

**Wytyczne OECD
dotyczące
nadzoru korporacyjnego
w przedsiębiorstwach
publicznych**



ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU

Publikacja wydana oryginalnie nakładem OECD w języku angielskim i francuskim pod tytułami :
OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises
Lignes Directrices de l'OCDE sur les Gouvernements d'Entreprises des Entreprises Publiques

© 2005 OECD

Wszystkie prawa zastrzeżone.

© 2005, Ministerstwo Skarbu Państwa

Wydane w porozumieniu z OECD, Paryż.

Za jakość polskiego tłumaczenia i jego zgodność z tekstem oryginalnym odpowiedzialne jest Ministerstwo Skarbu Państwa RP.

ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU

OECD jest jedynym w swoim rodzaju forum, które rządy 30 krajów demokratycznych wspólnie wykorzystują, by stawiać czoła wyzwaniom, jakie niesie ze sobą globalizacja w jej wymiarze gospodarczym, społecznym oraz ekologicznym. OECD przoduje również w wysiłkach podejmowanych w celu zrozumienia nowych zjawisk oraz towarzyszących im obaw, wśród których znajdują się zarówno nadzór korporacyjny, gospodarka oparta na wymianie informacji, czy też wyzwania wynikające ze starzenia się społeczeństw, a także by wspomóc rządy w ich reakcjach na owe zjawiska i obawy. Pod auspicjami Organizacji rządy poszczególnych krajów mogą porównywać doświadczenia wyniesione z realizacji swojej polityki, szukać rozwiązań dla wspólnych problemów, określać dobre praktyki, jak również koordynować swoje działania wewnętrzne i międzynarodowe.

Krajami członkowskimi OECD są: Australia, Austria, Belgia, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Japonia, Kanada, Korea, Luksemburg, Meksyk, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska, Portugalia, Słowacja, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Węgry, Wielka Brytania oraz Włochy. Komisja Wspólnot Europejskich uczestniczy w pracach OECD.

OECD Publishing szeroko rozpowszechnia wyniki badań statystycznych zbieranych przez Organizację, jak również jej badań dotyczących kwestii gospodarczych, społecznych oraz związanych z ochroną środowiska naturalnego, jak również konwencje, wytyczne oraz standardy uzgodnione przez jej członków.

Za publikację niniejszego opracowania odpowiedzialny jest Sekretarz Generalny OECD. Opinie wyrażane w niniejszym opracowaniu oraz przytaczane w nim argumenty niekoniecznie są odbiciem oficjalnych poglądów Organizacji lub też rządów jej państw członkowskich.

Publikacja dostępna w języku francuskim pod tytułem:

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

© OECD 2005 Wszystkie prawa zastrzeżone.

© Ministerstwo Skarbu Państwa 2005

Za jakość polskiego tłumaczenia oraz jego spójność z tekstem oryginalnym odpowiedzialne jest Ministerstwo Skarbu Państwa RP. Zabronione jest jakiegokolwiek reprodukowanie, kopiowanie, przekazywanie czy też tłumaczenie niniejszej publikacji bez pisemnego pozwolenia. Wnioski kierowane być powinny do OECD Publishing: rights@oecd.org lub za pośrednictwem telefaksu (33 1) 45 24 13 91. Wnioski o zgodę na wykonywanie fotokopii części niniejszego opracowania powinny być kierowane na adres Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, Francja (contact@cfcopies.com).

Przedmowa

Nadzór korporacyjny w przedsiębiorstwach publicznych stanowi poważne wyzwanie dla systemów gospodarczych w wielu krajach. Jednak do tej pory nie istniał żaden międzynarodowy system odniesienia, który wspomógłby rządy poszczególnych krajów w ocenie oraz usprawnieniu sposobu, w jaki sprawują one nadzór nad tymi przedsiębiorstwami, które często stanowią znaczący procent podmiotów gospodarczych. Niniejsze Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych wypełniają tę istotną lukę, a ich opracowanie przyciągnęło na skalę światową uwagę różnych i odmiennych grup interesariuszy. Mocne wsparcie, jakie OECD otrzymało w trakcie przygotowywania niniejszego dokumentu, a także szeroka aprobata dla samych Wytycznych, rodzi przekonanie, iż będą one szeroko propagowane oraz aktywnie wykorzystywane zarówno w krajach będących, jak i nie będących członkami OECD.

Zapotrzebowanie na niniejsze Wytyczne nie powinno być zjawiskiem zaskakującym nikogo, kto śledził, jak ewoluował ten obszar polityki państw. Wspólne doświadczenia krajów, które rozpoczęły reformę nadzoru korporacyjnego przedsiębiorstw publicznych, pokazują, iż jest to ważne, lecz również złożone przedsięwzięcie. Dużym wyzwaniem jest znalezienie równowagi między odpowiedzialnością państwa za aktywne wykonywanie swoich funkcji właścicielskich, takich jak nominowanie i wybieranie składu organu przedsiębiorstwa, jednocześnie powstrzymując się przed narzucaniem nieuprawnionych ingerencji politycznych w proces zarządzania spółką. Kolejnym poważnym wyzwaniem jest zagwarantowanie, by istniały równe warunki gry na rynkach, na których spółki sektora prywatnego mogą konkurować z przedsiębiorstwami publicznymi oraz by rządy nie zniekształcały warunków konkurencyjnych poprzez sposób, w jaki korzystają ze swych uprawnień regulacyjnych czy też nadzorczych.

W oparciu o doświadczenia praktyczne, niniejsze Wytyczne podają konkretne sugestie co do tego, w jaki sposób rozwiązywać można takie dylematy. Proponuje się w nich na przykład, by państwo wykonywało swe funkcje właścicielskie poprzez scentralizowany podmiot właścicielski lub też efektywnie skoordynowane podmioty, który działałyby niezależnie oraz zgodnie z publicznie podaną do wiadomości polityką właścicielską. W Wytycznych proponuje się również ścisłe rozdzielenie funkcji właścicielskich i regulacyjnych państwa. Gdyby te oraz inne zalecane reformy zostały prawidłowo przeprowadzone, uczyniono by w ten sposób wiele, by zagwarantować, iż nadzór właścicielski państwa sprawowany jest w sposób profesjonalny i odpowiedzialny, a także iż państwo odgrywa pozytywną rolę w procesie usprawniania nadzoru korporacyjnego we wszystkich sektorach gospodarki. Owocem tego byłyby zdrowsze, bardziej konkurencyjne i bardziej przejrzyste przedsiębiorstwa.

Doświadczeni decydenci oraz praktycy z dużej liczby krajów będących oraz nie będących członkami OECD wnieśli swój wkład w opracowanie niniejszych Wytycznych. Pragnę wyrazić moją głęboką wdzięczność wobec wszystkich członków Grupy Roboczej OECD ds. Prywatyzacji i Nadzoru Korporacyjnego nad Majątkiem Państwowym, których konstruktywne starania

umożliwiły powstanie niniejszych Wytycznych, jak również wobec jej Przewodniczącego, Pana Larsa-Johana Cederlunda, którego poświęcenie i przewodnictwo pomogły doprowadzić tę pracę do udanego zakończenia. Dziękuję również organizacjom oraz osobom, które uczestniczyły w konsultacjach, wpływając tym samym na kształt kolejnych projektów niniejszego dokumentu. Państwa wiedza i doświadczenie były nieocenione, a Państwa wkład jest wielce doceniany i powszechnie znany*.

Wybiegając myślami w przyszłość, niniejsze Wytyczne powinny być szeroko rozpowszechniane i aktywnie wykorzystywane. Proces ich wdrażania w poszczególnych krajach powinien być wspierany poprzez dialog oraz wymianę doświadczeń pomiędzy partnerami z wielu krajów. Dlatego też OECD nadal zapewniać będzie fora w krajach członkowskich OECD oraz pozostałych, celem promowania dobrego nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych.



Donald J. Johnston
Sekretarz Generalny

* Patrz: moje podziękowania na stronie 6

Spis treści

Podziękowania	6
Nota od Wydawcy polskiej wersji językowej	8
Preambuła	9

Wytyczne

I. Zapewnienie efektywnych ram prawnych i regulacyjnych dla przedsiębiorstw publicznych	14
II. Państwo działające jako właściciel	15
III. Równoprawne traktowanie udziałowców / akcjonariuszy	17
IV. Relacje z interesariuszami	18
V. Przejrzystość i obowiązki informacyjne	19
VI. Zakres obowiązków organów przedsiębiorstw publicznych	20

Przypisy do Wytycznych

Przypisy do Rozdziału I: Zapewnienie efektywnych ram prawnych i regulacyjnych dla przedsiębiorstw publicznych	22
Przypisy do Rozdziału II: Państwo działające jako właściciel	27
Przypisy do Rozdziału III: Równoprawne traktowanie udziałowców / akcjonariuszy	38
Przypisy do Rozdziału IV: Relacje z interesariuszami	42
Przypisy do Rozdziału V: Przejrzystość i obowiązki informacyjne	46
Przypisy do Rozdziału VI: Zakres obowiązków organów przedsiębiorstw publicznych	52

Podziękowania

Pragnąłbym wyrazić swą wdzięczność wszystkim członkom Grupy Roboczej OECD ds. Prywatyzacji i Nadzoru Korporacyjnego nad Majątkiem Państwowym, a zwłaszcza jej Przewodniczącemu, Panu Larsowi-Johanowi Cederlundowi oraz Współprzewodniczącym, Pani Anicie Ryng oraz Panu Ericowi Preissowi, których poświęcenie oraz wiedza i doświadczenie sprawiły, iż niniejszy projekt uwieńczony został sukcesem. Chciałbym również podziękować wszystkim tym urzędnikom i ekspertom z całego świata, którzy uczestniczyli w naszych konsultacjach, przedkładali komentarze czy też w inny sposób przyczynili się do zagwarantowania jakości oraz aktualności Wytycznych OECD dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych.

Na specjalne podziękowania zasługują uczestnicy dwóch spotkań konsultacyjnych wysokiego szczebla przeprowadzonych w Paryżu w październiku 2004: Ibrahim Bedair Abdl-Naby, Abdesselam Aboudrar, Mohamed Adam, Mokhtar Azman, Sven Baeten, Gheorghe Banu, Bigitta Böhlin, Enzo Cardi, Guillermo Castillo Justo, Gu Chang, José Clemente Gomes, Eduardo Coutinho Guerra, Martin Cragg, Sikander Dewan, Michel Diefenbacher, Evgeny Ditrich, Anne Duthilleul, Josiane Fanguinoveny, Lakshman Fernando, John Forshaw, Vladimir Gusakov, Klaus Hellberg, Tjebbo Hepkema, Anne-Marie Idrac, Fernando Igreja, Susan Jee, Yong-Su Jeon, Xiaoliang Jia, Jan Juchelka, Mohammad Khan, Catherine Kimura, Dag Klackenberg, Pavel Kuta, Adrian Lajous, Heyn-Bin Lee, Juliana Lema, Zhaoxi Li, Akos Macher, Jean-Aymon Massie, Tarcísio José Massote Godoy, Tatyana Medvedeva, Bernhard Meier, Kathy Milsom, Kyung-Jin Min, Do Thi Hong Minh, Carlos Mladinic, Benoit Mores, Ralf Müller, Reto Müllhaupt, Il Chong Nam, Joao Carlos Parkinson De Castro, Peter Pedlar, Horacio Pizarro, John Prescott, Abu Qorah Qutaiba, Jean-Nöel Rey, Jürg Rötheli, Jean-Pierre Sabourin, Haik Sargsyan, Eduardo Carnos Scaletsky, Joachim Schulte, Julia Sedova, Ahmad Shahizam Shariff, Malcolm Simpson, Tove E Skjevestad, Alexey Timofeev, Dirk Tirez, Jens-Hermann Treuner, Rainer Wieltsch, Wyn Williams, Simon Wong oraz Mohamed Kahiray Zagloal.

Ponadto, niniejsze opracowanie wiele skorzystało dzięki uwagom odnośnie projektu dokumentu, zgłaszanym przez ekspertów oraz organizacje, takich jak Petra Alexandru, Bistra Boeva, Dominique Dalne, Mariano A. Fabrizio, Richard Frederick, Cesar Fuentes, Jayesh Kumar, William Livingston, Rose Mbah, Juan F. Mendizabal Frers, Ira M Millstein, Jose Moquillaza, Kallirroi Nicolis, Alfonso C. Revollo, John R Rieger, Christian Strenger, Georgia Sambunaris, Gray Southon, Paul Sweeney, Arjen Van Ballegoyen, Teodoro Wigodski, Mohamed Khairy, Mahmoud Zaghoul, Wenezuelskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej (AVE), Konfederacja Pracodawców Polskich, Federalne Ministerstwo Finansów – Niemcy, Force Ouvrière, Komisja Papierów Wartościowych w Hong Kongu, Indonezyjska Agencja Nadzoru nad Rynkami Kapitałowymi, Instytut Audytorów

Wewnętrznych (IIA) – biuro moskiewskie, Institutional Shareholder Services (ISS), Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), Międzynarodowe Stowarzyszenie Lekarzy na rzecz Środowiska Naturalnego, Centrum Edukacji Kobiet Nowe Horyzonty, NIKOIL, Polskie Forum Corporate Governance (PFCG), międzynarodowa federacja związków zawodowych sektora publicznego – Public Services International, Komisja Papierów Wartościowych Armenii, Komisja Papierów Wartościowych Malezji, Niezależna Krajowa Federacja Związków Zawodowych Pracowników Administracji (SNAPAP), Tureckie Stowarzyszenie Przemysłowców i Biznesmenów (TUSIAD) oraz Krajowa Unia Związków Zawodowych (UNSA).

Z zadowoleniem pragnę wyrazić swą wdzięczność Ciałom Doradczym OECD, Komitetowi Doradczemu ds. Biznesu i Przemysłu (BIAC) oraz Komitetowi Doradczemu ds. Związków Zawodowych (TUAC), a także organizacjom międzynarodowym, które brały udział w tym procesie, takich jak Afrykański Bank Rozwoju, Międzynarodowa Federacja Księgowych (IFAC) oraz Międzynarodowa Korporacja Finansowa (IFC). Globalne Forum Nadzoru Korporacyjnego (GCGF) i Bank Światowy również wniosły istotny wkład w przygotowanie niniejszego opracowania.

Na zakończenie pragnąłbym podziękować pracownikom Sekretariatu OECD w Dyrektoracie Spraw Finansowych i Przedsiębiorstw, którzy poświęcili wiele godzin swej pracy służąc Grupie Roboczej z wielkim poświęceniem i osiągając wspaniałe efekty: William Witherell, Rainer Geiger, Carolyn Ervin, Robert Ley, Mats Isaksson, Grant Kirkpatrick, Mathilde Mesnard oraz Ijeoma Inyama.

Nota od Wydawcy polskiej wersji językowej

Biorąc pod uwagę, iż Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych są dokumentem skierowanym do adresatów z całego świata, OECD stworzyło opracowanie na tyle uniwersalne i elastyczne, by możliwe było wykorzystanie zawartych w nim zaleceń oraz koncepcji niezależnie od krajowych regulacji prawnych czy warunków ekonomicznych. Polskie tłumaczenie Wytycznych doprecyzowuje niektóre terminy, pozostawiając jednak polskiemu czytelnikowi zadanie dopasowania ogólnych zaleceń OECD do naszych realiów.

Stąd też w polskim tłumaczeniu termin SOEs («state-owned enterprises» czyli «przedsiębiorstwa państwowe») przetłumaczony został jako «przedsiębiorstwa publiczne», by uwzględnić zarówno przedsiębiorstwa państwowe, jak i spółki prawa handlowego z wyłącznym bądź częściowym udziałem Skarbu Państwa, w których Skarb Państwa zobowiązany jest do wykonywania funkcji związanych z nadzorem korporacyjnym. Z kolei funkcja CEO (Chief Executive Officer) przetłumaczona została jako Dyrektor Naczelny, choć wiele firm działających w Polsce pozostawia ją w oryginalnej wersji językowej.

Gdy autorzy Wytycznych piszą o «organach przedsiębiorstwa», pamiętać również należy, iż zależnie od kontekstu, mowa być może o organach przewidzianych ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji, ustawą o przedsiębiorstwach państwowych oraz przez Kodeks Spółek Handlowych. Wszystkie te organy służą jednemu celowi: prawidłowemu wykonywaniu nadzoru korporacyjnego we wszystkich podmiotach gospodarczych stanowiących własność państwa, lub w których Skarb Państwa posiada akcje lub udziały.

Preambuła

W kilku państwach OECD przedsiębiorstwa publiczne nadal wytwarzają znaczącą część PKB, mając istotny udział w zatrudnieniu oraz kapitalizacji rynku. Co więcej, przedsiębiorstwa publiczne często dominują w sektorach usług użyteczności publicznej oraz infrastrukturalnych, takich jak energia, transport i telekomunikacja, których kondycja ma wielkie znaczenie dla szerokich rzesz obywateli oraz dla pozostałych gałęzi gospodarki. Dlatego też nadzór nad przedsiębiorstwami publicznymi będzie niezbędny dla zapewnienia ich pozytywnego wkładu w ogólną sprawność gospodarczą i konkurencyjność kraju. Doświadczenie OECD wykazuje również, iż dobry nadzór korporacyjny w przedsiębiorstwach publicznych jest ważnym warunkiem wstępnym koniecznym dla gospodarczo efektywnej prywatyzacji, jako że czyni on przedsiębiorstwa bardziej atrakcyjnymi dla potencjalnych nabywców i zwiększa ich wartość podczas wyceny.

Wiele państw niezrzeszonych w OECD również posiada znaczące sektory państwowe, w niektórych przypadkach będące nawet dominującą cechą gospodarki danego kraju. Państwa te, w wielu przypadkach, dokonują reformy sposobu, w jaki organizują swoje przedsiębiorstwa publiczne oraz sposobu, w jaki nimi zarządzają; podzieliły się one również swoimi doświadczeniami z państwami OECD, aby wesprzeć reformy na poziomie poszczególnych krajów.

W oparciu o powyższe, w czerwcu roku 2002, Grupa Sterująca OECD ds. Nadzoru Korporacyjnego zwróciła się do Grupy Roboczej ds. Prywatyzacji i Nadzoru Korporacyjnego nad Majątkiem Państwowym z prośbą o opracowanie zbioru niewiążących wytycznych i najlepszych praktyk w zakresie nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych. Grupa Robocza, w skład której wchodzi delegaci państw członkowskich OECD oraz Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego jako obserwatorzy, podjęła kompleksowe konsultacje w trakcie opracowywania niniejszych Wytycznych. Grupa Robocza przeprowadziła konsultacje wśród szerokiego kręgu zainteresowanych stron, obejmującego członków organów oraz dyrektorów naczelnych (CEOs) przedsiębiorstw publicznych, państwowych urzędów kontroli, związków zawodowych oraz parlamentarzystów, a także przeprowadziła szerokie konsultacje z państwami nie będącymi członkami OECD. Wstępna wersja Wytycznych umieszczona została na stronie internetowej OECD, co zaowocowało wieloma pożytecznymi i konstruktywnymi uwagami, które również umieszczone zostały na stronie internetowej.

