



المجلة الإلكترونية الشاملة متعددة المعرفة لنشر الأبحاث العلمية والتربوية

العدد السابع والستين شهر (ديسمبر) 2023

ISSN: 2617-9563

مأسسة التحول لمنهجية القطاع الخاص في الإدارة العامة السعودية

Institutionalization of Private Sector Methodology in Saudi Public Administration

إعداد:

أحمد بن تركي العتيبي

طالب في مرحلة الدكتوراه - قسم الإدارة العامة - جامعة الملك سعود

Atm1403@gmail.com

المستخلص:

تتفاوت العلاقة بين القطاعين العام والخاص في كثير من البيئات الوطنية، ما بين سيطرة مطلقة لقيم القطاع العام كالعدالة والمساواة، أو سيطرة مطلقة لقيم القطاع الخاص كالربحية وكفاءة الإنفاق، أو في مزيج ما بين هذا الأسلوب وذاك. لقد تبنت رؤية المملكة ٢٠٣٠ مبادرات عديدة على مستوى الإدارة العامة، كان الهدف الأبرز لها مأسسة التحول لمنهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي، وذلك بعد سنوات طويلة من الاعتماد على الأسلوب المركزي البيروقراطي في إدارة الشأن العام. ولأن هذا التغيير الجديد يتطلب آلية مناسبة لتحقيقه، فقد انتهجت المملكة أسلوب التغيير التدريجي القائم على إقرار عدد من الأنظمة والقوانين والتشريعات أو تعديل ما يمكن تعديله من أجل التوطئة للانتقال للمنهجية الجديدة القائمة على أدوات وآليات القطاع الخاص. ومن خلال هذه الدراسة فقد جرى تتبع هذه التغييرات التشريعية والقانونية من خلال دراسة بعدين رئيسيين هما إعادة الهيكلة التنظيمية وإدارة الموارد البشرية، وقد خلصت للتأكيد على وضوح هذا التوجه وانعكاسه على واقع الإدارة العامة السعودية، من خلال إقرار العديد من التوجهات مثل: التخصيص، إدارة الأداء، كفاءة الإنفاق، العقود الوظيفية وغيرها.

الكلمات المفتاحية: المأسسة - القطاع الخاص - الإدارة العامة



Abstract

The relationship between the public and private sectors varies in many national environments, between absolute control of public sector values such as justice and equality, or absolute control of private sector values such as profitability and efficiency of spending, or a combination of this method and that. Vision 2030 adopted many initiatives related to the public administration, the most prominent goal of which was to institutionalize the shift to the private sector methodology in managing the government sector, after long years of relying on the central, bureaucratic method. Because this new change requires an appropriate mechanism to achieve it, the Kingdom has adopted a gradual change method based on approving a number of regulations, laws and legislation or amending what can be amended in order to prepare for the transition to the new methodology. Through this study, these legislative and legal changes were traced and analyzed through studying two main dimensions: organizational restructuring and human resources management. It concluded by emphasizing the clarity of this methodology and its reflection on the Saudi public administration, by approving many tools such as: privatization and performance management, spending efficiency, contracts, etc.

Key words: Institutionalization – Private Sector – Public Administration

مقدمة

منذ نشأة حقل الإدارة العامة كحقل معرفي أكاديمي والحديث عن العلاقة بين القطاعين العام والخاص مثار جدل ونقاش عريض على المستويين النظري والتطبيقي. واليوم بعد سنوات عديدة من تشكل الحقل ما زلنا نعيش هذا التأرجح المفاهيمي والفكري بين القطاعين من عدة نواح، لعل من أهمها النسبية بين القيم الاقتصادية الهادفة



لتعظيم المنفعة وتقليل التكلفة مثل قيمتي الكفاءة والفعالية، والقيم السياسية التي تهدف لتحقيق الصالح العام والحفاظ على حقوق المواطن مثل العدالة والمشاركة. بالإضافة للاختلاف الجوهري في البواعث المحركة للسلوك بين آلية السوق التي تحركها المصلحة الفردية، والعملية السياسية التي تدافع عن المصلحة العامة. وفي ظل المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتقنية تحدث هذه المراوحة بين السياسة والاقتصاد، ليجري اختيار النموذج الأكثر انسجاماً مع الايدولوجية السياسية السائدة.

لقد أصبح النقاش الفكري والرؤى الفلسفية حول طريقة إدارة التنمية يزداد هوة بين من يرى دوراً واسعاً للحكومة في إطار دولة الرفاهية، ومن يرى أن يقتصر دور الحكومة في أضيق الحدود لتكون -كما يعبر عنه في الأدبيات- الدولة الحارسة. ولم يكن النقاش مقتصرأ على دور الحكومة في المجتمع بل يذهب إلى أبعد من ذلك، إلى تحديد آلية صنع القرار الحكومي ما بين تبني تطبيقات فكر السوق وإدارة الأعمال أو تطبيق الإجراءات السياسي القانوني. حيث يرى الداعون لتطبيق فكر ونهج إدارة الأعمال وآلية السوق في القطاع الحكومي أنها السبيل لتحقيق الكفاءة الاقتصادية والاستخدام الأمثل للموارد والحفاظ على الحرية الفردية، وذلك من خلال استخدام وسائل وأدوات القطاع الخاص في صناعة القرار الحكومي مثل الخصخصة، الاستعانة بالمصادر الخارجية، تبني إدارة الأداء، فصل التشريع عن التنفيذ، وغيرها. بينما يرى معسكر دولة الرفاهية أن الإدارة الحكومية المعتمدة على القيم السياسية والقانونية تعنى بالحفاظ على الحقوق العامة للمواطنين، وترسخ قيم العدالة والمساواة والمشاركة، لذلك من اللازم أن تكون هي الأساس في إدارة العملية التنموية.

في لب هذا المداولة الفكرية يقع مفهوم "إدارة الحكومة بمنهجية القطاع الخاص" والتي انقذت شرارته الأولى في أطروحة ودر وويلسون (١٨٨٧)، حيث يرى أن القرارات الإدارية للأجهزة الحكومية هي قرارات فنية تطبيقية ذات طبيعة حيادية وموضوعية وليس لها ولا يجب لها أيضاً أن تكون متأثرة بالطابع السياسي. من هنا كانت دعوته لفصل الإدارة عن السياسة لينأى بالأولى عن عبث الثانية وتلونها، ويضعها في فضاء مستقل متجدد. لقد أراد وويلسون من خلال هذه الفكرة أمرين هامين، أولهما التأكيد على استبعاد السياسة عن طريق الإدارة باعتبارها معيقة لعملها التنفيذي الفني، والآخر تحديد ميكانيكية عملية لتشغيل القطاع الحكومي المتشكّل حديثاً، عبر إدارته بمنهجية القطاع الخاص الذي كان متميزاً وناجحاً في أوج الثورة الصناعية.



في هذا الخضم، امتلأت الساحة الفكرية للحقل بعديد من الدراسات والأبحاث النظرية والتطبيقية التي تتناول مفهوم "إدارة القطاع الحكومي بمنهجية القطاع الخاص" من خلال دراسة طبيعة العلاقة بين القطاعين، محاولة التعرف على الأسلوب الذي يتناسب مع السياقات الوطنية المدروسة، مأسسة التحول لمنهجية القطاع الخاص وغير ذلك. وفي هذا الصدد، صدرت العديد من الدراسات التطبيقية التي تصف سياقات حكومية متفاوتة بين تبني منهجية القطاع الخاص، أو رفضها، أو تبني نهج هجين مشترك. لقد تناولت أدبيات حقل الإدارة العامة فكرة إدارة القطاع الحكومي بمنهجية القطاع الخاص بشكل مباشر أو غير مباشر (Beckett, 2000; Box, 1999;) (Samberg, 2018; Abramson et al., 2006)، عبر الحديث عن جزئيات عامة أو محددة في شكل العلاقة المفترضة بين القطاعين.

لم تكن التوجهات الإصلاحية الإدارية بشقيها الاقتصادي والسياسي حكرًا على السياقات الغربية وإنما كانت نسقًا عالميًا وتوجهًا ضخماً تبنته معظم الدول. والمملكة العربية السعودية في سعيها الجاد للحاق بدول العالم الأول وكعضو في مجموعة العشرين تبنت رؤية وطنية تعكس عزمها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية بفكر جديد وتغييرات جريئة طالت القطاع الحكومي. لقد قامت رؤية المملكة ٢٠٣٠ بتبني عدد من المبادرات التي تهدف بوضوح إلى إعادة تنظيم القطاع الحكومي بشكل جديد ليكون مساهمًا في التنمية الوطنية بشكل أكبر. والملاحظ أن هذه المبادرات التي استهدفت تطوير القطاع الحكومي أتاحت مساحة كبيرة للقطاع الخاص في المساهمة في هذه العملية التنموية، عبر تبني العديد من الأدوات مثل الخصخصة الجزئية أو الكلية لبعض الأنشطة الحكومية، إدارة الأداء وإدارة الموارد البشرية وغيرها. تعتمد رؤية المملكة ٢٠٣٠ على ثلاثة محاور أساسية لعل من أبرزها محور (وطن طموح) والذي انبثق منه هدف عام عنونت له الرؤية "تعزيز فاعلية الحكومة" من خلال تحسين أداء الجهاز الحكومي عبر تبني عدة مبادرات وهي: تصميم هيكل حكومي أكثر مرونة وفعالية، تحسين أداء الجهات الحكومية، تحسين إنتاجية موظفي الحكومة، تطوير الحكومة الإلكترونية، الارتقاء بجودة الخدمات المقدمة للمواطنين. والسعي الجاد في التخفيف من القيود البيروقراطية من خلال مقارنة القطاع الحكومي بالقطاع الخاص.

ما زالت تجربة الإصلاح السعودية في بداياتها من حيث تطبيق منهجية القطاع الخاص وفكر السوق في إدارة القطاع الحكومي، وهو بلا شك يمثل تحولًا جذريًا في فكر وأسلوب الإدارة العامة السعودية، حيث الانتقال من تبني المنهجية البيروقراطية الصرفة إلى تبني منهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي. لذلك كان من



المهم التعرف على هذه التجربة من خلال تتبع النهج المستخدم في مأسسة التحول الذي طال القطاع الحكومي، وذلك من خلال تسليط الضوء على التغيرات التنظيمية والتشريعية في الإدارة العامة السعودية خلال حقبة رؤية المملكة ٢٠٣٠.

مشكلة وأسئلة الدراسة

يمثل التفاوت الفلسفي في إدارة القطاع الحكومي في الاختيار بين تطبيق منهجية القطاع الخاص أو التنظيم السياسي البيروقراطي تحدياً لجميع النظم الإدارية. ويبدو أن الكفة ترجح لصالح منهجية القطاع الخاص إذ يشهد العالم ومنذ أكثر من عقدين من الزمان توجهاً وزخماً على المستويين النظري والتطبيقي في الدعوة والترويج لإدارة القطاع الحكومي بمنهجية القطاع الخاص تحقيقاً للكفاءة الاقتصادية والحرية الفردية.

يمكن النظر للعلاقة بين القطاعين العام والخاص من خلال المستوى الكلي والجزئي للإدارة العامة في السياقات المدروسة، حيث أن المستوى الكلي يتعلق بدراسة طبيعة العلاقة المفترضة بين القطاعين من الناحية المعرفية النظرية، في حين أن المستوى الجزئي يتعلق بدراسة طبيعة العلاقة البنوية بين مفاهيم القطاع الحكومي والقطاع الخاص. فعلى المستوى الكلي، أفصحت الأدبيات الإدارية المختلفة عن ثلاثة آراء مختلفة حيال طبيعة العلاقة المفترضة بين القطاعين: أولها، يدعو لتحديد آليات القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي تماماً لأسباب أبرزها أن القطاع الخاص في باعته ودافعه الجوهرى يخدم المصلحة الخاصة للأفراد، في حين أن خدمة الصالح العام هي أحد أبرز دوافع القطاع الحكومي. بينما يرى الفريق الثاني أن القطاع الخاص قد أثبت كفاءته وفعاليتيه لفترة طويلة، في الوقت الذي أضحى القطاع الحكومي منخفض الكفاءة والفعالية، مترهل الهيكل والتنظيم، غير قادر على اللحاق بركب التنمية والتطوير، لذلك كان لزاماً أن تكون ركائز القطاع الخاص هي الأساسات التي تقوم عليها عملية التطوير التنظيمي للمنظمات العامة. أما الرأي الثالث فيعتمد مقارنة مختلفة، عبر الدعوة إلى نظام هجين يستفيد فيه القطاع الحكومي من أدوات القطاع الخاص التي يمكن تطبيقها ولا تتعارض مع قيمه ومبادئه، وفي ذات الوقت يتنازل القطاع الحكومي عن شيء من القيود والتعقيدات والأنظمة التي تعيق رفع كفاءته وفعاليتيه.

أما على المستوى الجزئي، فالأطروحات في هذا الصدد لا تخرج عن توجيهين رئيسيين، أولهما يدعو بشكل واضح لتغيير الوضع القانوني والتنظيمي للأجهزة الحكومية، وذلك عبر نقل ملكيتها وأصولها ومسؤولياتها



للقطاع الخاص بشكل كامل أو جزئي عبر أساليب الخصخصة والتعاقد الخارجي. أما التوجه الثاني فيستهدف إدارة القطاع الحكومي بمنهجية القطاع الخاص عبر تغيير ثقافة العمل الحكومي داخل المنظمة العامة بشكل كامل ليكون مشابهاً لما يحدث في أجهزة القطاع الخاص مع الحفاظ على صفة عمومية الجهاز. ويتم هذا التوجه من خلال تطبيق عدد من آليات القطاع الخاص كتبني مفهوم إدارة الأداء، وتطبيق نظم إدارة الموارد البشرية (HRM)، والتركيز على المخرجات بدلاً من المدخلات، واستقطاب قيادات القطاع الخاص لإدارة القطاع الحكومي، وغيرها.

على الصعيد الوطني، لم تكن المملكة العربية السعودية بمعزل عما يحدث في العالم، فقد ساهمت رؤية المملكة ٢٠٣٠ بإحداث تغييرات واضحة في شكل وثقافة القطاع الحكومي، وطبيعة العلاقة بينه وبين القطاع الخاص، من خلال إلقاء نظرة سريعة على طبيعة التغييرات التي جاءت بها الرؤية يمكن القول إن المملكة قد انتهجت في إصلاحاتها النموذج الهجين الذي يعطي دوراً واضحاً لمنهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي مع بقاء بنية الجهاز الحكومي، وتخفيف الأنظمة والقوانين الحاكمة له ومحاولة رفع كفاءته وفعاليتها. أما على المستوى الجزئي الذي يعنى بالجانب البنوي، فقد تبنت الرؤية كلا التوجهين، فبرنامج التخصيص والذي يعد أحد أبرز برامج الرؤية الرئيسية يراد من خلاله تعزيز دور القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة، وإتاحة الأصول الحكومية أمامه، رغبة في تحسين جودة الخدمات المقدمة وتقليل تكلفتها (الموقع الإلكتروني لرؤية المملكة ٢٠٣٠). أما التوجه الثاني والذي يعنى بتغيير طبيعة العمل داخل المنظمات العامة، فإن أحد محاور الرؤية (وطن طموح) يهدف لتعزيز فاعلية الحكومة من خلال تبني نظم إدارة الموارد البشرية (HRM)، واعتماد نظم فعالة لمراقبة الأداء (الموقع الإلكتروني لرؤية المملكة ٢٠٣٠).

يعد هذا التوجه الذي أحدثته رؤية المملكة ٢٠٣٠ بداية حقبة إدارية جديدة معتمدة على منهجية القطاع الخاص بعد سنوات طويلة من اعتماد النموذج المركزي البيروقراطي في إدارة القطاع الحكومي منذ إنشاء مجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ الموافق ١٩٥٣م. ولأجل تحقيق ذلك فقد شهدت الساحة التشريعية والتنظيمية حراكاً كبيراً يهدف لمأسسة التغييرات الجديدة والبدء بالتحول الفعلي لتبني منهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي السعودي عبر سن العديد من الأنظمة والقوانين والتشريعات.



