

strategy&

Part of the PwC network

هلال حلاوي

سليم غزالي

روجيه رباط

أسامة الغزي

الضرورات العشرة لنجاح برامج التخصيص بمنطقة الشرق الأوسط

للتواصل



أسامة الغزي
مدير أول

+971-4-436-3000
ousama.elghazzi
@strategyand.pwc.com



روجيه رباط
شريك

+961-1-985-655
roger.rabbat
@strategyand.pwc.com



سليم غزالي
شريك

+961-1-985-655
salim.ghazaly
@strategyand.pwc.com



هلال حلاوي
شريك

+966-11-249-7781
hilal.halaoui
@strategyand.pwc.com

نبذة عن المؤلفين

هلال حلاوي هو شريك في شركة استراتيجي & الشرق الأوسط والتي تُمثل جزء من شبكة برايس ووتر هاوس كوبرز، وهو مُقيم بمدينة الرياض ويتولى قيادة وحدة مشاريع القطاع الحكومي والعام بمنطقة الشرق الأوسط، ويحظى بخبرةٍ تمتد لأكثر من عشرين سنةً في مجال الاستشارات الإدارية بالمنطقة، ولاسيّما في صياغة خطط إعادة الهيكلة الحكومية وتخصيص الأصول المملوكة للدولة.

سليم غزالي هو شريك في شركة استراتيجي & الشرق الأوسط ومُقيم بمدينة بيروت، وهو عُضو بوحدة مشاريع القطاع الحكومي والعام بمنطقة الشرق الأوسط حيث يتولى قيادة أنشطتها بالمملكة العربية السعودية، ويتمتع بخبراتٍ مُتخصصة في برامج التحوّل الكبرى ومناطق التنمية الاقتصادية والأمن الغذائي والبلديات وبرامج حوكمة القطاع العام.

روجيه رباط هو شريك في شركة استراتيجي & الشرق الأوسط ومُقيم بمدينة بيروت، وهو عُضو بوحدة مشاريع القطاع الحكومي والعام بمنطقة الشرق الأوسط ويتولى تقديم المشورة للوزارات والجهات الحكومية بمنطقة الخليج نظرًا لما يحظى به من خبراتٍ عملية كبيرة في مجالات الزراعة والتخصيص وبرامج التحوّل الكبرى والثقافة المؤسسية وإدارة التغيير وكفاءة الإنفاق.

أسامة الغزي هو مدير أول في شركة استراتيجي & الشرق الأوسط ومُقيم بإمارة دبي، وهو عُضو بوحدة مشاريع القطاع الحكومي والعام بمنطقة الشرق الأوسط ويتولى تقديم المشورة للحكومات والجهات الحكومية لمساعدتها في صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات وبرامج التحوّل القطاعية، وقد اضطلع بقيادة العديد من البرامج المتصلة بمشاركة القطاع الخاص والتخصيص كما تولى مؤخرًا قيادة أول برنامج من نوعه للتخصيص الشامل للأصول بإحدى دول منطقة الخليج.

كما شارك في إعداد هذا التقرير عدد من العاملين في استراتيجي & الشرق الأوسط وهم: سيدريك مانوكيان وإيلي شربل ورمزي حجيلي

ملخص تنفيذي

الخاص وتعزيز التنافسية وجذب الاستثمار الأجنبي وتقليل الضغوط المالية الواقعة على كاهل الحكومة.

يتعين على حكومات المنطقة اعتماد مجموعة من الإجراءات ومن بينها هذه الضرورات العشرة التي من شأنها دعم التطوير والتنفيذ الناجح لبرامج التخصيص، والتي يمكن تقسيمها إلى ثلاث مراحل رئيسية: على مستوى دورة التخصيص وهي: التخطيط والتنفيذ والإتمام.

تسعى الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ولاسيما بدول الخليج*، لتخصيص عدد مختار من الأصول والقطاعات المملوكة للدولة كجزء من برامج التنمية الاقتصادية الأوسع نطاقاً لهذه الدول. ومما لا شك فيه أنّ هذا الأمر من شأنه تحقيق نطاقٍ واسعٍ من المزايا ومن بينها الاستفادة من الزخم والقدرة السوقية لدفع عجلة النمو الاقتصادي وزيادة مشاركة القطاع

* دول منطقة الخليج هي البحرين والكويت وسلطنة عُمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة



برامج التخصيص ودورها كركيزة أساسية في جهود التنمية الوطنية

الحكومة، فضلاً عن إحراز تقدم في النواحي التي تتعلق بتحسين الأداء البيئي والاجتماعي والحكومة الرشيدة.