Niniejsze Wytyczne winny być traktowane jako uzupełnienie „Zasad nadzoru korporacyjnego OECD 2004”, na których się opierają i z którymi są w pełni zgodne. Wytyczne koncentrują się w sposób wyraźny na kwestiach właściwych dla nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych i, wobec tego, przyjmują perspektywę państwa jako właściciela, skupiając się na takich działaniach które zapewniają dobry

* Zasady nadzoru korporacyjnego OECD 2004

nadzór korporacyjny. Pomimo to Wytyczne nie powinny mieć, ani nie mają, na celu zniechęcania krajów będących, lub też nie będących, członkami OECD do realizacji polityki prywatyzacyjnej lub programów prywatyzacyjnych, nie stoją one również w sprzeczności wobec takiej polityki lub programów.

Wraz z upływem lat, w różnych krajach i w różnych sektorach podawano różne uzasadnienia dla utrzymywania własności państwowej w przedsiębiorstwach komercyjnych. Zazwyczaj łączyły one w sobie elementy interesów społecznych, gospodarczych i strategicznych. Jako przykład można tutaj podać politykę przemysłową, rozwój regionalny, zapewnienie dostępu do dóbr publicznych oraz istnienie tzw. „naturalnych” monopolii. Jednak, w ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci, globalizacja rynków, zmiany technologiczne oraz deregulacja rynków, które w przeszłości były rynkami monopolistycznymi, spowodowała potrzebę dostosowania i restrukturyzacji sektora państwowego. Zmiany te zostały zbadane w dwóch niedawno opublikowanych raportach OECD, które posłużyły za podstawę do prac nad niniejszymi wytycznymi*.

Aby wypełniać swoje obowiązki właścicielskie, państwo wykorzystywać może narzędzia, które znajdują zastosowanie w sektorze prywatnym, włączając w to „Zasady nadzoru korporacyjnego OECD”. Sprawdza się to szczególnie w przypadku przedsiębiorstw publicznych notowanych na giełdzie. Jednak przedsiębiorstwa publiczne muszą radzić sobie z pewnymi odrębnymi wyzwaniem w obszarze nadzoru. Jednym z nich jest fakt, iż przedsiębiorstwa publiczne mogą odczuwać negatywne skutki zarówno nadmiernej ingerencji wynikającej z uwarunkowań politycznych, jak i właściciela państwowego, który pozostaje bierny lub też pozostaje oddalony od procesów decyzyjnych. Występować może również zjawisko rozmywania odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Przedsiębiorstwa publiczne często podlegają ochronie przed dwoma największymi zagrożeniami, które niezbędne są dla dyscyplinowania procesów zarządczych w podmiotach sektora prywatnego, tzn. przed przejęciem oraz bankrutem. Co jeszcze bardziej istotne, trudności w obszarze nadzoru korporacyjnego wynikają z faktu, że odpowiedzialność za wyniki przedsiębiorstw publicznych rozkłada się na złożony łańcuch ogniw pośredniczących (zarząd, rada nadzorcza, podmioty sprawujące funkcje właścicielskie, ministerstwa, rząd), bez wyraźnie określonych podmiotów zwierzchnich lub też oddalenia owych podmiotów od procesów decyzyjnych. Ujęcie tej skomplikowanej pajęczyny odpowiedzialności w ramy strukturalne, aby zapewnić wydajność procesów decyzyjnych oraz dobry nadzór korporacyjny, jest poważnym wyzwaniem.

Jako że Wytyczne mają na celu zaoferowanie ogólnych rad, które będą pomocne rządcom w procesie poprawy kondycji przedsiębiorstw publicznych, decyzja, by zastosować Wytyczne do nadzoru nad konkretnymi przedsiębiorstwami publicznymi, powinna zostać podjęta w oparciu o przesłanki natury pragmatycznej. Wytyczne są zorientowane przede wszystkim na przedsiębiorstwa publiczne korzystające z odrębnej formy prawnej (tzn. odseparowanej od administracji publicznej) i prowadzące działalność komercyjną (tzn. większość ich dochodów pochodzi ze sprzedaży i opłat), niezależnie

* „Raport porównawczy dotyczący przedsiębiorstw publicznych w krajach OECD”, OECD 2005 i „Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w krajach OECD”, OECD 2003.

od tego, czy realizują również cele polityki publicznej. Owe przedsiębiorstwa publiczne mogą działać w konkurencyjnych i niekonkurencyjnych sektorach gospodarki. Kiedy to konieczne, Wytyczne dokonują rozgraniczenia pomiędzy przedsiębiorstwami publicznymi notowanymi i nie notowanymi na giełdzie, przedsiębiorstwami znajdującymi się w całości w rękach państwa oraz takimi, w których państwo jest właścicielem większościowym lub też mniejszościowym, jako że kwestie odnoszące się do nadzoru korporacyjnego mają, w każdym przypadku, nieco inny charakter. Wytyczne mogą być również stosowane w jednostkach zależnych wyżej wymienionych podmiotów bez względu na to czy owe podmioty są, czy też nie są, spółkami giełdowymi.

Chociaż Wytyczne mają za zadanie objąć przede wszystkim przedsiębiorstwa prowadzące działalność komercyjną znajdujące się w gestii administracji szczebla centralnego i federalnego, władze mogą również promować ich wykorzystywanie przez lokalne szczeble administracji będące organami właścicielskimi przedsiębiorstw. Wytyczne są również użyteczne dla niekomercyjnych przedsiębiorstw publicznych spełniających przede wszystkim funkcje polityki publicznej, niezależnie od tego czy działają w formie korporacyjnej. Jest w interesie rządów oraz w interesie publicznym, aby wszystkie te kategorie przedsiębiorstw publicznych były profesjonalnie zarządzane i stosowały dobre praktyki nadzoru.

W Wytycznych określenie „przedsiębiorstwa publiczne” (SOEs – *state-owned enterprises*) odnosi się do przedsiębiorstw, w których państwo posiada znaczącą kontrolę poprzez pełne pakiety, pakiety większościowe oraz znaczące pakiety mniejszościowe udziałów / akcji. Jednak wiele wytycznych użytecznych jest również w przypadkach, gdy państwo utrzymuje względnie niewielkie pakiety udziałów / akcji w przedsiębiorstwie publicznym, lecz pomimo to powinno działać jako odpowiedzialny i świadomy (dysponujący wystarczającymi informacjami) udziałowiec / akcjonariusz. W podobnym duchu, określenie „podmiot sprawujący funkcje właścicielskie” odnosi się do podmiotu państwowego odpowiedzialnego za wykonywanie praw państwa, niezależnie od tego, czy jest to konkretny departament w którymś z ministerstw, autonomiczna agencja czy też podmiot jeszcze innego rodzaju. Wreszcie, tak jak w „Zasadach OECD...”, określenie „organ przedsiębiorstwa” (*board*), tak jak stosowane jest ono w niniejszym dokumencie, ma na celu objęcie różnych systemów krajowych struktur organów przedsiębiorstwa spotykanych w państwach OECD oraz w państwach pozostających poza tą organizacją. W typowych systemach dwupoziomowych, jakie napotkać można w niektórych krajach, termin „organy przedsiębiorstwa” (*boards*) odnosi się do „rady nadzorczej” (*supervisory board*), podczas gdy termin „kierownictwo” (*key executives*) odnosi się do „zarządu” (*management board*).

Niniejszy dokument podzielony jest na dwie części. Wytyczne przedstawione w pierwszej części dokumentu obejmują następujące obszary: I) Zapewnienie efektywnych ram prawnych i regulacyjnych dla przedsiębiorstw publicznych; II) Państwo działające jako właściciel; III) Równoprawne traktowanie udziałowców / akcjonariuszy; IV) Relacje z interesariuszami; V) Przejrzystość i obowiązki informacyjne; VI) Zakres obowiązków

organów przedsiębiorstw publicznych. Na początku każdego działu znajduje się pojedyncza Wytyczna, zaznaczona pogrubioną kursywą, po której następuje kilka Wytycznych częściowych. W drugiej części niniejszego dokumentu Wytyczne uzupełnione są o przypisy zawierające komentarze, które mają za zadanie pomóc czytelnikom zrozumieć powody, dla których owe Wytyczne zostały zamieszczone. Przypisy mogą również zawierać opisy dominujących trendów i proponować alternatywne metody realizacji, a także przykłady, które mogą okazać się przydatne przy wprowadzaniu Wytycznych w życie.

Wytyczne

I: Zapewnienie efektywnych ram prawnych i regulacyjnych dla przedsiębiorstw publicznych

Ramy prawne i regulacyjne dla przedsiębiorstw publicznych powinny zapewnić równoprawne warunki działania na rynkach, na których konkurują ze sobą spółki prywatne i przedsiębiorstwa państwowe, aby uniknąć zniekształceń rynku. Ramy te powinny być oparte o „Zasady nadzoru korporacyjnego OECD”, a także być z nimi w pełni zgodne.

- A. Powinno istnieć wyraźne rozgraniczenie między funkcją właścicielską państwa, a innymi jego funkcjami, które mogą wpływać na warunki działania przedsiębiorstw publicznych, zwłaszcza w obszarze regulacji rynku.
- B. Rządy powinny dążyć do upraszczania i usprawniania sposobu funkcjonowania przedsiębiorstw publicznych, a także formy prawnej, w jakiej one działają. Ich forma prawna powinna umożliwiać wierzycielom dochodzenie swych roszczeń oraz wszczynanie procedur upadłościowych.
- C. Wszelkie zobowiązania i obowiązki przedsiębiorstw publicznych, jakie podejmują one ze względu na obowiązek świadczenia usług użyteczności publicznej powyżej ogólnie przyjętych norm, powinny być jasno określone przez ustawy lub przepisy. Takie zobowiązania i obowiązki powinny być również ujawnione opinii publicznej, a koszty związane z wypełnianiem owych zobowiązań powinny być pokrywane w przejrzysty sposób.
- D. Przedsiębiorstwa publiczne nie powinny być zwolnione z obowiązku stosowania się do powszechnie obowiązujących przepisów prawnych. Interesariusze, włączając w to konkurentów, powinni mieć dostęp do sprawnych mechanizmów zadośćuczynienia oraz sprawiedliwego rozstrzygnięcia spornych kwestii na drodze sądowej.
- E. Ramy prawne i regulacyjne powinny zapewniać wystarczającą elastyczność, by umożliwiać wprowadzanie zmian w strukturze kapitałowej przedsiębiorstw publicznych, kiedy jest to konieczne dla osiągnięcia celów przedsiębiorstwa publicznego.
- F. Przedsiębiorstwa publiczne powinny zostać poddane warunkom konkurencyjnym odnośnie dostępu do finansowania. Ich stosunki z bankami państwowymi, państwowymi instytucjami finansowymi oraz innymi przedsiębiorstwami publicznymi powinny być oparte o zasady czysto rynkowe.

II. Państwo działające jako właściciel

Państwo powinno działać jako świadomy (dysponujący wystarczającymi informacjami) i aktywny właściciel, zapewniając wykonywanie funkcji nadzoru nad przedsiębiorstwem publicznym w przejrzysty sposób i z przyjęciem odpowiedzialności za podejmowane działania, a także z wymaganym profesjonalizmem oraz efektywnością.

- A.** Rząd powinien opracować i zainicjować politykę właścicielską, która określa ogólne cele własności państwowej, rolę państwa w nadzorze korporacyjnym przedsiębiorstw publicznych oraz sposób, w jaki będzie realizowana polityka właścicielska.
- B.** Rząd nie powinien być zaangażowany w bieżące zarządzanie przedsiębiorstw publicznych i powinien pozwolić im na pełną niezależność operacyjną, by realizowały wyznaczone dla nich cele.
- C.** Państwo powinno zezwolić organom przedsiębiorstw publicznych wykonywać ich obowiązki oraz szanować ich niezależność.
- D.** Wykonywanie praw właścicielskich powinno zostać wyraźnie zdefiniowane w strukturach administracji państwowej. Osiągnięcie tego celu ułatwić może ustanowienie podmiotu koordynującego albo, co właściwsze, scentralizowanie funkcji właścicielskiej.
- E.** Podmiot (podmioty) koordynujący lub sprawujący funkcje właścicielskie powinien być odpowiedzialny wobec organów przedstawicielskich, takich jak Parlament, oraz mieć jasno określone relacje wobec innych odnośnych organów administracji państwowej, włączając w to najwyższe organy kontroli.
- F.** Państwo jako aktywny właściciel powinno wykonywać swoje prawa właścicielskie zgodnie ze strukturą prawną każdego przedsiębiorstwa publicznego. Państwo ponosi zasadniczą odpowiedzialność w zakresie:
 1. Reprezentacji na walnych zgromadzeniach / zgromadzeniach wspólników oraz wykonywania prawa głosu z udziałów / akcji należących do państwa;
 2. Opracowania i zainicjowania dobrze zaprojektowanych i przejrzystych procesów wyznaczania osób mających pełnić funkcje w organach przedsiębiorstw w pełni państwowych oraz z większościowym udziałem państwa, a także aktywnego uczestnictwa w procesie wyznaczania osób mających pełnić funkcje w organach wszystkich przedsiębiorstw publicznych;
 3. Wprowadzenia systemów sprawozdawczych pozwalających na regularne monitorowanie oraz ocenę wyników przedsiębiorstw publicznych;
 4. Prowadzenia ciągłego dialogu z audytorami zewnętrznymi oraz określonymi państwowymi organami kontrolnymi tam, gdzie możliwość taką dopuszcza system prawny oraz poziom własności państwowej;

5. Zapewnienia, by systemy wynagrodzeń dla członków organów przedsiębiorstw publicznych sprzyjały długofalowym interesom przedsiębiorstw publicznych oraz by potrafiły przyciągać i motywować wykwalifikowanych specjalistów.

III. Równoprawne traktowanie udziałowców / akcjonariuszy

Państwo oraz przedsiębiorstwa publiczne powinny uznawać prawa wszystkich udziałowców / akcjonariuszy i, zgodnie z „Zasadami nadzoru korporacyjnego OECD”, zapewniać równoprawne ich traktowanie oraz równy dostęp do informacji korporacyjnych.

- A.** Podmiot (podmioty) koordynujący lub sprawujący funkcje właścicielskie oraz przedsiębiorstwa publiczne powinny zapewnić równoprawne traktowanie wszystkim udziałowcom / akcjonariuszom.
- B.** Przedsiębiorstwa publiczne powinny rygorystycznie przestrzegać zasad przejrzystości wobec wszystkich udziałowców / akcjonariuszy.
- C.** Przedsiębiorstwa publiczne powinny opracować aktywną politykę komunikowania się oraz konsultacji ze wszystkimi udziałowcami / akcjonariuszami.
- D.** Uczestnictwo udziałowców / akcjonariuszy mniejszościowych w zgromadzeniach wspólników / walnych zgromadzeniach powinno zostać ułatwione, aby umożliwić im branie udziału w podstawowych decyzjach dotyczących przedsiębiorstwa publicznego, takich jak wybór członków organów przedsiębiorstwa.

IV. Relacje z interesariuszami

Polityka właścicielska państwa powinna w pełni uznać zobowiązania przedsiębiorstw publicznych wobec interesariuszy oraz wymagać, by informowały one o swoich relacjach z interesariuszami.

- A.** Rządy, podmioty koordynujące lub sprawujące funkcje właścicielskie oraz same przedsiębiorstwa publiczne powinny uznawać i szanować prawa interesariuszy określone przez prawo lub też w drodze wzajemnych porozumień i odnosić się w tym względzie do „Zasad nadzoru korporacyjnego OECD”.
- B.** Giełdowe lub duże przedsiębiorstwa publiczne, a także przedsiębiorstwa publiczne realizujące ważne funkcje użyteczności publicznej, powinny informować o swoich relacjach z interesariuszami.
- C.** Od organu przedsiębiorstwa publicznego należy wymagać, by opracował, realizował oraz przekazywał programy dostosowawcze odnoszące się do wewnętrznych kodeksów etycznych. Owe kodeksy etyczne powinny być oparte o normy krajowe, być zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami, a także mieć zastosowanie do przedsiębiorstw publicznych oraz ich podmiotów zależnych.

V. Przejrzystość i obowiązki informacyjne

Przedsiębiorstwa publiczne powinny przestrzegać rygorystycznych norm przejrzystości zgodnie z „Zasadami nadzoru korporacyjnego OECD”.

- A.** Podmiot (podmioty) koordynujący lub sprawujący funkcje właścicielskie powinien opracować spójną i zbiorczą sprawozdawczość w obszarze przedsiębiorstw publicznych, a także publikować co roku zbiorczy raport o przedsiębiorstwach publicznych.
- B.** Przedsiębiorstwa publiczne powinny opracować efektywne procedury audytu wewnętrznego i utworzyć komórki audytu wewnętrznego, które będą monitorowane przez komitet audytowy lub podobny organ przedsiębiorstwa publicznego i będą mu bezpośrednio podlegać.
- C.** W przedsiębiorstwach publicznych, zwłaszcza dużych, powinno się corocznie przeprowadzać niezależne zewnętrzne badanie audytorskie oparte o standardy międzynarodowe. Istnienie konkretnych procedur kontroli państwowej nie zastępuje niezależnego zewnętrznego badania audytorskiego.
- D.** Przedsiębiorstwa publiczne podlegać powinny takim samym rygorystycznym standardom księgowości oraz ujawniania informacji finansowych, jak spółki giełdowe. Duże lub giełdowe przedsiębiorstwa publiczne powinny publikować informacje finansowe oraz pozafinansowe zgodnie z rygorystycznymi, uznawanymi międzynarodowo, standardami.
- E.** Przedsiębiorstwa publiczne powinny ujawniać istotne informacje na temat wszystkich kwestii opisanych w „Zasadach nadzoru korporacyjnego OECD”, a także na temat obszarów o dużym znaczeniu dla państwa jako właściciela oraz dla opinii publicznej. Przykłady takich informacji obejmują:
 1. Wyraźne określenie celów firmy, wraz ze sprawozdaniem z realizacji owych celów;
 2. Strukturę własnościową oraz strukturę głosów;
 3. Wszelkie istotne czynniki ryzyka oraz działania podjęte w celu przeciwdziałania im;
 4. Wszelką pomoc finansową, łącznie z gwarancjami, otrzymaną od państwa oraz zobowiązania podjęte przez państwo w imieniu przedsiębiorstwa publicznego;
 5. Wszelkie istotne transakcje z podmiotami powiązanymi.

VI. Zakres obowiązków organów przedsiębiorstw publicznych

Organy przedsiębiorstw publicznych powinny mieć stosowne uprawnienia, niezbędne kompetencje oraz być wystarczająco obiektywne, by wykonywać swoją funkcję strategicznego przewodnictwa oraz monitorowania procesu zarządzania. Organ przedsiębiorstwa publicznego powinien działać w sposób uczciwy oraz ponosić odpowiedzialność za podejmowane działania.

- A.** Organom przedsiębiorstw publicznych powinno się udzielić wyraźnego pełnomocnictwa oraz przenieść na nie ostateczną odpowiedzialność za wyniki przedsiębiorstw publicznych. Organy te powinny w pełni odpowiadać przed właścicielami za podejmowane decyzje. Powinny one działać w najlepszym interesie firmy oraz równoprawnie traktować wszystkich udziałowców / akcjonariuszy.
- B.** Organy przedsiębiorstwa publicznego powinny wykonywać swoje funkcje monitorowania procesów zarządzania oraz strategicznego przewodnictwa wedle celów wyznaczonych przez rząd i podmiot koordynujący lub sprawujący funkcje właścicielskie. Organy te powinny mieć prawo wyznaczania i usuwania dyrektora naczelnego (CEO).
- C.** Organy przedsiębiorstwa publicznego powinny mieć skład gwarantujący podejmowanie obiektywnych i niezależnych decyzji. Dobra praktyka wymaga, by przewodniczącą nie łączył swojej funkcji z funkcją dyrektora naczelnego.
- D.** Tam gdzie ustanowiono reprezentację pracowniczą w organie przedsiębiorstwa publicznego, należy opracować mechanizmy, które zagwarantują, by była ona efektywna i przyczyniała się do zwiększenia niezależności, wiedzy oraz umiejętności organu przedsiębiorstwa publicznego.
- E.** Kiedy to konieczne, organy przedsiębiorstwa publicznego powinny powoływać wyspecjalizowane komitety wspierające organy przedsiębiorstwa publicznego w pełnieniu ich funkcji, zwłaszcza w obszarach audytu, zarządzania ryzykiem i wynagrodzeń.
- F.** Organy przedsiębiorstw publicznych powinny przeprowadzać coroczną ocenę swej działalności.

