.

Để thực hiện chức năng sở hữu của mình, nhà nước có thể được hưởng lợi từ việc sử dụng các công cụ mà khối tư nhân đang áp dụng, bao gồm cả bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD. Điều này đặc biệt đúng với các doanh nghiệp nhà nước đã niêm yết. Tuy nhiên, doanh nghiệp nhà nước cũng có những thách thức quản trị riêng. Một trong các thách thức mà doanh nghiệp nhà nước thường gặp phải là nhà nước thực thi quá mức quyền sở hữu của mình và can thiệp quá sâu vào điều hành doanh nghiệp với động cơ chính trị, hoặc ngược lại, nhà nước thực thi quyền sở hữu quá thụ động hay từ xa. Ngoài ra, trách nhiệm giải trình cũng có thể bị suy giảm đáng kể do doanh nghiệp nhà nước thường được bảo vệ khỏi hai mối đe dọa cốt tử đối với các công ty thuộc khối tư nhân. Đó là thâm tốn và phá sản. Quan trọng hơn, những khó khăn trong quản trị công ty ở doanh nghiệp nhà nước bắt nguồn từ thực tế là trách nhiệm đối với hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước liên quan tới một chuỗi các cơ quan (Ban Giám đốc, Hội đồng Quản trị, cơ quan sở hữu, bộ chủ quản, chính phủ) mà việc xác định người chịu trách nhiệm chính là không dễ dàng. Trong một cơ cấu mạng lưới trách nhiệm phức tạp như vậy, việc đảm bảo ra quyết định hiệu quả và quản trị công ty tốt là một thách thức.

Vì mục tiêu của bộ Hướng dẫn là cung cấp những khuyến nghị chung giúp các chính phủ trong việc nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước, việc áp dụng bộ Hướng dẫn vào quản trị doanh nghiệp nhà nước cụ thể cần được quyết định dựa trên cơ sở thực tế. Bộ Hướng dẫn chủ yếu nhằm vào các doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo một khuôn khổ pháp

lý riêng biệt (nghĩa là tách biệt khỏi hành chính công) và có hoạt động thương mại (nghĩa là một phần lớn doanh thu là từ các hoạt động kinh doanh), cho dù doanh nghiệp có theo đuổi mục tiêu chính sách công hay không. Các doanh nghiệp này có thể hoạt động trong các ngành tự do cạnh tranh hoặc hạn chế cạnh tranh của nền kinh tế. Khi cần, bộ Hướng dẫn phân biệt giữa doanh nghiệp nhà nước niêm yết và không niêm yết, hoặc giữa doanh nghiệp do nhà nước sở hữu hoàn toàn, đa số hay thiểu số vì các vấn đề quản trị công ty trong mỗi trường hợp có sự khác biệt. Bộ Hướng dẫn cũng có thể được áp dụng cho các công ty con của các doanh nghiệp đề cập ở trên, cho dù là niêm yết hay không niêm yết.

Mặc dù bộ Hướng dẫn này chủ yếu sử dụng cho các doanh nghiệp thương mại do chính quyền trung ương và liên bang sở hữu, chính quyền cấp địa phương cũng có thể sử dụng bộ Hướng dẫn cho các doanh nghiệp của họ. Các Hướng dẫn cũng hữu ích đối với các doanh nghiệp nhà nước phi thương mại thực hiện các mục tiêu chính sách công đặc biệt, cho dù có hoạt động dưới hình thức công ty hay không. Việc mọi loại hình doanh nghiệp nhà nước được điều hành chuyên nghiệp và áp dụng thông lệ quản trị tốt sẽ đem lại lợi ích to lớn cho chính phủ và toàn xã hội.

Trong bộ Hướng dẫn, thuật ngữ “doanh nghiệp nhà nước” dùng để chỉ các doanh nghiệp mà nhà nước có quyền kiểm soát thông qua sở hữu toàn bộ, đa số hay thiểu số quan trọng. Tuy nhiên, nhiều hướng dẫn vẫn có thể áp dụng trong trường hợp nhà nước sở hữu một phần tương đối nhỏ trong doanh nghiệp nhưng vẫn đóng vai trò cổ đông có trách nhiệm và hiểu biết. Tương tự như vậy, “cơ quan sở hữu” dùng để chỉ cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm thực hiện chức năng sở hữu nhà nước, cho dù cơ quan này là một ban cụ thể trong một bộ, một cơ quan tự trị hay cơ quan khác. Cuối cùng, cũng giống như trong bộ Nguyên tắc của OECD, thuật ngữ “Hội đồng Quản trị” được sử dụng trong cuốn sách này bao hàm các mô hình cơ cấu Hội đồng Quản trị công ty khác nhau tồn tại ở các quốc gia thành viên và không thành viên của OECD. Trong mô hình hai cấp tiêu biểu tồn tại ở một số quốc gia, “Hội đồng Quản trị” dùng để chỉ “Hội đồng Kiểm soát” trong khi “cán bộ quản lý chủ chốt” dùng để chỉ “Ban Giám đốc”.

Tài liệu sau đây được chia làm hai phần. Các Hướng dẫn trình bày ở phần đầu tiên của tài liệu bao gồm các lĩnh vực sau: I) Đảm bảo một Khuôn khổ Pháp lý và Quản lý Hiệu quả cho các Doanh nghiệp Nhà nước; II) Nhà nước đóng Vai trò Chủ sở hữu; III) Đối xử Bình đẳng với Cổ đông; IV) Quan hệ với các Bên có Quyền lợi Liên quan; V) Minh bạch và Công bố Thông tin; VI) Trách nhiệm của Hội đồng Quản trị ở Doanh nghiệp Nhà nước. Mỗi phần được mở đầu bằng một Nguyên tắc dưới dạng chữ in nghiêng đậm và theo sau là một số tiểu nguyên tắc bổ

trợ. Ở phần Hai của tài liệu, các Hướng dẫn được bổ sung bằng những hướng dẫn chi tiết bao gồm phần dẫn giải Hướng dẫn giúp người đọc hiểu cơ sở căn bản của Hướng dẫn. Phần dẫn giải cũng bao gồm mô tả các xu thế chính và các biện pháp thực hiện khác nhau cũng như các ví dụ cụ thể khi áp dụng Hướng dẫn.

## *I - Đảm bảo một Khuôn khổ Pháp lý và Quản lý Hiệu quả cho Doanh nghiệp Nhà nước*

***Khuôn khổ pháp lý và quản lý cho doanh nghiệp nhà nước phải đảm bảo một sân chơi bình đẳng trên thị trường nơi các doanh nghiệp nhà nước và công ty tư nhân có thể tự do cạnh tranh nhằm làm tránh biến dạng thị trường. Khuôn khổ này cần được xây dựng dựa trên bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD và phù hợp hoàn toàn với bộ Nguyên tắc này.***

- A. Cần có sự phân định rõ giữa chức năng sở hữu và các chức năng khác của nhà nước có thể ảnh hưởng tới điều kiện hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là chức năng điều tiết thị trường.
- B. Chính phủ cần nỗ lực đơn giản hóa và hợp lý hóa thông lệ hoạt động và khuôn khổ pháp lý cho doanh nghiệp nhà nước. Khuôn khổ pháp lý cần cho phép chủ nợ gây sức ép đòi nợ và khởi xướng thủ tục phá sản.
- C. Bất kỳ nghĩa vụ và trách nhiệm nào mà doanh nghiệp nhà nước phải thực hiện có liên quan đến dịch vụ công vượt ra ngoài chuẩn mực cho phép chung cần được luật pháp quy định rõ ràng. Các nghĩa vụ và trách nhiệm như vậy cũng cần được công bố rõ cho công chúng và chi phí liên quan cần được chi trả minh bạch.
- D. Doanh nghiệp nhà nước không được miễn trừ khỏi việc áp dụng các luật lệ chung. Các bên có quyền lợi liên quan, bao gồm cả đối thủ cạnh tranh, phải được quyền khiếu nại hiệu quả và phân xử công bằng khi họ cho rằng quyền của mình bị xâm phạm.
- E. Khuôn khổ pháp lý và quản lý phải cho phép doanh nghiệp nhà nước linh hoạt trong thay đổi cơ cấu vốn khi việc này là cần thiết để đạt được mục tiêu của doanh nghiệp.
- F. Doanh nghiệp nhà nước phải đáp ứng các điều kiện cạnh tranh về sử dụng tài chính. Mọi quan hệ giữa doanh nghiệp nhà nước với ngân hàng quốc doanh, tổ chức tài chính nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước khác phải dựa trên cơ sở thương mại thuần túy.

## *II - Nhà nước đóng Vai trò Chủ sở hữu*

***Nhà nước cần đóng vai trò chủ sở hữu có hiểu biết và tích cực, xây dựng chính sách sở hữu rõ ràng và nhất quán, đảm bảo việc quản trị doanh nghiệp nhà nước được thực hiện một cách minh bạch và có trách nhiệm với mức độ chuyên nghiệp và hiệu quả cần thiết.***

- A. Chính phủ phải xây dựng và ban hành chính sách sở hữu xác định rõ các mục tiêu chung của sở hữu nhà nước, vai trò của nhà nước trong quản trị doanh nghiệp nhà nước và cách thức nhà nước sẽ thực thi chính sách sở hữu của mình.
- B. Chính phủ không cần tham gia vào công việc quản lý hàng ngày của doanh nghiệp nhà nước và phải cho phép doanh nghiệp có quyền tự chủ hoạt động hoàn toàn để đạt được mục tiêu đã đề ra.
- C. Nhà nước cần cho phép Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước thực hiện trách nhiệm của mình và tôn trọng quyền tự chủ của họ.
- D. Việc thực thi các quyền sở hữu cần được xác định rõ ràng trong quản trị doanh nghiệp nhà nước. Điều này có thể được thực hiện thông qua việc thành lập một cơ quan điều phối, hoặc phù hợp hơn là bằng việc tập trung hóa chức năng sở hữu nhà nước.
- E. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước phải chịu trách nhiệm trước các cơ quan dân cử như Quốc hội và phải xác định rõ ràng mối quan hệ với các cơ quan nhà nước liên quan, bao gồm cơ quan kiểm toán tối cao của nhà nước.
- F. Nhà nước với tư cách chủ sở hữu tích cực phải thực hiện quyền sở hữu theo cơ cấu pháp lý của mỗi doanh nghiệp. Các trách nhiệm chính của nhà nước bao gồm:
  - 1. Tham gia Đại hội đồng cổ đông và biểu quyết.
  - 2. Xây dựng quy trình đề cử Hội đồng Quản trị cụ thể và minh bạch ở các doanh nghiệp nhà nước sở hữu toàn bộ hoặc phần lớn cổ phần, và tham gia tích cực vào việc đề cử Hội đồng Quản trị của tất cả các doanh nghiệp.
  - 3. Thiết lập hệ thống báo cáo cho phép giám sát và đánh giá thường xuyên hiệu quả của doanh nghiệp.



4. Trao đổi thường xuyên với cơ quan kiểm toán độc lập và các cơ quan kiểm soát của nhà nước, khi mức độ sở hữu và luật pháp cho phép.
5. Đảm bảo chính sách thù lao cho thành viên Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước thúc đẩy được lợi ích lâu dài của doanh nghiệp và có thể thu hút và khuyến khích các chuyên gia trình độ cao.

### *III - Đối xử Bình đẳng với Cổ đông*

***Nhà nước và doanh nghiệp nhà nước cần công nhận quyền của mọi cổ đông và đảm bảo quyền được đối xử công bằng và quyền tiếp cận thông tin về doanh nghiệp của họ theo bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD.***

- A. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước và bản thân doanh nghiệp đó phải đảm bảo rằng mọi cổ đông được đối xử bình đẳng.
- B. Doanh nghiệp nhà nước cần đảm bảo độ minh bạch cao đối với mọi cổ đông.
- C. Doanh nghiệp nhà nước phải xây dựng chính sách cung cấp thông tin và tham vấn tích cực mọi cổ đông.
- D. Phải tạo điều kiện cho cổ đông thiểu số tham gia vào các cuộc họp cổ đông để họ có thể tham gia vào các quyết định quan trọng của doanh nghiệp như bầu cử Hội đồng Quản trị.

## *IV - Quan hệ với các Bên có Quyền lợi Liên quan*

***Chính sách sở hữu nhà nước cần quy định đầy đủ trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước đối với các bên có quyền lợi liên quan và yêu cầu doanh nghiệp báo cáo về mối quan hệ của họ với các bên có quyền lợi liên quan.***

- A. Chính phủ, cơ quan điều phối hoặc sở hữu và bản thân doanh nghiệp nhà nước phải công nhận và tôn trọng quyền của các bên có quyền lợi liên quan được pháp luật công nhận hoặc quy định trong các thỏa thuận chung, và tham khảo bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD về vấn đề này.
- B. Các doanh nghiệp nhà nước lớn hoặc đã niêm yết cũng như doanh nghiệp nhà nước thực hiện các mục tiêu chính sách công quan trọng phải báo cáo về mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan.
- C. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước phải xây dựng, thực thi và tuyên truyền rộng rãi chương trình tuân thủ các quy tắc đạo đức kinh doanh nội bộ. Các quy tắc đạo đức kinh doanh này cần dựa trên chuẩn mực quốc gia, phù hợp với các cam kết quốc tế và áp dụng cho doanh nghiệp nhà nước lẫn các chi nhánh của doanh nghiệp đó.

## V - Minh bạch và Công bố Thông tin

***Doanh nghiệp nhà nước cần tuân thủ các tiêu chuẩn cao về minh bạch theo đúng bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD.***

- A. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước cần phát triển hệ thống báo cáo nhất quán và tổng hợp về các doanh nghiệp nhà nước và hàng năm phải công bố bản báo cáo tổng hợp về các doanh nghiệp nhà nước.
- B. Doanh nghiệp nhà nước cần xây dựng quy trình kiểm toán nội bộ hiệu quả và thiết lập chức năng kiểm toán nội bộ dưới sự giám sát và báo cáo trực tiếp cho Hội đồng Quản trị và Ủy ban Kiểm toán hay bộ phận tương đương.
- C. Doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là các doanh nghiệp lớn, phải tiến hành kiểm toán độc lập hàng năm dựa trên các tiêu chuẩn quốc tế. Sự tồn tại của các thủ tục kiểm soát nhà nước cụ thể không thể thay thế cho kiểm toán độc lập.
- D. Doanh nghiệp nhà nước phải tuân thủ các tiêu chuẩn kế toán và kiểm toán chất lượng cao giống như các công ty niêm yết. Doanh nghiệp nhà nước lớn hoặc đã niêm yết phải công bố thông tin tài chính và phi tài chính theo các tiêu chuẩn chất lượng cao được quốc tế công nhận.
- E. Doanh nghiệp nhà nước cần công bố các thông tin quan trọng như quy định trong bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD, và ngoài ra phải tập trung vào các lĩnh vực mà nhà nước với tư cách là chủ sở hữu và công chúng quan tâm. Ví dụ về các thông tin như vậy bao gồm:
  - 1. Bản cáo bạch rõ ràng cho công chúng về mục tiêu của doanh nghiệp và thành quả đạt được.
  - 2. Quyền sở hữu và cơ cấu biểu quyết của doanh nghiệp.
  - 3. Bất kỳ yếu tố rủi ro quan trọng nào và biện pháp quản lý các rủi ro đó.
  - 4. Bất kỳ sự trợ giúp tài chính nào, bao gồm cả bảo lãnh, nhận được từ nhà nước và bất kỳ cam kết nào nhà nước thực hiện nhân danh doanh nghiệp.
  - 5. Bất kỳ giao dịch vật chất nào với các bên có liên quan.

## *VI - Trách nhiệm của Hội đồng Quản trị trong Doanh nghiệp Nhà nước*

***Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước phải có quyền lực, khả năng và tính khách quan cần thiết để thực hiện chức năng chỉ đạo chiến lược và giám sát quản lý. Hội đồng Quản trị cần hoạt động một cách liêm chính và chịu trách nhiệm về hành động của mình.***

- A. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước phải được giao nhiệm vụ rõ ràng và chịu trách nhiệm cao nhất đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Hội đồng Quản trị phải chịu hoàn toàn trách nhiệm giải trình trước chủ sở hữu, hoạt động vì lợi ích cao nhất của doanh nghiệp và đối xử bình đẳng với cổ đông.
- B. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước cần thực hiện chức năng giám sát quản lý và chỉ đạo chiến lược theo các mục tiêu mà chính phủ và cơ quan sở hữu đặt ra. Hội đồng Quản trị phải có quyền chỉ định và bãi nhiệm Giám đốc Điều hành.
- C. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước phải được thành lập theo một phương thức cho phép đánh giá khách quan và độc lập hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Thông lệ tốt yêu cầu Chủ tịch Hội đồng Quản trị phải độc lập với Giám đốc Điều hành.
- D. Nếu cần phải có đại diện người lao động trong Hội đồng Quản trị thì phải thiết lập cơ chế đảm bảo việc đại diện này được thực hiện hiệu quả, và góp phần tăng cường năng lực, thông tin và sự độc lập của Hội đồng Quản trị.
- E. Khi cần, Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước phải thành lập các ủy ban chuyên trách để hỗ trợ Hội đồng Quản trị thực hiện các chức năng của mình, đặc biệt là về kiểm toán, quản lý rủi ro và chế độ thù lao.
- F. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước phải thực hiện đánh giá hàng năm để đánh giá hiệu quả của mình.

## Hướng dẫn Chi tiết Chương I: *Đảm bảo một Khuôn khổ Pháp lý và Quản lý hiệu quả cho Doanh nghiệp Nhà nước*

***Khuôn khổ pháp lý và quản lý cho doanh nghiệp nhà nước phải đảm bảo một sân chơi bình đẳng trên thị trường nơi các doanh nghiệp nhà nước và công ty tư nhân có thể tự do cạnh tranh nhằm làm tránh biến dạng thị trường. Khuôn khổ này cần được xây dựng dựa trên bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD và phù hợp hoàn toàn với bộ Nguyên tắc này.***

Khuôn khổ pháp lý và quản lý cho doanh nghiệp nhà nước hoạt động thường phức tạp. Nếu khuôn khổ này không nhất quán và rõ ràng thì có thể dễ dàng gây nên các biến dạng thị trường và làm giảm trách nhiệm của cả ban Giám đốc lẫn nhà nước với tư cách chủ sở hữu. Việc phân định trách nhiệm rõ ràng giữa các cơ quan chức năng, hợp lý hóa các quy định pháp lý và xây dựng một khuôn khổ quản lý rõ ràng và nhất quán sẽ tạo điều kiện cải thiện thực tiễn quản trị công ty ở doanh nghiệp nhà nước.

### **A. Cần có sự phân định rõ giữa chức năng sở hữu và các chức năng khác của nhà nước có thể ảnh hưởng tới điều kiện hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là chức năng điều tiết thị trường.**

Nhà nước thường đóng vai trò kép, vừa là cơ quan điều tiết thị trường vừa là chủ sở hữu doanh nghiệp nhà nước có hoạt động kinh doanh, đặc biệt là trong các ngành mới được rời lỏng kiểm soát và tư nhân hóa một phần. Trong trường hợp này, nhà nước vừa là một thành viên thị trường quan trọng vừa là trọng tài. Do vậy việc tách bạch hành chính hoàn toàn giữa chức năng sở hữu và trách nhiệm điều tiết thị trường là điều kiện tiên quyết cơ bản để tạo ra sân chơi bình đẳng cho các doanh nghiệp nhà nước và công ty tư nhân, và tránh làm biến dạng cạnh tranh. Việc phân định này cũng được bộ Nguyên tắc Cải cách Thể chế của OECD ủng hộ.

Trường hợp quan trọng khác là khi doanh nghiệp nhà nước được sử dụng như một công cụ của chính sách phát triển ngành. Việc này dễ dẫn tới xung đột lợi ích giữa chính sách phát triển ngành và chức năng sở hữu của nhà nước, đặc biệt là khi công tác quản lý chính sách phát triển ngành và chức năng sở hữu được giao cho cùng một cơ quan chức năng hoặc một

bộ chuyên ngành phụ trách. Việc tách bạch chính sách phát triển ngành và quyền sở hữu sẽ giúp phân định rõ vai trò của nhà nước với tư cách là chủ sở hữu, và tạo điều kiện cho xác định mục tiêu cũng như giám sát hiệu quả hoạt động một cách rõ ràng. Tuy nhiên, việc tách bạch không được cản trở sự phối hợp cần thiết giữa hai chức năng này.

Để ngăn chặn xung đột lợi ích, cũng cần phải tách chức năng sở hữu khỏi bất kỳ cơ quan nhà nước nào có thể là khách hàng hoặc nhà cung cấp chính của doanh nghiệp nhà nước. Các quy định về mua sắm cần áp dụng cho doanh nghiệp nhà nước cũng như các công ty khác. Rào cản pháp lý và các rào cản khác đối với việc mua sắm công bằng cần được dỡ bỏ.

Khi tách bạch các vai trò khác nhau của nhà nước liên quan tới doanh nghiệp nhà nước, cần quan tâm đến cả xung đột lợi ích tiềm tàng và xung đột lợi ích thực tế.

### **B. Chính phủ cần nỗ lực đơn giản hóa và hợp lý hóa thông lệ hoạt động và khuôn khổ pháp lý cho doanh nghiệp nhà nước. Khuôn khổ pháp lý cần cho phép chủ nợ gây sức ép đòi nợ và khởi xướng thủ tục phá sản.**

Doanh nghiệp nhà nước có khuôn khổ pháp lý riêng và đôi khi khác với các công ty tư nhân. Điều này có thể phản ánh các mục tiêu riêng hoặc những mối quan tâm xã hội đặc thù cũng như sự bảo hộ đặc biệt đối với một số bên có quyền lợi liên quan nào đó. Ví dụ người lao động trong doanh nghiệp nhà nước có thể có chính sách thù lao khác biệt do luật lệ quy định, hay có chế độ hưu trí đặc biệt và được bảo đảm việc làm tương tự như công chức nhà nước. Trong một số trường hợp, doanh nghiệp nhà nước cũng được bảo hộ khỏi các thủ tục vỡ nợ và phá sản do vị thế pháp lý riêng hoặc do cần phải đảm bảo tính liên tục trong việc cung cấp các dịch vụ công.

Doanh nghiệp nhà nước thường khác công ty trách nhiệm hữu hạn ở các lĩnh vực như: i) thẩm quyền và quyền lực của Hội đồng Quản trị, Ban Giám đốc và các Bộ liên quan; ii) thành phần và cơ cấu của các tổ chức này; iii) mức độ doanh nghiệp nhà nước tham vấn hoặc trao quyền ra quyết định cho một số bên có quyền lợi liên quan, cụ thể là người lao động; iv) quy định công bố thông tin và, như đã đề cập ở trên, mức độ doanh nghiệp nhà nước phải tuân thủ các quy định về vỡ nợ và phá sản, v.v. Khuôn khổ pháp lý cho doanh nghiệp nhà nước cũng thường định rõ những hoạt động mà doanh nghiệp nhà nước có thể tham gia nhằm hạn chế việc doanh nghiệp đa dạng hóa hoặc mở rộng hoạt động sang các lĩnh vực mới và/hoặc ra nước ngoài. Những hạn chế này được pháp luật quy định để ngăn ngừa việc sử dụng sai nguồn vốn nhà nước, ngăn chặn các chiến lược phát triển quá tham vọng, hoặc xuất khẩu các công nghệ nhạy cảm ra nước ngoài.

Ở một số quốc gia, khuôn khổ pháp lý riêng biệt cho doanh nghiệp nhà nước đã phát triển mạnh mẽ trong những năm gần đây do nới lỏng quy định đồng thời tăng cường giám sát việc bao cấp của nhà nước và việc tài trợ chéo giữa các cơ quan/doanh nghiệp. Hạn chế về các hoạt động doanh nghiệp nhà nước được phép tiến hành theo khuôn khổ pháp lý của họ đã được nới lỏng. Ở một số quốc gia, thay đổi trong khuôn khổ pháp lý kéo theo việc nhà nước đưa ra cam kết liên quan tới bảo hộ người lao động, cụ thể là liên quan tới chế độ hưu bổng.

Khi xây dựng khuôn khổ pháp lý cho doanh nghiệp nhà nước, chính phủ phải căn cứ càng nhiều càng tốt vào luật công ty, và tránh tạo ra một khuôn khổ pháp lý riêng biệt nếu điều này không thực sự cần thiết đối với các mục tiêu của doanh nghiệp. Hợp lý hóa khuôn khổ pháp lý của doanh nghiệp nhà nước sẽ làm tăng tính minh bạch và tạo điều kiện thực hiện giám sát thông qua sử dụng các chuẩn mực. Điều này cũng góp phần tạo sân chơi bình đẳng cho các đối thủ cạnh tranh tư nhân trên thị trường tự do.

Việc cải tiến khuôn khổ pháp lý cho doanh nghiệp nhà nước cần hướng vào các doanh nghiệp kinh doanh và hoạt động trong thị trường cạnh tranh mở. Cần tạo điều kiện cho nhà nước với tư cách chủ sở hữu có thể tiếp cận được các phương tiện và công cụ mà chủ sở hữu tư nhân đang áp dụng trên thị trường. Vì vậy việc cải tiến trước hết liên quan đến vai trò và thẩm quyền của các bộ phận quản trị của doanh nghiệp cũng như nghĩa vụ về minh bạch và công bố thông tin.

Nếu việc thay đổi khuôn khổ pháp lý của doanh nghiệp nhà nước quá khó khăn thì có thể thực hiện các biện pháp khác như cải tiến thông lệ hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, mở rộng phạm vi áp dụng một số quy định cụ thể tới các doanh nghiệp nhà nước nhất định, hoặc yêu cầu doanh nghiệp nhà nước tình nguyện thực hiện các quy định này, đặc biệt là quy định về công bố thông tin.