ستركز الدراسة على التعرف على التغييرات الهادفة لمأسسة التحول لمنهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي السعودي في ظل رؤية المملكة ٢٠٣٠ وذلك من خلال تصنيفها لمنظورين رئيسيين هما: إعادة الهيكلة التنظيمية وإدارة الموارد البشرية. وسيكون ذلك عبر الإجابة على التساؤل الرئيسي:

- ما التغييرات التشريعية والتنظيمية الهادفة لمأسسة التحول لمنهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي السعودي في ظل رؤية المملكة ٢٠٣٠؟

ويتفرع من السؤال الرئيس عدة أسئلة:

- ما أشكال العلاقة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص في إدارة الشأن العام؟
- ما محتوى السياسات والتشريعات والأنظمة المقررة منذ انطلاق رؤية المملكة ٢٠٣٠ الهادفة لمأسسة التحول لمنهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي السعودي من منظور الدراسة الرئيسيين؟

أهداف الدراسة

أحدثت رؤية المملكة ٢٠٣٠ منذ إقرارها تغييراً كبيراً في شكل وثقافة القطاع الحكومي، وذلك من خلال تبني عدد من آليات وأساليب القطاع الخاص. لقد شكلت هذه التغييرات نقلة كبيرة من أسلوب الإدارة المركزية للتنمية منذ إنشاء مجلس الوزراء السعودي في العام ١٣٧٣ هـ والانتقال إلى مقاربة جديدة تعتمد على بث روح القطاع الخاص في بيئة العمل الحكومي، وهذا ما يجعل من المهم أن توضع معالم هذه التغييرات التي جاءت بها الرؤية موضع الدراسة والنقاش والتحليل، ولذلك فإن هذه الدراسة تستهدف:

- التعرف أشكال العلاقة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص في إدارة الشأن العام.
- التعرف على محتوى السياسات والتشريعات والأنظمة المقررة منذ انطلاق رؤية المملكة ٢٠٣٠ الهادفة لمأسسة التحول لمنهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي السعودي من منظوري إعادة الهيكلة التنظيمية وإدارة الموارد البشرية.

أهمية الدراسة

تكتسب الدراسة أهمية كبيرة كونها تسلط الضوء على أحد أكثر المواضيع نقاشاً في حقل الإدارة عالمياً ومحلياً. ومن المهم هنا التركيز على الأهمية الكبيرة على المستوى المحلي خصوصاً في ظل التوجه نحو إحداث تغييرات



كبيرة على المستوى الحكومي السعودي وفقاً لتوجهات رؤية المملكة ٢٠٣٠. إن التوجه الوطني نحو تبني بعض آليات القطاع الخاص جعل من الجدير تناول هذا الموضوع بشكل موسع وعميق، وذلك من أجل معرفة التوجه الحكومي الجديد بدقة أكبر، ومن ثم معرفة مظاهره، وتحليل السياسات والأنظمة والتشريعات التي أقرت في سبيل التحول له. إن من الأمور التي تكسب هذه الدراسة أهمية كبيرة، أنها تحاول سبر أغوار موضوع جديد على الساحة البحثية السعودية من خلال مقارنة مختلفة، وتحديدًا تناول مفهوم مأسسة التحول في إدارة القطاع الحكومي السعودي بمنهجية القطاع الخاص في ظل رؤية المملكة ٢٠٣٠، من منظورين رئيسيين هما: إعادة الهيكلة التنظيمية، وإدارة الموارد البشرية.

منهجية الدراسة

ستقوم الدراسة بتناول مفهوم إدارة القطاع الحكومي بمنهجية القطاع الخاص في البيئة السعودية، من خلال التركيز على تحليل السياسات والأنظمة والتشريعات والقوانين التي صدرت خلال حقبة الرؤية والتي كانت تهدف للتأسيس لهذه المرحلة الانتقالية للقطاع الحكومي، ويشمل ذلك الأوامر الملكية، المراسيم الملكية، قرارات مجلس الوزراء، الأوامر السامية، والقرارات الوزارية. ولأجل ذلك سيجري استخدام منهج تحليل المحتوى (Content Analysis).

وستقوم الدراسة بالاعتماد على بعدين رئيسيين هما (إعادة الهيكلة التنظيمية، إدارة الموارد البشرية)، وذلك لكون عملية التغييرات التنظيمية تمس المكونين الهامين لكل منظمة وهما: العلاقات التنظيمية الداخلية وطريقة هيكلة المنظمة، بالإضافة للمورد البشري والذي يتوجه كثير من السياسات والتنظيمات لتغيير طريقة عمله وإدارته للأسلوب التنظيمي الجديد.

أدبيات الدراسة

١. الإطار النظري

أولاً: مفهوم إدارة القطاع الحكومي بمنهجية القطاع الخاص

• لماذا على المنظمة الحكومية أن تعمل بمنهجية القطاع الخاص؟

١. المنظمات الحكومية رتيبة ومتحفظة



لعل من أبرز الانتقادات التي توجه للمنظمات الحكومية افتقارها للمبادرة وتبني الأفكار الخلاقة، وسعيها نحو التطبيق الشديد للقوانين والأنظمة والتعليمات، مما جعلها مقيدة الحركة غير متفاعلة بشكل كبير مع التغيرات السريعة التي تحدث في البيئة المحيطة بها. يوضح Boyne (2005) أن بيروقراطية أجهزة الإدارة العامة تحتم عليها التقيد بالإجراءات والتعليمات الرسمية، مما يجعلها أقل مرونة وأكثر تجنباً للمخاطر من نظيراتها في القطاع الخاص.

كذلك يطرح Bozeman (2004) فكرة مثيرة للاهتمام؛ حيث يشير إلى أن عمومية المنظمة قد تكون مقيدة لها عن أداء مهامها، وذلك لأنه من خلال كونها خادمة للصالح العام فهي بالتالي ستكون متحفظة ومتحسبة، وستقل المخاطرة والجرأة الإدارية، وطبقاً لذلك ستكون المنظمة بطيئة القرار. فكرة Bozeman توضح أن عمومية المنظمة وتحفظها الكبير قد يحرفها عن خدمة الصالح العام، الذي يعد هدفها الأساسي، ليكون التركيز الكبير على عدم تخطي القيود التنظيمية والالتزام الحرفي بالأنظمة والقوانين مما يجعل المسؤول الحكومي حريصاً على أن تبقى المنظمة روتينية رتيبة. هذا السيناريو هو نقيض ما يحدث في منظمات القطاع الخاص التي تمتلك القدرة على الجرأة الإدارية في اتخاذ القرار، وتقديم الخدمات ذات التفضيل العالي.

٢. مشاكل في إدارة الأداء

تحتج الأصوات التي تنادي بتطبيق مفهوم إدارة القطاع الحكومي بمنهجية القطاع الخاص بأن القطاع الحكومي بات يواجه مشاكل كبيرة في ضبط وإدارة الأداء الداخلي والخارجي له، وذلك يشمل عدم القدرة على قياس أثر وجودة السلع والخدمات التي يقدمها، وذلك بسبب الحجم المتضخم للقطاع الحكومي مما جعل عملية الرقابة والتنسيق وضبط الجودة أمراً في غاية الصعوبة (Hughes, 2003). يضاف لذلك ضعف الأداء الداخلي للمنظمة العامة والذي تعزوه بعض الدراسات لنموذج الموارد البشرية المرتكز على الأسلوب البيروقراطي والذي يضع للأقدمية في الترقيّة وزناً عالياً، بالإضافة للمستويات الثابتة وغير التنافسية للأجور، وكذلك تحقيق ديمومة للوظيفة العامة أو ما يسمى بالأمن الوظيفي مما يجعل من الصعوبة رفع مستويات أداء الموظفين العموميين في ظل هذه الظروف (Lapunte & van der Walle, 2020; Vienazindiene & Ciarniene; 2007).

٣. التدجين التنظيمي



إن تعدد القيود التنظيمية في القطاع الحكومي مقارنة بالقطاع الخاص يقود لشكل من أشكال التدجين التنظيمي. قد يكون هذا المصطلح غريباً للوهلة الأولى، لكنه حقيقة لا يمكن تجاهلها على مستوى المنظمات الحكومية. إن التدجين التنظيمي هو المصطلح الذي يقابل الإبداع والابتكار التنظيمي. لا شك أن التحدي الكبير الذي يواجه المسؤولين الحكوميين هو مدى قدرتهم على التفكير الاستراتيجي المتحرر من القيود التنظيمية (Hoglund & Svardsten, 2015)، وذلك في معمة المتغيرات البيئية الداخلية والخارجية المحيطة بأجهزة القطاع الحكومي. ولعل هذه الصعوبة هي ما أدارت بوصلة الأجهزة الحكومية في الأونة الأخيرة لاستقطاب قيادات القطاع الخاص اعتقاداً بأن لديهم الوصفة السحرية في تطوير تعقيدات بيئة المنظمة العامة، والقدرة على صياغة وتنفيذ الاستراتيجية كما في منظماتهم الخاصة سابقاً. ومن المهم أن نشير إلى أن التحرر من التدجين التنظيمي الذي يتلبس كثير من القيادات الحكومية ويساهم في رتابة البناء الاستراتيجي للمنظمة يحتاج إلى تغييرات كبيرة على مستويات مختلفة، سواءً على الصعيد السياسي أو الإداري أو التنظيمي بشكل عام، بالإضافة لإتاحة المساحة الكافية والمرونة اللازمة لمسؤولي الأجهزة الحكومية في تحديد أهداف منظماتهم وتوجهاتها الاستراتيجية.

٤. فشل الحكومة "Government Failure"

يروج مؤيدو نموذج القطاع الخاص لمفهوم "فشل الحكومة"، وهو المصطلح الذي جاء موازياً لمفهوم "فشل السوق"، حيث يرون أن الحكومة تفشل أيضاً كما يفشل السوق. وتتعدد الأسباب الداعية لفشل الحكومة مثل عدم قدرة الحكومة على التنبؤ بشأن عواقب السياسات المتخذة، صعوبة قياس وتحديد مخرجات القطاع الحكومي بوضوح، ويتبع ذلك عدم قدرة الحكومة على التحقق من جودة تلك المخرجات بسبب عدم وجود آليات محددة تقيس سلوك المستهلكين تجاهها، بالإضافة لكون القطاع الحكومي بذاته يقدم السلع والخدمات العامة بشكل احتكاري في ظل غياب المنافسة، كما أن تدخلات الحكومة في السوق قد تقود لمشاكل أخرى جانبية، ويرون أن علاج مشكلة فشل السوق يجب أن تكون نابعة من السوق ذاته (Wolf, 1978; Grand, 1991; Di Vita, 2015; Mihalache & Bodislav, 2019).

يضيف Di Vita (2015) أن من ضمن مسببات فشل الحكومة، عدم ثبات السياسات والتشريعات التي تقرها الحكومة في سبيل علاج المشاكل العامة وذلك بسبب التغييرات المحتملة في الحكومات اللاحقة، مما يجعل الأولويات والتشريعات والقرارات عرضة للتغيير المستمر وعدم الثبات. كما تشير بعض الدراسات أن الحكومة



تفشل عندما لا تستطيع توفير الخدمات والسلع العامة التي تقع في قلب اهتمام المجتمع ككل، أي أنها قد تقدم بعض الخدمات التي لا تحوز على تفضيل عالٍ لدى المواطنين (Jackson & Jabbie, 2019).

٥. أسلوب المقاس الواحد

من الانتقادات التي توجه لطريقة تعامل القطاع الحكومي مع المشكلات العامة استخدام أسلوب المقاس الواحد للمشكلات (one-size-fits-all)، والذي يعني أن الحكومة تتعامل مع المشكلات التي تواجهها وفق أسلوب موحد بغض النظر عن طبيعة المشكلة، ومستوى أهميتها، ومدى تأثيرها. يرى منتقدو الحكومة أن هذا الأسلوب يحول دون منح المسؤول الحكومي مرونة إدارية ومساحة أكبر ليتحرك ضمنها في سبيل التعامل مع القضايا العامة التي تواجهه في عمله اليومي (Abramson et al., 2006). إن المشكلات والقضايا العامة تختلف في طبيعتها وأثرها وتعقيدها حسب عدد من المعطيات، ولذلك فمن غير الممكن أن يجري التعامل معها بأسلوب واحد وطريقة علاج واحدة، وهذا ما يجعل أساليب العلاج الموحدة غير فعالة ولا تغطي جميع جوانب المشكلة.

أخيراً، يتضح مما سبق أن التوجه العالمي للعمل بأساليب وآليات القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي وما ينطوي عليها من برامج وأنظمة يراد بها أن تساهم في تقليص الدور الذي تلعبه الحكومة في المجتمع، والعمل على إيجاد بيئة سوق حقيقية تتنافس فيه المنظمات العامة والخاصة على حد سواء في تقديم الخدمات والسلع العامة. الهدف من هذه المنافسة هو السعي لمرونة أكبر للمنظمات العامة وفتح مجالات أكبر للمواطن من أجل الحصول على السلعة أو الخدمة التي يريدونها وفق مستويات مختلفة من الجودة وبتكلفة أقل.

• لماذا الحاجة للقطاع الحكومي؟

هل يمكننا الاستغناء عن القطاع الحكومي؟ وهل يمكن نقل مهامه ومسؤولياته للقطاع الخاص بحجة البعد عن الاحتكار، وفتح أبواب المنافسة، والسعي نحو كفاءة وفعالية أعلى للخدمات والسلع العامة؟ ما الأمور التي تمثل اختلافاً جذرياً بين ثقافة القطاعين والتي من الممكن أن تكون عاملاً هاماً في نجاح أو فشل التحول؟ في الحقيقة هناك اختلافات فكرية وثقافية كبيرة يمكن أن تجعل عملية التحول لأساليب القطاع الخاص مثار نقاش وجدل لا منتهي.



لقد أثبتت الأزمات العالمية المختلفة فشل مؤسسات السوق في إدارة الأوضاع الحرجة المتمثل في فشل القدرة المؤسسية للخدمة العامة، وذلك نظراً للتأثيرات السلبية لعدد من الآليات والتوجهات الاقتصادية، مثل تقليص حجم الحكومة، وتقليل عملية التوظيف العام وغير ذلك (Farazmand, 2012). إن هذه الخلاصة توضح أن العلاج يجب ألا يكون موجهاً بشكل أساسي لإبعاد القطاع الحكومي وتقليصه، وذلك لأنه يتميز بآليات إدارية وقانونية وتشريعية تجعل من وجوده ذا أهمية بالغة في أي عملية تطوير مؤسسي، أو تنمية وطنية.

١. فشل السوق "Market Failure"

يكتسب الجهاز الحكومي أهمية كبيرة في علاج فشل السوق "Market Failure"، والذي استحوذ على جزء كبير من أدبيات الإدارة العامة (Musgrave & Musgrave, 1989; Wolf, 1978;). تتمثل المشكلة الرئيسية المرتبطة بفشل السوق في الوفورات "Externalities" بشقيها الإيجابي والسلبي، حيث تساهم الوفورات في وضع أساس مهم لتدخل الحكومة في ضبط الأسواق، سواءً من خلال الدعم أو إنتاج الخدمات بشكل مباشر في حال أن القطاع الخاص لم ينتج كميات كافية من خدمة أو سلعة محددة "وفورات إيجابية"، أو من خلال فرض الضرائب أو إعادة التنظيم المباشر في حال أن القطاع الخاص أنتج كميات تفوق الاحتياج من خدمة أو سلعة محددة "وفورات سلبية" والذي قد يعود بالضرر على الموارد الوطنية (Wolf, 1978). وبمعنى آخر، فإن فشل السوق يحدث عندما لا تستطيع آليات السوق تحقيق الكفاءة والفعالية التي جُلبت من أجلها، سواءً كان ذلك على مستوى الأثر السلبي لميكانيكية السوق، إنتاج واستهلاك السلع والخدمات العامة، معدلات التوظيف، منطقية أسعار الخدمات والسلع، عدم العدالة التوزيعية، الاحتكار، وغير ذلك.

٢. توفير البنى التحتية

توضح Levi (2006) أن كثيراً من التحليلات الداعمة للتوجه نحو السوق تركز على الاعتراضات والانتقادات الموجهة للحكومة من ناحية أدائها وخططها، وتقول بأن هذه الانتقادات يراد منها إخفاء الاعتمادية الكبيرة على الحكومة من حيث توفير البنية التحتية المادية والاجتماعية. ويمكن القول هنا أن النعت السلبي للقطاع الحكومي والإدارة العامة قد يراد منه تقديم التبريرات للخصخصة وتخفيض حجم ودور الحكومة التنظيمي والتشريعي، من أجل إتاحة المجال لتحقيق الحرية الاقتصادية وخدمة الصالح الخاص بدلاً من خدمة الصالح العام.



٣. منظومة القيم والأخلاقيات

أيضاً تشكل منظومة القيم عنصراً مهماً في الاختلاف بين القطاعين، وهو اختلاف ثقافي واضح. يشير Williams & Shearer (2011) أن عملية صناعة وإنتاج القيم بين القطاعين العام والخاص تختلف بشكل كبير، فهي تعتبر عملية تكرارية (Repetitive Process) في حالة القطاع الخاص، بينما تعتبر عملية فريدة (Unique Process) في حالة القطاع الحكومي. يقصد بهذا أن المنظمات الخاصة المختلفة مهما اختلف شكلها أو بيئتها أو نشاطها إلا أنها تعتمد عملية تكرارية في إنتاج قيمة محددة وهي تعظيم الربحية بعيداً عن أي شيء آخر. أما في حالة القطاع الحكومي، فالوضع مختلف تماماً فالقيم فريدة ولا يمكن لمنظمات أخرى إنتاجها وصناعتها مثل العدالة الاجتماعية وسيادة القانون وغيرها. وهنا تبرز قيمة خدمة الصالح العام كأساس لروح القطاع الحكومي بأساليب يحكمها القانون (Beckett, 2000)، في مقابل خدمة الصالح الخاص والذي يعد سمة بارزة لمنظمات القطاع الخاص.

يشير van der Wal & Huberts (2008) إلى شكل آخر من الاختلاف بين أخلاقيات القطاع الحكومي والقطاع الخاص، وذلك من خلال استخدام فريق جين جاكوب بين المتلازمتين الأخلاقيتين للوصي والتجاري (Guardian & Commercial Moral Syndromes). تفرق هاتين المتلازمتين بين الوصي والذي يمثل القطاع الحكومي، والتجاري والذي يمثل القطاع الخاص، وما بين هذين الشكلين تنتظم مجموعة من الأخلاقيات وأضدادها. فالوصي مطيع ومنضبط، و متمسك بالتقاليد، ويحترم التسلسل الهرمي، ويتميز في عمله، بينما التجاري يتعاون بسهولة مع الجميع، ينافس ويحترم العقود، مقتصد ومجتهد، يتجنب الفرض والإلزام. ولعل من الواضح هنا أن هناك فروقاً جلية بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص طبقاً لهذا المفهوم. يلخص Bozeman (2007) ما سبق بقوله أن مبادئ الإدارة العامة التنفيذية "NPM" كالتوجه نحو العقود والخصخصة وغيرها، لا تنظر دائماً بعين الاعتبار للقيم المجتمعية، بل قد تتعارض معها.

٤. توزيع الخدمات والسلع العامة

إن من النقاط الهامة والتي تدعم أهمية وجود الحكومة، دورها الهام في توفير وتوزيع السلع والخدمات العامة للمواطنين. يرى Jackson & Jabbie (2019) أن أسلوب القطاع الخاص يقتضي توفير السلع والخدمات العامة لفئة معينة دون أخرى، أي أن قيمة الربحية ستكون طاغية في عملية توفير السلع والخدمات ذات التفضيل



العالي. وهذا ما ترفضه الحكومة من خلال سعيها للعدالة في إنتاج وتوزيع الخدمات العامة للعموم دون استثناء. وهذه المزية تحديداً من الأمور الجوهرية التي تجعل للقطاع الحكومي أهمية كبيرة.

يضاف لذلك ما تطرحه بعض الأدبيات من أن التحول لخصخصة بعض الأنشطة الحكومية قد يقود القطاع الخاص لخفض جودة تلك المنتجات من أجل تعزيز الربح ((Lapunte, van der Walle, 2020)، وهذا أيضاً ما ترفضه الحكومة لذات الحجة السابقة. يجب القول هنا أن جودة الخدمات العامة التي تنتجها الحكومة ليست دائماً ذات جودة عالية، لكنها تسعى لتحقيقها أو على أقل تقدير لا تعتمد تخفيض الجودة تحقيقاً لأي أرباح، وذلك لأنها تسعى لخدمة الصالح العام وليس الخاص.

أخيراً، بعد هذا النقاش في الاختلافات الواضحة بين القطاعين، يمكن الخلوص إلى إجابة واضحة للسؤال الذي وضع في بداية هذا الجزء، هل يمكننا الاستغناء عن الحكومة؟ والجواب: بالطبع لا. وهل التوجه لآليات السوق والقطاع الخاص وخفض حجم الحكومة يمكن أن يكون هو الحل السحري لكافة المشكلات العامة؟ الجواب: بالطبع لا. هناك فروق كبيرة بين طبيعة القطاعين تجعل من الصعب الموازنة فيما بينهما أمام تحد كبير لإيجاد أسلوب يمكن من خلاله الإبقاء على القطاع الحكومي لأهميته التشريعية والتنظيمية والخدمية لتحقيق الصالح العام، والاستفادة مما يطرح في فضاء إدارة الأعمال والاقتصاد من آليات وأساليب وتنظيمات يمكنها تحقيق الفارق ورفع كفاءة وفعالية الحكومة في جزئيات كبيرة تحتاجها. وهذا يقود للجزء التالي والذي يستعرض طبيعة العلاقة بين القطاعين من خلال كثير من الأطروحات.

• النموذج الهجين في العلاقة بين القطاعين

في واقع الأمر لا يمكن الاختيار بين طرفي النقيض، إما نموذج السوق أو نموذج السياسة، وذلك لعدة أسباب لعل من أبرزها أنه لا يمكن في الوقت الحاضر رفض أدوات وآليات القطاع الخاص بالكلية، نظراً لرواج القيم الاقتصادية كالكفاءة والإنتاجية والفعالية، وذلك بسبب الدعم السياسي العالمي الضخم الذي ينعم به هذا التيار. ومن جهة أخرى، فلا يمكن تصور تقليص القطاع الحكومي إلى حدوده الدنيا بحجة عدم كفاءته وفعالته، لأن هذا يعني أن أخلاقيات وقيم القطاع الحكومي في طريقها كذلك للتقلص والاختفاء تماماً. أما الشكل المناسب من العلاقة فقد يكون نموذجاً هجيناً يتقارب فيه القطاعين لتحقيق الفائدة المرجوة والتي ستعود بالنفع وخدمة الصالح العام (Furton & Martin, 2019).



يدعم van der Heijden (2011) النموذج الهجين للعلاقة بين القطاعين العام والخاص، حيث يشبهه في دراسته الفضاء العام كنظام بيئي تتعايش فيه الكائنات الحية، ويوضح أن المنظمات –أياً كانت- في هذا الفضاء يجب أن تنتهج فيما بينها العلاقة التبادلية أو التعاونية كما يحدث مع الكائنات الحية، وقد أسمى هذه العلاقة التهجين "Hybridization". يوضح في هذا الصدد، أن هناك عدداً من الآليات التعاونية التي تجعل الخدمات العامة تقدم بشكل هجين وتنتهجها كثير من الدول، مثل: الترتيبات شبيهة السوق (Quasi-Market Arrangement)، الشراكة بين القطاعين (PPP)، التعاقد وغيرها. تضع الدراسة أيضاً علاجاً للتخوف الذي طرحه Staab (2003) في دراسته من استحواذ وسيطرة القطاع الخاص على تقديم الخدمات العامة، حيث توضح أن سياسات التعاون بين القطاعين يجب ألا تكتفي بتفصيل القضايا الفنية في تحديد الخدمات والسلع العامة التي على القطاع الخاص تقديمها فقط، بل يجب أن يتجاوز ذلك إلى تحديد طبيعة العلاقة بين القطاعين بمفهومها الكلي والجزئي ضمن الشكل الهجين لتقديم الخدمات العامة.

تستند الرؤى الداعمة للنموذج الهجين بين القطاعين إلى إمكانية الاستفادة من آليات القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي وذلك بسبب أن الأدلة التي تدعم وجود اختلافات جذرية بين القطاعين العام والخاص محدودة وغير واعدة (Boyne, 2005)، وهذا لا يعني أنه لا توجد فروقات، بل تشير إلى أن هناك إمكانية لوجود منطقة التقاء بين القطاعين. يضيف Lapuente & van der Walle (2020) أن هذا العصر هو عصر عدم وضوح القطاعات وبالتالي فالعلاقات بين القطاعين أصبحت أكثر ضآلة.

إن الدراسات التي تناولت مفهوم إدارة القطاع الحكومي بمنهجية القطاع الخاص تبنت عدداً من المقاربات؛ منها ما يرفض تدخل القطاع الخاص في إدارة الشأن العام، ومنها ما يفتح المجال أمام القطاع الخاص بشكل كامل في تقديم الخدمات العامة، والأسلوب الثالث الذي يعتمد على استفادة كبيرة من خصائص وآليات كلا القطاعين. وبناءً على ذلك، يجدر القول أن وجود الحكومة مهم جداً لاعتبارات جرى مناقشتها في القسم السابق، كما أن كثيراً من الأساليب التي يجري تبنيها في بيئة إدارة الأعمال قد تفيد كثيراً في تطوير العمل الحكومي مثل إدارة الأداء، التخطيط الاستراتيجي وغيره. لذلك من المهم التأكيد على أن نموذجاً يجمع إيجابيات كلا النموذجين هو ما تسعى هذه الدراسة لتحقيقه والوصول إليه.



ثانياً: مفهوم إدارة القطاع الحكومي بمنهجية القطاع الخاص

منذ توحيد المملكة في العام ١٩٣٢م وحتى يومنا الحاضر، مرت الإدارة العامة السعودية بمنعطفات رئيسية، انتقلت فيه من شكلها اللامركزي الذي كان امتداداً للمؤسسات القائمة قبل التوحيد، إلى الشكل المركزي الذي أعقب إنشاء مجلس الوزراء في العام ١٩٥٣م وحتى ما قبل إطلاق رؤية المملكة ٢٠٣٠. وفي ظل هذا النمط الإداري كان هناك عدة أحداث هامة ساهمت في التحول لأسلوب المركزية الشديدة عبر التأسيس لمرحلة التخطيط المركزي في العام ١٩٧٠م، ثم التقليل من هذه المركزية في العام ١٩٩٢م بعد إقرار مجموعة من الأنظمة والتشريعات الضخمة في ذلك الوقت، كإقرار النظام الأساسي للحكم وأنظمة الشورى والمناطق والمجالس المحلية والمجالس البلدية.

في العام ٢٠١٥م بدأت إرهاصات تغيير في القطاع الحكومي السعودي بعد سنوات طويلة من النمط المركزي في التخطيط والإدارة. حيث بدأ أن التغييرات المزمعة تستهدف تغيير أسلوب وشكل القطاع الحكومي في التعامل مع المشكلات العامة التي تواجهه والانفتاح على أفكار ونماذج مختلفة، كاستفادة من منهجية القطاع الخاص وتبني عدد من آلياتها وأدواتها في إدارة القطاع الحكومي. لقد شكلت رؤية المملكة ٢٠٣٠ حجر الأساس لعملية التغيير الكبيرة التي طالت القطاع الحكومي السعودي عبر عديد من البرامج والمبادرات التي وضعت لإصلاح القطاع كأهم أولوياتها.

أ. تبعية المسار

لقد ارتكز البناء المؤسسي للإدارة العامة السعودية على الشكل المركزي طيلة السنة العقود الممتدة منذ نشأة مجلس الوزراء وحتى إطلاق رؤية المملكة ٢٠٣٠ في تجسيد لنظرية تبعية المسار (Path Dependency Theory)، حيث أن التطورات التي حدثت في الإدارة العامة السعودية لم تخرجها من النمط المركزي، بل كان التآرجح بين المركزية الشديدة تارةً وتقليلها تارةً أخرى.

توضح نظرية تبعية المسار، أن عملية الانتقال من أسلوب معين في الإدارة إلى أسلوب آخر تبدأ بخطوات عدة يتمثل أولها في النقطة الأولية (initial point) أو المحرك الرئيس للانتقال، ثم المنعطف الحرج والذي يكون فيه اختيار الأسلوب الجديد بين خيارين أو أكثر، ثم الثبات الهيكلي والمؤسسي على الأسلوب الجديد، ثم سلسلة التفاعلات (reactive sequence) بين الأسلوب الجديد والفضاء المحيط به، وأخيراً المحطة النهائية والتي



تستقر فيها المنظمات والأجهزة الحكومية وفق الأسلوب الجديد (Mahoney, 2001; Kessy, 2018). عند النظر لبداية تشكل القطاع الحكومي السعودي في العام ١٣٧٣هـ - ١٩٥٣م تكمن النقطة الأولية أو المحرك الرئيس في تغير الشكل السياسي والإداري في الجزيرة العربية من كتل إدارية منفصلة إلى كيان كبير موحد، وفي هذه المرحلة كان لزاماً الاختيار بين النهج اللامركزي في الإدارة الذي كان سائداً في منطقة الحجاز أو النهج المركزي، فوقع الاختيار على ترسيخ الإدارة المركزية بإنشاء مجلس الوزراء من أجل ربط الكيانات المشكلة للدولة الجديدة وتوحيد النهج التنموي والإداري. في السنوات التالية أخذ مجلس الوزراء في إنشاء الوزارات المركزية تباعاً، والتي ساهمت في الترسيع المؤسسي لأسلوب الحكم والإدارة، وتنظيم الأجهزة الحكومية وعلاقاتها ومسؤولياتها المختلفة في إدارة التنمية. أخذت الأجهزة المركزية بالتموضع بشكل واضح وترسيخ وجودها، والتفاعل المضطرب مع متطلبات الأفراد، بما في ذلك تنظيم إيصال الخدمات والسلع العامة، والبدء في وضع البنى التحتية اللازمة لذلك. إن انطلاق مرحلة التخطيط المركزي في العام ١٩٧٠م، ومرحلة تخفيف المركزية بوضع عدد من الأنظمة كالنظام الأساسي للحكم، نظام مجلس الشورى، نظام المجالس البلدية في العام ١٩٩٢م كانتا نتاجاً للتفاعلات بين القطاع الحكومي والفضاء المحيط به. أعقب ذلك استقرار الإدارة العامة بأجهزتها المختلفة مع تغييرات طفيفة لا تمس أصل ونهج العمل الإداري في القطاع الحكومي.

ازدادت البنية المؤسسية للإدارة العامة السعودية ثباتاً مع مرور السنوات، وأصبحت التشريعات والأنظمة والقرارات التراكمية التي تمس الحقل الإداري تصب في ترسيخ النهج المركزي، وهو ما تؤكد عليه نظرية تبعية المسار. وهذا يعني أن أي تغيير في نهج وأسلوب إدارة القطاع الحكومي السعودي يحتاج لدورة أخرى تطبق فيها خطوات التحول حتى يتم ترسيخه، وهو ما يحصل في التحول الحاصل في عهد رؤية المملكة ٢٠٣٠.