Przypisy do Wytycznych

Przypisy do Rozdziału I:

Zapewnienie efektywnych ram prawnych i regulacyjnych dla przedsiębiorstw publicznych

Ramy prawne i regulacyjne dla przedsiębiorstw publicznych powinny zapewnić równoprawne warunki działania na rynkach, na których konkurują ze sobą spółki prywatne i przedsiębiorstwa państwowe, aby uniknąć zniekształceń rynku. Ramy te powinny być oparte o „Zasady nadzoru korporacyjnego OECD”, a także być z nimi w pełni zgodne.

Ramy prawne i regulacyjne, w jakich działają przedsiębiorstwa publiczne są często złożone. Gdy nie są one spójne i konsekwentne, łatwo mogą spowodować kosztowne zniekształcenia rynku oraz osłabić odpowiedzialność zarówno zarządu jak i państwa jako właściciela. Wyraźne rozgraniczenie zakresu obowiązków między organami władzy, usprawnienie form prawnych wraz z konsekwentnymi i spójnymi ramami regulacyjnymi, ułatwią poprawę nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych.

A. Powinno istnieć wyraźne rozgraniczenie między funkcją właścicielską państwa, a innymi jego funkcjami, które mogą wpływać na warunki działania przedsiębiorstw publicznych, zwłaszcza w obszarze regulacji rynku.

Państwo odgrywa często podwójną rolę regulatora rynku oraz właściciela przedsiębiorstw publicznych prowadzących działalność komercyjną, zwłaszcza w sektorach sieciowych, które poddano niedawno deregulacji oraz, w wielu przypadkach, częściowo sprywatyzowano. Zawsze kiedy zachodzi taka sytuacja, państwo jest jednocześnie znaczącym uczestnikiem rynku jak również arbitrem. Pełne administracyjne rozgraniczenie zakresu obowiązków właścicielskich od tych związanych z regulacją rynkową jest zatem pierwszorzędnym warunkiem wstępnym dla stworzenia równoprawnych warunków działania dla przedsiębiorstw publicznych oraz spółek prywatnych, a także ma na celu uniknięcie zniekształcenia konkurencji. Rozgraniczenie takie jest również zalecane w dokumencie „Zasady reformy regulacyjnej OECD”.

Kolejny ważny przypadek dotyczy wykorzystywania przedsiębiorstwa publicznego jako instrumentu polityki przemysłowej. Taka sytuacja może wywołać zamieszanie oraz konflikt interesów pomiędzy polityką przemysłową, a właścicielskimi funkcjami państwa, zwłaszcza jeśli odpowiedzialność za politykę przemysłową oraz funkcje właścicielskie powierzone zostały tym samym ministerstwom sektorowym lub branżowym. Odseparowanie polityki przemysłowej od właścicielskiej wzmocni identyfikację państwa jako właściciela i sprzyjać będzie przejrzystości w określaniu celów oraz monitorowaniu wyników, jednakże separacja taka nie utrudnia niezbędnej koordynacji pomiędzy tymi dwiema funkcjami.

Aby zapobiec konfliktom interesów, konieczne jest również wyraźne oddzielenie funkcji właścicielskich od wszelkich podmiotów administracji państwowej, które mogą być klientami lub głównymi dostawcami dla przedsiębiorstw publicznych. Ogólne zasady dokonywania zamówień publicznych powinny mieć zastosowanie tak do przedsiębiorstw publicznych, jak również do wszelkich pozostałych spółek. Zarówno prawne jak i pozaprawne przeszkody dla dokonywania zakupów w rzetelny sposób powinny zostać usunięte.

Podczas realizacji procesu rozdzielania różnych ról państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych, powinny być brane pod uwagę zarówno domniemane, jak i rzeczywiste konflikty interesów.

B. Rządy powinny dążyć do upraszczania i usprawniania sposobu funkcjonowania przedsiębiorstw publicznych, a także formy prawnej, w jakiej one działają. Ich forma prawna powinna umożliwiać wierzycielom dochodzenie swych roszczeń oraz wszczynanie procedur upadłościowych.

Przedsiębiorstwa publiczne mogą mieć szczególną, czasami inną, formę prawną, niż pozostałe spółki. Może to być odzwierciedleniem konkretnych celów lub uwarunkowań społecznych, jak również specjalnej ochrony przyznanej niektórym interesariuszom. Dotyczy to zwłaszcza pracowników, których wynagrodzenie może być określone na stałym poziomie przez organy regulacyjne / zapisy ustawowe, i którym przyznane są szczególne prawa emerytalne oraz ochrona przed zwolnieniami grupowymi równoważna z tą przyznaną urzędnikom służby cywilnej. W wielu przypadkach, przedsiębiorstwa publiczne są w dużym stopniu chronione przed upadłością lub bankructwem poprzez swój szczególny status prawny. Jest to czasami spowodowane koniecznością zagwarantowania ciągłości dostarczania usług użyteczności publicznej.

Kiedy taka sytuacja ma miejsce, przedsiębiorstwa publiczne często różnią się od prywatnych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością poprzez: (i) zakres uprawnień ich organów, kierownictwa oraz ministerstw; (ii) skład i strukturę owych organów; (iii) stopień, w jakim przyznają one prawa konsultacji lub decyzji pewnym interesariuszom, w szczególności pracownikom; (iv) obowiązki informacyjne oraz, jak wspomniano powyżej, stopień, w jakim podlegają one postępowaniu upadłościowemu oraz bankructwu itd. Prawna forma przedsiębiorstwa publicznego zawiera często również definicję ich działalności, nie dopuszczając do dywersyfikacji lub rozszerzenia działalności w nowych sektorach lub poza granicami kraju. Ograniczenia te zostały nałożone w sposób pełnoprawny, by zapobiec sprzeniewierzeniu środków publicznych, powstrzymać nadmiernie ambitne strategie rozwoju oraz powstrzymać przedsiębiorstwa publiczne przed eksportem wrażliwych technologii.

W niektórych krajach szczególne formy prawne przedsiębiorstw publicznych przeszły w ostatnim czasie znaczącą ewolucję, w odpowiedzi na deregulację oraz coraz ściślejszą kontrolę pomocy publicznej oraz subsydiowania krzyżowego. Ograniczenia dotyczące rodzaju działalności, którą wolno prowadzić przedsiębiorstwom publicznym

zgodnie z ich formą prawną, zostały złagodzone. W niektórych krajach zmianom formy prawnej towarzyszyło przejście przez państwo zobowiązań dotyczących ochrony pracowników, zwłaszcza w odniesieniu do uprawnień emerytalnych.

W procesie usprawniania formy prawnej przedsiębiorstw publicznych, rządy powinny opierać się w jak największym stopniu na prawie spółek (*corporate law*) i unikać tworzenia szczególnej formy prawnej, kiedy nie jest to absolutnie konieczne dla celów przedsiębiorstwa. Usprawnienie formy prawnej przedsiębiorstw publicznych zwiększyłoby przejrzystość i ułatwiło nadzór poprzez wyznaczenie punktów odniesienia. Zrównałoby ono również warunki działania z warunkami w jakich prywatni konkurenci działają na coraz bardziej zderegulowanych oraz konkurencyjnych rynkach.

Proces usprawnienia powinien być nakierowany na przedsiębiorstwa publiczne prowadzące działalność komercyjną na konkurencyjnych, otwartych rynkach. Powinien się on koncentrować na udostępnieniu państwu, jako właścicielowi, środków oraz instrumentów, które zazwyczaj dostępne są dla właścicieli prywatnych. Proces usprawnienia powinien zatem dotyczyć w pierwszej kolejności roli oraz zakresu władzy organów przedsiębiorstwa publicznego, jak również przejrzystości oraz obowiązków informacyjnych.

Jeżeli zmiana formy prawnej przedsiębiorstwa publicznego jest zbyt trudna do przeprowadzenia, innymi opcjami mogłoby być usprawnienie praktyk operacyjnych przedsiębiorstw publicznych, zwiększenie uniwersalności niektórych szczególnych przepisów, tzn. objęcia nimi przedsiębiorstw publicznych mających szczególne formy prawne lub zażądanie od przedsiębiorstw publicznych, by dobrowolnie spełniły wymagania wynikające z owych szczególnych przepisów, zwłaszcza te związane z ujawnianiem informacji.

C. Wszelkie zobowiązania i obowiązki przedsiębiorstw publicznych, jakie podejmują one ze względu na obowiązek świadczenia usług użyteczności publicznej powyżej ogólnie przyjętych norm, powinny być jasno określone przez ustawy lub przepisy. Takie zobowiązania i obowiązki powinny być również ujawnione opinii publicznej, a koszty związane z wypełnianiem owych zobowiązań powinny być pokrywane w przejrzysty sposób.

W niektórych przypadkach przedsiębiorstwa publiczne mają wypełniać specjalne obowiązki oraz zobowiązania związane z celami polityki społecznej oraz publicznej. W niektórych krajach obejmuje to regulację cen, po jakich przedsiębiorstwa publiczne muszą sprzedawać swoje produkty i usługi. Owe szczególne obowiązki oraz zobowiązania mogą wykraczać poza normy ogólnie akceptowane dla działalności komercyjnej i powinny być wyraźnie ustanowione i uzasadnione przez ustawodawstwo oraz przepisy. Najlepiej, gdyby były one również ujęte w statutach spółek.

Rynek oraz opinia publiczna powinny być wyraźnie informowane o rodzaju oraz zakresie owych zobowiązań, a także o ich całościowym wpływie na środki oraz wyniki przedsiębiorstwa publicznego.

Ważne jest również, aby powiązane koszty były w sposób wyraźny identyfikowane, ujawniane oraz właściwie rekompensowane przez budżet państwa na podstawie szczególnych zapisów prawa i / lub poprzez mechanizmy umowne, takie jak kontrakty menedżerskie lub kontrakty na wykonanie usług. Rekompensata powinna być zaplanowana w taki sposób, aby uniknąć zniekształcenia rynku, zwłaszcza jeśli przedsiębiorstwa, o których mowa, działają w konkurencyjnych sektorach gospodarki.

D. Przedsiębiorstwa publiczne nie powinny być zwolnione z obowiązku stosowania się do powszechnie obowiązujących przepisów prawnych. Interesariusze, włączając w to konkurentów, powinni mieć dostęp do sprawnych mechanizmów zadośćuczynienia oraz sprawiedliwego rozstrzygnięcia spornych kwestii na drodze sądowej.

Doświadczenie pokazuje, iż w niektórych krajach przedsiębiorstwa publiczne mogą być wyłączone z działania wielu ustaw oraz przepisów, włączając w to w kilku przypadkach, ustawy o konkurencji. Przedsiębiorstwa publiczne często nie są objęte prawem upadłościowym, a wierzyciele mają czasami trudności z wyegzekwowaniem umów oraz otrzymaniem płatności. Powinno się w jak największym stopniu unikać takich wyjątków od ogólnych przepisów prawa, aby uniknąć zniekształcenia rynku oraz osłabiania odpowiedzialności zarządu. Przedsiębiorstwa publiczne, podobnie jak państwo występujące w roli udziałowca / akcjonariusza, w przypadku naruszenia prawa, nie powinny być chronione przed zarzutami kierowanymi do sądu lub władz regulacyjnych. Interesariusze powinni mieć prawo do pozywania państwa jako właściciela przed sądami oraz do obiektywnego i równoprawnego traktowania przez system sądowiczy.

E. Ramy prawne i regulacyjne powinny zapewniać wystarczającą elastyczność, by umożliwić wprowadzanie zmian w strukturze kapitałowej przedsiębiorstw publicznych, kiedy jest to konieczne dla osiągnięcia celów firmy.

Sztywność struktury kapitałowej utrudnia czasami przedsiębiorstwu publicznemu opracowanie lub realizację swych celów. Państwo jako właściciel powinno opracować całościową politykę i zapewnić mechanizmy, które pozwalają na odpowiednie zmiany w strukturze kapitałowej przedsiębiorstw publicznych.

Owe mechanizmy mogłyby obejmować zdolność, dla funkcji właścicielskiej, do dostosowania struktur kapitałowych przedsiębiorstw publicznych w sposób elastyczny lecz z zachowaniem wyraźnych granic. W pewnych granicach mogłoby to, na przykład, ułatwić pośredni transfer kapitału z jednego przedsiębiorstwa publicznego do innego, taki jak reinwestowanie otrzymanych dywidend lub też ułatwiać pozyskiwanie kapitału na konkurencyjnych warunkach rynkowych.

Mechanizmy te powinny szanować uprawnienia decyzyjne Parlamentu odnośnie budżetu lub właściwego poziomu własności państwowej, jak również ogólnego poziomu przejrzystości w systemie budżetowym. Każda zmiana w strukturze kapitałowej przedsiębiorstwa publicznego powinna być wyraźnie spójna z celem, dla którego utrzymywany jest określony poziom własności państwowej oraz konkretną sytuacją

przedsiębiorstwa publicznego. Decyzje powinny być odpowiednio udokumentowane, by w efektywny sposób pozwolić na ustalenie odpowiedzialności za podejmowane decyzje w drodze audytu lub też nadzoru sprawowanego przez Parlament. Wreszcie, mechanizmy takie powinny być ograniczone i poddane ścisłej kontroli, aby uniknąć wszelkich form subsydiowania krzyżowego poprzez transfery kapitałowe.

F. Przedsiębiorstwa publiczne powinny zostać poddane warunkom konkurencyjnym odnośnie dostępu do finansowania. Ich stosunki z bankami państwowymi, państwowymi instytucjami finansowymi oraz innymi przedsiębiorstwami publicznymi powinny być oparte o zasady czysto rynkowe.

Wierzyciele oraz organ spółki często przyjmują, iż długi przedsiębiorstw publicznych objęte są dorozumianymi gwarancjami państwowymi. Sytuacja taka może w wielu przypadkach prowadzić do nadmiernego zadłużania się, marnotrawstwa środków oraz zniekształcania rynku, na szkodę zarówno wierzycieli, jak i podatników. Co więcej, w niektórych państwach występuje tendencja do pozostawiania przez banki państwowe oraz inne instytucje finansowe należące do państwa najbardziej znaczącymi, jeśli nie głównymi wierzycielami przedsiębiorstw publicznych. Taka sytuacja stwarza olbrzymie pole dla wystąpienia konfliktów interesów. Może ona prowadzić do udzielenia złych pożyczek przez państwowe banki, jako że przedsiębiorstwo może nie czuć się zobligowane do spłaty pożyczki. W ten sposób przedsiębiorstwa publiczne mogą być chronione przed istotnym źródłem monitoringu rynkowego, tym samym zniekształcając ich strukturę motywacyjną.

Konieczne jest wyraźne rozgraniczenie między odpowiedzialnością państwa, a odpowiedzialnością przedsiębiorstw publicznych w odniesieniu do wierzycieli. Państwo często udziela przedsiębiorstwom publicznym gwarancji mających zrekompensować im jego niezdolność do wyposażenia ich w kapitał akcyjny, ale instrument ten jest często nadużywany. Jako ogólną zasadę przyjąć należy, iż państwo nie powinno udzielać gwarancji na zobowiązania przedsiębiorstwa publicznego w sposób automatyczny. Należy opracować czytelne i obiektywne praktyki odnośnie ujawniania informacji o gwarancjach państwowych oraz ich wypłacaniu, a przedsiębiorstwa publiczne powinny być zachęcane do starania się o zdobywanie źródeł finansowania na rynkach kapitałowych.

Opracować należy mechanizmy umożliwiające zarządzanie konfliktami interesów oraz gwarantujące, iż przedsiębiorstwa publiczne układać będą sobie współpracę z bankami państwowymi oraz innymi państwowymi instytucjami finansowymi, a także innymi przedsiębiorstwami publicznymi, w oparciu o zasady czysto komercyjne. Banki państwowe powinny przyznawać kredyty przedsiębiorstwom publicznym na takich samych warunkach, na jakich przyznają je spółkom prywatnym. Mechanizmy te powinny również obejmować ograniczenia oraz ścisłe kontrolowanie sytuacji, w której członkowie organu przedsiębiorstwa publicznego zasiadają w statutowych organach banków państwowych.

Przypisy do Rozdziału II:

Państwo działające jako właściciel

Państwo powinno działać jako świadomy (dysponujący wystarczającymi informacjami) i aktywny właściciel, zapewniając wykonywanie funkcji nadzoru nad przedsiębiorstwem publicznym w przejrzysty sposób i z przyjęciem odpowiedzialności za podejmowane działania, a także z wymaganym profesjonalizmem oraz efektywnością.

Aby realizować swoje funkcje właścicielskie, rząd powinien powoływać się na standardy nadzoru w sektorze publicznym i prywatnym, zwłaszcza „Zasady nadzoru korporacyjnego OECD”, które mają zastosowanie również w przypadku przedsiębiorstw publicznych. Oprócz „Zasad nadzoru korporacyjnego OECD”, pojawiają się szczególnie aspekty nadzoru nad przedsiębiorstwami publicznymi, które albo zasługują na specjalną uwagę, albo powinny zostać bardziej szczegółowo udokumentowane, by służyć za wskazówki członkom organu przedsiębiorstwa publicznego, jego kierownictwu oraz podmiotowi państwowemu wykonującemu prawa własności, dla efektywnego wypełniania ich ról.

A. Rząd powinien opracować i zainicjować politykę właścicielską, która określa ogólne cele własności państwowej, rolę państwa w nadzorze korporacyjnym przedsiębiorstw publicznych oraz sposób, w jaki realizować on będzie swoją politykę właścicielską.

Wielorakie i wzajemnie sprzeczne cele własności państwowej często prowadzą albo do bardzo biernego wykonywania funkcji właścicielskich, albo, wręcz przeciwnie, prowadzą one do nadmiernego interwencjonizmu państwa w sprawach lub decyzjach, które pozostawione być powinny przedsiębiorstwu oraz jego organom nadzorczym.

Aby państwo mogło zająć wyraźne stanowisko jako właściciel, powinno ono jasno sprecyzować cele, jakie mają zostać osiągnięte, i nadać ich realizacji odpowiednie priorytety. Celami takimi może być unikanie zniekształcania rynku oraz dążenie do rentowności, wyrażone w formie konkretnych zadań, takich jak określona stopa zwrotu oraz polityka dywidendowa. Wyznaczanie celów może wiązać się z kompromisami, na przykład pomiędzy wartością dla udziałowców / akcjonariuszy, usługami użyteczności publicznej, a nawet bezpieczeństwem zatrudnienia. Państwo powinno zatem wyjść poza określenie swoich głównych celów jako właściciela; powinno ono również wskazać swoje priorytety i wyjaśnić, jak należy rozwiązywać kwestie nieuniknionych kompromisów. Czyniąc to, państwo powinno unikać ingerowania w działalność operacyjną, a tym samym szanować niezależność organu przedsiębiorstwa publicznego. Wyraźna polityka właścicielska pomoże uniknąć sytuacji, w której przedsiębiorstwo publiczne uzyska nadmierną autonomię w kwestii wyznaczania swoich własnych celów lub określania rodzaju i zakresu swoich zobowiązań z tytułu użyteczności publicznej.