ومع هذا، فإن برامج التخصيص عادةً ما تنطوي على درجة كبيرة من التعقيد. وبالتالي، فإن الحكومات التي لا تتوفر لديها القدرات وإجراءات العمل المناسبة التي تؤهلها للتعامل بكفاءة مع تحديات التخصيص غالباً ما تجد نفسها عرضةً لتجاوز الجدول الزمني المتوقع لبرنامج التخصيص كما أنها ستواجه عدد من العقبات والصعاب غير المتوقعة.

وعليه، فقد قمنا بتلخيص الدروس المُستفادة من منطقة الشرق الأوسط في شكل الضرورات العشرة الواردة أدناه والتي بإمكانها مساعدة حكومات المنطقة في تطوير وتنفيذ برامج التخصيص بنجاح ويمكن اعتماد هذه الضرورات العشرة على مستوى المراحل الثلاثة الرئيسية لعملية التخصيص، والتي تتمثل في التخطيط والتنفيذ والالتزام.

شرعت الحكومات في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ولاسيما منطقة الخليج، في تنفيذ استراتيجيات وطنية طموحة بُغية تطوير نُظُمها الاقتصادية وقطاعاتها المعنية بالتنمية الاجتماعية. ويعتبر محور تخصيص الأصول والقطاعات المملوكة للدولة عُنصرًا أساسيًا ومكونًا أصيلاً في العديد من هذه الاستراتيجيات كما أنه يُمثل جزءاً لا يتجزأ من الجهود الأوسع نطاقاً والرامية إلى إحداث تغييرٍ نوعي في دور الحكومة بعيداً عن التشغيل المباشر للمؤسسات والتركيز على وضع السياسات والإشراف والتنظيم.

ومما لا شك فيه أنّ برامج التخصيص لها قدرة على تحقيق نطاقٍ واسعٍ من المزايا الاقتصادية ومنها تعزيز قدرة الأصول الحكومية على المنافسة من خلال وضعها تحت قوى العرض والطلب في السوق وتحسين كفاءة الاقتصاد الوطني وجذب الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي وترشيد المصروفات الحكومية بما يؤدي إلى تقليل العبء المالي المُلقى على كاهل

التخطيط

1

تأسيس وتفعيل جهة مُنظمة للقطاع المراد تخصيصه في مرحلة مُبكرة

2

وضع الخطة المناسبة لضمان سلامة الهيكل السوقي وتنافسيته على المدى الطويل

3

حماية مصالح المواطنين والحكومة

التنفيذ

4

تأسيس إدارة فاعلة لحوكمة البرنامج

5

إدارة جهود التغيير والتواصل إدارة مناسبة

6

ضمان شفافية المعلومات المقدمة للمستثمرين وتمكينهم من الوصول للمنشآت والأصول والتواصل مع الفرق الإدارية بالجهات الحكومية

7

تقديم رؤية واضحة بخصوص كيفية التعامل مع الدعم الحكومي مستقبلاً

الالتزام

8

تقليل المخاطر الواقعة على المستثمرين جزاء القرارات الحكومية المستقبلية أو تجنبها تمامًا

9

ضمان سلاسة انتقال العاملين للكيانات المُخصصة

10

المتابعة المستمرة في مرحلة ما بعد البيع واتخاذ الخطوات الاستباقية الضرورية لضمان تحقيق الأهداف المنشودة من التخصيص

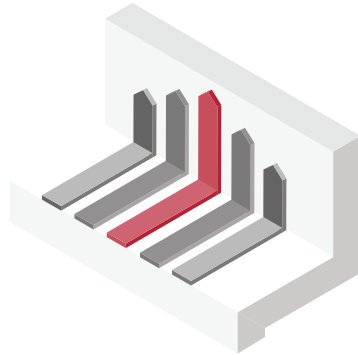
تأسيس وتفعيل الجهة المنظمة للقطاع المستهدف بالتخصيص في مرحلة مبكرة

تحتاج الحكومات لوجود هيكل وقدرات مؤسسية سليمة سعيًا لتحقيق الإشراف والحكومة الواضحين والمتوقعين من برنامج التخصيص لأن ذلك سيمكّن الشركات من تطوير نماذج العمل بثقة كبيرة. فالجهات المنظمة تلعب دورًا محوريًا في نجاح برامج التخصيص لأنها غالبًا ما تكون هي البوابة الأولى لأي تواصل رسمي بين الحكومة وأي مُستثمر أو صاحب مُنشأة من القطاع الخاص.