**C. Bất kỳ nghĩa vụ và trách nhiệm nào mà doanh nghiệp nhà nước phải thực hiện có liên quan đến dịch vụ công vượt ra ngoài chuẩn mực chung cho phép cần được luật pháp quy định rõ ràng. Các nghĩa vụ và trách nhiệm như vậy cũng cần được công bố rõ cho công chúng và chi phí liên quan cần được chi trả minh bạch.**

Trong một số trường hợp, người ta trông chờ doanh nghiệp nhà nước thực hiện những trách nhiệm và nghĩa vụ đặc biệt vì mục tiêu xã hội hay chính sách công. Ở một số quốc gia việc này bao gồm quy định về giá bán sản phẩm và dịch vụ của doanh nghiệp nhà nước. Những trách nhiệm và nghĩa vụ đặc biệt này có thể vượt ra ngoài chuẩn mực chung cho phép và



cần được luật pháp quy định rõ ràng. Các trách nhiệm và nghĩa vụ này cũng cần được đưa vào điều lệ hay quy chế nội bộ của công ty.

Thị trường và công chúng cần được thông tin rõ ràng về bản chất và phạm vi của các nghĩa vụ này, cũng như về ảnh hưởng của chúng đối với nguồn lực và hiệu quả kinh tế của doanh nghiệp nhà nước.

Các chi phí liên quan cũng cần được xác định rõ ràng, công bố đầy đủ và phải được ngân sách nhà nước chi trả thỏa đáng trên cơ sở các điều khoản pháp lý cụ thể và/hoặc thông qua cơ chế hợp đồng, ví dụ hợp đồng quản lý hoặc dịch vụ. Mức thù lao cần được xác định sao cho tránh làm biến dạng thị trường. Điều này đặc biệt quan trọng nếu doanh nghiệp hoạt động trong các ngành kinh tế tự do cạnh tranh.

**D. Doanh nghiệp nhà nước không được miễn trừ khỏi việc áp dụng các luật lệ chung. Các bên có quyền lợi liên quan, bao gồm cả đối thủ cạnh tranh, phải được quyền khiếu nại hiệu quả và phân xử công bằng khi họ cho rằng quyền của mình bị xâm phạm.**

Kinh nghiệm cho thấy ở một số quốc gia doanh nghiệp nhà nước không phải tuân thủ một số luật lệ nhất định, kể cả luật cạnh tranh. Doanh nghiệp nhà nước thường không phải tuân thủ luật phá sản và chủ nợ đôi khi gặp khó khăn khi yêu cầu thực thi hợp đồng và thu hồi nợ. Việc miễn trừ áp dụng các điều khoản pháp lý như vậy cần phải tránh tới mức tối đa để không gây biến dạng thị trường và củng cố trách nhiệm của ban lãnh đạo. Doanh nghiệp nhà nước, và bản thân nhà nước với tư cách là cổ đông, không nên được bảo hộ khỏi tòa án và các cơ quan quản lý trong trường hợp doanh nghiệp vi phạm pháp luật. Các bên có quyền lợi liên quan phải có quyền chất vấn nhà nước với tư cách chủ sở hữu doanh nghiệp trước tòa và phải được hệ thống tư pháp đối xử công bằng và bình đẳng trong trường hợp như vậy.

**E. Khuôn khổ pháp lý và quản lý phải cho phép doanh nghiệp nhà nước linh hoạt trong thay đổi cơ cấu vốn khi việc này là cần thiết để đạt được mục tiêu của doanh nghiệp.**

Sự cứng nhắc về cơ cấu vốn đôi khi gây khó khăn cho doanh nghiệp nhà nước trong việc phát triển và hoàn thành các mục tiêu doanh nghiệp. Nhà nước với tư cách chủ sở hữu cần xây dựng một chính sách tổng thể và tạo cơ chế cho phép thay đổi cơ cấu vốn của doanh nghiệp nhà nước một cách thích hợp.

Đối với chức năng chủ sở hữu, các cơ chế này bao gồm khả năng điều chỉnh cơ cấu vốn của doanh nghiệp nhà nước linh hoạt nhưng trong giới hạn rõ ràng. Trong chừng mực nhất định, điều này có thể tạo điều kiện

thuận lợi cho việc chuyển vốn không trực tiếp giữa các doanh nghiệp nhà nước, ví dụ thông qua hình thức tái đầu tư khoản cổ tức nhận được hoặc tăng vốn theo các điều kiện của thị trường tự do.

Các cơ chế này phải tôn trọng quyền ra quyết định của Quốc hội trong lĩnh vực ngân sách hay sở hữu nhà nước, cũng như tính minh bạch của hệ thống ngân sách nhà nước. Bất cứ thay đổi nào trong cơ cấu vốn của một doanh nghiệp nhà nước cũng cần phù hợp với mục tiêu sở hữu nhà nước và điều kiện cụ thể của doanh nghiệp đó. Các quyết định đưa ra cần có đủ tài liệu dẫn chứng cho phép giải trình trách nhiệm hiệu quả thông qua kiểm toán hoặc sự giám sát chặt chẽ của Quốc hội. Cuối cùng, các cơ chế như vậy cần phải hạn chế và phải được giám sát cẩn thận để tránh bất kỳ hình thức tài trợ chéo nào thông qua chuyển vốn.

**F. Doanh nghiệp nhà nước phải đáp ứng các điều kiện cạnh tranh trong tiếp cận nguồn vốn. Mọi quan hệ của doanh nghiệp nhà nước với ngân hàng quốc doanh, tổ chức tài chính nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước khác phải dựa trên cơ sở thương mại thuần túy.**

Người cho vay và Hội đồng quản trị thường cho rằng các khoản nợ của doanh nghiệp nhà nước được nhà nước bảo lãnh ngầm. Điều này dẫn tới nhiều trường hợp doanh nghiệp nhà nước vay nợ quá nhiều, lãng phí nguồn lực và làm biến dạng thị trường, phương hại đến cả người cho vay và người đóng thuế. Hơn nữa, ở một số quốc gia, ngân hàng quốc doanh và các tổ chức tài chính khác thường là chủ nợ quan trọng nhất nếu không nói là chủ nợ chính của doanh nghiệp nhà nước. Hoàn cảnh này tạo cơ hội lớn cho xung đột lợi ích và có thể dẫn tới các khoản nợ xấu cho ngân hàng quốc doanh vì doanh nghiệp nhà nước có thể không bị bắt buộc thực hiện nghĩa vụ trả nợ. Việc này có thể bảo vệ doanh nghiệp nhà nước khỏi sự kiểm soát và áp lực thị trường quan trọng, và vì thế làm biến dạng cơ cấu khuyến khích doanh nghiệp.

Cần phải phân định rõ trách nhiệm liên quan tới chủ nợ của nhà nước và của doanh nghiệp nhà nước. Nhà nước thường bảo lãnh cho doanh nghiệp nhà nước để bù đắp cho việc nhà nước không thể cung cấp đủ vốn chủ sở hữu cho doanh nghiệp, nhưng điều kiện thuận lợi này thường bị lạm dụng. Nguyên tắc chung là nhà nước không được tự động bảo lãnh các khoản nợ của doanh nghiệp nhà nước. Các thông lệ công bằng liên quan tới công bố thông tin và chi phí cho bảo lãnh của nhà nước cũng cần được xây dựng, và doanh nghiệp nhà nước phải được khuyến khích tìm kiếm nguồn tài chính từ thị trường vốn.

Cần phát triển các cơ chế giải quyết xung đột lợi ích và đảm bảo doanh nghiệp nhà nước xây dựng quan hệ với các ngân hàng quốc doanh, tổ chức

tài chính cũng như doanh nghiệp nhà nước khác dựa trên cơ sở thương mại thuần túy. Ngân hàng quốc doanh phải cho doanh nghiệp nhà nước vay với các điều khoản và điều kiện giống như đối với công ty tư nhân. Cơ chế này cũng có thể bao gồm việc hạn chế và giám sát chặt chẽ những người vừa là thành viên Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước vừa là thành viên Hội đồng Quản trị của ngân hàng quốc doanh.

## *Hướng dẫn Chi tiết Chương II: Nhà nước đóng Vai trò Chủ sở hữu*

*Nhà nước cần đóng vai trò chủ sở hữu có hiểu biết, tích cực, và xây dựng chính sách sở hữu rõ ràng và nhất quán, đảm bảo việc quản trị doanh nghiệp nhà nước được thực hiện một cách minh bạch và có trách nhiệm với mức độ chuyên nghiệp và hiệu quả cần thiết.*

Để thực hiện chức năng sở hữu của mình, Chính phủ cần tham khảo các chuẩn mực quản trị của khối tư nhân và nhà nước, đặc biệt là bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD. Ngoài ra, một số khía cạnh cụ thể của quản trị doanh nghiệp nhà nước cần được quan tâm đặc biệt hoặc cần được hướng dẫn bằng tài liệu chi tiết hơn để định hướng cho Hội đồng Quản trị, Ban Giám đốc và cơ quan nhà nước có trách nhiệm thực thi quyền sở hữu nhà nước, giúp họ thực hiện hiệu quả hơn vai trò của mình.

**A. Chính phủ phải xây dựng và ban hành chính sách sở hữu xác định rõ mục tiêu chung của sở hữu nhà nước, vai trò của nhà nước trong quản trị doanh nghiệp nhà nước và cách thức nhà nước sẽ thực thi chính sách sở hữu của mình.**

Các mục tiêu phức tạp và mâu thuẫn nhau của sở hữu nhà nước thường dẫn đến hoặc là nhà nước thực hiện thụ động chức năng sở hữu, hoặc ngược lại, can thiệp quá sâu vào các vấn đề lẽ ra phải do công ty và các cơ quan quản trị của công ty đảm nhận.

Để có thể xác định rõ vị trí của mình với tư cách chủ sở hữu, nhà nước phải làm rõ và xác định thứ tự ưu tiên cho các mục tiêu của mình. Các mục tiêu đó có thể bao gồm việc tránh làm biến dạng thị trường và theo đuổi lợi nhuận, được thể hiện dưới dạng chỉ tiêu cụ thể như chính sách tỷ suất lợi nhuận và cổ tức. Việc xác định mục tiêu có thể phải bao gồm cả sự đánh đổi, ví dụ như giữa giá trị của cổ đông và cung cấp dịch vụ công cộng hay bảo đảm việc làm. Vì vậy ngoài việc xác định các mục tiêu chính của mình với tư cách chủ sở hữu, nhà nước cũng cần nhận biết các ưu tiên của mình và xác định rõ sự đánh đổi gắn liền với các ưu tiên đó sẽ được giải quyết như thế nào. Để làm được điều này, nhà nước phải tránh can thiệp sâu vào các vấn đề điều hành, và tôn trọng sự độc lập của Hội đồng Quản trị. Chính sách sở hữu rõ ràng sẽ giúp tránh được tình trạng doanh nghiệp nhà nước được trao quá nhiều quyền tự chủ trong việc xác định mục tiêu của mình, hoặc trong việc xác định bản chất và phạm vi các nghĩa vụ phục vụ xã hội.

Ngoài ra, nhà nước cần nhất quán trong chính sách sở hữu và tránh sửa đổi các mục tiêu chung quá thường xuyên. Một chính sách sở hữu rõ ràng, nhất quán và cụ thể sẽ giúp doanh nghiệp nhà nước, thị trường và công chúng có thể dự đoán và hiểu rõ các mục tiêu của nhà nước với tư cách chủ sở hữu cũng như các cam kết lâu dài của nhà nước.

Khi phát triển và cập nhật chính sách sở hữu nhà nước, chính phủ phải tổ chức tham vấn rộng rãi. Chính sách sở hữu và các mục tiêu công ty đi kèm phải là tài liệu chung mà công chúng có thể tiếp cận được và được lưu hành rộng rãi trong các bộ, ngành liên quan và cơ quan lập pháp, cũng như Hội đồng Quản trị và Ban Lãnh đạo doanh nghiệp nhà nước.

Việc các công chức liên quan tán thành chính sách sở hữu, và Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng Quản trị và lãnh đạo cấp cao của doanh nghiệp nhà nước tán thành các tuyên bố về mục tiêu của doanh nghiệp cũng rất quan trọng.

### **B. Chính phủ không cần tham gia vào công việc quản lý hàng ngày của doanh nghiệp nhà nước và phải cho phép các doanh nghiệp quyền tự chủ hoạt động hoàn toàn để đạt được các mục tiêu đã đề ra.**

Phương tiện căn bản để thực hiện chức năng sở hữu nhà nước tích cực và có hiệu biết là chiến lược sở hữu rõ ràng và nhất quán, quy trình đề cử Hội đồng Quản trị chặt chẽ và có tổ chức, và thực hiện hiệu quả các quyền sở hữu đã được xác lập. Cần tránh tham gia vào công việc quản lý hàng ngày của doanh nghiệp nhà nước.

Khả năng cơ quan chủ quản hay chính phủ dùng quyền sở hữu để chỉ đạo doanh nghiệp hoặc Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước cần phải hạn chế trong khuôn khổ các vấn đề có tính chính sách và chiến lược. Cần công bố công khai và xác định rõ những lĩnh vực nào và với loại quyết định gì thì chính phủ hay cơ quan điều phối có thẩm quyền chỉ đạo doanh nghiệp nhà nước.

Tương tự như vậy, cũng cần hạn chế nghiêm ngặt bất cứ cơ quan chính phủ nào khác can thiệp vào công việc quản lý hàng ngày của doanh nghiệp nhà nước.

### **C. Nhà nước cần cho phép Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước thực hiện trách nhiệm của mình và tôn trọng quyền tự chủ của họ.**

Khi đề cử và bầu chọn thành viên Hội đồng Quản trị, cơ quan sở hữu phải đảm bảo để Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước thực hiện trách nhiệm của mình một cách chuyên nghiệp và độc lập. Như đã trình bày trong bộ Nguyên tắc của OECD, việc từng cá nhân thành viên Hội đồng Quản trị khi thực hiện nhiệm vụ của mình không đóng vai trò đại

diện cho các tổ chức khác nhau là rất quan trọng. Tính độc lập đòi hỏi tất cả thành viên Hội đồng Quản trị thực hiện nhiệm vụ của mình một cách vô tư, tôn trọng lợi ích của tất cả mọi cổ đông. Điều này có nghĩa là thành viên Hội đồng Quản trị không phải chịu sự chỉ đạo của bất kỳ quyền lực chính trị nào khi thực hiện nhiệm vụ của mình, trừ khi việc này phù hợp với điều lệ hoặc các mục tiêu đặc biệt của doanh nghiệp.

Khi nhà nước giữ cổ phần kiểm soát, nhà nước có một vị thế rất đặc biệt có thể đề cử và bầu chọn Hội đồng Quản trị mà không cần sự đồng thuận của các cổ đông khác. Quyền lực này đi đôi với mức độ trách nhiệm cao trong việc xác định, đề cử và bầu chọn thành viên Hội đồng Quản trị. Để hạn chế tối đa các xung đột lợi ích tiềm ẩn, cơ quan đại diện sở hữu nhà nước phải tránh bầu chọn quá nhiều thành viên Hội đồng Quản trị từ khối hành chính nhà nước. Điều này đặc biệt quan trọng đối với doanh nghiệp do nhà nước sở hữu một phần hay doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong các ngành công nghiệp tự do cạnh tranh. Một số quốc gia đã quyết định tránh đề cử hoặc bầu chọn ứng cử viên từ cơ quan sở hữu hoặc các quan chức nhà nước khác vào Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước. Việc này nhằm ngăn chặn khả năng chính phủ can thiệp trực tiếp vào công việc kinh doanh hoặc quản lý của doanh nghiệp nhà nước và hạn chế trách nhiệm của nhà nước đối với các quyết định của Hội đồng Quản trị doanh nghiệp.

Cán bộ làm việc ở cơ quan sở hữu, hay chuyên gia từ các lĩnh vực khác nhau của chính phủ hoặc từ các cơ quan chính trị chỉ được bầu chọn vào Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước nếu họ đáp ứng được các yêu cầu về năng lực quy định cho tất cả thành viên Hội đồng Quản trị, và không có ảnh hưởng chính trị quá mức. Những người này phải có nghĩa vụ và trách nhiệm giống như các thành viên Hội đồng Quản trị khác, và hoạt động vì lợi ích của doanh nghiệp cũng như cổ đông của nó. Tình trạng không đủ năng lực và xung đột lợi ích phải được đánh giá cẩn thận, và cần có chỉ dẫn cụ thể về cách thức quản lý và giải quyết. Các cán bộ tham gia Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước không được có xung đột lợi ích cổ hữu hay tiềm ẩn. Điều này có nghĩa là họ không được tham gia vào các quyết định quản lý nhà nước có liên quan tới doanh nghiệp mà họ là thành viên Hội đồng Quản trị, cũng như không có bất kỳ một nghĩa vụ hay hạn chế nào có thể ngăn họ hoạt động vì lợi ích doanh nghiệp. Nói chung, tất cả các xung đột lợi ích tiềm ẩn liên quan tới thành viên Hội đồng Quản trị cần được thông báo cho Hội đồng và sau đó Hội đồng phải công bố các xung đột lợi ích này cùng với cách thức giải quyết chúng.

Đặc biệt là cần phải làm rõ nghĩa vụ pháp lý của cá nhân và nhà nước khi các quan chức nhà nước tham gia Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước. Quan chức nhà nước cần công bố bất kỳ khoản sở hữu cá nhân

nào mà họ có trong doanh nghiệp nhà nước và tuân thủ các nguyên tắc về giao dịch nội gián. Hướng dẫn hoặc quy tắc đạo đức đối với cán bộ của cơ quan sở hữu và các quan chức nhà nước khác tham gia Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước có thể do cơ quan điều phối hoặc cơ quan sở hữu xây dựng. Các hướng dẫn hoặc quy tắc đạo đức này cũng phải quy định rõ thông tin mật do thành viên Hội đồng Quản trị thông báo lại cho nhà nước sẽ được xử lý như thế nào.

Phương hướng mục tiêu chính trị rộng lớn hơn của doanh nghiệp nhà nước phải do cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước đưa ra, và phải được đặt ra như là mục tiêu của doanh nghiệp hơn là áp đặt trực tiếp thông qua việc tham gia Hội đồng Quản trị. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước không được đối phó với các tín hiệu chính sách cho tới khi họ được Quốc hội ủy quyền hay được chấp thuận thông qua các quy trình cụ thể.

**D. Việc thực thi các quyền sở hữu cần được xác định rõ ràng trong quản trị doanh nghiệp nhà nước. Điều này có thể được thực hiện thông qua việc thành lập một cơ quan điều phối, hoặc phù hợp hơn là bằng việc tập trung hóa chức năng sở hữu nhà nước.**

Việc xác định rõ ràng chức năng sở hữu trong hệ thống hành chính nhà nước là đặc biệt quan trọng, cho dù chức năng sở hữu được đặt ở một bộ tổng hợp như Bộ Tài chính hay Kinh tế, hay một cơ quan hành chính riêng biệt, hay một bộ chuyên ngành cụ thể.

Để xác định được rõ ràng chức năng sở hữu, chức năng này có thể được tập trung vào một cơ quan duy nhất, độc lập hoặc đặt dưới quyền của một bộ. Cách này sẽ giúp làm rõ chính sách sở hữu và định hướng của nó, đồng thời đảm bảo cho chính sách được thực hiện nhất quán hơn. Tập trung hóa chức năng sở hữu có thể góp phần tăng cường và phối hợp các kỹ năng chuyên môn cần thiết bằng cách tổ chức “các nhóm” chuyên gia về các vấn đề chủ chốt như báo cáo tài chính hay đề cử Hội đồng Quản trị. Tập trung hóa cũng là công cụ chính trong việc phát triển hệ thống báo cáo tổng hợp về sở hữu nhà nước. Cuối cùng, tập trung hóa là một cách hiệu quả để phân chia rõ ràng giữa việc thực hiện các chức năng sở hữu và các hoạt động khác của nhà nước, đặc biệt là điều tiết thị trường và chính sách phát triển ngành như đã đề cập trong nguyên tắc I.A ở trên.

Nếu chức năng sở hữu không được tập trung hóa thì yêu cầu tối thiểu là thành lập một cơ quan điều phối vững mạnh trong số các cơ quan hành chính có liên quan. Việc này giúp đảm bảo mỗi doanh nghiệp nhà nước có một nhiệm vụ rõ ràng và được hướng dẫn cụ thể, nhất quán về mặt chỉ đạo chiến lược hay yêu cầu báo cáo. Cơ quan điều phối sẽ điều hòa và sắp xếp

các hoạt động và chính sách do các cơ quan nhà nước khác nhau trong các bộ khác nhau đảm trách. Cơ quan điều phối cũng phải chịu trách nhiệm xây dựng chính sách sở hữu tổng thể, cung cấp hướng dẫn và thống nhất thông lệ giữa các bộ.

Tập trung hóa chức năng sở hữu vào một cơ quan duy nhất là phù hợp nhất đối với các doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong các ngành nghề tự do cạnh tranh. Chính sách này không nhất thiết phải áp dụng cho các doanh nghiệp nhà nước chủ yếu phục vụ các mục tiêu chính sách công. Những doanh nghiệp nhà nước như vậy không phải là đối tượng chính của bộ Hướng dẫn này, và trong trường hợp đó, các bộ chủ quản ngành có thể vẫn là cơ quan thích hợp và có thẩm quyền nhất để thực hiện quyền sở hữu, vì mục tiêu của doanh nghiệp khi đó có thể không khác biệt với các mục tiêu chính sách.

Khi xem xét việc tập trung hóa chức năng sở hữu không nên tạo ra một tầng lớp quan liêu mới có quyền lực quá mức.

Khi một cơ quan duy nhất không thể quản lý được chức năng sở hữu, thì một số chức năng chủ yếu vẫn có thể tập trung hóa để tận dụng được chuyên môn và đảm bảo tính độc lập đối với các bộ chủ quản ngành. Ví dụ về việc tập trung hóa một phần có thể mang lại lợi ích là việc đề cử thành viên Hội đồng Quản trị.

Việc xác định rõ ràng chức năng sở hữu cần tiến hành ở các cấp chính quyền khác nhau, tùy thuộc vào quyền sở hữu thuộc về cấp nào, ví dụ cấp quốc gia, khu vực, liên bang hay tiểu bang. Về vấn đề này bộ Hướng dẫn không quy định cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước nào là phù hợp trong một nhà nước hay liên bang. Bộ Hướng dẫn chỉ khuyến nghị chức năng sở hữu nên được tập trung hóa vào hoặc điều phối bởi một cơ quan duy nhất, bất kể cấp chính quyền nào. Hơn nữa, nếu có các cấp độ sở hữu hành chính khác nhau thì cần có sự hài hòa giữa các thông lệ sở hữu. Cuối cùng, tập trung hóa chức năng sở hữu không có nghĩa là tập trung hóa quyền sở hữu pháp lý.

**E. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu phải chịu trách nhiệm trước các cơ quan dân cử như Quốc hội, và phải xác định rõ ràng mối quan hệ với các cơ quan nhà nước liên quan, kể cả cơ quan kiểm toán tối cao của nhà nước.**

Mối quan hệ giữa cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước và các cơ quan chính phủ khác cần được định rõ. Một số cơ quan chính phủ, Bộ hoặc cơ quan hành chính có vai trò khác nhau đối với cùng một doanh nghiệp nhà nước. Để tăng cường lòng tin của công chúng vào cách



thức nhà nước quản lý quyền sở hữu doanh nghiệp nhà nước thì việc làm rõ và giải thích các vai trò khác nhau này cho công chúng là rất quan trọng.

Đặc biệt, cơ quan sở hữu phải duy trì hợp tác và đối thoại thường xuyên với tổ chức kiểm toán tối cao của nhà nước chịu trách nhiệm kiểm toán doanh nghiệp nhà nước. Cơ quan này phải ủng hộ công việc của tổ chức kiểm toán của nhà nước và tiến hành các biện pháp phản hồi thích hợp với các kết quả kiểm toán, tuân theo Tuyên bố Lima về các Hướng dẫn Quy tắc Kiểm toán của INTOSAI.

Cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước phải chịu trách nhiệm về phương thức thực hiện chức năng sở hữu nhà nước của mình. Cơ quan này có trách nhiệm giải trình, trực tiếp hoặc gián tiếp, đối với các cơ quan đại diện cho lợi ích của dân chúng như Quốc hội. Trách nhiệm giải trình của cơ quan này đối với cơ quan lập pháp cũng như trách nhiệm của bản thân doanh nghiệp nhà nước cần được định rõ, và trách nhiệm này không được giảm bớt do mối quan hệ báo cáo trung gian.

Trách nhiệm giải trình phải đảm bảo việc thực hiện quyền sở hữu không làm ảnh hưởng đến quyền của cơ quan lập pháp liên quan đến chính sách ngân sách. Cơ quan sở hữu phải báo cáo kết quả thực hiện quyền sở hữu nhà nước và mức độ đạt được các mục tiêu của nhà nước về mặt này. Cơ quan sở hữu phải cung cấp thông tin định lượng và tin cậy về cách thức quản lý doanh nghiệp nhà nước theo lợi ích của chủ sở hữu cho công chúng và tổ chức đại diện của họ. Các cơ chế cụ thể như ủy ban đặc biệt hay thường trực có thể được thiết lập để duy trì đối thoại giữa cơ quan điều phối hoặc sở hữu và cơ quan lập pháp. Trong trường hợp phải điều trần trước Quốc hội, các vấn đề mật phải được trình bày thông qua các thủ tục đặc biệt như phiên họp kín hay bí mật. Mặc dù được coi là một việc làm có ích, hình thức, tần suất và nội dung của đối thoại này có thể khác nhau tùy thuộc vào quy định trong hiến pháp cũng như thông lệ hoạt động và vai trò của Quốc hội.

