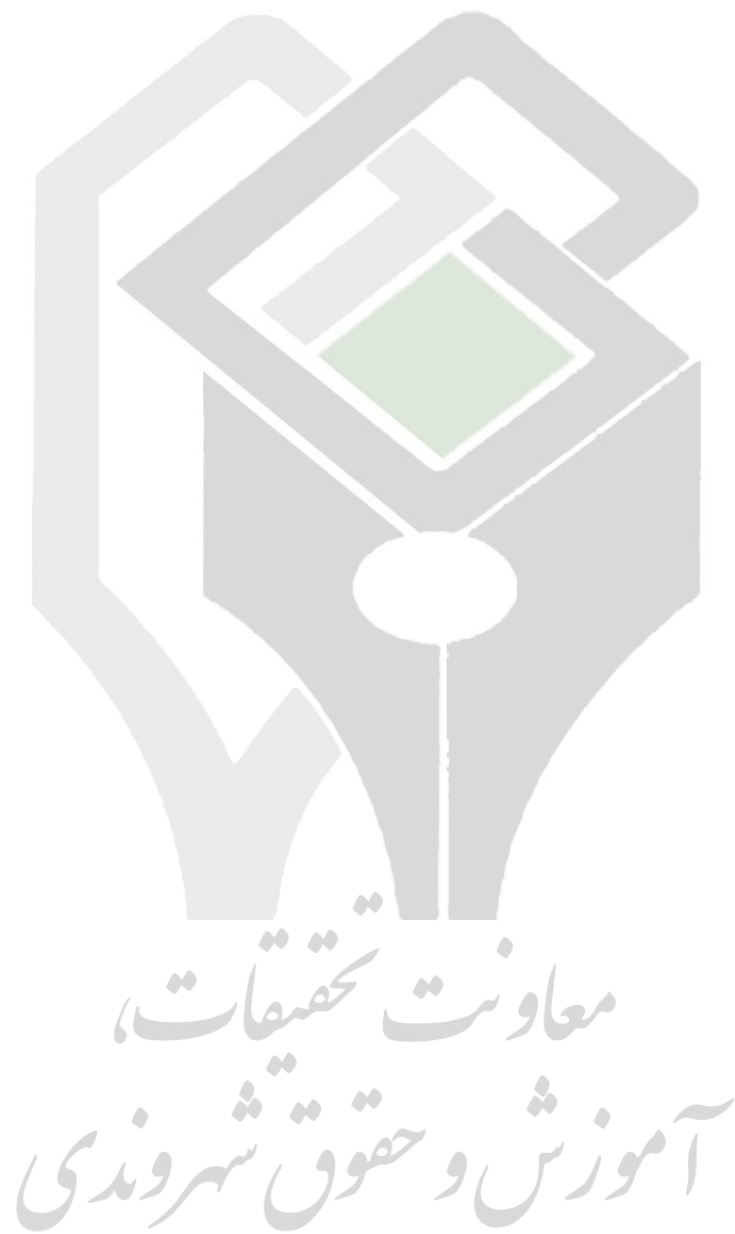




ترجمه

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی



معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی

## ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در مکزیک<sup>۱</sup>

سزار کُردوا نویون\*

حسن لطفی قره چناق\*\*

### مقدمه

از دوران استعمار تاکنون، مکزیک نظام مقررات‌گذاری توان‌فرسایی داشته است. در طی دهه ۱۹۳۰، تشکیلات مقررات‌گذاری مکزیک سال به سال به گسترش تشریفات اداری در زمینه قوانین و مقررات سرعت بخشید، به نحوی که در پایان دهه ۱۹۸۰، مکزیک در محمضه تورم تمام عیار مقررات گرفتار آمد.

این تورم مقررات از عوامل متعددی نشأت می‌گرفت: شکلی از پوپولیسم مداخله‌گرایانه، بدون آنکه نظام «کنترل و نظارت» را فراروی خود داشته باشد جایگزین ناسیونالیسم شد. کنگره و گروه‌های مخالف، رئیس‌جمهور و وزرا را به چالش نمی‌کشیدند و مقامات ارشد دولت نیز اغلب با غروری خاص آخرین مقررات و استانداردهای کشورهای توسعه‌یافته و سازمان‌های بین‌المللی را بی‌آنکه به هزینه‌های اجرا و تبعیت از آنها توجه داشته باشند، وارد نظام حقوقی کشور می‌ساختند. بخش تجاری نیز این نوع مقررات را ابزار حمایتی مفیدی در برابر رقبای ملی و خارجی تلقی می‌کرد.<sup>۲</sup> در نهایت زمانی هم که اجرا و تبعیت از این مقررات برای بنگاه‌های تجاری دشوار گردید، امتیازاتی به آنها اعطا می‌شد. نظام مقررات-گذاری یکی از دژهای مستحکم حقوق‌دانانی بود که در پشت صحنه آن می‌کوشیدند اسناد حقوقی پیچیده و گاه غیرقابل فهم را تهیه و تصویب کنند. کشتی سنگین تشکیلات اداری

1. "Regulatory Impact Assessment in Mexico", in Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, Ed. Colin Kirkpatrick and David Parker, Edward Elgar Publication, Cheltenham, UK, 2007.

\* Cesar Cordova Novion

\*\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

2. Salas, F. (2004), **Improving Regulation: The Mexican Experience**, Santiago, Chile : Instituto de Economía - Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas - Pontificia Universidad Católica de Chile.

دولت در فضای قانون‌گرایی<sup>۱</sup> که اغلب ارتباط چندانی با واقعیت‌های اقتصاد مکزیک نداشت در حال حرکت بود. با این حال، عدم اجرای نظام‌مند و منصفانه مقررات به شکل‌گیری یک محیط تجاری انجامید که تا حد زیادی غیررسمی بود. بعلاوه این نظام مقررات‌گذاری در اغلب مواقع تناقض‌هایی در خود داشت و به نظر می‌رسید که فساد مناسب‌ترین توجیه برای هرگونه مداخله دولت بود.

اما، در پایان دهه ۱۹۸۰، مکزیک به نحو تدریجی آزادسازی اقتصاد خود را آغاز کرد. این کشور در سال ۱۹۸۶ به «پیمان عمومی تعرفه و تجارت (گات)» پیوست و پس از آن در سال ۱۹۹۴ به «موافقت‌نامه تجارت آزاد امریکای شمالی (نفتا)» ملحق شد. دولت مکزیک به منظور کنترل تورم، برنامه ریاضت مالی را اجرا کرد و دخالت مستقیم خود در اقتصاد را از طریق تدوین برنامه خصوصی‌سازی و آزادسازی بازار کاهش داد. یکی از ارکان اساسی این راهبرد جدید، اجرای برنامه مقررات‌زدایی متهورانه و البته تحت هدایت دولت بود.<sup>۲</sup>

تلاش مجدانه مکزیک برای ارتقاء نظام مقررات‌گذاری و تدوین خط‌مشی مقررات‌گذاری صحیح و منطقی در اسناد حقوقی جدید در این زمینه کاملاً مشهود است. این بخش به بررسی این مسأله خواهد پرداخت که چگونه دولت مکزیک از یکی از ابزارهای مهم در زمینه خط‌مشی مقررات‌گذاری، یعنی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، به عنوان رویکردی نظام‌مند و از پایین به بالا برای ایجاد تحول در فرایند مقررات‌گذاری در حوزه اقتصاد استفاده کرده است.

این بخش شامل سه گفتار است. گفتار اول سیر تطور چهارچوب نظام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در مکزیک را تشریح می‌کند. گفتار دوم به صورت مبسوطی نظام و رویه‌های فعلی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری را تبیین کرده و گفتار سوم نتایج این نظام ارزیابی را ارزشیابی می‌کند و در نهایت به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از این مباحث پرداخته می‌شود.

### الف) روند تکوین ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در مکزیک

دولت مکزیک تلاش‌های خود در زمینه اصلاح قوانین و مقررات را با اجرای برنامه‌ای قوی در زمینه مقررات‌زدایی آغاز کرد. از سال ۱۹۸۲ تا سال ۱۹۹۴، ۸۰ درصد چهارچوب قانون‌گذاری ملی<sup>۳</sup> به صورت گسترده‌ای اصلاح شد. دولت سه هدف عمده را در این زمینه

1. Legalistic

2. Cordova, C. and A. Haddou-Ruiz (2006), Case Studies of Reform Implementation.

3. National Legislative Framework

دنبال می‌کرد: حمایت از سازوکارهای بازار و پیوند با اقتصاد جهانی؛ کاهش نقش دولت در ساختار و کارکرد بازار؛ و بهبود رابطه بین قوای سه گانه دولت فدرال، حکومت‌های محلی - ایالتی، شهرداری‌ها، گروه‌های شهروندی و اصناف.<sup>۱</sup>

در حمایت از این تلاش مهم، دولت نهاد جدیدی به نام واحد مقررات‌زدایی اقتصادی<sup>۲</sup> را تأسیس کرد که زیر مجموعه کوچک ولی قدرتمندی از وزارت تجارت و توسعه صنعتی مکزیک محسوب می‌شد. ظرف مدت چند سال، این واحد نقشی محوری در پیشبرد مقررات‌زدایی در زمینه تعدادی از صنایع کلیدی، از جمله صنایع حمل و نقل، بنادر و مخابرات ایفاء نمود.

اما تا اوایل دهه ۱۹۹۰، دولت به این نتیجه رسید که باید مؤلفه مقررات‌گذاری مجدد را نیز به ساختار جدید نظام مقررات‌گذاری خود بیفزاید. واحد مقررات‌زدایی اقتصادی محور فعالیت‌های خود را از راهبرد مبتنی بر مقررات‌زدایی بخشی مقطعی، به رویکرد نظام‌مندتر و فرابخشی برای بهبود کل نظام اقتصادی معطوف کرد. ظرف مدت کمتر از یک سال، واحد مقررات‌زدایی اقتصادی، مقررات نوآورانه‌ای را در زمینه حمایت از مصرف‌کننده، استانداردهای فنی و خط‌مشی‌های رقابت تهیه و تدوین کرد.<sup>۳</sup>

در طول مرحله نخست، که دولت مکزیک ارتقای کیفیت ساختار کلی نظام مقررات - گذاری را آغاز کرد، دو ابتکار عمل شایان توجه هستند: ابتکار عمل نخست مبنای تحلیلی مقررات‌گذاری را مورد توجه قرار داد، و ابتکار عمل دوم معطوف به جنبه‌های تشریفاتی - اداری مقررات‌گذاری بود.

واحد مقررات‌زدایی اقتصادی که بهترین تجربیات و رویه‌های بین‌المللی را مبنای فعالیت‌های خود قرار داده بود، آیین تصمیم‌گیری شفاف و علنی را برای فراهم ساختن استانداردهای فنی در «قانون مقیاس‌ها و استانداردهای فدرال»<sup>۴</sup> مصوب ۱۹۹۲ در پیش گرفت. این فرایند نه تنها بهره‌گیری از مشورت عمومی، بلکه استفاده از تحلیل هزینه - فایده را نیز برای اولین بار در مکزیک برای تصویب مقررات فنی پیشنهاد شده الزامی می‌کرد. متأسفانه، این نظام به نحو مفراطی در درون شورای استاندارد سازی،<sup>۵</sup> منافع تولیدکننده را در نظر گرفت و همین امر کارایی این نظام را کاهش داد. در نتیجه، آزمون تحلیل هزینه - فایده

1. Lopez Ayllón, S. (1997), *Las Transformaciones del Sistema Jurídico y los Significados Sociales del derecho. La Encrucijada Entre Tradición y Modernidad*, Mexico: UNAM.

