

# حوكمة الشركات



# مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة: التوجهات وأفضل الممارسات الدولية



سارة سلطان بلبونا وهانز كريستيانسن  
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

المهني على ملكيات الدولة من تصورها للشركات المملوكة للدولة على أنها مجرد امتداد لإدارة الدولة إلى تركيز اهتمامها على تحسين حوكمة تلك الشركات من خلال تعزيز دور مجالس الإدارة فيها من حيث الإشراف على إدارة الشركات وتطوير أدائها.

انتشر مبدأ "إضفاء الطابع التجاري" على الشركات المملوكة للدولة وتعزيز مشاركتها في السوق في العقود الأخيرة بالتوازي مع ظهور إصدارات تركز على الممارسات الجيدة المقبولة دولياً، مثل الدليل الإرشادي للحكومة

تُعد الشركات المملوكة للدولة (SOEs) عنصراً حيوياً في تكوين البنية الاقتصادية الدولية. ففي داخل النطاق الجغرافي للدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وفي بلاد الاقتصادات الناشئة، تواصل الشركات المملوكة للدولة بسط سيطرتها على قطاعات اقتصادية بعينها تمثل أهمية اقتصادية كبيرة في مجال التنافسية لتشييد مشاريع البنية التحتية الأساسية (خاصة في قطاع المرافق العامة) وتوفير الخدمات العامة الحيوية. وبالتالي فإنها تواجه مطالب عامة متزايدة لتحسين أدائها. تحولت الدول التي كانت تعمل بتفانٍ لإضفاء الطابع

<sup>1</sup> OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>

يضيف قيمة للشركة: ١) سرعة الاستجابة لاحتياجات المستويات الإدارية المختلفة للتوجيه؛ ٢) استقطاب المهارات البشرية والتأسيس للتوجهات التي تفتقدها الإدارة؛ ٣) تشجيع تطوير البدائل والتحقق من مصداقيتها مع مراعاة المخاطر المحتملة؛ ٤) الموضوعية وعدم التحيز؛ ٥) تشجيع المهارات والتخصصات والكفاءات داخل الشركة والاستماع لها؛ ٦) التطلع إلى المستقبل مع النظرة المستقبلية الشاملة؛ ٧) ثم أخيراً، ممارسة التفكير الاستراتيجي. في نهاية المطاف، يمكن الجزم بأن المقصود بإضافة القيمة هو تطوير أكبر وأفضل لعملية التفاعل البيئي مع الإدارة التنفيذية، والعمل بطريقة منظمة مع الحكومة بصفته المالك.

ومع ذلك، فإن بعض مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة غير مخولة بالقدر الكافي في بعض البلدان لتأدية مثل هذا الدور حيث تتخطاها القرارات الوزارية المباشرة بتعيين الإدارة التنفيذية في الشركات مع أن ذلك حق أصيل لمجلس الإدارة. كما تدور قنوات الاتصال والتعليمات غير الرسمية ملتفة حولها متجاهلة إياها عمداً. مما يعد استلاباً لعناصر أساسية تنتقص من دور مجالس الإدارة في إضافة القيمة للشركات. تتضمن أسوأ الحالات تعيين المديرين التنفيذيين للشركات المملوكة للدولة بحيث يتلقون التعليمات مباشرة من الدوائر السياسية، ويتجاوزون مجالس الإدارة مما يؤدي إلى تدهور كبير في حوكمة الشركات (والحوكمة على المستوى العام). وهناك حالات أخرى يجب اجتنابها وهي التي يقوم فيها أحد أعضاء مجلس الإدارة بالتصرف وكأنه الشخص الوحيد المناصر لمصالح الحكومة داخل مجلس الإدارة.

ووفقاً للدليل الإرشادي لحوكمة الشركات المملوكة للدولة، يجب على الدولة التواصل مع مجلس الإدارة وإعلامه بأهدافها وأولوياتها من خلال قنوات مناسبة. واعتماداً على نوع الشركة المملوكة للدولة وعلى الممارسات السائدة في الدولة، يمكن أن تتكرر عملية الاتصال بين الشركة والدولة من خلال وظيفتها