Yêu cầu về trách nhiệm giải trình không được hạn chế quá mức quyền tự chủ của cơ quan điều phối hoặc sở hữu trong việc thực hiện trách nhiệm của mình. Ví dụ, số trường hợp cơ quan điều phối hoặc sở hữu cần được sự đồng ý trước của cơ quan lập pháp phải hạn chế và bao gồm những thay đổi quan trọng trong các lĩnh vực như chính sách sở hữu chung, hay quy mô của khối nhà nước và các giao dịch quan trọng (đầu tư hoặc không đầu tư).

Nhìn chung, cơ quan sở hữu doanh nghiệp nhà nước cần có quyền tự chủ nhất định đối với bộ chủ quản trong cách thức tổ chức bộ máy và ra quyết định về các thủ tục và quy trình. Cơ quan sở hữu cũng có thể được

hưởng một mức độ tự chủ về ngân sách nào đó cho phép linh hoạt trong việc tuyển dụng, trả lương và duy trì đội ngũ chuyên môn cần thiết bao gồm cả những chuyên gia từ khối tư nhân.

## **F. Nhà nước với tư cách chủ sở hữu tích cực phải thực hiện quyền sở hữu theo cơ cấu pháp lý của mỗi doanh nghiệp.**

Để tránh can thiệp chính trị quá mức hoặc sở hữu nhà nước thụ động, cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước cần tập trung vào thực hiện hiệu quả quyền sở hữu. Nhà nước với tư cách chủ sở hữu phải cư xử như bất cứ cổ đông đa số nào có ảnh hưởng quan trọng tới doanh nghiệp, hay giữ vai trò là cổ đông hiểu biết và tích cực khi ở vị trí thiểu số. Nhà nước cần thực hiện các quyền của mình để bảo vệ quyền sở hữu và tối đa hóa giá trị của mình.

Như đã nêu trong Bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD, bốn quyền cổ đông cơ bản là: i) tham gia và biểu quyết tại Đại hội đồng cổ đông; ii) tiếp cận đầy đủ thông tin liên quan tới công ty một cách kịp thời và thường xuyên; iii) bầu và bãi miễn thành viên Hội đồng Quản trị; và iv) phê chuẩn các giao dịch bất thường. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước cần thực hiện các quyền này một cách đầy đủ và sáng suốt vì điều này có ảnh hưởng thiết yếu tới doanh nghiệp nhà nước mà không can thiệp vào công việc quản lý hàng ngày của doanh nghiệp. Sự hiệu quả và độ tin cậy của hệ thống quản trị và giám sát doanh nghiệp nhà nước phần lớn phụ thuộc vào khả năng cơ quan sở hữu sử dụng quyền cổ đông một cách có hiểu biết và thực hiện hiệu quả các chức năng sở hữu tại doanh nghiệp.

Cơ quan sở hữu cần có những khả năng chuyên biệt và phải có đội ngũ chuyên gia về pháp lý, tài chính, kinh tế và quản lý có kinh nghiệm thực hiện các trách nhiệm ủy thác. Những chuyên gia như vậy cũng cần hiểu rõ vai trò và trách nhiệm của mình như những công chức đối với doanh nghiệp nhà nước. Ngoài ra, cơ quan sở hữu cần có những người có chuyên môn về các nghĩa vụ cụ thể mà một số doanh nghiệp nhà nước trực thuộc phải thực hiện liên quan tới việc cung cấp dịch vụ công. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu cũng cần được phép sử dụng tư vấn bên ngoài hoặc thuê ngoài thực hiện một số chức năng sở hữu để thực hiện quyền sở hữu nhà nước tốt hơn. Ví dụ, cơ quan này có thể sử dụng các chuyên gia để đánh giá, giám sát hoặc biểu quyết theo ủy quyền của cơ quan khi thấy cần thiết và phù hợp.

### ***Các trách nhiệm chính của cơ quan sở hữu bao gồm:***

#### **1. Tham gia Đại hội đồng cổ đông và biểu quyết**

Nhà nước với tư cách chủ sở hữu phải thi hành trách nhiệm ủy thác của mình bằng cách thực hiện quyền biểu quyết hay ít nhất là giải thích vì sao không thực hiện như vậy. Nhà nước phải tránh tình trạng không phản hồi lại các đề xuất đưa ra trước khi họp Đại hội đồng cổ đông.

Để nhà nước có thể bày tỏ quan điểm của mình về các vấn đề cần được phê chuẩn tại Đại hội đồng cổ đông, cơ quan điều phối hoặc sở hữu cần có khả năng trình bày quan điểm thấu đáo về các vấn đề này với Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước thông qua Đại hội đồng cổ đông.

Việc xây dựng các thủ tục phù hợp để có đại diện của nhà nước tại Đại hội đồng cổ đông là rất quan trọng. Điều này có thể đạt được bằng cách xác định rõ ràng cơ quan điều phối hoặc sở hữu đại diện cho cổ phần của nhà nước tại doanh nghiệp.

## **2. Xây dựng quy trình đề cử Hội đồng Quản trị cụ thể và minh bạch ở các doanh nghiệp nơi nhà nước sở hữu toàn bộ hoặc phần lớn cổ phần và tham gia tích cực vào việc đề cử Hội đồng Quản trị của tất cả các doanh nghiệp**

Cơ quan điều phối hoặc sở hữu cần đảm bảo rằng doanh nghiệp nhà nước có Hội đồng Quản trị hoạt động hiệu quả và chuyên nghiệp với năng lực chuyên môn đa dạng để hoàn thành trách nhiệm của mình. Việc này bao gồm thiết lập một quy trình đề cử chặt chẽ và đóng vai trò tích cực trong quy trình này. Điều này sẽ dễ dàng hơn nếu cơ quan sở hữu được giao hoàn toàn trách nhiệm tổ chức sự tham gia của nhà nước trong quy trình đề cử.

Việc đề cử Hội đồng Quản trị phải minh bạch, tổ chức chặt chẽ và dựa trên việc đánh giá một loạt các kỹ năng, năng lực và kinh nghiệm theo quy định. Quy định về năng lực và kinh nghiệm phải bắt nguồn từ việc đánh giá Hội đồng Quản trị đương nhiệm và các yêu cầu phù hợp với chiến lược lâu dài của doanh nghiệp. Đánh giá này cũng phải xét đến vai trò của đại diện người lao động trong Hội đồng Quản trị nếu điều này do pháp luật hoặc các thỏa thuận chung quy định. Việc đề cử dựa trên yêu cầu và đánh giá năng lực cụ thể, rõ ràng như vậy sẽ góp phần tạo nên một Hội đồng Quản trị chuyên nghiệp, có trách nhiệm và kinh nghiệm kinh doanh.

Khi nhà nước không phải là chủ sở hữu duy nhất, cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước cần tham vấn các cổ đông khác trước khi Đại hội đồng Cổ đông được tổ chức. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước cũng phải được quyền tiến cử thành viên Hội đồng Quản trị lên cơ quan sở hữu căn cứ vào các yêu cầu về kỹ năng, kinh nghiệm và đánh giá thành viên Hội đồng Quản trị đã được phê chuẩn. Việc thành lập ủy ban đề cử có thể có ích, giúp tập trung tìm kiếm các ứng cử viên giỏi và

góp phần tổ chức quy trình đề cử về sau. Ở một số quốc gia, thành lập một ủy ban chuyên trách hoặc “hội đồng nhân dân” để giám sát việc đề cử vào Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước cũng được coi là thông lệ tốt. Mặc dù các ủy ban hoặc hội đồng nhân dân này có thể chỉ có quyền tiến cử, trong thực tế họ có thể có ảnh hưởng lớn đối với việc làm tăng tính độc lập và chuyên nghiệp của Hội đồng Quản trị. Các đề cử phải được công bố trước khi tiến hành Đại hội đồng cổ đông, với thông tin đầy đủ về lai lịch và trình độ chuyên môn của từng ứng viên.

Việc cơ quan sở hữu duy trì một cơ sở dữ liệu về các ứng cử viên đủ khả năng, được xây dựng thông qua quy trình cạnh tranh mở cũng có thể hữu ích. Việc sử dụng công ty tuyển dụng chuyên nghiệp hoặc quảng cáo quốc tế là phương thức khác để nâng cao chất lượng quá trình tìm kiếm. Điều này giúp mở rộng số lượng ứng cử viên đủ khả năng cho Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là những chuyên gia từ khối tư nhân và những người có kinh nghiệm quốc tế. Quy trình này cũng có thể nâng cao tính đa dạng của Hội đồng Quản trị, bao gồm cả đa dạng về giới tính.

### **3. Thiết lập các hệ thống báo cáo cho phép giám sát và đánh giá thường xuyên hiệu quả của doanh nghiệp**

Để cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước có được những quyết định sáng suốt về các vấn đề cơ bản của doanh nghiệp, cơ quan này phải nhận được tất cả các thông tin cần thiết một cách kịp thời. Cơ quan này cũng cần xây dựng các biện pháp có thể giúp giám sát thường xuyên hoạt động và hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước.

Cơ quan điều phối hoặc sở hữu phải đảm bảo mọi doanh nghiệp nhà nước có hệ thống báo cáo đầy đủ cho bên ngoài. Hệ thống báo cáo cần cung cấp cho cơ quan điều phối hoặc sở hữu bức tranh trung thực về hiệu quả và tình hình tài chính của doanh nghiệp, cho phép họ phản ứng kịp thời và lựa chọn cẩn thận khi tiến hành can thiệp.

Cơ quan điều phối hoặc sở hữu phải xây dựng các biện pháp phù hợp và chọn lựa cách thức đánh giá đúng đắn để giám sát hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước trong thực hiện các mục tiêu đặt ra. Để làm được điều này cơ quan điều phối hoặc sở hữu có thể thiết lập chuẩn mực so sánh hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước một cách có hệ thống với các doanh nghiệp tư nhân và nhà nước khác, cả ở trong lẫn ngoài nước. Chuẩn mực này phải bao gồm cả năng suất và việc sử dụng hiệu quả nhân công, tài sản và tiền vốn. Chuẩn mực này đặc biệt quan trọng với doanh nghiệp trong các ngành hạn chế cạnh tranh. Nó cho phép doanh nghiệp, cơ quan điều phối hoặc sở hữu, và công chúng đánh giá tốt hơn hiệu quả của doanh nghiệp và cân nhắc về sự phát triển của doanh nghiệp.

Giám sát hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước có thể dễ dàng hơn khi cơ quan điều phối hoặc sở hữu có nhân lực kế toán và kiểm toán thích hợp để làm việc và trao đổi thông tin với các tổ chức liên quan, bao gồm tổ chức cung cấp dịch vụ tài chính cho doanh nghiệp, cơ quan kiểm toán độc lập, và các cơ quan kiểm soát nhà nước chuyên biệt khác.

#### **4. Khi được sự cho phép của hệ thống pháp lý và mức độ sở hữu, duy trì đối thoại thường xuyên với cơ quan kiểm toán độc lập và các cơ quan kiểm soát nhà nước khác**

Tùy thuộc vào quy định của luật pháp, cơ quan điều phối hoặc sở hữu có thể có quyền đề cử và thậm chí chỉ định cơ quan kiểm toán độc lập. Đối với doanh nghiệp do nhà nước sở hữu toàn bộ, cơ quan điều phối hoặc sở hữu cần duy trì đối thoại thường xuyên với cơ quan kiểm toán độc lập, cũng như với các cơ quan kiểm soát nhà nước chuyên biệt khác, nếu có. Việc đối thoại này có thể thực hiện dưới dạng trao đổi thông tin thường xuyên, các cuộc họp hoặc thảo luận nếu nảy sinh vấn đề cụ thể. Cơ quan kiểm toán độc lập sẽ cung cấp cho cơ quan điều phối hoặc sở hữu bản đánh giá từ bên ngoài, độc lập và có chất lượng về hiệu quả và tình hình tài chính của doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, đối thoại thường xuyên giữa cơ quan sở hữu với cơ quan kiểm toán độc lập và cơ quan kiểm soát của nhà nước không được làm tổn hại tới trách nhiệm của Hội đồng Quản trị.

Khi cổ phần của doanh nghiệp nhà nước được giao dịch công khai hoặc do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần, cơ quan điều phối hoặc kiểm soát phải tôn trọng quyền của cổ đông thiểu số và đối xử công bằng với họ. Việc đối thoại với cơ quan kiểm toán độc lập không được mang lại cho cơ quan điều phối hoặc sở hữu bất kỳ thông tin đặc quyền nào và phải tôn trọng quy định liên quan tới thông tin đặc quyền và bí mật.

#### **5. Đảm bảo chính sách thù lao cho thành viên Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước thúc đẩy được lợi ích lâu dài của doanh nghiệp và có thể thu hút, khuyến khích các chuyên gia trình độ cao**

Xu hướng đưa mức thù lao của thành viên Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước gần hơn với mức của thù lao ở khối tư nhân đang ngày càng trở nên mạnh mẽ. Tuy nhiên, ở đa số các quốc gia OECD, mức thù lao này vẫn thấp hơn nhiều so với mức thị trường trả cho những người có năng lực, kinh nghiệm, và đảm nhiệm những trọng trách lớn như yêu cầu.

## Hướng dẫn Chi tiết Chương III: *Đối xử Bình đẳng với Cổ đông*

***Nhà nước và doanh nghiệp nhà nước cần công nhận quyền của mọi cổ đông và đảm bảo quyền được đối xử công bằng và tiếp cận thông tin về doanh nghiệp của họ theo bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD.***

Việc đảm bảo rằng ở mọi doanh nghiệp có sự tham gia của nhà nước, cổ đông thiểu số được đối xử bình đẳng sẽ đem lại lợi ích to lớn cho nhà nước, vì uy tín của nhà nước về mặt này sẽ góp phần gia tăng khả năng thu hút vốn bên ngoài và nâng cao giá trị doanh nghiệp. Vì vậy nhà nước cần đảm bảo rằng các cổ đông khác không coi nhà nước là một chủ sở hữu không rõ ràng, hay thay đổi và không công bằng. Trái lại, nhà nước cần làm gương và tuân thủ các thông lệ tốt nhất về đối xử với cổ đông thiểu số.

### **A. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu và doanh nghiệp nhà nước phải đảm bảo rằng mọi cổ đông được đối xử bình đẳng**

Bất cứ khi nào một phần vốn của doanh nghiệp nhà nước được sở hữu bởi cổ đông tư nhân, tổ chức hoặc cá nhân, thì nhà nước phải công nhận quyền của họ. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu và bản thân nhà nước cần tham khảo bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD phân liên quan đến quyền của cổ đông thiểu số. Bộ Nguyên tắc này nêu rõ “Cổ đông thiểu số phải được bảo vệ khỏi các hành động lạm dụng bởi hoặc vì lợi ích của các cổ đông nắm quyền kiểm soát, và họ cần có các phương tiện khiếu nại hiệu quả”. Bộ Nguyên tắc cũng ngăn cấm giao dịch nội gián và lạm dụng mua bán tư lợi cá nhân. Cuối cùng, phần hướng dẫn chi tiết các Nguyên tắc của OECD đề xuất quyền ưu tiên mua cổ phần trước và biểu quyết đa số cho một số quyết định nào đó của doanh nghiệp như một biện pháp để bảo vệ cổ đông thiểu số.

Là cổ đông chi phối, trong nhiều trường hợp nhà nước có thể ra quyết định ở Đại hội đồng cổ đông mà không cần sự đồng ý của các cổ đông khác. Nhà nước thường ở vị thế quyết định thành phần của Hội đồng Quản trị. Mặc dù quyền quyết định như vậy là quyền hợp pháp đi kèm với quyền sở hữu, nhà nước không được lạm dụng vai trò cổ đông chi phối của mình để theo đuổi các mục tiêu bất lợi cho doanh nghiệp dẫn đến gây tổn hại cho các cổ đông khác. Lạm dụng có thể xảy ra thông qua giao dịch không phù hợp với bên có liên quan, thiên kiến trong ra quyết định kinh doanh, hoặc thay đổi cơ cấu vốn có lợi cho cổ đông kiểm soát. Một số biện pháp ngăn chặn lạm dụng có thể được thực hiện bao gồm công bố thông tin tốt

hơn, quy định rõ nghĩa vụ trung thành của thành viên Hội đồng Quản trị, cũng như quy định phải biểu quyết đa số cho một số quyết định nào đó của doanh nghiệp.

Cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước cần xây dựng các Hướng dẫn về đối xử công bằng với cổ đông thiểu số. Cơ quan này cần đảm bảo từng doanh nghiệp nhà nước, cụ thể là Hội đồng Quản trị, phải nhận thức đầy đủ tầm quan trọng của mối quan hệ với cổ đông thiểu số và chủ động tăng cường mối quan hệ này.

Như đã nêu trong bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty OECD, “khả năng lạm dụng gia tăng khi hệ thống pháp lý cho phép và thị trường chấp nhận cổ đông nắm quyền kiểm soát thực hiện mức độ kiểm soát không tương xứng với mức độ rủi ro mà họ gặp phải với tư cách là chủ sở hữu bằng cách lợi dụng các công cụ pháp lý để tách quyền sở hữu khỏi quyền kiểm soát”. Vì vậy Chính phủ cần hạn chế càng nhiều càng tốt việc sử dụng Cổ phần Vàng và công bố công khai các thỏa ước cổ đông và cơ cấu vốn cho phép cổ đông thực hiện quyền kiểm soát doanh nghiệp không tương ứng với phần vốn sở hữu trong doanh nghiệp.

## **B. Doanh nghiệp nhà nước cần đảm bảo độ minh bạch cao đối với mọi cổ đông.**

Một điều kiện cốt yếu để bảo vệ cổ đông thiểu số và các cổ đông khác là bảo đảm độ minh bạch cao. Bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty OECD “ủng hộ việc công bố thông tin đồng thời cho tất cả cổ đông để đảm bảo đối xử bình đẳng với họ. Khi duy trì mối quan hệ gần gũi với nhà đầu tư và các bên tham gia thị trường, các công ty phải thận trọng để không vi phạm nguyên tắc đối xử bình đẳng với cổ đông cơ bản này”.

Cổ đông thiểu số và các cổ đông khác phải được tiếp cận mọi thông tin cần thiết để có thể ra quyết định đầu tư sáng suốt. Đồng thời, cổ đông quan trọng, bao gồm cơ quan điều phối hoặc sở hữu, không được lạm dụng thông tin họ có thể có được với tư cách cổ đông kiểm soát hoặc thành viên Hội đồng Quản trị. Với doanh nghiệp nhà nước chưa niêm yết, các cổ đông khác thường được xác định rõ và thường được ưu tiên tiếp cận thông tin thông qua các vị trí trong Hội đồng Quản trị. Tuy nhiên, dù khuôn khổ pháp lý về công bố thông tin có chất lượng và đầy đủ đến đâu thì cơ quan điều phối hoặc sở hữu cũng cần đảm bảo rằng mọi doanh nghiệp mà nhà nước có cổ phần phải xây dựng các cơ chế và quy trình để đảm bảo mọi cổ đông được tiếp cận thông tin dễ dàng và bình đẳng.

Bất kỳ thỏa ước cổ đông nào, bao gồm thỏa ước về thông tin của thành viên Hội đồng Quản trị, cũng cần được công bố.

**C. Doanh nghiệp nhà nước phải xây dựng chính sách thông tin và tham vấn tích cực mọi cổ đông.**

Doanh nghiệp nhà nước, gồm cả doanh nghiệp mà nhà nước là cổ đông thiểu số, phải xác định được cổ đông của mình và thông tin cho họ về những sự kiện quan trọng và các cuộc họp cổ đông sắp tới một cách kịp thời và hệ thống. Cổ đông cũng cần được cung cấp đầy đủ các thông tin cơ sở về những vấn đề cần được quyết định. Hội đồng Quản trị có trách nhiệm đảm bảo doanh nghiệp hoàn thành nghĩa vụ về mặt thông tin đối với cổ đông. Để làm được điều này, doanh nghiệp nhà nước không chỉ cần áp dụng khuôn khổ pháp lý và quản lý hiện có mà cần được khuyến khích vượt xa hơn thế để xây dựng sự tin nhiệm và lòng tin. Khi có thể, việc tham vấn tích cực cổ đông thiểu số sẽ giúp cải thiện quy trình ra quyết định và giúp đạt được sự chấp thuận các quyết định quan trọng dễ dàng hơn.

**D. Phải tạo điều kiện cho cổ đông thiểu số tham gia vào các cuộc họp cổ đông để họ có thể tham gia vào các quyết định quan trọng của doanh nghiệp như bầu cử Hội đồng Quản trị.**

Cổ đông thiểu số có thể băn khoăn về những quyết định thực sự được tiến hành bên ngoài các cuộc họp cổ đông hoặc Hội đồng Quản trị. Đây là mối băn khoăn chính đáng đối với các công ty niêm yết có một cổ đông quan trọng hoặc kiểm soát, và cũng có thể là vấn đề với các công ty có nhà nước là cổ đông chi phối. Nhà nước với tư cách chủ sở hữu cần làm yên lòng cổ đông thiểu số bằng cách cam kết rằng lợi ích của họ luôn được xem xét, cân nhắc khi ra quyết định.

Như đã nhấn mạnh trong bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty OECD, quyền tham gia vào Đại hội đồng cổ đông là quyền cổ đông cơ bản. Để khuyến khích cổ đông thiểu số tham gia tích cực vào Đại hội đồng cổ đông của doanh nghiệp nhà nước và tạo điều kiện cho họ thực hiện quyền của mình, doanh nghiệp cần áp dụng những cơ chế cụ thể, tương tự như những cơ chế đề xuất cho công ty niêm yết trong bộ Nguyên tắc OECD. Các cơ chế này có thể bao gồm biểu quyết đa số cho một số quyết định nào đó của cổ đông, và khi cần thiết, có thể sử dụng quy tắc bầu cử đặc biệt như bầu dồn phiếu. Các biện pháp hỗ trợ bao gồm tạo điều kiện biểu quyết vắng mặt hoặc phát triển việc sử dụng phương tiện điện tử để biểu quyết như một cách làm giảm chi phí tham gia. Ngoài ra, có thể tạo điều kiện thuận lợi cho cổ đông là người lao động tham gia Đại hội đồng cổ đông bằng cách thu thập phiếu bầu ủy thác từ cổ đông là người lao động.

Điều quan trọng là bất kỳ cơ chế bảo vệ cổ đông thiểu số đặc biệt nào cũng cần được cân nhắc cẩn thận. Nó phải ủng hộ mọi cổ đông thiểu số và không được mâu thuẫn với khái niệm đối xử bình đẳng ở mọi phương diện.



Cơ chế này không được cản trở nhà nước với tư cách là cổ đông đa số có ảnh hưởng hợp pháp tới các quyết định, và không được cho phép cổ đông thiểu số trì hoãn quá trình ra quyết định.

## *Hướng dẫn Chi tiết Chương IV: Quan hệ với Các bên có Quyền lợi Liên quan*

Chính sách sở hữu nhà nước cần quy định đầy đủ trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước đối với các bên có quyền lợi liên quan và yêu cầu doanh nghiệp báo cáo về mối quan hệ của họ với các bên có quyền lợi liên quan.

Ở một số quốc gia thuộc OECD, vị thế pháp lý, các quy định hoặc thỏa ước/hợp đồng song phương trao cho một số bên có quyền lợi liên quan các quyền cụ thể trong doanh nghiệp nhà nước. Một số doanh nghiệp thậm chí có thể được nhận dạng bởi cơ cấu quản trị khác biệt trong việc trao quyền cho các bên có quyền lợi liên quan, chủ yếu là tỉ lệ đại diện của người lao động trong Hội đồng Quản trị hay các quyền được tham vấn/ra quyết định khác trao cho đại diện người lao động và tổ chức người tiêu dùng, ví dụ thông qua hội đồng cố vấn.

Doanh nghiệp nhà nước cần nhận thức rõ tầm quan trọng của mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan trong việc xây dựng doanh nghiệp phát triển bền vững và mạnh về tài chính. Quan hệ với bên có quyền lợi liên quan đặc biệt quan trọng với doanh nghiệp nhà nước vì các mối quan hệ này có thể đóng vai trò quyết định trong việc hoàn thành các nghĩa vụ cung cấp dịch vụ công, ví dụ dịch vụ cơ sở hạ tầng, có tác động quan trọng đối với tiềm năng phát triển kinh tế và đối với cộng đồng nơi doanh nghiệp hoạt động. Hơn nữa, một số nhà đầu tư ngày càng chú trọng tới vấn đề các bên có quyền lợi liên quan trong quyết định đầu tư của mình và xem xét cẩn trọng những rủi ro tiềm tàng trong lĩnh vực này. Vì vậy, cơ quan điều phối hoặc sở hữu và doanh nghiệp cần nhận thức đầy đủ ảnh hưởng mà chính sách tích cực về các bên có quyền lợi liên quan có thể có đối với mục tiêu chiến lược và uy tín lâu dài của doanh nghiệp. Do vậy họ phải xây dựng và công bố đầy đủ, rõ ràng chính sách về các bên có quyền lợi liên quan.

Tuy nhiên, chính phủ không được sử dụng doanh nghiệp nhà nước cho các mục tiêu xa hơn và khác với những gì áp dụng cho khối tư nhân, trừ phi doanh nghiệp được đền bù theo cách nào đó. Bất cứ quyền nào trao cho bên có quyền lợi liên quan hoặc ảnh hưởng của họ tới quá trình ra quyết định đều phải rõ ràng. Dù quyền được trao cho bên có quyền lợi liên quan theo

luật lệ hoặc nghĩa vụ đặc biệt mà doanh nghiệp phải thực hiện, thì các tổ chức của doanh nghiệp, chủ yếu là Đại hội đồng cổ đông và Hội đồng quản trị vẫn phải duy trì quyền ra quyết định của mình.