2. Economic Deregulation Unit (UDE)

3. Cordora and Haddou - Ruiz, 2006.

4. Federal Metrology and Standards Law

5. Standardization Council

بدون اعمال دقت زیاد و با مسامحه به اجرا درآمد. کمیته‌های مشورتی که مسئول فراهم ساختن مقدمات تحلیل هزینه-فایده بودند انگیزه‌های لازم برای انجام تحلیل قوی و عینی نداشتند و توجه چندانی نیز به هزینه‌های ناشی از تبعیت از مقررات برای بنگاه‌های کوچک و متوسط اقتصادی مبذول ننمودند. در نهایت، این تلاش اولیه در زمینه تحلیل هزینه-فایده، صرفاً به توصیف کیفی فایده‌ها انجامید و محاسبه هزینه‌های پیشرفت ناچیز سیاسی-اقتصادی به دلیل برخی ملاحظات سیاسی میسر نگشت و این تلاش به جای اینکه راهنمای مفیدی در فرایند تصمیم‌گیری باشد به یک لایه زایدی از کاغذبازی و تشریفات اداری مفرط تبدیل شد.

دومین تلاش عمده در طول این دوره، وضع قانون جدید «تشریفات اداری فدرال»<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۴ بود. این قانون حاوی مجموعه قواعدی است که تأثیر مستقیمی بر فرایند مقررات‌گذاری دارند. این قانون، قاعده «سکوت، نشانه رضایت» را ایجاد کرد که در خصوص همه آیین‌های اداری قابل اعمال است.<sup>۲</sup> قانون تشریفات اداری فدرال به منظور کاهش فساد، با محدود کردن اختیارات و آزادی عمل مقامات در اعمال و اجرای قوانین و مقررات و صدور تصمیمات اجرایی، ظاهر و شکل نظام بازرسی‌ها را به طور کامل تغییر داد.<sup>۳</sup> اما این قانون تحت تبعیت قوانین دیگر قرار گرفت، به عبارت دیگر، این قانون تنها زمانی قابلیت اجرایی می‌یافت که قانون سابق خاصی بر رویه‌های تصمیم‌گیری اداری حاکم نبود و این امر باعث می‌شد تا تأثیر این قانون جدید بر فرهنگ اداری دیوانسالاری محدود شود و در نتیجه وضعیت اداری بسیاری از بخش‌ها و حوزه‌های خط‌مشی‌گذاری همچنان بر طبق قوانین و رویه‌های قبلی سامان می‌یافتند.

هدف اصلی این اصلاحات، تضمین هماهنگی با برنامه اصلاحات مشابه شرکای مکزیکی در نفتا و ارائه استانداردهایی برای حکمرانی بود. این روند در اثر بحران عظیم اقتصادی سال‌های ۹۵-۱۹۹۴ سرعت گرفت. به دنبال این بحران، نظام اداری جدید در نوامبر ۱۹۹۲، برنامه اصلاحی گسترده‌تری را به موجب دستورالعمل اجرایی موسوم به «موافقت‌نامه

#### 1. Federal Administrative Procedures Law

۲. قاعده «سکوت نشانه رضایت است»، عبارت از این است که چنانچه در مورد درخواست ارائه شده به اداره، پس از انقضاء مهلت مقرر هیچ واکنشی صورت نگیرد، این درخواست به صورت خودکار تصویب می‌شود. این قاعده روشی برای انتقال مسئولیت اثبات بر عهده دستگاه اداری است: اگر شک و شبهه‌ای در خصوص تجویز اقدام یا درخواستی وجود داشته باشد می‌باید واکنش لازم در برابر آن اعم از رد یا قبول، پیش از انقضاء موعد مقرر ابراز شود.

3. Cordova, C. (2005), 'Inspection Reforms in Mexico', Report prepared for FIAS/World Bank, Washington.

مقررات زدایی از فعالیت تجاری<sup>۱</sup> آغاز کرد.<sup>۲</sup> این موافقت‌نامه را به تعبیر سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، می‌توان اولین سیاست روشن مکزیک در زمینه مقررات‌گذاری تلقی نمود.<sup>۳</sup>

موافقت‌نامه مقررات زدایی از فعالیت تجاری، این راهبرد اصلاحی را بر اساس سه مؤلفه مجزا سازماندهی کرد: ساده‌سازی مقررات موجود، بازسازماندهی روش‌هایی که از طریق آنها مقررات جدید تدوین می‌شدند، و ایجاد یک مدیریت نهادی قوی. نخست، این موافقت‌نامه صلاحیت واحد مقررات‌زدایی اقتصادی را به منظور حمایت از اصلاح و مقررات زدایی از مقررات موجود احیاء کرده و کنترل نظام‌مند همه آیین‌ها و تشریفات اداری فدرال را نیز به حیطة اختیارات آن افزود. این اقدام همه‌جانبه در محافل غیررسمی به عنوان ابزار حذف مقررات زاید (گیوتین مقررات)<sup>۴</sup> معرفی شد. این موافقت‌نامه ۱۲ وزارتخانه و شهرداری مکزیک را که در آن زمان هنوز یک نهاد فدرال محسوب می‌شد، ملزم ساخت تا همه تشریفات اداری<sup>۵</sup> لازم برای آغاز به کار واحد مقررات‌زدایی اقتصادی را در یک قالب استاندارد شده و بر اساس جداول زمانی دقیق پیشنهاد دهند.

به موجب این پیشنهاد، وزارتخانه‌ها باید طرحی را برای تمامی تشریفات اداری که حاوی یک فهرست مختصر از نوع ارزیابی آثار مقررات‌گذاری بود، بر مبنای توصیه‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه آماده می‌کردند. این طرح شامل موارد ذیل بود: توجیه حقوقی و اقتصادی، توصیف آثار مثبت و منفی تشریفات و آیین‌های اداری (برای مثال، اگر این تشریفات حذف شوند چه اتفاقی می‌افتد)، و منابع انسانی و بودجه‌ای لازم برای اجرای آن. بر مبنای این توصیه، واحد مقررات‌زدایی اقتصادی به همراه شورای موقت مقررات‌زدایی اقتصادی، قبل از ثبت این تشریفات در دفتر ثبت تشریفات تجاری فدرال، بازنگری کاملی در هر کدام از آنها به منظور اطمینان از ساده و توجیه‌پذیر بودن آنها انجام داد.

این فرایند بیش از آنچه انتظار می‌رفت به طول انجامید: کنترل و بازبینی حدود ۳۰۰۰ تشریفات و آیین و به ویژه «قانونمند سازی» این اصلاحات، و به عبارت بهتر، اصلاح صدها

1. Agreement for the Deregulation of Business Activity

2. Acuerdo Para La Desregulación de La Actividad Empresarial, DOF, Mexico, 24 November 1995.

3. OECD (1997), The OECD Report on Regulatory Reform, Paris: OECD.

4. Regulatory Guillotine

۵. تشریفات به معنای ضوابط انتشار اسناد چاپی یا نسخه الکترونیکی آنها است که باید تکمیل و برای شروع اجرا در خصوص فعالیت‌های تجاری عادی روزانه به یک سازمان دولتی تحویل داده شود.

قانون و مقررات اجرایی آنها، بیش از پنج سال طول کشید.<sup>۱</sup> با این حال، این ابتکار عمل نوعی موفقیت محسوب می‌شد، به ویژه مرحله اول اصلاحات که طی آن ایجاد تشریفات اداری جدید از سوی نظام اداری فدرال محدود گشت. در عرض شش ماه، واحد مقررات‌زدایی اقتصادی فهرستی از همه تشریفات و آیین‌های اداری موجود را تنظیم کرد و در اینترنت انتشار داد. در طول مدت ارائه این فهرست اولیه، بسیاری از وزارتخانه‌ها نتوانستند گزارش خود را در زمینه اعلام برخی از تشریفات قانونی تنظیم نمایند و بدین سان تلویحاً تعداد چشمگیری از این تشریفات و آیین‌ها را از فهرست خود حذف کردند.

دومین نوآوری چشمگیر موافقت‌نامه مقررات‌زدایی فعالیت تجاری، این بود که به منظور اطمینان از وجود تشریفات اداری درست در وزارتخانه‌ها و نهادها، ارسال همه پیشنهادها جدید برای وضع تشریفات اداری به واحد مقررات‌زدایی اقتصادی الزامی شد. این نظارت‌ها و کنترل‌های پیشینی، هم در مورد قوانین مهم و هم در مورد دیگر مقررات مربوط به تأسیس و فعالیت بنگاه‌های تجاری اعمال شدند. به منظور اجرای این نوع ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، که البته ماهیتی غیر رسمی داشت، واحد مقررات‌زدایی اقتصادی به حمایت قاطع دفتر مشاوره حقوقی ریاست جمهوری امیدوار بود.<sup>۲</sup> این نهاد از واحد مقررات‌زدایی اقتصادی برای فیلتر کردن لوایح قانونی کم کیفیت‌تر استفاده می‌کرد.

سومین مؤلفه موافقت‌نامه مقررات‌زدایی فعالیت تجاری، استقرار یک ساختار نهادی جدید بود. واحد مقررات‌زدایی اقتصادی مسئولیت تدوین و اجرای خط‌مشی مقررات‌گذاری را بر عهده گرفت. این نهاد به طور مستقیم به وزارت بازرگانی گزارش می‌داد.<sup>۳</sup> واحد مقررات‌زدایی اقتصادی نه تنها از صلاحیت جدیدتر و قوی‌تری برخوردار شد، بلکه شورای مقررات‌زدایی اقتصادی را نیز تأسیس کرد که مشارکت فعالانه در بازبینی تشریفات قانونی موجود در حکومت فدرال، کمک به بازبینی شرایط پیشنهادی در پیش‌نویس قوانین و

۱. سال انتخاباتی، تغییر دولت و اعمال اصلاحات در قانون تشریفات اداری فدرال از دلایل طولانی شدن مدت زمان تأیید نهایی اصلاحات بود.

۲. دفتر حقوقی ریاست جمهوری به منظور «بازبینی کیفیت قوانین و مقررات در زمان قبل توشیح رئیس جمهور و ارسال به کنگره» در سال ۱۹۹۵ تأسیس شد. مقررات توشیحی می‌باید در روزنامه رسمی به چاپ برسند.

۳. واحد مقررات‌زدایی اقتصادی مسئولیت‌های ذیل را بر عهده داشت: پیشنهاد موارد اصلاحی در خط‌مشی مقررات‌گذاری به وزیر؛ ایفای نقش دبیر خانه فنی مجمع مقررات‌زدایی اقتصادی؛ بازبینی و ارزیابی مقررات موجود و پیشنهاد تغییرات بنیادین، بازبینی مقررات و ارائه مشورت به وزارتخانه‌ها؛ مشورت‌دهی به دولت‌های ایالتی در زمینه تدوین و تنظیم خط‌مشی‌های مقررات‌گذاری.