ب. مأسسة التحول

حملت رؤية المملكة ٢٠٣٠ مبادرات استهدفت إحداث نقلة متميزة على مستوى القطاع الحكومي السعودي، تمحورت حول بناء ثقافة جديدة للعمل الحكومي والوظيفة العامة قائمة على تبني عدد من الأدوات المستخدمة في القطاع الخاص. يشكل هذا التحول تحدياً كبيراً في ظل رسوخ البناء المؤسسي للإدارة العامة السعودية طيلة السنوات الماضية والمرتكز على الأسلوب البيروقراطي، مما يعني أن عملية مأسسة وترسيخ التغيير الجديد سيتطلب الكثير من الجهود التنظيمية والتشريعية.



إن هذا التغيير المؤسسي في بنية الإدارة العامة السعودية والانتقال بين فكرتين متعارضتين نسبياً يقتضي أعمال مفهوم التغيير الطبقي (Layering)، والذي يقضي بضرورة تجسير الانتقال من الوضع الحالي إلى الوضع المراد الانتقال له بشكل تدريجي ومتوازن (Van der Heijden, 2013). وهذا يعني أن الانتقال لمنهجية القطاع الخاص وفق رؤية المملكة ٢٠٣٠ تقتضي التدرج والتوازن في عملية التحول حتى لا تحدث فجوة كبيرة عند الانتقال بين النموذجين المختلفين. ولكي يكتسب أي نهج جديد الصفة المؤسسية فإن عليه التدرج في ذلك، من خلال البدء بدرجة منخفضة من المؤسسة أولاً، ثم درجة متوسطة من المؤسسة يكون الجسد المعرفي فيها أكثر وضوحاً، وأخيراً المؤسسة الكاملة حيث يخرس النهج الجديد والقيم المرتبطة به في البناء التنظيمي والثقافي للجهاز الإداري (Reiter & Klenk, 2019).

إن مؤسسة التحول لمنهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي في ظل رؤية ٢٠٣٠ يقتضي تطبيق ذات التدرجية من خلال البدء أولاً بوضع التشريعات والأنظمة والقوانين اللازمة للتمهيد لعملية التحول، ومن ثم التأسيس للتوجه السياسي الرسمي في هذا الشأن، ثم بعد ذلك نقل التشريعات والأنظمة لميدان التنفيذ. وأخيراً ومع تطبيق التغييرات الجديدة تحصل المؤسسة الكاملة حيث يصبح نهج الرؤية هو السائد وتأخذ القيم المتلازمة مكانها في الحيز الإداري.

٢. الدراسات السابقة

من خلال البحث في عدد من الأوعية المعلوماتية، استطاع الباحث الوصول لعدد من الدراسات في الشأن السعودي تحديداً. وبحكم أن الحديث عن العلاقة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص في السياق السعودي استحوذ على الاهتمام خلال العقدين الأخيرين، فلذلك جرى اختيار دراسات حديثة تتناول هذا الشكل من العلاقة. ومن بين هذه الدراسات على سبيل المثال لا الحصر دراسة العمر والشريف (٢٠٢٢)، دراسة الحاج (٢٠٢٠)، دراسة الربيعان (٢٠١٩)، ودراسة التركستاني وآخرون (٢٠١٥).

ركزت دراستا العمر والشريف (٢٠٢٢) والتركستاني وآخرون (٢٠١٥) على شكل محدد من أشكال إدارة القطاع الحكومي بمنهجية القطاع الخاص وهو الشراكة بين القطاعين، وتحديدًا لخدمة وتعزيز الشأن الاقتصادي. تتفق الدراستان أيضاً مع دراستي van der Heijden (2011) ودراسة Staab (2003) في أن أبرز المعوقات التي قد تواجه عملية الشراكة بين القطاعين هو عدم وجود الإطار التشريعي الواضح والقانون المنظم



للعلاقة بين القطاعين. ويوضح التركستاني وآخرون (٢٠١٥) أن هناك ضبابية كبيرة وعدم إدراك لدى قطاع الأعمال تحديداً حول طبيعة عمل القطاع الحكومي، في إشارة إلى عدم وضوح الصالح العام في إدارة المدن الصناعية التي هي موضع الدراسة.

دراسة الحاج (٢٠٢٠) تشبه الإصلاحات التي طالت القطاع الحكومي السعودي في ظل رؤية ٢٠٣٠ بعملية إعادة اختراع الحكومة (Reinventing Government) التي جرت في السياق الأمريكي إبان ولاية الرئيس كلينتون. ولعل من الواضح أن الدراسة تتبنى وجهة النظر التي ترى قدرة آليات السوق على إحداث التنمية والتطوير بشكل كبير، في وقت تعاني فيه البيروقراطيات من الترهل والضعف وقلة الكفاءة والفعالية. هذا الرأي يمكن أن يوصف بأنه رأي متطرف يلغي أهمية الشكل المركزي للإدارة، والذي كان سائداً لسنوات طويلة في السعودية، ويدعو لتطبيق كامل لآليات السوق مع دور أقل وحجم أصغر للحكومة.

في الحقيقة لا يمكن إغفال وجود نقاط مشتركة – وإن كانت قليلة- بين نظرة الرؤية الوطنية ٢٠٣٠ لإصلاح الحكومة وبين حركة إعادة الاختراع، لكن هناك جملة من الاختلافات والفروق في طبيعة السياق السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي بين البيئتين. بالإضافة لراديكالية التغييرات التي أخذت مسارها في السياقين، فقد سبقت حركة إعادة الاختراع بارهاصات مبكرة من خلال التوجهات التي قادها الرئيس ريغان في تصغير الحكومة ووصفها بأنها المشكلة وليست الحل (Peters & Savoie, 1994). بينما في السياق السعودي ليس هناك أي توطئة سابقة لتقارب محدد بين القطاعين في إدارة الشأن العام، ما عدا بعض المحاولات التي لم تر النور في موضوع التخصيص تحديداً. كما أن التغيير الأمريكي في شكل الحكومة كان يستهدف تغيير ثقافتها وشكلها وبنيتها، بينما في النسخة السعودية لم يكن التغيير – حسب المتاح من البيانات الحكومية- يستهدف تخفيض حجم أو إلغاء حجم الحكومة حسب الطريقة الأمريكية.

دراسة الربيعان (٢٠١٩) تتفق مع بقية الدراسات في الإشارة إلى أن الشكل المركزي يعيق وبشكل كبير كافة الجهود التنموية والتطويرية، وتدعو لتبني نموذج NPM في إدارة القطاع الحكومي، ولكن من خلال طرح نموذج مفاهيمي محدد يميل لتبني شكل تدريجي في التحول للنموذج. توضح الدراسة أن مقومات تطبيق نموذج NPM هما السياق والقدرة الإدارية، إذ أن أي عملية تحول لنموذج السوق يجب أن تستوعبها السياقات السياسية والتنظيمية، بالإضافة لأهمية أن يكون للقطاع الحكومي (Capacity) قدرة على استيعاب هذه التغييرات.



مقارنة بدراسة الحاج (٢٠٢٠)، يلاحظ أن دراسة الربيعان (٢٠١٩) ترى أن التوجه نحو نموذج السوق مطلوب ومهم، لكن من خلال مقومين أساسيين لهذا التوجه، في حين ترى دراسة الحاج (٢٠٢٠) أن المملكة فعلياً قد شقت طريقها في مرحلة إعادة اختراع للحكومة لكن بنفس سعودي. في حين تتفق الدراستان وما قبلهما في الدعوة لبنى أدوات السوق في إدارة القطاع الحكومي السعودي.

تنظر هذه الدراسات بنظرة إيجابية نحو قدرة منهجية القطاع الخاص في رفع كفاءة وفعالية الخدمة العامة، لكنها لا تتطرق لأهمية تجسير الهوة في عملية التحول من النموذج المركزي للنموذج المعتمد على منهجية القطاع الخاص. إن الجزم بأن التبنّي الفوري لمنهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي يساهم في رفع كفاءة وفعالية الأداء الحكومي فيه كثير من المغالطة، ويؤكد هذا الشيء ما تطالعنا به الدراسات الأجنبية التي أجريت في بيئات مختلفة، والتي تشير إلى أن نموذج القطاع الخاص قد لا يناسب تطبيقه كثيراً من سياقات الدول المختلفة، حيث وجه McLaughlin & Osborne & Ferlie (2005) جملة من الانتقادات لمنهجية القطاع الخاص، ومن ذلك أنها تقوض المسؤولية في الخدمة العامة، بالإضافة إلى أنها ظاهرة أنجلو-أميركية مما يجعلها صعبة التبنّي في البيئات المختلفة، وبالتالي فلا يمكن تعميمها على الإطلاق أو افتراض نجاحها بشكل كامل.

إن هذه الدراسة ستحاول أن تركز على التغييرات المفترضة في التنظيمات والتشريعات المختلفة، والتي أتت كمقدمة لعملية مأسسة التحول في أسلوب إدارة القطاع الحكومي السعودي في ظل رؤية المملكة ٢٠٣٠. إن هذه الدراسة لا تتناول الجانب التطبيقي في الأجهزة الحكومية السعودية إلا أنها ستحاول تلمس جوانب التغيير الذي يراد للقطاع الحكومي تبنّيه عبر تحليل محتوى التشريعات والتنظيمات الصادرة في حقبة رؤية المملكة ٢٠٣٠، مما قد يساهم في وضع تصور واضح لمسار التحول الإداري في قادم الأيام.

مضمون الدراسة

التحول في عصر رؤية المملكة ٢٠٣٠

نتناول في هذا القسم سلسلة من التشريعات والأنظمة التي تهدف لوضع البنية اللازمة لمأسسة عملية التحول في ظل رؤية المملكة ٢٠٣٠، والتوجه نحو تبنّي منهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي. ولأجل ذلك نعمل على تحليل مكونات الأنظمة والقوانين والتشريعات بأبرز أدوات اعتمادها كالأوامر الملكية، القرارات



السامية، قرارات مجلس الوزراء، والقرارات الوزارية والتي تصب في هذا المصب، وفق البعدين الرئيسيين التي تقوم عليهما الدراسة وهما: إعادة الهيكلة التنظيمية، وإدارة الموارد البشرية.

البعد الأول: إعادة الهيكلة التنظيمية

استهدفت رؤية المملكة ٢٠٣٠ إعادة هيكلة القطاع الحكومي السعودي كأحد أهدافها الرئيسية عبر إقرار العديد من المبادرات والبرامج. وقد تجاوز مفهوم إعادة الهيكلة المعنى الضيق الذي يعنى بالهياكل التنظيمية فقط ليشمل تغييرات كبيرة مستقاة من منهجية القطاع الخاص، كالتركيز على زيادة كفاءة وفعالية الأجهزة الحكومية، والاهتمام بمفهوم إدارة الأداء، بالإضافة للتوجه نحو التخصيص الجزئي أو الكلي لبعض الأجهزة الحكومية، وغيرها. لقد أرادت الرؤية من خلال هذا التوجه أن تبتث شيئاً من روح القطاع الخاص في جسد القطاع الحكومي، والتأسيس لشكل جديد من الممارسة الحكومية في التعامل مع المشكلات والقضايا العامة.

يركز هذا الجزء على خمس توجهات رئيسية قدمتها رؤية المملكة ٢٠٣٠ في سبيل إعادة هيكلة القطاع الحكومي وفق منهجية القطاع الخاص. وتدرج هذه التوجهات ما بين استهداف مباشر لتغيير لبنية الهيكلية للقطاع الحكومي في صورته الكلية على مستوى الإدارة العامة السعودية، أو الجزئية على مستوى بعض الأجهزة الحكومية بشكل خاص، أو محاولة تغيير ثقافة العمل في القطاع الحكومي.

التوجه الأول: رفع كفاءة وفعالية الحكومة

أ- تنظيم الجسد الحكومي

قبيل إطلاق رؤية المملكة ٢٠٣٠ شهد القطاع الحكومي تغييرات كبيرة كانت تهدف في أساسها إلى رفع كفاءته وفعالته، عن طريق إعادة تنظيم العلاقة بين المستوى السياسي والإداري، وخفض التعقيد الحكومي عبر إلغاء عدد من الأجهزة والمجالس واللجان العليا. هدفت هذه التطورات الجديدة في تهيئة المسار نحو التغييرات القادمة التي تحملها رؤية المملكة ٢٠٣٠ ضمن برامجها ومبادراتها.

نصّ الأمر الملكي رقم أ/٦٩ بتاريخ ١٤٣٦/٤/٩هـ في مادته الأولى على إلغاء ١٢ جهازاً ومجلساً ولجنةً عليا، وفي مادته الثانية على إنشاء مجلسين رئيسيين يرتبطان بمجلس الوزراء هما مجلس الشؤون السياسية والأمنية ومجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية، وذلك من أجل "رفع كفاءة الأداء ومستوى التنسيق - تفادياً للازدواج



وتحقيقاً للأهداف المرسومة - بما يؤدي إلى تكامل الأدوار والمسؤوليات والاختصاصات، وبما يواكب التطورات والمتغيرات المتسارعة التي طرأت في مختلف المجالات". لقد أراد الأمر الملكي التأكيد على وجود شيء من الازدواجية الإدارية في المجالس واللجان العليا التي كانت تمتلك سلطات ومسؤوليات كبيرة تتقاطع فيما بينها بشكل كبير، ولأجل ذلك كان لزاماً تنظيم هذا التداخل بالغائها وتركيز عملية التنسيق والتخطيط في مجلسين رئيسيين.

إن مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية هو المجلس المعني بالشأن الإداري الحكومي في المملكة، والذي يعتبر بمثابة الجهة المركزية في تنظيم الجهود الحكومية وتنسيق المبادرات والمشاريع المشتركة التي تخدم تحقيق التنمية الوطنية الشاملة. ومن الملاحظ هنا أن المجلس يؤسس لمرحلة جديدة من التنسيق بين الأجهزة الحكومية الخدمية وذلك عبر ضبطه من خلال الإشراف السياسي المباشر، وكذلك فالأسلوب الذي يراد للمجلس أن ينتهجه يتمثل في أسلوب الشبكات التعاونية، والذي يتمثل في هيكلية أفقية تربط المنظمات الحكومية ببعضها عوضاً عن الهيكلية الرأسية الهرمية، مما يعني تماثلاً في المستوى الإداري للقيادات الإدارية المشكلة لهذه الشبكة (Agranoff, 2006).

ب- برنامج التحول الوطني

يعتبر برنامج التحول الوطني من أبرز وأوائل برامج رؤية المملكة ٢٠٣٠، والذي يحمل في طياته ٣٤ هدفاً استراتيجياً تغطي عمل غالبية الوزارات الخدمية. لقد ركز البرنامج في بعده الأول على تحقيق التميز في الأداء الحكومي، وهو منطلق هام يهدف البرنامج من خلاله لرفع فعالية وكفاءة الأجهزة الحكومية الخدمية. في السياق الحكومي أيضاً، نص البعد الخامس على تحقيق التحول الرقمي عبر تطوير الحكومة الإلكترونية كأحد أهم أدوات التحول، في حين أشار البعد السادس إلى الإسهام في تمكين القطاع الخاص.

يشير البرنامج أن مهمته الرئيسية تكمن في " ... معالجة العقبات التي تعيق عملية تطوير القطاع الحكومي، والارتقاء بالخدمات الحكومية إلى مستويات تمكنها من تلبية توقعات واحتياجات المستفيدين من مواطنين ومقيمين، من خلال تحسين جودة الخدمات المقدمة وتسهيل الوصول إليها، وتسريع تجاوب الجهات الحكومية مع المستفيدين، بالإضافة إلى زيادة كفاءة البنية التحتية والعمليات... " (الموقع الإلكتروني لبرنامج التحول الوطني). وقد خصصت ستة أهداف استراتيجية من أهداف البرنامج لأجل رفع كفاءة وفعالية القطاع الحكومي. فقد أشار



الهدف الاستراتيجي الرابع إلى أن البرنامج يهدف لتحسين إنتاجية موظفي الحكومة، فيما أشار الهدف الاستراتيجي الثالث عشر إلى التركيز على تعزيز قيم العدالة والشفافية، أما الهدف الاستراتيجي الرابع عشر فقد ركز على أهمية الارتقاء بجودة الخدمات المقدمة للمواطنين، في حين شدد الهدف الاستراتيجي الخامس عشر على تعزيز الشفافية في جميع القطاعات الحكومية، أما الهدف الثاني والعشرون فقد أكد على ضرورة ضمان تجاوب الجهات الحكومية لملاحظات عملائها، فيما ركز الهدف الثالث والعشرون على أهمية تطوير الحكومة الإلكترونية.