**A. Chính phủ, cơ quan điều phối hoặc sở hữu và bản thân doanh nghiệp nhà nước phải công nhận và tôn trọng quyền của các bên có quyền lợi liên quan được pháp luật công nhận hoặc quy định trong các thỏa thuận chung, và tham khảo bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD về vấn đề này.**

Là cổ đông chi phối, nhà nước có thể kiểm soát việc ra quyết định của doanh nghiệp nhà nước và ở vị thế có thể ra những quyết định gây tổn hại cho các bên có quyền lợi liên quan. Vì vậy cần thiết lập một cơ chế để bảo vệ quyền của các bên có quyền lợi liên quan. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu cần có chính sách rõ ràng về vấn đề này. Doanh nghiệp nhà nước phải tôn trọng đầy đủ quyền của các bên có quyền lợi liên quan quy định bởi luật pháp và thỏa ước chung. Họ cần hoạt động giống như các công ty niêm yết tư nhân và tham khảo bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty OECD về quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan.

Thực hiện bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty OECD có nghĩa là công nhận đầy đủ đóng góp của các bên có quyền lợi liên quan khác nhau và khuyến khích sự hợp tác tích cực và tạo ra của cải với họ. Để đạt mục tiêu này, doanh nghiệp nhà nước phải đảm bảo các bên có quyền lợi liên quan được tiếp cận thông tin một cách đầy đủ, tin cậy, kịp thời và thường xuyên để có thể thực hiện quyền của mình. Các bên có quyền lợi liên quan phải được quyền khiếu nại pháp lý khi quyền của họ bị xâm phạm. Người lao động cũng cần được tự do báo cáo những mối quan ngại của họ về các hoạt động không tuân thủ pháp luật hoặc không phù hợp đạo đức kinh doanh trong doanh nghiệp cho Hội đồng Quản trị, và điều này không được phương hại đến các quyền khác của họ.

Các cơ chế tăng cường hiệu quả cho sự tham gia của người lao động cần được phép xây dựng nếu thấy phù hợp, nhất là đối với các doanh nghiệp mà quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan có tầm quan trọng đặc biệt. Tuy nhiên, khi quyết định phát triển các cơ chế này, nhà nước cần xem xét cẩn thận những khó khăn thường đi kèm trong việc chuyển đổi quyền thành cơ chế tăng cường hiệu quả phù hợp.

**B. Doanh nghiệp nhà nước lớn hay đã niêm yết cũng như doanh nghiệp nhà nước thực hiện các mục tiêu chính sách công quan trọng phải báo cáo về mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan.**

Thông lệ tốt ngày càng đòi hỏi các công ty niêm yết phải thông báo về các vấn đề với bên có quyền lợi liên quan. Bằng cách này, doanh nghiệp

nhà nước sẽ chứng tỏ thiện chí hoạt động minh bạch hơn và cam kết hợp tác với các bên có quyền lợi liên quan, qua đó nuôi dưỡng lòng tin và nâng cao uy tín của doanh nghiệp. Vì thế, các doanh nghiệp nhà nước lớn hoặc đã niêm yết cần thông báo với nhà đầu tư, các bên có quyền lợi liên quan và công chúng về chính sách đối với các bên có quyền lợi liên quan và cung cấp thông tin về việc thực thi chính sách đó của mình. Việc này cũng cần áp dụng cho các doanh nghiệp nhà nước đang theo đuổi các mục tiêu chính sách công quan trọng hoặc có nghĩa vụ cung cấp dịch vụ công, với sự quan tâm đúng mức tới chi phí phát sinh và phù hợp với quy mô của doanh nghiệp. Báo cáo về quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan phải bao gồm thông tin về chính sách môi trường và xã hội nếu doanh nghiệp có mục tiêu cụ thể về mặt này. Doanh nghiệp phải tham khảo thông lệ tốt nhất và tuân thủ các Hướng dẫn về công bố thông tin về trách nhiệm đối với xã hội và môi trường được xây dựng trong các năm gần đây.

Báo cáo về các bên có quyền lợi liên quan của doanh nghiệp nhà nước nên được rà soát độc lập để tăng cường độ tin nhiệm của doanh nghiệp.

Đến lượt mình cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước có thể tăng cường việc công bố thông tin về các bên có quyền lợi liên quan bằng một chính sách rõ ràng, và có thể phát triển hệ thống công bố thông tin tổng hợp cho công chúng.

**C. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước phải phát triển, thực thi và thông tin về chương trình tuân thủ các quy tắc đạo đức kinh doanh nội bộ. Các quy tắc đạo đức kinh doanh này cần dựa trên chuẩn mực quốc gia, phù hợp với các cam kết quốc tế và áp dụng cho doanh nghiệp nhà nước lẫn các chi nhánh của doanh nghiệp đó.**

Bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD khuyến nghị Hội đồng Quản trị áp dụng các chuẩn mực đạo đức cao vì lợi ích lâu dài của công ty. Điều này giúp xây dựng uy tín và lòng tin vào công ty trong các hoạt động hàng ngày, cũng như trong các cam kết lâu dài của công ty. Đối với trường hợp doanh nghiệp nhà nước, họ có thể không đạt được các chuẩn mực đạo đức kinh doanh cao do phải chịu nhiều áp lực hơn, vì vừa phải thực hiện mục tiêu kinh doanh, vừa phải thực hiện mục tiêu chính trị và các chính sách công. Tuy nhiên, do doanh nghiệp nhà nước có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc xây dựng tập quán kinh doanh lành mạnh ở mỗi quốc gia, các doanh nghiệp này cần duy trì các chuẩn mực đạo đức kinh doanh cao.

Doanh nghiệp nhà nước và các cán bộ của mình phải cư xử theo các chuẩn mực đạo đức kinh doanh cao. Doanh nghiệp phải xây dựng quy tắc đạo đức kinh doanh nội bộ, tuân thủ các chuẩn mực quốc gia, và phù hợp

với các quy tắc ứng xử quốc tế. Điều này bao gồm cam kết tuân thủ bộ Hướng dẫn của OECD đối với các Công ty Đa Quốc Gia, được áp dụng tại tất cả các quốc gia thuộc OECD, phản ánh bốn nguyên tắc nêu trong Tuyên bố về Nguyên Tắc và Quyền Cơ bản tại Nơi làm việc của ILO và Công ước Chống Hối lộ của OECD. Quy tắc đạo đức kinh doanh này phải áp dụng cho toàn bộ doanh nghiệp nhà nước và các chi nhánh của nó.

Quy tắc đạo đức kinh doanh phải hướng dẫn rõ ràng và chi tiết về cách ứng xử của mọi nhân viên và lãnh đạo trong doanh nghiệp. Đồng thời doanh nghiệp phải thiết lập các chương trình tuân thủ và giám sát thực hiện. Việc khuyến khích sự tham gia của tất cả người lao động và các bên có quyền lợi liên quan trong xây dựng các quy tắc này được coi là thông lệ tốt. Hội đồng Quản trị và các cán bộ quản trị cấp cao của doanh nghiệp cũng cần ủng hộ hoàn toàn và thực hiện nghiêm túc các quy tắc này.

Quy tắc đạo đức kinh doanh cần bao gồm hướng dẫn về quy trình mua sắm, cũng như xây dựng các cơ chế cụ thể bảo vệ và khuyến khích các bên có quyền lợi liên quan, đặc biệt là người lao động, tố cáo các hành vi không hợp pháp hoặc không phù hợp đạo đức kinh doanh của lãnh đạo doanh nghiệp. Về mặt này, cơ quan sở hữu cần đảm bảo doanh nghiệp nhà nước mà họ phụ trách phải tạo được nền tảng an toàn cho người tố cáo, dù là nhân viên trong công ty hay người ngoài doanh nghiệp. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp có thể cho phép người lao động hoặc tổ chức đại diện của họ tiếp cận trực tiếp bí mật một thành viên độc lập trong Hội đồng Quản trị hoặc thanh tra của doanh nghiệp. Quy tắc đạo đức kinh doanh cũng cần bao gồm các biện pháp kỷ luật, nếu những cáo buộc bị phát hiện là không đáng kể và không đúng sự thật, không nghiêm túc hoặc không đủ chứng cứ.

## *Hướng dẫn Chi tiết Chương V: Minh bạch và Công bố thông tin*

***Doanh nghiệp nhà nước cần tuân thủ các tiêu chuẩn cao về minh bạch theo đúng bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD.***

**A. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước cần phát triển hệ thống báo cáo nhất quán và tổng hợp về các doanh nghiệp nhà nước và hàng năm phải công bố bản báo cáo tổng hợp về các doanh nghiệp nhà nước.**

Cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước phải xây dựng hệ thống báo cáo tổng hợp bao trùm tất cả các doanh nghiệp nhà nước và biến nó thành công cụ công bố thông tin chủ yếu cho công chúng, Quốc hội và các phương tiện thông tin đại chúng. Hệ thống báo cáo này cần được xây dựng theo một phương thức cho phép độc giả có được bức tranh rõ ràng về hiệu quả chung và sự phát triển của doanh nghiệp nhà nước. Ngoài ra, hệ thống báo cáo tổng hợp cũng phải là phương tiện giúp cơ quan điều phối hoặc sở hữu hiểu sâu hơn về hiệu quả của doanh nghiệp và làm rõ chính sách của mình.

Hệ thống báo cáo tổng hợp phải cho kết quả là một bản báo cáo tổng hợp hàng năm do nhà nước phát hành. Bản báo cáo tổng hợp này cần tập trung vào hiệu quả tài chính và giá trị của doanh nghiệp nhà nước. Bản báo cáo ít nhất phải cung cấp số liệu về tổng giá trị của danh mục vốn đầu tư của nhà nước. Nó cũng cần bao gồm một báo cáo chung về chính sách sở hữu của nhà nước, thông tin về cách thức nhà nước thực hiện chính sách này, và cách tổ chức chức năng sở hữu. Các thông tin khác như tổng quan về sự phát triển của doanh nghiệp, thông tin tài chính tổng hợp và báo cáo về những thay đổi trong Hội đồng Quản trị doanh nghiệp cũng cần được cung cấp. Báo cáo tổng hợp cần bao gồm các chỉ tiêu tài chính chủ yếu như doanh thu, lợi nhuận, lưu chuyển tiền tệ từ các hoạt động kinh doanh, tổng đầu tư, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu, tỉ suất vốn chủ sở hữu/tài sản và cổ tức. Thông tin về phương pháp dùng để tổng hợp số liệu cũng cần được cung cấp. Báo cáo tổng hợp cũng có thể bao gồm các báo cáo riêng về các doanh nghiệp nhà nước quan trọng nhất. Cần lưu ý rằng báo cáo tổng hợp không được giống y hệt mà phải bổ sung cho các quy định báo cáo hiện thời, ví dụ, báo cáo hàng năm cho Quốc hội. Một số cơ quan sở hữu có thể chỉ công bố báo cáo tổng hợp “một phần”, đề cập tới các doanh nghiệp

hoạt động trong các lĩnh vực có thể so sánh được. Cuối cùng, việc công bố báo cáo tổng hợp nửa năm một lần sẽ tăng cường hơn nữa tính minh bạch của sở hữu nhà nước.

Ở một số quốc gia, có nhiều bằng chứng cho thấy việc cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước xây dựng một trang Web cho phép công chúng tiếp cận dễ dàng thông tin là rất có ích. Những trang Web này có thể cung cấp thông tin cả về việc tổ chức chức năng sở hữu và chính sách sở hữu nói chung, cũng như thông tin về quy mô, sự phát triển, hiệu quả và giá trị của doanh nghiệp khối nhà nước.

**B. Doanh nghiệp nhà nước cần xây dựng quy trình kiểm toán nội bộ hiệu quả và thiết lập chức năng kiểm toán nội bộ dưới sự giám sát và báo cáo trực tiếp cho Hội đồng Quản trị và Ủy ban Kiểm toán hoặc cơ quan tương đương.**

Giống như ở các công ty đại chúng lớn, doanh nghiệp nhà nước lớn cần thiết lập một hệ thống kiểm toán nội bộ. “Kiểm toán nội bộ là hoạt động tư vấn độc lập, khách quan được thiết lập để làm tăng giá trị và cải thiện hoạt động của một tổ chức. Nó giúp tổ chức đó hoàn thành được các mục tiêu của mình bằng cách sử dụng phương pháp có hệ thống, nhất quán để đánh giá và cải thiện hiệu quả quy trình quản lý rủi ro, kiểm soát và quản trị”. Bộ phận kiểm toán nội bộ rất cần thiết để đảm bảo quy trình công bố thông tin hiệu quả, vững mạnh, và kiểm soát nội bộ được thực hiện đúng đắn theo nghĩa rộng hơn. Bộ phận này cần định rõ thủ tục thu thập, biên soạn và trình bày các thông tin chi tiết một cách đầy đủ. Ngoài ra, bộ phận kiểm toán nội bộ cũng cần đảm bảo các quy trình của công ty được thực hiện đầy đủ và đảm bảo chất lượng thông tin mà doanh nghiệp công bố.

Để tăng tính độc lập và thẩm quyền, bộ phận kiểm toán nội bộ phải hoạt động thay mặt cho và báo cáo trực tiếp lên Hội đồng Quản trị và Ủy ban Kiểm toán của Hội đồng theo mô hình một cấp, cho Ban Kiểm soát ở mô hình Hội đồng Quản trị hai cấp hoặc Ban Kiểm toán, nếu có. Bộ phận kiểm toán nội bộ phải được quyền tiếp cận không hạn chế Chủ tịch và toàn bộ thành viên Hội đồng Quản trị và Ủy ban Kiểm toán. Báo cáo của họ rất quan trọng, giúp Hội đồng Quản trị có thể đánh giá hoạt động và hiệu quả thực sự của doanh nghiệp. Cũng cần khuyến khích sự tham vấn giữa cơ quan kiểm toán độc lập bên ngoài và cơ quan kiểm toán nội bộ. Cuối cùng, bản báo cáo kiểm soát nội bộ đi kèm với các báo cáo tài chính, mô tả cơ cấu kiểm soát nội bộ và các thủ tục báo cáo tài chính cũng được coi là thông lệ tốt.

**C. Doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là các doanh nghiệp lớn, phải tiến hành kiểm toán độc lập hàng năm dựa trên các tiêu chuẩn quốc tế. Sự tồn tại của các thủ tục kiểm soát nhà nước cụ thể không thể thay thế cho kiểm toán độc lập.**

Doanh nghiệp nhà nước không nhất thiết phải kiểm toán bởi cơ quan kiểm toán độc lập bên ngoài. Việc này thường tùy thuộc vào hệ thống kiểm toán và kiểm soát của nhà nước cụ thể đôi khi được coi là đủ để đảm bảo chất lượng và tính toàn diện của thông tin kế toán. Các biện pháp kiểm soát tài chính này thường được tiến hành bởi cơ quan kiểm toán nhà nước chuyên biệt hoặc “tối cao”, có thể kiểm tra cả doanh nghiệp nhà nước lẫn cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước. Trong nhiều trường hợp, họ cũng tham dự cuộc họp Hội đồng Quản trị và thường báo cáo hiệu quả của doanh nghiệp trực tiếp lên Quốc hội. Tuy nhiên, các biện pháp kiểm soát cụ thể này được xây dựng nhằm giám sát việc sử dụng công quỹ và nguồn vốn ngân sách hơn là hoạt động toàn diện của doanh nghiệp.

Để tăng cường niềm tin vào thông tin được cung cấp, nhà nước phải quy định rằng, ngoài kiểm toán nhà nước đặc biệt, ít nhất các doanh nghiệp nhà nước lớn phải được kiểm toán độc lập theo chuẩn mực quốc tế. Phải xây dựng các thủ tục đầy đủ cho tuyển chọn cơ quan kiểm toán độc lập, và việc cơ quan này độc lập với Ban Giám đốc và các cổ đông lớn, nghĩa là nhà nước trong trường hợp doanh nghiệp nhà nước, là đặc biệt quan trọng. Hơn nữa, cơ quan kiểm toán độc lập phải đáp ứng các tiêu chí độc lập giống như đối với các công ty thuộc khối tư nhân. Điều này thường bao gồm giới hạn về cung cấp dịch vụ tư vấn hoặc các dịch vụ không phải kiểm toán khác cho doanh nghiệp nhà nước bị kiểm toán, cũng như luân phiên định kỳ cơ quan kiểm toán hoặc người phụ trách kiểm toán.

**D. Doanh nghiệp nhà nước phải tuân thủ các tiêu chuẩn kế toán và kiểm toán chất lượng cao giống như các công ty niêm yết. Doanh nghiệp nhà nước lớn hoặc đã niêm yết phải công bố thông tin tài chính và phi tài chính theo các tiêu chuẩn chất lượng cao được quốc tế công nhận.**

Vì lợi ích của công chúng, doanh nghiệp nhà nước phải hoạt động minh bạch như các công ty đại chúng. Không kể đến vị thế pháp lý và niêm yết hay chưa niêm yết, mọi doanh nghiệp nhà nước phải báo cáo theo các tiêu chuẩn kế toán và kiểm toán tốt nhất.

Tất cả các doanh nghiệp nhà nước phải công bố thông tin tài chính và phi tài chính, đặc biệt các doanh nghiệp lớn và đã niêm yết cần thực hiện việc này theo tiêu chuẩn chất lượng cao được quốc tế công nhận. Điều đó có nghĩa là thành viên Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước ký báo cáo tài chính và Tổng Giám đốc và Giám đốc Tài chính xác nhận rằng những báo cáo này trình bày các hoạt động và tình hình tài chính của doanh nghiệp một cách phù hợp và trung thực về tất cả các mặt quan trọng.

Ở mức độ có thể, cần tiến hành phân tích chi phí-lợi ích để quyết định doanh nghiệp nhà nước nào cần áp dụng các tiêu chuẩn chất lượng



cao được quốc tế công nhận. Phân tích này phải coi các quy định về công bố thông tin vừa là động cơ vừa là phương tiện để Hội đồng Quản trị và Ban Giám đốc thực hiện nhiệm vụ của họ một cách chuyên nghiệp. Doanh nghiệp nhà nước dưới một quy mô nhất định có thể không phải thực hiện kiểm toán độc lập, với điều kiện doanh nghiệp không theo đuổi các mục tiêu chính sách công quan trọng. Những ngoại lệ như vậy chỉ có thể được quyết định dựa trên thực tế và sẽ khác nhau giữa các quốc gia, ngành nghề và quy mô của khối doanh nghiệp nhà nước.

Công bố thông tin ở mức độ cao cũng rất có ích cho các doanh nghiệp nhà nước theo đuổi mục tiêu chính sách công quan trọng. Điều này đặc biệt quan trọng khi doanh nghiệp có ảnh hưởng lớn đối với ngân sách nhà nước, nhà nước phải chịu nhiều rủi ro liên quan đến doanh nghiệp đó, hoặc doanh nghiệp có ảnh hưởng quốc tế lớn. Ví dụ ở các nước trong Cộng đồng Châu Âu, các doanh nghiệp được nhà nước bao cấp để cung cấp các dịch vụ công ích được yêu cầu có tài khoản riêng cho các hoạt động này.

**E. Doanh nghiệp nhà nước cần công bố các thông tin quan trọng về mọi vấn đề nêu trong bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD và ngoài ra phải tập trung vào các lĩnh vực mà nhà nước với tư cách là chủ sở hữu và công chúng quan tâm.**

Bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty OECD mô tả rõ ràng các thông tin chủ yếu mà công ty đại chúng cần công bố. Doanh nghiệp nhà nước ít nhất phải tuân thủ các quy định này, bao gồm công bố thông tin về kết quả tài chính và hoạt động, chính sách thù lao, giao dịch với các bên liên quan, cơ cấu quản trị và chính sách quản trị. Doanh nghiệp nhà nước phải công bố liệu họ có tuân thủ nguyên tắc quản trị công ty nào không và nếu có thì cụ thể là nguyên tắc nào. Liên quan đến chính sách thù lao cho thành viên Hội đồng Quản trị và cán bộ quản lý cấp cao, thực hiện chính sách này trên cơ sở cụ thể cho từng cá nhân được coi là thông lệ tốt. Thông tin phải bao gồm các điều khoản chấm dứt hợp đồng và nghỉ hưu, cũng như bất kỳ phương tiện cụ thể hay thù lao bằng hiện vật nào cấp cho thành viên Hội đồng Quản trị. Doanh nghiệp cần đặc biệt thận trọng và nâng cao tính minh bạch trong các lĩnh vực nêu dưới đây.

**Ví dụ về các thông tin quan trọng mà doanh nghiệp nhà nước cần công bố:**

### **1. Bản cáo bạch rõ ràng cho công chúng về mục tiêu của doanh nghiệp và thành quả đạt được**

Việc mỗi doanh nghiệp nhà nước xác định rõ các mục tiêu chung của mình là rất quan trọng. Bên cạnh xây dựng hệ thống giám sát hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, một nhóm mục tiêu chung cơ bản cần được xác

định cùng với thông tin về cách thức doanh nghiệp giải quyết sự đánh đổi giữa các mục tiêu mâu thuẫn nhau.

Khi nhà nước là cổ đông đa số hoặc kiểm soát doanh nghiệp, mục tiêu của doanh nghiệp cần được làm sáng tỏ cho tất cả các nhà đầu tư khác, thị trường và công chúng. Các nghĩa vụ công bố thông tin như vậy sẽ khuyến khích quan chức trong doanh nghiệp làm rõ các mục tiêu cho bản thân và nâng cao cam kết của ban lãnh đạo trong việc theo đuổi các mục tiêu đó. Đây sẽ là thông tin mà mọi cổ đông, thị trường và công chúng sẽ tham khảo khi xem xét chiến lược của doanh nghiệp và quyết định của ban lãnh đạo.

Doanh nghiệp nhà nước cần báo cáo họ đã hoàn thành các mục tiêu như thế nào bằng việc công bố những chỉ tiêu hiệu quả chủ yếu. Khi doanh nghiệp được sử dụng cho mục tiêu chính sách công, ví dụ cung cấp dịch vụ công cộng, doanh nghiệp cũng cần báo cáo làm thế nào đạt được các mục tiêu này.

## **2. Quyền sở hữu và cơ cấu biểu quyết của doanh nghiệp**

Cơ chế sở hữu và biểu quyết của doanh nghiệp nhà nước cần phải minh bạch để mọi cổ đông đều hiểu rõ phần đóng góp của họ trong doanh nghiệp và quyền biểu quyết. Ngoài ra cần xác định rõ người nắm giữ quyền sở hữu pháp lý cổ phần của nhà nước và trách nhiệm thực hiện quyền sở hữu nhà nước nằm ở đâu. Bất cứ quyền hoặc thỏa thuận đặc biệt nào có thể bóp méo quyền sở hữu hoặc cơ chế kiểm soát doanh nghiệp, như cổ phần vàng và quyền phủ quyết, cần được công bố.

## **3. Bất kỳ yếu tố rủi ro quan trọng nào và biện pháp quản lý các rủi ro đó**

Nhiều vấn đề nghiêm trọng phát sinh khi doanh nghiệp nhà nước thực hiện các chiến lược tham vọng mà không xác định rõ, không đánh giá hoặc thông báo kịp thời về những rủi ro liên quan. Công bố các yếu tố rủi ro đặc biệt quan trọng khi doanh nghiệp hoạt động trong những ngành mới được nói lỏng kiểm soát và ngày càng quốc tế hóa. Doanh nghiệp trong những ngành này phải đối mặt với một loạt rủi ro mới, chẳng hạn rủi ro về chính trị, điều hành kinh tế vĩ mô hay tỉ giá hối đoái. Không có hệ thống báo cáo rủi ro đầy đủ thì doanh nghiệp nhà nước có thể có hình dung sai lệch về tình hình tài chính và hiệu quả chung. Điều này sẽ dẫn tới các quyết định chiến lược không phù hợp và thua lỗ tài chính không mong muốn.

Việc doanh nghiệp thực hiện đúng đắn việc công bố bản chất và mức độ rủi ro phát sinh trong hoạt động của mình đòi hỏi phải thiết lập các hệ thống quản lý rủi ro nội bộ vững chắc để nhận dạng, quản lý, kiểm soát và báo cáo rủi ro. Doanh nghiệp nhà nước phải báo cáo theo các tiêu chuẩn

cập nhật nhất và công bố tất cả các tài sản ngoại bảng và các khoản nợ. Tùy trường hợp, những báo cáo như vậy có thể bao gồm các chiến lược quản lý rủi ro cũng như các hệ thống được thiết lập để thực hiện chúng. Doanh nghiệp trong các ngành công nghiệp khai thác phải công bố trữ lượng theo thông lệ tốt nhất trong lĩnh vực này, vì đây có thể là yếu tố gây tác động chủ yếu tới giá trị và mức độ rủi ro của họ.

Các dự án hợp tác công tư cũng cần phải được công bố đầy đủ. Những dự án này thường có đặc trưng là chuyển giao rủi ro, nguồn lực và lợi nhuận giữa đối tác nhà nước và công ty tư nhân để cung cấp các dịch vụ công cộng hoặc cơ sở hạ tầng công cộng, và vì vậy có thể làm nảy sinh những rủi ro mới đáng kể.

#### **4. Bất kỳ sự trợ giúp tài chính nào, bao gồm cả bảo lãnh, nhận được từ nhà nước và bất kỳ cam kết nào nhà nước thực hiện nhân danh doanh nghiệp**

Để có được bức tranh trung thực và toàn vẹn về tình hình tài chính, doanh nghiệp nhà nước cần công bố các nghĩa vụ chung, sự trợ giúp về tài chính hoặc cơ chế chia sẻ rủi ro giữa nhà nước và doanh nghiệp một cách phù hợp. Việc công bố phải bao gồm chi tiết của tất cả các khoản tài trợ hoặc trợ cấp mà nhà nước cấp cho doanh nghiệp, tất cả các bảo lãnh của nhà nước đối với hoạt động của doanh nghiệp, cũng như tất cả các cam kết mà nhà nước thực hiện nhân danh doanh nghiệp. Công bố về các bảo lãnh có thể do doanh nghiệp hoặc nhà nước thực hiện. Việc Quốc hội giám sát các bảo lãnh của nhà nước để đảm bảo tuân thủ các thủ tục ngân sách được coi là thông lệ tốt.