Ponadto, państwo powinno starać się dążyć do zachowania spójności swojej polityki właścicielskiej i unikać zbyt częstego modyfikowania celów. Wyraźna, spójna i jednoznaczna polityka właścicielska zapewni przedsiębiorstwom publicznym, rynkowi oraz opinii publicznej przewidywalność oraz jasne zrozumienie celów państwa jako właściciela, jak również jego długoterminowych zobowiązań.

W procesie opracowywania i uaktualniania polityki właścicielskiej państwa, rządy powinny czynić właściwy użytek z konsultacji społecznych. Polityka właścicielska oraz powiązane z nią cele przedsiębiorstwa publicznego powinny być dokumentami publicznymi, dostępnymi dla opinii publicznej i szeroko rozpowszechniane wśród odnośnych ministerstw, agencji, organów przedsiębiorstw publicznych, kierownictwa oraz władzy ustawodawczej.

Ważne jest również, aby odpowiedni urzędnicy służby cywilnej popierali politykę właścicielską, a także aby walne zgromadzenie akcjonariuszy / zgromadzenie wspólników, organ przedsiębiorstwa publicznego oraz kierownictwo najwyższego szczebla popierało deklaracje dotyczące celów firmy.

B. Rząd nie powinien być zaangażowany w bieżące zarządzanie przedsiębiorstw publicznych i powinien pozwolić im na pełną niezależność operacyjną, by realizowały wyznaczone dla nich cele.

Środkiem o fundamentalnym znaczeniu dla aktywnego i świadomego wykonywania funkcji właścicielskiej przez państwo jest jasna i spójna strategia własnościowa, odpowiednio zorganizowany proces wysuwania kandydatur osób do organu przedsiębiorstwa publicznego oraz efektywne wykonywanie ustanowionych praw właścicielskich. Należy unikać wszelkiego zaangażowania w bieżące zarządzanie przedsiębiorstw publicznych.

Zdolność podmiotu właścicielskiego lub koordynującego do wyznaczania kierunku przedsiębiorstwu publicznemu lub jego organowi powinna zostać ograniczona do kwestii strategicznych oraz strategicznej polityki firmy. Należy publicznie ujawnić i określić, w jakich obszarach oraz dla jakich rodzajów decyzji podmiot właścicielski lub koordynujący jest kompetentny, by wydawać instrukcje.

Na takich samych zasadach, należy narzucić ściśle ograniczenia zdolności ingerencji wszelkich innych organów rządowych w bieżące zarządzanie przedsiębiorstwami publicznymi.

C. Państwo powinno zezwolić organom przedsiębiorstw publicznych wykonywać ich obowiązki oraz szanować ich niezależność.

W procesie wysuwania kandydatur i wyboru członków organu przedsiębiorstwa publicznego, podmiot właścicielski powinien skoncentrować się na potrzebie wykonywania przez organy przedsiębiorstw publicznych swoich obowiązków w profesjonalny oraz niezależny sposób. Jak zostało to wyrażone w „Zasadach nadzoru korporacyjnego OECD”, ważne jest, aby poszczególni członkowie organu przedsiębiorstwa publicznego, kiedy wykonują swoje obowiązki, nie działali jako przedstawiciele różnych grup. Niezależność

wymaga, aby wszyscy członkowie organu przedsiębiorstwa publicznego wykonywali swoje obowiązki w sposób bezstronny wobec wszystkich udziałowców / akcjonariuszy. Poza przypadkami, kiedy jest to zbieżne ze statutem przedsiębiorstwa publicznego lub jednoznacznie określonymi celami przedsiębiorstwa publicznego, oznacza to, iż członkowie organu przedsiębiorstwa publicznego nie powinni kierować się jakimikolwiek względami politycznymi podczas wykonywania swoich obowiązków.

W sytuacji gdy państwo jest właścicielem kontrolującym, ma ono wyjątkową pozycję umożliwiającą mu wysuwanie kandydatur i wybieranie składu organu przedsiębiorstwa publicznego bez zgody innych udziałowców / akcjonariuszy. To uzasadnione prawo niesie ze sobą wielką odpowiedzialność za identyfikację, wysuwanie kandydatur oraz wybór członków organu przedsiębiorstwa publicznego. W procesie tym, aby zminimalizować możliwe konflikty interesów, podmiot właścicielski powinien unikać wybierania nadmiernej liczby członków organu przedsiębiorstwa publicznego delegowanych ze struktur administracji państwowej. Ma to szczególne znaczenie w przypadku spółek / przedsiębiorstw częściowo państwowych, a także dla przedsiębiorstw publicznych w sektorach konkurencyjnych. Niektóre kraje zdecydowały, iż będą unikać wysuwania kandydatur lub wybierania jakichkolwiek osób z podmiotu sprawującego funkcje właścicielskie lub innych funkcjonariuszy państwowych do organów przedsiębiorstw publicznych. Ma to na celu wyraźnie pozbawienie rządu możliwości bezpośredniej ingerencji w działalność lub zarządzanie przedsiębiorstw publicznych oraz ograniczenie odpowiedzialności państwa za decyzje podejmowane przez organy przedsiębiorstw publicznych.

Pracownicy podmiotu sprawującego funkcje właścicielskie, specjaliści z innych działów administracji lub z grup politycznych powinni być wybierani do organów przedsiębiorstw publicznych tylko wówczas, jeśli spełniają oni wymagany poziom kompetencji oraz jeśli nie działają oni jako kanał niewłaściwych wpływów politycznych. Powinni oni mieć te same zadania i obowiązki co pozostali członkowie organu przedsiębiorstwa publicznego, oraz działać w interesie przedsiębiorstwa publicznego oraz wszystkich jego udziałowców / akcjonariuszy. Warunki dyskwalifikujące oraz sytuacje, w których zachodzi konflikt interesów, powinny być poddane starannej ocenie, powinno się również dostarczyć wskazówki co do tego, jak radzić sobie z takimi sytuacjami oraz jak je rozwiązywać. W przypadku owych specjalistów, nie powinni oni pozostawać w konflikcie interesów, czy to rzeczywistym, czy też postrzeganym. W szczególności oznacza to, iż nie powinni oni brać udziału w podejmowaniu decyzji regulacyjnych dotyczących tego samego przedsiębiorstwa publicznego, ani też nie mają żadnych szczególnych zobowiązań lub ograniczeń, które byłyby dla nich przeszkodą w działaniu w interesie przedsiębiorstwa publicznego. Ujmując tę kwestię bardziej ogólnie, o wszystkich potencjalnych konfliktach interesów powinien być informowany organ przedsiębiorstwa publicznego, który powinien je następnie ujawnić wraz z informacją, w jaki sposób konflikty te są rozwiązywane.

Szczególnie istotnym jest wyjaśnienie odpowiednio odpowiedzialności osobistej oraz odpowiedzialności państwa w sytuacji, gdy funkcjonariusze państwowi zasiadają w organach przedsiębiorstw publicznych. Owi funkcjonariusze mogliby mieć obowiązek

ujawniania wszelkiego majątku przedsiębiorstwa publicznego, którego to majątku są właścicielami i stosowania się do odpowiednich przepisów o wykorzystywaniu informacji poufnych w obrocie. Podmiot koordynujący bądź też sprawujący funkcje właścicielskie mógłby opracować wytyczne lub kodeks etyki dla pracowników podmiotu sprawującego funkcje właścicielskie oraz innych funkcjonariuszy państwowych zasiadających w organach przedsiębiorstw publicznych. Owe wytyczne lub kodeks etyki powinien również wskazywać, w jaki sposób powinny być traktowane poufne informacje przekazywane państwu przez owych członków organów przedsiębiorstw publicznych.

Wskazówki w zakresie szerszych celów politycznych powinny być przekazywane poprzez podmiot koordynujący lub właścicielski i ogłaszane jako cele przedsiębiorstwa publicznego raczej niż narzucane bezpośrednio poprzez uczestnictwo w organie przedsiębiorstwa publicznego. Organy przedsiębiorstw publicznych nie powinny reagować na sygnały dotyczące prowadzonej polityki, dopóki nie zostaną one zatwierdzone przez Parlament lub też zaakceptowane w drodze określonych procedur.

D. Wykonywanie praw właścicielskich powinno zostać wyraźnie zdefiniowane w strukturach administracji państwowej. Osiągnięcie tego celu ułatwić może ustanowienie podmiotu koordynującego albo, co właściwsze, scentralizowanie funkcji właścicielskiej.

Jest sprawą wielkiej wagi, by jasno określić funkcję właścicielską w strukturach administracji państwowej, niezależnie od tego, czy jest ona umiejscowiona w jednym z centralnych ministerstw, takich jak ministerstwo finansów czy gospodarki, czy też w osobnym podmiocie administracyjnym lub wewnątrz któregoś z ministerstw sektorowych.

Aby uzyskać wyraźną identyfikację funkcji właścicielskiej, może ona zostać scentralizowana w jednym podmiocie, który jest niezależny, lub też pod nadzorem jednego ministerstwa. Podejście takie pomoże w wyklarowaniu polityki właścicielskiej oraz kierunku, na który jest zorientowana, a także zapewni jej bardziej spójną realizację. Centralizacja funkcji właścicielskiej może również pozwolić na wzmocnienie i zebranie razem odnośnych kompetencji poprzez zorganizowanie „zasobu” ekspertów ds. kluczowych kwestii, takich jak sprawozdawczość finansowa, czy też wysuwanie kandydatów do organu przedsiębiorstwa publicznego. W ten sposób centralizacja może stać się głównym czynnikiem rozwoju w zbiorczej sprawozdawczości dotyczącej majątku państwowego. Wreszcie, centralizacja jest także efektywnym sposobem wyraźnego oddzielenia wykonywania funkcji właścicielskich od innej działalności prowadzonej przez państwo, w szczególności regulacji rynku oraz polityki przemysłowej, jak zostało to wspomniane w wytycznej I.A powyżej.

Jeżeli funkcja właścicielska nie jest scentralizowana, minimalnym wymaganiem jest ustanowienie silnego podmiotu koordynującego pośród różnych jednostek administracji. Pomoże to zagwarantować, iż każdemu przedsiębiorstwu publicznemu przekazane zostanie spójna wizja w zakresie przewodnictwa strategicznego oraz

wymogów sprawozdawczości. Podmiot koordynujący harmonizowałby i koordynował działania oraz politykę podejmowaną przez różne departamenty właścicielskie w poszczególnych ministerstwach. Podmiot koordynujący byłby również odpowiedzialny za całokształt polityki właścicielskiej, opracowując konkretne wytyczne oraz unifikując praktyki stosowane przez różne ministerstwa.

Centralizacja funkcji właścicielskiej w jednym podmiocie jest prawdopodobnie najbardziej uzasadniona w przypadku przedsiębiorstw publicznych działających w sektorach konkurencyjnych i niekoniecznie ma zastosowanie do przedsiębiorstw publicznych, które koncentrują się na realizacji celów związanych z usługami użyteczności publicznej. Takie przedsiębiorstwa publiczne nie są pierwszoplanowym celem niniejszych „Wytycznych...” i w ich przypadku ministerstwa sektorowe mogą pozostać najbardziej odpowiednimi i kompetentnymi podmiotami zdolnymi do wykonywania praw właścicielskich, które mogą być nie do odróżnienia od celów polityki gospodarczej.

Kiedy rozważane jest wprowadzenie centralizacji funkcji właścicielskiej, nie powinna ona zaowocować powstaniem nowej warstwy biurokracji dysponującej nadmiernymi uprawnieniami.

Kiedy funkcja właścicielska nie może być realizowana przez pojedynczy podmiot, niektóre kluczowe funkcje mogą mimo to zostać scentralizowane, celem wykorzystania szczególnej wiedzy i doświadczenia oraz zagwarantowania niezależności od poszczególnych ministerstw sektorowych. Przykładem na użyteczność takiej częściowej centralizacji jest proces wysuwania kandydatur członków organu przedsiębiorstwa publicznego.

Do wyraźnej identyfikacji funkcji właścicielskiej dążyć należy na wszystkich szczeblach administracji rządowej, w zależności od tego gdzie owa własność jest umiejscowiona, na przykład na szczeblu krajowym, regionalnym, federalnym lub subfederalnym. Niniejsze Wytyczne nie dają wskazówek co do właściwego szczebla, na jakim prowadzone być powinno zarządzanie przedsiębiorstwem publicznym w aspekcie funkcji właścicielskiej w obrębie kraju lub federacji. Wskazują one jedynie, iż niezależnie od szczebla władzy byłoby lepiej, gdyby funkcja właścicielska została scentralizowana w pojedynczym podmiocie lub też była przez niego koordynowana. Co więcej, jeśli istnieją różne administracyjne szczeble nadzorowania własności państwowej, powinno się dążyć do harmonizacji praktyk właścicielskich. Wreszcie, centralizacja funkcji właścicielskiej nie oznacza centralizacji własności.

E. Podmiot (podmioty) koordynujący lub sprawujący funkcje właścicielskie powinien być odpowiedzialny wobec organów przedstawicielskich, takich jak Parlament, oraz mieć jasno określone relacje wobec innych odnośnych organów administracji państwowej, włączając w to najwyższe organy kontroli.

Należy jasno określić relacje podmiotu koordynującego lub sprawującego funkcje właścicielskie z innymi organami rządowymi. Wiele organów państwowych, ministerstw oraz władz spełnia różne role w odniesieniu do tych samych przedsiębiorstw publicznych. Aby zwiększyć zaufanie społeczne do sposobu, w jaki państwo zarządza prawem własności

przedsiębiorstw publicznych, ważne jest, aby owe różne role zostały jasno przedstawione i wyjaśnione opinii publicznej.

W szczególności, podmiot właścicielski powinien prowadzić współpracę i ciągły dialog z najwyższymi instytucjami kontrolnymi państwa, odpowiedzialnymi za audyt przedsiębiorstw publicznych. Powinien on wspierać pracę instytucji kontroli państwowej oraz podejmować odpowiednie działania w odpowiedzi na wyniki audytu, stosując się w tym względzie do „Wytycznych w kwestii zasad audytu” zawartych w Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontrolnych na kongresie w Limie.

Podmiot koordynujący lub sprawujący funkcje właścicielskie powinien być również w sposób wyraźny odpowiedzialny za sposób, w jaki wykonuje swoją funkcję właścicielską wobec własności państwowej. Powinien on być odpowiedzialny, pośrednio lub bezpośrednio, wobec organów reprezentujących interesy opinii publicznej, takich jak Parlament. Jego odpowiedzialność przed władzą ustawodawczą powinna być jasno określona, tak jak odpowiedzialność samych przedsiębiorstw publicznych, która nie powinna zostać rozmyta z powodu występowania relacji sprawozdawczości pośredniej.

Odpowiedzialność powinna wykraczać poza wyeliminowanie sprzeczności wykonywania funkcji właścicielskich oraz prerogatyw władzy ustawodawczej w zakresie polityki budżetowej. Podmiot właścicielski powinien sporządzać sprawozdania ze swojej własnej działalności w zakresie wykonywania funkcji właścicielskiej państwa oraz w zakresie osiągnięcia celów stawianych przez państwo w tym względzie. Sprawozdawczość ta powinna dostarczyć opinii publicznej oraz ich przedstawicielom wyrażonych ilościowo oraz wiarygodnych informacji w kwestii, jak przedsiębiorstwa publiczne zarządzane są w interesie ich właścicieli. Należy wprowadzić konkretne mechanizmy, takie jak komitety stałe lub *ad hoc*, aby prowadzić dialog pomiędzy podmiotem koordynującym lub sprawującym funkcję właścicielską oraz władzą ustawodawczą. W przypadku przesłuchań parlamentarnych, kwestie poufności mogą być rozwiązywane poprzez konkretne procedury, takie jak posiedzenia poufne lub za zamkniętymi drzwiami. Choć dialog jest ogólnie akceptowany jako pożyteczna procedura, jego forma, częstotliwość oraz treść może różnić się zależnie od ustawy konstytucyjnej, jak również odmiennych ról i tradycji parlamentarnych.

Wymogi dotyczące ponoszenia odpowiedzialności za podejmowane działania nie powinny nadmiernie ograniczać autonomii podmiotu koordynującego lub właścicielskiego w zakresie wypełniania jego obowiązków. Na przykład, liczba przypadków, w których potrzebne jest wydanie zgody *ex ante* ze strony władzy ustawodawczej, powinna być ograniczona i dotyczyć znaczących zmian w ogólnej polityce właścicielskiej, znaczących zmian w rozmiarach sektora państwowego oraz znaczących transakcji (inwestycji lub wyzbywania się aktywów).

Ujmując tę kwestię bardziej ogólnie, podmiot sprawujący funkcje właścicielskie powinien zachować pewną elastyczność względem ministerstwa, które jest za niego odpowiedzialne, w zakresie sposobu, w jaki jest zorganizowany oraz w jaki podejmuje decyzje odnośnie procedur i procesów. Podmiot właścicielski mógłby otrzymać również

pewien stopień niezależności budżetowej, który pozwoliłby na elastyczność rekrutacji, wynagradzania oraz zatrzymywania personelu dysponującego niezbędną wiedzą i doświadczeniem, włączając w to osoby z sektora prywatnego.

F. Państwo jako aktywny właściciel powinno wykonywać swoje prawa właścicielskie zgodnie ze strukturą prawną każdego przedsiębiorstwa i spółki.

Aby uniknąć zarówno nadmiernych ingerencji, jak i bierności w pełnieniu funkcji właścicielskich przez państwo, ważne jest, aby podmiot koordynujący lub sprawujący funkcje właścicielskie koncentrował się na skutecznym wykonywaniu praw właścicielskich. Państwo jako właściciel powinno zachowywać się jak każdy inny większościowy udziałowiec / akcjonariusz, kiedy ma on możliwość znaczącego wywierania wpływu na spółkę oraz być świadomym i aktywnym udziałowcem / akcjonariuszem, kiedy ma ono pozycję mniejszościową. Zaleca się, aby wykonywało ono swoje prawa w celu ochrony swej własności oraz optymalizacji jej wartości.

Jak zostało to zdefiniowane przez „Zasady nadzoru korporacyjnego OECD”, czterema podstawowymi prawami udziałowców / akcjonariuszy są: (i) uczestnictwo oraz głosowanie podczas zgromadzeń wspólników / walnych zgromadzeń; (ii) regularne i terminowe otrzymywanie istotnych oraz wystarczających informacji na temat korporacji; (iii) wybieranie i usuwanie członków organu przedsiębiorstwa publicznego; oraz (iv) akceptacja nadzwyczajnych transakcji. Podmiot koordynujący lub właścicielski powinien wykonywać te prawa w sposób pełny i rozważny, jako że pozwoliłoby to na wywieranie koniecznego wpływu na przedsiębiorstwa publiczne bez ingerencji w ich bieżące zarządzanie. Efektywność i wiarygodność nadzoru oraz kontroli nad przedsiębiorstwami publicznymi zależeć będzie, w dużym stopniu, od zdolności podmiotu właścicielskiego do czynienia świadomego użytku ze swoich praw udziałowca / akcjonariusza oraz do efektywnego wykonywania swoich funkcji właścicielskich w przedsiębiorstwach publicznych.