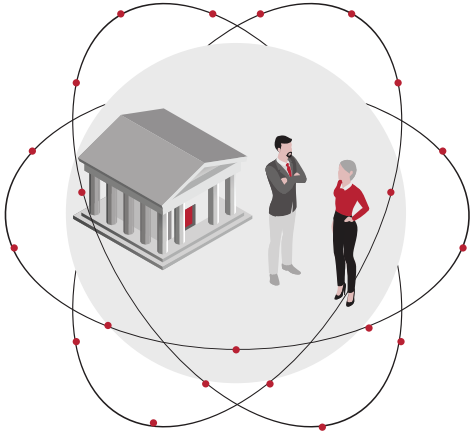
وضع الخطة المناسبة لضمان سلامة الهيكل السوقي وتنافسيته على المدى الطويل

في هذا السياق، يُمكن الاستعانة بنماذج العمل المثلى والمتطورة للمساعدة في تحديد العدد الأمثل لشركات القطاع الخاص العاملة في السوق بناءً على عدة معايير من بينها القدرة التشغيلية والسعة التخزينية وعُمُر الأصول والإيرادات.



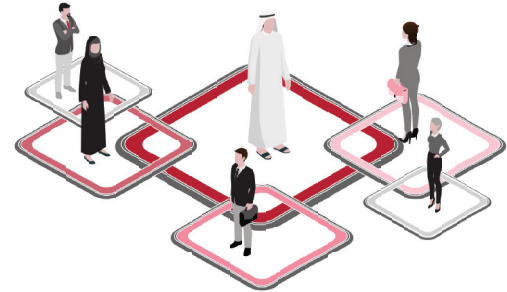
حماية مصالح المواطنين والحكومة

يمكن للحكومات استحداث التدابير الاستباقية المناسبة لحماية مصالح المواطنين والدولة في ضوء عملية التخصيص حيث تستطيع الحكومات أن تشتترط بتمديد أو حتى إلغاء مبادرة التخصيص في حالة إخفاق مُستثمري القطاع الخاص في تلبية طلب السوق أو في حالة انخراطهم بممارسات تنافسية غير نزيهة. كما يمكن للحكومات أن تسمح بدخول جهات جديدة للسوق إذا دعت الظروف لذلك، حتى وإن تم منح مستثمري القطاع الخاص امتياز حصري مبدئي. ومما لا شك فيه أن بيع الأصول العامة التابعة لقطاعات استراتيجية مُحددة إلى القطاع الخاص مثل أصول الأمن الغذائي أو الأصول ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كالنفط والغاز هو أمر قد يؤدي إلى إثارة الجدل والخلاف. وعليه، فإن وضع الإجراءات الاحترازية المناسبة سيضمن أن بيع هذه الأصول لن يضُر بالمصالح الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين والحكومة على حدٍ سواء.



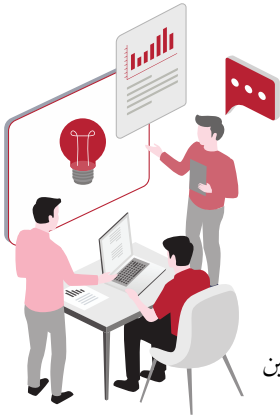
تأسيس إدارة فاعلة لحكومة البرنامج

يجب على الحكومات تشكيل لجانٍ مشتركةٍ تضم كبار المسؤولين وصنّاع القرار بالوزارات والهيئات المعنية، وذلك لتجنب العقبات البيروقراطية - على أن تجتمع هذه اللجان المشتركة بصفةٍ دوريةٍ لتقديم التوجيه الاستراتيجي ومُساندة فرق العمل الحكومية في تحقيق برنامج التخصيص على أرض الواقع وضمان اتخاذ القرارات اللازمة في الوقت المناسب. فعادةً ما يكون تحقيق الإشراف والإدارة والإنجاز الكفؤ لبرامج التخصيص الكبرى مرهوناً بمشاركة العديد من أصحاب العلاقة الحكوميين. وبالتالي، فإن وجود منهجية إدارة فاعلة لحكومة البرنامج سيحد من البيروقراطية وطول الجداول الزمنية، وهي أمور قد تُقلل من عزيمة المستثمرين من القطاع الخاص وتُثنيهم عن المشاركة في جهود التخصيص.