إن النظر لطبيعة المبادرات الرئيسية والأهداف الاستراتيجية التي أسس برنامج التحول الوطني لها يلاحظ أنها تصب في إحداث تغييرات في بيئة العمل الحكومي ورفع كفاءته وفعاليته. كما أنه من الملفت أن البرنامج استخدم لفظ (المستفيدون، العملاء) للإشارة لكل من يستفيد من خدمات الجهات الحكومية، وفي هذا تماثل واضح مع توجه إدارة القطاع الحكومي بمنهجية القطاع الخاص وتحديداً في أحد أسس حركة إعادة اختراع الحكومة وهي: حكومة تخدم زبائننا، في إشارة للتحول من مصطلح المواطن (citizen) إلى المستفيد أو العميل (customer).

التوجه الثاني: التخصيص

يعتبر تخصيص الأصول الحكومية من أبرز ركائز العمل بمنهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي، حيث تُنقل كل أو جزء الأصول لجهة حكومية معينة إلى القطاع الخاص لتتولى تقديم الخدمات والسلع المرتبطة بها وفق أسلوبها. تستهدف عملية التخصيص التي تقوم بها كثير من الدول إلى رفع كفاءة وفعالية تقديم الخدمات والسلع العامة عبر إسنادها لمؤسسات القطاع الخاص، وفي ذات الوقت، يساهم التخصيص في خفض الإنفاق الحكومي عبر تقليص حجم الحكومة (Abioye, 2022).

على مستوى المملكة، يعد برنامج التخصيص أحد أهم وأبرز البرامج التي حملتها رؤية المملكة ٢٠٣٠، ولأجل تنظيمه فقد احتوى البرنامج على جزئين متكاملين. يتمثل الجزء الأول في إنشاء كيان إداري يعنى بتنظيم عملية التخصيص وهو المركز الوطني للتخصيص والذي أنشئ في العام ١٤٣٨ هـ، أما الجزء الثاني فهو إقرار نظام التخصيص الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦٣ وتاريخ ١٤٤٢/٨/٥ هـ، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار المركز الوطني للتخصيص رقم ق-٢٠٢١/٩ وتاريخ ١٤٤٣/٤/٢٣ هـ.



أ- المركز الوطني للتخصيص

أنشئ المركز الوطني للتخصيص بناءً على قرار مجلس الوزراء رقم ٣٥٥ بتاريخ ١٤٣٨/٦/٧هـ، حيث أسندت له مهمة وضع السياسات والخطط والبرامج التي تحقق الأهداف المتصلة ببرنامج التخصيص وما يشمل ذلك من اقتراح للأنشطة والخدمات القابلة للتخصيص، ومراقبة سير عمليات التخصيص في الأجهزة المختلفة، بالإضافة لوضع إطار تنظيمي لطبيعة العلاقة بين القطاعين الحكومي والخاص في ظل برامج التخصيص المقررة، وغير ذلك.

وقد نص نظام المركز أن إطار التخصيص المقرر هو الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص ("PPP" Public-Private Partnership)، وهذا ما يعني ضرورة إحداث تغييرات قانونية وتنظيمية في البيئة الحكومية السعودية لاستيعاب تلك التغييرات القادمة. ولأجل ذلك أصدر مجلس الوزراء قراره رقم ٦٦٥ بتاريخ ١٤٣٨/١١/٨هـ والذي أوضح قواعد عمل اللجان الإشرافية للقطاعات المستهدفة بالتخصيص ومهامها، وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم ٥٥ بتاريخ ١٤٤٢/١/٢٠هـ الذي أقر مجموعة من التعديلات على عمل اللجان الإشرافية بناءً على المستجدات التنظيمية في الجسد الحكومي السعودي.

أوضحت القواعد الخاصة بعمل اللجان الإشرافية أن هناك ١١ قطاعاً مستهدفاً بعملية التخصيص في المملكة، مثل قطاعات البيئة والمياه والزراعة، التعليم، الطاقة، النقل، الصناعة والثروة المعدنية، والرياضة وغيرها، وضمن كل قطاع من هذه القطاعات يندرج جملة من الوزارات والهيئات الحكومية. إن القواعد تهدف لحوكمة عملية التخصيص وتنظيمها وفق منهجية إدارية يحدد من خلالها خطوات التعامل مع كل مشروع تخصيص على حده من حيث هيكلية الإدارة المشرفة، خطوات الاعتماد والتغيير، التعديل على مشاريع القطاعات المستهدفة وغير ذلك.

ب- نظام التخصيص ولائحته التنفيذية

اشتمل نظام التخصيص على العديد من المواد التي أوضحت توجه الحكومة تجاه عملية التخصيص وما يراد لها تحقيقه. عرف النظام عملية التخصيص بأنها الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو نقل ملكية الأصول، ويتضح من التعريف أن النظام يضع خيارين لعملية التخصيص، فأما الشراكة بين القطاعين العام والخاص فعرّفها النظام على أنها "ترتيب تعاقدية مرتبط بالبنية التحتية أو الخدمة العامة، ينتج عنه علاقة بين الحكومة



والطرف الخاص"، في حين عرف نقل ملكية بأنه "ترتيب تعاقدى مرتبط بالبنية التحتية، أو الخدمات العامة، ينتج عنه نقل ملكية أي من الأصول من أي جهة حكومية إلى الطرف الخاص".

يشير تعريف عملية التخصيص وفق النظام أن الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص ما هي إنشاء علاقة أولية بين الطرف الحكومي والطرف الخاص ليس بالضرورة أن ينتج عنها نقل للأصول من ملكية الدولة إلى ملكية القطاع الخاص، ولذلك أشار الشرط الثاني من الشروط التي وضعها النظام لعملية الشراكة أن على الطرف الخاص تنفيذ اثنين من الأعمال التالية: "تصميم الأصول أو تشييدها أو إدارتها أو تشغيلها أو صيانتها أو تمويلها، سواءً أكانت الأصول مملوكة للحكومة أم للطرف الخاص أم لكليهما".

أما على مستوى الأهداف، أوضح النظام أن عملية التخصيص تهدف إلى تحقيق عدة أهداف لعل أبرزها: "المساعدة في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للجهات الحكومية، وترشيد الإنفاق العام، وزيادة إيرادات الدولة، ورفع كفاءة الاقتصاد الوطني، وزيادة قدرته التنافسية لمواجهة التحديات والمنافسة الإقليمية والدولية ذات الصلة بمشاركة التخصيص". يشير هذا الهدف إلى أن عملية التخصيص تسعى بوضوح لإدارة القطاع الحكومي بأسلوب القطاع الخاص، حيث أن ترشيد الإنفاق العام، زيادة الإيرادات، رفع مستوى الكفاءة، ورفع مستوى المنافسة الواردة في الهدف المشار له ما هي إلا ركائز أساسية من ركائز حركة الإدارة العامة التنفيذية الجديدة (Hood, 1991)، وحركة إعادة اختراع الحكومة (Osborne, 1992).

أخيراً، أشارت اللائحة التنفيذية لنظام التخصيص أن هناك معايير رئيسة لتخصيص الأنشطة المختلفة، لعل من أبرزها معايير طبيعة النشاط، الجودة والكفاءة، التكلفة، وكفاءة الإدارة. هذه المعايير يمكن من خلالها تحديد مدى مناسبة تخصيص خدمة أو سلعة معينة من عدمه. فمعيار طبيعة النشاط يوضح أن النشاط المراد تخصيصه يجب أن يكون نشاطاً تشغيلياً للجهاز الحكومي، أي أن الأنشطة التنظيمية التي يمارسها الجهاز غير قابلة للتخصيص. وقد يشير هذا المعيار أن تحولاً معيناً قد وضعت لبناته الأولى يتمثل في نقل تقديم الخدمات والسلع العامة إلى القطاع الخاص بشكل تدريجي، مع تركيز تلك الأجهزة على القيام بالدور التنظيمي للنشاط. كما يوضح هذا المعيار أن النشاط المراد تخصيصه يجب أن يكون مرتبطاً بتقديم خدمة عامة للمجتمع، أو إنتاج سلع معينة تلبيةً لحاجات عامة للمجتمع، أو تحقيقاً للنفع العام.



أما معيار الجودة والكفاءة فيشير إلى أن تخصيص نشاط ما يُلجأ له في حال أن جودة تقديم الخدمة أو السلعة المرتبطة بالنشاط لا توازي مثيلاتها في دول المنطقة أو خارجها، أو أن المدة اللازمة لتقديم الخدمة المرتبطة بالنشاط للمستفيد النهائي في الوضع الراهن لا توازي مثيلاتها في دول المنطقة أو خارجها. وقد وضع هذا المعيار مقياسين أساسيين لقياس جودة وكفاءة الخدمات، شكل وطريقة تقديم الخدمة، والوقت الذي تستغرقه الخدمة للوصول للمستفيد.

أما معيار التكلفة يشير إلى قدرة القطاع الخاص على تقديم النشاط ذاته الذي يقدمه الجهاز الحكومي لكن بتكلفة أقل. وبمعنى آخر، فالخدمات أو السلع التي تشكل مركز تكلفة على خزينة الدولة ويمكن أن يقدمها القطاع الخاص بجودة عالية فهي بالتأكيد معرضة للتخصيص. إن خفض التكلفة الذي يهدف له هذا المعيار يعد من أبرز ركائز التحول لمنهجية القطاع الخاص وفق نموذج الإدارة التنفيذية الجديدة (NPM).

المعيار الأخير من المعايير الهامة لعملية التخصيص هو معيار كفاءة الإدارة، ويشير إلى أن تخصيص النشاط لا يكون إلا في حالة عدم وجود مقاييس محددة لأدائه، أي أن النشاط الذي يقدمه الجهاز الحكومي لا يخضع لحوكمة إدارية محددة تهدف للقياس الدقيق للأداء. وبشكل آخر، فالنشاط يكون أدهى للتخصيص في حال كونه لا يستند إلى نموذج الإدارة بالأهداف ومعايير قياس الأداء. إن النظر لهذا المعيار بشكل فاحص يمكن من خلاله استنباط أن هناك توجهاً لتطبيق منهجية القطاع الخاص في إدارة الجهاز الحكومي، حيث أن التحول لأسلوب إدارة الأداء وقياسه والذي يعد معلماً بارزاً من معالم الإدارة التنفيذية الجديدة يجب أن يكون مطبقاً في عمليات الجهاز الحكومي بشكل أساسي، وفي حالة عدم تطبيقه على نشاط معين فإن التخصيص سيكون مصيره، وذلك من أجل تطبيقه على مستوى القطاع الخاص.

التوجه الثالث: قياس الأداء

يعتبر الأداء بمفهومه العام ركناً بارزاً أساسياً من أركان التحول لمنهجية القطاع الخاص، حيث أشارت حركة الإدارة العامة التنفيذية الجديدة إلى أهمية إيجاد أهداف مركزة للأجهزة الحكومية، ووضع مقاييس واضحة من خلال محددات رقمية للأداء (Hood, 1991; Robinson, 2015). أما على المستوى الوطني، فقد كان التوجه لأسلوب إدارة الأداء من أوائل الأفكار التي جلبتها رؤية المملكة ٢٠٣٠ وتحديداً على المستوى الكلي للأجهزة



الحكومية. من أجل ذلك أنشئ المركز الوطني لقياس أداء الأجهزة العامة (أداء) بقرار مجلس الوزراء رقم ٣ وبتاريخ ١٤٣٧/٠١/٠٦هـ.

نص قرار مجلس الوزراء على أن مركز أداء يتولى عددا من المسؤوليات والمهام، ولعل من أبرزها بناء مؤشرات وأدوات قياس أداء الأجهزة الحكومية، دعم عمليات تحسين الخدمات الحكومية وتطويرها من خلال قياس جودة الخدمات المقدمة للمستخدمين ومدى رضاهم عنها، كما أن المركز يهتم بنشر ثقافة إدارة وقياس الأداء وتجربة المستخدم عبر تأهيل الكوادر البشرية في الأجهزة الحكومية.

يشير مركز أداء في موقعه الإلكتروني أن المحاور العامة لقياس أداء الأجهزة الحكومية هي: قياس تحقيق الأهداف والمستهدفات، قياس تحقيق المبادرات، وقياس رضا المستخدم (الموقع الإلكتروني المركز الوطني لقياس أداء الأجهزة العامة). ولأجل عملية قياس الأداء فإن المركز يستخدم عدداً من الأساليب والآليات مثل استبانات الرضا، مجموعات التركيز، المستخدم الخفي.

من خلال النظر لمستوى عمل المركز الوطني لقياس أداء الأجهزة العامة يمكن ملاحظة أن المركز يعمل على قياس أداء الأجهزة الحكومية على المستوى الكلي للإدارة العامة السعودية، حيث يهدف إلى قياس الأداء الحكومي عبر وضع مقاييس أداء عامة للمخرجات والأهداف المرسومة للجهاز الحكومي. أما على المستويات الجزئية المكونة لأداء الجهاز ككل فيعنى بضبطها وقياسها أجهزة أخرى، وذلك مثل الميزانيات أو الموارد البشرية أو التحول الرقمي وغيرها.

التوجه الرابع: كفاءة الإنفاق

التوجه الرابع والذي يعد من أبرز توجهات رؤية المملكة ٢٠٣٠ هو كفاءة الإنفاق، حيث وضعت الرؤية ترشيد النفقات الحكومية في أعلى قائمة أولوياتها. لأجل ذلك رأت الحكومة أهمية إنشاء مركز يعنى بضبط وترشيد عملية الإنفاق العام، ولذلك أنشأت مكتب ترشيد الإنفاق الرأسمالي والتشغيلي، والذي تحول في العام ١٤٣٧هـ إلى مركز بمسمى مركز تحقيق كفاءة الإنفاق. ضُم إليه فيما بعد البرنامج الوطني لدعم إدارة المشروعات والتشغيل والصيانة وتغير مسمى المركز إلى هيئة كفاءة الإنفاق والمشروعات الحكومية.



أنشئت هيئة كفاءة الإنفاق والمشروعات الحكومية في طورها الأخير بقرار مجلس الوزراء رقم ٣٨٩ بتاريخ ١٤٤٢/٧/١١هـ، حيث تهدف في نظامها الأساسي إلى تحقيق كفاءة الإنفاق في الأجهزة الحكومية، والارتقاء بجودة المشروعات والأصول والمرافق والبنية التحتية. وقد أسند مجلس الوزراء عدداً من المسؤوليات للهيئة، لعل من أهمها دراسة تفاصيل الإنفاق والممارسات التشغيلية والرأسمالية في الجهات الحكومية، وإبداء التوصيات حيالها. بالإضافة إلى دراسة السياسات والخطط والاستراتيجيات للجهات الحكومية، ذات التأثير على الإنفاق وجودة المشروعات واقتراح التعديلات حيالها.

في السياق ذاته، تعتبر صياغة مقاييس الأداء المرتبطة بالإنفاق الحكومي من المسؤوليات الهامة لهيئة كفاءة الإنفاق والمشروعات الحكومية، وهي كذلك من وضوح معالم التوجه نحو منهجية القطاع الخاص. حيث أن الإنفاق الحكومي لا يمكن ضبطه من وجه نظر القطاع الخاص إلا من خلال مقاييس أداء معينة تشير إلى مدى استحقاق هذا النشاط إلى الميزانية المخصصة أم لا، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال عملية الضبط التي تقوم بها الهيئة.

التوجه الخامس: أتمتة الأنظمة

تواجه الأجهزة الحكومية في هذا القرن تحديات كبيرة في مجال تقديم الخدمات والسلع العامة وتحديدًا على مستوى التطور التقني المضطرب الذي نشهده خلال هذه الفترة (Nye, 2001) وما هو متوقع خلال السنوات القادمة. لقد دفع هذا التطور الكبير الحكومات للإفادة من حداثة التقنيات الإلكترونية المختلفة عبر إنشاء العديد من المنصات الإلكترونية الحكومية الهادفة لتقديم الخدمات والسلع العامة بكفاءة وفاعلية، وتسهيل وصول المستفيدين للخدمات المختلفة عبر أكثر من منصة إلكترونية حكومية.

على المستوى الوطني، أتاحت الأجهزة الحكومية السعودية جملة من الخيارات الإلكترونية لوصول المستفيدين لخدماتها وسلعها. ومع تعدد المنصات الحكومية كان لزاماً ضبطها وتنظيمها وفق آلية محددة، وتحقيقاً للهدف الثالث والعشرين من أهداف برنامج التحول الوطني: تطوير الحكومة الإلكترونية، كانت الحاجة ملحة لإنشاء كيان حكومي مخصص لهذا الغرض. وقد تم ذلك بقرار مجلس الوزراء رقم ٤١٨ بتاريخ ١٤٤٢/٧/٢٥هـ القاضي بإنشاء هيئة الحكومة الرقمية.



يشير برنامج التحول الوطني في تقريره لعام ٢٠٢٢ إلى أن هيئة الحكومة الرقمية أنشئت لتكون الجهة ذات المرجعية الوطنية لشؤون الحكومة الرقمية، حيث تعمل على تنظيم أعمال الحكومة الرقمية في الجهات، وتسعى لتحقيق التكامل بينها، وتقر السياسات والخطط اللازمة لتنفيذها، كما تصدر القياسات والمؤشرات اللازمة لقياس الجهات الحكومية في مجال التحول الرقمي (التقرير السنوي لبرنامج التحول الوطني، ٢٠٢٢).

وتساهم عملية التحول الرقمي التي تقودها هيئة الحكومة الرقمية إلى تحقيق أحد أبرز آليات التحول لمنهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي من خلال خفض الإنفاق الحكومي المرتبط بتوفير الخدمات والسلع الملموسة، وعمليات التوظيف الجديدة، وتوفير الأماكن اللازمة لتقديم الخدمات وغير ذلك. في هذا الصدد يشير تقرير برنامج التحول الوطني إلى أن مبلغ الوفورات الناتجة عن المبادرات الحكومية الرقمية في العام ٢٠٢٢ م تحديداً بلغ أكثر من ٤ مليارات ريال (التقرير السنوي لبرنامج التحول الوطني، ٢٠٢٢).

البعد الثاني: الموارد البشرية

تشكل الموارد البشرية المحرك الرئيس لأي عملية تحول تطال منظمات أياً كان نوعها، إذ أن وضع استراتيجيات التحول وتطبيقها لا يمكن أن تحصل إلا من خلال المكون البشري للمنظمة. واليوم تعيش الموارد البشرية في القطاع الحكومي السعودي تغيرات كبيرة على أصعدة عدة، سواءً على المستوى التنظيمي للجهات الحكومية، أو على مستوى الأوضاع الوظيفية والانتقال لنظم العقود الوظيفية وغير ذلك، إذ ركزت رؤية المملكة ٢٠٣٠ على تطوير الموارد البشرية الحكومية وإعدادها لإدارة المرحلة الجديدة للإدارة العامة السعودية.

يشير رشيد (٢٠٠٤م) أن هناك إطارين نظريين لدراسة الموارد البشرية، أولهما مفهوم إدارة الأفراد والذي يعنى بالممارسات الإدارية الصرفة كالاستقطاب، الاختيار، التدريب، والأنشطة المتعلقة بالوظائف؛ أما الثاني فهو مفهوم إدارة الموارد البشرية والذي يضيف بعداً استراتيجياً للمكون البشري وذلك لكونهم جزء حيوي من أجزاء المنظمة. في نفس السياق، يمكن أن نلاحظ أن برامج ومبادرات رؤية المملكة ٢٠٣٠ تتحى باتجاه تبني مفهوم إدارة الموارد البشرية، وإضفاء البعد الاستراتيجي عليها. ولأجل ذلك، سيركز هذا الجزء على استعراض أبرز ما حملته الرؤية من توجهات فيما يخص الموارد البشرية في القطاع الحكومي السعودي.



التوجه الأول: زيادة فاعلية الموارد البشرية

لقد حمل البعد الأول لبرنامج التحول الوطني في طياته العديد من التوجهات التي يراود للقطاع الحكومي أن ينتهجها، إن تحقيق التميز في الأداء الحكومي حسب وجهة نظر البرنامج يكون من خلال معالجة العقبات التي تواجه تطوير القطاع الحكومي، والارتقاء بالخدمات الحكومية من خلال عدة مبادرات لعل أبرزها رفع كفاءة رأس المال البشري وتطوير الأنظمة واللوائح المنظمة لشؤونه، ووضع البرامج التطويرية والتأهيلية له (الموقع الإلكتروني لبرنامج التحول الوطني). بالإضافة إلى أن الهدف الاستراتيجي الرابع من أهداف برنامج التحول الوطني هو تحسين إنتاجية موظفي الحكومة، ولأجل ذلك فقد كانت هناك عددٌ من المبادرات الهادفة لرفع فاعلية الموارد البشرية.

نورد أولاً مبادرة تطوير كفاءات القطاع العام، والتي تقع ضمن مسؤوليات وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية، حيث تهدف هذه المبادرة إلى وضع السياسات والأطر العامة والأدلة الاسترشادية ونماذج تطوير كفاءات الموظفين بما يتماشى مع احتياجات التعليم والتطوير في الجهات الحكومية، كما تهدف إلى المساهمة في تطوير برامج خاصة لإعادة تأهيل موظفي القطاع الحكومي (الموقع الإلكتروني لوزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية).

أما المبادرة الثانية فهي مبادرة التحول لإدارة الموارد البشرية، والتي تهدف لتحويل إلى إدارات شؤون الموظفين في الأجهزة الحكومية إلى إدارة موارد بشرية متطورة، عن طريق تأهيل منسوبيها بشهادات مهنية في مجال الموارد البشرية، بالإضافة إلى إعادة هيكلتها من حيث الأنظمة والعمليات لضمان رفع مستوى أداء منسوبي الجهات ومساهماتهم في تحقيق أهداف منظماتهم (الموقع الإلكتروني لوزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية). وهذه المبادرة تشير إلى أن النظر للموارد البشرية في الأجهزة الحكومية سينتقل من مفهوم إدارة شؤون الموظفين أو إدارة الأفراد المرتبط بالنظرة التقليدية للإدارة، إلى مفهوم إدارة الموارد البشرية (HRM) المرتبط بمنظور القطاع الخاص.

المبادرة الثالثة تعنى بتطوير القيادات في الجهات الحكومية، حيث تهدف المبادرة لوضع إطار عام لاكتشاف وتطوير القيادات في القطاع الحكومي، وتبني المواهب القيادية الواعدة بناءً على نتائج تقييم الجدارات القيادية



(الموقع الإلكتروني لوزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية). ومن الملاحظ أن هذه المبادرة تنظر بشكل مختلف لأهمية القيادات في إدارة القطاع الحكومي، مع ضرورة تبنيهم وتأهيلهم التأهيل المناسب.

التوجه الثاني: التحول لنموذج المسار الوظيفي

تشير الأدبيات الإدارية أن هناك تحولاً كبيراً في الخدمة المدنية على مستوى العالم، تتمثل في الانتقال من نظام المسار الوظيفي (Career System) إلى نظام المنصب الوظيفي (Position System). يعتمد نظام المنصب الوظيفي -أو ما يسمى بالنظام المفتوح- في أصل نشأته على نموذج الإدارة العامة التنفيذية الجديدة (NPM)، ويمكن تلخيص أبرز معالمه بالتحول لأسلوب العقود الوظيفية (government by contract)، مواعمة الأجور مع ممارسات القطاع الخاص، تغيير برامج التقاعد، اللامركزية في عملية التوظيف، مرونة نظام الحوافز وغيرها (Smalskys & Urbanovic, 2017).

على مستوى الإدارة العامة السعودية، حملت رؤية المملكة ٢٠٣٠ عدداً من آليات وأساليب نظام المسار الوظيفي، وفي حين أن هناك ما جرى التركيز عليه بشكل واضح كالتوجه للعقود الوظيفية، إلا أن هناك آليات أخرى أشارت لها بعض التشريعات لكنها لم تصبح ممارسة أساسية مثل غيرها. وفيما يلي استعراض لأبرز مكونات التحول لنظام المسار الوظيفي في السياق السعودي.

أ- توحيد النظام الوظيفي

يعتبر التحول من نموذج مراتب الخدمة المدنية إلى نموذج العقود الوظيفية من أبرز الأحداث التي طالت الإدارة العامة السعودية في حقبة رؤية المملكة ٢٠٣٠. امتدت الخدمة المدنية السعودية بمفهومها التقليدي سنوات طويلة، وقد نظم بشكل واضح من خلال إقرار نظام الخدمة المدنية، وإنشاء مجلس الخدمة المدنية في العام ١٣٩٥هـ (١٩٧٥م)، ومن ثم استحداث نراع تنفيذي للمجلس بسمى الديوان العام للخدمة المدنية، والذي تحول إلى وزارة للخدمة المدنية في العام ١٤٢٠هـ (١٩٩٩م) (رشيد، ٢٠٠٤م).

في العام ١٤٣٦هـ صدر الأمر الملكي رقم أ/٦٩ القاضي بإلغاء عدد من الأجهزة الحكومية، ومنها مجلس الخدمة المدنية، حيث وضع الأمر الملكي توطئة لإعادة هيكلة الخدمة المدنية، والتوجه لأسلوب جديد يختلف في زاوية نظره للمورد البشري الحكومي. تبعه إلغاء كيان وزارة الخدمة المدنية فيما بعد، عبر ضمها لوزارة العمل



والتنمية الاجتماعية تحت مسمى وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية وذلك وفق مقتضى الأمر الملكي رقم أ/٤٥٥ بتاريخ ١٤٤١/٧/١ هـ. من خلال تناول الأمر الملكي السابق، يمكن ملاحظة أن أنشطة وزارة الخدمة المدنية نقلت لوزارة العمل التي كانت معنية فقط بتنظيم شؤون العمل والعمل في القطاع الخاص، مما يشير إلى أن هناك رغبة في توحيد النظام الوظيفي بدلاً من وجود نظامين مختلفين وتبعاً لذلك توحيد الجهة الإشرافية على شؤون الموارد البشرية ككل وهي بالتالي الكيان الجديد وزارة الموارد البشرية.

في ذات السياق، حدث تطور جديد على مستوى نظام التقاعد الحكومي، فقد نص قرار مجلس الوزراء رقم ٦٥٧ بتاريخ ١٤٤٢/١١/٥ هـ على دمج المؤسسة العامة للتقاعد في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية. يهدف هذا الإجراء لتوحيد الجهة الإشرافية على شؤون التقاعد بدلاً من وجود جهتين مختلفتين تشرفان على نظامين مختلفين، وهو ما يتماهى مع التطور الذي حدث على مستوى الموارد البشرية. يمكن القول هنا أن توحيد الجهة المشرفة على الشؤون الوظيفية والموارد البشرية من جهة، وأنظمة التقاعد الحكومي والخاص من جهة أخرى يهدف لتجسير الهوة في مفهوم العمل بين القطاعين الحكومي والخاص، والانتقال من مفهوم استمرارية الوظيفة وديمومتها كما في الوظيفة الحكومية سابقاً إلى مفهوم الجدارة والأداء المرتفع كما في نظام العقود الوظيفية.

أسس هذا التوجه الجديد لإقرار نظام وظيفي موحد يعتمد على إيجاد علاقة تعاقدية (contract) بين الموظف وجهة عمله سواء كانت منظمة حكومية أو خاصة، وهو ما يسمى في الأدبيات الإدارية بالتنطبيع أو توحيد النظم الوظيفية (Normalization). تدفع منهجية القطاع الخاص بهذا الاتجاه وذلك بهدف إزالة الهالة الكبيرة التي تحيط بالوظيفة الحكومية بصفقتها الأفضل والأكثر سمواً لأنها تخدم الصالح العام، ومساواتها بتلك التي في القطاع الخاص من حيث توحيد قوانين العمل في القطاعين، وتحقيق المساواة والعدالة في فرص العمل والتطوير المهني والمزايا (Raadschelders et al., 2007).

من الواضح أن توحيد نظم العمل في نظام واحد قائم على العقود الوظيفية يهدف أولاً إلى تنظيم شؤون التوظيف والعمل على مستوى المملكة، بدلاً من اختلاف الجهات المشرفة والأنظمة والتشريعات والخطط المستقبلية الناشئة بالطبع عن الفصل بين شؤون القطاعين الحكومي والخاص فيما يخص الموارد البشرية. أما الهدف الثاني، فهو خفض الإنفاق الحكومي على التوظيف في الأجهزة الحكومية، وذلك بجعل التوظيف في القطاع الحكومي لا يختلف كثيراً عن التوظيف في القطاع الخاص، من ناحية نظام التوظيف، أو التشريعات والقوانين



الحاكمة. وهذا ما يقود إلى هدف ضمني وهو رفع مساهمة القطاع الخاص في العملية التنموية من خلال عملية التوظيف تحديداً، وذلك كنتيجة لتجسير الهوة التي كانت بينه وبين القطاع الحكومي.

ب- التحول والتخصيص

بالتوازي مع التوجه نحو نظام العقود الوظيفي، كان هناك توجه مساند أقره مجلس الوزراء بقراره رقم (٦١٦) بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٤هـ، بمسمى القواعد والترتيبات الخاصة بكيفية معاملة الموظفين والعمال في القطاعات المستهدفة بالتحول والتخصيص لعام ١٤٤٢هـ، وقد خضعت هذه القواعد والترتيبات لعدد من التعديلات؛ إلى أن أقرت بشكلها النهائي.

أسست هذه القواعد والترتيبات تنظيمياً إدارياً وقانونياً للموظفين والعمال الذين ستتأثر منظماتهم بالتحول أو التخصيص، والتحول هنا يقصد به نقل موظفي الجهة من نظام مراتب الخدمة المدنية إلى نظام العقود الوظيفية دون المساس بملكية المنظمة للدولة، في حين أن التخصيص يقصد به نقل ملكية الجهاز الحكومي أو جزء منه للقطاع الخاص، بما في ذلك الموظفين والعمال. ومن الواضح أن هذه التنظيمات جعلت عملية التغيير التي ستطال الموظف أو العامل ستحدث بشكل تدريجي، عبر إعطاء الرافضين لفكرة الانتقال لنظام العمل فرصة الانتقال لجهاز حكومي آخر لم يطبق عليه قرار التحول أو التخصيص، في حين أن من يوافق على الانتقال لنظام العمل فتلزم الجهة الجديدة باستيعابه وإبرام عقد جديد معه بنفس المزايا المالية التي يتقاضاها على نظام مراتب الخدمة المدنية.

وفق المادة الثالثة والثانية عشر من هذا النظام فإن اختيار الموظفين الذين سيكونون ضمن عملية التحول لنظام العمل أو التخصيص تالياً سيخضع لمعايير وآليات محددة تضعها الجهة بالتنسيق مع وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية، وهذا يعني أن للجهة الخيار في انتقاء من ترغب من الموظفين وفق ضوابط محددة. أما من لا ترغب الجهة التعاقد معه فقد أوضحت القواعد أن على الجهة استيعابه في موقع لم يشمل التحول أو التخصيص، وفي حال تعذر ذلك فتقوم وزارة الموارد البشرية بنقله لجهة حكومية أخرى. ومن الملاحظ أن هذه القواعد والترتيبات أفردت مواد خاصة بالوضع التنظيمي من جهة والوضع المالي والوظيفي من جهة أخرى، على مستوى الراغبين أو الرافضين للانتقال لنظام العمل في حالتي التحول أو التخصيص. وفي جميع الأحوال فإن التحول للعقود الوظيفية وفق نظام العمل هو التوجه الواضح في هذه الفترة.



ج- قراءة في اللائحة التنفيذية للموارد البشرية

صدرت اللائحة بقرار وزير الخدمة المدنية رقم ١٥٥٠ بتاريخ ١٤٤٠/٦/٩هـ، واشتملت على العديد من المواد التي تنظم الشؤون الوظيفية للموارد البشرية في القطاع الحكومي. لكن المتأمل في مواد اللائحة وتوجهاتها يلمس تغييراً واضحاً في النظر للمورد البشري الحكومي، مع بروز كثير من معالم منهجية القطاع الخاص. ومع أن كثيراً من هذه المعالم تأخذ حقها من التطبيق، إلا أن مجرد التركيز عليها وإقرارها في نص تنظيمي معين يجعلها من الأمور التي يجب قراءة أبعادها على الخدمة المدنية بشكل عام.

المعلم الأول يتمثل في التحول من الأسلوب المركزي إلى الأسلوب اللامركزي في إدارة شؤون الموارد البشرية في الأجهزة الحكومية. ويمكن ملاحظة ذلك من خلال إقرار اللائحة لجملة من المهام والواجبات لإدارات الموارد البشرية، بعد أن كانت تعمل سابقاً على تطبيق قرارات وتوجيهات الجهة المركزية ووزارة الخدمة المدنية. وتتراوح المهام بين اختيار الجدارات السلوكية والفنية المناسبة للجهاز، الإعلان وإدارة عملية شغل الوظائف، الإشراف على عمليات الترقيات والشؤون الوظيفية المختلفة.

المعلم الثاني يتعلق بآلية الدخول للنظام الوظيفي في الخدمة المدنية، حيث كان الوصول لمراتب معينة في رأس الهرم الوظيفي يقتضي قضاء فترات زمنية معينة في المراتب المختلفة حتى الوصول للمراتب القيادية. إن من أساليب نظام المنصب الوظيفي إتاحة المجال للوصول للمناصب الوظيفية بأسلوب الاستقطاب والتعاقد دون الحاجة للتدرج في المسار الوظيفي الحكومي من بدايته (Horton, 2011)، وهو ما تبنته اللائحة في المواد (٩٦-٩٧-٩٨) حيث يعطي الجهاز الحكومي إمكانية التعاقد لممارسة مهام قيادية معينة كوكلاء الوزارة أو الوكلاء المساعدين. ومن المهم القول بأن تطبيق هذا المعلم يرتبط بتطبيق أسلوب العقود الوظيفية والذي يعطي المرونة الكبيرة في التعاقد والتكليف في مناصب ومهام معينة.

المعلم الثالث من المعالم التي حملتها لائحة الموارد البشرية والذي يتعلق بفكرة أخرى حملها نظام المنصب الوظيفي وتحديداً على مستوى ترقية موظفي الخدمة المدنية. لقد كانت "الأقدمية" عنصراً أساسياً في عملية ترقية الموظفين بالإضافة لتقييم الأداء الوظيفي، أما في ظل اللائحة الحالية فقد أضحت الأقدمية أحد العناصر المرجحة في حال تساوي نقاط المتقدمين للترقية حسب المادة (٥٢) من اللائحة. تشير أدبيات الخدمة المدنية أن تطوير نظام للموارد البشرية يقتضي أن تكون الترقية الوظيفية مرتبطة بمعايير تحفيزية للحصول عليها، وهذا



ما لا يتحقق في حال جعل "الأقدمية" كعنصر مفاضلة رئيسي (Smalskys & Urbanovic, 2017). وبعبارة أخرى، فإن التغييرات التي طالت كثيراً من أساليب الخدمة المدنية السعودية تهدف لتبني جزءاً من منهجية القطاع الخاص على مستوى الموارد البشرية.

التوجه الثالث: إدارة الأداء

حصل مفهوم الأداء على أهمية بالغة في حقبة رؤية المملكة ٢٠٣٠ من خلال التركيز عليه في المستوى الكلي بإسناد المهمة لمركز قياس أداء الأجهزة العامة، أو على المستوى الجزئي من خلال ترسيخه على مستوى الموارد البشرية الحكومية. يشير مفهوم إدارة الأداء (Performance Management) إلى عملية تكاملية دورية تشمل تحديد مستهدفات الأداء، وضع مقاييس الأداء، قياس الأداء، مراقبة وتصحيح الأداء، والتدريب والتطوير (Fryer et al., 2009)، وهو مفهوم تشكل نظرياً في ظل حركة إدارة القطاع الحكومي بمنهجية القطاع الخاص والتي تستمد جذورها من الإدارة العامة التنفيذية الجديدة (NPM) (Waxen & Bateman, 2009).

على مستوى الإدارة العامة السعودية، ورد مفهوم إدارة الأداء في سياق إصلاحات الموارد البشرية، وذلك بإصدار لائحة إدارة الأداء الوظيفي في العام ١٤٣٧هـ، واللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية الصادرة في العام ١٤٤٠هـ.

أ- لائحة إدارة الأداء الوظيفي

أقرت اللائحة بقرار وزير الخدمة المدنية قرار وزاري رقم ٧٠٠/٥٢٠٢ بتاريخ ١٠/٩/١٤٣٧هـ، وهي تحتوي على ٢١ مادة. صدرت اللائحة لتنظيم شؤون الأداء الوظيفي في الأجهزة الحكومية للعاملين على مختلف المستويات الوظيفية، ومن خلال المادة الأولى والثانية يلاحظ أن ميثاق الأداء هو الجانب الأهم حيث يحوي جزءاً من مكونات منهجية إدارة الأداء من حيث تحديد الأهداف، الجدارات، الناتج المستهدف لكل هدف، والتي يجب الاتفاق عليها مع الموظف وتكون بمثابة خارطة الطريق لأدائه طيلة السنة.

لكن الملفت أن اللائحة لم تستطع إيضاح تكاملية مكونات مفهوم إدارة الأداء، بل ركزت على مفهوم محدد وهو تقويم الأداء الذي ورد في غالبية مواد اللائحة. ومع أهمية تقويم الأداء بصفته مكوناً رئيساً لمنهجية إدارة الأداء



إلا أن هناك مكونات عدة لم تعطها اللائحة حقها، مثل مستهدفات الأداء، مقاييس الأداء، المراقبة والتصحيح وغيرها، ولا شك أن هذا يشير إلى اختلاف كبير بين ما يشير له مسمى اللائحة وبين ما وضعت من أجله. إن منهجية إدارة الأداء تقتضي أن تكون العملية منذ بدايتها حتى نهايتها تكاملية مترابطة، فوضع مقاييس الأداء ومستهدفاته، وقياسها الفعلي، والتعرف على جوانب القصور ومعالجتها بالتدريب والتطوير عمليات مترابطة تهدف في مجملها إلى رفع مستوى أداء المورد البشري والذي ينعكس بالتأكيد على أداء المنظمة ككل. أكدت المادة التاسعة عشر من اللائحة على ضرورة إنشاء لجنة لإدارة الأداء على مستوى الجهة الحكومية وعضوية ثلاثة من كبار مسؤولي الجهة، وأوكل لها عدد من المهام تشير في مجملها على التدقيق على الجوانب التنظيمية لتقويم الأداء فحسب مثل النظر في التظلمات، أي أنها لا تنتظر بمنظار استراتيجي لمفهوم إدارة الأداء ككل، من حيث ربط أداء الأفراد بأهداف المنظمة، والتحديد الدقيق للمستهدفات الوظيفية، ووضع خطط التطوير لرفع مستويات الأداء بشكل أكبر.

ب- إدارة الأداء في لائحة الموارد البشرية

أفردت اللائحة باباً مستقلاً تحت مسمى (الباب الخامس: إدارة الأداء) محتويًا على ١٠ مواد، حيث حملت المادة رقم (١١٥) تعريفاً لإدارة الأداء ربطت من خلاله بين أداء الموظف وأداء المنظمة، حيث أوردت أن عملية إدارة الأداء هي "عملية تعنى بقياس أداء الموظف من خلال أسس ومعايير ومستويات محددة مرتبطة بأهداف الجهة الحكومية"، وفي هذا التعريف ما يشير إلى أهمية النظر بنظرة استراتيجية لأداء الموظف الحكومي. واستمرت المادة رقم (١١٦) في ذات السياق، حيث ركزت على ضرورة تعزيز الأداء المرتفع من خلال تقدير أصحابه، وكذلك معالجة الأداء المنخفض للموظفين وإعداد خطط لتطوير أدائهم، وهو ما لم تشر إليه لائحة إدارة الوظيفي.

من الملاحظ أن اللائحة أحدثت قاعدة جديدة ربطت فيها حصول الموظف على المكافآت والعلوة الدورية بمستوى أدائه، وفي هذا تغير في أحقية الموظف الحكومي للعلوة السنوية إذ لم تكن مربوطة بأي اشتراطات فيما مضى. وهو توجه يطبق في منظمات القطاع الخاص، تربط المنظمة فيه بين أداء الموظف وحصوله على المكافآت والترقيات، حيث ترى أن مستويات الأداء المنخفضة تعود بالضرر على المنظمة الهادفة للربح، ولا يستقيم مكافأة صاحبه بالترقية أو التقدير المالي.



في سياق مختلف، أوردت اللائحة في موادها (١١٧، ١١٩، ١٢٠، ١٢٣) ما يسمى بإطار العمل التنظيمي والذي يعطي تفصيلاً لما أجمل في هذه المواد. وبعد النظر في هذه الوثيقة لوحظ أنها هي ذاتها لائحة إدارة الأداء الوظيفي المشار لها أعلاه، مع تعديلات لفظية يسيرة طالت بعض مواد اللائحة، بالإضافة لتغيير تسميتها إلى الإطار التنظيمي لإدارة الأداء.

أخيراً، لامست اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية جانباً من منهجية إدارة الأداء إلا أنها ما زالت تفتقد للنظرة الشمولية للمفهوم، بل وما زالت اللائحة لا تخرج كثيراً عن التركيز على الإجراءات الإدارية التنظيمية لتقييم الأداء فقط. وبعبارة أخرى، فإن التحول لمفهوم إدارة الأداء بشكله الاستراتيجي المستقى من منهجية القطاع الخاص ما زال بعيداً في ظل الأنظمة والتشريعات الحالية التي ما زالت لا تنظر بشكل عميق لمفهوم الأداء.

التوجه الرابع: تخطيط الموارد البشرية

يعتبر تخطيط الموارد البشرية من التوجهات الواضحة التي جرى التركيز عليها خلال حقبة الرؤية، وهو توجه يضع أساساً للاستفادة المثلى من المورد البشري في القطاع الحكومي. أقرت وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية دليلاً إسترشادياً للتخطيط الاستراتيجي للقوى العاملة في القطاع الحكومي أرادت من خلاله تحقيق كفاءة الإنفاق عبر رفع فعالية ممارسات الموارد البشرية. ومع أن الدليل يعتبر للاسترشاد إلا أنه يشير إلى مرحلة جديدة ضبط وتقنين عمليات الموارد البشرية في القطاع الحكومي.

في الجانب النظري، تهدف عملية تخطيط الموارد البشرية إلى عدة أهداف لعل من أبرزها: التنبؤ بمتطلبات الموارد البشرية حسب الظروف المحيطة بالجهاز، تحقيق الأهداف التنظيمية للجهاز كالتوسع أو التقليل، الإدارة الفعالة للتغيير أيّاً كان مصدره، وضبط الشؤون الوظيفية لمنسوبي الجهاز كالترقيات وغيرها (Mahapatro, 2010)، ويتحقق ذلك عبر التحديد الدقيق والتفصيلي لمهام ومسؤوليات الموارد البشرية وربط ذلك بأهداف المنظمة. يترتب على عملية تخطيط الموارد البشرية قرارات قد تتخذها المنظمة على مستوى زيادة أو تقليص أعداد الموظفين، الجدارات اللازم توفرها فيهم، تأهيل الموظفين وتدريبهم، وتوزيع الموارد البشرية على الأقسام والإدارات وفقاً للاحتياج الفعلي وغير ذلك.



تعود عملية تخطيط الموارد البشرية في جذورها إلى مبادئ نظرية الإدارة العلمية لفريدريك تايلور، حيث التحديد العلمي والدقيق للمهام الوظيفية عبر المنظمة، تقسيم العمل، وتحديد الجدارات الوظيفية للعاملين؛ أي أنها عملية تهدف لرفع الانتاجية، وخفض النفقات. يمكن القول هنا، أن عملية تخطيط الموارد البشرية هي عملية تتفق مع منهجية القطاع الخاص من خلال تقنين وتنميط إجراءات الموارد البشرية في القطاع الحكومي للوصول لأهداف محددة.

في الجانب التطبيقي، ركزت اللائحة على ممارسات معينة تهدف من خلالها للتوزيع المناسب لأعداد الموظفين في إدارات أجهزة القطاع الحكومي، من خلال تحليل العرض والطلب في القوى العاملة، ومن ثم تحليل الفجوات في القوى العاملة. يمكن القول هنا أن الدفع الرئيس وراء تطبيقها يعود للتكدس الكبير في أعداد موظفي القطاع الحكومي في مواقع دون أخرى، وهو ما اهتمت به اللائحة عبر وضع آليات محددة لقياس العبء الوظيفي، والتنبؤ بالأعداد المناسبة للإدارات والأقسام والوحدات المكونة لأي جهاز حكومي، وكذلك التعرف على العلاقة بين المسمى الوظيفي للموظف والمهام الفعلية التي يمارسها. يريد صانع القرار من تطبيق هذه العملية ضبط وتقنين عملية التوظيف في القطاع الحكومي وذلك بمعالجة وضع الموظفين الحاليين، والتوصل للجهات التي لديها نقص في أعداد الموظفين والجهات التي لديها وفرة في عددهم. وعلى هذا الأساس يمكن محاولة سد الاحتياج من خلال النقل أو التوظيف الجديد. ولعله من الملاحظ ارتباط هذه العملية بأسلوب كفاءة الإنفاق الذي ينهجه القطاع الحكومي في حقبة رؤية المملكة ٢٠٣٠.

النتائج

من خلال تناول التوجهات السابقة والتي ركزت عليها هذه الدراسة، يلاحظ أن التوجه نحو تبني منهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي السعودي أصبح سمة بارزة في عملية التحول التي يمر بها. وفي سبيل مأسسة هذا التحول كان لزاماً البدء بإنشاء أنظمة وقوانين جديدة وتعديل القائم منها لتستوعب ما يجري العمل عليه ضمن أجندة رؤية المملكة ٢٠٣٠ في الشأن الإداري تحديداً. لقد أقرت هذه التغييرات بواسطة أدوات اعتماد عليا كالأوامر الملكية والسامية، وقرارات مجلس الوزراء، أما النزر اليسير منها فقد صدرت وفق قرارات وزارية، وفي هذا إشارة هامة للدعم السياسي التي تحظى به هذه التوجهات على المستوى الكلي للإدارة العامة السعودية.