Podmiot właścicielski potrzebuje jedynych w swoim rodzaju kwalifikacji i powinien mieć do swojej dyspozycji fachowców dysponujących wysokimi umiejętnościami w dziedzinach takich, jak prawo, finanse, ekonomia i zarządzanie, którzy posiadają doświadczenie w wykonywaniu obowiązków powierniczych. Fachowcy tacy muszą również wyraźnie pojmować swoją rolę oraz obowiązki jako pracowników służby cywilnej w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych. Ponadto, podmiot właścicielski powinien objąć kompetencje odnoszące się do szczególnych zobowiązań, które nadzorowane przez nie przedsiębiorstwa publiczne mają obowiązek podejmować ze względu na zapisy o świadczeniu usług użyteczności publicznej. Podmiot koordynujący lub właścicielski powinien mieć również możliwość skorzystania z doradztwa zewnętrznego, a także zlecenia na zewnątrz niektórych aspektów funkcji właścicielskich, aby wykonywać prawa właścicielskie państwa w lepszy sposób. Może on na przykład wykorzystywać specjalistów dla potrzeb wykonania oceny, aktywnego monitoringu lub też głosowania przez pełnomocników w swoim imieniu, kiedy jest to uważane za konieczne i właściwe.

Państwo ponosi zasadniczą odpowiedzialność w zakresie:

1. Reprezentacji na walnych zgromadzeniach / zgromadzeniach wspólników oraz wykonywania prawa głosu z udziałów / akcji należących do państwa;

Państwo jako właściciel powinno wypełniać swoją rolę powierniczą poprzez wykonywanie swoich praw głosu lub przynajmniej udzielać wyjaśnień, jeśli tego nie robi. Państwo nie powinno znaleźć się w sytuacji, w której nie zareagowało na propozycje wysunięte na zgromadzeniu wspólników / walnym zgromadzeniu akcjonariuszy przedsiębiorstwa publicznego.

Aby państwo było w stanie wyrazić swoje poglądy względem kwestii poddanych pod akceptację zgromadzenia wspólników / walnego zgromadzenia, konieczne jest, aby podmiot koordynujący / właścicielski zorganizował się w taki sposób, aby był zdolny do przedstawienia świadomego poglądu na te kwestie oraz klarowne wyrażenie go na potrzeby organów przedsiębiorstw publicznych poprzez zgromadzenie wspólników / walne zgromadzenie.

Ważne jest ustanowienie odpowiednich procedur celem reprezentacji państwa podczas zgromadzeń wspólników / walnych zgromadzeń. Może to zostać osiągnięte na przykład poprzez wyraźną identyfikację podmiotu koordynującego lub właścicielskiego jako tego, który reprezentuje udziały / akcje państwa.

2. Opracowania i zainicjowania dobrze zaprojektowanych i przejrzystych procesów wyznaczania osób mających pełnić funkcje w organach przedsiębiorstw w pełni państwowych oraz z większościowym udziałem państwa oraz aktywnie uczestniczyć w procesie wyznaczania osób mających pełnić funkcje w organach wszystkich przedsiębiorstw publicznych;

Podmiot koordynujący lub właścicielski powinien dopilnować tego, by przedsiębiorstwa publiczne miały efektywne oraz dobrze funkcjonujące fachowe organy, posiadające wymagany zestaw kompetencji dla realizacji swych obowiązków. Wymagać to będzie ustanowienia odpowiednio zaplanowanego procesu nominacji oraz odgrywania aktywnej roli w owym procesie. Będzie to łatwiejsze, jeśli podmiot właścicielski ponosić będzie wyłączną odpowiedzialność za organizowanie uczestnictwa państwa w procesie nominacji.

Nominacja organów przedsiębiorstw publicznych powinna być przejrzysta, jasno zaplanowana i oparta na ocenie zróżnicowanego zestawu wymaganych umiejętności, kompetencji oraz doświadczeń. Wymagania odnoszące się do kompetencji i doświadczenia wynikać powinny z oceny dokonanej w stosunku do organu przedsiębiorstwa publicznego obecnie pełniącego obowiązki oraz wymagań odnoszących się do długofalowej strategii przedsiębiorstwa publicznego. Oceny te powinny również brać pod uwagę rolę, jaką odgrywa reprezentacja pracownicza w organie, jeśli wymagana jest ona to przez prawo

lub w drodze wzajemnych porozumień. Oparcie nominacji na tak wyraźnych wymaganiach kompetencyjnych z dużą dozą prawdopodobieństwa doprowadzi do powoływania organów przedsiębiorstw publicznych, które będą bardziej profesjonalne, odpowiedzialne i zorientowane na działalność komercyjną.

Tam gdzie państwo nie jest jedynym właścicielem, podmiot koordynujący lub właścicielski powinien konsultować się z innymi udziałowcami / akcjonariuszami przed walnymi zgromadzeniami / zgromadzeniami wspólników. Organy przedsiębiorstw publicznych powinny być również zdolne do wydawania rekomendacji podmiotowi właścicielskiemu w oparciu o zaakceptowane profile członków organu przedsiębiorstwa publicznego, wymagania odnośnie posiadanych przez nich umiejętności oraz ich ocenę. Ustanowienie komitetów nominacyjnych może być pożyteczne, pomagając skoncentrować się na poszukiwaniu dobrych kandydatów oraz dalszym planowaniu procesu nominacyjnego. W niektórych krajach za dobrą praktykę uważane jest również ustanowienie wyspecjalizowanego komitetu lub też „organu publicznego przedsiębiorstwa publicznego” mającego nadzorować nominacje w organach przedsiębiorstw publicznych. Pomimo, iż takie komitety lub organy publiczne mogą być uprawnione jedynie do zgłaszania rekomendacji, mogą one mieć silny wpływ na zwiększenie niezależności i profesjonalizmu organów przedsiębiorstw publicznych. Proponowane nominacje powinny być upubliczniane przed walnym zgromadzeniem / zgromadzeniem wspólników, wraz z wystarczającymi informacjami o fachowym przygotowaniu oraz wiedzy i doświadczeniu poszczególnych kandydatów.

Pożyteczne mogłoby się również okazać, gdyby podmioty właścicielskie utrzymywały bazę danych wykwalifikowanych kandydatów, opracowaną w drodze otwartego procesu konkurencyjnego. Wykorzystanie profesjonalnych agencji zatrudnienia lub też ogłoszeń międzynarodowych jest kolejnym środkiem służącym wzmocnieniu procesu wyszukiwania odpowiednich kandydatów. Praktyki te pomogłyby zwiększyć kadrę potencjalnych wykwalifikowanych kandydatów do organów przedsiębiorstw publicznych, zwłaszcza biorąc pod uwagę wiedzę i międzynarodowe doświadczenie w sektorze prywatnym. Proces ten może również sprzyjać większej dywersyfikacji składu organu przedsiębiorstwa publicznego, włączając w to również kwestię reprezentacji płci.

3. Wprowadzenia systemów sprawozdawczych pozwalających na regularne monitorowanie oraz ocenę wyników przedsiębiorstw publicznych;

Aby podmiot koordynujący lub właścicielski mógł podejmować świadome decyzje w sprawach kluczowych dla przedsiębiorstwa, powinien on mieć zagwarantowane, że otrzyma wszystkie konieczne oraz istotne informacje oraz że otrzyma je we właściwym czasie. Powinno się również ustanowić środki, które umożliwiają stałe monitorowanie działalności oraz wyników przedsiębiorstwa publicznego.

Podmiot koordynujący lub właścicielski powinien dopilnować, aby wprowadzone zostały odpowiednie zewnętrzne systemy sprawozdawcze dla wszystkich przedsiębiorstw publicznych. Owe systemy sprawozdawcze powinny dawać podmiotowi

koordynującemu lub właścicielskiemu prawdziwy obraz wyników oraz sytuacji finansowej przedsiębiorstwa publicznego, umożliwiając mu reakcję na czas oraz dokonywanie wyboru, kiedy należy interweniować.

Podmiot koordynujący lub właścicielski powinien opracować właściwe instrumenty oraz wybrać odpowiednie metody oceny umożliwiające monitorowanie wyników przedsiębiorstw publicznych względem obranych celów. Pomóc by mu w tym mogło opracowanie systematycznego procesu porównywania wyników osiągniętych przez przedsiębiorstwo publiczne z pewnymi punktami odniesienia, z podmiotami sektora prywatnego bądź też publicznego, zarówno w kraju jak i za granicą. Proces ten objąć powinien wydajność oraz efektywne wykorzystywanie siły roboczej, aktywów oraz kapitału. Proces ten jest szczególnie ważny w przypadku przedsiębiorstw publicznych w sektorach, w których nie występuje zjawisko konkurencji. Pozwoliłby on przedsiębiorstwom publicznym, podmiotowi koordynującemu lub właścicielskiemu oraz opinii publicznej lepiej ocenić wyniki osiągnięte przez przedsiębiorstwa publiczne i przeanalizować ich rozwój.

Efektywne monitorowanie wyników przedsiębiorstw publicznych ułatwić mogą odpowiednie kompetencje podmiotu koordynującego lub właścicielskiego w obszarze księgowości i audytu, by zapewnić właściwą komunikację ze służbami finansowymi przedsiębiorstw publicznych, audytorami zewnętrznymi oraz określonymi kontrolerami państwowymi.

4. Prowadzenia ciągłego dialogu z audytorami zewnętrznymi oraz określonymi państwowymi organami kontrolnymi tam, gdzie możliwość taką dopuszcza system prawny oraz poziom własności państwowej;

Zależnie od ustawodawstwa, podmiot koordynujący lub właścicielski może być upoważniony do wysuwania kandydatur, a nawet do wyznaczania audytorów zewnętrznych. Co do przedsiębiorstw publicznych, które w całości należą do państwa, podmiot koordynujący lub właścicielski powinien utrzymywać ciągły dialog z audytorami zewnętrznymi, jak również z określonymi kontrolerami państwowymi, jeśli takowi istnieją. Ten ciągły dialog może przyjąć formę regularnej wymiany informacji, spotkań lub też dyskusji *ad hoc*, kiedy pojawią się konkretne problemy. Audytorzy zewnętrzni dadzą podmiotowi koordynującemu lub właścicielskiemu zewnętrzne, niezależne i fachowe spojrzenie na wyniki oraz sytuację finansową przedsiębiorstwa publicznego. Jednakże nieprzerwany dialog podmiotu właścicielskiego z audytorami zewnętrznymi oraz kontrolerami państwowymi nie powinien odbywać się kosztem odpowiedzialności organu przedsiębiorstwa publicznego.

Kiedy akcje przedsiębiorstw publicznych znajdują się w obrocie publicznym lub jedynie częściowo należą do państwa, podmiot koordynujący lub właścicielski musi szanować prawa oraz właściwie traktować akcjonariuszy mniejszościowych. Dialog z audytorami zewnętrznymi nie powinien pozwalać podmiotowi koordynującemu lub właścicielskiemu na uzyskiwanie jakichkolwiek uprzywilejowanych informacji i powinien odbywać się w poszanowaniu uregulowań dotyczących informacji poufnych i uprzywilejowanych.

5. Zapewnienia, by systemy wynagrodzeń dla członków organów przedsiębiorstw publicznych sprzyjały długofalowym interesom przedsiębiorstwa publicznego oraz by potrafiły przyciągać i motywować wykwalifikowanych specjalistów.

Daje się zauważyć silny trend, by wynagrodzenie członków organu przedsiębiorstwa publicznego zbliżyło się bardziej do praktyk sektora prywatnego. Jednakże w większości krajów OECD wynagrodzenie członków organu przedsiębiorstwa publicznego jest nadal znacznie poniżej poziomu rynkowego, jak na wymagane od nich kompetencje i doświadczenie, jak również w stosunku do spoczywającej na nich odpowiedzialności.

Przypisy do Rozdziału III:

Równoprawne traktowanie udziałowców / akcjonariuszy

Państwo oraz przedsiębiorstwa publiczne powinny uznawać prawa wszystkich udziałowców / akcjonariuszy i, zgodnie z „Zasadami nadzoru korporacyjnego OECD”, zapewniać równoprawne ich traktowanie oraz równy dostęp do informacji korporacyjnych.

W interesie państwa leży zagwarantowanie, aby we wszystkich spółkach / przedsiębiorstwach, w których jest ono udziałowcem / akcjonariuszem, mniejszościowi udziałowcy / akcjonariusze byli traktowani sprawiedliwie, ponieważ jego reputacja w tym względzie wpłynie na zdolność przyciągania zewnętrznego finansowania oraz na wycenę przedsiębiorstwa. Powinno ono zatem dopilnować, by pozostali udziałowcy / akcjonariusze nie postrzegali państwa jako nieprzejrzystego, nieprzewidywalnego i niesprawiedliwego właściciela. Wręcz przeciwnie, państwo powinno służyć za wzór, który należy naśladować i stosować najlepsze praktyki odnośnie traktowania udziałowców / akcjonariuszy mniejszościowych.

A. Podmiot (podmioty) koordynujący lub sprawujący funkcje właścicielskie oraz przedsiębiorstwa publiczne powinny zapewnić równoprawne traktowanie wszystkim udziałowcom / akcjonariuszom.

Zawsze, gdy część kapitału przedsiębiorstwa publicznego znajduje się w ręku prywatnych udziałowców / akcjonariuszy, instytucjonalnych bądź też indywidualnych, państwo powinno uznawać ich prawa. W interesie podmiotu koordynującego / właścicielskiego oraz samych przedsiębiorstw publicznych leży odnoszenie się do „Zasad nadzoru korporacyjnego OECD” w kwestii praw udziałowców / akcjonariuszy mniejszościowych. „Zasady...” stanowią, iż „Udziałowcy / akcjonariusze mniejszościowi powinni być chronieni przed nieuczciwymi poczynaniami udziałowców / akcjonariuszy dysponujących kontrolnymi pakietami udziałów / akcji, działających bezpośrednio lub pośrednio i powinni mieć możliwość uzyskania rzeczywistej rekompensaty”. „Zasady” zakazują również wykorzystywania poufnych informacji w obrocie (*insider trading*) oraz nieuczciwych transakcji na warunkach pozarynkowych z wykorzystaniem poufnych informacji (*self-dealing*). Wreszcie, przypisy do „Zasad...” sugerują zastosowanie praw pierwokupu oraz kwalifikowanej większości głosów dla niektórych decyzji udziałowców / akcjonariuszy, jako środków *ex-ante* służących ochronie udziałowców / akcjonariuszy mniejszościowych.

Jako udziałowiec / akcjonariusz dominujący, państwo w wielu przypadkach jest w stanie podjąć decyzję podczas zgromadzenia wspólników / walnego zgromadzenia bez zgody któregokolwiek z pozostałych udziałowców / akcjonariuszy. Jest ono zazwyczaj władne ustalić skład zarządu. Pomimo faktu, iż taka władza decyzyjna jest prawowitym

prawem wynikającym z własności, ważne jest, aby państwo nie nadużywało swojej roli udziałowca / akcjonariusza dominującego, na przykład poprzez dążenie do osiągnięcia celów, które nie leżą w interesie przedsiębiorstwa publicznego, a tym samym na szkodę pozostałych udziałowców / akcjonariuszy. Nadużycia mogą wystąpić w wyniku niewłaściwych transakcji z podmiotami powiązanymi, dyskryminujących decyzji biznesowych lub zmian w strukturze kapitałowej faworyzujących udziałowców / akcjonariuszy sprawujących kontrolę. Działania, które mogą zostać podjęte, obejmują lepiej funkcjonującą strukturę ujawniania informacji, obowiązek zachowania lojalności przez członków organu przedsiębiorstwa publicznego, jak również większość kwalifikowaną wymaganą dla pewnych decyzji udziałowców / akcjonariuszy.

Podmiot koordynujący lub właścicielski powinien opracować wskazówki odnośnie równoprawnego traktowania udziałowców / akcjonariuszy mniejszościowych. Powinien on dopilnować, aby pojedyncze przedsiębiorstwa publiczne, a w szczególności ich organy statutowe, były w pełni świadome wagi ich relacji z udziałowcami / akcjonariuszami mniejszościowymi oraz aby były aktywne w procesie wzmacniania tych relacji.

Jak zostało to przedstawione w „Zasadach nadzoru właścicielskiego OECD”: „Możliwość nadużycia pojawia się tam, gdzie system prawny pozwala, a rynek akceptuje, by udziałowcy / akcjonariusze dysponujący kontrolnymi pakietami udziałów / akcji sprawowali nad spółką kontrolę, która nie odpowiada stopniowi ryzyka, jakie przyjmują na siebie jako właściciele, nadużywając przy tym instrumentów prawnych służących oddzieleniu własności od kontroli”. Dlatego rządy powinny, w miarę możliwości, ograniczać wykorzystywanie Złoty Akcji i ujawniać umowy udziałowców / akcjonariuszy oraz struktury kapitałowe, które pozwalają udziałowcowi / akcjonariuszowi sprawować kontrolę nad korporacją w stopniu nieproporcjonalnie wyższym niż wielkość pakietu udziałów / akcji posiadanego przez udziałowca / akcjonariusza w przedsiębiorstwie publicznym.

B. Przedsiębiorstwa publiczne powinny rygorystycznie przestrzegać zasad przejrzystości wobec wszystkich udziałowców / akcjonariuszy.

Kluczowym warunkiem dla ochrony mniejszościowych oraz innych udziałowców i akcjonariuszy jest zapewnienie wysokiej przejrzystości. „Zasady nadzoru korporacyjnego OECD” „popierają jednoczesne przekazywanie informacji wszystkim udziałowcom / akcjonariuszom, w trosce o ich równoprawne traktowanie. Utrzymując bliskie stosunki z inwestorami i uczestnikami rynku, spółki muszą uważać, by nie naruszyć tej podstawowej zasady równoprawnego traktowania”.

Mniejszościowi oraz inni udziałowcy / akcjonariusze powinni dysponować dostępem do wszelkich potrzebnych informacji, aby móc podejmować świadome decyzje inwestycyjne. Jednocześnie, znaczący udziałowcy / akcjonariusze, włączając w to podmiot koordynujący lub właścicielski, nie powinni w sposób niewłaściwy wykorzystywać informacji, które mogliby otrzymać jako udziałowcy / akcjonariusze sprawujący kontrolę nad spółką / przedsiębiorstwem lub jako członkowie organu przedsiębiorstwa publicznego. Dla przedsiębiorstw publicznych nie będących w obrocie publicznym inni udziałowcy / akcjonariusze są zazwyczaj dobrze znani i często mają uprzywilejowany dostęp do informacji, na przykład poprzez stanowiska w organie przedsiębiorstwa

publicznego. Jednakże, niezależnie od jakości i kompletności ram prawnych i regulacyjnych dotyczących ujawniania informacji, podmiot koordynujący lub właścicielski powinien dopilnować, by wszystkie przedsiębiorstwa, w których państwo posiada udziały / akcje, wprowadziły mechanizmy oraz procedury gwarantujące łatwy oraz równoprawny dostęp wszystkich udziałowców / akcjonariuszy do informacji.

Wszelkie porozumienia udziałowców / akcjonariuszy łącznie z umowami dotyczącymi informacji obejmującymi członków organu przedsiębiorstwa publicznego powinny zostać ujawnione.