#### **5. Bất kỳ giao dịch quan trọng nào với các cơ quan liên quan**

Giao dịch giữa doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức liên quan, ví dụ như đầu tư vốn chủ sở hữu vào một doanh nghiệp khác, có thể là khởi nguồn của sự lạm dụng tiềm ẩn và phải được công bố. Báo cáo về giao dịch với các cơ quan liên quan cần cung cấp mọi thông tin cần thiết cho việc đánh giá tính trung thực và phù hợp của các giao dịch này.

## Hướng dẫn Chi tiết Chương VI: *Trách nhiệm của Hội đồng Quản trị trong Doanh nghiệp Nhà nước*

***Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước phải có quyền lực, khả năng và tính khách quan cần thiết để thực hiện chức năng chỉ đạo chiến lược và giám sát quản lý. Hội đồng Quản trị cần hoạt động một cách liêm chính và chịu trách nhiệm về hành động của mình.***

Ở một số quốc gia, Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước thường quá công kênh, thiếu đầu óc kinh doanh và đánh giá độc lập. Hội đồng Quản trị cũng có thể bao gồm quá nhiều thành viên từ cơ quan hành chính nhà nước. Hơn nữa, Hội đồng Quản trị có thể không được giao đầy đủ trách nhiệm và vì vậy có thể bị chỉ đạo bởi lãnh đạo cấp cao hay cơ quan sở hữu doanh nghiệp. Ngoài ra, chức năng của Hội đồng Quản trị cũng có thể bị trùng lặp với các cơ quan quản lý nhà nước cụ thể ở một số lĩnh vực.

Trao quyền và nâng cao chất lượng của Hội đồng Quản trị ở doanh nghiệp nhà nước là biện pháp cơ bản để tăng cường quản trị công ty của doanh nghiệp nhà nước. Điều quan trọng là doanh nghiệp có một Hội đồng Quản trị vững mạnh, có thể hoạt động vì lợi ích doanh nghiệp và giám sát hiệu quả công tác quản lý mà không có sự can thiệp chính trị thái quá nào. Để đạt được mục đích này cần phải đảm bảo năng lực của Hội đồng Quản trị, tăng cường tính độc lập của Hội đồng và cải thiện cách thức Hội đồng hoạt động. Ngoài ra Hội đồng Quản trị cần được giao trách nhiệm rõ ràng, đầy đủ, và phải đảm bảo hoạt động một cách liêm chính.

**A. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước phải được giao nhiệm vụ rõ ràng và chịu trách nhiệm cao nhất đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Hội đồng Quản trị phải chịu hoàn toàn trách nhiệm giải trình trước chủ sở hữu, hoạt động vì lợi ích cao nhất của doanh nghiệp và đối xử bình đẳng với cổ đông.**

Về nguyên tắc, Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước có trách nhiệm và nghĩa vụ pháp lý giống như quy định trong luật công ty. Tuy nhiên, trên thực tế, thành viên Hội đồng Quản trị có thể có nghĩa vụ pháp lý ít hơn, đặc biệt là các thành viên do nhà nước đề cử.

Trách nhiệm của Hội đồng Quản trị ở doanh nghiệp nhà nước cần được quy định trong luật lệ, chính sách sở hữu của chính phủ và điều lệ

của doanh nghiệp. Điều cần lưu ý là mọi thành viên Hội đồng Quản trị có nghĩa vụ pháp lý phải hoạt động vì lợi ích cao nhất của doanh nghiệp và đối xử bình đẳng với mọi cổ đông. Trách nhiệm pháp lý chung và cho từng cá nhân thành viên Hội đồng Quản trị phải được quy định rõ ràng. Không được có sự khác biệt giữa trách nhiệm của các thành viên Hội đồng cho dù họ được đề cử bởi nhà nước hay bất cứ cổ đông hoặc bên có quyền lợi liên quan nào khác. Thành viên Hội đồng Quản trị cần được đào tạo và thông báo đầy đủ về trách nhiệm và nghĩa vụ pháp lý của họ.

Để tăng cường trách nhiệm của Hội đồng Quản trị và để Hội đồng có thể hoạt động hiệu quả, Hội đồng Quản trị phải tuân thủ các thông lệ tốt nhất mà khối công ty tư nhân thực hiện và phải hạn chế số lượng thành viên tham gia. Kinh nghiệm cho thấy Hội đồng quản trị ít thành viên hơn cho phép thảo luận chiến lược thực sự và ít có xu hướng trở thành nơi chỉ đóng dấu văn bản.

Tăng cường trách nhiệm của Hội đồng Quản trị có thể thực hiện qua việc Hội đồng Quản trị có báo cáo riêng, ban hành cùng với báo cáo thường niên và nộp cho cơ quan kiểm toán độc lập. Báo cáo của Hội đồng Quản trị phải cung cấp thông tin và nhận xét về tổ chức, hiệu quả tài chính, các yếu tố rủi ro quan trọng, các sự kiện lớn, quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan, và ảnh hưởng của các chỉ đạo từ cơ quan điều phối hoặc sở hữu tới hoạt động của Hội đồng Quản trị và doanh nghiệp.

**B. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước cần thực hiện chức năng giám sát quản lý và chỉ đạo chiến lược, theo các mục tiêu mà chính phủ và cơ quan sở hữu đặt ra. Hội đồng Quản trị phải có quyền chỉ định và bãi nhiệm Giám đốc Điều hành.**

Trong nhiều trường hợp, Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước không được giao trách nhiệm đầy đủ và thẩm quyền cần thiết để chỉ đạo chiến lược, giám sát quản lý và kiểm soát việc công bố thông tin. Vai trò và trách nhiệm của Hội đồng Quản trị có thể bị xâm phạm từ hai phía: cơ quan sở hữu và Ban Giám đốc. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu, nếu không phải là chính phủ, có thể muốn can thiệp sâu vào các vấn đề chiến lược, mặc dù trách nhiệm của cơ quan này là xác định mục tiêu chung của doanh nghiệp, do sự khác biệt giữa việc xác định mục tiêu và xây dựng chiến lược thường không rõ ràng. Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước cũng có thể gặp khó khăn trong việc giám sát quản lý vì họ không phải lúc nào cũng có thẩm quyền để làm việc này. Ngoài ra, ở một số quốc gia nhất định, tồn tại mối liên hệ trực tiếp chặt chẽ giữa Ban Giám đốc với cơ quan sở hữu hoặc với chính phủ. Ban Giám đốc của doanh nghiệp nhà nước thường vượt quyền Hội đồng Quản trị báo cáo trực tiếp cho cơ quan sở hữu hoặc chính phủ.

Để thực hiện vai trò của mình, Hội đồng Quản trị ở doanh nghiệp nhà nước phải tích cực i) xây dựng, giám sát và rà soát chiến lược của doanh nghiệp, trong khuôn khổ các mục tiêu chung của doanh nghiệp; ii) thiết lập các chỉ tiêu hiệu quả phù hợp và xác định các rủi ro chủ yếu; iii) giám sát quy trình công bố và trao đổi thông tin, đảm bảo các báo cáo tài chính trình bày trung thực tình hình hoạt động của doanh nghiệp và phản ánh những rủi ro phát sinh; iv) đánh giá và theo dõi hiệu quả hoạt động của Ban Giám đốc; v) xây dựng kế hoạch kế nhiệm hiệu quả các cán bộ quản lý chủ chốt.

Một chức năng cơ bản của Hội đồng Quản trị ở doanh nghiệp nhà nước là bổ nhiệm hoặc bãi nhiệm Giám đốc Điều hành. Không có thẩm quyền này Hội đồng Quản trị sẽ khó thực hiện đầy đủ chức năng giám sát và trách nhiệm giải trình đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Trong một số trường hợp, việc này có thể phải được sự nhất trí hoặc tham vấn với cơ quan sở hữu. Ở một số quốc gia, chủ sở hữu toàn bộ cổ phần doanh nghiệp có thể trực tiếp bổ nhiệm Giám đốc Điều hành và khả năng này mở rộng tới cả doanh nghiệp nhà nước. Điều này cũng có thể xảy ra khi nhà nước là chủ sở hữu chính ở doanh nghiệp được giao thực hiện các mục tiêu phục vụ xã hội. Để đảm bảo duy trì tính liên chính của Hội đồng Quản trị, thông lệ tốt yêu cầu tham khảo ý kiến Hội đồng quản trị khi bổ nhiệm Giám đốc Điều hành. Bất kể thủ tục như thế nào, việc bổ nhiệm phải dựa trên các tiêu chí năng lực chuyên môn. Quy trình và thủ tục đề cử, bổ nhiệm Giám đốc Điều hành phải minh bạch và tôn trọng trách nhiệm giải trình giữa Giám đốc Điều hành, Hội đồng Quản trị và cơ quan sở hữu. Bất kỳ thỏa ước cổ đông nào về việc đề cử Giám đốc Điều hành phải được công bố.

Do Hội đồng Quản trị có nghĩa vụ đánh giá và theo dõi hiệu quả hoạt động của Ban Giám đốc, Hội đồng cũng phải có ảnh hưởng quyết định đối với thù lao của Giám đốc Điều hành. Hội đồng Quản trị cần đảm bảo chính sách thù lao của Giám đốc Điều hành gắn liền với hiệu quả hoạt động và được công bố kịp thời.

**C. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước phải được thành lập theo một phương thức cho phép đánh giá khách quan và độc lập hoạt động của doanh nghiệp. Thông lệ tốt yêu cầu Chủ tịch Hội đồng Quản trị phải độc lập với Giám đốc Điều hành.**

Điều kiện tiên quyết, cơ bản khi trao quyền cho Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước là tổ chức Hội đồng theo cách nào đó để họ có thể đánh giá thực sự khách quan và độc lập hoạt động của doanh nghiệp, giám sát hiệu quả Ban Giám đốc và đưa ra quyết định chiến lược. Như đã nhấn mạnh trong bộ Nguyên tắc Quản Trị Công ty của OECD, “để thực hiện

nhiệm vụ giám sát hiệu quả quản lý, ngăn ngừa xung đột lợi ích và cân bằng các yêu cầu mâu thuẫn nhau trong công ty, Hội đồng Quản trị phải có khả năng đánh giá khách quan”. Tất cả thành viên Hội đồng Quản trị phải được đề cử thông qua một quy trình minh bạch và cần hiểu rõ họ có trách nhiệm hoạt động vì lợi ích cao nhất của doanh nghiệp với tư cách tập thể. Họ không được hoạt động với tư cách là các cá nhân đại diện cho các nhóm cổ đông đề cử và bầu chọn họ. Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước phải được bảo vệ khỏi sự can thiệp về chính trị quá mức và trực tiếp có thể khiến họ không tập trung vào việc hoàn thành các mục tiêu doanh nghiệp đã thỏa thuận với chính phủ và cơ quan sở hữu.

Yêu cầu chủ chốt để tăng cường tính khách quan của Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước là đề cử một số lượng đủ thành viên Hội đồng Quản trị không điều hành có năng lực và khả năng đánh giá độc lập. Những thành viên này phải có năng lực và kinh nghiệm phù hợp và nên được tuyển chọn từ khối tư nhân. Việc này sẽ giúp Hội đồng Quản trị có đầu óc kinh doanh hơn, đặc biệt là đối với doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong thị trường cạnh tranh tự do. Năng lực chuyên môn của họ cũng có thể liên quan tới các nghĩa vụ cụ thể và mục tiêu chính sách của doanh nghiệp. Ở một số quốc gia, đa dạng hóa thành phần Hội đồng Quản trị, bao gồm cả cân bằng giới, được coi là một vấn đề quan trọng. Mọi thành viên Hội đồng Quản trị phải công bố cho Hội đồng các xung đột lợi ích, và Hội đồng phải quyết định các xung đột này phải được giải quyết như thế nào.

Cơ chế đánh giá và duy trì tính độc lập cũng như hiệu quả hoạt động của Hội đồng Quản trị cũng cần được xây dựng. Cơ chế này có thể bao gồm hạn chế số lần có thể được bổ nhiệm lại, tăng nguồn lực cho Hội đồng Quản trị để họ có thể tiếp cận thông tin độc lập hoặc thực hiện các công tác chuyên môn độc lập.

Để tăng cường tính độc lập của Hội đồng Quản trị, bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty OECD cũng cho rằng việc tách rời chức danh Chủ tịch Hội đồng Quản trị và Giám đốc Điều hành trong mô hình Hội đồng Quản trị một cấp có thể coi là một thông lệ tốt. Điều này giúp “cân bằng quyền lực, tăng cường trách nhiệm và nâng cao năng lực ra quyết định độc lập của Hội đồng Quản trị với Ban Giám đốc”. Việc xác định đầy đủ và rõ ràng chức năng của Hội đồng Quản trị và Chủ tịch Hội đồng sẽ tránh được các tình huống trong đó việc tách rời này có thể dẫn tới sự đối lập không hiệu quả giữa Chủ tịch Hội đồng Quản trị và Giám đốc Điều hành doanh nghiệp. Trong trường hợp mô hình Hội đồng Quản trị hai cấp, việc người đứng đầu Hội đồng cấp thấp hơn (Ban Giám đốc) không trở thành Chủ tịch Hội đồng Kiểm soát khi về hưu cũng được coi là thông lệ tốt.

Việc tách rời chức danh Chủ tịch Hội đồng Quản trị và Giám đốc Điều hành đặc biệt quan trọng ở doanh nghiệp nhà nước nơi mà tính độc lập của Hội đồng Quản trị đối với Ban Giám đốc cần được tăng cường. Chủ tịch Hội đồng Quản trị có vai trò then chốt trong việc lãnh đạo và đảm bảo sự hoạt động hiệu quả của Hội đồng cũng như khuyến khích các thành viên Hội đồng tích cực tham gia chỉ đạo chiến lược doanh nghiệp. Khi Chủ tịch Hội đồng Quản trị và Giám đốc Điều hành độc lập với nhau, Chủ tịch Hội đồng Quản trị cũng cần có vai trò trong việc thỏa thuận với cơ quan sở hữu về những kỹ năng và kinh nghiệm mà Hội đồng Quản trị cần có để hoạt động hiệu quả. Vì vậy, việc tách rời chức danh Chủ tịch Hội đồng Quản trị và Giám đốc Điều hành cần được coi là biện pháp cơ bản trong việc xây dựng một Hội đồng Quản trị hiệu quả cho doanh nghiệp nhà nước.

**D. Nếu cần phải có đại diện người lao động trong Hội đồng Quản trị thì phải thiết lập cơ chế đảm bảo việc đại diện này được thực thi hiệu quả và góp phần tăng cường năng lực, thông tin và sự độc lập của Hội đồng Quản trị.**

Khi luật pháp hoặc thỏa ước chung quy định phải có đại diện người lao động trong Hội đồng Quản trị thì việc này cần được thực hiện sao cho có thể góp phần nâng cao tính độc lập, năng lực và thông tin của Hội đồng Quản trị. Đại diện người lao động cần có nhiệm vụ và trách nhiệm giống như các thành viên Hội đồng Quản trị khác, phải hoạt động vì lợi ích cao nhất của doanh nghiệp và đối xử bình đẳng với mọi cổ đông. Đại diện người lao động trong Hội đồng Quản trị không được coi là mối đe dọa đối với sự độc lập của Hội đồng.

Phải xây dựng các quy trình để tạo điều kiện cho đại diện người lao động trong Hội đồng Quản trị phát huy tính chuyên nghiệp và độc lập thực sự của mình, và bảo đảm rằng họ tôn trọng nghĩa vụ bảo mật. Các quy trình này cần bao gồm thủ tục bầu chọn minh bạch và dân chủ, chương trình tập huấn và đào tạo đầy đủ, và thủ tục giải quyết xung đột lợi ích rõ ràng. Để đại diện người lao động đóng góp tích cực cho hoạt động của Hội đồng Quản trị, cần có sự chấp thuận và hợp tác của các thành viên khác trong Hội đồng cũng như của Ban Giám đốc doanh nghiệp.

**E. Khi cần, Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước phải thành lập các ủy ban chuyên trách để hỗ trợ Hội đồng Quản trị thực hiện các chức năng của mình, đặc biệt là trong lĩnh vực kiểm toán, quản lý rủi ro và chế độ thù lao.**

Ngày càng có nhiều doanh nghiệp nhà nước thành lập các ủy ban chuyên trách của Hội đồng Quản trị theo như thông lệ ở khối doanh nghiệp tư nhân. Các ủy ban chuyên trách mà Hội đồng Quản trị sử dụng có thể



khác nhau tùy đặc trưng của từng doanh nghiệp và ngành nghề mà họ hoạt động. Các ủy ban này có thể bao gồm ủy ban kiểm toán, ủy ban lương thưởng, ủy ban chiến lược, ủy ban đạo đức, và trong một số trường hợp ủy ban quản trị rủi ro và mua sắm. Ở một số quốc gia, một bộ phận tương đương với ủy ban kiểm toán cũng có chức năng tương tự.

Việc thành lập các ủy ban chuyên trách của Hội đồng Quản trị có thể là công cụ tăng cường năng lực của Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước và củng cố trách nhiệm then chốt của họ trong các vấn đề như quản lý rủi ro và kiểm toán. Các ủy ban này cũng có thể ảnh hưởng tới sự thay đổi văn hóa của Hội đồng Quản trị và tăng cường tính độc lập và hợp pháp của Hội đồng trong các lĩnh vực tiềm tàng xung đột lợi ích, chẳng hạn liên quan tới việc mua bán, giao dịch với các bên có liên quan và vấn đề lương thưởng.

Khi luật pháp không quy định Hội đồng Quản trị phải thành lập các ủy ban thì cơ quan điều phối hoặc sở hữu doanh nghiệp nhà nước phải xây dựng chính sách để xác định trong trường hợp nào thì cần phải xem xét thành lập các ủy ban chuyên trách của Hội đồng Quản trị. Chính sách này phải dựa trên một tập hợp các tiêu chí, bao gồm quy mô của doanh nghiệp và các rủi ro cụ thể phải đối mặt hoặc các kỹ năng cụ thể mà Hội đồng Quản trị cần được tăng cường. Ít nhất thì các doanh nghiệp nhà nước lớn phải có ủy ban kiểm toán hoặc bộ phận tương đương có quyền làm việc với bất kỳ quan chức nào trong doanh nghiệp.

Các ủy ban chuyên trách của Hội đồng Quản trị nhất thiết phải do một thành viên không điều hành chủ trì và bao gồm một số lượng đủ thành viên độc lập. Số lượng thành viên độc lập cũng như loại hình độc lập được quy định (ví dụ, độc lập với Ban Giám đốc hoặc chủ sở hữu chính) sẽ phụ thuộc vào loại ủy ban, mức độ nhạy cảm của vấn đề đối với xung đột lợi ích, và ngành nghề mà doanh nghiệp hoạt động. Ví dụ, ủy ban kiểm toán chỉ được bao gồm các thành viên độc lập và có hiểu biết về tài chính.

Sự tồn tại của các ủy ban chuyên trách không thể thay thế trách nhiệm tập thể của Hội đồng Quản trị đối với mọi vấn đề. Các ủy ban chuyên trách của Hội đồng Quản trị phải soạn thảo các điều khoản xác định rõ trách nhiệm, thẩm quyền và thành phần của mình. Các ủy ban chuyên trách phải báo cáo cho toàn bộ Hội đồng Quản trị và biên bản các cuộc họp của họ cần được cung cấp cho tất cả thành viên Hội đồng Quản trị.

Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước cũng có thể thành lập ủy ban đề cử để hợp tác với cơ quan sở hữu doanh nghiệp trong quá trình đề cử Hội đồng Quản trị. Một số quốc gia có thông lệ là ủy ban đề cử được thành lập bên ngoài cơ cấu của Hội đồng quản trị, cụ thể là bao gồm một

số chủ sở hữu chính. Tuy nhiên, bất kể ủy ban đề cử do ai thành lập thì việc Hội đồng Quản trị tham gia xem xét thành phần của Hội đồng và kế hoạch kế nhiệm thông qua hoạt động tìm kiếm và giới thiệu ứng viên là rất quan trọng. Điều này góp phần làm quy trình đề cử tập trung vào năng lực và phẩm chất chuyên môn của các ứng cử viên.

#### **F. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước phải thực hiện đánh giá hàng năm để đánh giá hiệu quả của mình.**

Quy trình đánh giá có hệ thống là công cụ cần thiết để tăng cường tính chuyên nghiệp của Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước vì nó làm rõ trách nhiệm của Hội đồng Quản trị và nghĩa vụ của các thành viên. Quy trình này cũng là công cụ giúp xác định các năng lực và kinh nghiệm cần thiết của thành viên Hội đồng Quản trị. Cuối cùng, quy trình này là động cơ giúp thúc đẩy từng thành viên Hội đồng cống hiến thời gian và công sức để thực hiện nghĩa vụ của họ với tư cách là thành viên Hội đồng Quản trị.

Việc đánh giá phải xem xét kỹ lưỡng hiệu quả chung của Hội đồng Quản trị và cũng có thể bao gồm hiệu quả và sự đóng góp của từng thành viên Hội đồng. Tuy nhiên, việc đánh giá từng thành viên Hội đồng Quản trị không được cản trở mối quan hệ hợp tác mong muốn và cần thiết trong công việc của Hội đồng.

Đánh giá Hội đồng Quản trị là trách nhiệm của Chủ tịch Hội đồng và cần được tiến hành theo các thông lệ tốt nhất hiện hành. Việc đánh giá Hội đồng Quản trị phải cung cấp thông tin cho việc rà soát các vấn đề như số lượng thành viên Hội đồng, thành phần và thù lao cho các thành viên. Việc đánh giá cũng giúp xây dựng các chương trình đào tạo cho các thành viên Hội đồng Quản trị mới và hiện tại. Để thực hiện đánh giá, Hội đồng Quản trị phải tư vấn các chuyên gia độc lập bên ngoài cũng như cơ quan sở hữu doanh nghiệp.

# Bộ Hướng dẫn của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước

Bộ Hướng dẫn của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước cung cấp một chuẩn mực được quốc tế công nhận giúp các Chính phủ đánh giá và cải thiện cách thực hiện các chức năng sở hữu trong doanh nghiệp nhà nước. Bộ Hướng dẫn này được xây dựng trên kinh nghiệm cụ thể từ một số lượng lớn các quốc gia thành viên và không thành viên của OECD trên toàn thế giới, và cung cấp các khuyến nghị cụ thể về các biện pháp giải quyết các khó khăn trong quản trị công ty khi nhà nước là chủ sở hữu doanh nghiệp.

Quản trị tốt doanh nghiệp nhà nước đang trở thành ưu tiên cải cách ở nhiều quốc gia. Hiệu quả và tính minh bạch được nâng cao ở khu vực nhà nước sở hữu sẽ đem lại các lợi ích kinh tế lớn lao, đặc biệt là tại các quốc gia nơi sở hữu nhà nước đóng vai trò quan trọng. Thêm vào đó, tạo ra sân chơi bình đẳng cho các doanh nghiệp tư nhân và nhà nước cạnh tranh sẽ khuyến khích các hoạt động kinh doanh lành mạnh và có tính cạnh tranh. Vì vậy bộ Hướng dẫn này là công cụ cho các nỗ lực quốc gia và quốc tế để cải thiện công tác quản trị công ty trong các doanh nghiệp nhà nước.

Nếu quý vị có câu hỏi và cần thêm thông tin liên quan tới bộ Bộ Hướng dẫn của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước xin liên lạc với Ban các Vấn đề Doanh nghiệp của OECD tại địa chỉ email: [corporate.affairs@oecd.org](mailto:corporate.affairs@oecd.org). Để có thêm thông tin về các ấn phẩm của OECD trong lĩnh vực tư nhân hóa và Quản trị công ty các tài sản nhà nước sở hữu và bộ Nguyên tắc Hướng dẫn, xin mời vào trang:

[www.oecd.org/daf/corporate-affairs/soe/](http://www.oecd.org/daf/corporate-affairs/soe/).

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





# **OECD Guidelines on Corporate Governance of State- Owned Enterprises**



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

# ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

The OECD is a unique forum where the governments of 30 democracies work together to address the economic, social and environmental challenges of globalisation. The OECD is also at the forefront of efforts to understand and to help governments respond to new developments and concerns, such as corporate governance, the information economy and the challenges of an ageing population. The Organisation provides a setting where governments can compare policy experiences, seek answers to common problems, identify good practice and work to co-ordinate domestic and international policies.

The OECD member countries are: Australia, Austria, Belgium, Canada, the Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The Commission of the European Communities takes part in the work of the OECD.

OECD Publishing disseminates widely the results of the Organisation's statistics gathering and research on economic, social and environmental issues, as well as the conventions, guidelines and standards agreed by its members.

*This work is published on the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of the Organisation or of the governments of its member countries.*

Available in French under the title:

**Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques**

© OECD 2005

No reproduction, copy, transmission or translation of this publication may be made without written permission. Applications should be sent to OECD Publishing: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) or by fax (33 1) 45 24 13 91. Permission to photocopy a portion of this work should be addressed to the Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

## *Foreword*

Corporate governance of state-owned enterprises is a major challenge in many economies. But, until now, there has not been any international benchmark to help governments assess and improve the way they exercise ownership of these enterprises, which often constitute a significant share of the economy. These OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises fill this important gap, and their development has attracted global interest from a variety of different stakeholders. The strong support that OECD has enjoyed for this work, and the broad endorsement of the Guidelines themselves, makes me convinced that they will be widely disseminated and actively used in both OECD and non-OECD countries.

The demand for these Guidelines should not come as a surprise to anyone who has followed policy developments in this field. The shared experience of countries that have started to reform corporate governance of state-owned enterprises is that this is an important but also complex undertaking. A major challenge is to find a balance between the state's responsibility for actively exercising its ownership functions, such as the nomination and election of the board, while at the same time refraining from imposing undue political interference in the management of the company. Another important challenge is to ensure that there is a level-playing field in markets where private sector companies can compete with state-owned enterprises and that governments do not distort competition in the way they use their regulatory or supervisory powers.