مقررات و ارائه پیشنهادهایی برای ارتقای سطح مقررات تجاری از جمله مسئولیت‌ها و وظایف این شورا بود.

برای تقویت حمایت میان‌وزارتخانه‌ای از اجرای تصمیمات شورای مقررات‌زدایی اقتصادی، مقامات کلیدی دولتی و همچنین فعالان تجاری و اعضای جامعه مدنی به عضویت این شورا درآمدند.

#### نمبرگ ۱-۱- اعضای شورای مقررات‌زدایی اقتصادی

<p>۱. دولت - پنج کرسی الف) وزارت تجارت و بازرگانی، رئیس ب) وزارت حسابرسی کل، نایب رئیس پ) وزارت مالیه و دارایی ت) وزارت کار و ایمنی ث) بانک مرکزی</p>	<p>۲. اتحادیه‌های کارگری - سه کرسی ۳. بخش تجاری - پنج کرسی ۴. بخش کشاورزی - دو کرسی ۵. بخش آموزش عالی - چهار کرسی</p>
---	---

از آنجا که واحد مقررات‌زدایی اقتصادی و شورای مقررات‌زدایی اقتصادی از صلاحیت تصویب مقررات و اعمال ضمانت اجرا علیه ناقضان آن برخوردار نبودند، نقش کلیدی اجرای موافقت‌نامه مقررات‌زدایی فعالیت تجاری به وزارت حسابرسی کل تفویض شد.<sup>۱</sup> بدین وسیله این وزارتخانه مسئولیت نظارت بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری مأموران دولتی که یکی از منابع بالقوه فساد به شمار می‌آمد، و کمک به اجرای تصمیمات واحد مقررات‌زدایی اقتصادی در درون نظام اداری دولت را بر عهده گرفت. اما طولی نکشید که این ارزیابی غیر الزامی آثار مقررات‌گذاری محدودیت‌های خود را نمایان ساخت. وقتی این فرایند حذف مقررات آغاز به کار نمود و واحد مقررات‌زدایی اقتصادی و بخش خصوصی به ترتیب، بازنگری در تشریفات و آیین‌های اداری را آغاز کردند، برخی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها راه‌های گریز را یافته و یا علناً به مقاومت در برابر آن پرداختند.

بسیاری از وزارتخانه‌ها این ایراد را مطرح کردند که واحد مقررات‌زدایی اقتصادی دانش فنی و صلاحیت لازم برای بازنگری در لوایح پیشنهادی آنها را ندارد. از یک سو، واحد مقررات‌زدایی اقتصادی به عنوان بخشی از یک وزارتخانه، در سلسله مراتب کنترل مناسب

1. Secretariat de Contraloria Modernization Administrativa or SECODAM

فرایند طرح مقررات جدید، در جایگاه و رتبه ضعیفی قرار داشت. از سوی دیگر، از آنجا که موافقت نامه مقررات زدایی از فعالیت تجاری، به لحاظ حقوقی صرفاً یک دستورالعمل اجرایی بود، در مقابل صلاحیت های قانونی وزارتخانه ها توان مقاومت نداشت. در واقع، این خطر جدی وجود داشت که وزرا می توانستند به موجب قوانین بیشماری، مقررات اداری مهمی را بدون نظارت واحد مقررات زدایی اقتصادی وضع کرده و به جریان اندازند. در نهایت، انجام ارزیابی غیر الزامی آثار مقررات گذاری اساساً به حسن عملکرد رابطه میان دفتر حقوقی ریاست جمهوری و واحد مقررات زدایی اقتصادی متکی بود.

یکی دیگر از دلایل ضرورت ابزار نظارتی قوی تر این بود که دولت مکزیک تنها عضو نفتا بود که در آن کشور، هیچ آیین تصمیم گیری خاصی برای الزام به انتشار پیش نویس طرح ها و لوایح قانونی سازمان های اجرایی برای عموم وجود نداشت.<sup>۱</sup> دولت پس از مذاکرات بسیار فشرده با وزارتخانه های مهم تصمیم گرفت قانون تشریفات اداری فدرال را در سال ۱۹۹۶ اصلاح کند و برای اولین بار، ارزیابی آثار مقررات گذاری و مشورت عمومی را بطور قانونی الزامی سازد. این اقدام با توجه به نتایج به دست آمده از موافقت نامه مقررات زدایی از فعالیت تجاری، نوعی راهبرد اساسی برای پیشگیری از پسرقت نظام اداری به شمار می رفت.

در پاییز سال ۱۹۹۶، رئیس جمهور مکزیک با جلب حمایت بخش خصوصی و با همکاری دفتر حقوقی ریاست جمهوری اصلاحیه ای را بر قانون تشریفات اداری فدرال پیشنهاد داد که برای اولین بار در مکزیک یک نظام تکامل یافته ارزیابی آثار مقررات گذاری را پی می نهاد.<sup>۲</sup> طبق این اصلاحیه همه وزارتخانه ها و سازمان های فدرال باید همه پیش نویس های مقرراتی که به طور بالقوه بر فعالیت تجاری تأثیر می نهند را جهت بررسی و بازنگری و ارزیابی آثار آنها به واحد مقررات زدایی اقتصادی ارسال نمایند. واحد مقررات زدایی اقتصادی، به دنبال این قواعد و مواعد زمانی سختگیرانه، نظریه عمومی غیرالزام آوری را در خصوص طرح پیشنهادی و ارزیابی آثار مقررات گذاری مرتبط با آن انتشار داد. خلاصه اینکه تلاش برای اجرایی ساختن ارزیابی آثار مقررات گذاری به پیروزی رسید، ولی الزام به شفاف سازی پیش نویس ها و طرح های ارزیابی آثار مقررات گذاری برای

1. NAFTA, Article 1802.

۲. این قانون تا اکتبر ۱۹۹۷، یعنی تا وقتی که بروشور راهنمای تدوین سازوکار ارزیابی آثار مقررات گذاری انتشار یافت، به اجرا در نیامد.

عموم به طور کامل محقق نشد، چرا که واحد مقررات‌زدایی اقتصادی ملزم به انتشار پیش‌نویس طرح‌های پیشنهادی دریافتی برای عموم نبود.<sup>۱</sup>

در آن زمان، هدف مهم این بود که نوعی تغییر فرهنگی در میان مقامات مقررات‌گذار ترویج شود و پاسخگویی و شفافیت نیز ارتقاء یابد. برای این منظور سرانجام واحد مقررات‌زدایی اقتصادی کتابچه راهنمای مبسوطی را در زمینه ارزیابی آثار مقررات‌گذاری که قابل دسترس و مقبول برای وزارتخانه‌ها باشد تهیه کرد. تهیه و تنظیم این کتابچه راهنما بیش از هشت ماه به طول انجامید چرا که می‌بایست با همه وزارتخانه‌ها در مورد محتوای آن مذاکره و تبادل نظر می‌شد. دولت فدرال نیز، پس از در نظر گرفتن نظرات وزارتخانه‌ها، این کتابچه حاوی اصول راهنما را در سپتامبر ۱۹۹۷ منتشر کرد. واحد مقررات‌زدایی اقتصادی هم، چه پیش و چه پس از انتشار این کتابچه راهنما، کمک‌های فنی در اختیار مقامات مقررات‌گذار قرار داد تا کیفیت ارزیابی آثار مقررات مصوب خود را بهبود بخشند.

همزمان نیز دولت، قانون استانداردسازی فدرال<sup>۲</sup> (می ۱۹۹۷) را به منظور هماهنگ‌سازی رویه‌های استانداردهای فنی با رویه‌های عملی کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال<sup>۳</sup>، اصلاح کرد. یک الگوی خاص و جدید از ارزیابی آثار مقررات‌گذاری جایگزین قانون تشریفات اداری فدرال ناکارآمد شد و بازنگری در آن نیز بر عهده متخصصان کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال قرار گرفت. این اصلاحیه یک دوره انقضای پنج ساله را نیز برای هر استاندارد فنی پیش‌بینی کرد. به عبارت بهتر، همه استانداردهای فنی می‌بایست هر پنج سال یک بار تصویب و بازنگری شوند یا به صورت خودکار لغو گردند.

این دوره در واقع، یک مقطع زمانی استثنایی برای همه خط‌مشی‌گذاران در زمینه مقررات‌گذاری، از واحد مقررات‌زدایی اقتصادی و دفتر حقوقی ریاست جمهوری گرفته تا وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها بود. در نظام بازنگری اصلاحی، اطلاعات جامع‌تری از توانمندی‌های مقررات‌گذاری موجود و بازخوردها در زمینه نحوه کمک به مقامات مقررات‌گذار برای بررسی معیارهای موافقت‌نامه مقررات‌زدایی از فعالیت تجاری که پیش‌تر در فرایند مقررات‌گذاری وجود داشتند در اختیار شورای مقررات‌زدایی اقتصادی و واحد مقررات‌زدایی اقتصادی قرار گرفت. نظام اداری به تدریج به این فرایندهای مقررات‌گذاری جدید و مدرن، که در آنها شفافیت و پاسخگویی به هنجاری حقوقی مبدل شده بود، عادت کرد. در طول این دوره، واحد مقررات‌زدایی اقتصادی، سرمایه‌گذاری‌های مهمی را در زمینه

1. Salas, 2004.

2. Federal Standardisation law

3. Commission Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)

طراحی یک نظام نظارتی بهتر و ساده‌سازی و ارتقای سطح رویه‌های ارائه لوایح مقررات انجام داد. علاوه بر این، فعالیت چشمگیری را برای اقناع ۳۲ ایالت جهت احیای آیین‌های مقررات‌گذاری آنها آغاز نمود. در مجموع، واحد مقررات‌زدایی اقتصادی به همه نهادهای ذیربط کمک کرد تا بهتر بتوانند یک نظام مقررات‌گذاری شفاف و پاسخگوی جدید را مدیریت کنند.

به دنبال این اصلاحات، مکزیک نیز به جمع کشورهای اندک شمار ولی رو به افزایش عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه پیوست که از ارزیابی آثار مقررات‌گذاری به عنوان ابزاری برای ارتقای کیفیت مقررات استفاده می‌کنند و در زمره کشورهای قرار گرفت که در نظام حقوقی آنها الزام به انجام این ارزیابی به موجب قانون در فرایند مقررات‌گذاری تعبیه شده است.

### ب) نظام کنونی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری

با این حال، از همان اواخر دهه ۱۹۹۰، برخی معضلات به تدریج نمایان شدند. گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه که در سال ۱۹۹۹ منتشر شد، به تمجید از این نظام پرداخت و اعلام کرد که سازوکار ارزیابی آثار مقررات‌گذاری از بهترین تجربیات و رویه‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه تبعیت می‌کند. اما این گزارش بر نیاز به پیشرفت بیشتر و بهبود برخی از دستاوردهای مهم آن نیز تأکید کرد.<sup>۱</sup>

برخی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها بطور فزاینده‌ای با رویه واحد مقررات‌زدایی اقتصادی در زمینه بازبینی طرح‌های پیشنهادی آنها مخالفت می‌کردند. اما مخاطره‌آمیزتر این که برخی وزارتخانه‌ها، که گروه‌های ذی‌نفع دولتی و خصوصی از آنها حمایت می‌کردند، برای گریز از فرایند جدید «کنترل و تعادل» که زیر نظر واحد مقررات‌زدایی اقتصادی و دفتر حقوقی ریاست جمهوری بود، تصمیم داشتند برای تصویب قوانین مورد نظر خود از اهرم کنگره استفاده کنند.