C. Przedsiębiorstwa publiczne powinny opracować aktywną politykę komunikowania się oraz konsultacji ze wszystkimi udziałowcami / akcjonariuszami.

Przedsiębiorstwa publiczne, włączając w to każde przedsiębiorstwo, w którym państwo jest udziałowcem / akcjonariuszem mniejszościowym, powinny zidentyfikować swoich udziałowców / akcjonariuszy i odpowiednio informować ich w sposób systematyczny oraz na czas o istotnych wydarzeniach oraz nadchodzących zgromadzeniach wspólników / walnych zgromadzeniach. Powinny one dostarczyć im również wystarczających informacji ogólnych w kwestiach, które będą podlegały decyzjom. Obowiązkiem organów przedsiębiorstw publicznych jest dopilnowanie, by przedsiębiorstwo wypełniło swoje zobowiązania informacyjne względem udziałowców / akcjonariuszy. Czyniąc to, przedsiębiorstwa publiczne powinny nie tylko stosować istniejące ramy prawne i regulacyjne, lecz zachęca się je, aby wykraczały poza nie, kiedy ma to istotne znaczenie dla budowania wiarygodności i zaufania. Tam, gdzie to możliwe, aktywne konsultacje z udziałowcami / akcjonariuszami mniejszościowymi pomogą w udoskonalaniu procesu decyzyjnego oraz akceptacji kluczowych decyzji.

D. Uczestnictwo udziałowców / akcjonariuszy mniejszościowych w zgromadzeniach wspólników / walnych zgromadzeniach powinno zostać ułatwione, aby umożliwić im branie udziału w podstawowych decyzjach dotyczących przedsiębiorstwa publicznego, takich jak wybór członków organów przedsiębiorstwa publicznego.

Udziałowcy / akcjonariusze mniejszościowi mogą być zaniepokojeni, iż rzeczywiste decyzje podejmowane są poza walnymi zgromadzeniami / zgromadzeniami wspólników lub poza zebraniem organu przedsiębiorstwa publicznego. Obawy te są uzasadnione w przypadku spółek notowanych na giełdzie posiadających znaczącego akcjonariusza lub akcjonariusza sprawującego kontrolę nad spółką, lecz może to być również problem występujący w przedsiębiorstwach, w których państwo jest udziałowcem / akcjonariuszem dominującym. Stosowne byłoby zapewnienie mniejszościowych udziałowców / akcjonariuszy przez państwo, jako właściciela, iż ich interesy są brane pod uwagę.

Jak zostało to podkreślone w „Zasadach nadzoru korporacyjnego OECD”, prawo do uczestnictwa w zgromadzeniach wspólników / walnych zgromadzeniach jest podstawowym prawem udziałowca / akcjonariusza. Aby zachęcić udziałowców / akcjonariuszy mniejszościowych do aktywnego uczestnictwa w zgromadzeniach wspólników / walnych zgromadzeniach przedsiębiorstw publicznych oraz by ułatwić wykonywanie przez nich ich

praw, przedsiębiorstwa publiczne mogłyby przyjąć specjalne mechanizmy, tego samego rodzaju, jak te, które „Zasady OECD” zalecają dla spółek notowanych na giełdzie. Mogłyby one obejmować kwalifikowaną większość dla pewnych decyzji udziałowców / akcjonariuszy oraz, jeśli zostałyby uznane za pożyteczne w danych okolicznościach, objąć również możliwość zastosowania specjalnych zasad wyboru, takich jak głosowanie łączne. Środki dodatkowe powinny obejmować ułatwienia głosowania *in absentia*, bądź też opracowanie elektronicznych możliwości głosowania, jako sposobu na zmniejszenie kosztu uczestnictwa w walnych zgromadzeniach / zgromadzeniach wspólników. Dodatkowo, uczestnictwo pracowników-udziałowców / akcjonariuszy w zgromadzeniach wspólników / walnych zgromadzeniach mogłoby zostać ułatwione poprzez, na przykład, zbieranie głosów pracowników-udziałowców / akcjonariuszy oddawanych przez pełnomocników.

Ważne jest, aby wszelkie specjalne mechanizmy służące ochronie udziałowców / akcjonariuszy mniejszościowych zostały starannie zrównoważone. Powinny one działać na korzyść wszystkich udziałowców / akcjonariuszy mniejszościowych i pod żadnym względem nie zaprzeczać pojęciu równoprawnego traktowania. Nie powinny one stawać na przeszkodzie państwu jako udziałowcowi / akcjonariuszowi większościowemu w wywieraniu jego pełnoprawnego wpływu na decyzje, ani nie powinny one pozwalać udziałowcom / akcjonariuszom mniejszościowym na wstrzymywanie procesu decyzyjnego.

Przypisy do Rozdziału IV:

Relacje z interesariuszami

Polityka właścicielska państwa powinna w pełni uznać zobowiązania przedsiębiorstw publicznych wobec interesariuszy oraz wymagać, by informowały one o swoich relacjach z interesariuszami.

W niektórych państwach OECD status prawny, przepisy lub też obustronne umowy / kontrakty przyznają pewnym interesariuszom określone prawa w przedsiębiorstwach publicznych. Niektóre przedsiębiorstwa publiczne mogą się nawet charakteryzować odrębnymi strukturami nadzoru względem praw przyznanych interesariuszom, głównie reprezentacji pracowników na poziomie organu przedsiębiorstwa publicznego, lub też innych praw decyzyjnych / konsultacyjnych przyznanych przedstawicielom pracowników oraz organizacjom konsumenckim, na przykład poprzez rady doradcze.

Przedsiębiorstwa publiczne powinny uznać wagę stosunków z interesariuszami dla budowania rentownych i finansowo zdrowych przedsiębiorstw. Stosunki z interesariuszami są szczególnie ważne dla przedsiębiorstw publicznych, jako że mogą one być bardzo istotne dla wypełnienia obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej, jeśli takowe istnieją, oraz ponieważ przedsiębiorstwa publiczne mogą mieć, w niektórych sektorach infrastrukturalnych, decydujący wpływ na potencjał rozwoju gospodarczego oraz na społeczności, wśród których działają. Co więcej, niektórzy inwestorzy, przed powzięciem decyzji o dokonaniu inwestycji, coraz częściej biorą pod uwagę kwestie relacji z interesariuszami i zdają sobie sprawę z potencjalnego ryzyka procesów sądowych z tym związanych. Dlatego ważne jest, by podmiot koordynujący lub właścicielski oraz przedsiębiorstwa publiczne uświadomiły sobie, jak duży wpływ na ich reputację oraz długofalowe cele strategiczne może mieć aktywna polityka wobec interesariuszy. Powinny one wobec tego opracować i odpowiednio ujawnić jasną politykę wobec interesariuszy.

Jednakże rząd nie powinien wykorzystywać przedsiębiorstw publicznych do realizacji celów różniących się od tych, jakie obierane są przez sektor prywatny, o ile nie zostanie to w jakiś sposób zrekompensowane. Wszelkie szczególne prawa przyznane interesariuszom lub wpływ na proces decyzyjny powinny być jasno sprecyzowane. Niezależnie od tego jakie prawa przyznane zostały interesariuszom na mocy prawa lub też jakie są szczególne zobowiązania, które wypełniane być muszą w tym względzie przez przedsiębiorstwo publiczne, organy przedsiębiorstwa publicznego, zasadniczo zgromadzenie wspólników / walne zgromadzenie oraz organ przedsiębiorstwa publicznego, powinny zachować swoje uprawnienia decyzyjne.

A. Rządy, podmioty koordynujące lub sprawujące funkcje właścicielskie oraz same przedsiębiorstwa publiczne powinny uznawać i szanować prawa interesariuszy określone przez prawo lub też w drodze wzajemnych porozumień i odnosić się w tym względzie do „Zasad nadzoru korporacyjnego OECD”.

Jako udziałowiec / akcjonariusz dominujący, państwo może kontrolować korporacyjny proces decyzyjny oraz mieć możliwość podejmowania decyzji ze szkodą dla interesariuszy. Dlatego ważne jest, aby ustanowić mechanizmy i procedury chroniące prawa interesariuszy. Podmiot koordynujący lub właścicielski powinien prowadzić w tym względzie wyraźną politykę. Przedsiębiorstwa publiczne powinny w pełni respektować prawa interesariuszy, ustanowione przez prawo, przepisy lub też w drodze wzajemnych porozumień. Powinny one działać w taki sam sposób jak spółki sektora prywatnego znajdujące się w obrocie publicznym i odwoływać się do „Zasad nadzoru korporacyjnego OECD” odnośnie stosunków z interesariuszami.

Wdrożenie „Zasad nadzoru korporacyjnego OECD” oznacza pełne uznanie wkładu różnych interesariuszy i motywuje do aktywnej i tworzącej dobrobyt współpracy z nimi. W tym celu przedsiębiorstwa publiczne powinny dopilnować, by interesariusze mieli regularny oraz terminowy dostęp do istotnych, wystarczających i wiarygodnych informacji, tak aby mogli korzystać ze swoich praw. Interesariusze powinni mieć dostęp do prawnych mechanizmów zadośćuczynienia w przypadku, gdy pogwałcone zostaną ich prawa. Pracownicy powinni mieć również możliwość swobodnego przekazywania swoich obaw związanych z praktykami, które są nieetyczne lub naruszają prawo, organowi przedsiębiorstwa publicznego, a ich prawa, jeśli to uczynią, nie powinny być narażone na szwank.

Powinno się zezwolić na opracowanie mechanizmów poprawy wydajności pozwalające na partycypację pracowników w sytuacjach, kiedy uznane one zostaną za zasadne dla pewnych przedsiębiorstw publicznych ze względu na wagę stosunków z interesariuszami. Jednak, kiedy państwo rozważa zasadność oraz potrzebę opracowywania takich mechanizmów, powinno być ono świadome trudności nieodłącznie związanych z przekształceniem spuścizny uprawnień w efektywne mechanizmy poprawy wydajności.

B. Giełdowe lub duże przedsiębiorstwa publiczne, a także przedsiębiorstwa publiczne realizujące ważne funkcje użyteczności publicznej, powinny informować o swoich relacjach z interesariuszami.

Dobra praktyka coraz częściej wymaga, aby spółki znajdujące się w obrocie giełdowym informowały o swoich relacjach z interesariuszami. Czyniąc to, przedsiębiorstwa publiczne zademonstrują swoją gotowość do działania w sposób bardziej przejrzysty, a także swoje zaangażowanie we współpracę z interesariuszami. To z kolei budować będzie zaufanie i poprawi ich reputację. W rezultacie giełdowe lub duże przedsiębiorstwa publiczne powinny komunikować inwestorom, interesariuszom oraz opinii publicznej swoją politykę wobec interesariuszy oraz dostarczać informacji na temat jej efektywnego wdrażania. To samo powinno mieć miejsce w przypadku każdego przedsiębiorstwa

publicznego realizującego ważne cele polityki publicznej lub też świadczącego usługi użyteczności publicznej, w zakresie kosztów wynikających z realizowania tych celów oraz świadczenia ww. usług, które powinny być proporcjonalne do ich wielkości. Sprawozdania odnośnie stosunków z interesariuszami powinny zawierać informacje na temat polityki społecznej oraz ochrony środowiska, w sytuacjach, kiedy przedsiębiorstwa publiczne mają określone cele w tym względzie. W tym celu mogłyby one opierać się o najlepsze praktyki i stosować się do wskazówek na temat ujawniania istotnych informacji dotyczących kwestii społecznych oraz ochrony środowiska, które opracowane zostały w ciągu ostatnich kilku lat.

Godne polecenia jest również, by przedsiębiorstwa publiczne poddawały swoje sprawozdania dotyczące relacji z interesariuszami niezależnej ocenie, aby zwiększyć ich wiarygodność.

Podmiot koordynujący lub właścicielski mógłby z kolei wzmocnić proces ujawniania istotnych informacji dotyczących interesariuszy zarówno poprzez przyjęcie jasnej polityki w tym względzie, jak i, być może, zbiorcze opracowanie owych informacji i udostępnienie ich opinii publicznej.

C. Od organu przedsiębiorstwa publicznego należy wymagać, by opracował, realizował oraz przekazywał programy dostosowawcze odnoszące się do wewnętrznych kodeksów etycznych. Owe kodeksy etyczne powinny być oparte o normy krajowe, być zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami, a także mieć zastosowanie do przedsiębiorstw publicznych oraz ich podmiotów zależnych.

„Zasady nadzoru korporacyjnego OECD” zalecają, aby organy przedsiębiorstw publicznych stosowały rygorystyczne normy etyczne. Leży to w długofalowym interesie każdej spółki czy przedsiębiorstwa jako sposób na zwiększenie ich wiarygodności oraz żywionego do nich zaufania zarówno w aspekcie bieżącej działalności, jak i długofalowych zobowiązań. W przypadku przedsiębiorstw publicznych, mogą występować silniejsze naciski, by odstąpić od rygorystycznych norm etycznych, ze względu na przenikanie się racji biznesowych z racjami politycznymi i wynikającymi z realizacji celów polityki publicznej. Co więcej, jako że przedsiębiorstwa publiczne mogą odgrywać ważną rolę nadając ton klimatowi dla prowadzenia działalności gospodarczej w danym kraju, ważne jest również, aby stosowały one rygorystyczne normy etyczne.

Przedsiębiorstwa publiczne oraz ich funkcjonariusze powinni zachowywać się zgodnie z surowymi normami etycznymi. Przedsiębiorstwa publiczne powinny opracować wewnętrzne kodeksy etyki, zobowiązując się do stosowania norm krajowych oraz zgodnie z szerszymi kodeksami zachowania. Obejmować one powinny zobowiązanie stosowania się do „Wytycznych OECD dla wielonarodowych przedsiębiorstw”, które to zasady przyjęte zostały przez wszystkie państwa OECD i które odzwierciedlają wszystkie cztery zasady zawarte w „Deklaracji ILO dotyczącej podstawowych zasad i praw pracy” oraz „Konwencji antykorupcyjnej OECD”. Kodeks etyczny powinien mieć zastosowanie w stosunku do przedsiębiorstw publicznych oraz do ich spółek zależnych.

Kodeks etyki powinien dawać jasne i szczegółowe wskazówki w kwestii oczekiwanego postępowania wszystkich pracowników, powinno się również wprowadzić programy dostosowawcze. Uważa się za dobrą praktykę, aby kodeksy te były opracowywane w sposób umożliwiający partycypację wszystkich zainteresowanych stron, tak aby zaangażować w ten proces wszystkich udziałowców / akcjonariuszy oraz interesariuszy. Kodeksy powinny być również w pełni popierane i wdrażane przez organy przedsiębiorstwa publicznego oraz przez jego kierownictwo.

Kodeks etyki zawierać powinien wskazówki odnośnie procedur zamawiania, jak również konkretne mechanizmy chroniące i zachęcające interesariuszy, a w szczególności pracowników, by informowali o niezgodnych z prawem lub nieetycznych działaniach funkcjonariuszy spółki. W tym względzie, podmioty sprawujące funkcję właścicielską powinny zapewnić, iż podlegające im przedsiębiorstwa publiczne wprowadzą tzw. bezpieczne przystanie (*safe havens*) dla skarg zgłaszanych przez pracowników, czy to osobiście czy też przez ich organy przedstawicielskie lub też dla skarg zgłaszanych przez osoby spoza przedsiębiorstwa publicznego. Organy przedsiębiorstw publicznych mogłyby przyznać pracownikom lub ich przedstawicielom bezpośredni, gwarantujący poufność, dostęp do osoby zasiadającej w organie przedsiębiorstwa publicznego i będącej przy tym osobą niezależną, lub też mężowi zaufania wewnątrz firmy. Kodeks etyki powinien obejmować również środki dyscyplinarne w przypadku, gdyby okazało się, iż zarzuty są bezpodstawne i nie zostały przedstawione w dobrej wierze, a także gdyby okazały się one błahe lub miały mieć na celu jedynie bezzasadne utrudnianie działalności.

Przypisy do Rozdziału V:

Przejrzystość i obowiązki informacyjne

Przedsiębiorstwa publiczne powinny przestrzegać rygorystycznych norm przejrzystości zgodnie z „Zasadami nadzoru korporacyjnego OECD”.

A. Podmiot (podmioty) koordynujący lub sprawujący funkcje właścicielskie powinien opracować spójną i zbiorczą sprawozdawczość w obszarze przedsiębiorstw publicznych, a także publikować co roku zbiorczy raport o przedsiębiorstwach publicznych.

Podmioty koordynujące lub scentralizowane podmioty sprawujące funkcje właścicielskie powinny opracować zbiorczą sprawozdawczość obejmującą wszystkie przedsiębiorstwa publiczne i uczynić z niej podstawowe narzędzie służące wypełnianiu obowiązku informacyjnego wobec opinii publicznej, Parlamentu oraz mediów. Sprawozdawczość ta powinna być opracowana w sposób, który pozwala czytelnikom na otrzymanie jasnego obrazu całościowych wyników i ewolucji przedsiębiorstw publicznych. Co więcej, zbiorcza sprawozdawczość jest również bardzo istotna dla podmiotów koordynujących lub scentralizowanych podmiotów sprawujących funkcje właścicielskie, by pogłębiać rozumienie przez nie wyników przedsiębiorstw publicznych oraz by uczynić ich politykę czytelną.

Zbiorcza sprawozdawczość powinna zaowocować zbiorczym raportem opublikowanym przez państwo. Ów zbiorczy raport powinien koncentrować się głównie na wynikach finansowych oraz wartości przedsiębiorstw publicznych. Powinien on przynajmniej dostarczyć informacji odnośnie całkowitej wartości państwowego portfela przedsiębiorstw. Powinien on także zawierać ogólną deklarację odnośnie polityki właścicielskiej państwa oraz informację o tym, jak państwo realizowało tę politykę. Powinna się tam również znaleźć informacja dotycząca organizacji funkcji właścicielskiej, a także ogólny zarys ewolucji przedsiębiorstw publicznych, zbiorcza informacja finansowa oraz sprawozdawczość w obszarze zmian w organach przedsiębiorstw publicznych. Zbiorczy raport powinien przedstawiać główne wskaźniki finansowe, włączając w to obroty, zysk, przepływy pieniężne z działalności operacyjnej, inwestycje brutto, zwrot z kapitału własnego, stosunek kapitału własnego do aktywów oraz dywidendy. Powinna także zostać zawarta informacja odnośnie metod wykorzystanych do zebrania danych. Zbiorczy raport mógłby również zawierać osobną sprawozdawczość dla najistotniejszych przedsiębiorstw publicznych. Ważne jest, aby podkreślić, iż zbiorcza sprawozdawczość nie powinna duplikować istniejących wymagań sprawozdawczych, lecz je uzupełniać, na przykład roczne raporty przedkładane Parlamentowi. Niektóre podmioty sprawujące funkcje właścicielskie mogłyby skoncentrować się na publikowaniu tylko „częściowych” raportów zbiorczych, np. obejmujących przedsiębiorstwa publiczne działające w porównywalnych

sektorach. Wreszcie, opublikowanie półrocznych raportów zbiorczych dodatkowo zwiększyłyby przejrzystość własności państwowej.

W niektórych krajach pożyteczne okazało się stworzenie przez podmiot koordynujący lub podmiot sprawujący funkcje właścicielskie strony internetowej, która umożliwiałaby opinii publicznej łatwy dostęp do informacji. Strony takie mogłyby dostarczać informacji zarówno względem organizacji funkcji właścicielskiej, jak i ogólnej polityki właścicielskiej, a także informacji o wielkości, ewolucji, wynikach oraz wartości sektora państwowego.