إدارة جهود التغيير والتواصل إدارة مناسبة

يجب على الحكومات أن تقوم بإدارة عمليات التغيير والتواصل إدارةً فعالةً، وذلك نظرًا لتعدد الأطراف المعنية ببرامج التخصيص ومن بينها الجهات الحكومية وجهات القطاع الخاص والعاملين علمًا بأن كل طرف لديه منظوره واهتماماته وتوقعاته التي يسعى إلى تحقيقها من برامج التخصيص. وعليه، يتعين على فرق التخصيص التابعة للحكومة ضمان اطلاع جميع أصحاب العلاقة على أحدث المستجدات والتغييرات الطارئة على برنامج التخصيص والرد على الاستفسارات في حينها وتسوية أية مشكلات على وجه السرعة. ويمكن للحكومات الاستعانة بمنهجيات إدارة التغيير لمساعدة الموظفين على توقع التغييرات التي ستطرأ على بيئة العمل والتعرف على منطلق المستثمرين ومحفزاتهم، والأهم من ذلك هو تمكين الموظفين من التكيف مع مرحلة التخصيص. وبالمثل، ينبغي على الحكومات توعية المستهلكين بالمزايا التي يحققها برنامج التخصيص لهم وأن المزايا التي ستتحقق من هذا البرنامج لا تقتصر فقط على المنظومة الاقتصادية الأوسع نطاقًا بل ستمتد لتصل إلى كلٍ منهم.



ضمان شفافية المعلومات المقدمة للمستثمرين وتمكينهم من الوصول للمنشآت والأصول والتواصل مع الفرق الإدارية بالجهات الحكومية



يجب على الحكومات تقديم كل المعلومات الضرورية للمستثمرين، وهو ما يعني إتاحة الوثائق الكاملة والدقيقة وتقارير العناية الواجبة - بما يتضمن التقارير المالية والقانونية والفنية والضريبية - وكذلك تنظيم زيارات ميدانية لمواقع الشركة المراد تخصيصها وعقد اجتماعات مكثفة مع فريق الإدارة وإتاحة الفرصة المناسبة لطرح الأسئلة وضمان التواصل المستمر بخصوص أحدث المستجدات المتعلقة بعملية التخصيص. وبطبيعة الحال، سيسعى المنافسون من القطاع الخاص للحصول على جميع التفاصيل المتعلقة بالأصول المطروحة للبيع، وغياب هذه المعلومات أو عدم إتاحة الوصول للمنشآت المستهدفة بالتخصيص والإدارة الحالية والأصول الأخرى الهامة قد يجعل المستثمرون يلجأون لاعتماد سيناريو متحفظ في عمليات التقييم المالي، كما أن حجب المعلومات - سهوًا أو عمدًا - خلال مرحلة التقييم سيؤثر حتمًا على عملية التنافس.