وانگهی، اصلاح طلبان داخل دولت بیم از این داشتند که پس از انتخابات سراسری در تابستان ۲۰۰۰، دولت بعدی از رویه‌ها و اصول مربوط به ارزیابی آثار مقررات‌گذاری عدول کرد و آنها را به اجرا در نیاورد و یا حتی منحل کند. این واگهی، درست زمانی قوت گرفت که مکزیکوسیتی (که جزء ناحیه فدرال محسوب می‌شد) به یک نهاد خودگردان با اختیاراتی هم‌تراز با اختیارات سایر ایالات سی و یک‌گانه فدرال مبدل شد و تغییر حزب حاکم در

1. OECD (1999), Regulatory Reform in Mexico, Paris: OECD.

مدیریت شهر مکزیكوسیتی، به بروز دگرگونی گسترده در رویه‌های مقررات‌گذاری این شهر انجامید.

در نتیجه، دولت به عنوان یکی از آخرین اقدامات خود پیش از برگزاری انتخابات، زمینه اجرای اصلاحات همه جانبه در قانون تشریفات اداری فدرال را فراهم ساخت. در ماه می سال ۲۰۰۰، کنگره اصلاحات پیشنهادی را به اتفاق آرا تصویب کرد و یک بخش کاملاً جدید در زمینه ارتقاء کیفیت مقررات‌گذاری در این قانون گنجانده شد.<sup>۱</sup> هدف اصلی اصلاح قانون تشریفات اداری فدرال، نهادینه‌سازی آیین‌ها و رویه‌های مقررات‌گذاری جدید بر اساس نتایج ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و مشورت عمومی بود. این قانون به عنوان سند قانونی مهمی که از خط‌مشی مقررات‌گذاری حمایت می‌کرد، جایگزین موافقت‌نامه مقررات‌زدایی از فعالیت‌های تجاری گردید و کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال که تشکیلات آن مورد بازنگری قرار گرفته بود جایگزین واحد مقررات‌زدایی اقتصادی شد. کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال به یکی از ارکان وزارت اقتصاد که مسئولیت هماهنگ‌سازی و نظارت بر اجرای یک برنامه ملی جدید در زمینه ارتقای کیفیت مقررات را برعهده داشت و از استقلال فنی و اداری نیز برخوردار بود، تبدیل شد. این نهاد علاوه بر اختیارات وسیع‌تر و استقلال بیشتر، از بودجه و منابع انسانی افزون‌تر نیز بهره‌مند شد. از سال ۲۰۰۰، کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال، ۶۰ نیروی متخصص، و بودجه سالانه‌ای بالغ بر ۵ میلیون دلار داشته است. این در حالی است که بین سال‌های ۲۰۰۰ و ۱۹۹۷، واحد مقررات‌زدایی اقتصادی ۱۵ کارمند با بودجه سالانه یک میلیون دلار داشت.

این نهاد نیز به مانند واحد مقررات‌زدایی اقتصادی به «شورای ارتقای مقررات‌گذاری فدرال»<sup>۲</sup> تغییر نام یافت چرا که نه مقررات‌زدایی، بلکه بهبود کیفیت مقررات را در سر لوجه برنامه‌های خود داد. این تغییر نام از تغییر نگرشی فلسفی در رویکرد دولت حکایت داشت. تعداد اعضای این نهاد نیز افزایش یافت و حتی مرجع متصدی رقابت<sup>۳</sup> و سازمان حمایت از مصرف‌کننده نیز به عضویت دائمی آن درآمدند.

اصلاحیه قانون تشریفات اداری فدرال، گستره خط‌مشی اصلاح مقررات را نیز وسعت بخشید. نظم و انضباط جدید بسط یافته و بر همه مقررات پیشنهادی و تشریفات قانونی هر یک از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، از جمله در حوزه‌هایی مانند تدارک کالاها و خدمات عمومی، کارهای عمرانی دولتی و تأمین اجتماعی، حاکم شد. مهم این که، وضع قواعد و

1. LFPA, Title III-A.

2. Federal Council for Regulatory Improvement

3. Competition Authority

مقررات در بخش‌های خاص نیز که پیش از این در صلاحیت نهادهای تخصصی بود در حیطه نظم جدید حقوقی قرار گرفت<sup>۱</sup> و تنها موارد معدودی از مقررات در حوزه‌هایی از قبیل امور امنیتی و دفاعی مستثنی شدند. از جمله این موارد مستثنی شده، وزارت مالیه بود، که آن هم نه برای وضع مقررات در بخش مالی، بلکه برای وضع تشریفات اداری در بخش مالیات به صلاحیتی انحصاری دست یافت.<sup>۲</sup>

در اجرای این خطمشی، قانون تشریفات اداری فدرال، آیین اداری دقیقی را که بعدها به موجب تصویبنامه ریاست جمهوری تکمیل شد، ایجاد کرد که صلاحیت‌ها و وظایف وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال و دفتر حقوقی ریاست جمهوری را صراحتاً مشخص می‌ساخت. در این تغییرات، از رویه‌ها و تجربیات بین‌المللی و نیز تجربه عملی پنج ساله‌ای که واحد مقررات‌زدایی اقتصادی در فرایند انجام بازنگری‌های بنیادین در موارد ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و آیین‌های اداری به دست آورده بود استفاده شد. ویژگی‌ها و نوآوری‌های عمده این اصلاحات عبارت بود از:

- تعیین جایگاه مدیر کل کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال به عنوان مقام منصوب از سوی ریاست جمهوری؛

- پذیرش مشارکت نمایندگان بخش خصوصی، اتحادیه‌های کارگری و جامعه مدنی در فرایند مقررات‌گذاری از طریق ایجاد شورای ارتقای مقررات‌گذاری فدرال<sup>۳</sup>؛

- الزام تمام وزارتخانه‌ها و سازمانها به زمینه‌چینی و تهیه گزارش در مورد میزان پیشرفت اصلاحات مقررات در برنامه‌های دوسالانه‌ای که در زمینه ارتقای کیفیت مقررات داشتند؛

- انتصاب یک معاون وزیر به عنوان مسئول رسیدگی به ارتقای کیفیت مقررات در هر سازمان یا وزارتخانه؛

- ایجاد یک فرایند شفاف، از جمله فرایند اعلان و اظهار نظر، حداقل به مدت یک ماه، برای تحلیل همه طرح‌های پیشنهادی مقررات؛

۱. مانند قواعد و مقرراتی که کمیسیون مقررات‌گذاری انرژی یا کمیسیون مخابرات فدرال و نهادهای غیر متمرکزی مانند شرکت نفت مکزیک، کمیسیون برق فدرال، و مؤسسه تأمین اجتماعی مکزیک تدوین کرده‌اند.

۲. این وضعیت به خاطر مخالفت بسیار شدید وزارت مالیه بود، که استدلال می‌کرد درصدد اصلاحات عمده‌ای با محوریت ساده‌سازی است، هر چند که این امر تاکنون روی نداده است.

3. Federal Council for Regulatory Improvement



- ایجاد قطعیت حقوقی بیشتر در تشریفات اداری برای شهروندان و بنگاه‌های تجاری از طریق الزام به ثبت این تشریفات در دفتر ثبت اقدامات و خدمات فدرال؛  
- ایجاد یک چهارچوب قانونی برای همکاری میان دولت فدرال، ایالت‌ها و شهرداری‌ها در خصوص موضوعات مربوط به مقررات‌گذاری.

از آن زمان تاکنون، کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال همچنان ابزارها و اقدامات خود را تکمیل کرده و بهبود بخشیده است؛ در سال ۲۰۰۱، کتابچه راهنمای مفصل جدیدی را در زمینه تشریح مقررات مربوط به رویه‌های قانون تشریفات اداری فدرال منتشر ساخت و در اوایل سال ۲۰۰۴ نیز به موجب تصویبنامه جدیدی خطاب به وزارتخانه‌ها، صلاحیت‌های کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال را بیش از پیش تبیین کرد.<sup>۱</sup> این تصویبنامه متن مبسوط قانون تشریفات اداری فدرال را تکمیل کرد که فرایند ارزیابی آثار مقررات‌گذاری را به نحوی تفصیلی تشریح و صلاحیت‌ها و وظایف کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال را صراحتاً معین می‌کند.

افزون بر این، قانون مزبور و تصویبنامه مربوط به آن مقرر می‌داشت که کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال باید الگویی را در زمینه ارزیابی آثار مقررات‌گذاری طراحی و منتشر کند، که در حال حاضر این الگو پس از تصویب، به یکی از ابزارهای دولت الکترونیک تبدیل شده است (نمبرگ ۱۱-۲). این قانون مشتمل بر شش بخش است: بخش نخست، بخش توجیهی است که مقررات پیشنهادی را تشریح کرده و مسائلی را که این طرح پیشنهادی می‌کوشد برطرف سازد، معرفی می‌کند. بخش دوم، بخش تحلیلی است که مشکلات خاصی را که این طرح پیشنهادی به دنبال کاهش یا حذف آنهاست، برمی‌شمارد. در بخش سوم، که بخش حقوقی است، به بررسی این مسأله می‌پرداخته می‌شود که آیا وزارتخانه یا سازمان مقررات‌گذار از صلاحیت قانونی کافی برای مقررات‌گذاری در خصوص موضوع مورد بحث برخوردار است و آیا طرح پیشنهادی با نظام حقوقی ملی مطابقت دارد یا خیر. بخش چهارم، یک بخش اجرایی است که تضمین می‌کند وزارتخانه‌ها از منابع کافی برای بازرسی، اجرا و تأیید مقررات پیشنهادی برخوردار باشند.<sup>۲</sup> در بخش پنجم، جایگزین‌های ممکن برای وضع مقررات که می‌توانند معضل یا خطر مورد نظر را با

1. Reglamento Interior de La Comision Federal de Mejora Regulatoria, DOF 28 January, 2004.

۲. در پایان سال ۲۰۰۳، دفتر حقوقی ریاست جمهوری و وزارت مالیه، این کنترل را با انتشار کتاب راهنمای طرح‌های پیشنهادی قوه مجریه در درون این قوه تقویت کردند، چرا که این کتاب راهنما بر ضرورت انجام ارزیابی آثار بودجه تأکید می‌کرد. (DOF-9-IX-2003)

هزینه‌ای کمتر و بدون تصویب مصوبه‌ای رفع نمایند، بررسی می‌کنند. بخش آخر، بخش بررسی آثار است که تأثیر هزینه‌ها و فواید ناشی از تصویب طرح پیشنهادی بر افراد و مجریان دولتی به طور مبسوط تحلیل می‌شود.<sup>۱</sup>

یکی از اهداف کلیدی این فرایند جدید، این بود که هزینه‌های تبعیت برای وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها در اجرای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، کاهش یافته و در عین حال، خللی در دسترسی به اطلاعات اساسی لازم برای ارزیابی مناسب طرح پیشنهادی ایجاد نشود. همان گونه که پیش‌تر اشاره شد، وزارتخانه‌ها فرایند بازنگری را مانعی تلقی کرده بودند که در تدوین مقررات مهم و حتی ارتقاء کیفیت مقررات اختلال ایجاد می‌کند. مذاکرات متعارض، طولانی و گاهی اوقات بی‌حاصل نیز، فرایند بازنگری اولیه ارزیابی آثار مقررات‌گذاری را تضعیف می‌کرد. کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال برای رسیدگی به این موضوعات، سه سازوکار مهم ایجاد کرد: نخست، ارتباط با متصدیان نگارش پیش‌نویس ارزیابی آثار مقررات‌گذاری را افزایش داده و انگیزه‌های لازم را برای اعمال معیارهای مربوط به کیفیت مقررات در مراحل اولیه فرایند تهیه پیش‌نویس‌های مقررات، فراهم کرد و از این طریق، از بروز آثار پیش‌بینی نشده و ناخوشایند آن بر وزارتخانه‌ها در مراحل بعدی جلوگیری نمود.