إن طبيعة التشريعات والقوانين الجديدة ترسخ أدوات منهجية القطاع الخاص في البناء الحكومي السعودي بشكل واضح، سواءً على مستوى التنظيم الإداري للإدارة العامة، كإنشاء كيانات إدارية جديدة تعنى بتطبيق بعض الأدوات القادمة من القطاع الخاص كإنشاء المركز الوطني للتخصيص والذي يقود عملية التخصيص والتحول في القطاع الحكومي، أو المركز الوطني لقياس أداء الأجهزة الحكومية والذي يركز على تطبيق منهجية إدارة الأداء في عمل الأجهزة الحكومية، وهيئة كفاءة الإنفاق والمشروعات الحكومية والتي تعنى بالمساهمة في كفاءة النفقات في الأجهزة الحكومية بالتنسيق مع الجهات الأخرى ذات العلاقة. أو على مستوى الموارد البشرية، حيث التركيز على إدارة الأداء من خلال إقرار لائحة إدارة الأداء ضمن اللائحة التنفيذية للموارد البشرية، بالإضافة للتحويل في نموذج الخدمة المدنية وتطبيق نموذج المسار الوظيفي الذي يعتمد على العقود الوظيفية والمرونة في التعيين والترقية والتقاعد وغيرها.

كذلك من الملاحظ أن المملكة قد انتهجت نهجاً واضحاً في عملية مأسسة التحول نحو منهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي السعودي عبر التحول المؤسسي المتدرج. حيث بدأت بإقرار أو تغيير الأنظمة والقوانين والتشريعات وجعلها داعمة لتطبيق منهجية القطاع الخاص كمرحلة أولى، واستهدفت في هذه التغييرات التأسيس لأدوات رئيسية من أدوات القطاع الخاص، ثم جعل ذلك ينعكس على الواقع الإداري في مختلف الأجهزة الحكومية. يضاف لذلك الدور الذي لعبه مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية كجهاز تنسيقي بأداة رقابية سياسية، وهو ما عجل من عملية تبني هذا التوجه وتطبيقه.

الخاتمة والتوصيات

هدفت هذه الدراسة لتتبع واقع التغييرات التي يمر بها القطاع الحكومي السعودي منذ انطلاق رؤية المملكة ٢٠٣٠، وقد لاحظت الدراسة أن التوجه لتطبيق منهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي يسير بخطى واضحة وحثيثة من خلال إقرار وتعديل الكثير من الأنظمة والقوانين والتشريعات باستخدام أدوات اعتماد عليا. إن التوجه نحو منهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي هي ممارسة عالمية طبقت في كثير من البيئات المختلفة، حيث نشأت هذه الأفكار بنشأة نموذج الإدارة العامة التنفيذية الجديدة (New Public Management)، ثم رسخت من خلال تطبيق نموذج إعادة اختراع الحكومة في البيئة الأمريكية خلال فترة الرئيس كلينتون.



إن تطبيق منهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي السعودي ستواجه عدة تحديات، لعل من أبرزها الرسوخ الكبير للمنهج المركزي البيروقراطي لسنوات طويلة بدأت من نشأة مجلس الوزراء في العام ١٩٥٣م، والذي يتعارض في أصوله وأدواته وقيمه مع تطبيق منهجية القطاع الخاص. بالإضافة إلى التحدي الآخر والذي يتمثل في أن تطبيق منهجية القطاع الخاص بشكلها الكامل سيساهم في نقل صلاحيات صنع القرار العام إلى القطاع الخاص الساعي للربحية وتقليل النفقات مما يعني تغييراً كبيراً في قيم وأهداف القطاع الحكومي.

أخيراً، فإن دراسة واقع تطبيق منهجية القطاع الخاص في إدارة القطاع الحكومي السعودي يقتضي أن تربط التغيرات في التشريعات والقوانين والأنظمة بالواقع الفعلي والذي يجري حالياً في الأجهزة الحكومية السعودية، ولذلك فهذه جملة من التوصيات للأبحاث القادمة:

١. أهمية دراسة واقع التطبيق الفعلي لتطبيق منهجية القطاع الخاص في البيئة الحكومية السعودية.
٢. ضرورة مساهمة الباحثين في صياغة نموذج يتناسب مع طبيعة الإدارة العامة السعودية، ويأخذ في الاعتبار توجهات رؤية المملكة ٢٠٣٠.
٣. أهمية أن تخضع السياسات المرتبطة بمنهجية القطاع الخاص للدراسة والتمحيص، للخروج بالإيجابيات وتجنب السلبيات في واقع التطبيق المستقبلي.



المجلة الإلكترونية الشاملة متعددة المعرفة لنشر الأبحاث العلمية والتربوية

العدد السابع والستين شهر (ديسمبر) 2023

ISSN: 2617-9563

المراجع:

التركستاني، حبيب الله؛ ميمني، خالد؛ البحيطي، عبدالرحيم؛ ساليسو، محمد. (٢٠١٥). تقييم الشراكة الاستراتيجية في المشروعات الاقتصادية بين الحكومة والقطاع الخاص: دراسة تطبيقية على المدن الاقتصادية في المملكة العربية السعودية.

الحاج، عبدالملك. (٢٠٢٠). إعادة اختراع الحكومة: دراسة تحليلية لتجربة المملكة العربية السعودية في ضوء رؤية ٢٠٣٠. المجلة العربية للإدارة، مج(٤٠)، ع(١).

الربيعان، نايف. (٢٠١٩). إطار مفاهيمي مقترح لمقومات تطبيق الإدارة العامة التنفيذية الجديدة في المملكة العربية السعودية. المجلة العالمية للاقتصاد والأعمال، مج(٦)، ع(١).

العمري، إيتسام والشريف، فيصل. (٢٠٢٢). الحاجة إلى مشاركة القطاع الخاص للقطاع العام في توفير المشاريع في المملكة العربية السعودية. المجلة العربية للإدارة، مج(٤٢)، ع(٢).

رشيد، مازن. (٢٠٠٤م). إدارة الموارد البشرية. (ط.٢). مكتبة العبيكان.

الموقع الإلكتروني لبرنامج التحول الوطني (<https://www.vision2030.gov.sa/ar/vision->)
[/2030/vrp/national-transformation-program](https://www.vision2030.gov.sa/ar/vision-2030/vrp/national-transformation-program)

الموقع الإلكتروني لرؤية المملكة ٢٠٣٠ (<https://www.vision2030.gov.sa/ar>)

الموقع الإلكتروني للمركز الوطني لقياس أداء الأجهزة العامة (<https://www.adaa.gov.sa>)

الموقع الإلكتروني لوزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية (<https://www.hrsd.gov.sa>)

التقرير السنوي لبرنامج التحول الوطني. (٢٠٢٢). مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية.

التنظيم الأساس للمركز الوطني لقياس أداء الأجهزة العامة، المملكة العربية السعودية قرار مجلس الوزراء رقم

(٣) (١٤٣٧) <https://cutt.us/UmvQf>

الدليل الإستراتيجي للتخطيط الإستراتيجي للقوى العاملة في القطاع الحكومي، قرار وزاري (بدون رقم) (د. ت)

<https://cutt.us/FKZ7F>



المجلة الإلكترونية الشاملة متعددة المعرفة لنشر الأبحاث العلمية والتربوية

العدد السابع والستين شهر (ديسمبر) 2023

ISSN: 2617-9563

إلغاء عدد من المجالس واللجان والهيئات العليا وإنشاء مجلسين مرتبطين تنظيمياً بمجلس الوزراء، المملكة العربية السعودية أمر ملكي رقم (أ/٦٩) (١٤٣٦) <https://cutt.us/sJPxi>

القواعد والترتيبات الخاصة بكيفية معاملة الموظفين والعمال في القطاعات المستهدفة بالتحويل والتخصيص، المملكة العربية السعودية قرار مجلس الوزراء رقم (٦١٦) (١٤٤٢) <https://cutt.us/ehNiW>

اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، المملكة العربية السعودية قرار وزاري رقم (١٥٥٠) <https://cutt.us/SBg1a> (١٤٤٠)

اللائحة التنفيذية لنظام التخصيص، المملكة العربية السعودية قرار المركز الوطني للتخصيص (١٤٤٣) <https://cutt.us/LMOHg>

تنظيم المركز الوطني للتخصيص، المملكة العربية السعودية قرار مجلس الوزراء رقم (٣٥٥) (١٤٣٨) <https://cutt.us/57bzL>

تنظيم هيئة الحكومة الرقمية، المملكة العربية السعودية قرار مجلس الوزراء رقم (٤١٨) (١٤٤٢) <https://cutt.us/069VL>

تنظيم هيئة كفاءة الإنفاق والمشروعات الحكومية، المملكة العربية السعودية قرار مجلس الوزراء رقم (٣٨٩) <https://cutt.us/M5r6j> (١٤٤٢)

ضم وزارة الخدمة المدنية إلى وزارة العمل والتنمية الاجتماعية وتعديل اسمها ليكون وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية، المملكة العربية السعودية قرار مجلس الوزراء رقم (أ/٤٥٥) (١٤٤١) <https://cutt.us/YWVbS>

قواعد عمل اللجان الإشرافية للقطاعات المستهدفة بالتخصيص ومهامها المعدلة، المملكة العربية السعودية قرار مجلس الوزراء رقم (٥٥) (١٤٤٢) <https://cutt.us/a8mM3>

قواعد عمل اللجان الإشرافية للقطاعات المستهدفة بالتخصيص ومهامها، المملكة العربية السعودية قرار مجلس الوزراء رقم (٦٦٥) (١٤٣٨) <https://cutt.us/HTrOa>

لائحة إدارة الأداء الوظيفي، المملكة العربية السعودية قرار وزاري رقم (٧٠٠/٥٢٠٢) (١٤٣٧) <https://cutt.us/CcChc>



- نظام التخصيص، المملكة العربية السعودية مرسوم ملكي رقم (م/٦٣) (١٤٤٢) [.https://cutt.us/LvJs2](https://cutt.us/LvJs2)
- Abioye, O. (2022). A Literature Review of Privatization Models, Theoretical Framework for Nigerian Railway Corporation Privatization. *International Journal of Economics and Finance*, 14(8), 36-55.
- Abramson, M., Jonathan, B., & Kamensky, J. (2006). Six Trends Transforming Government. IBM Center for The Business of Government.
- Beckett, J. (2000). The "Government should run like a business" Mantra. *The American Review of Public Administration*. 30(2), 185-204.
- Box, R. (1999). Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *The American Review of Public Administration*. 29(1), 19-43. DOI: 10.1177/02750749922064256
- Boyne, G. (2005). Researching the New Public Management: the role of quantitative methods. In McLaughlin, K., Osborne, S., & Ferlie, E. (Eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (pp. 324-338). Routledge, United Kingdom.
- Bozeman, B. (2004). All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizations Theories. Beard Books, Washington, D.C.
- Bozeman, B. (2007). Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. Georgetown University Press, Washington, D.C.



- Bryson, J et al. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Di Vita, G. (2015). Government Failure. In *Encyclopedia of Law and Economics*. Springer Science
- Farazmand, A. (2012). The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities—A Critical Perspective. *Administration & Society*. 44(4), 487–517. DOI: 10.1177/0095399712452658.
- Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478 – 498.
- Furton, G., & Martin, A. (2019). Beyond market failure and government failure. *Public Choice*. 2019, 178, 197-216.
- Grand, J. (1991). The theory of government failure. *British Journal of Political Science*. 21(4), 423-442.
- Hoglund, L. M., & Svardsten, F. (2015). Strategic Management in Public Sector - Challenges in Theory and Practice. *Nordic Academy of Management conference*. Denmark: Copenhagen Business School.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons, *Public Administration*, 69(1)(1991),3–19, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>



- Horton, S. (2011). 3 Contrasting Anglo-American and Continental European civil service systems. In A. Massey (Eds.). *International Handbook on Civil Service Systems*. (pp. 31-53). Edward Elgar Publishing.
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration*. 3rd Ed. PALGRAVE MACMILLAN.
- Jackson, E. A., & Jabbie, M. (2019). Understanding Market Failure in the Developing Country Context, In: Filho, Walter L. et. al. (Ed.), *Decent Work and Economic Growth: Encyclopedia of Sustainable Development Goals*, Springer Nature Switzerland, Cham, pp. 1-10
- Kessy, A. T. (2018). Decentralisation, Local Governance and Path Dependency Theory. *Utafiti*, 13(1), 54-76. <https://doi.org/10.1163/26836408-01301005>
- Lapuente, V., & Van der Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*. 33(3), 461-475.
- Levi, M. (2006). *Why We Need a New Theory of Government*. Cambridge University Press.
- McLaughlin, K., Osborne, S., & Ferlie, E. (Eds.). (2005). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. Routledge, United Kingdom.
- Mahapatro, B. (2010). *Human Resource Management*. New Age International.
- Mahoney, J. (2001). Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies In Comparative International Development*, 36(1), 111-140.



- Mihalache, R., & Bodislav, D. (2019). Government failure vs. Market failure. The implications of incomplete information. *Theoretical and Applied Economics*. XXVI (2019), No. 2(619), Summer, pp. 91-104.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. 5th Ed. McGraw-Hill International Editions.
- Nye, J. (2001). Information Technology and Democratic Governance. In E. Kamarck, and J. Nye (Eds.). *Governance.com: Democracy in the Information Age*. (pp. 1-16). Brookings Institution Press.
- Peters, G., & Savoie, D. (1994). Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient. *Public Administration Review*. 54(5), 418-425.
- Raadschelders, J., Toonen, T., & Van der Meer, F. Civil Servants in the Enabling Framework State of the 21st Century. (2007). In Jos C.N. Raadschelders, Theo A.J. Toonen, & Frits M. Van der Meer. *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*. (pp. 299-315). PALGRAVE MACMILLAN.
- Reiter, R., & Klenk, J. (2019). The manifold meanings of ‘post-New Public Management’ – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 11-27.
- Robinson, M. (2015). From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. *UNDP Global Centre for Public Service Excellence*.



- Samberg, J. (2018). Can Government Be Run Like a Business?. Yale Insights. <https://insights.som.yale.edu/insights/can-government-be-run-like-business>.
- Smalskys, V., & Urbanovic, J. (2017). Civil Service Systems. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 1-18.
- Staab, M. (2003). PUBLIC-PRIVATE SECTOR RELATIONSHIPS IN DEVELOPING COUNTRIES. *JOURNAL OF ECONOMIC DEVELOPMENT*. 28(2), 1-22.
- Van der Heijden, J. (2013). INSTITUTIONAL LAYERING: A REVIEW OF THE USE OF THE CONCEPT. *Politics*, 31(1), 1-10.
- Van der Heijden, J. (2011). Friends, Enemies, or Strangers? On Relationships between Public and Private Sector Service Providers in Hybrid Forms of Governance. *Law & Policy*. 33(3), 367-390.
- Van der Wal, Z. & Huberts, L. (2008). Value Solidity in Government and Business Results of an Empirical Study on Public and Private Sector Organizational Values. *The American Review of Public Administration*. 38(3), 264-285.
- Vienazindiene, M., & Ciarniene, C. (2007). New Public Management: Theoretical and Practical Aspects. *ENGINEERING ECONOMICS*. 5(55), 44-50.
- Waxen, M., & Bateman, R. (2009). Public sector human resource management reform across countries: from performance appraisal to performance steering? *European Journal of International Management*, 3(4), 495-511.



- Wessels, J., & Potgieter, T. (2021). CASE STUDIES AS AN APPROACH TO CHALLENGES IN PUBLIC ADMINISTRATION. In J. Wessels, T. Potgieter, & T. Naidoo (Eds.), *Public Administration Challenges: Cases from Africa*. (pp. 3-21). School of Government: South Africa.
- Williams, I. & Shearer, H. (2011). APPRAISING PUBLIC VALUE: PAST, PRESENT AND FUTURES. *Public Administration*. 89(4), 1367-1384. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01942.x
- Wilson, W. (1887). The study of Administration. In Shafritz, J & Hyde, A. (Eds.), *Classics of Public Administration* (8th ed., pp. 35-47). Cengage Learning.
- Wolf, C. (1978). A theory of "Non-Market Failure": Framework of implementation analysis. The Rand Corporation.