B. Przedsiębiorstwa publiczne powinny opracować efektywne procedury audytu wewnętrznego i utworzyć komórki audytu wewnętrznego, które będą monitorowane przez komitet audytowy lub podobny organ przedsiębiorstwa publicznego i będą mu bezpośrednio podlegać.

Tak jak ma to miejsce w dużych spółkach publicznych, dla dużych przedsiębiorstw publicznych konieczne jest wprowadzenie systemu audytu wewnętrznego. *„Przeprowadzanie audytu wewnętrznego jest niezależną, obiektywną gwarancją oraz rodzajem działalności konsultingowej, która, w swym zamysle, ma na celu zwiększenie wartości oraz poprawę działań danej organizacji. Proces ten pomaga organizacji osiągnąć jej cele poprzez wprowadzenie usystematyzowanego, zdyscyplinowanego podejścia do oceny oraz poprawy skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i nadzoru”*. Audytorzy wewnętrzeni są istotnym elementem służącym zapewnieniu wydajnego i odpornego na zakłócenia procesu ujawniania informacji oraz szeroko pojętej kontroli wewnętrznej. Powinni oni określić procedury odnośnie zbierania, kompilowania oraz przedstawiania wystarczająco szczegółowych informacji. Powinni oni również zagwarantować, by procedury spółki lub przedsiębiorstwa zostały odpowiednio wdrożone oraz być w stanie zagwarantować jakość informacji ujawnianych przez spółkę lub przedsiębiorstwo.

Aby zwiększyć swoją niezależność i zakres kompetencji, audytorzy wewnętrzeni powinni pracować w imieniu organu przedsiębiorstwa publicznego i podlegać bezpośrednio temu organowi oraz komitetowi audytowemu w systemach jednopoziomowych, radzie nadzorczej w systemach dwupoziomowych lub komitetowi audytowemu, jeśli takowy istnieje. Audytorzy wewnętrzeni powinni mieć nieskrępowany dostęp do przewodniczącego oraz wszystkich członków organu przedsiębiorstwa publicznego i jego komitetu audytowego. Ich sprawozdawczość jest ważna dla zdolności organu przedsiębiorstwa publicznego do oceny jego rzeczywistej działalności i wyników. Zachęca się do prowadzenia konsultacji pomiędzy audytorami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Wreszcie, zaleca się również jako dobrą praktykę, aby w sprawozdaniach finansowych umieszczać sprawozdanie kontroli wewnętrznej, opisujące strukturę kontroli wewnętrznej oraz procedury sprawozdawczości finansowej.

C. W przedsiębiorstwach publicznych, zwłaszcza dużych, powinno się corocznie przeprowadzać niezależne zewnętrzne badanie audytorskie oparte o standardy międzynarodowe. Istnienie konkretnych procedur kontroli państwowej nie zastępuje niezależnego zewnętrznego badania audytorskiego.

W przypadku przedsiębiorstw publicznych niekiedy wymaga się audytu przeprowadzonego przez zewnętrznych, niezależnych audytorów. Jest to często spowodowane istnieniem specyficznego systemu kontroli państwowej i audytu, które czasami uznawane są za wystarczające, by zagwarantować jakość i kompleksowość informacji w obszarze księgowości. Owa kontrola finansowa prowadzona jest zazwyczaj przez wyspecjalizowane państwowe lub „najwyższe” podmioty audytowe, które mogą sprawdzać zarówno przedsiębiorstwa publiczne, jak i podmiot koordynujący lub sprawujący funkcje właścicielskie. W wielu przypadkach biorą one udział w posiedzeniach organów spółki przedsiębiorstwa i często w kwestii wyników przedsiębiorstw publicznych podlegają bezpośrednio Parlamentowi. Jednakże owe konkretne procedury kontrolne mają na celu monitorowanie, w jaki sposób wykorzystywane są środki publiczne oraz budżetowe, raczej niż działalność przedsiębiorstwa publicznego jako takich.

Aby wzmocnić zaufanie do dostarczanych informacji, państwo powinno wymagać, by, oprócz specjalnych audytów państwowych, przynajmniej wszystkie duże przedsiębiorstwa publiczne podlegały audytom zewnętrznym przeprowadzanym zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Należy opracować odpowiednie procedury dla wyboru audytorów zewnętrznych, a sprawą kluczową jest, aby byli oni niezależni od zarządu, jak również od dużych udziałowców / akcjonariuszy, tzn. państwa w przypadku przedsiębiorstw publicznych. Ponadto, audytorzy zewnętrzni powinni spełniać takie same kryteria niezależności jak ma to miejsce w przypadku spółek sektora prywatnego. Oznacza to, ogólnie rzecz biorąc, ograniczenia co do świadczenia na rzecz badanego przedsiębiorstwa publicznego usług konsultingowych oraz innych usług, które nie są związane z audytem, jak również okresową rotację partnerów audytowych lub firm audytowych.

D. Przedsiębiorstwa publiczne podlegać powinny takim samym rygorystycznym standardom księgowości oraz ujawniania informacji finansowych, jak spółki giełdowe. Duże lub giełdowe przedsiębiorstwa publiczne powinny publikować informacje finansowe oraz pozafinansowe zgodnie z rygorystycznymi, uznawanymi międzynarodowo, standardami.

W interesie społecznym przedsiębiorstwa publiczne powinny być tak przejrzyste, jak korporacje będące w obrocie publicznym. Niezależnie od ich statusu prawnego i nawet wówczas, gdy nie są one notowane na giełdzie, wszystkie przedsiębiorstwa publiczne powinny składać sprawozdania zgodnie z najlepszymi praktykami księgowości oraz standardami audytowymi.

Wszystkie przedsiębiorstwa publiczne powinny ujawniać informacje finansowe oraz pozafinansowe, a duże i giełdowe podmioty powinny to czynić zgodnie z rygorystycznymi, uznawanymi międzynarodowo, standardami. To oznacza, iż członkowie organów przedsiębiorstw publicznych podpisują sprawozdania finansowe oraz że Dyrektorzy Naczelni (CEO) oraz Finansowi (CFO) poświadczają, że sprawozdania te we wszelkich istotnych aspektach w sposób należyty oraz obiektywny przedstawiają działalność i sytuację finansową przedsiębiorstwa publicznego.

W takim stopniu, w jakim jest to możliwe, przeprowadzić należy analizę kosztów i korzyści, aby określić, które przedsiębiorstwa publiczne powinny zostać poddane rygorystycznemu, uznawanemu międzynarodowo, standardowi. W analizie tej powinno zostać wzięte pod uwagę, iż wymagania odnoszące się do ujawniania informacji są zarówno zachętą, jak środkiem dla rady nadzorczej oraz zarządu do wykonywania ich obowiązków w profesjonalny sposób. Przedsiębiorstwa publiczne poniżej pewnych rozmiarów mogłyby być wyłączone, pod warunkiem że nie zajmują się realizacją ważnych celów polityki publicznej. Decyzje co do takich wyjątków mogłyby być podejmowane tylko w oparciu o przesłanki natury pragmatycznej i będą się one różnić zależnie od kraju, gałęzi przemysłu oraz wielkości sektora państwowego.

Szerokie ujawnianie informacji cenne jest również dla przedsiębiorstw publicznych realizujących ważne cele polityki publicznej. Jest ono szczególnie ważne, kiedy owe przedsiębiorstwa i spółki mają znaczący wpływ na budżet państwa, na ryzyka ponoszone przez państwo lub kiedy wywierają one bardziej globalne oddziaływanie społeczne. W Unii Europejskiej, na przykład, od spółek, które mają prawo do otrzymywania dotacji państwowych z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej, wymaga się prowadzenia osobnej rachunkowości dla tej działalności.

E. Przedsiębiorstwa publiczne powinny ujawniać istotne informacje na temat wszystkich kwestii opisanych w „Zasadach nadzoru korporacyjnego OECD”, a także na temat obszarów o dużym znaczeniu dla państwa jako właściciela oraz dla opinii publicznej.

„Zasady nadzoru korporacyjnego OECD” opisują, jakie powinny być główne elementy procedury ujawniania informacji przez spółki giełdowe. Przedsiębiorstwa publiczne powinny przynajmniej stosować się do owych wymagań, włączając w to ujawnianie wyniku finansowego i operacyjnego, polityki wynagrodzeń, transakcji z powiązаныmi kontrahentami, struktur i polityki nadzoru korporacyjnego. Przedsiębiorstwa publiczne powinny ujawniać, czy stosują się do jakiegoś kodeksu nadzoru korporacyjnego, a jeśli tak, to wskazać do jakiego. Co się tyczy wynagrodzenia członków rady nadzorczej oraz zarządu, uważane jest za dobrą praktykę, by wypełniać ten obowiązek na indywidualnych zasadach. Informacje odnośnie tej kwestii zawierać powinny zapisy dotyczące zwolnień oraz przechodzenia na emeryturę, jak również wszelkie środki lub wynagrodzenie w naturze przyznawane członkom organu przedsiębiorstwa publicznego. Przedsiębiorstwa te powinny być zatem szczególnie czujne i zwiększać przejrzystość w następujących obszarach.

Przykłady takich informacji obejmują:

1. Wyraźne określenie celów firmy, wraz ze sprawozdaniem z realizacji owych celów;

Istotne jest, aby każde przedsiębiorstwo publiczne jasno formułowało swoje ogólne cele. Niezależnie od istniejącego systemu monitorowania wyników, określić należy ograniczony zestaw podstawowych celów ogólnych, wraz z informacją, jak przedsiębiorstwo publiczne radzi sobie z kompromisami między celami, które mogą ze sobą kolidować.

W sytuacji, gdy państwo jest udziałowcem / akcjonariuszem większościowym lub gdy faktycznie kontroluje przedsiębiorstwo publiczne, cele takiego podmiotu powinny być jasno przedstawione wszystkim pozostałym inwestorom, rynkowi oraz opinii publicznej. Taki obowiązek ujawniania informacji zachęci funkcjonariuszy przedsiębiorstwa publicznego do wyklarowania celów dla siebie samych, a mógłby on również zwiększyć zaangażowanie zarządu w proces realizacji tych celów. Zapewni on punkt odniesienia dla wszystkich udziałowców / akcjonariuszy, rynku oraz opinii publicznej, kiedy analizować oni będą przyjętą przez zarząd strategię oraz podejmowane przez niego decyzje.

Przedsiębiorstwa publiczne powinny informować, w jaki sposób realizowały swoje cele, poprzez ujawnienie kluczowych wskaźników wydajności. W przypadku, gdy przedsiębiorstwo publiczne realizuje również cele polityki publicznej, takie jak zobowiązanie do powszechnego świadczenia usług, powinny one informować, w jaki sposób realizowane są owe zobowiązania.

2. Strukturę własnościową oraz strukturę głosów;

Ważne jest, aby struktura własnościowa oraz struktura głosów na walnych zgromadzeniach / zgromadzeniach wspólników była przejrzysta, tak aby wszyscy udziałowcy / akcjonariusze byli świadomi wielkości swojego udziału w przepływach gotówkowych oraz prawie głosu. Jasne powinno być również, kto zachowuje prawo własności wobec państwowych udziałów / akcji oraz gdzie umiejscowiona jest odpowiedzialność za wykonywanie praw wynikających z prawa własności. Ujawnione powinny zostać wszelkie szczególne prawa lub umowy, które zniekształcają strukturę własnościową lub kontrolną przedsiębiorstwa publicznego, takie jak złote akcje lub prawo weta.

3. Wszelkie istotne czynniki ryzyka oraz działania podjęte w celu przeciwdziałania im;

Kiedy przedsiębiorstwa publiczne podejmują się realizacji ambitnych strategii bez jasnego określenia, oceny lub odpowiedniego poinformowania o powiązanych z nimi niebezpieczeństwach / ryzyku pojawiają się poważne trudności. Ujawnienie istotnych czynników ryzyka jest szczególnie ważne, gdy przedsiębiorstwa publiczne działają w sektorach, w których niedawno nastąpiła deregulacja i które są coraz bardziej umiędzynarodowione, stając wobec nowych niebezpieczeństw, takich jak ryzyko związane z sytuacją polityczną, ryzyko operacyjne, czy też ryzyko kursowe. Bez odpowiedniej sprawozdawczości dotyczącej istotnych czynników ryzyka, przedsiębiorstwa publiczne

mogą stwarzać fałszywy obraz swojej sytuacji finansowej i ogólnych osiąganych przez nie wyników. To z kolei może prowadzić do podejmowania niewłaściwych decyzji strategicznych oraz nieoczekiwanych strat finansowych.

Odpowiednie ujawnianie przez przedsiębiorstwa publiczne rodzaju oraz stopnia ryzyka związanego z ich działalnością wymaga ustanowienia zdrowych systemów wewnętrznego zarządzania ryzykiem tak, aby identyfikować czynniki ryzyka, zarządzać nimi, kontrolować je, a także by o nich informować. Przedsiębiorstwa publiczne powinny prowadzić sprawozdawczość zgodnie z nowymi i ewoluującymi standardami oraz ujawniać wszystkie pozabilansowe aktywa oraz zobowiązania. W sytuacjach, kiedy jest to właściwe, sprawozdawczość taka mogłaby objąć strategię zarządzania ryzykiem, a także systemy wprowadzone po to, by owe strategię realizować. Spółki w przemysłach wydobywczych powinny ujawniać swoje rezerwy, zgodnie z najlepszymi praktykami w tym względzie, jako że może to być kluczowy element odnośnie ich wartości oraz profilu ryzyka.

Powinno się również odpowiednio informować o partnerstwach publiczno-prywatnych. Przedsięwzięcia takie często charakteryzują się przepływami ryzyka, zasobów oraz wynagrodzeń pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi dla zapewnienia usług lub też infrastruktury użyteczności publicznej i mogą, w rezultacie, doprowadzić do powstania nowych i określonych poważnych niebezpieczeństw / ryzyka.

4. Wszelką pomoc finansową, łącznie z gwarancjami, otrzymaną od państwa oraz zobowiązania podjęte przez państwo w imieniu przedsiębiorstwa publicznego;

Aby dać obiektywny i kompletny obraz sytuacji finansowej przedsiębiorstwa publicznego, konieczne jest, by zostały odpowiednio ujawnione wzajemne zobowiązania, pomoc finansowa oraz mechanizmy rozkładu ryzyka między państwem a przedsiębiorstwami publicznymi. Ujawnienie informacji obejmować powinno szczegóły wszelkich subwencji lub subsydiów otrzymanych przez przedsiębiorstwo publiczne, wszelkie gwarancje przyznane przez państwo przedsiębiorstwu publicznemu na prowadzenie działalności, jak również wszelkie zobowiązania, które państwo podejmuje w imieniu przedsiębiorstwa publicznego. Ujawnienie gwarancji może zostać dokonane albo przez same przedsiębiorstwa publiczne albo przez państwo. Uważa się za dobrą praktykę monitorowanie przez Parlament gwarancji państwowych celem przestrzegania procedur budżetowych.

5. Wszelkie istotne transakcje z podmiotami powiązanymi.

Transakcje pomiędzy przedsiębiorstwami publicznymi a podmiotami powiązanymi, takie jak inwestycje kapitałowe jednego przedsiębiorstwa publicznego w inne przedsiębiorstwo publiczne, mogłyby być źródłem potencjalnych nadużyć i powinny być ujawniane. Sprawozdawczość dotycząca transakcji przeprowadzanych z podmiotami powiązanymi powinna dostarczyć wszelkich informacji, które konieczne są do oceny obiektywności oraz stosowności tych transakcji.

Przypisy do Rozdziału VI:

Zakres obowiązków organów przedsiębiorstw publicznych

Organy przedsiębiorstw publicznych powinny mieć stosowne uprawnienia, niezbędne kompetencje oraz być wystarczająco obiektywne, by wykonywać swoją funkcję strategicznego przewodnictwa oraz monitorowania procesu zarządzania. Organ przedsiębiorstwa publicznego powinien działać w sposób uczciwy oraz ponosić odpowiedzialność za podejmowane działania.

W wielu krajach organy przedsiębiorstw publicznych mają tendencje, by osiągać przesadnie duże rozmiary, brakuje im perspektywy biznesowej oraz niezależnego osądu. W ich składzie zasiadać może również nadmierna liczba członków delegowanych przez administrację państwową. Oprócz tego zdarza się, że nie powierza im się pełnego zakresu obowiązków, w związku z czym ich decyzje mogą nie być wzięte pod uwagę przez kierownictwo wysokiego szczebla oraz przez same podmioty sprawujące funkcje właścicielskie. Ponadto, w niektórych obszarach, ich funkcja może duplikować się z funkcjami sprawowanymi przez określone państwowe organy regulacyjne.

Przyznanie organom przedsiębiorstw publicznych większej samodzielności oraz poprawa jakości ich pracy jest podstawowym krokiem mającym na celu poprawę nadzoru właścicielskiego przedsiębiorstw publicznych. Ważne jest, aby przedsiębiorstwa publiczne posiadały silne organy, które mogą działać w interesie przedsiębiorstwa publicznego i skutecznie monitorować zarząd bez niewłaściwych nacisków politycznych. W tym celu niezbędne jest zagwarantowanie kwalifikacji organów przedsiębiorstwa publicznego, wzmocnienie ich niezależności oraz poprawa sposobu ich funkcjonowania. Konieczne jest również przekazanie im wyraźnej i pełnej odpowiedzialności za ich funkcje oraz zapewnić, by działały w sposób uczciwy.

A. Organom przedsiębiorstw publicznych powinno się udzielić wyraźnego pełnomocnictwa oraz przenieść na nie ostateczną odpowiedzialność za wyniki przedsiębiorstw publicznych. Organy te powinny w pełni odpowiadać przed właścicielami za podejmowane decyzje. Powinny one działać w najlepszym interesie firmy oraz równoprawnie traktować wszystkich udziałowców / akcjonariuszy.

Organy przedsiębiorstw publicznych powinny, co do zasady, mieć ten sam zakres obowiązków oraz odpowiedzialności, jak przewidziano to w prawie o spółkach. W praktyce jednak członkowie organu przedsiębiorstwa publicznego mogą mieć zmniejszony zakres odpowiedzialności, zwłaszcza jeśli są oni nominowani przez państwo.

Zakres obowiązków organu przedsiębiorstwa publicznego powinien być wyrażony w odpowiednim ustawodawstwie, regulacjach, polityce właścicielskiej rządu oraz statucie przedsiębiorstwa publicznego. Niezbędne jest, i powinno to zostać podkreślone, aby wszyscy członkowie organu przedsiębiorstwa publicznego mieli prawny obowiązek działania w najlepszym interesie przedsiębiorstwa publicznego oraz by równoprawnie traktowali wszystkich udziałowców / akcjonariuszy. Wspólna i indywidualna odpowiedzialność członków organu przedsiębiorstwa publicznego powinna zostać jasno sformułowana. Nie powinno być żadnej różnicy między odpowiedzialnością poszczególnych członków organów przedsiębiorstwa publicznego, czy to wyznaczanych przez państwo, czy też przez jakiegokolwiek innego udziałowca lub akcjonariusza. Wymagane powinny być szkolenia mające na celu poinformowanie członków organu przedsiębiorstwa publicznego o ich zakresie obowiązków i odpowiedzialności.