دوم این که، رویکردی دو مرحله‌ای را در پیش گرفت که مقررات فاقد آثار مهم (و نیز گزارش ارزیابی آثار آنها) به سرعت مورد ارزشیابی و تأیید واقع شوند (نمودار ۱۱-۱). ضرورت انجام یک ارزیابی جامع‌تر برای اولین بار در تبادل نظرهای میان کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال و مقامات وزارتخانه‌های مرتبط با موضوع ارزیابی مطرح شد. کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال در قالب یک دستورالعمل مقرر می‌دارد که اگر احتمال آن باشد که لایحه پیشنهادی آثار گسترده‌ای داشته باشد (به عبارت بهتر، اگر هزینه‌های تبعیت از این مصوبه سالانه بیش از ۷۰ میلیون دلار باشد و یا هزینه‌های هنگفتی را بر بخش خاصی از اقتصاد، گروهی از مصرف‌کنندگان، یا یک منطقه جغرافیایی خاص تحمیل کند)، وزارتخانه‌ی ارائه‌دهنده لایحه مذکور باید آثار آن را به طور مبسوط، هم از لحاظ کیفی و هم کمی، ارزیابی نمایند. این رویکرد هدفمند باعث می‌شود که با توجه به کمبود منابع، وزارتخانه‌ها و کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال تلاش‌های خود را بر روی تعداد اندکی از مقررات، اما مقررات مهم‌تر و مرتبط‌تر و ارزیابی آثار آنها متمرکز کنند.

۱. این بخش هزینه‌ها و فواید و نیز آثار دسترسی مصرف‌کنندگان به کالا و خدمات و بنگاه‌های کوچک و متوسط را بر رقابت در بازار در هر دو سطح تجارت بین‌المللی و داخلی را برمی‌شمارد.



### نمبرگ ۱-۲- سامانه الکترونیک پیشنهاد ارزیابی آثار مقررات گذاری

کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال، برنامه بلندپروازانه‌ای را به عنوان یکی از بخش‌های اصلی برنامه اصلاحات خود در سال ۲۰۰۱، برای نوسازی فرایندهای داخلی، ارتقای تبعیت نهادها از قواعد راجع به ارزیابی آثار مقررات گذاری، کاهش هزینه‌های اداری نهادهای تهیه کننده پیش‌نویس‌های ارزیابی آثار مقررات گذاری، و ارتقاء کیفیت تک‌تک پیشنهادها آغاز نمود.

چالش پیش رو، طراحی یک سامانه و نیز نرم‌افزاری کارآمد، اثر بخش و شفاف و پاسخگو برای کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال بود. کلید تحقق این هدف، طراحی مجدد قواعد واگذاری ارزیابی آثار مقررات گذاری به این کمیسیون برای ایجاد یک سازوکار ارزیابی منظم و همزمان با ارائه پیش‌نویس به مقام تصویب کننده بود. این سامانه همچنین سازوکاری را برای کنترل تبعیت وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها از مقررات پیشنهاد داد که به ابزاری برای ایجاد زیرساخت تکنولوژیک مبدل شد که ارتباطات فوری میان مقررات‌گذاران و کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال و عامه مردم را فراهم می‌ساخت.

کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال و سامانه فناوری آن، راه‌حلی فنی و سازمانی را بر پایه یک برنامه کاربردی اینترنتی برای تقویت ارزیابی آثار مقررات گذاری توسعه داد. سامانه جدید علاوه بر ایجاد سازوکاری برای انتقال داده‌ها و اطلاعات، همچنین نوعی فضای همکاری را فراهم می‌سازد که در آن نمایندگان وزارتخانه‌ها و کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال می‌توانند در زمینه رشد و توسعه فرایند مقررات گذاری با هم تعامل داشته باشند. همچنین این سامانه فضایی را برای قرار دادن پیش‌نویس‌ها در معرض مذاقه عمومی در مراحل مختلف فرایند مقررات گذاری ایجاد می‌کند. پایگاه اینترنتی <http://www.cofemermir.gob.mx> که از اکتبر ۲۰۰۱ عملیاتی شده است دو حوزه مشابه را پوشش می‌دهد: یک حوزه عمومی آزاد که همه افراد علاقمند می‌توانند پیش‌نویس مقررات و گزارش‌های ارزیابی آثار مقررات گذاری را از اینترنت اخذ کنند؛ و یک شبکه ارتباطی اینترنتی، که در آن وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، پیش‌نویس‌های ارزیابی آثار مقررات گذاری را منتشر کرده، در مورد اصول راهنما در این زمینه به صورت آنلاین به رایزنی پرداخته و با کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال ارتباط برقرار می‌کنند. این شبکه به کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال اجازه می‌دهد تا نه تنها کل فرایند مقررات گذاری را بررسی و تشریح کند بلکه به ارزیابی و اظهار نظر در مورد تک-

تک موارد ارزیابی آثار مقررات گذاری نیز پردازد. کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال با اداره ثبت مجوزها و خدمات فدرال مرتبط است. چهار سال از پایه گذاری سامانه الکترونیک ارزیابی آثار مقررات گذاری می گذرد، و این یک موفقیت کامل به شمار می آید. هر چند استفاده از این سامانه برای انجام طرح های ارزیابی آثار مقررات گذاری اجباری است، ولی استفاده از کارکردهای غیر اجباری آن، از قبیل کمک آنلاین و مشورت فعالانه، روز به روز رو به افزایش است. مهمتر این که استفاده از تعامل عمومی، به ویژه، ابزارهای آگاهی رسانی و اظهارنظر شهروندان، مشورت عمومی را در مکزیک ارتقاء داده است. از بسیاری جهات، این ابزارها ابعاد دموکراتیک زندگی اجتماعی مردم مکزیک را تعمیق داده اند.

به منظور بهره گیری بهینه از الگوی ارزیابی آثار مقررات گذاری، این رویه معمول نیز بعدها اصلاح گردید (نمودار ۱۱-۲).<sup>۱</sup> در مورد این فرایند اصلاحی باید بر سه رکن مهم تأکید نهاد. نخست اینکه، کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال نمی تواند مقررات را وتو کند. اگر وزارتخانه یا سازمانی با نظر این کمیسیون مبنی بر ضرورت انجام ارزیابی کامل از هزینه - فایده موافق نباشد، کارشناس مستقلی توسط این کمیسیون انتخاب خواهد شد تا نظر نهایی را در این خصوص ابراز کند.

دوم اینکه، کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال (علاوه بر بهره گیری از ابزار دولت الکترونیک)، سرمایه گذاری هنگفتی در دو حوزه آموزش و راهنمایی انجام داده است. از زمان تأسیس سامانه جدید، بیش از ۴۰ سمینار برگزار شده است و در حدود ۲۰۰۰ مقام دولتی آموزش دیده اند. به طور کلی دوره های آموزشی بر نحوه پیشبرد ارزیابی آثار مقررات گذاری، و به ویژه، بر چگونگی بهره گیری بهینه از این سامانه آنلاین متمرکز هستند. دوره های آموزشی نحوه بهبود ارتباطات، رابطه میان کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال و وزارتخانه ها؛ چگونگی توسعه مهارت های تجربی در زمینه ارزیابی آثار مقررات گذاری؛ و اهمیت جستجوی جایگزین هایی غیر از مقررات را مورد توجه قرار می دهند.

سوم اینکه در ماه می سال ۲۰۰۴ رئیس جمهور مهلت یک ساله ای (که در ماه می ۲۰۰۵ یک سال دیگر نیز تمدید شد) را در مورد ضرورت اعمال ارزیابی آثار مقررات گذاری بر

۱. رویه ویژه ای به وزارتخانه ها اجازه می دهد تا از سازوکار بررسی سریع در وضعیت اضطراری استفاده کنند. اما اعتبار مقرره ای که بر طبق این رویه به تصویب می رسد پس از ۶ ماه منقضی می شود. وزارتخانه باید از این دوره موقتی استثنایی برای تدارک یک لایحه پیشنهادی عادی و دائمی استفاده کند.

آن دسته از مقرراتی که هزینه‌هایی را بر فعالیتهای تجاری تحمیل می‌کنند، تعیین کرد.<sup>۱</sup> با این همه، این مهلت قانونی معافیت‌ها و استثنائات قابل ملاحظه‌ای نیز داشت که به بسیاری از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها اجازه می‌داد - برای مثال، در موارد اضطراری - همچنان به مقررات‌گذاری بپردازند. تاکنون، هیچ ارزیابی واقعی از تأثیر این مهلت قانونی صورت نگرفته است و تأثیر آن بر اعتبار نظام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری نیز چندان مشخص نیست.



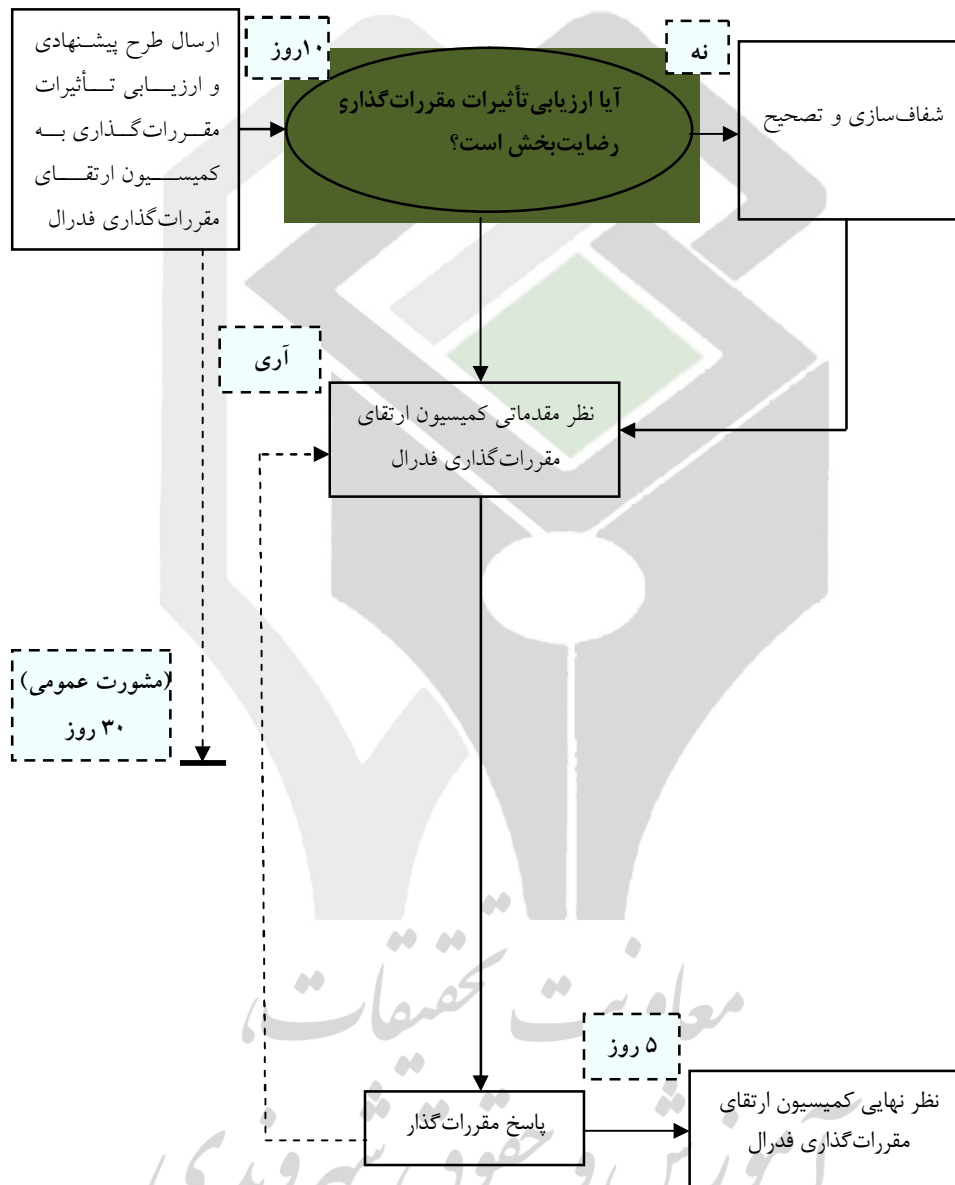
معاونت تحقیقات،

آموزش و حقوق شهروندی

۱. موارد ذیل استثنائات استمهال قانونی به شمار می‌آیند: وضعیت‌های اضطراری، تعهدات بین‌المللی، تعهدات قانونی و حقوقی، روزآمد سازی ادواری گزارش‌ها که بی‌شک، فواید آنها بیش از هزینه‌ها است، مقررات پلیسی و امنیتی، و تدابیر مالی.

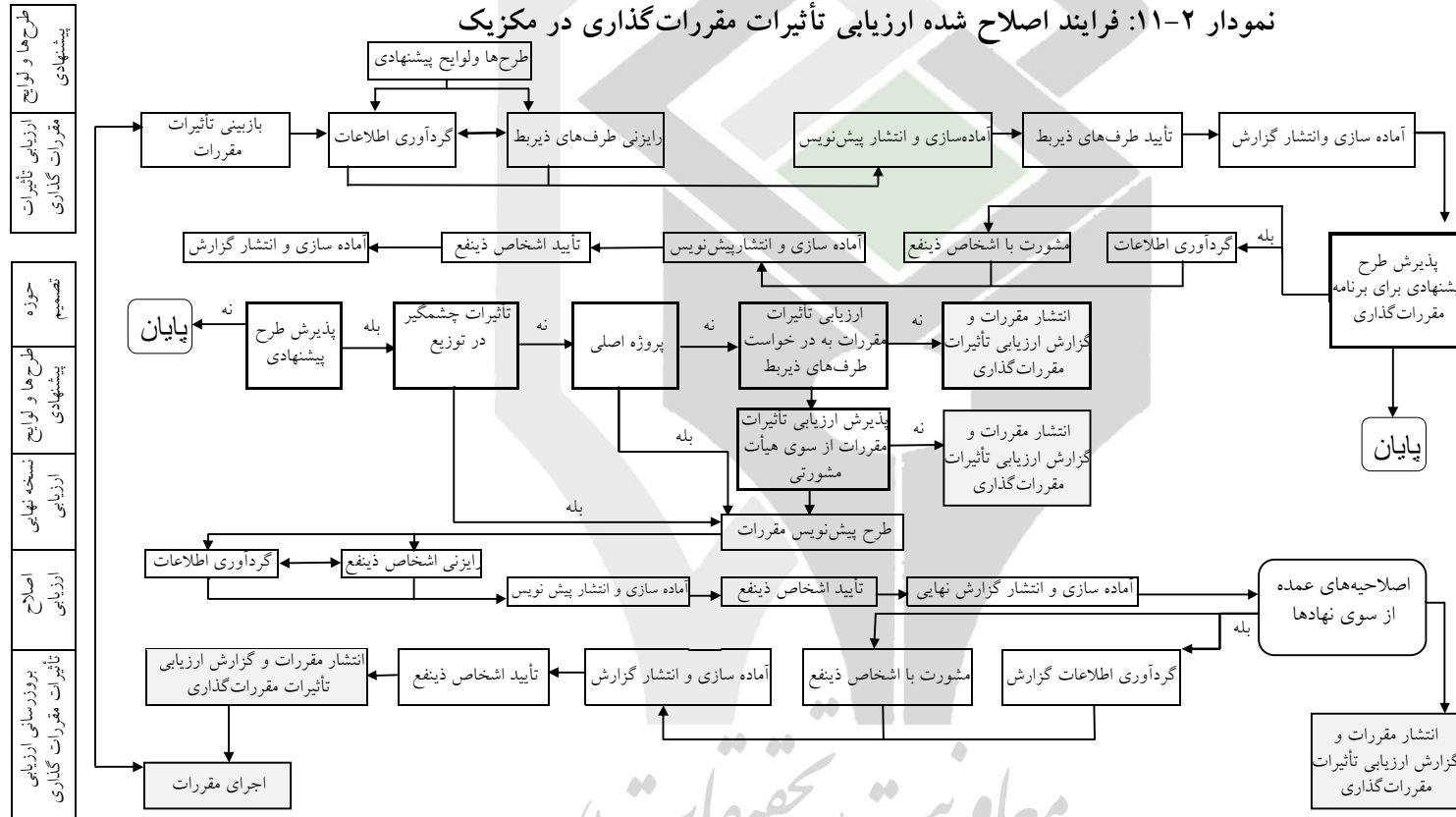
Acuerdo de Moratoria Regulatoria (DOP13May 2004 to 29 April 2005)

نمودار ۱-۱۱: فرایند نظام ارزیابی تأثیرات مقررات گذاری در مکزیک از سال ۲۰۰۰<sup>۱</sup>



1. Cesar Cordova and Ali Haddou – Ruiz (2006), op, cit.

## نمودار ۲-۱۱: فرایند اصلاح شده ارزیابی تأثیرات مقررات گذاری در مکزیک



معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

آموزش و حقوق شهروندی

قانون تشریفات اداری فدرال، توجه جدی به انجام مشورت عمومی همراه با ارزیابی آثار مقررات‌گذاری را مورد تأکید قرار داد. اصلاحیه این قانون در سال ۲۰۰۰، ضمن تأیید و تبیین موارد اصلاحی سال ۱۹۹۶، اعلان و تشریح همه پیش‌نویس‌های مقررات فدرال، از جمله استانداردهای فنی را بطور ماهانه الزامی ساخت. قانون شفافیت مصوب سال ۲۰۰۳ این الزام را بار دیگر تقویت کرد و مقرر نمود که همه پیش‌نویس‌های مقررات حداقل ظرف مدت ۲۰ روز کاری در اینترنت منتشر شود.<sup>۱</sup>

وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها می‌توانند با استفاده از پایگاه اینترنتی کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال و با درخواست از این کمیسیون برای انجام مشورت عمومی قبل از ورود به مرحله بعدی فرایند مقررات‌گذاری، اقدام به انتشار پیش‌نویس‌ها کنند. با وجود انجام این اصلاحات، ساختار جدید قواعد خاصی را در زمینه سازوکارهای مشورت عمومی فعالانه، از قبیل نظر سنجی میدانی و استماع نظرات و نهادهای مشورتی، تدوین نکرد. گذشته از این، معیارهایی را برای تضمین مشارکت منصفانه در طول فرایندهای مشورت نیز تعیین نکرد.

با وجود این، سازوکار «انتشار و توضیح» نمایانگر چرخشی عظیم در نحوه برخورد و برداشت از مدیریت عمومی فدرال در مکزیک است. وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها دیگر نمی‌توانند طرح‌ها و لوایح پیشنهادی دلخواه خود را مخفیانه تدوین کرده و به یکباره در روزنامه رسمی منتشر سازند. در نتیجه، آیین مقررات‌گذاری جدید، میزان قطعیت حقوقی را برای بنگاه‌های اقتصادی و افراد افزایش داده و انگیزه مثبتی در آنها جهت مشارکت در فرایند بازبینی ایجاد کرده است. امروزه بسیاری از بنگاه‌های تجاری، روزنامه‌ها و مؤسسات دانشگاهی نیز به طور مرتب صفحه پایگاه اینترنتی کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال را جهت اطلاع از طرح‌ها و لوایح پیشنهادی تحت بررسی دولت مرور می‌کنند. این سامانه آنلاین اطلاعیه‌هایی از قبیل طرح‌های پیشنهادی در حوزه‌ها یا بخش‌های خاص خط‌مشی-گذاری را برای هر یک از واحدهای سازمانی مرتبط ارسال می‌کند.

این قواعد مربوط به شفاف‌سازی، انگیزه‌های وزارتخانه‌ها را برای انجام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری با کیفیت هر چه بهتر افزایش داده‌اند. از آنجا که برخی از تأثیرپذیرترین گروه‌ها (برای مثال بنگاه‌های کوچک و متوسط اقتصادی و مصرف‌کنندگان) می‌توانند به وضوح تأثیر این مقررات را در آینده پیش‌بینی کنند، این وضعیت تا اندازه‌ای کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال را از فشارهای سیاسی مصون نگه داشته است. یکی از دستاوردهای اصلی بازبینی مبتنی بر حذف تشریفات و آیین‌های اداری زاید در اواخر دهه

1. Ley Federal de Acceso a la Información

۱۹۹۰، بررسی میزان اعمال صلاحیت اختیاری مدیران دولتی در ایجاد آیین‌ها و وضع الزامات جدید بود بدون اینکه از صلاحیت قانونی لازم برای این امر برخوردار باشند. کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال از طریق بخش ویژه ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، کیفیت مقررات را به نحو چشمگیری کنترل کرد که این کنترل بعداً از طریق تدابیر مهمتر دیگری (پیش‌نویس‌های قوانین، مقررات و مصوبات ریاست جمهوری) تکمیل شد.<sup>۱</sup>

تحلیل مقررات برنامه‌ای و اداری بر نظام مدیریت عمومی، در طول تاریخ تلاشی دشوار در مکزیک بوده است. استقلال شدید وزارتخانه‌ها، رویکرد تک‌بعدی به خط‌مشی‌های عمومی (که بر طبق آن وزارتخانه‌ها تلاش می‌کنند در تصویب برنامه‌ها و مقررات هر چه بیشتر بر هم سبقت بگیرند) و کمبود معمول بودجه برای کنترل، ارزیابی و اجرای قوانین، اجرای سازوکارهای مدیریتی مدرن را در نظام اداری کشور مختل ساخته است. در نتیجه، از همان آغاز اصلاح‌گران مقررات می‌بایست نظام تشویقی قوی برای تضمین تبعیت از مقررات ایجاد می‌کردند. برای این منظور دو شیوه عمده ایجاد شد: قانون تشریفات اداری فدرال مقرر نمود که دفتر روزنامه رسمی نباید هیچ مقرره‌ای را بدون اطمینان از این که گزارش ارزیابی آثار آن و نیز نظر موافق کمیسیون اصلی مقررات‌گذاری فدرال به ضمیمه آن، منتشر سازد؛ دوم اینکه ضمانت اجراهای قاطعی را برای عدم تبعیت از قواعد جدید مقررات‌گذاری تعیین کرد. بازرس کل مسئولیت اجرای این مجازات‌ها را برعهده گرفت که این وظیفه بعداً به وزارت مدیریت عمومی منتقل شد.