Building on practical experience, these Guidelines provide concrete suggestions on how such dilemmas can be solved. For example, they suggest that the state should exercise its ownership functions through a centralised ownership entity, or effectively coordinated entities, which should act independently and in accordance with a publicly disclosed ownership policy. The Guidelines also suggest the strict separation of the state's ownership and regulatory functions. If properly implemented, these and the other recommended reforms would go a long way to ensure that state ownership is exercised in a professional and accountable manner, and that the state plays a positive role in improving corporate governance across all sectors of our economies. The result would be healthier, more competitive and more transparent enterprises.

Experienced policy-makers and practitioners from a large number of OECD and non-OECD countries have contributed to the development

of these Guidelines. Their input, through an open consultative process, is responsible for the quality and the relevance of these Guidelines. I extend my sincere appreciation to all members of the OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned

Assets, whose constructive efforts made it possible to develop these Guidelines, and to their Chair, Mr. Lars-Johan Cederlund, whose dedication and leadership helped to bring this work to a successful conclusion. I also thank the organisations and individuals who participated in the consultations, thereby influencing successive drafts of this document. Your expertise has been indispensable and your contributions are greatly appreciated and acknowledged.\*

Looking ahead, these Guidelines should be widely disseminated and actively used. Their implementation in individual countries should be supported by a process of dialogue and exchange of experience among peers from many countries. The OECD will therefore continue to convene fora including OECD and non-OECD countries in order to promote good corporate governance of state-owned enterprises.

Donald Johnston

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Donald Johnston', written in a cursive style.

Secretary-General

\* Please see my acknowledgements on page 7.



## *Table of Contents*

Acknowledgements.....	7
Preamble .....	9
I. Ensuring an Effective Legal and Regulatory Framework .....	13
II. The State Acting as an Owner .....	14
III. Equitable Treatment of Shareholders .....	16
IV. Relations with Stakeholders .....	17
V. Transparency and Disclosure.....	18
VI. The Responsibilities of the Boards of State-Owned Enterprises ....	19
<i>Annotations to Chapter I:</i>	
Ensuring an Effective Legal and Regulatory Framework for State-Owned Enterprises.....	20
<i>Annotations to Chapter II:</i>	
The State Acting as an Owner.....	25
<i>Annotations to Chapter III:</i>	
Equitable Treatment of Shareholders.....	35
<i>Annotations to Chapter IV:</i>	
Relations with Stakeholders.....	39
<i>Annotations to Chapter V:</i>	
Transparency and Disclosure .....	43
<i>Annotations for Chapter VI:</i>	
The Responsibilities of the Boards of State-Owned Enterprises .....	49



## *Acknowledgements*

I would like to express my appreciation to all the members of the OECD Working Group on Corporate Governance of State-Owned Assets and especially to its Chair Mr Lars-Johan Cederlund and co-Chairs, Ms. Anita Ryng and Mr Eric Preiss, whose eddedication and expertise made this project a success. I would also like to thank all those officials and experts from around the world who participated in our consultations, submitted comments or otherwise contributed to ensuring the quality and relevance of the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises.

Special thanks are due to participants in the two high-level consultation meetings convened in October 2004 in Paris, including Ibrahim Bedair Abdl-Naby, Abdesselam Abouddrar, Mohamed Adam, Mokhtar Azman, Sven Baeten, Gheorghe Banu, Bigitta Böhlin, Enzo Cardi, Guillermo Castillo Justo, Gu Chang, José Clemente Gomes, Eduardo Coutinho Guerra, Martin Cragg, Sikander Dewan, Michel Diefenbacher, Evgeny Ditrich, Anne Duthilleul, Josiane Fanguinoveny, Lakshman Fernando, John Forshaw, Vladimir Gusakov, Klaus Hellberg, Tjebbo Hepkema, Anne-Marie Idrac, Fernando Igreja, Susan Jee, Yong-Su Jeon, Xiaoliang Jia, Jan Juchelka, Mohammad Khan, Catherine Kimura, Dag Klackenberg, Pavel Kuta, Adrian Lajous, Heyn-Bin Lee, Juliana Lema, Zhaoxi Li, Akos Macher, Jean-Aymon Massie, Tarcísio José Massote Godoy, Tatyana Medvedeva, Bernhard Meier, Kathy Milsom, Kyung-Jin Min, Do Thi Hong Minh, Carlos Mladinic, Benoit Mores, Ralf Müller, Reto Müllhaupt, Il Chong Nam, Joao

Carlos Parkinson De Castro, Peter Pedlar, Horacio Pizarro, John Prescott, Abu Qorah Qutaiba, Jean-Nöel Rey, Jürg Rötheli, Jean-Pierre Sabourin, Haik Sargsyan, Eduardo Carnos Scaletsky, Joachim Schulte, Julia Sedova, Ahmad Shahizam Shariff, Malcolm Simpson, Tove E Skjevestad, Alexey Timofeev, Dirk Tirez., Jens-Hermann Treuner, Rainer Wieltch, Wyn Williams, Simon Wong and Mohamed Kahiray Zagloal.

In addition, the work has greatly benefited from experts and organizations who have provided comments on an advanced draft, including Petra Alexandru, Bistra Boeva, Dominique Dalne, Mariano A. Fabrizio, Richard Frederick, Cesar Fuentes, Jayesh Kumar, William Livingston, Rose Mbah, Juan F. Mendizabal Frers, Ira M Millstein, Jose Moquillaza,

Kallirroi Nicolis, Alfonso C. Revollo, John R Rieger, Christian Strenger, Georgia Sambunaris, Gray Southon,, Paul Sweeney, Arjen Van Ballegoyen, Teodoro Wigodski,, Mohamed Khairy, Mahmoud Zaghloul, Asociación Venezolana de Ejecutivos (AVE), Confederation of Polish Employers, Federal Ministry of Finance- Germany, Force Ouvrière, Hong Kong Exchanges and Clearing Limited, Indonesian Capital Market Supervisory Agency, Institute of Internal Auditors (IIA)-Moscow office, Institutional Shareholder Services (ISS), International Organization Of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), International Society of Doctors for the Environment, New Horizons Women’s Education Centre, NIKOIL, Polish Forum for Corporate Governance (PFCG), Public Services International, Securities Commission of Armenia, Securities Commission of Malaysia, Syndicat National Autonome des Personnels de l’Administration Publique (SNAPAP), Turkish Industrialists’ and Businessmen’s Association (TUSIAD) and Union Nationale des Syndicates Autonomes (UNSA).

I am also pleased to express my gratitude to the OECD’s Advisory Bodies, the Business and Industry Advisory Committee (BIAC) and the Trade Union Advisory Committee (TUAC) and to the international organisations that participated in the process, including the African Development Bank, the International Federation of Accountants (IFAC) and the International Finance Corporation (IFC). The Global Corporate Governance Forum and the World Bank have also made essential contributions to this work.

Finally, I thank the OECD Secretariat staff in the Directorate for Financial and Enterprise Affairs who devoted long hours to serve the Working Group with dedication and excellence: William Witherell, Rainer Geiger, Carolyn Ervin, Robert Ley, Mats Isaksson, Grant Kirkpatrick, Mathilde Mesnard and Ijeoma Inyama.

## *Preamble*

In several OECD countries, State-Owned Enterprises (SOE) still represent a substantial part of GDP, employment and market capitalisation. Moreover, State-Owned Enterprises are often prevalent in utilities and infrastructure industries, such as energy, transport and telecommunication, whose performance is of great importance to broad segments of the population and to other parts of the business sector. Consequently, the governance of SOEs will be critical to ensure their positive contribution to a country's overall economic efficiency and competitiveness. OECD experience has also shown that good corporate governance of State-Owned Enterprises is an important prerequisite for economically effective privatisation, since it will make the enterprises more attractive to prospective buyers and enhance their valuation.

A number of non-OECD countries also have a significant state-owned sector, which in some cases is even a dominant feature of the economy. These countries are in many cases reforming the way in which they organise and manage their state-owned enterprises and have sought to share their experiences with OECD countries in order to support reforms at national level.

It is against this background that the OECD Steering Group on Corporate Governance in June 2002 asked the Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Assets to develop a set of non-binding guidelines and best practices on corporate governance of state-owned enterprises. The Working Group, which comprises representatives from OECD member countries and the World Bank and IMF as observers, has undertaken comprehensive consultations during the development of these Guidelines. It has consulted with a wide range of interested parties, such as board members and CEOs of state-owned enterprises, state audit bodies, unions and Parliamentarians, and has conducted extensive consultations with nonmember countries. A draft version of the Guidelines was posted on the OECD website for public comment and resulted in a significant number of useful and constructive comments, which have also been posted on the site.

These Guidelines should be viewed as a complement to the OECD Principles of Corporate Governance<sup>1</sup> on which they are based and with which they are fully compatible. The Guidelines are explicitly oriented to

issues that are specific to corporate governance of State Owned Enterprises and consequently take the perspective of the state as an owner, focusing on policies that would ensure good corporate governance. Nonetheless the Guidelines are not intended to, nor in their effect should they, contradict or discourage OECD countries or non OECD countries from undertaking any privatisation policies or programmes.

Over the years, the rationale for state ownership of commercial enterprises has varied among countries and industries and has typically comprised a mix of social, economic and strategic interests. Examples include industrial policy, regional development, the supply of public goods and the existence of so called “natural” monopolies. Over the last few decades however, globalisation of markets, technological changes and deregulation of previously monopolistic markets have called for readjustment and restructuring of the state-owned sector. These developments are surveyed in two recent OECD reports that have served as input to these guidelines.<sup>2</sup>

In order to carry out its ownership responsibilities, the state can benefit from using tools that are applicable to the private sector, including the OECD Principles of Corporate Governance. This is especially true for listed SOEs. However, SOEs also face some distinct governance challenges. One is that SOEs may suffer just as much from undue hands-on and politically motivated ownership interference as from totally passive or distant ownership by the state. There may also be a dilution of accountability. SOEs are often protected from two major threats that are essential for policing management in private sector corporations, i.e., takeover and bankruptcy. More fundamentally, corporate governance difficulties derive from the fact that the accountability for the performance of SOEs involves a complex chain of agents (management, board, ownership entities, ministries, the government), without clearly and easily identifiable, or remote, principals. To structure this complex web of accountabilities in order to ensure efficient decisions and good corporate governance is a challenge.

As the Guidelines are intended to provide general advice that will assist governments in improving the performance of SOEs, the decision to apply the Guidelines to the governance of particular SOEs should be made on a pragmatic basis. The Guidelines are primarily oriented to state-owned enterprises using a distinct legal form (i.e., separate from the public administration) and having a commercial activity (i.e. with the bulk of their income coming from sales and fees), whether or not they pursue a public policy objective as well. These SOEs may be in competitive or in non-competitive sectors of the economy. When necessary, the Guidelines

distinguish between listed and non-listed SOEs, or between wholly owned, majority and minority owned SOEs since the corporate governance issues are somewhat different in each case. The Guidelines can also be applied to the subsidiaries of these aforementioned entities, whether listed or not.

While the Guidelines are primarily intended to cover commercial enterprises under central government ownership and federal ownership, authorities could also promote their use by sub-national levels of governments that own enterprises. They are also useful for non-commercial SOEs fulfilling essentially special public policy purposes, whether or not in a corporate form. It is in the governments and the public's interest that all these categories of SOEs are professionally run and apply good governance practices.

Throughout the Guidelines, the term "SOEs" refers to enterprises where the state has significant control, through full, majority, or significant minority ownership. However, many of the Guidelines are also useful in cases where the state retains a relatively small stake in a company, but should nevertheless act as a responsible and informed shareholder. In the same vein, the term "ownership entity" refers to the state entity responsible for executing the ownership rights of the state, whether it is a specific Department within a Ministry, an autonomous agency or other. Finally, as in the OECD Principles, the term "board" as used in this document is meant to embrace the different national models of board structures found in OECD and non-OECD countries. In the typical two tier system, found in some countries, "boards" refers to "supervisory board" while "key executive" refers to the "management board".

The following document is divided into two parts. The Guidelines presented in the first part of the document cover the following areas: I) Ensuring an Effective Legal and Regulatory Framework for State-Owned Enterprises; II) The State Acting as an Owner; III) Equitable Treatment of Shareholders; IV) Relations with Stakeholders; V) Transparency and Disclosure; VI) The Responsibilities of Boards of State-Owned Enterprises. Each of the sections is headed by a single Guideline that appears in bold italics and is followed by a number of supporting sub-Guidelines. In the second part of the document, the Guidelines are supplemented by annotations that contain commentary on the Guidelines and are intended to help readers understand their rationale. The annotations may also contain descriptions of dominant trends and offer alternative implementation methods and examples that may be useful in making the Guidelines operational.

## Notes

1. OECD Principles of Corporate Governance, 2004.
2. “Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries”, OECD, 2005 and “Privatising State-Owned Enterprise, An Overview of Policies and Practices in OECD Countries”, OECD, 2003.



## *I. Ensuring an Effective Legal and Regulatory Framework for State-Owned Enterprises*

**The legal and regulatory framework for state-owned enterprises should ensure a level-playing field in markets where state-owned enterprises and private sector companies compete in order to avoid market distortions. The framework should build on, and be fully compatible with, the OECD Principles of Corporate Governance.**

- A. There should be a clear separation between the state's ownership function and other state functions that may influence the conditions for state-owned enterprises, particularly with regard to market regulation.
- B. Governments should strive to simplify and streamline the operational practices and the legal form under which SOEs operate. Their legal form should allow creditors to press their claims and to initiate insolvency procedures.
- C. Any obligations and responsibilities that an SOE is required to undertake in terms of public services beyond the generally accepted norm should be clearly mandated by laws or regulations. Such obligations and responsibilities should also be disclosed to the general public and related costs should be covered in a transparent manner.
- D. SOEs should not be exempt from the application of general laws and regulations. Stakeholders, including competitors, should have access to efficient redress and an even-handed ruling when they consider that their rights have been violated.
- E. The legal and regulatory framework should allow sufficient flexibility for adjustments in the capital structure of SOEs when this is necessary for achieving company objectives.
- F. SOEs should face competitive conditions regarding access to finance. Their relations with state-owned banks, state-owned financial institutions and other state-owned companies should be based on purely commercial grounds.

## *II. The State Acting as an Owner*

**The state should act as an informed and active owner and establish a clear and consistent ownership policy, ensuring that the governance of state-owned enterprises is carried out in a transparent and accountable manner, with the necessary degree of professionalism and effectiveness.**

- A.** The government should develop and issue an ownership policy that defines the overall objectives of state ownership, the state's role in the corporate governance of SOEs, and how it will implement its ownership policy.
- B.** The government should not be involved in the day-to-day management of SOEs and allow them full operational autonomy to achieve their defined objectives.
- C.** The state should let SOE boards exercise their responsibilities and respect their independence.
- D.** The exercise of ownership rights should be clearly identified within the state administration. This may be facilitated by setting up a co-ordinating entity or, more appropriately, by the centralisation of the ownership function.
- E.** The co-ordinating or ownership entity should be held accountable to representative bodies such as the Parliament and have clearly defined relationships with relevant public bodies, including the state supreme audit institutions.
- F.** The state as an active owner should exercise its ownership rights according to the legal structure of each company. Its prime responsibilities include:
  - 1. Being represented at the general shareholders meetings and voting the state shares.
  - 2. Establishing well structured and transparent board nomination processes in fully or majority owned SOEs, and actively participating in the nomination of all SOEs' boards.
  - 3. Setting up reporting systems allowing regular monitoring and assessment of SOE performance.

4. When permitted by the legal system and the state's level of ownership, maintaining continuous dialogue with external auditors and specific state control organs.
5. Ensuring that remuneration schemes for SOE board members foster the long term interest of the company and can attract and motivate qualified professionals.

### *III. Equitable Treatment of Shareholders*

**The state and state-owned enterprises should recognise the rights of all shareholders and in accordance with the OECD Principles of Corporate Governance ensure their equitable treatment and equal access to corporate information.**

- A.** The co-ordinating or ownership entity and SOEs should ensure that all shareholders are treated equitably.
- B.** SOEs should observe a high degree of transparency towards all shareholders.
- C.** SOEs should develop an active policy of communication and consultation with all shareholders.
- D.** The participation of minority shareholders in shareholder meetings should be facilitated in order to allow them to take part in fundamental corporate decisions such as board election.

## *IV. Relations with Stakeholders*

**The state ownership policy should fully recognise the state-owned enterprises' responsibilities towards stakeholders and request that they report on their relations with stakeholders.**

- A. Governments, the co-ordinating or ownership entity and SOEs themselves should recognise and respect stakeholders' rights established by law or through mutual agreements, and refer to the OECD Principles of Corporate Governance in this regard.
- B. Listed or large SOEs, as well as SOEs pursuing important public policy objectives, should report on stakeholder relations.
- C. The board of SOEs should be required to develop, implement and communicate compliance programmes for internal codes of ethics. These codes of ethics should be based on country norms, in conformity with international commitments and apply to the company and its subsidiaries.

## *V. Transparency and Disclosure*

### **State-owned enterprises should observe high standards of transparency in accordance with the OECD Principles of Corporate Governance.**

- A.** The co-ordinating or ownership entity should develop consistent and aggregate reporting on state-owned enterprises and publish annually an aggregate report on SOEs.
- B.** SOEs should develop efficient internal audit procedures and establish an internal audit function that is monitored by and reports directly to the board and to the audit committee or the equivalent company organ.
- C.** SOEs, especially large ones, should be subject to an annual independent external audit based on international standards. The existence of specific state control procedures does not substitute for an independent external audit.
- D.** SOEs should be subject to the same high quality accounting and auditing standards as listed companies. Large or listed SOEs should disclose financial and non-financial information according to high quality internationally recognised standards.
- E.** SOEs should disclose material information on all matters described in the OECD Principles of Corporate Governance and in addition focus on areas of significant concern for the state as an owner and the general public. Examples of such information include:
  - 1. A clear statement to the public of the company objectives and their fulfilment.
  - 2. The ownership and voting structure of the company.
  - 3. Any material risk factors and measures taken to manage such risks.
  - 4. Any financial assistance, including guarantees, received from the state and commitments made on behalf of the SOE.
  - 5. Any material transactions with related entities.

## *VI. The Responsibilities of the Boards of State-Owned Enterprises*

**The boards of state-owned enterprises should have the necessary authority, competencies and objectivity to carry out their function of strategic guidance and monitoring of management. They should act with integrity and be held accountable for their actions.**

- A.** The boards of SOEs should be assigned a clear mandate and ultimate responsibility for the company's performance. The board should be fully accountable to the owners, act in the best interest of the company and treat all shareholders equitably.
- B.** SOE boards should carry out their functions of monitoring of management and strategic guidance, subject to the objectives set by the government and the ownership entity. They should have the power to appoint and remove the CEO.
- C.** The boards of SOEs should be composed so that they can exercise objective and independent judgement. Good practice calls for the Chair to be separate from the CEO.
- D.** If employee representation on the board is mandated, mechanisms should be developed to guarantee that this representation is exercised effectively and contributes to the enhancement of the board skills, information and independence.
- E.** When necessary, SOE boards should set up specialised committees to support the full board in performing its functions, particularly in respect to audit, risk management and remuneration.
- F.** SOE boards should carry out an annual evaluation to appraise their performance.

*Annotations to Chapter I:*

*Ensuring an Effective Legal and  
Regulatory Framework for State-Owned  
Enterprises*

**The legal and regulatory framework for state-owned enterprises should ensure a level-playing field in markets where state-owned enterprises and private sector companies compete in order to avoid market distortions. The framework should build on, and be fully compatible with, the OECD Principles of Corporate Governance.**

The legal and regulatory framework within which SOEs operate is often complex. If it is not consistent and coherent it can easily result in costly market distortions and undermine the accountability of both management and the state as an owner. A clear division of responsibilities among authorities, a streamlining of legal forms together with a coherent and consistent regulatory framework will facilitate the improvement of corporate governance in SOEs.

**A. There should be a clear separation between the state's ownership function and other state functions that may influence the conditions for state-owned enterprises, particularly with regard to market regulation.**

The state often plays a dual role of market regulator and owner of SOEs with commercial operations, particularly in the newly deregulated and often partially privatised network industries. Whenever this is the case, the state is at the same time a major market player and an arbitrator. Full administrative separation of responsibilities for ownership and market regulation is therefore a fundamental prerequisite for creating a level playing field for SOEs and private companies and for avoiding distortion of competition. Such separation is also advocated by the OECD Principles of Regulatory Reform.

Another important case is when SOEs are used as an instrument for industrial policy. This can easily result in confusion and conflicts of interest between industrial policy and the ownership functions of the state, particularly if the responsibility for industrial policy and the ownership functions are vested with the same branch or sector ministries. A separation of industrial policy and ownership will enhance the identification of the



state as an owner and will favour transparency in defining objectives and monitoring performance. However, such separation does not prevent necessary co-ordination between the two functions.

In order to prevent conflicts of interest, it is also necessary to clearly separate the ownership function from any entities within the state administration which might be clients or main suppliers to SOEs. General procurement rules should apply to SOEs as well as to any other companies. Legal as well as non legal barriers to fair procurement should be removed.

In implementing effective separation between the different state roles with regard SOEs, both perceived and real conflicts of interest should be taken into account.

**B. Governments should strive to simplify and streamline the operational practices and the legal form under which SOEs operate. Their legal form should allow creditors to press their claims and to initiate insolvency procedures.**

SOEs may have a specific, and sometimes different, legal form from other companies. This may reflect specific objectives or societal considerations as well as special protection granted to certain stakeholders. This particularly concerns employees whose remuneration may be fixed by regulatory acts/bodies and whom are given specific pension rights and protection against redundancies equivalent of those provided to civil servants. In a number of cases, SOEs are also to a large extent protected from insolvency or bankruptcy procedures by their specific legal status. This is sometimes due to the necessity to ensure continuity in the provision of public services.

Where this occurs, the SOEs often differ from the private limited liability companies through: i) the respective authority and power of the board, management and ministries; ii) the composition and structure of these boards; iii) the extent to which they grant consultation or decision making rights to some stakeholders, more particularly, employees; iv) disclosure requirements and, as mentioned above, the extent to which they are subjected to insolvency and bankruptcy procedures, etc. The legal form of SOEs also often includes a strict definition of the activity of the SOEs concerned, preventing them from diversifying or extending their activities in new sectors and/or overseas. These limits have been legitimately set to prevent misuse of public funds, stop overly ambitious growth strategy or prevent SOEs from exporting sensitive technologies.

In some countries, SOEs' specific legal forms have evolved significantly in recent years in response to the deregulation and an increased scrutiny of state aid and cross subsidisation. Limitations on the type of activities that SOEs are allowed to carry out according to their legal form have been relaxed. In some countries, changes in the legal form have been accompanied by the state taking on commitments regarding employees' protection, more particularly regarding pension rights.

When streamlining the legal form of SOEs, governments should base themselves as much as possible on corporate law and avoid creating a specific legal form when this is not absolutely necessary for the objectives of the enterprise. Streamlining of the legal form of SOEs would enhance transparency and facilitate oversight through benchmarking. It would also level the playing field with private competitors in increasingly deregulated and competitive markets.

The streamlining should target SOEs having a commercial activity and in competitive, open markets. It should focus on making those means and instruments usually available to private owners, also available to the state as an owner. Streamlining should therefore primarily concern the role and authority of the company's governance organs as well as transparency and disclosure obligations.

If the change of the legal forms of SOEs is too difficult, other options could be to streamline SOEs' operational practices, make some specific regulations more inclusive, i.e. extending their validity or coverage to SOEs with specific legal forms, or ask SOEs to voluntarily fulfil requirements from these specific regulations, particularly concerning disclosure requirements.

**C. Any obligations and responsibilities that an SOE is required to undertake in terms of public services beyond the generally accepted norm should be clearly mandated by laws or regulations. Such obligations and responsibilities should also be disclosed to the general public and related costs should be covered in a transparent manner.**

In some cases SOEs are expected to fulfil special responsibilities and obligations for social and public policy purposes. In some countries this includes a regulation of the prices at which SOEs have to sell their products and services. These special responsibilities and obligations may go beyond the generally accepted norm for commercial activities and should be clearly mandated and motivated by laws and regulations. They should also preferably be incorporated in the company by-laws.

The market and the general public should be clearly informed about the nature and extent of these obligations, as well as about their overall impact on the SOEs' resources and economic performance.

It is also important that related costs be clearly identified, disclosed and adequately compensated by the state budget on the basis of specific legal provisions and/or through contractual mechanisms, such as management or service contracts. Compensation should be structured in a way that avoids market distortion. This is particularly the case if the enterprises concerned are in competitive sectors of the economy.

**D. SOEs should not be exempt from the application of general laws and regulations. Stakeholders, including competitors, should have access to efficient redress and an even-handed ruling when they consider that their rights have been violated.**

Experience has shown that in some countries SOEs may be exempt from a number of laws and regulations, including in a few cases, from competition law. SOEs are often not covered by bankruptcy law and creditors sometimes have difficulties in enforcing their contracts and in obtaining payments. Such exemptions from the general legal provisions should be avoided to the fullest extent possible in order to avoid market distortions and underpinning the accountability of management. SOEs as well as the state as a shareholder should not be protected from challenge via the courts or the regulatory authorities, in case they infringe the law. Stakeholders should be able to challenge the state as an owner in the courts and be treated fairly and equitably in such case by the judicial system.

**E. The legal and regulatory framework should allow sufficient flexibility for adjustments in the capital structure of SOEs when this is necessary for achieving company objectives.**

The rigidity of the capital structure sometimes makes it difficult for an SOE to develop or fulfil its objectives. The state as an owner should develop an overall policy and provide mechanisms that allow appropriate changes in SOEs' capital structure.

These mechanisms could include the capacity, for the ownership function, to adjust the SOEs' capital structures in a flexible way but within clear limits. Within certain limits, this could, for example, facilitate the indirect transfer of capital from one SOE to another, such as through some reinvestment of dividends received, or the raising of capital on competitive market terms.