تقديم رؤية واضحة بخصوص كيفية التعامل مع الدعم الحكومي مستقبلاً

يجب على الحكومات صياغة نماذج العمل الخاصة للقطاعات المراد تخصيصها والتي تحكم آلية الدعم الحكومي في مرحلة ما بعد التخصيص باعتبارها وسيلة فعّالة لتزويد مستثمري القطاع الخاص برؤية واضحة حول السبيل لتحقيق الأرباح مستقبلاً. وتجنّب الإشارة إلى أن برامج التخصيص التي تستهدف القطاعات المدعومة من الحكومة تنطوي على مجموعة من التحديات، فوجود الدعم الحكومي يعني ضمناً ضبط أسعار خدمات القطاع والتحكم فيها، وهو ما يُشير إلى عدم قدرة السوق حتى الآن على العمل بصورة مستقلة خارج عباءة الدعم الحكومي. ويُؤثر التحكم في الأسعار تأثيراً مباشراً على الإيرادات المتوقعة لمستثمري القطاع الخاص والمقابل الذي قد يرغب المستثمر في عرضه للاستحواد على الشركات التابعة للدولة. لذا، ينبغي أن يتمكن المستثمرون من معرفة كيفية الحفاظ على الأرباح وإلا فإنهم سيتقدمون بسعر شراء أقل من القيمة الفعلية أو قد يضطرون إلى النأي بأنفسهم عن الاستثمار. وستعمل العديد من الحكومات على خفض الدعم الحكومي بمرور الوقت، إلا أن هذا الأمر قد لا يكون قابلاً للتحقيق في جميع الحالات حيث إن العنصر الأهم بالنسبة للمستثمرين يتمثل في مدى وجود رؤية حكومية واضحة بشأن التوجه المستقبلي للدعم الحكومي.



تقليل المخاطر الواقعة على المستثمرين جراء القرارات الحكومية المستقبلية أو تجنبها تمامًا

يجب على الحكومات أن تكون واضحة بخصوص القوانين والسياسات واللوائح التنظيمية التي قد تُؤثر على السعر الذي يرغب مستثمرو القطاع الخاص في سداده حيث يرى العديد من مستثمري القطاع الخاص أن قيمة الجهات المراد تخصيصها تعتمد بصورة أقل على قيمة الأصول التابعة لها مقارنةً بالإيرادات التي يمكن لهذه الأصول توليدها مستقبلاً. وينطبق ذلك بشكلٍ خاص على القطاعات الخاضعة للتنظيم والرقابة الحكومية المكثفة مثل قطاع المرافق وقطاع النقل العام.

وغالبًا ما يأتي هذا الوضوح مصحوبًا بتقديم ضمانات. فعلى سبيل المثال، نجد أنّ إحدى الحكومات قد قامت بصياغة اتفاق للتعويض والمطالبات يتضمن تعويض مُستثمري القطاع الخاص عن أنواع مُحددة من المخاطر الناجمة عن الحكومة، لتحقيق مستوى من الطمأنينة للمستثمرين بشأن الإيرادات المستقبلية حيث عمل الاتفاق المشار إليه على تقديم ضمان لمستثمري القطاع الخاص بتعويضهم ماليًا عن بعض الإجراءات الرسمية المحددة التي من شأنها التأثير بصورة مباشرة على الإيرادات المستقبلية مُقارنةً بالوضع الحالي الذي قام المستثمر بإعداد عرضه بناءً على معطياته الراهنة. وتتضمن هذه الإجراءات إعادة تأميم الشركات أو إجراء تعديلات نظامية، وقد عملت الحكومة على تصميم هذه الضمانات لجذب مُستثمري القطاع الخاص وتشجيعهم على طرح أعلى سعر للبيع.



ضمان سلاسة انتقال العاملين للكيانات المُخصصة



يجب على الحكومة ومُستثمري القطاع الخاص المبادرة بإدارة وتحقيق التوافق بشأن توقعات العاملين أثناء المرحلة الانتقالية من خلال تقديم المعلومات اللازمة للعاملين بشأن مساراتهم المهنية ومستحققاتهم والتغييرات المحتملة في مهامهم ومسؤولياتهم وأية عوامل أخرى ذات صلة. وتنُبِّع أهمية هذا الأمر من حقيقة أن الأداء العام لأي برنامج تخصيص يعتمد على مدى استجابة العاملين، فانتقال الملكية للقطاع الخاص يمكن أن يتسبب في زيادة توتر القوة العاملة ولاسيّما أن الكثير من مواطني منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يتطلعون إلى العمل في وظائف القطاع العام. بالإضافة لذلك، يجب على الحكومات سن القوانين واللوائح التنظيمية التي من شأنها تحديد كيفية التعامل مع الموظفين في القطاعات التي تسعى لتخصيصها كما يجب على مستثمري القطاع الخاص التعامل مع الموظفين تعاملاً عادلاً لتقليل المشكلات التي قد تنشأ في ظل هذا التخصيص ولاسيّما في القطاعات التي لا يتوافر بالقطاع الخاص الكوادر الكافية لتشغيلها.

المتابعة المستمرة في مرحلة ما بعد البيع واتخاذ الخطوات الاستباقية لضمان تحقيق الأهداف المنشودة من التخصيص



يجب على الحكومات إتاحة الموارد والقدرات اللازمة بعد تنفيذ الصفقة، وذلك لضمان تحقيق الأهداف المنشودة من التخصيص. وعلى الرغم من أن إنجاز عملية البيع للقطاع الخاص يُعد بمثابة مرحلة رئيسية في عملية التخصيص إلا أنه لا يعني اكتمال البرنامج حيث لا يزال هناك العديد من المتطلبات الضرورية لإتمام عملية التخصيص ومنها تأسيس الجهة الخاضعة للتخصيص في إطار هيكل الملكية الجديد كما سيتعين على الحكومات أن تضمن على المدى القصير استمرارية المنافسة النزيدة ضمن القطاع واتساق مستويات الخدمة المقدمة والأسعار بالنسبة للمستهلكين، وهو الأمر الذي سيتحسن بمرور الوقت. أما على المدى الطويل، فسيتعين عليها متابعة تحقيق الأهداف قصيرة الأجل على مستوى التنمية الاقتصادية وخلق الوظائف والاستثمار الأجنبي ضمن أشياء أخرى. وقد يتعين على الحكومات التدخل في حالة عدم تحقيق أهداف التخصيص، وذلك تحت ظروف محددة مسبقًا وبما لا يتعارض مع القوانين واللوائح التنظيمية لتحقيق نتيجة أفضل.

الخاتمة

لا شك في أن برامج التخصيص هي برامج مُعقدة وتستغرق وقتًا طويلاً بطبيعتها، وبالتالي فإنها تبدو أمرًا غير سهل ولا يمكن تحقيقه بسهولة، إلا أن اعتماد الإجراءات المناسبة سيُمكن حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من تجنب الكثير من المخاطر الشائعة والاستفادة من المزايا التي تحققها برامج التخصيص، ومنها مساعدة حكومات المنطقة في تحقيق برامج التنمية الطموحة بما يتضمن تحقيق عدد من الأهداف مثل تعزيز الأداء البيئي والاجتماعي وتعزيز مستوى الحوكمة وجعل نظمها الاقتصادية أكثر تنافسية.

strategy&

Part of the PwC network

استراتيجي &

Connect with Strategy& Middle East



twitter.com/strategyandme



linkedin.com/company/strategyandme



strategyand.pwc.com/me

استراتيجي & هي شركة استشارات استراتيجية عالمية تتمتع بمكانة متميزة تُكسبها من مساعدتكم في رسم أفضل مُستقبل لشركتكم: مُستقبل قائم على التميز الشامل ومُصمّم خصيصًا لتلبية متطلّباتكم. وكجزء من شبكة بي دبليو سي، فإننا نعمل كل يوم على بناء الأنظمة الناجحة والتي تُمثل جوهر النمو في عالم الأعمال حيث نجمع بين رؤيتنا الثاقبة والدرابة الفنية الملموسة والتقنية المتطورة ونُعزز من نطاقها لمساعدتكم على صياغة استراتيجية أكثر كفاءة وقدرة على إحداث التغيير المأمول من اليوم الأول.

وبوصفنا الشركة الاستراتيجية الوحيدة التي تعمل على نطاق واسع ضمن شبكة خدمات مهنية عالمية، فإننا نقوم بإدماج قدراتنا الاستراتيجية مع فرق الخطوط الأمامية في بي دبليو سي لإرشادكم إلى المجالات التي ينبغي أن تعملون بها، والخيارات التي يتعين عليكم انتقائها لدخول تلك المجالات، وكيفية قيامكم بذلك على نحو صحيح. والنتاج هو استراتيجية حقيقية وقوية بما يكفي لتحقيق جميع الاحتمالات، وعملية بما يكفي لضمان التنفيذ الفعال. إننا الاستراتيجية التي تجعل المؤسسات قادرة على الازدهار في ظل التغييرات التي طرأت على عالم اليوم وتُمهد الطريق للنتائج التي تُعيد تشكيل ملامح الغد. إننا الاستراتيجية التي تُحوّل الرؤية إلى حقيقة على أرض الواقع، بل هي استراتيجية تصنع الواقع.

Connect with Strategy&



twitter.com/strategyand



linkedin.com/company/strategyand



youtube.com/user/strategyand