Aby zachęcić do brania na siebie odpowiedzialności przez organy przedsiębiorstw publicznych, a także by organy te efektywnie funkcjonowały, powinny one stosować się do najlepszych praktyk przestrzeganych w sektorze prywatnym i mieć ograniczoną wielkość. Doświadczenie pokazuje, iż mniejsze organy przedsiębiorstw publicznych pozwalają na rzeczywistą dyskusję strategiczną, a także są mniej podatne na to, by stać się podmiotami, których funkcja pozostaje czysto formalna.

Aby podkreślić zakres obowiązków organu przedsiębiorstwa publicznego, wraz z raportami rocznymi należy przedstawić Sprawozdanie Zarządu i przedłożyć je audytorom zewnętrznym. Sprawozdanie Zarządu powinno dostarczyć informacji i uwag na temat organizacji, wyników finansowych, istotnych czynników ryzyka, znaczących wydarzeń, stosunków z interesariuszami oraz efektów zaleceń otrzymanych od podmiotu koordynującego lub sprawującego funkcje właścicielskie.

B. Organy przedsiębiorstwa publicznego powinny wykonywać swoje funkcje monitorowania procesów zarządzania oraz strategicznego przewodnictwa wedle celów wyznaczonych przez rząd i podmiot koordynujący lub sprawujący funkcje właścicielskie. Organy te powinny mieć prawo wyznaczania i usuwania dyrektora naczelnego.

W wielu przypadkach organy przedsiębiorstw publicznych nie otrzymują pełnego zakresu obowiązków oraz uprawnień wymaganych, by umożliwić im strategiczne przewodnictwo, monitorowanie zarządu oraz kontrolę nad ujawnianiem informacji. Rola oraz zakres obowiązków organów przedsiębiorstw publicznych może być uszczuplana z dwóch stron; poprzez podmioty sprawujące funkcje właścicielskie oraz przez zarząd. Podmiot koordynujący bądź też sprawujący funkcje właścicielskie, jeśli nie sam rząd, może odczuwać pokusę, aby nadmiernie angażować się w kwestie strategiczne, chociaż do ich zakresu obowiązków należy określenie całościowych celów przedsiębiorstwa publicznego, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że różnica pomiędzy określeniem celów a ustalaniem strategii może być niezbyt wyraźna. Organy przedsiębiorstw publicznych mogą również natknąć się na trudności w obszarze monitorowania zarządu, jako że nie zawsze mają one do tego mandat, czy nawet uprawnienia, by to czynić. Co więcej,

w niektórych krajach istnieje silny związek pomiędzy zarządem a funkcją właścicielską lub też bezpośrednio z rządem. Kadra kierownicza wyższego szczebla w przedsiębiorstwach publicznych podlega zazwyczaj podmiotowi sprawującemu funkcje właścicielskie lub bezpośrednio rządowi, omijając tym samym organ przedsiębiorstwa publicznego.

Aby spełniać swoją rolę, organy przedsiębiorstw publicznych powinny aktywnie (i) formułować, monitorować i poddawać analizie strategię spółki, w kontekście jej całościowych celów; (ii) ustalić odpowiednie wskaźniki wyników oraz zidentyfikować najważniejsze niebezpieczeństwa / ryzyka; (iii) monitorować ujawnianie informacji oraz proces komunikacji, zapewniając, by sprawozdania finansowe obiektywnie przedstawiały sytuację przedsiębiorstwa publicznego oraz odzwierciedlały ponoszone ryzyko; (iv) oceniać i śledzić na bieżąco wyniki zarządu; (v) opracowywać efektywne plany sukcesji po najważniejszych członkach kierownictwa.

Kluczową funkcją organów przedsiębiorstw publicznych powinno być wyznaczanie oraz usuwanie dyrektorów naczelných (CEOs). Bez tego uprawnienia organom przedsiębiorstw publicznych trudno jest w pełni wypełniać swoją funkcję monitorującą i czuć się odpowiedzialnymi za wyniki przedsiębiorstw. W niektórych przypadkach mogłoby to być realizowane we współdziałaniu z podmiotem sprawującym funkcję właścicielską. W niektórych krajach właściciel całości spółki może bezpośrednio mianować dyrektora naczelnego i taka możliwość rozciąga się na przedsiębiorstwa publiczne. Może dojść do takiej sytuacji również wtedy, gdy państwo jest dominującym właścicielem w przedsiębiorstwach publicznych, które spełniają ważne funkcje użyteczności publicznej. Aby zagwarantować uczciwość organu przedsiębiorstwa publicznego, dobra praktyka wymagałaby konsultacji z owym organem. Niezależnie od procedur, wyznaczanie członków organu przedsiębiorstwa publicznego powinno być przeprowadzane w oparciu o kryteria fachowości. Zasady i procedury wysuwania kandydatury i wyznaczania dyrektora naczelnego (CEO) powinny być przejrzyste i szanować podział odpowiedzialności za podejmowane decyzje pomiędzy dyrektora naczelnego, organ przedsiębiorstwa publicznego oraz podmiot sprawujący funkcje właścicielskie. Ujawnione zostać powinny wszelkie porozumienia udziałowców / akcjonariuszy względem nominacji dyrektora naczelnego.

Z obowiązku organów przedsiębiorstw publicznych, by oceniać i śledzić na bieżąco pracę i wyniki zarządu, wynika, iż powinny mieć one decydujący wpływ na wynagrodzenie dyrektora naczelnego. Powinny one zagwarantować, by wynagrodzenie dyrektora naczelnego powiązane było z wynikami oraz w sposób należyty ujawnione.

C. Organy przedsiębiorstwa publicznego powinny mieć skład gwarantujący podejmowanie obiektywnych i niezależnych decyzji. Dobra praktyka wymaga, by przewodniczący nie łączył swojej funkcji z funkcją dyrektora naczelnego.

Zasadniczym warunkiem procesu wzmacniania organów przedsiębiorstw publicznych jest takie ich zorganizowanie, aby mogły skutecznie i obiektywnie dokonywać ocen, monitorować kierownictwo wysokiego szczebla oraz podejmować decyzje

strategiczne. Jak zostało to podkreślone w „Zasadach...”, „W celu wykonywania swoich obowiązków polegających na monitorowaniu wyników zarządzania, zapobieganiu konfliktom interesów i równoważeniu konkurujących ze sobą żądań wobec spółki, organ przedsiębiorstwa publicznego powinien być w stanie dokonywać niezależnych ocen”. Kandydatury wszystkich członków organu przedsiębiorstwa publicznego powinny być wysuwane w przejrzystym procesie i nie powinno być żadnych wątpliwości co do tego, że ich obowiązkiem jest działać w najlepszym interesie przedsiębiorstwa publicznego jako całości. Nie powinni oni działać jako pojedynczy przedstawiciele środowiska, które wysunęło ich kandydaturę. Organy przedsiębiorstw publicznych powinny być również chronione przed niewłaściwymi i bezpośrednimi wpływami politycznymi, które mogłyby osłabić ich koncentrację na osiągnięciu celów uzgodnionych z rządem oraz z podmiotem sprawującym funkcje właścicielskie.

Kluczowym wymaganiem w procesie wzmacniania obiektywności organów przedsiębiorstw publicznych jest mianowanie wystarczającej liczby kompetentnych członków nie pełniących funkcji wykonawczych w przedsiębiorstwie publicznym, którzy zdolni są dokonywać niezależnych ocen. Owi członkowie organów przedsiębiorstwa publicznego powinni mieć odpowiednie kompetencje oraz doświadczenie. Zaleca się, aby rekrutowani byli oni z sektora prywatnego. Pomogłoby to wpłynąć na organy przedsiębiorstw publicznych tak, by działały one z bardziej biznesowym nastawieniem, zwłaszcza w przypadku przedsiębiorstw publicznych, które działają na rynkach konkurencyjnych. Wiedza i doświadczenie tych osób mogłyby również być związane z konkretnymi zobowiązaniami przedsiębiorstw publicznych oraz realizowanych przez nie celami polityki gospodarczej. W niektórych krajach różnorodność składu organu przedsiębiorstwa publicznego jest również istotną kwestią, w której zawiera się także problem reprezentacji płci. Wszyscy członkowie organu przedsiębiorstwa publicznego powinni ujawnić organowi przedsiębiorstwa publicznego wszelkie konflikty interesów, a ten musi zdecydować, w jaki sposób mogą one zostać rozwiązane.

Należy opracować mechanizmy służące ocenie i utrzymaniu efektywności działania organu przedsiębiorstwa publicznego, jak również jego niezależności. Należą do nich na przykład ograniczenia co do dopuszczalnej liczby ponownych mianowań oraz środków przyznanych organowi przedsiębiorstwa publicznego na dostęp do niezależnych informacji lub też środków na wykonanie niezależnych ekspertyz.

Celem wzmocnienia niezależności organu przedsiębiorstwa publicznego, „Zasady nadzoru korporacyjnego OECD” również wyrażają opinię, iż oddzielenie stanowiska przewodniczącego od dyrektora naczelnego (CEO) w strukturach, w których występuje jeden organ przedsiębiorstwa publicznego, może być uznane za dobrą praktykę. Oddzielenie stanowiska przewodniczącego od dyrektora naczelnego pomaga w „zapewnieniu odpowiedniej równowagi sił we władzach spółki, zwiększeniu czytelności podziału odpowiedzialności oraz podnoszeniu zdolności organu przedsiębiorstwa publicznego do podejmowania decyzji niezależnie od zarządu”. Stosowna i wyraźna definicja funkcji organu przedsiębiorstwa publicznego oraz jego przewodniczącego zapobiegłaby sytuacjom, gdy odseparowanie

może wywołać szkodliwą dla efektywności przedsiębiorstwa publicznego konkurencję pomiędzy dwoma jego funkcjonariuszami. W przypadku dwupoziomowych struktur organu przedsiębiorstwa publicznego podobnie uważane jest za dobrą praktykę, iż osoba stojąca na czele niższego organu przedsiębiorstwa publicznego (zarządu) nie zostaje na emeryturze przewodniczącym rady nadzorczej.

Oddzielenie stanowiska przewodniczącego od stanowiska dyrektora naczelnego jest szczególnie istotne w przedsiębiorstwach publicznych, gdzie uznaje się zazwyczaj za konieczne wzmocnienie niezależności organu przedsiębiorstwa publicznego od zarządu. Przewodniczący odgrywają kluczową rolę w przewodniczeniu organowi przedsiębiorstwa publicznego, zapewniając ich skuteczne działanie oraz zachęcając poszczególnych członków organu przedsiębiorstwa publicznego do aktywnego zaangażowania w proces strategicznego przewodnictwa przedsiębiorstwa publicznego. Kiedy stanowisko przewodniczącego jest oddzielone od stanowiska dyrektora naczelnego, przewodniczący powinni również odgrywać rolę w uzgadnianiu z podmiotem sprawującym funkcje właścicielskie kwestii umiejętności oraz doświadczenia, jakie powinien mieć organ przedsiębiorstwa publicznego, aby zapewnić jego efektywne działanie. Oddzielenie stanowiska przewodniczącego od stanowiska dyrektora naczelnego powinno być zatem uznawane za podstawowy krok w procesie ustanowienia skutecznych organów przedsiębiorstw publicznych.

D. Tam gdzie ustanowiono reprezentację pracowniczą w organie przedsiębiorstwa publicznego, należy opracować mechanizmy, które zagwarantują, by była ona efektywna i przyczyniała się do zwiększenia niezależności, wiedzy oraz umiejętności organu przedsiębiorstwa publicznego.

W sytuacjach, w których reprezentacja pracownicza w organie przedsiębiorstwa publicznego jest zagwarantowana z mocy prawa lub poprzez układy zbiorowe, powinna ona przyczyniać się do niezależności organu przedsiębiorstw publicznych, kompetencji oraz stopnia poinformowania. Przedstawiciele pracowników powinni mieć takie same zadania i obowiązki, jak wszyscy pozostali członkowie organu przedsiębiorstwa publicznego, powinni działać w najlepszym interesie przedsiębiorstwa publicznego i traktować równoprawnie wszystkich udziałowców / akcjonariuszy. Reprezentacja pracowników w organie przedsiębiorstwa publicznego nie powinna być sama w sobie postrzegana jako zagrożenie dla niezależności tego organu.

Należy ustanowić procedury, które sprzyjałyby profesjonalizmowi oraz prawdziwej niezależności reprezentantów pracowników w przedsiębiorstwie publicznym oraz przestrzeganiu obowiązku zachowania poufności. Procedury te powinny zawierać odpowiednie, przejrzyste i demokratyczne procedury wyborów, szkolenie oraz jasne procedury zarządzania konfliktami interesów. Pozytywny wkład w pracę organu przedsiębiorstwa publicznego wymagać będzie również akceptacji oraz współpracy pozostałych członków organu przedsiębiorstwa publicznego, jak również jego zarządu.

E. Kiedy to konieczne, organy przedsiębiorstwa publicznego powinny powoływać wyspecjalizowane komitety wspierające organy przedsiębiorstwa publicznego w pełnieniu ich funkcji, zwłaszcza w obszarach audytu, zarządzania ryzykiem i wynagrodzeń.

Korzystanie z pomocy wyspecjalizowanych komitetów w przedsiębiorstwach publicznych staje się coraz powszechniejsze, tak jak ma to miejsce w przypadku sektora prywatnego. Ten rodzaj specjalnych komitetów, z którego korzystają organy przedsiębiorstw publicznych, może różnić się w zależności od spółek / przedsiębiorstw oraz sektorów i zawierać: komitety audytu, komitety do spraw wynagrodzeń, komitety do spraw strategii, komitety do spraw etyki oraz komitety do spraw zamówień. W niektórych krajach inne ciało odpowiadające komitetowi audytu pełni podobną funkcję.

Ustanowienie wyspecjalizowanych komitetów organu przedsiębiorstwa publicznego mogłoby okazać się sprawą zasadniczą w procesie wzmocnienia kompetencji organów przedsiębiorstw publicznych oraz we wzmocnieniu ich istotnego zakresu odpowiedzialności w sprawach takich, jak zarządzanie ryzykiem i audyt. Mogą się one również okazać skuteczne w zmianie kultury organu przedsiębiorstwa publicznego oraz w procesie wzmocnienia jej niezależności oraz prawnego uzasadnienia w obszarach, gdzie istnieje możliwość wystąpienia konfliktów interesów, takich jak kwestie zamówień, transakcji z podmiotami powiązanymi oraz kwestie wynagrodzeń.

Tam, gdzie komitety organu przedsiębiorstwa publicznego nie są ustanawiane przez prawo, podmiot koordynujący lub sprawujący funkcje właścicielskie powinien opracować politykę, która określałaby, w jakich przypadkach powinno się rozważyć ustanowienie wyspecjalizowanych komitetów organu przedsiębiorstwa publicznego. Polityka ta oparta być powinna na połączeniu kryteriów, włączając w to rozmiar przedsiębiorstwa publicznego oraz konkretne niebezpieczeństwa / ryzyka, przed którymi stoi przedsiębiorstwo lub kompetencje, które należy wzmocnić w organach przedsiębiorstw publicznych. Od dużych przedsiębiorstw publicznych wymagać należy przynajmniej, aby posiadały one komitet audytu lub równorzędne ciało mające uprawnienia do spotkania się z każdym funkcjonariuszem przedsiębiorstwa publicznego.

Konieczne jest, aby wyspecjalizowanym komitetom organu przedsiębiorstwa publicznego przewodniczył członek nie sprawujący funkcji wykonawczej oraz aby w jej skład weszła wystarczająca liczba niezależnych członków organu przedsiębiorstwa publicznego. Proporcja członków niezależnych, jak również rodzaj wymaganej niezależności (np. od zarządu lub od głównego właściciela) zależeć będzie od rodzaju komitetu, wrażliwości danej kwestii na konflikty interesów oraz sektor, w jakim działa przedsiębiorstwo publiczne. Komitet audytu, na przykład, składać się powinien jedynie z niezależnych członków organu przedsiębiorstwa publicznego, dysponujących odpowiednią wiedzą w zakresie finansowości.

Istnienie wyspecjalizowanych komitetów organu przedsiębiorstwa publicznego nie powinno zwalniać tego organu od wspólnej odpowiedzialności za wszystkie sprawy. Wyspecjalizowane komitety organu przedsiębiorstwa publicznego powinny mieć, sporządzone w formie pisemnej, zakresy zadań, które określają ich obowiązki, zakres władzy oraz skład. Wyspecjalizowane komitety organu przedsiębiorstwa publicznego powinny podlegać organowi przedsiębiorstwa publicznego w pełnym składzie, a protokoły z ich posiedzeń powinny zostać udostępnione wszystkim członkom organu przedsiębiorstwa publicznego.

Organy przedsiębiorstw publicznych mogłyby również ustanowić komitet do spraw wyznaczania osób mających pełnić funkcje w ich organach, celem współpracy z podmiotem sprawującym funkcje właścicielskie w procesie wysuwania kandydatur osób do organów przedsiębiorstw. W niektórych krajach praktyką jest, iż komitety takie mogą być ustanawiane również poza strukturami organu przedsiębiorstwa publicznego, włączając w to szczególnie kilku głównych właścicieli. Niezależnie od tego, kto ustanawia komitet ds. wyznaczania osób mających pełnić funkcje w organach przedsiębiorstwa publicznego, ważne jest, aby zaangażować organ przedsiębiorstwa publicznego w proces analizy względem jej własnego składu oraz planowania sukcesji, poprzez jej zaangażowanie w proces poszukiwania oraz jej zdolność do udzielania rekomendacji. Może się to przyczynić do skoncentrowania procesu nominacji na kompetencjach.

F. Organy przedsiębiorstw publicznych powinny przeprowadzać coroczną ocenę swej działalności.

Proces systematycznej oceny jest narzędziem koniecznym dla zwiększenia profesjonalizmu organu przedsiębiorstwa publicznego, ponieważ uwytatnia on zakres obowiązków organu przedsiębiorstwa publicznego oraz obowiązki jego członków. Odgrywa on również zasadniczą rolę w identyfikacji koniecznych kwalifikacji oraz profilu członków organu przedsiębiorstwa publicznego. Wreszcie, proces ten jest pożyteczną zachętą dla poszczególnych członków organu przedsiębiorstwa publicznego, by poświęcić wystarczającą ilość czasu i wysiłku swoim obowiązkom jako członkom organu przedsiębiorstwa publicznego.

Ocena powinna poddawać analizie zarówno całościowe wyniki organu przedsiębiorstwa publicznego, jak i mogłaby zawierać informacje na temat wkładu i skuteczności poszczególnych członków organu przedsiębiorstwa publicznego. Jednakże ocena poszczególnych członków organu przedsiębiorstwa publicznego nie powinna odbywać się z uszczerbkiem dla kolegiałności pracy organu przedsiębiorstwa publicznego.

Za ocenę organu przedsiębiorstwa publicznego odpowiedzialny być powinien przewodniczący, proces ten powinien być prowadzony zgodnie z ewoluującymi najlepszymi praktykami. Ocena organu przedsiębiorstwa publicznego powinna dostarczać materiałów dla analizy takich kwestii, jak wielkość organu przedsiębiorstwa publicznego, jego skład oraz wynagrodzenie członków. Oceny mogłyby mieć także zasadniczą wagę w opracowywaniu efektywnych i odpowiednich programów szkoleniowych i wprowadzających

dla nowych oraz obecnych członków organu przedsiębiorstwa publicznego. W procesie przeprowadzania oceny organy przedsiębiorstw publicznych mogłyby zwracać się z prośbą o radę do zewnętrznych i niezależnych ekspertów, jak również do podmiotu sprawującego funkcje właścicielskie.