These mechanisms should respect the Parliament decision making power regarding the budget or the appropriate level of state ownership as well as the overall transparency in the budgetary system. Any change in the capital structure of an SOE should be clearly consistent with the state ownership objective and the SOE's specific circumstances. Decisions should be adequately documented to allow effective accountability through audits or scrutiny by the Parliament. Finally, such mechanisms should be limited and subject to careful oversight in order to avoid any form of cross-subsidisation via capital transfers.

**F. SOEs should face competitive conditions regarding access to finance. Their relations with state-owned banks, state-owned financial institutions and other state-owned companies should be based on purely commercial grounds.**

Creditors and the board often assume that there is an implicit state guarantee on SOEs' debts. This situation has in many instances led to excessive indebtedness, wasted resources and market distortion, to the detriment of both creditors and the taxpayers. Moreover, in some countries, state-owned banks and other financial institutions tend to be the most significant if not the main creditor of SOEs. This environment leaves great scope for conflicts of interest. It may lead to bad loans by state-owned banks as the enterprise might feel itself under no obligation to repay the loan. This may shelter SOEs from a crucial source of market monitoring and pressure, thereby distort their incentive structure.

A clear distinction is necessary between the state and SOEs' respective responsibilities in relation to creditors. The state often grants guarantees to SOEs to compensate for its inability to provide them with equity capital, but this facility is often widely abused. As a general principle, the state should not give an automatic guarantee in respect of SOE liabilities. Fair practices with regard to the disclosure and remuneration of state guarantees should also be developed and SOEs should be encouraged to seek financing from capital markets.

Mechanisms should be developed to manage conflicts of interests and ensure that SOEs develop relations with state-owned banks, other financial institutions as well as other SOEs based on purely commercial grounds. State-owned banks should grant credit to SOEs on the same terms and conditions as for private companies. These mechanisms could also include limits and careful scrutiny on SOEs' board members sitting on the board of state-owned banks.

## *Annotations to Chapter II: The State Acting as an Owner*

**The state should act as an informed and active owner and establish a clear and consistent ownership policy, ensuring that the governance of state-owned enterprises is carried out in a transparent and accountable manner, with the necessary degree of professionalism and effectiveness.**

In order to carry out its ownership functions, the government should refer to private and public sector governance standards, notably the OECD Principles of Corporate Governance, which are also applicable to SOEs. In addition to the OECD Principles of Corporate Governance, there are specific aspects of SOE governance that either merit special attention or should be documented in more detail in order to guide SOE board members, management and the state entity responsible for executing the ownership rights of the state in effectively performing their respective roles.

**A. The government should develop and issue an ownership policy that defines the overall objectives of state ownership, the state's role in the corporate governance of SOEs, and how it will implement its ownership policy.**

It is often the multiple and contradictory objectives of state ownership that lead to either a very passive conduct of ownership functions, or conversely results in the state's excessive intervention in matters or decisions which should be left to the company and its governance organs.

In order for the state to clearly position itself as an owner, it should clarify and prioritise its objectives. The objectives may include avoiding market distortion and the pursuit of profitability, expressed in the form of specific targets, such as rate-of-return and dividend policy. Setting objectives may include trade-offs, for example between shareholder value, public service and even job security. The state should therefore go further than defining its main objectives as an owner; it should also indicate its priorities and clarify how inherent trade-offs shall be handled. In doing so, the state should avoid interfering in operational matters, and thereby respect the independence of the board. A clear ownership policy will help in avoiding the situation where SOEs are given excessive autonomy in setting their own objectives or in defining the nature and extent of their public service obligations.

Moreover, the state should strive to be consistent in its ownership policy and avoid modifying the overall objectives too often. A clear, consistent and explicit ownership policy will provide SOEs, the market and the general public with predictability and a clear understanding of the state's objectives as an owner as well as of its long term commitments.

In developing and updating the state's ownership policy, governments should make appropriate use of public consultation. The ownership policy and associated company objectives should be public documents accessible to the general public and widely circulated amongst the relevant ministries, agencies, SOE boards, management, and the legislature.

It is also important that relevant civil servants endorse the ownership policy and that the SOE General shareholders meeting, the board and senior management endorse the corporate objectives statements.

**B. The government should not be involved in the day-to-day management of SOEs and allow them full operational autonomy to achieve their defined objectives.**

The prime means for an active and informed ownership by the state is a clear and consistent ownership strategy, a structured board nomination process and an effective exercise of established ownership rights. Any involvement in the day-to-day management of SOEs should be avoided.

The ownership or co-ordinating entity's ability to give direction to the SOE or its board should be limited to strategic issues and policies. It should be publicly disclosed and specified in which areas and types of decisions the ownership or co-ordinating entity is competent to give instructions.

Along the same lines, strict limits should also be put on the ability of any other government bodies to intervene in day-to-day management of SOEs.

**C. The state should let SOE boards exercise their responsibilities and respect their independence.**

In the nomination and election of board members, the ownership entity should focus on the need for SOE boards to exercise their responsibilities in a professional and independent manner. As stated in the OECD Principles, it is important that individual board members when they carry out their duties do not act as representatives for different constituencies. Independence requires that all board members carry out their duties in an even-handed manner with respect to all shareholders. Except when this is compatible with the company charter or the explicit objectives of the

company, this means that board members should not be guided by any political concerns when carrying out their board duties.

When the state is a controlling owner, it is in a unique position to nominate and elect the board without the consent of other shareholders. This legitimate right comes with a high degree of responsibility for identifying, nominating and electing board members. In this process, and in order to minimize possible conflicts of interest, the ownership entity should avoid electing an excessive number of board members from the state administration. This is particularly relevant for partly owned SOEs and for SOEs in competitive industries. Some countries have decided to avoid nominating or electing anyone from the ownership entity or other state officials on SOE boards. This aims at clearly depriving the government from the possibility to directly intervene in the SOE's business or management and at limiting the state responsibility for decisions taken by SOE boards.

Employees of the ownership entity, professionals from other parts of the administration or from the political constituencies should only be elected on SOE boards if they meet the required competence level for all board members and if they do not act as a conduit for undue political influence. They should have the same duties and responsibilities as the other board members and act in the interest of the SOE and all its shareholders. Disqualification conditions and situations of conflict of interest should be carefully evaluated and guidance provided about how to handle and resolve them. The professionals concerned should have neither excessive inherent nor perceived conflicts of interest. In particular this implies that they should neither take part in regulatory decisions concerning the same SOE nor have any specific obligations or restrictions that would prevent them from acting in the company's interest. More generally, all potential conflicts of interests concerning any member of the board should be reported to the board which should then disclose these together with information on how they are being managed.

It is particularly necessary to clarify the respective personal and state liability when state officials are on SOE boards. The state officials concerned might have to disclose any personal ownership they have in the SOE and follow the relevant insider trading regulation. Guidelines or codes of ethics for members of the ownership entity and other state officials serving as SOE board members could be developed by the coordinating or ownership entity. These Guidelines or codes of ethics should also indicate how confidential information passed on to the state from these board members should be handled.

Direction in terms of broader political objectives should be channelled through the co-ordinating or ownership entity and enunciated as enterprise objectives rather than imposed directly through board participation. SOE boards should not respond to policy signals until they are authorised by the Parliament or approved by specific procedures.

**D. The exercise of ownership rights should be clearly identified within the state administration. This may be facilitated by setting up a co-ordinating entity or, more appropriately, by the centralisation of the ownership function.**

It is critical for the ownership function within the state administration to be clearly identified, whether it is located at a central ministry such as the finance or economics ministries, in a separate administrative entity, or within a specific sector ministry.

To achieve a clear identification of the ownership function, it can be centralised in a single entity, which is independent or under the authority of one ministry. This approach would help in clarifying the ownership policy and its orientation, and would also ensure its more consistent implementation. Centralisation of the ownership function could also allow for reinforcing and bringing together relevant competencies by organising “pools” of experts on key matters, such as financial reporting or board nomination. In this way, centralisation can be a major force in the development of aggregate reporting on state ownership. Finally, centralisation is also an effective way to clearly separate the exercise of ownership functions from other activities performed by the state, particularly market regulation and industrial policy as mentioned in guideline I.A above.

If the ownership function is not centralised, a minimum requirement is to establish a strong co-ordinating entity among the different administrative departments involved. This will help to ensure that each SOE has a clear mandate and receives a coherent message in terms of strategic guidance or reporting requirements. The co-ordinating entity would harmonise and co-ordinate the actions and policies undertaken by different ownership departments in various ministries. The co-ordinating entity should also be in charge of establishing an overall ownership policy, developing specific guidelines and unifying practices among the various ministries.

Centralisation of the ownership function in a single entity is probably most relevant for SOEs in competitive sectors and is not necessarily applicable to SOEs that are mainly pursuing public policy objectives. Such SOEs are not the primary target of these Guidelines, and in their



case, sector ministries may remain the most relevant and competent entities to exercise ownership rights which might be indistinguishable from policy objectives.

When centralisation of the ownership function is considered, it should not give rise to a new and overly powerful bureaucratic layer.

When the ownership function can not be handled by a single entity, some key functions could nevertheless be centralised in order to make use of specific expertise and ensure independence from individual sector ministries. One example when such partial centralisation can be useful is the nomination of board members.

The clear identification of the ownership function should be sought at different levels of government depending on where ownership is located, for example national, regional, federal or sub-federal levels. These Guidelines do not give direction to determine the appropriate level of SOE management in this respect within a state or a federation. They merely indicate that, regardless of the level of authority, the ownership function would be better centralised in or co-ordinated by a single entity. Moreover, if there are different administrative levels of ownership, harmonisation of ownership practices should be looked for. Finally, centralisation of the ownership function does not imply the centralisation of the legal ownership.

**E. The co-ordinating or ownership entity should be held accountable to representative bodies such as the Parliament and have clearly defined relationships with relevant public bodies, including the state supreme audit institutions.**

The relationship of the co-ordinating or ownership entity with other government bodies should be clearly defined. A number of state bodies, Ministries or administrations have different roles vis-à-vis the same SOEs. In order to increase the public confidence in the way the state manages ownership of SOEs, it is important that these different roles are clarified and explained to the general public.

In particular, the ownership entity should maintain co-operation and continuous dialogue with the state supreme audit institutions responsible for auditing the SOEs. It should support the work of the state audit institution and take appropriate measures in response to audit findings, following in this regard the INTOSAI Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts.

The co-ordinating or ownership entity should also be held clearly accountable for the way it carries out the state ownership function. Its

accountability should be, directly or indirectly, to bodies representing the interests of the general public, such as the Parliament. Its accountability to the legislature should be clearly defined, as well as the accountability of SOEs themselves, which should not be diluted by virtue of the intermediary reporting relationship.

Accountability should go beyond ensuring that the exercise of ownership does not interfere with the legislature's prerogative as regards budget policy. The ownership entity should report on its own performance in exercising state ownership and in achieving the state objectives in this regards. It should provide quantitative and reliable information to the public and its representatives on how the SOEs are managed in the interests of their owners. Specific mechanisms such as ad hoc or permanent commissions could be set up to maintain the dialogue between the co-ordinating or ownership entity and the legislature. In the case of Parliament hearings, confidentiality issues should be dealt with through specific procedures such as confidential or closed meetings. While generally accepted as a useful procedure, the form, frequency and content of this dialogue may differ according to the constitutional law and the different parliamentary traditions and roles.

The accountability requirements should not restrict unduly the autonomy of the co-ordinating or ownership entity in fulfilling their responsibilities. For example, cases where the co-ordinating or ownership entity needs to obtain the legislature's ex ante approval should be limited and include significant changes in the overall ownership policy, significant changes in the size of the state sector and significant transactions (investments or disinvestment).

More generally, the ownership entity should enjoy a certain degree of flexibility vis-à-vis its responsible ministry in the way it organises itself and takes decisions with regards to procedures and processes. The ownership entity could also enjoy a certain degree of budgetary autonomy that can allow flexibility in recruiting, remunerating and retaining the necessary expertise, including from the private sector.

#### **F. The state as an active owner should exercise its ownership rights according to the legal structure of each company.**

To avoid either undue political interference or passive state ownership, it is important for the co-ordinating or ownership entity to focus on the effective exercising of ownership rights. The state as an owner should typically conduct itself as any major shareholder when it is in a position to significantly influence the company and be an informed and active

shareholder when holding a minority post. It would be well advised to exercise its rights in order to protect its ownership and optimise its value.

As defined by the OECD Principles of Corporate Governance, four basic shareholder rights are: i) to participate and vote in shareholder meetings; ii) to obtain relevant and sufficient information on the corporation on a timely and regular basis; iii) to elect and remove members of the board; and iv) to approve extraordinary transactions. The co-ordinating or ownership entity should exercise these rights fully and judiciously, as this would allow the necessary influence on SOEs without infringing on their day-to-day management. The effectiveness and credibility of SOE governance and oversight will, to a large extent, depend on the ability of the ownership entity to make an informed use of its shareholder rights and effectively exercise its ownership functions in SOEs.

An ownership entity needs unique competencies and should have professionals with legal, financial, economic and management skills that are experienced in carrying out fiduciary responsibilities. Such professionals must also clearly understand their roles and responsibilities as civil servants with respect to the SOEs. In addition, the ownership entity should include competencies related to the specific obligations that some SOEs under their supervision are required to undertake in terms of public service provisions. The co-ordinating or ownership entity should also have the possibility to have recourse to outside advice and to contract-out some aspects of the ownership function, in order to exercise the state's ownership rights in a better manner. They could, for example, make use of specialists for carrying out evaluation, active monitoring, or proxy voting on its behalf where deemed necessary and appropriate.

*Its prime responsibilities include:*

### **1. Being represented at the general shareholders meetings and voting the state shares**

The state as an owner should fulfil its fiduciary duty by exercising its voting rights, or at least explain if it does not do so. The state should not find itself in the position of not having reacted to propositions put before the SOEs' general shareholder meetings.

For the state to be able to express its view on issues submitted for approval at shareholders' meetings, it is necessary that the co-ordinating or ownership entity organises itself to be able to present an informed view on these issues and articulate it to SOE boards via the general shareholders meeting.

It is important to establish appropriate procedures for state representation in general shareholders meetings. This could be achieved for example by clearly identifying the co-ordinating or ownership entity as representing the state's shares.

## **2. Establishing well structured and transparent board nomination processes in fully or majority owned SOEs, and actively participating in the nomination of all SOEs' boards**

The co-ordinating or ownership entity should ensure that SOEs have efficient and well-functioning professional boards, with the required mix of competencies to fulfil their responsibilities. This will involve establishing a structured nomination process and playing an active role in this process. This will be facilitated if the ownership entity is given sole responsibility for organising the state's participation in the nomination process.

The nomination of SOE boards should be transparent, clearly structured and based on an appraisal of the variety of skills, competencies and experiences required. Competence and experience requirements should derive from an evaluation of the incumbent board and the demands aligned with the company's long term strategy. These evaluations should also take into consideration the role played by employee board representation when this is required by law or mutual agreements. To base nominations on such explicit competence requirements and evaluations will likely lead to more professional, accountable and business oriented boards.

Where the state is not the sole owner, the co-ordinating or ownership entity should consult with other shareholders ahead of the general shareholders meetings. SOE boards should also be able to make recommendations to the ownership entity based on the approved board member profiles, skill requirements and board member evaluations. Setting up nomination committees may be useful, helping to focus the search for good candidates and in structuring further the nomination process. In some countries, it is also considered to be good practice to establish a specialised commission or "public board" to oversee nominations in SOE boards. Even though such commissions or public boards might have only recommendation powers, they could have a strong influence in practice on increasing the independence and professionalism of SOE boards. Proposed nominations should be published in advance of the general shareholders meeting, with adequate information about the professional background and expertise of the respective candidates.

It could also be useful if ownership entities maintain a database of qualified candidates, developed through an open competitive process.

The use of professional staffing agencies or international advertisements is another means to enhance the quality of the search process. These practices would help in enlarging the pool of qualified candidates for SOE boards, particularly in terms of private sector expertise and international experience. The process may also favour greater board diversity, including gender diversity.

### **3. Setting up reporting systems allowing regular monitoring and assessment of SOE performance**

In order for the co-ordinating or ownership entity to make informed decisions on key corporate matters, they should ensure that they receive all necessary and relevant information in a timely manner. They should also establish means that make it possible to monitor SOEs' activity and performance on a continuous basis.

The co-ordinating or ownership entity should ensure that adequate external reporting systems are in place for all SOEs. The reporting systems should give the co-ordinating or ownership entity a true picture of the SOE's performance and financial situation, enabling them to react on time and to be selective in their intervention.

The co-ordinating or ownership entity should develop the appropriate devices and select proper valuation methods to monitor SOEs' performance in respect of established objectives. It could be helped in this regard by developing systematic benchmarking of SOE performance, with private or public sector entities, both domestically and abroad. This benchmarking should cover productivity and the efficient use of labour, assets and capital. This benchmarking is particularly important for SOEs in non-competitive sectors. It would allow the SOEs, the co-ordinating or ownership entity and the general public to better assess SOE performance and reflect on their development.

Effective monitoring of SOE performance can be facilitated by having adequate accounting and audit competencies within the co-ordinating or ownership entity to ensure appropriate communication with relevant counterparts, both with SOEs' financial services, external auditors and specific state controllers.

### **4. When permitted by the legal system and the state's level of ownership, maintaining continuous dialogue with external auditors and specific state control organs**

Depending on the legislation, the co-ordinating or ownership entity may be entitled to nominate and even appoint the external auditors.

Regarding wholly-owned SOEs, the co-ordinating or ownership entity should maintain a continuous dialogue with external auditors, as well as with the specific state controllers when these latter exist. This continuous dialogue could take the form of regular exchange of information, meetings or ad hoc discussions when specific problems occur. External auditors will provide the co-ordinating or ownership entity with an external, independent and qualified view on the SOE performance and financial situation. However, continuous dialogue of the ownership entity with external auditors and state controllers should not be at the expense of the board's responsibility.

When SOEs are publicly traded or partially-owned, the co-ordinating or ownership entity must respect the rights and fair treatment of minority shareholders. The dialogue with external auditors should not give the co-ordinating or ownership entity any privileged information and should respect regulation regarding privileged and confidential information.

#### **5. Ensuring that remuneration schemes for SOE board members foster the long term interest of the company and can attract and motivate qualified professionals**

There is a strong trend to bring the remuneration of board members of SOEs closer to private sector practices. However, in a majority of OECD countries, this remuneration is still far below market levels for the competencies and experience required, as well as for responsibilities involved.

## *Annotations to Chapter III: Equitable Treatment of Shareholders*

**The state and state-owned enterprises should recognise the rights of all shareholders and in accordance with the OECD Principles of Corporate Governance ensure their equitable treatment and equal access to corporate information.**

It is in the state's interest to ensure that, in all enterprises where it has a stake, minority shareholders are treated equitably, since its reputation in this respect will influence its capacity of attracting outside funding and the valuation of the company. It should therefore ensure that other shareholders do not perceive the state as an opaque, unpredictable and unfair owner. The state should on the contrary establish itself as exemplary and follow best practices regarding the treatment of minority shareholders.

**A. The co-ordinating or ownership entity and SOEs should ensure that all shareholders are treated equitably.**

Whenever a part of an SOEs' capital is held by private shareholders, institutional or individual, the state should recognise their rights. It is in the interest of the co-ordinating or ownership entity and SOEs themselves to refer to the OECD Principles of Corporate Governance with regard to minority shareholders' rights. The Principles state that "*Minority shareholders should be protected from abusive action, by, or in the interest of, controlling shareholders acting either directly or indirectly, and should have effective means of redress*". The Principles also prohibit insider trading and abusive self-dealing. Finally, the annotations to the OECD Principles suggest pre-emptive rights and qualified majorities for certain shareholder decisions as an ex-ante means of minority shareholders protection.

As a dominant shareholder, the state is in many cases able to make decisions in general shareholders meetings without the agreement of any other shareholders. It is usually in a position to decide on the composition of the board of directors. While such decision making power is a legitimate right that follows with ownership, it is important that the state doesn't abuse its role as a dominant, for example by pursuing objectives that are not in the interest of the company and thereby to the detriment of other shareholders. Abuse can occur through inappropriate related party transactions, biased business decisions or changes in the capital structure favouring controlling shareholders. The measures which can be taken include better disclosure, a

duty of loyalty of board members, as well as qualified majorities for certain shareholder's decisions.

The co-ordinating or ownership entity should develop guidelines regarding equitable treatment of minority shareholders. It should ensure that individual SOEs, and more particularly their boards, are fully aware of the importance of the relationship with minority shareholders and are active in enhancing it.

As stated in the OECD Principles of Corporate Governance, *“the potential for abuse is marked when the legal system allows, and the market accepts, controlling shareholders to exercise a level of control which does not correspond to the level of risk that they assume as owners through exploiting legal devices to separate ownership from control”*. Therefore governments should, as far as possible, limit the use of Golden Shares and disclose shareholders' agreements and capital structures that allow a shareholder to exercise a degree of control over the corporation disproportionate to the shareholders' equity ownership in the company.

**B. SOEs should observe a high degree of transparency towards all shareholders.**

A crucial condition for protecting minority and other shareholders is to ensure a high degree of transparency. The OECD Principles of Corporate Governance *“support simultaneous reporting of information to all shareholders in order to ensure their equitable treatment. In maintaining close relations with investors and market participants, companies must be careful not to violate this fundamental principle of equitable treatment.”*

Minority and other shareholders should have access to all the necessary information to be able to make informed investment decisions. Meanwhile, significant shareholders, including the co-ordinating or ownership entity, should not make any abusive use of the information they might obtain as controlling shareholders or board members. For non-listed SOEs, other shareholders are usually well identified and often have privileged access to information, through board seats for example. However, whatever the quality and completeness of the legal and regulatory framework concerning disclosure of information, the co-ordinating or ownership entity should ensure that all enterprises where the state has shares put mechanisms and procedures in place to guarantee easy and equitable access to information by all shareholders.

Any shareholder agreements, including information agreements covering board members, should be disclosed.



**C. SOEs should develop an active policy of communication and consultation with all shareholders.**

SOEs, including any enterprise in which the state is a minority shareholder, should identify their shareholders and keep them duly informed in a timely and systematic fashion about material events and forthcoming shareholder meetings. They should also provide them with sufficient background information on issues that will be subject to decision. It is the responsibility of SOEs' boards to make sure that the company fulfils its obligations in terms of information to the shareholders. In doing so, SOEs should not only apply the existing legal and regulatory framework, but are encouraged to go beyond it when relevant in order to build credibility and confidence. Where possible, active consultation with minority shareholders will help in improving the decision making process and the acceptance of key decisions.

**D. The participation of minority shareholders' in shareholder meetings should be facilitated in order to allow them to take part in fundamental corporate decisions such as board election.**

Minority shareholders may be concerned about actual decisions being made outside the company's shareholder meetings or board meetings. This is a legitimate concern for listed companies with a significant or controlling shareholder, but it can also be an issue in companies where the state is the dominant shareholder. It might be appropriate for the state as an owner to reassure minority shareholders that their interests are taken into consideration.

As underlined in the OECD Principles of Corporate Governance, the right to participate in general shareholder meetings is a fundamental shareholder right. To encourage minority shareholders to actively participate in SOEs general shareholder meetings and to facilitate the exercise of their rights, specific mechanisms could be adopted by SOEs, in the same vein as those recommended for listed companies in the OECD Principles. These could include qualified majorities for certain shareholder decisions and, when deemed useful by the circumstances, the possibility to use special election rules, such as cumulative voting. Additional measures should include facilitating voting in absentia or developing the use of electronic means as a way to reduce participation costs. Moreover, employee-shareholder participation in general shareholders meetings could be facilitated by, for example, the collection of proxy votes from employee-shareholders.

It is important that any special mechanism for minority protection is carefully balanced. It should favour all minority shareholders and in no respect contradict the concept of equitable treatment. It should neither prevent the state as a majority shareholder from exercising its legitimate influence on the decisions nor should it allow minority shareholders to holdup the decision-making process.

## *Annotations to Chapter IV: Relations with Stakeholders*

**The state ownership policy should fully recognise the state-owned enterprises' responsibilities towards stakeholders and request that they report on their relations with stakeholders.**

In some OECD countries, legal status, regulations or mutual agreements/ contracts grant certain stakeholders specific rights in SOEs. Some SOEs might even be characterised by distinct governance structures as regard the rights granted to stakeholders, principally employee board level representation, or other consultation/decision making rights to employees' representatives and consumer organisations, for example through advisory councils.

SOEs should acknowledge the importance of stakeholder relations for building sustainable and financially sound enterprises. Stakeholder relations are particularly important for SOEs as they may be critical for the fulfilment of general service obligations whenever these exist and as SOEs may have, in some infrastructure sectors, a vital impact on the economic development potential and on the communities in which they are active. Moreover, some investors increasingly consider stakeholder related issues in their investment decisions and appreciate potential litigation risks linked to stakeholder issues. It is therefore important that the co-ordinating or ownership entity and SOEs recognise the impact that an active stakeholder policy may have on the company's long term strategic goal and reputation. They should thus develop and adequately disclose clear stakeholder policies.

However, the government should not use SOEs to further goals which differ from those which apply to the private sector, unless compensated in some form. Any specific rights granted to stakeholders or influence on the decision making process should be explicit. Whatever rights granted to stakeholders by the law or special obligations that have to be fulfilled by the SOE in this regard, the company organs, principally the general shareholders meeting and the board, should retain their decision making powers.

**A. Governments, the co-ordinating or ownership entity and SOEs themselves should recognise and respect stakeholders' rights established by law or through mutual agreements, and refer to the OECD Principles of Corporate Governance in this regard.**

As a dominant shareholder, the state may control corporate decision making and be in a position to take decisions to the detriment of stakeholders. It is therefore important to establish mechanisms and procedures to protect stakeholder rights. The co-ordinating or ownership entity should have a clear policy in this regard. SOEs should fully respect the rights of stakeholders, as established by law, regulations and mutual agreements. They should act in the same way as private sector listed companies and refer to the OECD Principles of Corporate Governance regarding relations with stakeholders.

Implementation of the OECD Principles of Corporate Governance implies full recognition of the contribution of various stakeholders and encourages active and wealth-creating co-operation with them. To this end, SOEs should ensure that stakeholders have access to relevant, sufficient and reliable information on a timely and regular basis to be able to exercise their rights. Stakeholders should have access to legal redress in the event their rights are violated. Employees should also be able to freely communicate their concerns about illegal or unethical practices to the board and their rights should not be compromised for doing that.

Performance enhancing mechanisms for employee participation should be permitted to develop when considered relevant with regard to the importance of stakeholder relations for some SOEs. However, when deciding on the relevance and desired development of such mechanisms, the state should give careful consideration to the inherent difficulties in transforming entitlement legacies into effective performance enhancing mechanisms.

**B. Listed or large SOEs, as well as SOEs pursuing important public policy objectives, should report on stakeholder relations.**

Good practice increasingly requires listed companies to report on stakeholder issues. By doing so, SOEs will demonstrate their willingness to operate more transparently and their commitment to co-operation with stakeholders. This will in turn foster trust and improve their reputation. Consequently, listed or large SOEs should communicate with investors, stakeholders and the public at large on their stakeholder policies and provide information on their effective implementation. This should also be the case for any SOE pursuing important public policy objectives or having general services obligations, with due care to the costs involved related to their size. Reports on stakeholder relations should include information on social and environmental policies, whenever SOEs have specific objectives in this regard. To this end, they could refer to best practice and follow

guidelines on social and environmental responsibility disclosure, which have been developed in the past few years.

It might also be advisable that SOEs have their stakeholder reports independently scrutinised in order to strengthen their credibility.

The co-ordinating or ownership entity could in turn strengthen disclosure on stakeholder matters by having both a clear policy and possibly developing aggregate disclosure to the general public.

**C. The board of SOEs should be required to develop, implement and communicate compliance programmes for internal codes of ethics. These codes of ethics should be based on country norms, in conformity with international commitments and apply to the company and its subsidiaries.**

The OECD Principles of Corporate Governance recommend that boards apply high ethical standards. This is in the long term interest of any company as a means to make it credible and trustworthy in its day-to-day operations and with respect to its longer term commitments. In the case of SOEs, there may be more pressures to deviate from high ethical standards given the interaction of business considerations with political and public policy ones. Moreover, as SOEs might play an important role in setting the business tone of the country, it is also important for them to maintain high ethical standards.

SOEs and their officers should conduct themselves according to high ethical standards. SOEs should develop internal codes of ethics, committing themselves to comply with country norms and in conformity with broader codes of behaviour. This should include a commitment to comply with the *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, which have been adopted by all OECD states and reflect all four principles contained in the *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, and the *OECD Anti-Bribery convention*. The ethical code should apply to the SOEs as a whole and to their subsidiaries.

The ethical code should give clear and detailed guidance as to the expected conduct of all employees and compliance programs should be established. It is considered as a good practice for these codes to be developed in a participatory way in order to involve all the employees and stakeholders concerned. These codes should also be fully supported and implemented by the boards and senior management.

The code of ethics should include guidance on procurement processes, as well as develop specific mechanisms protecting and

encouraging stakeholders, and particularly employees, to report on illegal or unethical conduct by corporate officers. In this regard, the ownership entities should ensure that SOEs under their responsibility effectively put in place safeharbours for complaints for employees, either personally or through their representative bodies, or for others outside the company. SOE boards could grant employees or their representatives a confidential direct access to someone independent on the board, or to an ombudsman within the company. The codes of ethics should also comprise disciplinary measures, should the allegations be found to be without merit and not made in good faith, frivolous or vexatious in nature.

## *Annotations to Chapter V: Transparency and Disclosure*

**State-owned enterprises should observe high standards of transparency in accordance with the OECD Principles of Corporate Governance.**

**A. The co-ordinating or ownership entities should develop consistent and aggregate reporting on state-owned enterprises and publish annually an aggregate report on SOEs.**

Co-ordinating or centralised ownership entities should develop aggregate reporting that covers all SOEs and make it a key disclosure tool directed to the general public, the Parliament and the media. This reporting should be developed in a way that allows all readers to obtain a clear view of the overall performance and evolution of the SOEs. In addition, aggregate reporting is also instrumental for the co-ordinating or ownership entities in deepening their understanding of SOE performance and in clarifying their own policy.

The aggregate reporting should result in an annual aggregate report issued by the state. This aggregate report should primarily focus on financial the total value of the state's portfolio. It should also include a general statement on the state's ownership policy and information on how the state has implemented this policy. Information on the organisation of the ownership function should also be provided, as well as an overview of the evolution of SOEs, aggregate financial information and reporting on changes in SOEs' boards. The aggregate report should provide main financial indicators including turnover, profit, cash flow from operating activities, gross investment, return on equity, equity/asset ratio and dividends. Information should also be provided on the methods used to aggregate data. The aggregate report could also include individual reporting on the most significant SOEs. It is important to underline that aggregate reporting should not duplicate but complement existing reporting requirements, for example, annual reports to Parliaments. Some ownership entities could aim at publishing only "partial" aggregate reports, i.e. covering SOEs active in comparable sectors. Finally, publishing bi-annually aggregate reports would further improve transparency of state ownership.

In some countries it has proven useful for the co-ordinating or ownership entity to develop a website, which allows the general public

easy access to information. Such websites could provide information both on the organisation of the ownership function and the general ownership policy, as well as information about the size, evolution, performance and value of the state sector.

**B. SOEs should develop efficient internal audit procedures and establish an internal audit function that is monitored by and reports directly to the board and to the audit committee or the equivalent company organ.**

As in large public companies, it is necessary for large SOEs to put in place an internal audit system. “Internal auditing is an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organisation’s operations. It helps an organisation accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control and governance processes.\*” Internal auditors are important to ensure an efficient and robust disclosure process and proper internal controls in the broad sense. They should define procedures to collect, compile and present sufficiently detailed information. They should also ensure that company procedures are adequately implemented and be able to guarantee the quality of the information disclosed by the company.

To increase their independence and authority, the internal auditors should work on behalf of, and report directly to the board and its audit committee in one-tier systems, to the supervisory board in two-tier systems or the audit boards when these exist. Internal auditors should have unrestricted access to the Chair and members of the entire board and its audit committee. Their reporting is important for the board’s ability to evaluate actual company operations and performance. Consultation between external and internal auditors should be encouraged. Finally, it is also recommended as good practice that an internal control report is included in the financial statements, describing the internal control structure and procedures for financial reporting.

**C. SOEs, especially large ones, should be subject to an annual independent external audit based on international standards. The existence of specific state control procedures does not substitute for an independent external audit.**

SOEs are not necessarily required to be audited by external, independent auditors. This is often due to specific state audit and control

\* Definition of the Institute of Internal Auditors ([www.theiia.org](http://www.theiia.org)).



systems that are sometimes considered sufficient to guarantee the quality and comprehensiveness of accounting information. These financial controls are typically performed by specialised state or “supreme” audit entities, which may inspect both SOEs and the co-ordinating or ownership entity. In many cases they also attend board meetings and are often reporting directly to the Parliament on the performance of SOEs. However, these specific controls are designed to monitor the use of public funds and budget resources, rather than the operations of the SOE as a whole.

To reinforce trust in the information provided, the state should require that, in addition to special state audits, at least all large SOEs are subject to external audits that are carried out in accordance with international standards. Adequate procedures should be developed for the selection of external auditors and it is crucial that they are independent from the management as well as large shareholders, i.e. the state in the case of SOEs. Moreover, external auditors should be subject to the same criteria of independence as for private sector companies. This generally includes limits on providing consulting or other non-audit services to the audited SOE, as well as periodic rotation of audit partners or audit firms.

**D. SOEs should be subject to the same high quality accounting and auditing standards as listed companies. Large or listed SOEs should disclose financial and non-financial information according to high quality internationally recognised standards.**

In the interest of the general public, SOEs should be as transparent as publicly traded corporations. Regardless of their legal status and even if they are not listed, all SOEs should report according to best practice accounting and auditing standards.

All SOEs should disclose financial and non-financial information, and large and listed ones should do so according to high quality internationally recognised standard. This implies that SOE board members sign financial reports and that CEOs and CFOs certify that these reports in all material respects appropriately and fairly present the operations and financial condition of the SOE.

To the extent possible, a cost-benefit analysis should be carried out to determine which SOEs should be submitted to high quality internationally recognised standard. This analysis should consider that demanding disclosure requirements are also both an incentive and a means for the board and management to perform their duties professionally. SOEs under a certain size could be excluded, provided that they do not pursue

important public policy objectives. Such exceptions could only be decided on a pragmatic basis and will vary among countries, industrial sectors and the size of the state sector.

A high level of disclosure is also valuable for SOEs pursuing important public policy objectives. It is particularly important when they have a significant impact on the state budget, on the risks carried by the state, or when they have a more global societal impact. In the EU, for example, companies that are entitled to state subsidies for carrying out services of general interests are required to keep separate accounts for these activities.

**E. SOEs should disclose material information on all matters described in the OECD Principles of Corporate Governance and in addition focus on areas of significant concern for the state as an owner and the general public.**

The OECD Principles of Corporate Governance describe what the main elements of disclosure for a public company should be. SOEs should at least comply with these requirements, including financial and operating results, remuneration policies, related party transactions, governance structures and governance policies. SOEs should disclose if they follow any code of corporate governance and, if so, indicate which one. With regards remuneration of board members and key executives, it is viewed as good practice to carry this out on an individual basis. The information should include termination and retirement provisions, as well as any specific facility or in kind remuneration provided to board members. SOEs should be particularly vigilant and improve transparency in the following areas.

**Examples of such information include:**

**1. A clear statement to the public of the company objectives and their fulfilment**

It is important that each SOE is clear about its overall objectives. Regardless of the existing performance monitoring system, a limited set of basic overall objectives should be identified together with information about how the enterprise is dealing with trade-offs between objectives that could be conflicting.

When the state is a majority shareholder or effectively controls the SOE, company objectives should be made clear to all other investors, the market and the general public. Such disclosure obligations will encourage company officials to clarify the objectives to themselves, and could also increase management's commitment in pursuing these objectives. It will

provide a reference point for all shareholders, the market and the general public for considering the strategy adopted and decisions taken by the management. SOEs should report on how they fulfilled their objectives by disclosing key performance indicators. When the SOE is also used for public policy objectives, such as general services obligations, it should also report on how these are being achieved.

## **2. The ownership and voting structure of the company**

It is important that the ownership and voting structures of SOEs are transparent so that all shareholders have a clear understanding of their share of cash-flow and voting rights. It should also be clear who retains legal ownership of the state's shares and where the responsibility for exercising the state's ownership rights are located. Any special rights or agreements that may distort the ownership or control structure of the SOE, such as golden shares and power of veto, should be disclosed.

## **3. Any material risk factors and measures taken to manage such risks**

Severe difficulties arise when SOEs undertake ambitious strategies without clearly identifying, assessing or duly reporting on the related risks. Disclosure of material risk factors is particularly important when SOEs operate in newly de-regulated and increasingly internationalised industries where they are facing a series of new risks, such as political, operational, or exchange rate risks. Without adequate reporting of material risk factors, SOEs may give a false representation of their financial situation and overall performance. This in turn may lead to inappropriate strategic decisions and unexpected financial losses.

Appropriate disclosure by SOEs of the nature and extent of risk incurred in their operations requires the establishment of sound internal risk management systems to identify, manage, control and report on risks. SOEs should report according to new and evolving standards and disclose all off-balance-sheet assets and liabilities. When appropriate, such reporting could cover risk management strategies as well as systems put in place to implement them. Companies in extracting industries should disclose their reserves according to best practices in this regard, as this may be a key element of their value and risk profile.

Public Private Partnerships should also be adequately disclosed. Such ventures are often characterised by transfers of risks, resources and rewards between public and private partners for the provision of public services or public infrastructure and may consequently induce new and specific material risks.

#### **4. Any financial assistance, including guarantees, received from the state and commitments made on behalf of the SOE**

To give a fair and complete picture of an SOE's financial situation, it is necessary that mutual obligations, financial assistance or risk sharing mechanisms between the state and the SOEs are appropriately disclosed. Disclosure should include details on any state grant or subsidy received by the SOE, any guarantee granted by the state to the SOE for its operations, as well as any commitment that the state undertakes on behalf of an SOE. Disclosure of guarantees could be done by SOEs themselves or by the state. It is considered good practice that Parliaments monitor state guarantees in order to respect budgetary procedures.

#### **5. Any material transactions with related entities**

Transactions between SOEs and related entities, such as an equity investment of one SOE in another, might be a source of potential abuse and should be disclosed. Reporting on transactions with related entities should provide all information that is necessary for assessing the fairness and appropriateness of these transactions.

*Annotations for Chapter VI:  
The Responsibilities of the Boards of  
State-Owned Enterprises*

**The boards of state-owned enterprises should have the necessary authority, competencies and objectivity to carry out their function of strategic guidance and monitoring of management. They should act with integrity and be held accountable for their actions.**

In a number of countries, SOE boards tend to be too large, lack business perspective and independent judgment. They may also include an excessive number of members from the state administration. Moreover, they may not be entrusted with the full range of board responsibilities and can therefore be overruled by senior management and by the ownership entities themselves. Moreover, their function may also be duplicated by specific state regulatory bodies in some areas.

Empowering and improving the quality of SOE boards is a fundamental step in improving the corporate governance of SOEs. It is important that SOEs have strong boards that can act in the interest of the company and effectively monitor management without undue political interference. To this end, it will be necessary to ensure the competency of SOE boards, enhance their independence and improve the way they function. It is also necessary to allow them clear and full responsibility for their functions and ensure that they act with integrity.

**A. The boards of SOEs should be assigned a clear mandate and ultimate responsibility for the company's performance. The board should be fully accountable to the owners, act in the best interest of the company and treat all shareholders equitably.**

SOE boards should, in principle, have the same responsibilities and liabilities as stipulated in company law. However, in practice, board members may have a reduced liability, particularly the ones nominated by the state.

The responsibilities of SOE boards should be articulated in relevant legislation, regulations, the government ownership policy and the company charters. It is essential and should be emphasised that all board members have the legal obligation to act in the best interests of the company and to treat all shareholders equitably. The collective and individual liability

of board members should be clearly stated. There should not be any difference between the liabilities of different board members, whether they are nominated by the state or any other shareholders or stakeholders. Training should be required in order to inform SOE board members of their responsibilities and liabilities.

To encourage board responsibility and in order for boards to function effectively, they should follow best practices adhered to in the private sector and be limited in size. Experience indicates that smaller boards allow for real strategic discussion and are less prone to become rubberstamping entities.

To underline the board's responsibilities, a Directors' Report should be provided along with the annual statements and submitted to the external auditors. The Directors' Report should give information and comment on the organisation, financial performance, material risk factors, significant events, relations with stakeholders, and the effects of directions from the co-ordinating or ownership entity.

**B. SOE boards should carry out their functions of monitoring of management and strategic guidance, subject to the objectives set by the government and the ownership entity. They should have the power to appoint and remove the CEO.**

In many instances, SOE boards are not granted full responsibility and the authority required for strategic guidance, monitoring of management and control over disclosure. SOE boards may see their roles and responsibilities encroached from two ends; by the ownership entities and by management.

The co-ordinating or ownership entity, if not the government itself, may be tempted to become too involved in strategic issues, although it is their responsibility to define the overall objectives of the company, particularly since the difference between defining objectives and setting strategies can be rather unclear. SOE boards may also encounter difficulties in monitoring management as they do not always have the legitimacy, or even the authority, to do so. Furthermore, in certain countries, there is a strong link between the management and the ownership function or directly with the government. SOE senior management tends to report to the ownership function or the government directly and thereby circumvent the board.

In order to carry out their role, SOE boards should actively i) formulate, monitor and review corporate strategy, within the framework of the overall corporate objectives; ii) establish appropriate performance indicators

and identify key risks; iii) monitor the disclosure and communication processes, ensuring that the financial statements fairly present the affairs of the SOE and reflect the risks incurred; iv) assess and follow management performance; v) develop effective succession plans for key executives.

One key function of SOE boards should be the appointment and dismissal of CEOs. Without this authority it is difficult for SOE boards to fully exercise their monitoring function and feel responsible for SOEs' performance. In some cases, this might be done in concurrence or consultation with the ownership entity. In some countries, a full owner can directly appoint a CEO and this possibility extends to SOE. This may also occur when the state is a dominant owner in SOEs that are assigned important public service purposes. To ensure that the integrity of the board is maintained, good practice would require consultation with the board. Regardless of the procedure, appointments should be based on professional criteria. Rules and procedures for nominating and appointing the CEO should be transparent and respect the line of accountability between the CEO, the board and the ownership entity. Any shareholder agreements with respect to CEO nomination should be disclosed.

It follows from their obligation to assess and follow management performance that the SOE boards should also have a decisive influence over the compensation of the CEO. They should ensure that the CEO's remuneration is tied to performance and duly disclosed.

**C. The boards of SOEs should be composed so that they can exercise objective and independent judgement. Good practice calls for the Chair to be separate from the CEO.**

A central prerequisite in empowering SOE boards is to structure them so that they can effectively exercise objective and independent judgement, be in position to monitor senior management and take strategic decisions. As underlined in the Principles, *“in order to exercise its duties of monitoring managerial performance, preventing conflicts of interest and balancing competing demands on the corporation, it is essential that the board is able to exercise objective judgement”*. All board members should be nominated through a transparent process and it should be clear that it is their duty to act in the best interests of the company as a whole. They should not act as individual representatives of the constituencies that appointed them. SOE boards should also be protected from undue and direct political interference that could detract them from focusing on achieving the objectives agreed on with the government and the ownership entity.

A central requirement to enhance the objectivity of SOE boards is to nominate a sufficient number of competent non-executive board members who are capable of independent judgement. These board members should have the relevant competence and experience and it is advisable that they be recruited from the private sector. It will help in making boards more business-oriented, particularly for SOEs that operate in competitive markets. Their expertise could also include qualifications related to the SOE's specific obligations and policy objectives. In some countries, diversity in board composition is also an issue and it includes gender consideration. All board members should disclose any conflicts of interest to the board which must decide how they should be managed.

Mechanisms to evaluate and maintain the effectiveness of board performance and independence should be developed. These include, for example, limits on the possible number of reappointments and resources granted to the board to have access to independent information or to carry out independent expertise.

For enhancing board independence, the OECD Principles of Corporate Governance also consider that it may be regarded as a good practice that the Chair person is separated from the CEO in single board structures. Separation of the Chair from the CEO helps in *“achieving an appropriate balance of power, increasing accountability and improving the board's capacity for decision making independent of management”*. An adequate and clear definition of the functions of the board and of its Chair would prevent situations where the separation might give rise to inefficient opposition between the two company officers. In the case of two-tier board systems, it is similarly considered good practice that the head of the lower board (management board) does not become the Chair of the Supervisory Board on retirement.

Separation of the Chair from the CEO is particularly important in SOEs, where it is usually considered necessary to empower the board's independence from management. The Chair has a key role in guiding the board, ensuring its efficient running and encouraging the active involvement of individual board members in the strategic guidance of the SOE. When the Chairman and the CEO are separate, the Chairman should also have a role in agreeing with the ownership entity on the skills and experience that the board should contain for its effective operation. The separation of the Chair from the CEO should therefore be considered as a fundamental step in establishing efficient SOE boards.



**D. If employee representation on the board is mandated, mechanisms should be developed to guarantee that this representation is exercised effectively and contributes to the enhancement of the board skills, information and independence.**

When employee representation on SOE boards is mandated by the law or collective agreements, it should be applied so that it contributes to the SOE boards' independence, competence and information. Employee representatives should have the same duties and responsibilities as all other board members, should act in the best interests of the company and treat all shareholders equitably. Employee representation on SOE boards should not in itself be considered as a threat to board independence.

Procedures should be established to facilitate the professionalism and the true independence of employee board members, and to make sure that they respect their duty of confidentiality. These procedures should include adequate, transparent and democratic election procedures, training and clear procedures for managing conflicts of interest. A positive contribution to the board's work will also require acceptance and collaboration by other members of the board as well as by the SOE management.

**E. When necessary, SOE boards should set up specialised committees to support the full board in performing its functions, particularly in respect to audit, risk management and remuneration.**

The use of specialised board committees in SOEs has increased, in line with practices in the private sector. The type of special committees that boards make use of can vary between companies and industries and includes: audit committees, remuneration committees, strategy committees, ethics committees, and in some cases risk and procurement committees. In some countries, an equivalent body to the audit committee performs a similar function.

The setting up of specialised board committees could be instrumental in reinforcing the competency of SOE boards and in underpinning their critical responsibility in matters such as risk management and audit. They may be also effective in changing the board culture and reinforcing its independence and legitimacy in areas where there is a potential for conflicts of interests, such as with regards to procurement, related party transactions and remuneration issues.

When board committees are not mandated by law, the co-ordinating or ownership entity should develop a policy to define in which cases specialised board committees should be considered. This policy should be based on a combination of criteria, including the size of the SOE and

specific risks faced or competencies which should be reinforced within SOE boards. Large SOEs should at least be required to have an audit committee or equivalent body with powers to meet with any officer of the company.

It is essential that specialised board committees are chaired by a nonexecutive and include a sufficient number of independent members. The proportion of independent members as well as the type of independence required (e.g. from management or from the main owner) will depend on the type of committee, the sensitivity of the issue to conflicts of interests, and the SOE sector. The audit committee, for example, should be composed of only independent and financially literate board members.

The existence of specialised board committees should not excuse the board from its collective responsibility for all matters. Specialised board committees should have written terms of reference that define their duties, authority and composition. Specialised board committees should report to the full board and the minutes of their meetings should be circulated to all board members.

SOE boards could also establish a nomination committee to co-operate with the ownership entity with regards to the board nomination process. In some countries it is the practice that nomination committees can also be set up outside the board structure, particularly including several main owners. Regardless of who establishes the nomination committee, it is important to involve the board in thinking about its own composition and succession planning, through its involvement in the search process and its ability to make recommendations. This can contribute to making the nomination process focused on competence.

#### **F. SOE boards should carry out an annual evaluation to appraise their performance.**

A systematic evaluation process is a necessary tool in enhancing SOE board professionalism, since it highlights the responsibilities of the board and the duties of its members. It is also instrumental in identifying necessary competencies and board member profiles. Finally, it is a useful incentive for individual board members to devote sufficient time and effort to their duties as board members.

The evaluation should scrutinise both the overall board performance and could also include the effectiveness and contribution of individual board members. However, the evaluation of individual board members should not impede the desired and necessary collegiality of board work.

Board evaluation should be carried out under the responsibility of the Chair and according to evolving best practices. The board evaluation should provide input to the review of issues such as board size, composition and remuneration of board members. The evaluations could also be instrumental in developing effective and appropriate induction and training programmes for new and existing SOE board members. In carrying out the evaluation, the SOE boards could seek advice from external and independent experts as well as by the ownership entity.



# OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprise

The new OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-owned Enterprises provide an internationally agreed benchmark to help governments assess and improve the way they exercise their ownership functions in state owned enterprises. They build on a wealth of concrete experience from a large number of OECD and non-OECD countries around the world and offer concrete advice on corporate governance challenges that need to be addressed when the state is a corporate owner.

Good corporate governance of state-owned enterprises is becoming a reform priority in many countries. Improved efficiency and better transparency in the state owned sector will result in considerable economic gains especially in countries where state ownership is important. In addition, creating a level-playing field for private and state owned enterprises to compete will encourage a sound and competitive business sector. The Guidelines thus provide a tool for national and international efforts to improve corporate governance of state owned enterprises.

For any question or information concerning the OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-owned Enterprises, please contact the Corporate Affairs Division of the OECD at: [corporate.affairs@oecd.org](mailto:corporate.affairs@oecd.org). For more information for OECD's work in the area of privatisation and corporate governance of stateowned assets and the Guidelines, visit:

***[www.oecd.org/daf/corporate-affairs/soe/](http://www.oecd.org/daf/corporate-affairs/soe/)***

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





Bản gốc của quyển sách này được xuất bản với tiêu đề **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises** - ISBN 92-64-00942-6, © 2005 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

Bản dịch này được xuất bản theo thỏa thuận với OECD.

Đây không phải là bản dịch chính thức của OECD.

[www.oecdbookshop.org](http://www.oecdbookshop.org) – cửa hàng sách trực tuyến OECD

[www.sourceoecd.org](http://www.sourceoecd.org) – thư viện điện tử OECD

[www.oecd.org/oecddirect](http://www.oecd.org/oecddirect) - dịch vụ thông báo ấn phẩm mới của OECD

### **Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD)**

Số 2, đường André Pascal  
175775 Paris Cedex 16, Pháp

Tel: +33 1 45 24 82 00  
Fax: +33 1 45 24 85 00

### **Tổ chức Tài chính Quốc tế (IFC)**

Văn phòng TP. Hồ Chí Minh  
Tầng 3, Tòa nhà Somerset  
Chancellor Court  
21-23 Nguyễn Thị Minh Khai, Quận 1  
TP. Hồ Chí Minh, Việt Nam  
ĐT: +84 8 3823 5266  
Fax: +84 8 3823 5271

Văn phòng Hà Nội:  
Tầng 3, 63 Lý Thái Tổ  
Hà Nội, Việt Nam  
ĐT: +84 8 3824 7892  
Fax: +84 8 3824 7898

Liên hệ: Juan Carlos Fernandez Zara  
Giám đốc Dự án  
Email: JFernandez@ifc.org

Liên hệ: Nguyễn Nguyệt Anh  
Cán bộ Dự án  
Email: NAnh2@ifc.org

Tài trợ bởi:

