إرشادات

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

بشأن

حوكمة الشركات المملوكة للدولة

تقـــــــديم

مازالت الشركات المملوكة للدولة[*]، في العديد من دول منظمة التعـــاون الاقتصـــادي والتنميـــة (OECD) تمثل حصة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي، والعمالة ورسملة السوق. وفضلا عـــن هذا، فإن تلك الشركات غالبا ما تنتشر في قطاعات المرافق وصناعات البنيـــة الأساســـية، مثـــل الطاقة، والنقل والاتصالات التي يعتبر أداؤها ذا أهمية كبرى لشرائح عريضة من السكان وقطـــاع الأعمال. ومن هنا، فإن حوكمة الشركات المملوكة للدولة ستكون حاسمة فـــي ضـــمان إســـهامها الإيجابي في الكفاءة الاقتصادية والقدرة التنافسية الشاملة. وقد أظهرت تجربـــة منظمـــة التعـــاون الاقتصادي والتنمية أيضا أن الحوكمة الجيدة للشركات المملوكة للدولة تعتبر ركيزة هامة لفعاليـــة الخصخصة من الناحية الاقتصادية، لأنها ستزيد من جاذبيـــة الشـــركات والمشـــروعات بالنســـبة للمشترين الاحتماليين فضلا عن زيادة تقييمهم لها.

وهناك أيضا عدد من الدول غير الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي لديها عـــدد كبير من الشركات المملوكة للدولة والتي تمثل في بعض الأحيان علامات مميزة للاقتصاد. وفـــي كثير من الحالات فإن هذه الدول تقوم بإصلاح الطريقة التي يتم بموجبها تنظيم وإدارة الشـــركات التى تملكها، إلى جانب سعيها إلى تقاسم تجاربها وخبراتها مع دول منظمة التعـــاون الاقتصـــادي والتنمية لدعم الإصلاحات على المستوى القومي.

وقد كان هذا هو السبب الذي من أجله طلبت اللجنة التوجيهية لحوكمة الشركات في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD Steering Group on Corporate Governance في شهر يونيـــو 2002 من مجموعة العمل في موضوع الخصخصة وحوكمة الأصول المملوكة للدولة أن تضع مجموعة من الإرشادات غير الملزمة وأفضل الممارسات عن حوكمة الشركات المملوكة للدولـــة. وخـــلال قيامها بهذه المهمة، أجرت مجموعة العمل، التي تضم ممثلين من الدول الأعضـــاء فـــي منظمـــة التعاون الاقتصادي والتنمية وممثلين عن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي كمراقبين، مشاورات شاملة واسعة النطاق. فقد قامت بالتشاور مع مجموعة واسعة من الأطراف ذات المصـــالح، مثـــل أعضاء مجالس الإدارة والمسؤولين التنفيذيين الرئيسيين في الشركات التى تملكها الدولة وأجهـــزة المراجعة والمحاسبة فيها وأجهزة المراجعة والمحاسبة في اتحاد المجالس البرلمانية، وقامت بإجراء مشاورات مكثفة مع الدول غير الأعضاء بالمنظمة. وتم نشر الصيغة المبدئية للإرشـــادات علـــى

[*] في هذه الترجمة تستخدم مصطلحات منشآت وشركات قطاع الأعمال العام، وشركات القطاع العام والشركات والشركة المملوكة للدولـــة لتعني نفس الشيء وهو State – Owned Enterprise (SOEs) .

موقع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على شبكة الإنترنت لتلقي التعليقات من الجمهور، مما نتج عنه الحصول على عدد كبير من التعليقات المفيدة والبناءة والتي نشرت أيضا على الموقع.

وينبغي النظر إلى هذه الإرشادات باعتبارها مكملة لمبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات[1]، التي تم وضعها على أساس تلك المبادئ التي تتوافق معها تماما. وهذه الإرشادات موجهة صراحة وبوضوح نحو القضايا الخاصة بتصرف الدولة كمالك مع التركيز على السياسات التي تضمن الحوكمة الجيدة للشركات. وعلى أية حال، فإنه لا يقصد بهذه الإرشادات ولا ينبغي أن يكون تأثيرها، هو الاعتراض أو عدم تشجيع الدول الأعضاء، أو الدول غير الأعضاء، في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على القيام بأية سياسات أو برامج للخصخصة.

وعلى مر السنين تباينت المبررات لملكية الدولة للمشروعات والشركات التجارية فيما بين الدول، كما تباينت الصناعات، وعادة ما كانت تتضمن مزيجا من الاهتمامات الاجتماعية والاقتصادية والاستراتيجية. وتتضمن الأمثلة: السياسات الصناعية، والتنمية الإقليمية، وتوفير السلع العامة، ووجود ما يطلق عليه الاحتكارات "الطبيعية". وفي خلال العقود الأخيرة، أدت عولمة الأسواق والتغيرات التكنولوجية وتفكيك الأسواق الاحتكارية السابقة إلى إعادة تعديل وإعادة هيكلة القطاع المملوك للدولة. وقد تم عمل مسح لهذه التطورات في تقريرين حديثين أصدرتهما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وتم استخدام المواد التي وردت فيهما كأساس لهذه الإرشادات[2].

وللقيام بمسؤوليات الملكية، فإن الدولة يمكنها استخدام الأدوات المطبقة في القطاع الخاص، بما في ذلك مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لحوكمة الشركات. ويصدق هذا بصفة خاصة على الشركات المملوكة للدولة المقيدة في البورصة. وعلى أية حال، فإن الشركات المملوكة للدولة تواجه أيضا بعض تحديات الحوكمة الخاصة بها، وأحدها أن شركات قطاع الأعمال العام قد تعاني كثيرا من التدخلات التي لا مبرر لها، ومن تدخلات الملكية ذات الدوافع السياسية كما في حالات ملكيات الدولة الراكدة أو ذات الصلة البعيدة. وقد يكون هناك أيضا عدم وضوح بالنسبة للمساءلة. وغالبا ما تجري حماية منشآت الأعمال المملوكة للدولة من تهديدين رئيسيين هما في نفس الوقت أساسيان لمراقبة الإدارة في شركات القطاع الخاص، هما: الاستحواذ والإفلاس. وتتبع مشاكل حوكمة الشركات بشكل أساسي من واقع أن المساءلة عن أداء الشركات المملوكة للدولة تتضمن سلسلة معقدة من العوامل مثل الإدارة ومجلس الإدارة وهياكل الملكية والوزارات والحكومة)، بدون

(1) OECD Principles of Corporate Governance, 2004.

(2) "The Corporate Governance of State–Owned Enterprises in OECD Countries, P.(C) OECD, 2005, and "Privatizing State-Owned Enterprises, An Overview of Policies and Practices in OECD Countries", OECD, 2003

وجود رئاسات واضحة يمكن تحديدها بسهولة أو حتى بصعوبة. ولهيكلة هذا النسيج المختلط والمتشابك من المساءلات حتى يمكن ضمان اتخاذ قرارات تتسم بالكفاءة، تصبح حوكمة الشركات الجيدة هي الوسيلة الواجبة، وأن كانت ليست وسيلة بسيطة التطبيق.

ونظرا لأن الغرض من الإرشادات هو تقديم نصيحة عامة تساعد الحكومات في تحسين أداء الشركات المملوكة للدولة، فإن القرار الذي يقضي بتطبيق الإرشادات على الحوكمة في تلك الشركات بعينها ينبغي أن يتم اتخاذه على أسس علمية وواقعية. وهذه الإرشادات موجهة أساسا إلى الشركات المملوكة للدولة ذات الشكل القانوني المميز (أي بخلاف الوحدات الخاضعة للإدارة الحكومية) وذات النشاط التجاري (أي التي تحصل على الجزء الأكبر من دخلها من عمليات البيع وتقديم الخدمات)، وكذلك سواء كانت تتبع أم لا تتبع هدفا لسياسات عامة. وقد تكون هذه الشركات في قطاعات اقتصادية تنافسية أو غير تنافسية. وإذا ما تطلب الأمر، فإن الإرشادات تميز بين الشركات المملوكة للدولة المقيدة وبين غير المقيدة في البورصة، أو بين الشركات المملوكة بالكامل للدولة وبين الشركات التي تكون فيها للدولة ملكية أغلبية أو ملكية أقلية، نظرا لاختلاف موضوعات حوكمة الشركات بعض الشيء في كل حالة. ويمكن تطبيق هذه الإرشادات على الشركات التابعة للمنشآت سالفة الذكر سواء أكانت مقيدة بالبورصة أم لم تكن.

ومع أن المقصود بالإرشادات أساسا هو تغطية الشركات التجارية الخاضعة لملكية الحكومة المركزية والملكية الفيدرالية، إلا أن السلطات يمكنها أن تعمل على تشجيع استخدامها على مستويات الحكومات المحلية (الأدنى من المستوى القومي العام) في حالة ملكيتها لمنشآت خاصة بها. كما أن الإرشادات لها فائدتها أيضا بالنسبة للمنشآت غير التجارية المملوكة للدولة والمخصصة أساسا للوفاء بأغراض سياسات عامة محددة، وسواء أكانت في شكل شركات أم لم تكن. ومن مصلحة الحكومات، بل ومن المصلحة العامة أن تتم إدارة كافة هذه الأشكال من الشركات المملوكة للدولة بطريقة مهنية متخصصة، مع تطبيق ممارسات الحوكمة الجيدة عليها.

وفي هذه الإرشادات، يتم استخدام مصطلح "الشركات المملوكة للدولة" للدلالة على الشركات التي يكون فيها للدولة قدر كبير من السيطرة عن طريق الملكية الكاملة، أو ملكية الأغلبية، أو حصة أقلية كبيرة. وعلى أية حال، فإن عددا كبيرا من الإرشادات يعتبر مفيدا أيضا في الحالات التي تمتلك فيها الدولة حصة صغيرة في الشركة، إلا أنها مع ذلك ينبغي أن تتصرف كمساهم مسؤول واع. وبنفس الطريقة فإن مصطلح "جهاز الملكية" يشير إلى جهاز الدولة المسؤول عن تنفيذ حقوق ملكية الدولة، سواء كان إدارة في داخل إحدى الوزارات، أم كان هيئة مستقلة أم غير ذلك. وأخيرا، وكما جرى عليه العمل في مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإن مصطلح "مجلس

الإدارة" يستخدم بالمعنى الذي يضم مختلف نماذج وأشكال هياكل مجالس الإدارة الموجـــودة فـــي الدول الأعضاء وغير الأعضاء بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وفي الأشكال المعتادة لنظام المجالس ذات المستويين الموجود في بعض الدول، فإن مصطلح "مجـــالس الإدارة" يشـــير إلـــى "المجلس الإشرافي" بينما يشير مصطلح "المجلس التنفيذي" إلى "المجلس الإداري".

وتنقسم الوثيقة التالية إلى جزأين : يتم في الجزء الأول تقديم الإرشادات التي تغطـــي النـــواحي التالية: (1) تأكيد وجود إطار قانوني وتنظيمي للشركات المملوكة للدولـــة، (2) تصـــرف الدولـــة كمالك، (3) المعاملة المتساوية للمساهمين، **(4)** العلاقات مع أصـــحاب المصـــالح، **(5)** الشـــفافية والإفصاح، و **(6)** مسؤوليات مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة. ويظهر على رأس كل قسم أحد الإرشادات مكتوبا بخط سميك ويليه عدد من الإرشادات الفرعية التي تدعمه. وفـــي الجـــزء الثاني من الوثيقة : يتم تدعيم الإرشادات بإطار توضيحي يضم شرحا وتعليقات على الإرشـــادات، والغرض منها هو مساعدة القراء على فهم مبررات هذه الإرشادات. وقد يتضـــمن هـــذه الإطـــار التوضيحي والتعليقات أيضا وصفا للاتجاهات المسيطرة إلى جانب تقديم طرق بديلة للتنفيذ وأمثلة قد تكون مفيدة كي تصبح هذه الإرشادات عملية.

1. تأكيد وجود إطار قانوني وتنظيمي فعال للشركات المملوكة للدولة

ينبغي أن يؤدي الإطار القانوني والتنظيمي للشركات المملوكة للدولة إلى توفير ملعب ممهد في الأسواق تتنافس فيه الشركات المملوكة للدولة مع شركات القطاع الخاص لتجنب حدوث تشوهات سوقية. وينبغي في هذا الإطار أن يقوم على أساس، وأن يتوافق تماما مع، مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

أ. ينبغي أن يكون هناك فصل واضح بين وظيفة الدولة كمالك ووظائف الدولة الأخرى التي قد تؤثر على ظروف وأوضاع الشركات المملوكة للدولة، وخاصة فيما يتعلق بتنظيم الأسواق.

ب. ينبغي على الحكومات أن تحاول التبسيط والتنسيق فيما بين ممارسات التشغيل والتدخل القانوني الذي تعمل في ظله الشركات المملوكة للدولة. وينبغي في الشكل القانوني لهذه الشركات أن يسمح للدائنين برفع دعواهم ضدها، والبدء في اتخاذ الإجراءات الخاصة بالتعثر.

ت. أية التزامات ومسؤوليات قد يطلب إلى الشركات المملوكة للدولة تحملها، من ناحية الخدمات العامة وبما يتعدى الأعراف العامة المقبولة، ينبغي أن تكون مقررة بوضوح في القوانين أو اللوائح. وينبغي أيضا الإفصاح عن هذه الالتزامات والمسؤوليات للجمهور العام كما ينبغي تغطية التكاليف المتعلقة بها بطريقة شفافة.

ث. لا ينبغي إعفاء الشركات المملوكة للدولة من تطبيق القوانين واللوائح العامة. وينبغي أن يتاح لأصحاب المصالح، بما فيهم المنافسين، الحصول على وسائل علاج تتسم بالكفاءة إلى جانب تحكيم غير متحيز عندما يشعرون بانتهاك حقوقهم.

ج. ينبغي أن يسمح الإطار القانوني والتنظيمي بقدر كاف من المرونة لإجراء تعديلات في هيكل رأس المال في الشركات المملوكة للدولة إذا ما تطلب ذلك تحقيق أهداف الشركة.

ح. ينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تواجه ظروفا تنافسية فيما يتعلق بحصولها على التمويل. كما ينبغي أن تقوم علاقاتها مع البنوك المملوكة للدولة، والمؤسسات المالية المملوكة للدولة، وغيرها من الشركات المملوكة للدولة على أسس تجارية بحتة.

2. تصرف الدولة كمالك

ينبغي على الدولة أن تتصرف كمالك نشيط على وعي ودراية، وأن تضع سياسة واضحة ومتجانسة للملكية، بما يضمن تنفيذ الحوكمة في الشركات المملوكة للدولة بطريقة شفافة تتسم بقابلية المساءلة، مع الدرجة اللازمة من المهنية والتخصص والفعالية.

أ. ينبغي على الحكومة أن تضع وأن تنشر سياسة للملكية تحدد الأهداف العامة لملكية الدولة، ودور الدولة في حوكمة الشركات الخاصة بالشركات المملوكة للدولة، وكيفية تنفيذها لسياسات الملكية.

ب. لا ينبغي للحكومة أن تتدخل في الإدارة اليومية للمنشآت المملوكة للدولة وأن تسمح لها بالاستقلال الذاتي التام في التشغيل لتحقيق أهدافه المحددة.

ت. ينبغي على الدولة أن تترك لمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة ممارسة مسؤولياتها وأن تحترم استقلالها.

ث. ينبغي تحديد ممارسة حقوق الملكية بوضوح في نطاق الإدارة العامة ويمكن تسهيل هذه المهمة عن طريق إنشاء جهاز للتنسيق أو بشكل أكثر سلامة عن طريق تركيز وظيفة الملكية.

ج. ينبغي أن يكون جهاز التنسيق أو الملكية قابلا للمساءلة من جانب الجهات النيابية مثل البرلمان وأن تكون له علاقات محددة مع الجهات العامة ذات الصلة، بما في ذلك مؤسسات الدولة العليا للمراجعة (الجهاز المركزي للمحاسبات).

ح. ينبغي على الدولة كمالك نشيط أن تمارس حقوق ملكيتها طبقا للهيكل القانوني لكل شركة وتتضمن مسؤولياتها الأساسية ما يلي:

1. أن يتم تمثيلها في الاجتماعات العامة للمساهمين مع القيام بالتصويت تبعا للأسهم المملوكة لها.

2. وضع قواعد شفافة وجيدة التصميم لعمليات الترشيح لعضوية مجالس الإدارة في الشركات المملوكة ملكية كاملة، أو ملكية أغلبية للدولة، على أن تقوم بمشاركة نشطة في ترشيح كافة مجالس الإدارة للمنشآت المملوكة للدولة.

3. وضع نظم للتقارير تسمح بالإشراف والتقييم المنتظم على أداء الشركات المملوكة للدولة.

4. المحافظة على الحوار المستمر مع المراجعين الخارجيين، وبعض الأجهزة الرقابية المحددة للدولة، إذا ما كان النظام القانوني، ومستوى ملكية الدولة يسمحان بذلك.

5. التأكد من أن نظم المكافأة والحوافز المقررة لأعضاء مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة تؤدي إلى تعزيز مصالح الشركة طويلة الأجل، وأن تعمل على اجتذاب وحفز المتخصصين المؤهلين.

3. المعاملة المتساوية للمساهمين

ينبغي على الدولة، وعلى الشركات المملوكة للدولة أن تعترف بحقوق كافة المساهمين. وطبقا لمبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فإن عليها ضمان المعاملة المتساوية لكافة المساهمين إلى جانب المساواة في حصولهم على كافة المعلومات الخاصة بالشركة.

أ. ينبغي على جهاز التنسيق أو الملكية والشركات المملوكة للدولة أن تضمن معاملة كافة المساهمين معاملة متساوية.

ب. ينبغي على الشركات المملوكة للدولة ملاحظة تطبيق أعلى درجات الشفافية بالنسبة لجميع المساهمين.

ت. ينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تضع سياسة نشطة للاتصال والتشاور مع كافة المساهمين.

ث. ينبغي تيسير اشتراك مساهمي الأقلية في اجتماعات المساهمين، بما يهيئ لهم القيام بدور في القرارات الأساسية للشركة مثل انتخاب مجلس الإدارة.

4. العلاقات مع أصحاب المصالح

ينبغي أن يكون هناك إدراك تام في سياسة ملكية الدولة لمسؤوليات الشركات المملوكة للدولة تجاه أصحاب المصالح، وأن يطلب إلى هذه الشركات أن تقوم بالإخطار وتقديم تقارير عن علاقاتها بأصحاب المصالح.

أ. ينبغي على الحكومات، وجهاز التنسيق أو الملكية والشركات المملوكة للدولة ذاتها أن تعترف وتحترم حقوق أصحاب المصالح التي يقررها القانون أو الاتفاقات المتبادلة، والرجوع إلى مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في هذا الصدد.

ب. ينبغي على الشركات الضخمة أو المقيدة في البورصة، والمملوكة للدولة، كما ينبغي على الشركات الأخرى المملوكة للدولة التي تعمل لتحقيق أهداف هامة للسياسة العامة أن تقدم تقارير عن علاقاتها مع أصحاب المصالح.

ت. ينبغي أن يطلب إلى مجلس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تضع، وأن تنفذ وأن تبلغ عن البرامج الخاصة بالتزامها بالدساتير الأخلاقية الداخلية وينبغي أن يتم وضع هذه الدساتير الأخلاقية على أساس الأعراف القائمة في البلاد، وطبقا لما يتوافق مع الالتزامات الدولية، وأن يتم تطبيقها على الشركة والشركات التابعة لها.

أ. الشفافية والإفصاح

ينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تراعي إتباع معايير مرتفعة للشفافية طبقا لما تقضي به مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

أ. ينبغي على أجهزة التنسيق أو الملكية أن تضع قواعد متجانسة للتقارير الكلية أو المجمعة عن الشركات المملوكة للدولة، وأن تقوم سنويا بنشر تقرير مجمع عن تلك الشركات.

ب. ينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تضع إجراءات تتسم بالكفاءة للمراجعة الداخلية، وأن تنشئ وظيفة للمراجعة الداخلية تخضع لإشراف مجلس الإدارة، كما تقدم تقارير مباشرة إليه وإلى لجنة المراجعة أو ما يماثلها من أجهزة في الشركة.

ت. ينبغي أن تخضع الشركات المملوكة للدولة، وبخاصة الشركات الضخمة، لمراجعة خارجية مستقلة على أساس المعايير الدولية، ولا يغني وجود إجراءات الرقابة والمحاسبة التي تقوم بها الدولة عن القيام بالمراجعة الخارجية المستقلة.

ث. ينبغي أن تخضع الشركات المملوكة للدولة لنفس معايير المحاسبة والمراجعة عالية الجودة التي تخضع لها الشركات المقيدة في البورصة. وينبغي على الشركات الضخمة أو المقيدة في البورصة أن تفصح عن المعلومات المالية وغير المالية طبقا للمعايير عالية الجودة المعترف بها دوليا.

ج. ينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تفصح عن معلومات مادية عن جميع الموضوعات الواردة في مبادئ حوكمة الشركة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بالإضافة إلى التركيز على النواحي التي تحظى بالاهتمام الكبير من جانب الدولة كمالك ومن جانب الجمهور العام. وتتضمن أمثلة تلك المعلومات ما يلي:

1. تقديم تقرير واضح للجمهور عن أهداف الشركة ومدى الوفاء بها.
2. هيكل الملكية والتصويت في الشركة.
3. أية عوامل للمخاطر المادية والإجراءات التي اتخذت لإدارة هذه المخاطر.
4. أية مساعدات مالية، بما في ذلك الضمانات، تكون المنشأة قد تلقتها من الدولة والالتزامات التي أجريت بالنيابة عن المنشأة المملوكة للدولة.
5. أية معاملات هامة مع الأجهزة ذات الصلة.

6. مسؤوليات مجالس الإدارة للمنشآت المملوكة للدولة

ينبغي أن يكون لدى مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة السلطات والصلاحيات والموضوعية اللازمة للقيام بوظيفتها في الإرشاد الاستراتيجي للإدارة والإشراف عليها. وينبغي عليها التصرف بنزاهة وأن تكون قابلة للمساءلة عن تصرفاتها.

أ. ينبغي أن يعهد إلى مجالس إدارة الشركات المملوكة بصلاحيات واضحة، ومسؤولية كاملة فيما يتعلق بأداء الشركة. وينبغي أن يكون مجلس الإدارة قابلا للمساءلة أمام أصحاب

الشركة، وأن يتصرف بما يمليه عليه تحقيق أفضل مصلحة للشـــركة، وأن يعامـــل كافـــة مساهمي الشركة معاملة متساوية.

ب. ينبغي على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تقوم بأعباء وظائفها فـــي الإرشـــاد الاستراتيجي للإدارة والإشراف عليها، وفقا للأهداف التي تضعها الحكومة وجهاز الملكية. كما ينبغي أن تكون لديها سلطة تعيين وإقالة المسؤول التنفيذي الرئيسي (CEO) [*].

ت. ينبغي أن يتم تكوين مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة، بحيث يمكنها ممارسة الحكـــم بشـــكل موضوعي ومستقل. وتقضي الممارسات الجيدة بفصل وظيفة رئيس مجلس الإدارة عن المســـؤول التنفيذي الرئيسي.

ث. في حالة السماح بتمثيل العاملين في مجلس الإدارة، ينبغي وضع آليات لضمان ممارسة هذا التمثيل بشكل فعال يسهم في تعزيز مهارات ومعلومات واستقلال مجلس الإدارة.

ج. عندما يتطلب الأمر، ينبغي على مجلس الإدارة أن ينشئ لجانا متخصصة لدعم قيام المجلس بأكمله بأداء وظائفه، وخاصة فيما يتعلق بالمراجعـــة، وإدارة المخـــاطر وتحديـــد الأجـــور والمرتبـــات والمكافآت.

ح. ينبغي على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تعد تقييما سنويا لأدائها.

[*] المسئول التنفيذي الأول Chief Executive Officer (CEO) : قد يكون عضو مجلس الإدارة المنتدب Managing Director أو المدير العام Director General أو الرئيس President حسب ما يقضي به قانون الدولة (المترجم) .

إطار توضيحى

يضم

شرحا وتعليقات على الإرشادات

تيسيرا

لتطبيق أفضل الممارسات

لحوكمة الشركات المملوكة للدولة

1 - تأكيد وجود إطار قانوني وتنظيمي فعال للمنشآت المملوكة للدولة

ينبغي أن يؤدي الإطار القانوني والتنظيمي للمنشآت المملوكة للدولة إلى توفير ملعب ممهد في الأسواق، تتنافس فيه الشركات المملوكة للدولة، مع شركات القطاع الخاص، لتجنب حدوث تشوهات في السوق. وينبغي في الإطار أن يقوم على أساس، وأن يكون متوافقا مع، مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

غالبا ما يكون الإطار القانوني والتنظيمي الذي تعمل في نطاقه الشركات المملوكة للدولة متسما بالتعقيد. وما لم يكن متجانسا ومتسقا فقد يؤدي بسهولة إلى إحداث تشوهات عالية التكلفة بالسوق، ويعمل على الغض من قابلية مساءلة كل من الإدارة والدولة باعتبارها مالكا. ويؤدي التقسيم الواضح للمسؤوليات بين السلطات وتنسيق الأشكال القانونية جنبا إلى جنب مع إطار تنظيمي متجانس ومتسق إلى تسهيل إجراء تحسينات في حوكمة الشركات بالشركات المملوكة للدولة.

أ. ينبغي أن يكون هناك فصل واضح بين وظيفة الدولة كمالك ووظائف الدولة الأخرى التي قد تؤثر على ظروف وأوضاع الشركات المملوكة للدولة، وخاصة فيما يتعلق بتنظيم الأسواق.

غالبا ما تلعب الدولة دورا مزدوجا كمنظم للسوق وكمالك لالشركات المملوكة للدولة ذات النشاط التجاري، وخاصة في الصناعات التي تم تحريرها حديثا، وغالبا تلك التي جرت بها عمليات خصخصة جزئية حديثا. وعندما يكون الأمر كذلك، فإن الدولة تكون أحد اللاعبين الرئيسيين في السوق، ومحكما في نفس الوقت. ومن ثم فإن الفصل الإداري بين المسؤوليات والملكية وتنظيم الأسواق يعتبر ركيزة أساسية لتأسيس ملعب ممهد للمنشآت المملوكة للدولة والشركات الخاصة ولتجنب إحداث تشوهات في المنافسة. وتساند هذا الفصل أيضا مبادئ الإصلاح التنظيمي لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD Principles of Regulatory Reform.

وتظهر إحدى الحالات الهامة الأخرى عند استخدام الشركات المملوكة للدولة كأداة للسياسة الصناعية. وهو ما يمكن أن يؤدي بسهولة إلى إحداث اختلاط وتعارض بين وظائف الملكية للدولة، وخاصة إذا كانت المسؤولية عن السياسة الصناعية ووظائف الملكية قد عهد بها إلى نفس الفرع أو نفس الوزارة القطاعية. ويؤدي الفصل بين السياسة الصناعية والملكية إلى تعزيز تحديد دور الدولة

كمالك، كما سيعمل على زيادة الشفافية في تحديد الأهداف والإشراف على الأداء. وعلى أية حال، فإن هذا الفصل لا يمنع قيام التنسيق الضروري بين الوظيفتين.

ومن الضروري أيضا، لمنع تعارض المصالح أن يكون هناك فصل واضح لوظيفة الملكية عن أي جهاز أو جهة تعمل في نطاق إدارة حكومية قد تكون من بين العملاء أو الموردين الرئيسيين للمنشآت المملوكة للدولة. وينبغي تطبيق قواعد التوريد العامة على الشركات المملوكة للدولة وكذلك على أية شركات أخرى، مع ضرورة إزالة كافة العقبات القانونية وغير القانونية التي تحول دون عدالة التوريد.

وعند تنفيذ الفصل الفعال بين مختلف أدوار الدولة بالنسبة للمنشآت المملوكة للدولة ينبغي أن تؤخذ في الحسبان كلا من التناقضات الحقيقية والمتوقعة في المصالح.

ب. **ينبغي على الحكومات أن تحاول التبسيط والتنسيق فيما بين ممارسات التشغيل والشكل القانوني الذي تعمل في ظله الشركات المملوكة للدولة. وينبغي في الشكل القانوني لهذه الشركات أن يسمح للدائنين برفع دعواتهم ضدها، والبدء في اتخاذ الإجراءات الخاصة بالتعثر.**

قد تتخذ الشركات المملوكة للدولة أشكالا قانونية خاصة، وأحيانا مختلفة عن الشركات الأخرى. وقد يعكس هذا أهدافا محددة بعينها أو اعتبارات اجتماعية خاصة إلى جانب منح حماية خاصة لبعض أصحاب المصالح. ويلقي هذا اهتماما خاصا من جانب العاملين الذين قد تكون أجورهم ومرتباتهم محددة بموجب لوائح / هيئات تنظيمية، والذين قد يتمتعون بحقوق معاشات محددة وحماية خاصة ضد العمالة الفائضة تماثل تلك التي يوفرها القانون للموظفين الحكوميين. وفي عدد من الحالات، عادة ما تتمتع الشركات المملوكة للدولة أيضا إلى حد كبير بالحماية ضد إجراءات التعثر أو الإفلاس بموجب وضعها القانوني الخاص ويرجع هذا إلى ضرورة ضمان استمرارها في تقديم الخدمات العامة.

وعندما يكون الوضع كذلك، فإن الشركات المملوكة للدولة غالبا ما تختلف عن الشركات الخاصة ذات المسؤولية المحددة فيما يلي: (1) السلطة والنفوذ لمجلس الإدارة والإدارة والوزارات (2) تكوين وهيكل مجالس الإدارة (3) مدى منح الحق في التشاور أو اتخاذ القرارات لبعض أصحاب المصالح، وبصفة خاصة العاملين (4) متطلبات الإفصاح، وكما سبق ذكره أيضا مدى خضوعها لإجراءات التعثر والإفلاس .. إلخ. وغالبا ما يتضمن الشكل القانوني للمنشآت المملوكة للدولة

تحديدا صارما لنشاط الشركات المملوكة للدولة المعنية، بحيث يمنعها من تنويع نواحي نشاطها أو العمل على امتدادها إلى قطاعات جديدة و / أو إلى خارج البلاد. وقد كانت مشروعية وضع هذه القيود تهدف إلى منع إساءة استغلال الأموال العامة، أو إيقاف استراتيجيات النمو المفرطة في الطموح أو منع الشركات المملوكة للدولة من تصدير التكنولوجيات الحساسة.

وفي بعض الدول ظهرت أشكال قانونية خاصة بالشركات المملوكة للدولة بدرجة كبيرة في السنوات الأخيرة، استجابة لعمليات التحرر وازدياد التدقيق في معونات الدولة والدعم المتبادل. وقد تم تخفيض القيود المفروضة على أنواع النشاط التي يسمح للمنشآت المملوكة للدولة بممارستها طبقا لشكلها القانوني. وفي بعض الدول، كان التغيير في الشكل القانوني مصحوبا بالتزام الدولة بحماية العاملين، وبصفة أخص حماية ما يتعلق بحقوقهم في المعاشات.

وعند تبسيط الأشكال القانونية للمنشآت المملوكة للدولة، ينبغي على الحكومات أن تضع ذلك بقدر الإمكان على أساس قانون الشركات وأن تتجنب تأسيس شكل قانوني محدد عندما لا يكون ذلك ضروريا بشكل محتم لأهداف المنشأة. ويؤدي تبسيط التدخل القانوني للمنشآت المملوكة للدولة إلى تعزيز الشفافية وتسهيل الإشراف عن طريق وضع مقاييس مبدئية. كما يعمل أيضا على تمهيد الملعب مع المنافسين من القطاع الخاص في الأسواق التي يتزايد فيها التحرير والتنافسية.

وينبغي في التبسيط أن يستهدف الشركات المملوكة للدولة ذات النشاط التجاري والتي تعمل في الأسواق التنافسية المفتوحة. كما ينبغي أن يركز على أن تصبح تلك الوسائل والأدوات المتاحة عادة لأصحاب الشركات الخاصة، متاحة أيضا للدولة كمالك. ومن ثم فإن التبسيط ينبغي أن يهتم أساسا بدور وسلطة أجهزة الحوكمة في الشركة وكذلك بالتزامات الشفافية والإفصاح.

وإذا ما كانت هناك صعوبة بالغة في تغيير الأشكال القانونية للمنشآت المملوكة للدولة، فإن الخيارات الأخرى قد تكون هي تبسيط ممارسات التشغيل الخاصة بالشركات، ذات الأشكال القانونية الخاصة المحددة، أو يطلب إلى الشركات أن تقوم طواعية بالوفاء بمتطلبات تلك التنظيمات واللوائح الخاصة، وبصفة محددة ما يتعلق بمتطلبات الإفصاح.

ج. أية التزامات ومسؤوليات قد يطلب إلى الشركات المملوكة للدولة تحملها من ناحية الخدمات العامة وبما يتعدى الأعراف العامة المقبولة، ينبغي أن تكون مقررة بوضوح في القوانين أو

اللوائح. وينبغي أيضا الإفصاح عن هذه الالتزامات والمسؤوليات للجمهور العام. كما ينبغي تغطية التكاليف المتعلقة بها بطريقة شفافة.

في بعض الأحوال، يتوقع من الشركات المملوكة للدولة أن تقوم بالوفاء ببعض المسؤوليات والالتزامات الخاصة بأغراض اجتماعية أو سياسات عامة. وفي بعض الدول يتضمن هذا تنظيم الأسعار التي تبيع بها الشركات المملوكة للدولة منتجاتها وخدماتها. وقد تتجاوز هذه المسؤوليات والالتزامات الخاصة بالأعراف العامة المقبولة للنشاط التجاري، وينبغي أن يكون منصوصا عليها وتحركها بوضوح القوانين واللوائح. والأفضل أيضا أن تكون ضمن النظام الأساسي للمنشأة أو الشركة.

وينبغي أيضا إخطار السوق والجمهور العام بشكل واضح عن طبيعة ومدى هذه الالتزامات، إلى جانب أثرها العام على موارد الشركات المملوكة للدولة وأدائها الاقتصادي.

ومن المهم أيضا أن يتم بوضوح تحديد التكاليف المتعلقة بهذه الالتزامات، والإفصاح عنها، والتعويض عتها بشكل كاف من الموازنة العامة للدولة على أساس نصوص قانونية محددة و / أو من خلال آليات تعاقدية مثل عقود الإدارة والخدمات. وينبغي أن يتم عمل هيكل التعويض بطريقة تتفادى تشويه السوق. وينطبق هذا بصفة خاصة في الحالات التي تعمل فيها الشركات المعنية في قطاعات اقتصادية تنافسية.

د. **لا ينبغي إعفاء الشركات المملوكة للدولة من تطبيق القوانين واللوائح العامة. وينبغي أن يتاح لأصحاب المصالح، بما فيهم المنافسين، الحصول على وسائل علاج تتسم بالكفاءة إلى جانب تحكيم غير متحيز عندما يشعرون بانتهاك حقوقهم.**

أظهرت التجربة أن الشركات المملوكة للدولة قد تعفى في بعض الدول من الخضوع لعدد من القوانين واللوائح، بما في ذلك في بضع حالات، الإعفاء من قانون المنافسة. وغالبا ما لا تخضع الشركات المملوكة للدولة لقانون الإفلاس، ويواجه الدائنون أحيانا صعوبات في تنفيذ عقودهم والحصول على سداد ديونهم. وينبغي تجنب مثل هذه الاستثناءات قابلية الإدارة للمساءلة. وينبغي ألا تتم حماية الشركات المملوكة للدولة أو الدولة كمالك من مواجهة تحديها في المحاكم أو السلطات التنظيمية، في حالة انتهاكها للقانون. وينبغي تمكين أصحاب المصالح من تحدي الدولة كمالك في

المحاكم، وأن تتم معاملتهم معاملة عادلة وعلى قدم المساواة في هذه الحالة من جانب الجهاز القضائي.

هـ. ينبغي أن يسمح الإطار القانوني والتنظيمي بقدر كاف من المرونة لإجراء تعديلات في هيكل رأس المال في الشركات المملوكة للدولة إذا ما تطلب ذلك تحقيق أهداف الشركة.

يؤدي جمود هيكل رأس المال أحيانا إلى صعوبة قيام المنشأة المملوكة للدولة بتطوير أهدافها أو حتى الوفاء بها. وينبغي على الدولة كمالك أن تقوم بوضع سياسة شاملة وتوفير آليات تسمح لها بإجراء تغييرات مناسبة في هيكل رأس المال في الشركات المملوكة للدولة.

ويمكن أن تتضمن هذه الآليات، قدرة وظيفة الملكية على تعديل هياكل رأس المال بطريقة مرنة ولكن في نطاق حدود واضحة. وفي نطاق حدود معينة، يمكن مثلا، تسهيل تحويل رأس المال بشكل غير مباشر من إحدى الشركات المملوكة للدولة إلى أخرى، مثل إعادة استثمار حصة الأرباح التي يتم الحصول عليها، أو زيادة رأس المال على أساس شروط السوق التنافسية.

وينبغي في هذه الآليات أن تحترم سلطة البرلمان في اتخاذ القرارات الخاصة بالموازنة العامة أو بشأن المستوى المناسب لملكية الدولة، وكذلك الشفافية الشاملة لنظام الموازنة – وينبغي أن يكون أي تغيير في هيكل رأس مال أي منشأة مملوكة للدولة متناسقا بوضوح مع هدف ملكية الدولة والظروف الخاصة بالمنشأة المعنية. وينبغي أن تكون القرارات موثقة بشكل كاف يسمح بالمساءلة الفعالة من خلال عمليات المراجعة والتدقيق التي يقوم بها البرلمان. وأخيرا فإن هذه الآليات ينبغي أن تكون مقصورة على وخاضعة للإشراف الدقيق حتى يتم تجنب أي شكل من أشكال الدعم المتبادل من خلال التحويلات الرأسمالية.

و. ينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تواجه ظروفا تنافسية فيما يتعلق بحصولها على التمويل. كما ينبغي أن تقوم علاقاتها مع البنوك المملوكة للدولة، والمؤسسات المالية المملوكة للدولة، وغيرها من الشركات المملوكة للدولة على أسس تجارية بحتة.

غالبا ما يفترض الدائنون ومجلس الإدارة أن هناك ضمانات ضمنية من الدولة لديون الشركات المملوكة للدولة. وقد أدى هذا الوضع في كثير من الحالات إلى مديونيات مفرطة، وضياع

الموارد، وتشوه السوق مما أدى إلى إلحاق الضرر بكل من الدائنين ودافعي الضرائب. وفضلا عن هذا ففي بعض الدول تتجه البنوك المملوكة للدولة وغيرها من المؤسسات المالية إلى أن تكون من أكبر الدائنين إن لم تكن الدائن الرئيسي للمنشآت المملوكة للدولة. وهذه البيئة تترك مجالا كبيرا لتضارب المصالح. وقد تؤدي إلى تحمل البنوك المملوكة للدولة لديون معدومة عندما لا تشعر الشركات ذاتها بأن عليها التزاما لسداد القروض. وقد يوفر هذا حماية للمنشآت المملوكة للدولة من أحد المصادر الهامة لإشراف وضغط السوق، وبهذا يشوه هيكل الحوافز بها.

ومن الضروري إجراء تمييز واضح بين مسؤوليات الدولة ومسؤوليات الشركات المملوكة للدولة فيما يتعلق بالدائنين. إذ أن الدولة غالبا ما تمنح ضمانات للمنشآت المملوكة لها تعويضا عن عدم قدرتها في توفير رأس المال المملوك لها، إلا أن هذا التسهيل غالبا ما تتم إساءة استغلاله على نطاق واسع. وكمبدأ عام، فإن الدولة لا ينبغي أن تعطي ضمانا أوتوماتيكيا لالتزامات المنشأة المملوكة للدولة. وينبغي وضع ممارسات معقولة فيما يتعلق بالإفصاح والتعويض عن ضمانات الدولة وينبغي أيضا تشجيع الشركات المملوكة للدولة كي تسعى للحصول على التمويل من أسواق رأس المال.

وينبغي وضع آليات لإدارة تناقضات المصالح وضمان قيام الشركات المملوكة للدولة بتطوير علاقاتها مع البنوك المملوكة للدولة، وغيرها من المؤسسات المالية وكذلك مع الشركات الأخرى المملوكة للدولة على أسس تجارية بحتة، وينبغي على البنوك المملوكة للدولة أن تمنح الائتمان إلى الشركات المملوكة للدولة بنفس الشروط التي تمنحه بها للشركات الخاصة. ويمكن أن تتضمن هذه الآليات أيضا حدودا وتدقيقا صارما على أعضاء مجالس إدارة الشركات الذين يمثلونها في مجالس إدارات البنوك المملوكة للدولة.

2- تصرف الدولة كمالك

ينبغي على الدولة أن تتصرف كمالك نشيط على وعي ودراية وأن تضع سياسة واضحة ومتجانسة للملكية، بما يضمن تنفيذ الحوكمة في الشركات المملوكة للدولة بطريقة شفافة تتسم بقابلية المساءلة مع الدرجة اللازمة من المهنية والتخصص والفعالية.

حتى تتمكن الدولة من القيام بوظيفة الملكية الخاصة بها، ينبغي على الحكومة أن ترجع إلى معايير الحوكمة للقطاع الخاص والعام، وخاصة مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي يمكن تطبيقها أيضا على الشركات المملوكة للدولة. وبالإضافة إلى مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فإن هناك نواحي خاصة محددة من الحوكمة الخاصة بالشركات المملوكة للدولة التي تستحق توجها خاصا إليها أو ينبغي توثيقها بقدر أكبر من التفصيل لإرشاد أعضاء مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة، وكذلك الإدارة وجهاز الدولة المسؤول عن تنفيذ حقوق ملكية الدولة لتحقيق أداء أدوار كل منها بشكل فعال.

أ. ينبغي على الحكومة أن تضع وأن تنشر سياسة للملكية تحدد الأهداف العامة لملكية الدولة، ودور الدولة في حوكمة الشركات الخاصة بالشركات المملوكة للدولة، وكيفية تنفيذها لسياسات الملكية.

غالبا ما تكون الأهداف المتعددة والمتعارضة لملكية الدولة هي التي تؤدي إما إلى السلوك السلبي في إدارة وظائف الملكية، أو تؤدي إلى العكس من ذلك إلى التدخل المفرط للدولة في الموضوع والقرارات التي ينبغي أن تترك للشركة ولأجهزة الحوكمة بها.

وحتى يمكن للدولة أن تقوم بوضوح بوضعها كمالك، فإنها ينبغي أن توضح وأن ترتب أولويات أهدافها. وقد تتضمن الأهداف تجنب تشويه الأسواق، والبحث عن الربحية، معبرا عنها في شكل أهداف محددة، مثل معدل العائد وسياسة توزيع الأرباح على الأسهم. وقد يتضمن وضع الأهداف على سبيل المثال، عمليات تبادل فيما بين قيمة ما يملكه المساهم والخدمة العامة بل وحتى المحافظة على أمان الوظيفة. ومن ثم فإن الدولة ينبغي أن تذهب إلى مدى أبعد من مجرد تحديد أهدافها الرئيسية كمالك ، إذ ينبغي أيضا أن تبين أولوياتها وتوضح ما هي التبادلات التي ستتناولها وكيفية إجرائها. وفي قيامها بذلك فإن على الدولة أن تتجنب التدخل في موضوعات التشغيل، وبهذا تحترم استقلال مجلس الإدارة. ووضوح سياسة الملكية يساعد على تجنب الوضع الذي تعطي فيه

الشركات المملوكة للدولة استقلالا مفرطا في وضع أهدافها وتحديد طبيعة ومدى التزاماتها من ناحية الخدمة العامة.

وفضلا عن هذا فإن الدولة ينبغي أن تحاول تحقيق التجانس في سياسة الملكية الخاصة بها، مع تجنب التعديل المتكرر كثيرا في الأهداف العامة. ويوفر وجود سياسة ملكية واضحة ومتجانسة للمنشآت المملوكة للدولة، وللسوق، وللجمهور العام مع القدرة على التنبؤ، والفهم الواضح لأهداف الدولة كمالك، إلى جانب إدراك التزاماتها طويلة الأجل.

وعند وضع وتحديث سياسة ملكية الدولة، ينبغي على الحكومات أن تستخدم عملية التشاور العام بشكل ملائم. وينبغي أن تكون سياسة الملكية وما يصاحبها من أهداف الشركات من الوثائق العامة التي يمكن للجمهور العام الحصول عليها، مع توزيعها على نطاق واسع بين الوزارات والهيئات والجهات المختصة ومجالس الإدارة وإدارات الشركات المملوكة للدولة والجهات التشريعية.

ومن المهم أيضا أن يكون الموظفون الحكوميون المختصون مؤيدين لسياسة الملكية، وأن نؤيد الجمعيات العامة للمساهمين والإدارة العليا ومجالس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة بيانات أهداف الشركات.

ب. لا ينبغي للحكومة أن تتدخل في الإدارة اليومية للمنشآت المملوكة للدولة وأن تسمح لها بالاستقلال الذاتي التام في التشغيل لتحقيق أهدافها المحددة.

إن الوسيلة الأساسية للملكية النشيطة الواعية للدولة هي وجود استراتيجية ملكية واضحة ومتجانسة، وعملية منظمة لترشيح أعضاء مجلس الإدارة، وممارسة فعالة لحقوق الملكية المقررة. وينبغي تجنب أي تدخل في الإدارة اليومية للمنشآت المملوكة للدولة.

كما ينبغي أن تقتصر قدرة جهاز الملكية في إعطاء التوجيهات إلى الشركات المملوكة للدولة على الموضوعات الاستراتيجية والسياسات وينبغي الإفصاح العام مع تحديد النواحي وأنواع القرارات التي يكون فيها لجهاز الملكية أو التنسيق حق إصدار تعليمات.

وتبعا لنفس الموضوع، ينبغي وضع حدود صارمة أيضا على قدرة أية جهات حكومية أخرى في التدخل في الإدارة اليومية للمنشآت المملوكة للدولة.

ج. ينبغي على الدولة أن تترك لمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة ممارسة مسؤولياتها وأن تحترم استقلالها.

عند ترشيح وانتخاب أعضاء مجالس الإدارة، ينبغي على جهاز الملكية أن يركز على ضرورة قيام مجالس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة بممارسة مسئولياتها بطريقة مهنية ومستقلة. وكما ورد في مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإن من المهم عند قيام كل عضو من أعضاء مجلس الإدارة بواجباتهم ألا يتصرفوا كممثلين للجهات المختلفة، إذ أن الاستقلال يتطلب من كافة أعضاء مجلس الإدارة بأن يقوموا بواجباتهم بطريقة غير متحيزة بالنسبة لكافة المساهمين. ويعني هذا أن أعضاء مجلس الإدارة لا ينبغي عليهم التصرف وفقا لأية دوافع أو اهتمامات سياسية عند قيامهم بواجباتهم الخاصة بالمجلس، إلا عندما يكون ذلك متفقا مع النظام الأساسي للشركة أو الأهداف الصريحة للشركة.

وعندما تكون الدولة هي المالك المسيطر، فإنها تكون في وضع فريد يمكنها من ترشيح وانتخاب مجلس الإدارة بدون موافقة المساهمين الآخرين. إلا أن هذا الحق المشروع يأتي مع درجة عالية من المسؤولية عن تحديد وترشيح وانتخاب أعضاء المجلس. وفي هذه العملية، وحتى يمكن تخفيض احتمال تعارض المصالح إلى أقل حد ممكن، فإن جهاز الملكية ينبغي أن يتجنب انتخاب عدد مفرط من أعضاء مجلس الإدارة من بين العاملين في الإدارة الحكومية ويصدق هذا بصفة خاصة في حالات الشركات المملوكة جزئيا للدولة وبالنسبة للمنشآت المملوكة للدولة في الصناعات التنافسية. وقد قرر بعض الدول تجنب ترشيح أو انتخاب أي فرد من جهاز الملكية أو أي موظف آخر من موظفي الدولة لعضوية مجالس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة. ويهدف هذا بوضوح إلى حرمان الحكومة من التدخل المباشر في أعمال الشركات المملوكة للدولة أو الإدارة، وإلى الحد من مسؤولية الدولة عن القرارات التي تتخذها مجالس الإدارة لتلك الشركات.

ولا ينبغي انتخاب موظفي جهاز الملكية، أو المتخصصين المهنيين من الجهات الأخرى في الإدارة الحكومية أو من أية هيئات سياسية لعضوية مجالس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة إلا كانوا مستوفين لمستوى الكفاءة المطلوب لكافة أعضاء مجلس الإدارة، وبشرط ألا يتصرفوا كوسيلة أو كطريق إلى ممارسة نفوذ سياسي غير ضروري. وينبغي أن يقوموا بنفس الواجبات والمسؤوليات تماما مثل الأعضاء الآخرين في مجلس الإدارة، وأن يتصرفوا بما يحقق مصلحة المنشأة وكافة مساهميها، وينبغي اتخاذ جانب العناية والحرص عند تقييم شروط عدم أهلية المرشحين وحالات

تناقض وتضارب المصالح، وتوفير الإرشادات اللازمة لكيفية تناولها وحلها. وينبغي في المتخصصين والمهنيين المعنيين ألا يكون لديهم تضارب في المصالح حاليا أو مستقبلا. ويعني هذا بصفة خاصة أنهم لا ينبغي أن يكونوا طرفا في القرارات التنظيمية المتعلقة بنفس المنشأة أو أن تكون عليهم التزامات محددة أو قيود تمنعهم من التصرف بما فيه مصلحة الشركة. وبصفة عامة أكثر، فإنه ينبغي الإبلاغ عن كافة نوحي التعارض في المصالح المتعلقة بأي عضو من أعضاء مجلس الإدارة إلى المجلس، الذي ينبغي أن يقوم عندئذ بالإفصاح عنها جنبا إلى جنب مع المعلومات المتعلقة بكيفية إدارتها.

ومن الضروري بصفة خاصة توضيح الالتزامات الشخصية والتزامات الدولة عندما يكون موظفو الدولة أعضاء بمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة. وقد يكون على موظفي الدولة الإفصاح عن أية ملكية خاصة قد تكون لديهم في المنشأة، والالتزام باتباع ما يقضي به التنظيم الخاص بالتداول بناء على معلومات داخلية Insider Trading ويمكن لجهاز التنسيق أو الملكية أن يقوم بوضع إرشادات أو دستور أخلاقي لأعضاء جهاز الملكية وغيرهم من موظفي الدولة الذين يعملون كأعضاء مجالس إدارة في الشركات المملوكة للدولة. وينبغي في هذه الإرشادات أو الدستور الأخلاقي أيضا أن تتم الإشارة إلى كيفية التعامل مع حالات توصيل المعلومات السرية إلى الدولة من أولئك الأعضاء.

أما التوجيه من ناحية الأهداف السياسية الأكثر اتساعا فينبغي أن يكون عن طريق جهاز التنسيق أو الملكية، وينبغي إعلانه كأحد أهداف المنشأة بدلا من فرضه مباشرة من خلال المشاركة في مجلس الإدارة. وينبغي على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة ألا تستجيب إلى الإرشادات عن السياسات حتى يتم إقرارها من البرلمان أو تتم الموافقة عليها وفقا لإجراءات محددة خاصة.

د. **ينبغي تحديد ممارسة حقوق الملكية بوضوح في نطاق الإدارة العامة. ويمكن تسهيل هذه المهمة عن طريق إنشاء جهاز للتنسيق، أو بشكل أكثر سلامة، عن طريق تركيز وظيفة الملكية.**

من الأمور الحاسمة وشديدة الأهمية أن يتم تحديد وظيفة الملكية بوضوح في داخل نطاق الإدارة العامة، سواء كان موقعها في إحدى الوزارات المركزية كوزارة المالية أو الاقتصاد، أو في جهاز إداري منفصل، أو في داخل إحدى الوزارات القطاعية.

ولتحقيــق التحديد الواضح لوظيفة الملكية، فإنه يمكن تركيزها في جهاز منفرد مستقل، أو يخضع لسلطة وزارة واحدة، ويساعد هذا النهج على توضيح سياسة الملكية وتوجيهها كما يضمن أيضــا زيادة التجانس في تنفيذها. ويمكن لتركيز الملكية أن يسمح أيضا بإعادة تقوية وتجميع التخصصات المختلفة عن طريق تنظيم "مراكز تجمع Pools " من الخبراء في الموضوعات الرئيســية، مثــل إعداد القوائم والبيانات المالية أو الترشيحات لعضوية مجالس الإدارة. وبهذه الطريقــة يمكــن أن يكون التركيز قوة رئيسية في تطوير التقارير المجمعة عن ملكية الدولة. وأخيرا فإن التركيز هــو أيضا إحدى الطرق الفعالة نحو الانفصال الواضح في ممارسة وظيفة الملكية عن نواحي النشــاط الأخرى التي تقوم الدولة بأدائها وخاصة تنظيم الأسواق والسياسة الصناعية كما ورد في الإرشــاد 1-أ أعلاه.

وإذا لم يتم تركيز وظيفة الملكية، فإن الحد الأدنى المطلوب هو إنشاء جهاز قــوي للتنســيق بــين مختلف الوحدات الإدارية المعنية. ويساعد هذا على ضمان أن تكون لدى كل منشــأة صــلاحيات واضحة وتلقيها رسالة منطقية مترابطة من ناحية الإرشاد الاستراتيجي أو متطلبات إعداد التقارير. ويقوم جهاز التنسيق بتحقيق التجانس والتنسيق للإجراءات والسياسات التي تقوم باتخاذها مختلــف إدارات الملكية في مختلف الوزارات. وينبغي أن يعهد أيضا إلى جهاز التنسيق بوضع سياسة عامة شاملة للملكية، ووضع إرشادات محددة وتوحيد الممارسات بين مختلف الوزارات.

ربما كان تركيز وظيفة الملكية من جهة واحدة أقرب ما يكون صلة بالشركات المملوكة للدولة في القطاعات التنافسية، وليس من الضروري أن يكون هذا قابلا للتطبيق على الشركات التــي تقــوم بصفة رئيسية بأعمال تتعلق بأهداف السياسة العامة. إذ أن هذه الشركات ليست هي الهدف الرئيسي للإرشادات الحالية. وبالنسبة لحالتها فقد تكون الوزارات القطاعية هي أكثر الجهات صلاحية وصلة بممارسة حقوق الملكية بها، والتي قد لا يمكن تمييزها عن أهداف السياسات العامة.

وعند النظر إلى وظيفة الملكية فإن ذلك لا ينبغي أن يؤدي إلى إيجاد طبقــة بيروقراطيــة جديــدة متسلطة.

وعندما لا يمكن لجهة منفردة واحدة أن تقوم بوظيفة الملكية ففي هذه الحالة يمكن تركيــز بعــض الوظائف الرئيسية حتى تستفيد من الخبرة المتخصصة وتؤكد الاستقلال عن الوزارات القطاعيــة وأحد الأمثلة على ذلك عندما يمكن أن يكون هذا التركيز الجزئي مفيدا في ترشيح أعضاء مجالس الإدارة.

وينبغي السعي دائما إلى التحديد والتعريف الواضح لوظيفة الملكية على مختلف المستويات في الحكومة حسب موقع الملكية، إذا ما كانت على المستوى القومي، أو الإقليمي، أو الاتحادي، أو شبه الاتحادي مثلا. وهذه الإرشادات لا تقدم توجيها في هذا الصدد لتحديد المستوى الملائم لإدارة الشركات المملوكة للدولة سواء أكان ذلك في نطاق الدولة أم الاتحاد. وهي تقدم مجرد إشارة، بغض النظر عن مستوى السلطة، إلى أنه من الأفضل تركيز وظيفة الملكية في جهاز واحد منفرد. وفضلا عن هذا، إذا كانت هناك مستويات إدارية مختلفة من الملكية، فإنه ينبغي تحقيق التجانس بين ممارسات الملكية، وأخيرا فإن تركيز وظيفة الملكية لا يعني ضمنا تركيز الملكية القانونية.

هـ. ينبغي أن يكون جهاز التنسيق أو الملكية قابلا للمساءلة من جانب الجهات النيابية مثل البرلمان وأن تكون له علاقات محددة مع الجهات العامة ذات الصلة، بما في ذلك المؤسسات العليا للمراجعة في الدولة (الجهاز المركزي للمحاسبات) .

ينبغي وضع تحديد واضح لعلاقة جهاز التنسيق أو الملكية بالأجهزة الحكومية الأخرى. وهناك عدد من الجهات الحكومية في الدولة سواء أكانت وزارات أم إدارات لها أدوار مختلفة تجاه نفس الشركات المملوكة للدولة. ومن المهم لزيادة الثقة العامة في طريقة إدارة الدولة لملكياتها في الشركات، أن يتم توضيح وتفسير هذه الأدوار المختلفة للجمهور العام.

وبصفة خاصة، فإنه ينبغي على جهاز الملكية أن يحافظ على التعاون واستمرار الحوار مع المؤسسات العليا للمراجعة في الدولة المسؤولة عن مراجعة الشركات المملوكة للدولة. كما ينبغي عليها أن تدعم عمل مؤسسة المراجعة وأن تتخذ الإجراءات الملائمة بصدد نتائج المراجعة، متبعة في ذلك إعلان ليما بشأن الإرشادات عن مبادئ المراجعة INSTOL Lima Declaration of Guidelines on Auditing Percepts الذي أصدرته المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة .

وينبغي أيضا أن يكون جهاز التنسيق أو الملكية قابلا بوضوح للمساءلة بشأن الطريقة التي يؤدي بها وظيفة ملكية الدولة. وينبغي أن يكون قابلا للمساءلة، سواء بشكل مباشر أم غير مباشر، أمام الجهات التي تمثل مصالح الجمهور العام مثل البرلمان وينبغي أن يتم بوضوح تحديد أوجه مساءلته أمام السلطات التشريعية، وكذلك مساءلة الشركات المملوكة للدولة ذاتها، والتي لا ينبغي أن تتحلل وتذوب لوجود علاقة تقديم التقارير بينها وبين الجهة الوسيطة.

وينبغي أن تذهب المساءلة إلى ما هو أبعد من التأكد بأن ممارسة الملكية لا تتداخل مع مـــا تـــراه السلطة التشريعية بشأن سياسة الموازنة العامة. وينبغي على جهاز الملكية أن يقدم تقريرا عن أدائه هو ذاته في ممارسة ملكية الدولة، وفي تحقيقه لأهداف الدولة في هذا الصدد. كما ينبغي أن يقـــدم معلومات كمية وموثوق بها إلى الجماهير وممثليها عن كيفية إدارة الشـــركات المملوكـــة للدولـــة لمصلحة أصحابها. ويمكن إنشاء آليات خاصة مثل اللجان المؤقتة الموكلة بمهام خاصة (adhoc) أو اللجان الدائمة للمحافظة على استمرار الحوار بين جهاز التنسيق أو الملكية والجهات التشريعية وفي حالة عقد جلسات استماع في البرلمان ينبغي تناول الموضوعات ذات الصفة السرية من خلال إجراءات محددة خاصة مثل عقد جلسات سرية أو مغلقة ومع قبول ذلك بصـــفة عامـــة باعتبـــاره إجراء مفيداً، فإن شكل وتكرار وموضوع هذا الحوار قد يختلف تبعا للقانون الدستوري والتقاليـــد والأدوار البرلمانية المختلفة.

وبصفة عامة أكثر فإن جهاز الملكية ينبغي أن يتمتع بدرجة معينة من المرونة في مواجهة الوزارة المسؤولة عنه من ناحية الطريقة التي ينظم بها نفسه واتخـــاذه للقـــرارات المتعلقـــة بـــالإجراءات والعمليات. ومن الممكن أيضا أن يتمتع جهاز الملكية بدرجة معينة من الاستقلال في الموازنة تتيح له المرونة في تعيين ومكافأة الخبرات اللازمة والاحتفاظ بها، بما في ذلك الخبراء مـــن القطـــاع الخاص.

و. ينبغي على الدولة كمالك نشيط أن تمارس حقوق ملكيتها طبقا للهيكل القانوني لكل شركة.

لتجنب كلا من التدخل السياسي غير الضروري أو الملكية السلبية للدولة، فإن من المهم أن يقـــوم جهاز التنسيق أو الملكية بالتركيز على الممارسة الفعالة لحقوق الملكية. وينبغي عادة على الدولـــة كمالك أن تسلك سلوك أي مساهم رئيسي عندما يكون في مركز يسمح له بالتأثير إلى حد كبير في الشركة وأن يكون مساهما واعيا ونشيطا عندما يحتل مركز أقلية. وسيكون من الأفضل للدولة أن تمارس حقوقها حتى تحمي ملكيتها وتصل بها إلى القيمة المثلى.

وكما حددتها مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فإن هناك أربعة حقـــوق رئيسية للمساهم هي: (1) الحق في المشاركة والتصويت في الاجتماعات العامة للمســـاهمين (2) الحصول على المعلومات الكافية وذات الصلة عن الشركة في أوقات مضبوطة وبشكل منتظم (3) انتخاب وعزل أعضاء مجلس الإدارة و(4) الموافقة على العمليات ذات الطبيعة الاستثنائية وغيـــر العادة. وينبغي على جهاز التنسيق أو الملكية أن يمارس هذه الحقوق بشكل تام وبحكمة، إذ أن ذلك

سيهيئ له التأثير المطلوب على الشركات المملوكة للدولة بدون التعدي على الإدارة اليومية. وتعتمد فعالية، وإمكان الثقة في حوكمة الشركات المملوكة للدولة، والإشراف عليها، إلى حد كبير، على قدرة جهاز الملكية في الاستخدام الواعي لحقوق مساهميه وممارسته الفعالة لوظائف الملكية في الشركات المملوكة للدولة.

ويحتاج جهاز الملكية إلى اختصاصات وصلاحيات فريدة كما ينبغي أن يكون به أخصائيون ذوي مهارات قانونية ومالية واقتصادية وإدارية، ولديهم الخبرة في تنفيذ المسؤوليات الإشرافية والتي تتطلب الثقة. ويجب على هؤلاء الأخصائيين والمهنيين أن يفهموا أيضا بوضوح أدوارهم ومسؤولياتهم كموظفين حكوميين فيما يتعلق بالشركات المملوكة للدولة. هذا بالإضافة إلى أن جهاز الملكية ينبغي أن يتضمن الكفاءات الخاصة فيما يتصل بالالتزامات الخاصة المحددة لبعض الشركات الخاضعة لإشرافه والتي يطلب منها القيام بها، من ناحية المخصصات للخدمة العامة. وينبغي على جهاز التنسيق أو الملكية أيضا أن يتمتع بإمكانية الحصول على موارد للحصول على استشارات خارجية وللتعاقد على بعض نواحي وظيفة الملكية، حتى يمكنه ممارسة حقوق ملكية الدولة بطريقة أفضل. كما يمكنه أيضا على سبيل المثال، أن يستخدم أخصائيين لتنفيذ عمليات التقييم، والإشراف الفعال، أو التصويت بالوكالة عندما يتطلب الأمر ذلك.

وتتضمن مسؤولياته الأساسية ما يلي :

1 – تمثيل الدولة في الاجتماعات العامة للمساهمين والتصويت تبعا لما تملكه الدولة من أسهم.

ينبغي على الدولة كمالك أن تفي بالواجب الذي عهد إليها به من خلال ممارسة حقوقها التصويتية أو على الأقل إعطاء تفسير لعدم قيامها به إذا لم تفعل ذلك. ولا ينبغي أن تجد الدولة نفسها في وضع لم تقم فيه برد فعل على الاقتراحات المقدمة أمام الاجتماع العام للمساهمين.

وحتى تتمكن الدولة من التعبير عن وجهة نظرها في الموضوعات المقدمة للموافقة عليها إلى الاجتماع العام للمساهمين، فإن من الضروري أن يقوم جهاز التنسيق أو الملكية بتنظيم نفسه حتى يكون قادرا على عرض وجهة نظر واعية في هذه الموضوعات ومزودة بالتفاصيل وإرسالها إلى مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة من خلال الاجتماع العام للمساهمين.

ومن المهم أن يتم وضع الإجراءات الملائمة لتمثيل الدولة في الاجتماعات العامة للمساهمين. ويمكن على سبيل المثال، تحقيق ذلك عن طريق التحديد الواضح بأن جهاز التنسيق أو الملكية هو الذي سيمثل ما تملكه الدولة من أسهم.

2 – وضع قواعد شفافة وجيدة التصميم لعمليات الترشيح لمجالس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة بالكامل أو ملكية أغلبية، على أن تقوم بمشاركة نشطة في ترشيح كافة مجالس الإدارة للمنشآت المملوكة للدولة.

ينبغي على جهاز التنسيق أو الملكية أن يتأكد من وجود مجالس إدارة متخصصة وذات كفاءة وتعمل بشكل جيد في الشركات المملوكة للدولة، مع وجود المزيج المطلوب من التخصصات الذي يفي بمسؤولياتها ويتضمن هذا إنشاء عملية منظمة للترشيح لعضوية مجالس الإدارة وأن يكون له دور نشط في هذه العملية. ويمكن تسهيل ذلك بإعطاء جهاز الملكية المسؤولية المطلقة لتنظيم مشاركة الدولة في عملية الترشيح.

ينبغي أن تكون عملية الترشيح لعضوية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة شفافة، ومنظمة بوضوح، وقائمة على أساس تقييم المهارات والتخصصات والخبرات المتنوعة وينبغي أن تكون التخصصات والخبرات مستخرجة من تقييم مجلس الإدارة القائم، وما هو مطلوب بعد ذلك وفقا للاستراتيجية طويلة الأجل، وينبغي أيضا أن تأخذ عمليات التقييم في اعتبارها الدور الذي يلعبه تمثيل العاملين في مجلس الإدارة عندما يتطلب ذلك القانون أو الاتفاقات المتبادلة. وإذا قامت عمليات الترشيح على أساس المتطلبات الصريحة والواضحة للكفاءة والتخصص والتقييمات، فإنه يحتمل أن يؤدي ذلك إلى مجالس إدارة أكثر مهنية وتخصصا وأكثر قابلية للمساءلة مع حسن توجهها نحو الأعمال.

وفي الحالات التي لا تكون فيها الدولة هي المالك الوحيد، ينبغي على جهاز التنسيق أو الملكية أن يتشاور مع المساهمين الآخرين قبل انعقاد الاجتماعات العامة للمساهمين. وينبغي أن تكون مجالس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة قادرة على عمل توصيات لجهاز الملكية على أساس موافقتها على لمحات لشخصية عضو مجلس الإدارة والمهارات المطلوبة وتقييمات عضو مجلس الإدارة. وقد يكون من المفيد إنشاء لجان للترشيح، تساعد على تركيز البحث عن أفضل المرشحين، وتنظيم عملية الترشيح بدرجة أكبر. وفي بعض الدول يعتبر من الممارسات الجيدة إنشاء لجنة متخصصة أو "مجلس إدارة عام Public Board" للإشراف على الترشيحات لمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة. وينبغي أن يجري النشر علنا ومقدما قبل الاجتماع العام للمساهمين عن

الترشيحات المقترحة، مع توفير معلومات كافية عن الخلفيات المهنية والخبرات الخاصة بالمرشحين.

وقد يكون من المفيد أيضا أن تحتفظ أجهزة الملكية، إذا ما أمكن، بقاعدة بيانات عن المرشحين المؤهلين، يتم وضعها وإنشاؤها عن طريق عملية تنافسية مفتوحة. كما أن استخدام الوكالات المتخصصة للتوظيف أو الإعلانات الدولية يعتبر وسيلة أخرى لتعزيز جودة عملية البحث. وتساعد هذه الممارسات في توسيع "مجمع المرشحين المؤهلين لعضوية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة، وخاصة من ناحية الخبرة في القطاع الخاص والخبرة الدولية وقد تفضل العملية زيادة التنوع في مجلس الإدارة بما في ذلك التنوع من الجنسين.

3 - وضع نظم للتقارير تسمح بالإشراف والتقييم المنتظم على أداء الشركات المملوكة للدولة.

حتى يتمكن جهاز التنسيق أو الملكية من اتخاذ قرارات واعية بالنسبة للموضوعات الرئيسية كما ينبغي عليه أيضا إنشاء وسائل تمكنه من الإشراف على نشاط الشركات المملوكة للدولة وعلى أدائها، وبشكل مستمر.

وينبغي على جهاز التنسيق أو الملكية أن يتأكد من وجود نظم كافية لإعداد التقارير الخارجية بالنسبة لجميع الشركات المملوكة للدولة. وينبغي في نظم التقارير أن تعطي صورة صادقة لجهاز التنسيق أو الملكية عن أداء كافة الشركات المملوكة للدولة أو عن أوضاعها المالية، مما يمكنه من اتخاذ الإجراءات في الوقت المناسب، ومن اختيار الموضوعات التي يجري التدخل بشأنها.

وينبغي على جهاز التنسيق أو الملكية أن يقوم بوضع الوسائل والأدوات الملائمة واختيار طرق التقييم السليمة للإشراف على أداء الشركات المملوكة للدولة فيما يتعلق بالأهداف الموضوعة. ويمكن المساعدة في هذا الصدد عن طريق وضع علامات قياس مبدئية منتظمة لأداء الشركات، بالنسبة لأداء الشركات في القطاع الخاص أو العام، وسواء محليا أو خارجيا. وينبغي أن تغطي هذه المقاييس المبدئية نواحي الإنتاجية وكفاءة استخدام العمالة والأصول ورأس المال. وتعتبر هذه المقاييس المبدئية ذات أهمية خاصة بالنسبة للمنشآت المملوكة للدولة العاملة في قطاعات غير تنافسية. فهي تسمح للمنشآت، ولجهاز التنسيق أو الملكية والجمهور العام بإجراء تقييم أفضل لأداء الشركات المملوكة للدولة، والتفكير في تطويرها.

ويمكن تسهيل عملية الإشراف الكفء على أداء الشركات المملوكة للدولة من خلال توفير العدد الكافي من ذوي الكفاءة والتخصص في جهاز التنسيق أو الملكية لضمان إجراء الاتصالات المناسبة مع الأطراف المقابلة المعنية، سواء مع الإدارات المالية للمنشآت أو المراجعين الخارجيين ومراقبي الحسابات المحددين من قبل الدولة.

4 - المحافظة على الحوار المستمر مع المراجعين الخارجيين، وبعض الأجهزة الرقابية المحددة بالدولة، إذا ما كان النظام القانوني ومستوى ملكية الدولة يسمحان بذلك.

قد يمكن، بناءً على النظام التشريعي، أن يعهد إلى جهاز التنسيق أو الملكية بترشيح، بل وحتى تعيين المراجعين الخارجيين. وبالنسبة للمنشآت المملوكة بأكملها للدولة، فإنه ينبغي على جهاز التنسيق والملكية أن يحافظ على حوار مستمر مع المراجعين الخارجيين، وكذلك مع مراجعي الحسابات المحددين من قبل الدولة، إذا ما كان ذلك النظام موجودا. ويمكن أن يتخذ هذا الحوار المستمر شكل التبادل المنتظم للمعلومات، والاجتماعات أو المباحثات المؤقتة adhoc عند ظهور مشاكل محددة. ويقدم المراجعون الخارجيين إلى جهاز التنسيق أو الملكية وجهة نظر خارجية مستقلة ومؤهلة عن أداء الشركات المملوكة للدولة وعن الموقف المالي. وعلى أية حال، فإن الحوار المستمر بين جهاز التنسيق أو الملكية والمراجعين الخارجيين ومراقبي حسابات الدولة لا ينبغي أن يكون على حساب مسؤولية مجلس الإدارة.

وعندما يجري تداول أسهم الشركات المملوكة للدولة، أو عندما تكون المنشأة مملوكة جزئيا للدولة، فإن جهاز التنسيق أو الملكية يجب أن يحترم حقوق مساهمي الأقلية ويعاملهم المعاملة اللائقة وينبغي في الحوار مع المراجعين الخارجيين ألا يهيئ لجهاز التنسيق أو الملكية فرصة الحصول على معلومات متميزة. وينبغي احترام اللوائح الخاصة بالمعلومات المتميزة والسرية المملوكة للدولة تؤدي إلى تعزيز مصالح الشركة طويلة الأجل، وأن تعمل على اجتذاب وحفز المتخصصين المؤهلين.

5 - التأكد من أن نظم المكافآت والحوافز المقررة لأعضاء مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة تؤدي إلى تعزيز مصالح الشركة طويلة الأجل، وأن تعمل اجتذاب وحفز المتخصصين المؤهلين.

هناك اتجاه قوي لتقريب مكافأة أعضاء مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة بدرجة أكبر من ممارسات القطاع الخاص.وعلى أية حال، ففي أغلب الدول الأعضاء بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإن هذه المكافآت مازالت أدنى كثيرا عن مستويات السوق بالنسبة للتخصصات والخبرات المطلوبة، وكذلك بالنسبة للمسؤوليات التي تتضمنها عضوية مجالس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة.

3- المعاملة المتساوية للمساهمين

ينبغي على الدولة وعلى الشركات المملوكة للدولة أن تعترف بحقوق كافة المساهمين وطبقا لمبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإن عليها ضمان المعاملة المتساوية لكافة المساهمين إلى جانب المساواة في حصولهم على المعلومات الخاصة بالشركة.

إن من مصلحة الدولة أن تتأكد من معاملة مساهمي الأقلية معاملة متساوية في كافة الشركات التي تمتلك الدولة حصة بها، حيث أن سمعتها في هذه الناحية ستؤثر على قدرتها في اجتذاب التمويل الخارجي، كما تؤثر على تقييم الشركة. ومن ثم ينبغي عليها أن تتأكد من عدم نظر المساهمين الآخرين إلى الدولة باعتبارها مالكا غامضا لا يمكن التنبؤ بتصرفاته وغير عادل. وينبغي على الدولة، على النقيض من ذلك، أن تجعل من نفسها قدوة وأن تتبع أفضل الممارسات من ناحية معاملة مساهمي الأقلية.

أ. ينبغي على جهاز التنسيق أو الملكية، والشركات المملوكة للدولة أن تضمن معاملة كافة المساهمين معاملة متساوية.

عندما يكون جزء من رأس مال إحدى الشركات المملوكة للدولة مملوكا لمساهمين من القطاع الخاص، سواء أكانوا مؤسسات أم أفرادا، فإن الدولة ينبغي أن تعترف بحقوقهم ومن مصلحة جهاز التنسيق أو الملكية، والشركات المملوكة للدولة ذاتها أن ترجع إلى مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فيما يتعلق بحقوق مساهمي الأقلية حيث تنص المبادئ على أنه *"ينبغي حماية مساهمي الأقلية من الإجراءات المتعسفة، من جانب أو لمصلحة المساهمين المسيطرين سواء عن طريق التصرفات المباشرة أم غير المباشرة، وينبغي أن تكون لديهم وسائل فعالة للعلاج أو التعويض"* كما تنص المبادئ أيضا على منع التداول بناء على معلومات داخلية والتعامل الذاتي الاستغلالي. وأخيرا تقترح التعليقات والشروح الواردة على مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وجود حقوق شفعة Pre-emptive rights وأغلبيات خاصة لبعض القرارات المعينة للمساهمين باعتبارها وسائل مسبقة ex-ante لحماية مساهمي الأقلية.

والدولة، باعتبارها مساهما مسيطرا، يمكنها في كثير من الأحوال اتخاذ قرارات في الاجتماعات العامة للمساهمين بدون موافقة أي من المساهمين الآخرين. وهي عادة ما تكون في وضع يمكنها فيه أن تقرر تشكيل مجلس الإدارة. وبينما أن سلطة اتخاذ مثل هذه القرارات هي حق مشروع ينبع

من ملكيتها، فإن من المهم ألا تسئ الدولة استغلال دورها كمالك مسيطر في اتباع أهداف ليست في مصلحة الشركة –مثلا، ومن ثم للإضرار بالمساهمين الآخرين. وإساءة الاستغلال يمكن أن تحدث من خلال المعاملات غير السليمة مع أطراف من داخل الشركة، والقرارات المتحيزة للأعمال، أو التغيير في هيكل رأس المال محاباة للمساهمين المسيطرين وتتضمن الإجراءات التي يمكن اتخاذها في هذا الصدد، ضرورة الإفصاح بشكل أفضل، والتزام أعضاء مجلس الإدارة بواجب الإخـــلاص للشركة، إلى جانب اشتراط أغلبيات خاصة لبعض قرارات المساهمين.

وينبغي على جهاز التنسيق أو الملكية وضع إرشادات بشأن المعاملة المتساوية لمساهمي الأقليـــة. كما ينبغي عليه التأكد من أن كل شركة من الشركات المملوكة للدولة، وبخاصة مجالس إدارتهـــا، تدرك تماما أهمية العلاقات مع مساهمي الأقلية مع نشاطها في تعزيزها.

وكما ورد في مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فإن "احتمـــال إســـاءة الاستغلال يقوم عندما يسمح النظام القانوني ويقبل السوق، ممارسة المساهمين المسيطرين لمستوى من الرقابة والسيطرة لا يتناسب مع مستوى المخاطرة التي يتحملونها كملاك من خلال اســـتغلال الوسائل القانونية لفصل السيطرة عن الملكية". ولذا فإن الحكومة ينبغي عليها، بقدر الإمكـــان، أن تحد من استخدام الأسهم الذهبية Golden Shares وأن تفصح عن اتفاقات المساهمين وهياكـــل رأس المال التي تسمح لأحد المساهمين بممارسة درجة من السيطرة على الشركة لا تتناسب مع ما يملكه من أسهم في الشركة.

ب. ينبغي على الشركات المملوكة للدولة ملاحظة تطبيق أعلى درجات الشفافية بالنسبة لجميع المساهمين.

إن أحد الشروط الحاسمة لحماية مساهمي الأقلية وغيرهم من المساهمين هو التأكد من وجود درجة عالية من الشفافية. وتنص مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على "*دعم تقديم تقارير المعلومات في نفس الوقت لكافة المساهمين لضـــمان معـــاملتهم معاملـــة متســـاوية والمحافظة على علاقات وثيقة مع المستثمرين والمشاركين في السوق، كما يجب على الشركات أن تعنى بعدم مخالفة هذا المبدأ الأساسي للمعاملة المتساوية*".

وينبغي أن يتمكن مساهمو الأقلية وغيرهم من الحصول على كافة المعلومات الضـــرورية، لكـــي يتمكنوا من اتخاذ قرارات مدروسة واعية للاستثمار. وفي نفس الوقت، فإن كبار المساهمين بمـــا

فيهم جهاز التنسيق أو الملكية ينبغي ألا يسيئوا استخدام المعلومات التي قد يحصلون عليها باعتبارهم مساهمين أو أعضاء بمجالس الإدارة. وبالنسبة للمنشآت المملوكة للدولة وغير المقيدة بالبورصة، فإن المساهمين الآخرين عادة ما يكونون محددين بشكل جيد، وغالبا ما يحظون بميزة الحصول على المعلومات، من خلال مقاعدهم في مجلس الإدارة مثلا. وعلى أية حال، ومهما كانت درجة نوعية وكمال الإطار القانوني والتنظيمي من ناحية الإفصاح عن المعلومات فإن جهاز التنسيق أو الملكية ينبغي عليه التأكد من أن كافة الشركات التي تمتلك الدولة فيها أسهما قد وضعت آليات وإجراءات لضمان سهولة وتساوي إمكانية الحصول على المعلومات بالنسبة لكافة المساهمين.

وينبغي الإفصاح عن أية اتفاقات للمساهمين، بما في ذلك الاتفاقات الخاصة بتغطية أعضاء مجلس الإدارة بالمعلومات.

ج. **ينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تضع سياسة نشطة للاتصال والتشاور مع كافة المساهمين.**

على الشركات المملوكة للدولة بما فيها أية منشأة تكون فيها للدولة حصة أقلية، أن تحدد مساهميها وأن تعمل على إمدادهم بالمعلومات بطريقة منتظمة وفي التوقيت المناسب عن الأحداث الهامة والاجتماعات القادمة للمساهمين. كما ينبغي عليها أيضا أن توفر لهم معلومات كافية عن خلفيات الموضوعات التي ستكون محل بحث لاتخاذ قرارات بشأنها. وتقع على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة مسؤولية التأكد من وفاء الشركات بالتزاماتها في هذا الصدد أي من ناحية توفير المعلومات للمساهمين. وينبغي على الشركات عند قيامها بذلك ألا تطبق الإطار القانوني والتنظيمي القائم فحسب، بل يجب تشجيعها إلى تجاوز ذلك عندما يتطلب الأمر، حتى يمكنها بناء الثقة والمصداقية. كما أن التشاور النشط مع مساهمي الأقلية، سيساعد على تحسين عملية اتخاذ القرارات والقبول بالقرارات الرئيسية الهامة.

د. **ينبغي تيسير اشتراك مساهمي الأقلية في اجتماعات المساهمين، بما يهيئ لهم القيام بدور في القرارات الأساسية للشركة مثل انتخاب مجلس الإدارة .**

إن مساهمي الأقلية قد يساورهم القلق من ناحية اتخاذ القرارات الفعلية خارج الاجتماع العام لمساهمي الشركة أو خارج مجلس الإدارة. وهذا اهتمام مشروع بالنسبة للشركات المقيدة بالبورصة التي يوجد بها مساهم كبير أو حاكم، ولكنه يمكن أن يكون موضوعا للقلق في الشركات التي تكون فيها الدولة هي المالك المسيطر، وقد يكون من المناسب للدولة كمالك أن تطمئن مساهمي الأقلية بأن مصالح قد أخذت في الاعتبار.

وكما أكدت مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإن حق الاشتراك في الاجتماعات العامة للمساهمين هو حق أساسي لكل مساهم. ولتشجيع مساهمي الأقلية على المشاركة النشطة في الاجتماعات العامة لمساهمي الشركات المملوكة للدولة، ولتسهيل ممارستهم لحقوقهم، فإنه يمكن للمنشآت أن تتبع آليات مماثلة لتلك التي تمت التوصية بها للشركات المقيدة في البورصة، في مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ويمكن أن تتضمن هذه الآليات تحديد أغلبيات خاصة لبعض قرارات المساهمين، وإمكانية استخدام قواعد خاصة للانتخاب مثل التصويت التراكمي. إذا ما كان ذلك سيحقق فائدة وفقا للظروف السائدة وينبغي أن تتضمن الإجراءات الإضافية تسهيل عملية التصويت عن *الغائبين*، أو وضع نظام لاستخدام الوسائل الإلكترونية في التصويت كوسيلة لتخفيض تكاليف المشاركة. وفضلا عن هذا فإنه يمكن تسهيل مشاركة المساهمين من العاملين في الاجتماعات العامة للمساهمين عن طريق جمع توكيلات بالتصويت Proxy Votes مثلا من العاملين المساهمين.

ومن المهم أن تكون أي آلية خاصة لحماية حقوق الأقلية متوازنة بعناية وينبغي أن تكون في مصلحة كافة مساهمي الأقلية. وألا تتعارض بأي شكل مع فكرة المعاملة المتساوية وينبغي ألا يتم منع الدولة كمساهم أغلبية من ممارسة تأثيرها المشروع على القرارات، كما لا ينبغي السماح لمساهمي الأقلية بإيقاف عملية اتخاذ القرار.

4- العلاقات مع أصحاب المصالح

ينبغي أن يكون هناك إدراك تام في سياسة ملكية الدولة، لمسؤوليات الشركات المملوكة للدولة تجاه أصحاب المصالح، وأن يطلب إلى هذه الشركات أن تقوم بالإخطار وتقديم التقارير عن علاقاتها بأصحاب المصالح.

في بعض دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تؤدي الأوضاع القانونية أو العقود أو الاتفاقات المتبادلة إلى منح حقوق خاصة محددة في الشركات المملوكة للدولة لأصحاب المصالح. بل قد تكون هناك بعض الشركات المملوكة للدولة التي تتميز بهياكل حوكمة خاصة فيما يتعلق بالحقوق الممنوحة لأصحاب المصالح، وبشكل رئيسي مستوى تمثيل العاملين في مجلس الإدارة أو منح حقوق أخرى لممثلي العاملين ومنظمات المستهلكين في التشاور أو اتخاذ قرارات من خلال المجالس الاستشارية على سبيل المثال.

وينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تدرك أهمية العلاقات مع أصحاب المصالح في بناء منشآت مستدامة وسليمة ماليا. وتتمتع العلاقات مع أصحاب المصالح بأهمية خاصة في الشركات المملوكة للدولة نظرا لأنها قد تكون حاسمة بالنسبة للوفاء بالتزامات الخدمة العامة عندما تكون موجودة. كما أن الشركات المملوكة للدولة قد يكون لها في بعض قطاعات البنية الأساسية تأثير حيوي على احتمالات التنمية الاقتصادية، وعلى المجتمعات التي تنشط فيها. وفضلا عن هذا فإن بعض المستثمرين يتزايد تقديرهم للموضوعات الخاصة بالعلاقات مع أصحاب المصالح عند اتخاذ قراراتهم الاستثمارية، وهم يدرسون أيضا احتمالات مخاطر حصول نزاعات قانونية مرتبطة بأصحاب المصالح. ومن ثم فإن من المهم أن يعترف جهاز التنسيق أو الملكية والشركات المملوكة للدولة بالأثر الذي قد يحدثه وجود سياسة نشطة لأصحاب المصالح على سمعة الشركة وأهدافها الاستراتيجية طويلة الأجل. ولهذا فإن على الجهاز أن يضع وأن يفصح بشكل مناسب وواضح عن السياسات الخاصة بأصحاب المصالح.

وعلى أية حال، فإن الحكومة لا ينبغي أن تستخدم الشركات المملوكة للدولة لتحقيق أهداف تختلف عن تلك التي تطبق على القطاع الخاص، إلا إذا تم تعويض الشركات بشكل ما. وينبغي أن يتسم منح أية حقوق خاصة لأصحاب المصالح، أو منحهم أي تأثير على عملية اتخاذ القرار، بالصراحة والوضوح. ومهما كانت الحقوق الممنوحة لأصحاب المصالح سواء طبقا للقانون أو بموجب التزامات خاصة يجب على الشركات المملوكة للدولة الوفاء بها في هذا الصدد، فإن أجهزة

الشركة، وبصفة رئيسية الاجتماع العام للمساهمين ومجلس الإدارة، ينبغي أن تحافظ على سلطاتها في اتخاذ القرار.

أ. ينبغي على الحكومات، وجهاز التنسيق أو الملكية والشركات المملوكة للدولة ذاتها أن تعترف وأن تحترم حقوق أصحاب المصالح التي يقررها القانون أو الاتفاقات المتبادلة، والرجوع إلى مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في هذا الصدد.

قد تتحكم الدولة بصفتها مالكا مسيطرا على عملية اتخاذ القرار بالشركة وتصبح في مركز يسمح لها باتخاذ القرارات التي تضر بأصحاب المصالح ومن ثم فإن من المهم وضع آليات وإجراءات لحماية حقوق وأصحاب المصالح. وينبغي أن تكون لدي جهاز التنسيق أو الملكية سياسة واضحة في هذا الشأن. كما ينبغي على الشركات المملوكة للدولة احترام حقوق أصحاب المصالح احتراما تاما، وفقا لما يقرره القانون، واللوائح والاتفاقات المتبادلة. وينبغي عليها أن تتصرف بنفس الطريقة مثل شركات القطاع الخاص المقيدة في البورصة وأن ترجع إلى مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي فيما يتصل بالعلاقات مع أصحاب المصالح.

إن تنفيذ مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية يعني الاعتراف التام بإسهام مختلف أصحاب المصالح ويشجع على التعاون النشط الخالق للثروة معهم. ومن أجل هذه الغاية فإن الشركات المملوكة للدولة ينبغي أن تتأكد من سهولة حصول أصحاب المصالح على المعلومات ذات الصلة والموثوق بها بقدر كاف وبشكل منتظم وفي التوقيت المناسب حتى يمكنهم ممارسة حقوقهم. وينبغي أن يكون أمام أصحاب المصالح طريق قانوني للحصول على تعويض في حالة انتهاك حقوقهم. كما ينبغي أيضا تمكين العاملين من الإخطار عن قلقهم واهتماماتهم بشأن أية ممارسات غير قانونية أو غير أخلاقية إلى مجلس الإدارة. ولا ينبغي أن ينتقص ذلك من حقوقهم.

وينبغي السماح بتطوير آليات تعزيز الأداء الخاصة بمشاركة العاملين إذا ما كانت تعتبر ذات أهمية من ناحية صلتها بالعلاقات مع أصحاب المصالح في بعض الشركات المملوكة للدولة. وعلى أية حال، فإنه عند اتخاذ قرار بشأن مدى الصلة والتطوير المرغوب لهذه الآليات، ينبغي على الدولة أن تنظر بعناية في المصاعب التي يتضمنها تحويل تراث الحقوق والمزايا إلى آليات فعالة لتعزيز الأداء.

ب. **ينبغي على الشركات الضخمة أو المقيدة بالبورصة والمملوكة للدولة، كما ينبغي على الشركات الأخرى المملوكة للدولة التي تعمل لتحقيق أهداف هامة للسياسة العامة أن تقدم تقارير عن علاقاتها مع أصحاب المصالح.**

تزداد الممارسات الجيدة التي تطالب الشركات بتقديم تقارير عن الموضوعات المتعلقة بأصحاب المصالح. ويؤدي قيام الشركات المملوكة للدولة بذلك إلى إظهار ما يدل على ترحيبها بالعمل بشكل أكثر شفافية كما يدل على التزامها بالتعاون مع أصحاب المصالح. ويؤدي هذا بدوره إلى تعزيز الثقة وتحسين سمعتها. وبالتالي فإن الشركات المملوكة للدولة سواء أكانت مقيدة بالبورصة أم من الشركات الضخمة ينبغي عليها إخطار المستثمرين وأصحاب المصالح والجمهور عموما بسياساتها تجاه أصحاب المصالح مع توفير المعلومات لهم عن التنفيذ الفعلي لهذه السياسات. وينبغي أيضا أن يكون هذا هو نفس الحال بالنسبة لأي منشأة مملوكة للدولة تسعى لتحقيق أهداف هامة للسياسة العامة أو لديها التزامات بتقديم خدمات عامة، مع بذل العناية والحرص بالنسبة للتكاليف المتعلقة المتصلة بحجم هذه الأهداف والخدمات. وينبغي أن تتضمن التقارير عن العلاقات مع أصحاب المصالح معلومات عن السياسات الاجتماعية والبيئية، عندما تكون هناك أهداف محددة للمنشأة في هذا الصدد. وفي هذه الناحية، يمكن لهذه الشركات البحث عن أفضل الممارسات وإتباع الإرشادات الخاصة بالإفصاح عن المسؤوليات الاجتماعية والبيئية التي تم وضعها في خلال السنوات القليلة الماضية.

وقد يكون من المفيد أن تقوم الشركات المملوكة للدولة بإجراء تدقيق خارجي مستقل لتقاريرها عن أصحاب المصالح لزيادة وتقوية مصداقيتها.

ويمكن أيضا لجهاز التنسيق أو الملكية أن يعمل على تقوية الإفصاح بشأن الموضوعات المتصلة بأصحاب المصالح عن طريق وجود سياسة واضحة لديه وربما أيضا عن طريق تقديم إفصاح مجمع للجمهور العام.

ج. **ينبغي أن يطلب إلى مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تضع، وأن تنفذ، وأن تبلغ عن برامج الالتزام بالدساتير الأخلاقية الداخلية. وينبغي أن يتم وضع هذه الدساتير الأخلاقية على أساس الأعراف القائمة في البلاد، وطبقا لما يتوافق مع الالتزامات الدولية، وأن يتم تطبيقها على الشركة والشركات التابعة لها.**

توصي مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بـــأن تقـــوم مجـــالس الإدارة بتطبيق معايير أخلاقية عالية. ويصب هذا في المصالح طويلة الأجل لأي شركة باعتباره وســـيلة لمصداقيتها والثقة بها في العمليات اليومية وبالنسبة أيضا لالتزاماتها في الأجل الأطول. وفي حالة الشركات المملوكة للدولة، قد تكون هناك ضغوط أكثر عليها للانحراف عن المعـــايير الأخلاقيـــة العالية نظرا للتداخل بين اعتبارات الأعمال والاعتبارات السياسية واعتبارات السياســـة العامـــة. وفضلا عن هذا ونظرا لأن الشركات المملوكة للدولة قد تلعب دورا هاما في إرساء نغمة الأعمال للبلاد، فإن من المهم أيضا بالنسبة لها المحافظة على المعايير الأخلاقية العالية.

وينبغي على الشركات المملوكة للدولة والعاملين بها أن يتصرفوا وفقا للمعايير الأخلاقية العاليـــة. كما ينبغي أن تضع هذه الشركات دساتير أخلاقية داخلية، تلزم فيها نفسها بالأعراف الســـائدة فـــي البلاد، وبما يتوافق مع الدساتير السلوكية الأوسع مدى. وينبغي أن يتضمن هذا التزاما بالتوافق مع "إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الخاصـــة بالشـــركات متعـــددة الجنســـية OECD Guidelines for Multinational Enterprises " التي وافقت عليهـــا كافـــة دول منظمـــة التعـــاون الاقتصادي والتنمية، والتي تعكس كل المبادئ الأربعة التي يتضمنها *"إعلان منظمة العمل الدوليـــة بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work "* و*"اتفاق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمناهضـــة الرشـــوة OECD Anti-Bribery Convention"* وينبغي تطبيق الدستور الأخلاقي على كافة الشـــركات المملوكـــة للدولـــة وتوابعها.

وينبغي أن يقدم الدستور والأخلاقي إرشادات واضحة ومفصلة عن السلوك المتوقع من جانب كافة العاملين، مع ضرورة وضع برامج للالتزام. ويعتبر من الممارسات الجيدة وضع هذه الدساتير عن طريق المشاركة بحيث يضم ذلك كافة العاملين وأصحاب المصالح ذوي الصلة. وينبغي أن تحصل هذه الدساتير على الدعم والتأييد من جانب مجالس الإدارة والإدارة العليا ومن الذين يقومون أيضا بتنفيذها.

وينبغي أن يتضمن الدستور الأخلاقي إرشادات عن عمليات التوريد، إلى جانب وضع آليات لحماية وتشجيع أصحاب المصالح وخاصة العاملين للإبلاغ عن أي سلوك غير قانوني أو غير أخلاقي من جانب موظفي الشركة. وفي هذا الصدد ينبغي على أجهزة الملكية أن تتأكد مـــن قيـــام الشـــركات المملوكة للدولة الواقعة تحت مسئوليتها بإنشاء ملاذ آمن Safe harbour لتلقي شكاوي العاملين سواء تم تقديمها شخصيا أم عن طريق الهيئات التي تمثلهم ، وكذلك بالنسبة لشكاوي الآخرين من خارج الشركة. ويمكن لمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تمنح للعاملين أو من يمثلونهم طريقـــا

سريا آمنا إلى شخص مستقل في مجلس الإدارة، أو إلى أحد المحكمين في داخل الشركة. وينبغـــي في الدساتير الأخلاقية أن تضمن إجراءات تأديبية، إذا ما ظهر أن الادعاءات ليس لها سند ولم يتم تقديمها بحسن نية أو أنها بطبيعتها ناشئة عن الاستهتار، أو لمجرد الإغاظة.

5- الشفافية والإفصاح

ينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تراعي إتباع معايير مرتفعة للشفافية طبقا لما تقضي به مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

أ. ينبغي على أجهزة التنسيق أو الملكية أن تضع قواعد متجانسة للتقارير الكلية أو المجتمعة عن الشركات المملوكة للدولة، وأن تقوم سنويا بنشر تقرير مجمع عن تلك الشركات.

ينبغي على أجهزة التنسيق أو الملكية أن تضع نظاما لإعداد تقارير مجمعة تغطي كافة الشركات المملوكة للدولة، وأن تجعل منه أداة رئيسية للإفصاح موجهة إلى الجمهور العام والبرلمان وأجهزة الإعلام. وينبغي أن يتم وضع هذه التقارير بطريقة تسمح لكافة القراء بالحصول على وجهة نظر واضحة عن الأداء والتطور الشامل للمنشآت المملوكة للدولة. هذا بالإضافة إلى أن التقارير المجتمعة تعتبر أيضا ذات أهمية بالنسبة لأجهزة التنسيق أو الملكية من ناحية تعميق فهمهم لأداء الشركات وفي توضيح سياساتها الخاصة.

وينبغي أن تؤدي التقارير المجمعة إلى إعداد تقرير سنوي مجمع تصدره الدولة. وينبغي أن يركز هذا التقرير المجمع بصفة أساسية على الأداء المالي وعلى قيمة الشركات المملوكة للدولة. كما ينبغي أن يقدم على الأقل إشارة إلى إجمالي قيمة محفظة الدولة. وينبغي أيضا أن يتضمن بيانا عاما عن سياسة الملكية للدولة ومعلومات عن كيفية تنفيذ الدولة لهذه السياسة، مع توفير معلومات عن تنظيم وظيفة الملكية إلى جانب نظرة عامة عن تطور الشركات المملوكة للدولة، والمعلومات المالية المجمعة الخاصة بها وأية تغيرات تكون قد طرأت في مجالس إداراتها. وينبغي أن يوفر التقرير المجمع المؤشرات المالية الرئيسية بما في ذلك رقم الأعمال، والأرباح، والتدفقات النقدية من نواحي نشاط التشغيل، وإجمالي الاستثمارات والعائد على حقوق الملكية، ونسبة الأصول / حقوق الملكية، وقيمة الأرباح الموزعة. وينبغي أيضا تقديم معلومات عن الطرق المستخدمة في تجميع البيانات. كما يمكن أن يتضمن التقرير المجمع تقارير منفردة عن أهم الشركات المملوكة للدولة. ومن المهم توضيح أنه لا ينبغي في التقرير المجمع أن يكون تكرارا بل لابد أن يكون مكملا للتقارير المطلوبة، مثل التقارير السنوية التي تقدم إلى البرلمانات. ويمكن أن تهدف بعض أجهزة الملكية إلى نشر تقارير مجمعة "جزئية" فقط أي تغطي الشركات المملوكة للدولة ذات النشاط في القطاعات القابلة للمقارنة. وأخيرا – فإن نشر تقارير نصف سنوية مجمعة يؤدي إلى تحسين أكبر في شفافية ملكية الدولة.

وقد ثبت في بعض الدول فائدة قيام جهاز التنسيق أو الملكية بوضع موقع على شبكة الإنترنت يكفل للجمهور العام سهولة الوصول إلى المعلومات. ويمكن أن توفر هذه المواقع معلومات عن كل من تنظيم وظيفة الملكية والسياسة العامة للملكية، إلى جانب معلومات عن حجم، وتطور، وأداء وقيمة القطاع المملوك للدولة.

ب. ينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تضع إجراءات تتسم بالكفاءة للمراجعة الداخلية وأن تنشئ وظيفة للمراجعة الداخلية تخضع لإشراف مجلس الإدارة، كما تقدم تقاريرها مباشرة إليه وإلى لجنة المراجعة أو ما يماثلها من أجهزة في الشركة.

كما يحدث في الشركات الكبرى، فإن من الضروري بالنسبة للمنشآت الكبيرة المملوكة للدولة أن تضع نظاما للمراجعة الداخلية. "والمراجعة الداخلية هي أحد نواحي النشاط المستقلة والتأكيد الموضوعي والتشاور التي تهدف إلى إضافة قيمة للمنشأة، وتحسين عمليات المنظمة. وهي تساعد المنظمة على تحقيق أهدافها من خلال ما تأتي به من منهج منتظم ومنضبط لتقييم وتحسين فعالية إدارة المخاطر، وعمليات الرقابة والحوكمة"[3] . والمراجعون الداخليون لهم أهميتهم من ناحية ضمان وجود عملية قوية ذات كفاءة للإفصاح والضوابط الداخلية السليمة بالمعنى الواسع. وينبغي عليهم تحديد الإجراءات اللازمة لجمع وتصنيف وتقديم معلومات تفصيلية بدرجة كافية. وينبغي عليهم أيضا أن يتأكدوا أن إجراءات الشركة يتم تنفيذها بدرجة معقولة، وأنها قادرة على ضمان نوعية المعلومات المفصح عنها في الشركة.

ولزيادة استقلالهم وسلطاتهم، ينبغي على المراجعين الداخليين أن يعملوا، نيابة عن مجلس الإدارة وأن يقدموا تقاريرهم مباشرة إليه وإلى لجنة المراجعة التابعة له في نظام مجالس الإدارة ذات الطبقة الواحدة وإلى المجلس الإشرافي في المجالس ذات نظام الطبقتين، أو إلى مجالس المراجعة إذا ما كانت موجودة. وينبغي أن يتمكن المراجعون من الوصول دون قيود إلى رئيس مجلس الإدارة وأعضاء المجلس بالكامل ولجنة المراجعة التابعة للمجلس. وتتمتع تقاريرهم بالأهمية من ناحية تمكين مجلس الإدارة من التقييم الفعلي لعمليات الشركة وأدائها. وينبغي تشجيع التشاور بين المراجعين الخارجيين والخارجيين.

[3] تعريف معهد المراجعين الداخليين (http:// www:theiia.org) .

وأخيرا، فإن إحدى الممارسات الجيدة التي يوصي بها هي وضع تقارير المراجعة الداخلية ضمن القوائم المالية، ووصف هيكل الرقابة الداخلية وإجراءاتها الخاصة بإعداد التقارير المالية.

ج. ينبغي أن تخضع الشركات المملوكة للدولة وبخاصة الشركات الضخمة، لمراجعة خاصة مستقلة على أساس المعايير الدولية، ولا يغني وجود إجراءات الرقابة المحددة من الدولة عن القيام بالمراجعة الخارجية المستقلة.

ليس من المحتم ضرورة مراجعة الشركات المملوكة للدولة بواسطة مراجعين خارجيين مستقلين. وغالبا ما يعزي ذلك إلى وجود نظم محددة للمراجعة والرقابة للدولة، والتي تعتبر أحيانا كافية لضمان جودة وشمول المعلومات المحاسبية. وعادة ما تقوم بأداء هذه المراقبات المالية أجهزة مراجعة "عليا" متخصصة تابعة للدولة، قد تقوم بالتفتيش على كل من الشركات المملوكة للدولة وعلى جهاز التنسيق أو الملكية. وفي كثير من الحالات يحضر ممثلو هذه الأجهزة في اجتماعات مجلس الإدارة وغالبا ما يقدمون تقاريرهم مباشرة إلى البرلمان فيما يتعلق بأداء الشركات المملوكة للدولة. وعلى أية حال، فإن هذه الرقابة المتخصصة تهدف إلى مراقبة استخدام الأموال العامة وموارد الموازنة، بدرجة أكبر من اهتمامها بعمليات الشركات المملوكة للدولة في مجموعها.

ولتعزيز الثقة في المعلومات المقدمة، فإن الدولة ينبغي بالإضافة إلى المراجعة الخاصة التي تقوم بها أجهزة الدولة، أن تطلب خضوع كافة الشركات الكبرى المملوكة للدولة لمراجعات خارجية يتم القيام بها وفق للمعايير الدولية. وينبغي وضع إجراءات كافية لاختيار المراجعين الخارجيين، ومن الأمور الحاسمة أن يكونوا مستقلين عن الإدارة وكذلك عن كبار المساهمين.. أي عن الدولة في حالة الشركات المملوكة لها. هذا بالإضافة إلى ضرورة خضوع المراجعين لنفس المعايير الخاصة بالاستقلال كما هو الحال بالنسبة للشركات القائمة في القطاع الخاص. ويتضمن هذا بصفة عامة وضع حدود على قيامهم بتقديم خدمات استشارية أو غيرها بخلاف المراجعة إلى المنشأة المملوكة للدولة التي يقومون بمراجعتها، وكذلك التغيير الدوري للشركاء في مكتب المراجعة أو تغيير منشأة المراجعة ذاتها.

د. ينبغي أن تخضع الشركات المملوكة للدولة لنفس معايير المحاسبة والمراجعة عالية الجودة التي تخضع لها الشركات المقيدة في البورصة وينبغي على الشركات الضخمة أو المقيدة في

البورصة أن تفصح عن المعلومات المالية وغير المالية طبقا للمعايير عالية الجودة المعترف بها دوليا.

من مصلحة الجمهور العام، أن تكون الشركات المملوكة للدولة على نفس درجة شفافية الشركات التي يجري تداول أسهمها في الأسواق المالية. وبغض النظر عن أوضاعها القانونية، وحتى إذا لم تكن مقيدة في البورصة، فإن كافة الشركات المملوكة للدول ينبغي أن تقدم تقاريرها وفقا لأفضل الممارسات المحاسبية ولأعلى معايير المراجعة.

وينبغي على كافة الشركات المملوكة للدولة أن تقوم بالإفصاح عن المعلومات المالية وغير المالية، والشركات الكبرى منها والشركات المقيدة بالبورصات منها ينبغي أن تقوم بذلك طبقا لأعلى المعايير المعترف بها دوليا. وهذا يعني أن أعضاء مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة ينبغي أن يوقعوا على التقارير المالية التي يشهد المسئولون التنفيذيون الرئيسيون CEOs، والمسؤولون الماليون الرئيسيون CFOs بأنها من كافة النواحي المالية تعرض بشكل سليم وبدرجة معقولة العمليات والأحوال المالية للمنشأة المملوكة للدولة.

وينبغي القيام، إلى أقصى حد ممكن، بإعداد تحليل عن التكاليف والمزايا cost-benefit analysis لتحديد المنشأة التي ينبغي أن تخضع للمعايير عالية الجودة المعترف بها دوليا. وينبغي في هذا التحليل أن ينظر إلى المتطلبات المتشددة للإفصاح على أنها أيضا حافز إلى جانب كونها وسيلة لأداء كل من مجلس الإدارة والإدارة لوظائفهما وواجباتهما بطريقة مهنية متخصصة. ويمكن استبعاد الشركات المملوكة للدولة ذات الأحجام المعينة، بشرط ألا تكون من الشركات التي تعمل في تحقيق أهداف هامة للسياسة العامة. وهذه الاستثناءات لا يمكن تقريرها إلا بناء على أسس عملية ويتباين هذا فيما بين الدول، وبين مختلف القطاعات الصناعية وحسب حجم القطاع العام الذي تملكه الدولة.

ويعتبر ارتفاع مستوى الإفصاح أمرا له قيمته بالنسبة للمنشآت المملوكة للدولة التي تعمل في تحقيق أهداف هامة للسياسة العامة. ويعتبر مهما بصفة خاصة إذا ما كان لتلك المنشأة أثر ذو مغزى على الموازنة العامة للدولة، أو على المخاطر التي تتحملها الدولة، أو عندما يكون لها أثر اجتماعي عالمي أكبر. وفي الاتحاد الأوروبي، مثلا، يطلب من الشركات التي تحصل على منح دعم من الدولة مقابل قيامها بخدمات للمصلحة العامة، أن تحتفظ بحسابات منفصلة عن هذه النواحي من النشاط.

هـ. ينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تفصح عن المعلومات المادية الخاصة بجميع الموضوعات الواردة في مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بالإضافة إلى التركيز على النواحي التي تحظى باهتمام كبير من جانب الدولة كمالك، ومن جانب الجمهور العام.

تقدم مبادئ حوكمة الشركات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وصفا لما ينبغي أن تكون عليه عناصر الإفصاح في الشركات العامة المساهمة. وينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تلتزم على الأقل بهذه المتطلبات، التي تتضمن النتائج المالية ونتائج التشغيل، وسياسات الأجور والمكافآت، والعمليات المرتبطة بأطراف داخل الشركة، وهياكل الحوكمة وسياسات الحوكمة، وينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تفصح عما إذا كانت تقوم بإتباع أي دستور للحوكمة، وإذا ما كان الأمر كذلك عليها أن تبين ما هو. أما بالنسبة للمكافآت التي يحصل عليها أعضاء مجلس الإدارة والتنفيذيين الرئيسيين، فإن العرف الجيد يقضي بتنفيذ ذلك وفقا لكل حالة على حدة، وينبغي أن تتضمن المعلومات شروط إنهاء الخدمة والتقاعد، وكذلك أي تسهيل خاص أو أي مكافآت نوعية تقدم إلى أعضاء مجلس الإدارة. وينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تكون حريصة بشكل خاص وأن تعمل على تحسين الشفافية في النواحي التالية.

وتتضمن أمثلة تلك المعلومات ما يلي :

1 - بيان واضح للجمهور عن أهداف الشركة، ومدى الوفاء بها :

من المهم أن يكون لدى كل منشأة من الشركات المملوكة للدولة وضوح عن أهدافها الشاملة، وبغض النظر عن النظام القائم لمراقبة الأداء، ينبغي تحديد مجموعة محددة من الأهداف الشاملة الأساسية جنبا إلى جنب مع معلومات عن كيفية تعامل المنشأة مع البدائل بين الأهداف التي يمكن أن تكون متعارضة.

وعندما تكون الدولة هي مساهم أغلبية، أو تكون في الواقع هي التي تسيطر على المنشأة، فإن أهداف الشركة ينبغي توضيحها لكافة المستثمرين الآخرين، والسوق، والجمهور العام. وهذا الالتزام بالإفصاح سيشجع موظفي الشركة على توضيح الأهداف لأنفسهم، ويمكن أيضا أن يؤدي إلى زيادة التزام الإدارة بمواصلة تحقيق هذه الأهداف. كما يوفر أيضا مصدرا يمكن الرجوع إليه من جانب كافة المساهمين، والسوق، والجمهور العام للنظر في الاستراتيجية التي تتبعها الإدارة والقرارات التي تتخذها.

وينبغي على الشركات المملوكة للدولة أن تعد تقريرا يبين الكيفية التي تفي بها بالأهداف من خلال الإفصاح عن المؤشرات الرئيسية للأداء. وعندما يتم استخدم المنشأة أيضا لأهداف السياسة العامة، فإنها ينبغي أيضا أن تعد تقريرا عن هذه الالتزامات بالخدمة العامة وكيفية تحقيقها.

2 - هيكل الملكية والتصويت في الشركة :

من المهم أن يكون كل من هيكل الملكية والتصويت شفافا في الشركات المملوكة للدولة بحيث يمكن لكافة المساهمين أن يفهموا بوضوح نصيبهم في التدفقات النقدية وحقوق التصويت. وينبغي أيضا أن يوضح أيضا من الذي يحتفظ بالملكية القانونية لأسهم الدولة، وموقع المسؤولية القانونية عن ممارسة حقوق ملكية الدولة. وينبغي الإفصاح عن أية حقوق خاصة أو اتفاقات خاصة قد تؤدي إلى تشويه هيكل الملكية أو السيطرة للمنشأة، مثل الأسهم الذهبية golden shares أو حق الاعتراض power of veto.

3 - أية عوامل للمخاطر المادية والإجراءات التي اتخذت لإدارة هذه المخاطر :

تنشأ مصاعب عديدة عندما تقوم الشركات المملوكة للدولة بتنفيذ استراتيجيات طموحة بدون تحديد أو تقييم واضح أو الإخطار الواجب عن المخاطر ذات الصلة. ويعتبر الإفصاح عن المخاطر المادية ذا أهمية خاصة عندما تعمل الشركات في صناعات تم تحريرها حديثا أو يتزايد اتجاهها نحو السوق الدولي، حيث تواجه سلسة من المخاطر الجديدة، مثل المخاطر السياسية ومخاطر التشغيل أو أسعار الصرف. وبدون إعداد تقارير عن عوامل المخاطر المادية، فإن الشركات المملوكة للدولة تعطي صورة كاذبة غير حقيقية عن مراكزها المالية وأدائها الكلي. وهذا بدوره قد يؤدي إلى اتخاذ قرارات استراتيجية غير سليمة وإلى خسائر مالية غير متوقعة.

والإفصاح الملائم الذي تقوم بها الشركات المملوكة للدولة عن طبيعة ومدى المخاطر التي تتحملها في عملياتها يتطلب إنشاء نظم إدارية داخلية سليمة لتحديد وإدارة ورقابة المخاطر والإخطار عنها. وينبغي على الشركات أن تقدم تقاريرها وفقا للمعايير الحديثة المتطورة وأن تفصح عن كافة الأصول والالتزامات الخارجة عن الميزانية. وإذا تطلب الأمر، فإن مثل هذه التقارير يمكن أن تغطي استراتيجيات إدارة المخاطر وكذلك النظم التي أقيمت لتنفيذها. وينبغي على الشركات العاملة

في الصناعات الاستخراجية أن تفصح عن احتياطياتها طبقا لأفضل الممارسات في هذا الصدد، إذ قد يكون ذلك أحد العناصر الهامة والرئيسية في قيمتها وشكل المخاطر بها.

وينبغي أيضا الإفصاح بشكل كاف عن المشاركات العامة الخاصة، وغالبا ما تتسم هذه المشاركات بتمويل المخاطر، والموارد والمكافآت بين الشركاء من القطاعين الخاص والعام لتوفير وتقديم خدمات عامة أو بنية أساسية عامة وقد تقود بالتالي إلى مخاطر جديدة ومخاطر مادية ناشئة عنها.

4 - أية مساعدات مالية، بما في ذلك الضمانات، تكون المنشأة قد تلقتها من الدولة، وكذلك الالتزامات التي تم تحملها بالنيابة عن المنشأة المملوكة للدولة.

حتى يمكن إعطاء صورة عادلة وكاملة عن المركز المالي للمنشأة المملوكة للدولة، فإن من الضروري أن يتم الإفصاح بشكل مناسب عن الالتزامات المتبادلة، والمساعدات المالية أو آليات اقتسام المخاطر بين الدولة والمنشأة المملوكة للدولة. وينبغي أن يتضمن الإفصاح تفاصيل عن أية منحة أو دعم من الدولة تكون المنشأة قد تلقته، وأية ضمانات تكون الدولة قد منحتها لعمليات المنشأة وكذلك أية التزامات تكون الدولة قد تحملتها نيابة عن المنشأة. ويمكن أن تقوم الشركات ذاتها بالإفصاح عن الضمانات، أو أن تقوم الدولة بهذا الإفصاح. ومن الممارسات الجيدة أن يقوم البرلمان بالإشراف على ضمانات الدولة من أجل احترام الإجراءات الخاصة بالموازنة العامة.

5 - أية معاملات هامة مع الأجهزة ذات الصلة :

ينبغي الإفصاح عن العمليات التي تتم بين الأجهزة والشركات ذات الصلة، مثل الاستثمار في حقوق الملكية (الأسهم) من جانب إحدى الشركات المملوكة للدولة في منشأة أخرى، إذ أن ذلك قد يكون أحد مصادر إساءة الاستغلال المحتملة، وينبغي أن يوفر الإفصاح عن العمليات مع منشآت أخرى ذات صلة بها كافة المعلومات الضرورية لتقييم مدى عدالة وملاءمة هذه العمليات.

6- مسؤوليات مجالس الإدارة للمنشآت المملوكة للدولة

ينبغي أن يكون لدى مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة السلطات والصلاحيات والموضوعية اللازمة للقيام بوظيفتها في الإرشاد الاستراتيجي للإدارة والإشراف عليها. وينبغي عليها التصرف بنزاهة، وأن تكون مسئولة عن تصرفاتها.

في عدد من الدول، تميل مجالس الإدارة إلى الضخامة الشديدة في الشركات المملوكة للدولة، مع نقص في النظرة إلى الأعمال واستقلال الرأي والتقدير. كما أنها أيضا قد تضم عددا مفرطا من الأعضاء من أجهزة الدولة الإدارية. وفضلا عن هذا، فقد لا تكلف بالنطاق الكامل لمسؤوليات مجلس الإدارة، ومن ثم يمكن للإدارة العليا في المنشأة أن تنقض قراراتها، بل قد يكون النقض من جانب أجهزة الملكية ذاتها. هذا إلى جانب أن وظيفة هذه المجالس قد تصبح تكرارا في بعض النواحي لوظائف أجهزة تنظيمية معينة بالدولة.

ويعتبر تمكين وتحسين نوعية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة خطوة أساسية في تحسين حوكمة الشركات في هذه الشركات. ومن المهم أن تكون هناك مجالس إدارة قوية للمنشآت يمكنها التصرف بما يحقق مصلحة الشركة، وأن تقوم بمراقبة فعالة للإدارة بدون تدخل سياسي لا مبرر له. ومن أجل هذا الهدف، يكون من الضروري ضمان كفاءة مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة، وتعزيز استقلالها وتحسين الطرق التي تعمل بها. ومن الضروري أيضا إعطاؤها مسؤولية كاملة وواضحة عن وظائفها والتأكد من نزاهة تصرفاتها.

أ. ينبغي أن يعهد إلى مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة بصلاحيات واضحة، ومسؤولية كاملة فيما يتعلق بأداء الشركة، وينبغي أن يكون مجلس الإدارة قابلا للمساءلة أمام أصحاب الشركة، وأن يتصرف بما يمليه عليه تحقيق أفضل مصلحة للشركة وأن يعامل كافة مساهمي الشركة معاملة متساوية.

من ناحية المبدأ، ينبغي أن تكون لمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة نفس المسؤوليات والالتزامات وفقا لما ينص عليه قانون الشركات. ومع ذلك، فمن الناحية العملية، قد يتحمل أعضاء مجلس الإدارة بالتزامات مخففة، وخاصة أولئك المرشحون من قبل الدولة.

وينبغي توضيح هذه المسؤوليات الخاصة بمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة في تشريع خاص ولوائح تنظيمية، وفي سياسة ملكية الحكومة في النظام الأساسي للشركة. ومن الأمور الأساسية التي ينبغي تأكيدها أن كافة أعضاء مجلس الإدارة عليهم التزام قانوني بالتصرف بما يحقق أفضل مصالح الشركة وبأن يعاملوا كافة المساهمين معاملة متساوية. وينبغي النص بوضوح عن المسؤولية الجماعية والفردية لأعضاء مجلس الإدارة.

وينبغي ألا يكون هناك أي فرق بين مسؤوليات والتزامات مختلف أعضاء مجلس الإدارة سواء أكانوا مرشحين من قبل الدولة أو من قبل أي مساهمين آخرين أو من قبل أصحاب المصالح. وينبغي اشتراط التدريب حتى يحصل أعضاء مجلس إدارة المنشأة على معلومات من مسؤولياتهم والتزاماتهم.

ولتشجيع مسؤولية مجلس الإدارة، وحتى يمكن أن تعمل مجالس الإدارة بشكل فعال، فإن عليها إتباع أفضل الممارسات التي يلتزم بها القطاع الخاص، وأن يكون مجلس الإدارة محدود الحجم. وتشير التجربة إلى أن مجالس الإدارة الأصغر حجما تسمح بمناقشات استراتيجية حقيقية، كما أنها تكون أقل تعرضا لأن تصبح مجرد أجهزة "للبصم والختم" Rubberstamping والموافقة.

وللتأكيد على مسؤوليات مجلس الإدارة، ينبغي تقديم تقرير من المديرين (أعضاء مجلس الإدارة) Directors' Report جنبا إلى جنب مع القوائم المالية السنوية إلى المراجعين الخارجيين. وينبغي أن يقدم هذا التقرير معلومات وتعليقات على التنظيم، والأداء المالي، وعوامل المخاطر المادية، والأحداث الهامة، والعلاقات مع أصحاب المصالح، وأثر التوجيهات الصادرة من جهاز التنسيق أو الملكية.

ب. ينبغي على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تقوم بأعباء وظائفها في الإرشاد الاستراتيجي للإدارة والإشراف عليها، وفقا للأهداف التي تحددها الحكومة وجهاز الملكية، كما ينبغي أن تكون لديها سلطة تعيين وإقالة المسؤول التنفيذي الرئيسي (CEO).

في كثير من الحالات، لا يتم منح مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة المسؤولية والسلطة الكاملة اللازمة للإرشاد الاستراتيجي، والإشراف على الإدارة والرقابة على الإفصاح. وقد ترى مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن أدوارها ومسؤولياتها قد تم الاعتداء عليها من كلا الطرفين، أي من جانب أجهزة الملكية ومن جانب إدارة المنشأة. وقد يكون هناك إغراء لجهاز

التنسيق أو الملكية، إن لم يكن لدى الحكومة ذاتها، بالتدخل بدرجة كبيرة في الموضوعات الاستراتيجية، على الرغم من أن مسئولياتهما هي تحديد الأهداف العامة للشركة، وبخاصة أن الفرق بين تحديد الأهداف ووضع الاستراتيجيات ليس واضحا تماما. وقد تواجه مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة، أيضا، مصاعب في الإشراف على الإدارة إذ لا تكون لديهم دائما المشروعية أو حتى السلطة للقيام بذلك. بالإضافة إلى هذا، فإن هناك، في بعض الدول، علاقة قوية بين الإدارة ووظيفة الملكية أو مباشرة مع الحكومة. وتميل الإدارة العليا في الشركات المملوكة للدولة إلى تقديم تقارير والرجوع مباشرة إلى جهاز الملكية أو الحكومة وبهذا يتم تخطي مجلس الإدارة.

وحتى يمكن لمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تقوم بدورها، فإنها ينبغي أن تنشط في (1) تكوين والإشراف على استراتيجية الشركة واستعراضها في إطار الأهداف العامة للشركة (2) وضع مؤشرات أداء ملائمة وتحديد المخاطر الرئيسية (3) مراقبة عمليات الإفصاح والاتصالات (4) ضمان تمثيل القوائم المالية لشئون المنشأة المملوكة للدولة بشكل مقبول، والتأكد من أنها تعكس المخاطر التي تتحملها (5) وضع خطط فعالة لخلافة كبار التنفيذيين الرئيسيين.

وإحدى الوظائف الرئيسية التي ينبغي أن تكون لمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة هي تعيين وفصل المسؤول التنفيذي الرئيسي. وبدون هذه السلطة يكون من الصعب على الشركات المملوكة للدولة أن تمارس بشكل كامل وظائفها الإشرافية وأن تشعر بمسؤوليتها عن أداء الشركات. وفي بعض الحالات، قد يمكن تحقيق هذا بالتوافق أو بالتشاور مع جهاز الملكية. وفي بعض الدول، فإن المالك المطلق (صاحب الملكية الكاملة) يمكنه أن يقوم مباشرة بتعيين المسؤول التنفيذي الرئيسي، وتمتد هذه الإمكانية إلى الشركات المملوكة للدولة. وقد يحدث هذا أيضا عندما تكون الدولة هي المالك المسيطر على الشركات التي تكلف بأغراض القيام بمهام خدمات عامة مهمة. ولضمان المحافظة على نزاهة مجلس الإدارة، فإن أحد الأعراف الجيدة تتطلب التشاور مع المجلس. وبغض النظر عن الإجراء، فإن التعيينات ينبغي أن تقوم على أساس معايير معينة متخصصة. وينبغي أن تكون قواعد وإجراءات الترشيح والتعيين لمنصب المسؤول التنفيذي الرئيسي، شفافة إلى جانب احترام خط المساءلة بين مجلس الإدارة وجهاز الملكية. وينبغي الإفصاح عن أي اتفاقات بين المساهمين بشأن ترشيح المسؤول التنفيذي الرئيسي.

وينبع من التزام مجالس الإدارة بتقييم ومتابعة أداء الإدارة أنه ينبغي أن يكون لها نفوذ حاسم بالنسبة لمرتب ومكافأة المسئول التنفيذي الرئيسي. وينبغي أن تقوم بالتأكد من أن مكافآت المسؤول التنفيذي الرئيسي ترتبط بالأداء ويتم الإفصاح عنها بطريقة سليمة.

ج. ينبغي أن يتم تكوين مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة، بحيث يمكنها ممارسة الحكم والتقدير بشكل موضوعي ومستقل، وتقتضي الممارسة والأعراف الجيدة فصل وظيفة رئيس مجلس الإدارة عن المسؤول التنفيذي الرئيسي.

إن أحد الشروط الرئيسية في تمكين مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة هي هيكلتها حتى يمكنها أن تمارس الحكم والتقدير الموضوعي المستقل، وأن تكون في وضع يهيئ لها الإشراف والرقابة على الإدارة العليا، وأن تتخذ قرارات استراتيجية. وكما تؤكد المبادئ *"حتى يمكن أن تقوم بواجباتها في الإشراف والرقابة على الأداء الإداري وأن تمنع تعارض المصالح، وتقوم بتحقيق التوازن بين المطالب المتنافسة على الشركة، فإن من الأمور الأساسية أن يكون مجلس الإدارة قادرا على ممارسة الحكم والتقدير الموضوعي"*. وينبغي أن يتم ترشيح كافة أعضاء مجلس الإدارة من خلال عملية شفافة، كما ينبغي أن يكون واضحا أن واجباتهم هي التصرف بما يحقق أفضل مصلحة للشركة بأسرها. ولا ينبغي لهم أن يتصرفوا كممثلين أفراد للجهات التي عينتهم. وينبغي أيضا حماية مجالس إدارة الشركات من التدخل غير المبرر والتدخل السياسي الذي يمكن أن يشتت انتباههم عن التركيز على تحقيق الأهداف المتفق عليها مع الحكومة وجهاز الملكية.

وأحد المتطلبات الرئيسية لتعزيز موضوعية مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة، هو ترشيح عدد كاف من أعضاء مجالس الإدارة الأكفاء من غير التنفيذيين، من بين ذوي القدرة على الحكم الموضوعي. وينبغي في هؤلاء الأعضاء أن تكون لديهم كفاءات وخبرات مناسبة، ويفضل إمكان تعيينهم من القطاع الخاص. إذ أن خبراتهم قد تساعد أيضا في أن تصبح مجالس الإدارة أكثر توجها إلى الأعمال، وخاصة بالنسبة للمنشآت المملوكة للدولة التي تعمل في أسواق تنافسية. ويمكن أن تتضمن خبراتهم مؤهلات تتصل بأهداف السياسة والالتزامات المعنية المحددة للمنشآت المملوكة للدولة. وفي بعض الدول، فإن التنوع في تكوين مجالس الإدارة يعتبر موضوعا هاما ويتضمن ذلك الاعتبارات الخاصة بالجنسين. وينبغي على جميع أعضاء مجلس الإدارة أن يفصحوا عن أي تضارب في المصالح أمام مجلس الإدارة الذي قد يقرر كيفية إمكان إدارته.

وينبغي وضع آليات لتقييم والمحافظة على فعالية أداء واستقلال مجلس الإدارة. وتتضمن هذه الآليات مثلا وضع حدود على عدد المرات التي يمكن فيها إعادة تعيين عضو مجلس الإدارة والموارد التي يتم منحها للمجلس لكي يحصل على معلومات مستقلة أو الموارد اللازمة لتعيين خبراء مستقلين.

ومن أجل تعزيز استقلال مجلس الإدارة، فإن مبادئ حوكمة الشركات ترى أيضا أن من الأعراف الجيدة فصل رئيس مجلس الإدارة عن المسؤول التنفيذي الرئيسي في هياكل مجالس الإدارة ذات الطبقة الواحدة. ويساعد فصل رئيس المجلس عن المسؤول التنفيذي الرئيسي على *"تحقيق توازن ملائم في السلطات، وزيادة القابلية للمساءلة وتحسين قدرة المجلس على اتخاذ القرارات بشكل مستقل عن الإدارة"* ويعمل وجود تعريف كاف وواضح لوظائف ومهام مجلس الإدارة ورئيسه على منع ظهور المواقف التي قد يؤدي فيها الانفصال إلى إثارة معارضة لا تتسم بالكفاءة بين هذين الموظفين بالشركة. وفي حالة المجالس ذات الطبقتين، يعتبر من الممارسة والأعراف الجيدة ألا يصبح رئيس المجلس الأدنى (المجلس الإداري) رئيسا للمجلس الإشرافي بعد تقاعده.

ويحظى فصل منصب رئيس المجلس عن المسؤول التنفيذي الرئيسي بالأهمية في الشركات المملوكة للدولة، حيث عادة ما يعتبر من الضروري تمكين مجلس الإدارة من الاستقلال عن الإدارة. يلعب رئيس مجلس الإدارة دورا رئيسيا في إرشاد المجلس، والتأكد من كفاءة عمله، وتشجيع المشاركة النشطة لأعضاء المجلس في الإرشاد الاستراتيجي للمنشأة المملوكة للدولة. وعندما يكون رئيس مجلس الإدارة والمسؤول التنفيذي الرئيسي منفصلين، فإن رئيس المجلس يجب أيضا أن يكون له دور في الاتفاق مع جهاز الملكية على المهارات والخبرات التي ينبغي أن يضمها المجلس من أجل فعالية عمله. لهذا ينبغي النظر إلى الفصل بين رئيس مجلس الإدارة والمسؤول التنفيذي الرئيسي باعتباره خطوة أساسية في إنشاء مجالس إدارة ذات كفاءة في الشركات المملوكة للدولة.

د. في حالة السماح بتمثيل العاملين في مجلس الإدارة، ينبغي وضع آليات لضمان ممارسة هذا التمثيل بشكل فعال يسهم في تعزيز مهارات ومعلومات واستقلال مجلس الإدارة.

عندما يقرر القانون أو الاتفاقات الجماعية تمثيل العاملين في مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة فإنه ينبغي تطبيق ذلك حتى يمكن أن يسهم في استقلال وكفاءة ومعلومات مجلس الإدارة وينبغي أن يتحمل ممثلو العاملين نفس الواجبات والمسؤوليات مثل جميع أعضاء المجلس الآخرين، وينبغي عليهم التصرف بما يحقق أفضل مصلحة للشركة وأن يعاملوا كافة المساهمين على قدم المساواة، وينبغي ألا يكون تمثيل العاملين في مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة في حد ذاته تهديدا لاستقلال مجلس الإدارة.

وينبغي وضع إجراءات لتسهيل المهنية والتخصص والاستقلال الحقيقي لأعضاء مجلس الإدارة من العاملين، والتأكد من احترامهم لواجبهم من ناحية السرية. وهذه الإجـــراءات ينبغـــي أن تتضـــمن إجراءات كافية وشفافة وديمقراطية للانتخابات، والتدريب وإجراءات واضـــحة لإدارة تناقضـــات المصالح. كما يتطلب الإسهام الإيجابي في عمل المجلس قبولا وتعاونا من الأعضاء الآخرين فـــي مجلس الإدارة وكذلك من إدارة المنشأة المملوكة للدولة.

هـــ. عندما يتطلب الأمر، ينبغي على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تنشـــئ لجانـــا متخصصة لدعم قيام المجلس بأكمله بأداء وظائفه، وخاصـــة فيمـــا يتعلـــق بالمراجعـــة وإدارة المخاطر وتحديد الأجور والمرتبات والمكافآت.

ازداد استخدام لجان مجلس الإدارة المتخصصة، تبعا لما يجرى عليه العمل في القطاع الخـــاص. ويمكن أن تتباين أنواع اللجان المتخصصة التي يستخدمها المجلس فيما بين الشركات والصناعات، وهي تتضمن لجان المراجعة، لجان تحديد الأجور والمكافآت، لجان الاستراتيجية، لجان الأخلاق، وفي بعض الأحيان لجان المخاطر ولجان التوريدات. وفي بعض الدول يكون هناك جهاز خـــاص يعادل لجنة المراجعة ويقوم بنفس الوظيفة.

ومن الممكن أن يلعب تكوين اللجان الخاصة لمجلس الإدارة دورا أساسيا في تعزيز كفاءة مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة، وفي دعم مسؤولياتها الهامة في موضوعات مثل إدارة المخـــاطر والمراجعة. كما قد تكون اللجان ذات فعالية في تغيير ثقافـــة مجلـــس الإدارة وتعزيـــز اســـتقلاله ومشروعيته في النواحي التي تكون فيها احتمالات لتعارض المصالح مثل تلك المتعلقـــة بعمليـــات التوريد، والعمليات مع أطراف في داخل الشركة، وموضوعات المكافآت.

وعندما لا يسمح القانون بإنشاء اللجان التابعة لمجلس الإدارة، فإن جهاز التنسيق أو الملكية يجـــب عليه وضع سياسة لتحديد الحالات التي ينبغي فيها النظر لإقامة لجان متخصصة. وينبغي أن تقوم هذه السياسة على مزيج من المعايير يتضمن حجم المنشأة المملوكة للدولة، والمخاطر المعينة التي تواجهها ونواحي التخصص التي ينبغي تعزيزها في داخل نطاق مجالس إدارة المنشـــأة المملوكـــة للدولة. كذلك ينبغي أن يطلب إلى الشركات الكبيرة على الأقل بأن تنشئ لجنة مراجعة أو ما يماثلها وتزود بالسلطات اللازمة لعقد مقابلات مع أي مسؤول في الشركة.

ومن الأمور الأساسية أن يكون رؤساء اللجان المتخصصة من غير التنفيذيين وأن تضم اللجان عددا كافيا من الأعضاء المستقلين بالمجلس. وتتوقف نسبة الأعضاء المستقلين كذلك نوع الاستقلال المطلوب (عن الإدارة أو عن المالك الرئيسي مثلا) على نوع اللجنة، ومدى حساسية الموضوع من ناحية تعارض المصالح، والقطاع الذي تعمل فيه المنشأة المملوكة للدولة. ولجنة المراجعة، مثلا، ينبغي أن يتم تكوينها من أعضاء مجلس الإدارة المستقلين وذوي الدراية بالأمور المالية.

وينبغي ألا يكون وجود اللجان المتخصصة لمجلس الإدارة سببا في إعفاء مجلس الإدارة من مسؤوليته الجماعية بالنسبة لكافة الموضوعات. وينبغي وضع قائمة باختصاصات اللجان تحدد واجباتها وسلطاتها وتشكيلها. وينبغي أن تقدم اللجان المتخصصة تقاريرها إلى مجلس الإدارة الكامل كما ينبغي أن ترسل محاضر اجتماعاتها إلى كافة أعضاء مجلس الإدارة.

ويمكن لمجالس إدارة المنشأة المملوكة للدولة أن تنشئ لجنة ترشيحات للتعاون مع جهاز الملكية في عملية الترشيح لمجلس الإدارة. وفي بعض الدول فإن العرف يقضي بأن لجان الترشيحات يمكن أن يتم إنشاؤها خارج هيكل مجلس الإدارة، وتضم بصفة خاصة عديدا من الملاك الرئيسيين. وبغض النظر عن الأجهزة التي تقوم بإنشاء لجنة الترشيحات، فإن من المهم إشراك مجلس الإدارة في التفكير بخصوص تكوينه وخطط الخاصة بخلافة أعضاءه وذلك من خلال تدخله في عملية البحث، وقدرته على عمل التوصيات. ومن الممكن أن يسهم هذا في تركيز عملية الترشيحات بحيث تقوم على أساس الكفاءة.

و. ينبغي على مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أن تعد تقييما سنويا لأدائها.

تعتبر عملية التقييم المنتظم أداة ضرورية في تعزيز مهنية وتخصص مجلس إدارة المنشأة المملوكة للدولة، نظر لأنها تبرز مسؤوليات مجلس الإدارة وواجبات أعضائه. وهي أيضا أساسية في تحديد الكفاءات اللازمة وشكل الخبرات لأعضاء المجلس. وأخيرا فإنها تعتبر حافزا مفيدا لكل عضو في مجلس الإدارة كي يخصص وقتا كافيا وجهدا لواجباته كعضو في المجلس.

وينبغي في التقييم أن يدقق في كل من أداء المجلس العام، كما يمكن أيضا أن يتضمن فعالية وإسهام كل فرد من أعضاء المجلس. وعلى أية حال، فإن تقييم أعضاء المجلس كل على حدة لا ينبغي أن يعوق روح الزمالة والتماسك اللازمين لعمل المجلس.

وتقييم المجلس ينبغي أن يتم تنفيذه تحت مسؤولية رئـــيس المجلـــس وطبقـــا لأفضـــل الأعـــراف والممارسات. وينبغي في تقييم المجلس أن يكون مصدرا لاستعراض موضوعات مثل حجم مجلس الإدارة، وتكوين المجلس، ومكافآت أعضاء المجلس. ويمكن أن تكون التقييمات فعالة في وضـــع حوافز مناسبة وفعالة وبرامج تدريب للأعضاء الجدد والحاليين في مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة. وعند تنفيذ عملية التقييم، يمكن لمجالس إدارة المنشأة المملوكة للدولة أن تسعى للحصـــول على المشورة من خبراء خارجيين مستقلين وكذلك من جهاز الملكية.