موافقت‌نامه غیر رسمی میان کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال و شورای حقوقی ریاست جمهوری، به صورت غیر رسمی همچنان به اعتبار خود باقی است. پس از گذشت بیش از یک دهه، هر دو نهاد همچنان به موازات هم فعال بوده‌اند: ارتباط روان آنها با یکدیگر و رابطه کارآمد میان آنها، بهبود کیفیت قوانین و مقررات جدید مکزیک را تضمین می‌کند. این اتحاد با حمایت فنی مرجع متصدی رقابت<sup>۲</sup> و اداره حمایت از مصرف‌کننده<sup>۳</sup> بیش از پیش تحکیم یافت.

مکزیک یک دولت فدرال است. به علت ماهیت اداری بسیار متمرکز کشور مکزیک در زمان پیش از اصلاحات، حجم مقررات ایالات فدرال و شهرداری‌ها تا اوایل دهه ۱۹۹۰ نسبتاً کم بود. وقتی در طی دهه ۱۹۹۰ دولت‌های محلی استقلال بیشتری کسب کردند،

۱. در سپتامبر ۲۰۰۳، شورای حقوقی ریاست جمهوری نیز دستورالعمل‌های جدیدی را در مورد تدوین و تنظیم مقررات منتشر ساخت.

2. Competition Authority  
3. Consumer Protection Office

صلاحیت مقررات گذاری آنان نیز افزایش یافت. هر چند چهارچوب و ساختار کلی مقررات فدرال بهبود یافت، ولی قوانین و مقرراتی که در سطوح پایین تری از سطح فدرال قرار داشتند به علت وجود تشریفات زاید در زمینه فعالیت های تجاری که باعث تأخیر و بی ثباتی در زمینه سرمایه گذاری های جدید می شدند، مورد انتقاد روزافزون بخش خصوصی قرار گرفتند.

کنگره مکزیک، در آغاز با تصویب موافقت نامه مقررات زدایی فعالیت تجاری در سال ۱۹۹۵ و اصلاح قانون تشریفات اداری فدرال در سال ۲۰۰۰، به کمیسیون اصلی مقررات- گذاری فدرال اجازه داد تا اصلاح نظام مقررات گذاری را از طریق همکاری فعالانه با دولت های ایالتی مرتبط در کل سطح این کشور ترویج دهد. سازوکار ترویجی اصلی کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال، برگزاری کنفرانس های سالانه با حضور همه مقامات دولتی متصدی اصلاح مقررات بوده است. از همان اوایل سال ۲۰۰۰، شهرداری های منتخب نیز در این کنفرانس ها شرکت کردند. اهداف عمده این نشست ها ایجاد نوعی وجدان جمعی و همفکری، آگاهی سازی نسبت به وجود معضلات مشابه و فراهم آوردن فضایی برای تبادل بهترین تجربیات و رویه ها است. کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال به منظور تسهیل انتشار ابتکار عمل های جدید مانند ارزیابی آثار مقررات گذاری در سطح ایالات، مطالعات و بررسی های کارشناسی را در سراسر این کشور آغاز کرده است. در همین اواخر این کمیسیون، سرمایه گذاری زیادی را انجام داده و به دولت های فدرال و شهرداری ها کمک کرده است تا فضاها ی مقررات گذاری و به ویژه سامانه های خود را در زمینه راه اندازی فعالیت های تجاری بهبود بخشند.

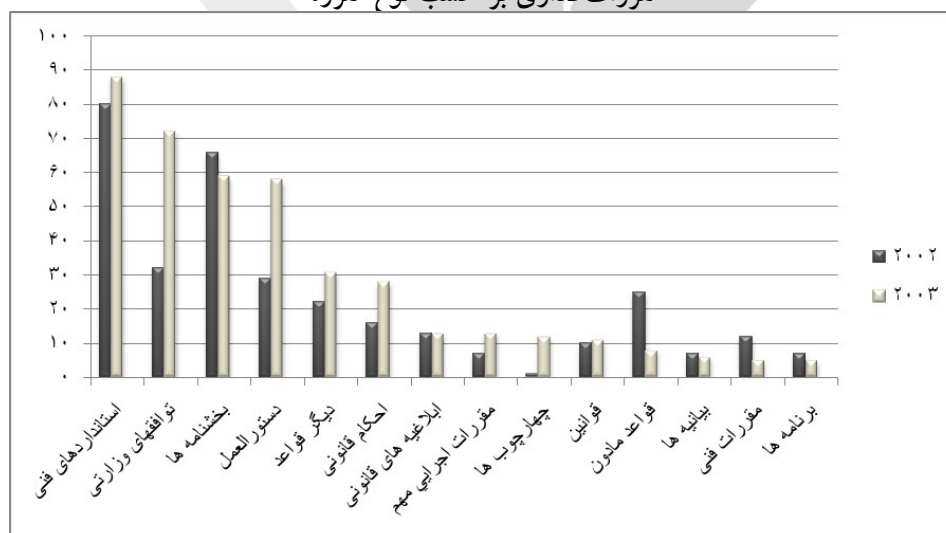
### ج) نتایج

نظام ارزیابی آثار مقررات گذاری در مکزیک از همان اوایل تصویب در ده سال پیش، پیشرفت بسیار زیادی کرده است. این نظام از یک چهارچوب ساده بررسی که در دوران بازبینی مبتنی بر حذف تشریفات اداری زاید بکار برده می شد، به فرایند پیچیده ای ارتقا یافته است که در آن، طرح های پیشنهادی بر اساس رهنمودها و دستورالعمل های اداری دقیق بررسی شده، انتشار یافته و به بحث و اظهار نظر گذاشته می شوند. معدودی از کشورهای عضو خانواده حقوق نوشته و حتی تعداد کمتری از کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، به چنین سطحی از نهادینه سازی و پیشرفت در به کارگیری و اجرای ارزیابی آثار مقررات گذاری دست یافته اند.



سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در سال ۲۰۰۴، موارد زیر را از جمله مهمترین نتایج ناشی از توسعه حکمرانی تنظیمی برشمرد:

۱. رویه جدید، موافقت اولیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را کسب می‌کند.
  ۲. سامانه اینترنتی گردآوری گزارش‌های ارزیابی آثار مقررات‌گذاری از سال ۲۰۰۲ در گستره جهانی عملیاتی شده است.
  ۳. شهروندان و بنگاه‌های تجاری از طریق پایگاه اینترنتی واحد می‌توانند وارد فرایند مشورت شوند و در خصوص متون کامل پیش‌نویس طرح‌های پیشنهادی در کنار نظریات تخصصی مرجع ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال اظهارنظر کنند.
  ۴. هزاران مستخدم دولتی فدرال به موازات شرکت در سمینارها و نشست‌های اطلاعاتی در ایالات و شهرداری‌ها در حوزه ارزیابی آثار مقررات‌گذاری آموزش دیده‌اند.<sup>۱</sup>
  ۵. از سال ۱۹۸۵ تا سال ۲۰۰۰، واحد مقررات‌زدایی اقتصادی بالغ بر ۵۰۰ طرح پیشنهادی مقررات را بازبینی کرد. پس از آن، کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال از ارزیابی آثار مقررات‌گذاری برای ارزیابی صدها پیش‌نویس مقررات استفاده کرده است (نمودار ۱-۳).<sup>۲</sup>
- نمودار ۱-۳- طرح‌ها و لوایح تقنینی کاهش یافته توسط کمیسیون با استفاده از ارزیابی آثار مقررات‌گذاری بر حسب نوع مقرر



1. OECD, 2004.  
2. COFEMER in OECD, 2004.

اکثر صاحب نظران، بر حسب نتایج حاصل از اجرای ارزیابی آثار مقررات گذاری، هم‌آواز هستند که این شیوه ارزیابی فیلتری کارآمد برای کشف و شناسایی طرح‌های قانونی نارسا و پیشگیری از انتشار آنها در روزنامه رسمی است. برای مثال، گزارش‌های سالانه کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال نشان می‌دهند که تقریباً ۲۰ تا ۳۰ درصد از طرح‌های پیشنهادی واصله نیازمند بررسی دقیق هستند؛ که حاصل این بررسی، درخواست تصحیح فرایند ارزیابی آثار مقررات گذاری یا پیشنهادها (توصیه‌ها) یا توضیح دقیق‌تر محتوای مقررات پیشنهادی است.<sup>۱</sup> به عقید فرناندو سالاس،<sup>۲</sup> اولین مدیر کمیسیون ارتقای مقررات-گذاری فدرال، بازبینی‌های دقیق و موشکافانه، فرایند انتشار مقررات را به تعویق انداخته و مانع اجرایی شدن آن شده است زیرا این بازبینی‌ها، تناقضات و مسائل حقوقی سؤال برانگیزی را نمایان ساخت که چه بسا مقامات ارشد را دچار مشکل ساخته‌اند. این کارویژه بازبینی، سهم عمده‌ای در اصلاح مصوبات هیأت وزیران و استانداردهای فنی کم‌کیفیت‌تر داشته است. آنچه اهمیت دارد این است که ارزیابی آثار مقررات گذاری، میزان طرح‌های پیشنهادی جدید و عجولانه‌ای را نیز که دولت جدید مکزیک از زمان روی کار آمدن در سال ۲۰۰۱ در صدد وضع آنها بود، کاهش داد. این پدیده در بسیاری از کشورهایی که شاهد تغییر در قدرت سیاسی هستند، رویه‌ای معمول تلقی می‌شود.