بالشركات المملوكة للدولة الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والذي يخاطب الدول الأعضاء بالمنظمة علاوة على بلاد الاقتصادات الناشئة التي بدأت أعدادها في التزايد. وقد بذلت الحكومات جهودات كبيرة لإضفاء الطابع المهني على أداء مجالس الإدارة في الشركات المملوكة لها مع منحها سلطات أوسع واستقلالية أكبر. تغير دور مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة من كونها كانت تؤدي دوراً رقابياً تنظيمياً داخل الشركات، من حيث التحقق من حسن الامتثال للتشريعات واللوائح، إلى كونها قوة محركة تعزز أداء الشركات وترسم الاستراتيجيات العامة لها. بصفة عامة، بدأت تلك السياسات تؤتي ثمارها. حيث أفادت معظم الدول حدوث تحسن في جودة الحوار بين أعضاء مجالس الإدارة مما أدى في نهاية المطاف إلى تحسين الأداء الكلي للشركات. يتناول هذا المقال بعض المحفزات الديناميكية للنمو والتنمية والتغيير التي أشرنا إليها، كما يستعرض التوجهات الحالية في ممارسات مجالس إدارة الشركات الحكومية المستمدة من قواعد أفضل الممارسات الدولية.<sup>٢</sup>

## الجزء الأول: آليات عمل مجلس الإدارة

تلعب مجالس إدارة الشركات دوراً أساسياً في الإشراف على الشركات وتطوير أداءها، وتحديد السياسات العامة للشركات ومراقبة الأداء بها. يمكن القول أن مجالس الإدارة تلعب دوراً أكثر أهمية في الشركات المملوكة للدولة حيث إن أحد الاختلافات الرئيسية بين وظيفة مجلس إدارة الشركة المملوكة للدولة والشركة المملوكة للقطاع الخاص هو أن الدولة كمساهم قد تتبع منهج الإدارة بالأهداف لا الإدارة بمدى تحقيق الربح. يمكن لمجالس الإدارة التي يتم تشكيلها وإدارتها بشكل ملائم أن "تضيف قيمة" للشركات المملوكة للدولة من خلال أخذ توجهات المناهج الإدارية المختلفة في الاعتبار وبالتالي مساعدة الإدارة على اتخاذ قرارات أفضل.

ونوجز فيما يلي خصائص مجلس الإدارة الذي يمكن أن

<sup>٢</sup> OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>

الشركات المملوكة للدولة. يظل إضفاء الطابع السياسي على عملية التعيين لحمايتها أو لحماية المصالح الخاصة التي تخدمها الشركات المملوكة للدولة عائقاً أمام عملية الترشيح التي يجب أن تتسم بالاتساق والشفافية فيما يخص حقوق الدولة ويمكن أن تحد من المنافسة وتقوض شرعية عملية الاستقطاب والترشيح للمنصب. في نهاية المطاف، يُعد التدخل السياسي ذو تأثير سيئ على الأعمال والشركات عموماً لأنه يؤدي إلى تسارع مرات التغيير في عضوية المجالس ونقص المهارات اللازمة للمنصب ويحرم الشركات من فرصة استقطاب الوجوه الجديدة أو الموهوبين والمبتكرين لعضوية المجلس.

حتى إذا كانت سلطة الترشيح الرسمية لمنصب المجلس من مسؤولية الوزراء منفردين أو مجلس الوزراء أو السلطات التنفيذية، فإن العديد من الشركات المملوكة للدولة (الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية) قلصت من مستوى التدخل السياسي من خلال وضع إجراءات و/ أو الاقتباس من الممارسات الجيدة في القطاع الخاص الخاصة بعملية الترشيح لعضوية مجلس الإدارة. وفقاً للدليل الإرشادي للشركات المملوكة للدولة، يجب أن تتضمن هذه المنهجيات كل ما يخص مجلس الإدارة القائم وكذلك المساهمين غير الحكوميين (حيثما وجدوا) ويمكن أن يشمل أيضاً وضع حد أدنى من المؤهلات اللازمة للمنصب ويتم الترشيح له بمعاونة المكاتب المتخصصة في اجتذاب الخبراء لأنها تحفظ بقواعد بيانات لمجموعات متنوعة من المديرين في شتى التخصصات، إضافة إلى أهمية تشكيل لجان تتولى عملية الترشيح للمنصب، واستخدام نتائج عملية تقييم أداء المجلس لتشخيص وتحديد الاحتياجات المستقبلية من الخبرات له.

### **تشكيل مجالس إدارة تتمتع بالمهنية والموضوعية والاستقلالية**

ينبغي تشكيل مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة بحيث تتمكن من إصدار قرارات بطريقة مهنية

الأساسية بصفتها المالك الذي يستجيب للمقترحات ويضع الاستراتيجيات. في حالات أخرى، تحدد الحكومة النتائج المرجوة أو التوقعات عالية المستوى، ويضع مجلس الإدارة ومعه المستويات الإدارية التنفيذية الاستراتيجيات المطلوبة لتحقيق هذه النتائج. وبغض النظر عن المنهجيات المتبعة، فإن استخدام قنوات الاتصال المناسبة يزيد من مستويات الشفافية وتحمل المسؤولية، ويعزز من تجنب المساس بواجبات مجلس الإدارة بصفته المسؤول القيم على أعمال الشركة.

### **الجزء الثاني: ممارسات المجلس**

بعد أن أصبحت مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة أكثر مهنية انتقلت قضية كفاءة مجلس الإدارة إلى الصدارة. وقد أصبح من المهم استقطاب وتمييز أعضاء مجالس الإدارة الذين يستوفون متطلبات المهارة والكفاءة. لقد تقلص متوسط حجم المجلس، مع ازدياد حجم الدور الذي يؤديه أعضاء المجلس في المقابل بصفتهم "لاعبين ضمن الفريق"، كما تم تطوير الدور الذي يؤديه رئيس مجلس الإدارة أيضاً. وقد أدى ذلك إلى زيادة عبء العمل والوقت اللازم له، مما يشكل في بعض الحالات تحدياً عند استقطاب أعضاء جدد في المجلس بسبب تدني مستوى المكافآت مقابل تضخم حجم المسؤوليات، وسيتم توضيح هذه المسألة بالتفصيل لاحقاً.

### **الإطار العام لترشيحات مجلس إدارة جيدة التنظيم وتتمتع بالشفافية**

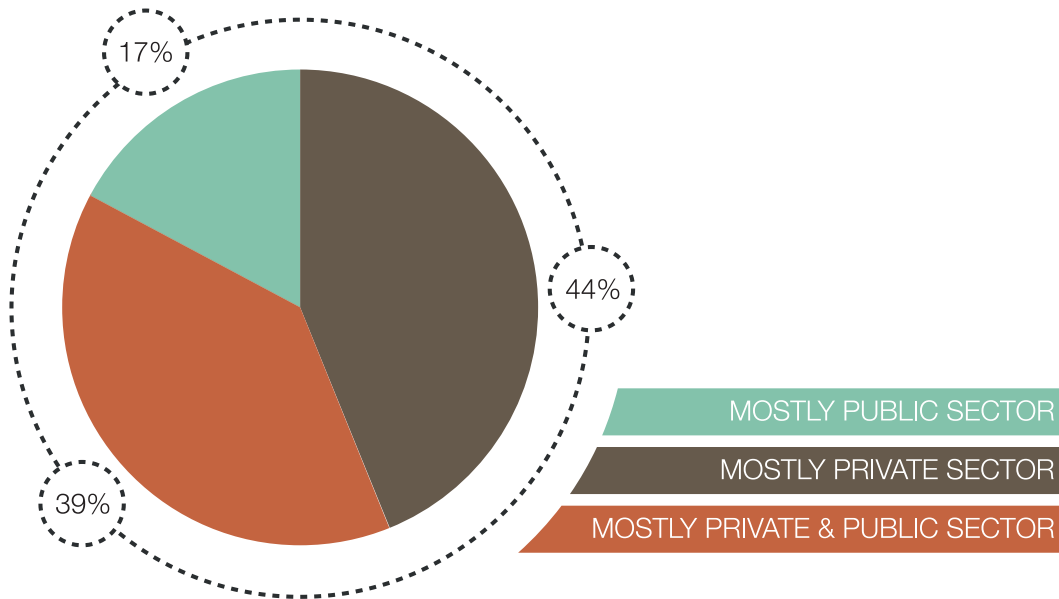
يعد الإشراف على عملية الترشيح في مجلس الإدارة من المسؤوليات الرئيسية للدولة التي تتصرف بصفتها المالك. وفقاً للدليل الإرشادي للشركات المملوكة للدولة فإن نقطة البدء في تأسيس مجالس الإدارة الفعالة للشركات المملوكة للدولة هي ضمان وجود إطار للتشريعات يتمتع بالتنظيم الجيد والشفافية. ومع ذلك، فإن تحقيق ذلك من الناحية العملية يُعد أمراً محل خلاف لأن عملية الترشيح لمجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة قد برهنت فيما مضى على أنها أحد التحديات السياسية الأكثر إثارة للجدل في عملية إصلاح

للموظفين الحكوميين مع زيادة الاعتماد على الأعضاء المستقلين والأشخاص ذوي الخبرة في مجالات الأعمال ذات الصلة (انظر الشكل ١). كما أن هناك إجماع متزايد أنه ينبغي تجنب تمثيل الوزراء أو وزراء الدولة (دون الحقائق الوزارية) أو من ينوب مباشرة عن السلطة التنفيذية أو أي أطراف أخرى ذات صلة بها في مجالس الشركة المملوكة للدولة تحت أي ظرف. حالياً، اتجهت العديد من الدول أيضاً للحد من عدد أعضاء مجلس الإدارة - العدد المثالي يتراوح بين خمسة إلى سبعة أعضاء - كما أن الشركات المملوكة للدولة توسعت في تعزيز التنوع بين الجنسين إما من خلال تحديد حصص أو وضع أهداف استرشادية للتوازن، وأصبح تمثيل العاملين في المجالس يتبع بشكل عام ممارسات القطاع الخاص، ولكن يمكن أن يختلف ذلك المنهج بالنسبة لبعض الشركات المملوكة للدولة.

وموضوعية ومستقلة<sup>٣</sup>. لذا فيجب على الشركات المملوكة للدولة أن تحقق توازناً دقيقاً عند اختيار أعضاء المجلس، حتى يتمكن المجلس من توجيه الشركة بفعالية نحو تحقيق مصالح الشركة ومساهمتها. ويشمل ذلك، على سبيل المثال، تحديد عدد وإمكانية إدراج ممثلي الدولة في مجلس الإدارة من عدمه، وكذلك أنواع المهارات والخبرات والقدرات والكفاءات والصفات التي يجب أن يتمتع بها الأعضاء لتحقيق أهداف الشركة. لا يعني هذا أن الدولة ينبغي أن تكون سلبية في دورها كمالك، لكنه يعني ضمناً أن حلقة الاتصال التي تلائم نفوذ الدولة تتواصل بوضوح مع أهدافها القابلة للتنفيذ ومع وظيفة مجالس إدارة الشركات.

وقد اتخذت العديد من الشركات المملوكة للدولة خطوات نحو الحد من عدد المقاعد المخصصة

Figure ١. تشكيل مجالس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة (بالدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)



١. OECD (٢٠١٣), Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/-9٧٨٩٢٦٤٢٠٠٤٢٥/١٠,١٧٨٧en>

٢. OECD (Forthcoming), Compendium on SOE Governance. OECD Publishing, Paris.

٣. لا ينبغي الخلط بين «استقلالية» مجلس الإدارة وبين أعضاء المجلس المستقلين. المجلس المستقل والموضوعي هو الذي يعمل بموجب إطار قانوني ويخضع للحكومة العامة ومصمم بناءً على الملامح الأساسية لتكوين مجلس الإدارة. أما أعضاء مجلس الإدارة المستقلين (طبقاً للتعريفات الوطنية) فهم الأفراد الذين لا يمثلون مباشرة أي مصلحة خاصة بالأطراف المعنية في الشركة، ويتمثل الهدف في السعي إلى استقطاب بعض المهارات والكفاءات إلى عضوية مجلس الإدارة.

٣ لا ينبغي الخلط بين «استقلالية» مجلس الإدارة وبين أعضاء المجلس المستقلين. المجلس المستقل والموضوعي هو الذي يعمل بموجب إطار قانوني ويخضع للحكومة العامة ومصمم بناءً على الملامح الأساسية لتكوين مجلس الإدارة. أما أعضاء مجلس الإدارة المستقلين (طبقاً للتعريفات الوطنية) فهم الأفراد الذين لا يمثلون مباشرة أي مصلحة خاصة بالأطراف المعنية في الشركة، ويتمثل الهدف في السعي إلى استقطاب بعض المهارات والكفاءات إلى عضوية مجلس الإدارة.



منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وهو المسؤول عن الأدلة الإرشادية الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة. كما أنه المسؤول عن العمل مع الدول غير الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن الشركات المملوكة للدول في المنطقتين الآسيوية والأفريقية، وقد عمل سابقاً في قسم الاستثمار في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وقسم الشؤون المالية، والدائرة الاقتصادية. وقبل انضمامه لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، عمل في بنك التسويات الدولية في سويسرا. كريستيانسن دنماركي الجنسية، وحاصل على درجة التخرج في الاقتصاد السياسي من جامعة كوبنهاغن. وقد كتب العديد من الموضوعات حول اقتصاد الشركات والخصخصة والتجارة الدولية والاستثمار.

انضمت الأستاذة/ سارة سلطان بلبونا إلى إدارة الشؤون المالية والمؤسسية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام 2007، وعملت محللة سياسات في مجالات حوكمة الشركات وتطوير القطاع الخاص، وهي متخصصة في مجال حوكمة الشركات المملوكة للدولة، وقدمت العديد من التقارير بشأن إضفاء الطابع الدولي على الشركات المملوكة للدولة والحياد التنافسي وممارسات مجالس الإدارات. كما أنها كانت ضمن فريق العمل المعني بممارسات ملكية الدولة والخصخصة بالإضافة إلى إدارة التوعية في مناطق إفريقيا الجنوبية. وقبل انضمامها إلى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عملت في مجال التنمية الدولية. وحصلت على درجة الماجستير في الإدارة العامة من معهد الدراسات السياسية بباريس (العلوم السياسية) وحصلت على درجة البكالوريوس من جامعة كاليفورنيا في بيركلي. وتعود أصولها إلى منطقة خليج سان فرانسيسكو.

هانز كريستيانسن هو خبير اقتصادي أول في قسم شؤون الشركات في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ويرأس السيد/ كريستيانسن حالياً السكرتارية العامة لفريق العمل المعني بممارسات ملكية الدولة والخصخصة في

والتنمية التي شملها الاستطلاع، فقد وضع أكثر من ٧٠٪ حداً لمتوسط المكافآت الخاصة بأعضاء مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة. أعلن ما يقرب من ثلث الدول (٢٩٪) أن مستويات المكافآت تؤثر تأثيراً طفيفاً في عملية تعيين أعضاء مجلس الإدارة. وفي بعض الحالات، يعكس ذلك سقف أنظمة المكافآت في القطاع العام؛ وبالنسبة للآخرين، فإنه يعكس خياراً لتجنب الجدل العام بشأن المكافآت المبالغ فيها في القطاع العام.

## النتائج

بعد أكثر من عقد من الزمن من تنفيذ الدليل الإرشادي لحوكمة الشركات المملوكة للدولة والصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، كانت النتائج واضحة: أصبحت هناك مجالس إدارة متميزة تحمي مصالح الحكومة من الأخطاء التشغيلية والتداعيات السياسية ويسرت الوصول إلى أدوات قياس أداء أفضل ونظم إدارة مخاطر التشغيل المحتملة في بيئة تجارية بحتة. عندما أظهرت إصلاحات الحوكمة نتائج جيدة، استمرت وتيرة توقعات مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة في التصاعد. واستمرت الحكومات والأسواق العامة وأسواق الأوراق المالية في التطلع إلى مستويات أداء أفضل، مما يعني الاستمرار في تحسين آليات عمل مجلس الإدارة التي تعزز هدف وتطلعات مجالس الإدارة لإحداث فارق. وأيضاً تعني الحصول على المزيج الصحيح من المهارات والكفاءات في المجلس، وتدعيم استقلالية المجلس وفاعليته، وكذلك ضمان أن الشركات المملوكة للدولة محصنة ضد أي تدخلات سياسية غير مبررة.

## حول الأدلة الإرشادية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة

تعمل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على ضمان أن الشركات المملوكة للدولة تعمل في بيئة تنافسية وتنظيمية لتعزيز فعاليتها وفتح أسواق جديدة على المستويين المحلي والدولي. تطور المنظمة الإصلاحات

للإرشادية للشركات المملوكة للدولة نصائح عملية للدول عن كيفية إدارة مسؤولياتها بطريقة أكثر فعالية بصفتهم مالكين للشركات مما يعزز القدرات التنافسية للشركات المملوكة للدولة ويزيدها فاعلية وشفافية.

لقد تم تطوير الأدلة الإرشادية لأول مرة في عام ٢٠٠٥ وبعد ذلك تم تحديثها في عام ٢٠١٥ لمراعاة التطورات التي حدثت منذ اعتمادها بحيث تعكس تجارب العدد المتزايد للدول التي اتخذت خطوات لتنفيذها.

للاطلاع على الأدلة الإرشادية لحوكمة الشركات المملوكة للدولة من خلال الرابط التالي:

<http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.html>

٤ OECD (Forthcoming), Compendium on SOE Governance. OECD Publishing, Paris