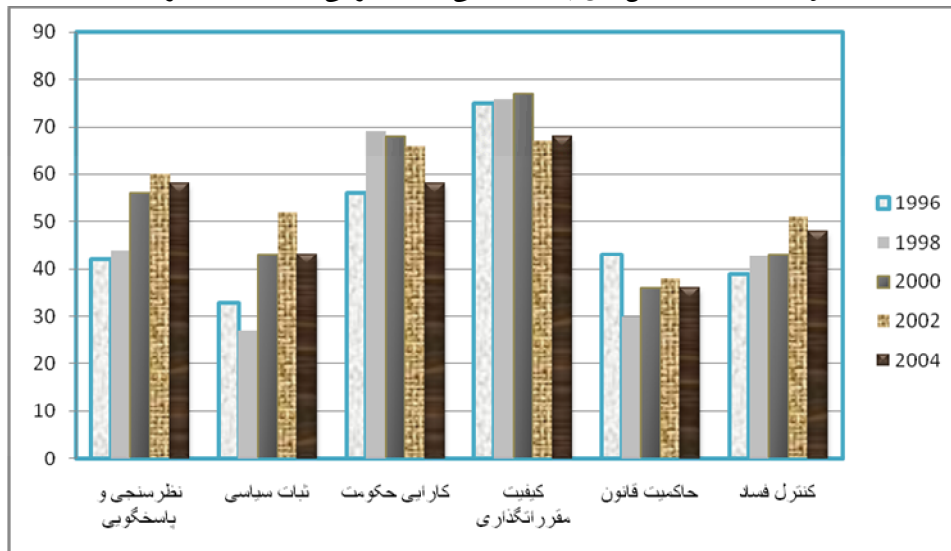
تأثیر واقعی ارزیابی آثار مقررات گذاری بر محیط مقررات گذاری در مکزیک متفاوت و البته ارزیابی آن نیز کاری به مراتب دشوارتر است. شاخص‌های متعددی از قبیل شاخص‌هایی که بانک جهانی ارائه می‌دهد، نشان می‌دهند که کیفیت مقررات گذاری در مکزیک از سال ۲۰۰۰ تاکنون بهبود نیافته، هر چند از نظر شفافیت در مقررات گذاری پیشرفت چشمگیری داشته است (نمودار ۱۱-۴).<sup>۳</sup>

1. Cordova and Haddou-Ruiz, 2006.

2. Fernando Salas

3. World Bank (2005), Governance Matters IV Governance Indicators for 1996—2004, D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi, Washington DC: World Bank.

نمودار ۱-۴- شاخص‌های بانک جهانی از حکمرانی و فساد در مکزیک



علاوه بر این از سال ۱۹۹۷، فرایند اصلاحات اساسی ساختاری و مقررات‌زدایی بر اثر اختلافات رو به گسترش میان قوای مجریه و مقننه با موانع جدی روبه‌رو شده است. با این همه، اجرای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری منجر به آغاز تغییر در فرهنگ و رویه نظام مدیریت عمومی و مقررات‌گذاران شده است. برای مثال، دادگاه‌ها بیش از پیش از گزارش‌های ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در طول رسیدگی‌ها برای حل و فصل اختلافات ناشی از متن مقررات استفاده می‌کنند و خطای وضع مقررات بدون اعمال رویه کنترل و تعادل از میان رفته است. همان‌گونه که یکی از پژوهشگران نشان می‌دهد،<sup>۱</sup> یکی از نتایج غیرمنتظره اثر بخشی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، تلاش‌های بی‌شمار وزارتخانه‌ها برای گریز از بازبینی مقررات در درون قوه مجریه از طریق رجوع مستقیم به کنگره بوده است.<sup>۲</sup> به هر حال، نظام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری باز هم باید به چنان پایداری و ثبات درونی دست یابد که از خطرات پسرفت به دور باشد و روند تکاملی خود را بر پایه گسترش اصول حکمرانی تنظیمی مانند کارایی، شفافیت و پاسخگویی ادامه دهد. هرچند این نظام جدید تکامل یافته و به بلوغ رسیده است، ولی چالش‌های جدیدی را نیز پیش رو دارد.

1. Salas, 2004.

۲. برجسته‌ترین مورد در این زمینه اصلاح قانون آب‌ها در سال ۲۰۰۳ بود که با لابی‌گری نمایندگان پارلمان به انجام رسید و در نهایت هر دو مجلس نیز آن را تصویب کردند ولی قوه مجریه آن را وتو کرد. (Salas, 2004, op.cit.)

نخست این که گرچه این نظام جدید می‌کوشد از رویکردی اجماع محور استفاده کند، ولی با اختلاف نظرهای چشمگیری در درون نظام اداری که به کنترل‌ها و بازبینی‌های نهادهای بیرونی عادت نکرده، روبه‌رو بوده است. این فرایند همواره تحت فشار و اعمال نفوذ بوده و انگیزه‌های سیاسی و وضعیت‌های اضطراری باعث شده‌اند تا برخی مقررات تحت کنترل و نظارت قرار نگیرند. با وجود این، اعمال سازوکار مشورت در ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، موجب می‌شود تا تصویب به هر نحو ممکن مقررات کم‌کیفیت، هزینه‌های گزافی در بر داشته باشد.

دوم این که کیفیت تک‌تک موارد ارزیابی‌های صورت گرفته از آثار مقررات‌گذاری بسیار متفاوت است. به رغم وجود رهنمودها و دستورالعمل‌ها و تسهیلات آموزشی، مجریان ارزیابی آثار مقررات‌گذاری هنوز هم مشکلاتی در زمینه کاربست عملی مفاهیم این شیوه ارزیابی دارند. یکی از معضلاتی که در این رابطه وجود دارد، نحوه ارائه تعریفی دقیق از مقابله با ریسک در پیش‌نویس مقررات است. افزون بر این، مرحله گردآوری استنادات در ارزیابی آثار، که بر بررسی آثار مثبت و منفی مقررات متمرکز می‌شود، به ندرت بر گردآوری داده‌های دست اول تکیه می‌کند. براساس مطالعه آسیب شناسانه‌ای که کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری فدرال انجام داد سطح عمومی کمی‌سازی و تحلیل داده‌های ارزیابی آثار مقررات‌گذاری همچنان بسیار پایین است. معضل سوم این است که هرچند معاونان وزرا در وزارتخانه‌ها باید پیش‌نویس همه مقررات را نهایی کنند، ولی سازوکارهای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در عمل به وسیله کارکنان سطوح میانی وزارتخانه‌ها تدوین می‌شود. در نهایت اینکه در طول دهه گذشته، کنگره به نحو فزاینده‌ای از ابزارهای تقنینی (با تصویب یا اصلاح شمار زیادی از قوانین) استفاده کرده است تا برخی مقررات خاص را از قواعد و الزامات ارزیابی آثار مقررات‌گذاری مستثنی سازد.

### نتیجه

ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، چشم انداز مقررات‌گذاری را در مکزیك تغییر داده است. توجه تدوین‌کنندگان قوانین و مقررات، رفته‌رفته به طور فزاینده‌ای به موضوعاتی مثل هزینه‌ها و فواید قوانین و مقررات و جایگزین‌های آنها جلب شده و حساسیت آنها نسبت به دیدگاه‌های گروه‌های تأثیرپذیر افزایش یافته است. بی‌شک، نقش انحصاری حقوقدانان در فرایند مقررات‌گذاری نیز از بین رفته است. وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها به آرامی و با اطمینان، توانمندی‌ها و تخصص‌های خود را افزایش داده‌اند. این واقعیت که قوه مجریه و قوه مقننه موافقت کرده‌اند تا هر ساله بیش از ۵ میلیون دلار بودجه به کمیسیون ارتقای مقررات‌گذاری

فدرال اختصاص دهند، بیانگر میزان تعهد همه جانبه نهادهای این کشور به سیاست ارتقای کیفیت نظام مقررات گذاری است.

قطعاً چالش‌های بسیاری در پیش است ولی دستاوردهای مکزیك در پیشبرد یک سازوکار خط‌مشی گذاری پیشرفته مانند ارزیابی آثار مقررات گذاری که مبتنی بر کارایی، شفافیت، و پاسخگویی است را نمی‌توان به سادگی نادیده گرفت. عوامل زیادی در حصول این دستاوردها نقش داشته‌اند از جمله مهم‌ترین این عوامل، ایجاد کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال به عنوان یک سازمان مستقل بود. تأسیس این سازمان و همچنین حمایت رئیس جمهور از آن، اعتبار زیادی به این سازوکار جدید بخشید و این حرکتی است که در بسیاری از کشورهای دیگر با شرایط مشابه مکزیك بی سابقه بوده است.<sup>۱</sup> همچنین یکی دیگر از درس‌های مهم در این زمینه، این است که استقرار نظام ارزیابی آثار مقررات گذاری در کشوری با شرایط گذار، مستلزم تلاش سیاسی بسیار زیاد، پیگیرانه و درازمدت (اغلب یک دهه) است. تنها این نوع از سرمایه‌گذاری است که می‌تواند مجالی را برای تغییر در فرهنگ مقررات گذاری و آیین‌های اداری و تعمیق آنها در سنت سیاسی فراهم سازد.

عامل مهم دیگر، زمان‌بندی (تعیین جدول زمانی) است. افرادی که خواهان اصلاح در نظام مقررات بودند، می‌دانستند چگونه از طریق نوآوری و ایجاد پایگاه‌های حمایتی مختلف برای تسهیل اصلاحات، از فرصت‌ها به نحو احسن استفاده کنند. آنان به خوبی توانستند پس از گذراندن یک بحران بزرگ و جلب همکاری نهادهای کلیدی از قبیل شورای حقوقی ریاست جمهوری، ارزیابی آثار مقررات گذاری را عملی نمایند. آنها همچنین از این فرصت برای ایجاد مجموعه‌ای از هواداران حامی اصلاح نظام مقررات گذاری در میان بخش خصوصی استفاده کردند.

اما این بدان معنا نیست که ارزیابی آثار مقررات گذاری در مکزیك با هیچ مشکلی مواجه نبوده است. بی‌گمان، وقفه اخیر در روند اصلاحات ساختاری و مقررات گذاری می‌تواند خدشه‌ای بر اعتبار این شیوه ارزیابی تلقی شود. کمیسیون ارتقای مقررات گذاری فدرال باید بازسازماندهی شده و پیام‌های قاطعی به تشکیلات اداری فدرال و محلی ارسال نماید. با این وجود، تجربه مکزیك را در زمینه ارزیابی آثار مقررات گذاری باید موفقیت‌آمیز تلقی نمود.

1. Cordova and Haddou – Ruiz, 2006.

### منابع

- Acuerdo Para la Desregulación de la Actividad Empresarial (1995), DOF, Mexico, 24 November.
- Cordova, C. (2005), 'Inspection Reforms in Mexico', Report prepared for FIAS/ World Bank, Washington.
- Cordova, C. and A. Haddou-Ruiz (2006), Case Studies of Reform Implementation.
- Experience: Regulatory Transformation In Mexico, Washington DC: FIAS/World Bank.
- Lopez Ayllón, S. (1997), Las transformaciones del sistema juridical y los significados sociales del derecho. La encrucijada entre tradición y modernidad, Mexico: UNAM.
- OECD (1995), 'Recommendations of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation', OCDE/GD(95)95, Paris.
- OECD (1997), The OECD Report on Regulatory Reform, Paris: OECD.
- OECD (1999), Regulatory Reform in Mexico, Paris: OECD.
- OECD (2002), Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, Paris: OECD.
- OECD (2004), Progress in Implementing Regulatory Reform in Mexico, Paris, OECD.
- Salas, F. (2004), Improving Regulation: The Mexican Experience, Santiago, Chile: Instituto de Economía - Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas - Pontificia Universidad Católica de Chile.
- World Bank (2005), Governance Matters IV Governance Indicators for 1996—2004, D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi, Washington DC: World Bank.

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی