

**سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات گذاری
در نظام حقوقی ایران**

اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی

معاونت حقوقی ریاست جمهوری

سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات گذاری در نظام حقوقی ایران / تهیه و تنظیم
اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی، تهران: ریاست جمهوری، معاونت حقوقی، معاونت
تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

نام کتاب:

سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات گذاری در نظام حقوقی ایران

تألیف: مسعود فریادی

زیر نظر: دکتر فاطمه بداعی، دکتر باقر انصاری

تنظیم، صفحه آرایی و نمونه خوانی: حجت‌اله ایمانی زاده، محمد علیمحمدی

نظارت بر آماده سازی: عباس شهابی

ناشر: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

لیتوگرافی و چاپ: اداره چاپ و انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات

شمارگان: ۱۰۰۰ جلد

شابک: ۹-۱۹-۵۸۴۹-۹۶۴-۹۷۸

چاپ اول: پاییز ۱۳۸۹

قیمت: ۳۰۰۰۰ ریال

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

صلوات محمد و آل محمد پیشگفتار

یکی از وظایف اساسی دولت‌ها، تنظیم امور عمومی از طریق مقررات گذاری است. بر خلاف چند دهه پیش که دولت‌ها بی‌محابا و فی‌البداهه اقدام به دخالت در امور عمومی از طریق مقررات گذاری می‌کردند، امروزه مقررات گذاری، به عنوان یک راه حل نهایی، امر حساس و دقیقی است که باید با بهترین روش‌های کارشناسی و فنی انجام شود و دیگر نمی‌توان بدون انجام مطالعات و بررسی‌های دقیق میان‌رشته‌ای و ملاحظه جوانب مختلف امر، به وضع یا اصلاح یک مصوبه اقدام کرد. در واقع، مقررات گذاری یک امر تخصصی است که با استفاده از ضوابط کیفی مختلف مانند شفافیت متن، مفید به حال اغلب مشمولان بودن، داشتن هزینه کم و منافع زیاد، بهره‌گیری از آخرین دستاوردهای علمی و پژوهشی و اطلاعات آماری دقیق و تصویب شدن در یک فرایند پاسخگویانه و مردمی به کارآمدی و اثربخشی مقررات کمک می‌کنند.

بنابراین "ارزیابی آثار مقررات گذاری" ایجاب می‌کند که هیچ مصوبه‌ای بدون ارزیابی دقیق انواع آثار اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی آن بر جامعه و گروه‌های مختلف تصویب نشود، چرا که هرگونه مصوبه الزام آور حقوقی، اعم از قانون، خط-مشی، برنامه، آیین‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل، می‌تواند اشخاص، گروه‌ها و حوزه‌های متعدد اجتماعی، اقتصادی، محیط زیستی و سیاسی را تحت تأثیر قرار دهد و آثار خاصی بر جای گذارد که ممکن است مطلوب یا نامطلوب باشد.

هرچند به نظر می‌رسد که هیچ مرجع و مقام مقررات گذار، بدون در نظر گرفتن آثار مطلوب یک مصوبه، آن را تصویب نمی‌کند اما این آثار همیشه نمی‌توانند مثبت و قابل پیش‌بینی باشند، بلکه بنا به دلایل مختلفی مانند عدم پیش‌بینی‌های دقیق اولیه، پیچیدگی موضوع، ناهماهنگی و یا بروز مسائل و مشکلات دیگر، ممکن است یک مصوبه، آثار



نامطلوبی بر یک یا چند بخش اجتماعی بر جای بگذارد. به عنوان مثال ممکن است در اثر اتخاذ یک تصمیم، عده‌ای منافع زیادی کسب کنند و در برابر، عده‌ای دیگر بلاجهت متضرر شوند که این امر با عدالت حقوقی سازگار نیست؛ یا ممکن است به دلیل تصویب مصوبه‌ای، آثار نامطلوبی بروز کند که کنترل و رفع آنها مستلزم هزینه‌های اقتصادی و اداری بسیار سنگینی باشد. بنابراین، با توجه به عام‌الشمول بودن مقررات و قابلیت زیاد تأثیرگذاری گسترده آنها، منطقی است که آثار بالقوه و بالفعل هر مصوبه الزام‌آوری پیش از تصویب، مورد ارزیابی دقیق قرار گیرد و تصویب هر مصوبه به حصول اطمینان از مفید و کم‌هزینه بودن و داشتن آثار مثبت منوط گردد.

امروزه در کشور ما که دولت جایگاه مهمی در اداره امور عمومی یافته است شناخت ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و اجرای آن در فرایند مقررات‌گذاری، با تأکید بیشتری قابل طرح است. نزدیک به یک قرن از آغاز فرایند تنظیم امور عمومی از طریق قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری در ایران سپری شده است و در عرض این یک قرن، قوانین و مقررات بیشماری به تصویب رسیده است که عدم توجه جدی به آثار مختلف این حجم عظیم از مقررات می‌تواند تأثیرات نامطلوبی بر روند پیشرفت ایران بر جای بگذارد. بنابراین یکی از نکات مهمی که می‌بایست در نظام حقوقی ما مورد توجه و بررسی دقیق قرار گیرد تحلیل آثار این حجم عظیم قوانین و مقررات است که با صرف هزینه‌های هنگفت مالی و اجتماعی به تصویب رسیده‌اند و اینکه این مقررات چه آثار مثبت و منفی بر زندگی مردم ایران گذاشته‌اند و چگونه می‌توان آثار مثبت آنها را تقویت و آثار منفی آنها را حذف کرد.

در حال حاضر ارزیابی آثار مقررات‌گذاری مشخصاً فاقد جایگاه حقوقی در بدنه نظام حقوقی ایران است و ضرورت دارد تا اقدام‌های مقتضی به منظور الزامی ساختن این روش ارزیابی در فرایند مقررات‌گذاری انجام شود. علاوه بر ایجاد بستر حقوقی برای اجرای این روش پیشرفته تحلیلی، باید ایجاد امکانات اداری و اجرای برنامه‌های آموزشی لازم برای اشخاص تصمیم‌گیر و مقررات‌گذار به منظور آشنایی با مبانی ارزیابی آثار مقررات و کسب مهارت‌های علمی برای مقررات‌گذاری کارآمد نیز مورد توجه قرار گیرد.

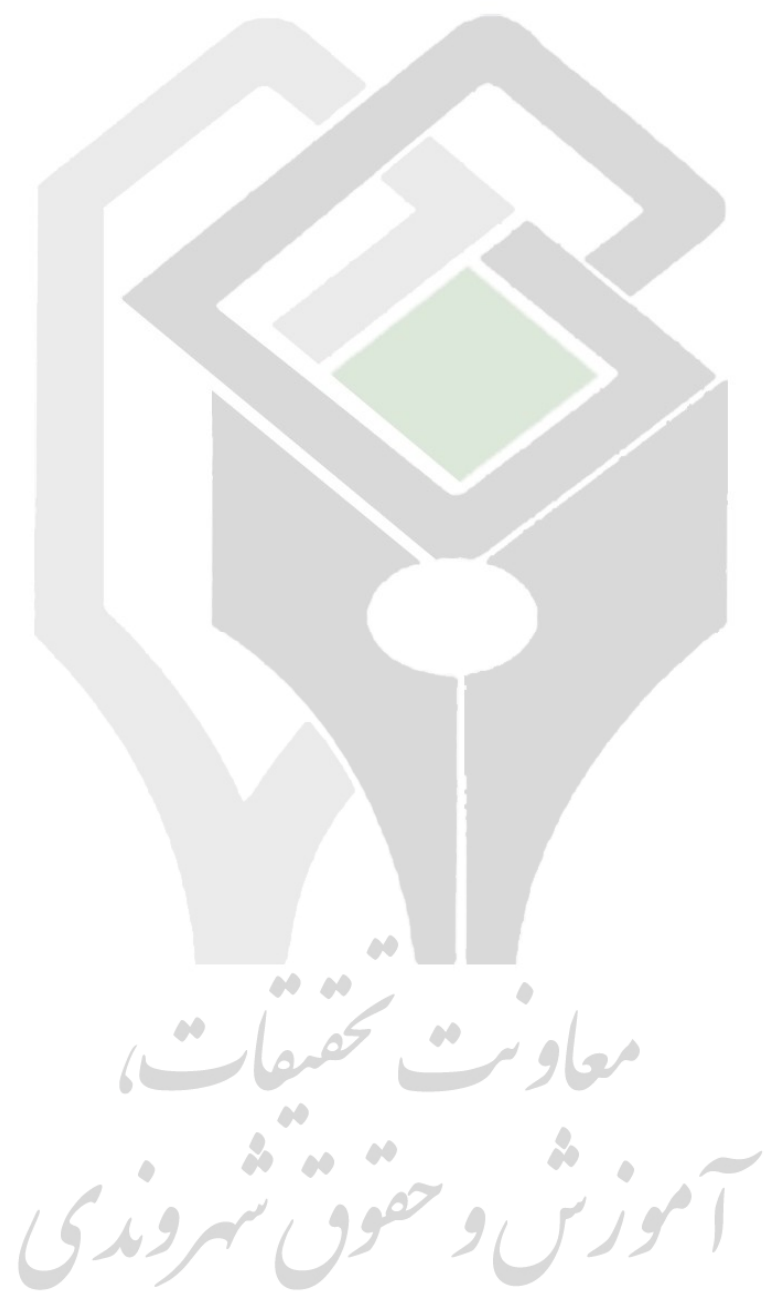
علی‌رغم گسترش کاربرد ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری در بیشتر نظام‌های حقوقی جهان، این مفهوم حقوقی هنوز در ادبیات حقوقی و محافل مقررات‌گذاری ایران به



خوبی شناخته نشده است، هر چند که بطور کلی، ادبیات تخصصی حقوقی کشور در زمینه‌های اصول و آیین‌های مقررات‌گذاری ضعیف بوده و متون علمی اندکی نگاشته شده است. با توجه به اهمیت آشنایی با ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و ترویج آن در نظام حقوقی کشور، طرح مطالعه‌ای در این خصوص در معاونت حقوقی ریاست جمهوری آغاز شد که ماحصل آن کتاب حاضر است. امید است تا این کتاب بتواند در ترویج این روش مهم ارزیابی در فرایند مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران موثر واقع شود.

فاطمه بداغی
معاون حقوقی رئیس جمهور
زمستان ۱۳۸۹

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی



فهرست مطالب

بخش اول: کلیات ارزیابی آثار مقررات گذاری

۲۳	گفتار اول: مفهوم ارزیابی آثار مقررات گذاری
۲۵	بند اول: ضرورت ارزیابی آثار مقررات گذاری
۲۹	بند دوم: موضوعات و دامنه عمل ارزیابی آثار مقررات گذاری
۳۰	بند سوم: اصول مبنایی ارزیابی آثار مقررات گذاری
۳۱	بند چهارم: کارکرد ارزیابی آثار مقررات گذاری
۳۲	بند پنجم: اهداف ارزیابی آثار مقررات گذاری
۳۳	بند ششم: مزایای ارزیابی آثار مقررات گذاری
۳۷	گفتار دوم: مراحل ارزیابی آثار مقررات گذاری
۳۸	بند اول: تدوین نقشه راه
۴۱	بند دوم: شناخت مشکل
۴۴	بند سوم: تعیین اهداف
۴۸	بند چهارم: شناخت گزینه‌های پیش رو
۵۳	بند پنجم: گردآوری اطلاعات
۵۹	بند ششم: تحلیل آثار گزینه‌های مختلف
۹۱	بند هفتم: مقایسه گزینه‌های مختلف
۹۴	بند هشتم: انتخاب گزینه نهایی
۹۵	بند نهم: تهیه گزارش و ارائه به مقام مقررات گذار
۹۷	بند دهم: انتشار گزارش نهایی ارزیابی
۹۸	بند یازدهم: ارزشیابی گزارش ارزیابی
۱۰۳	گفتار سوم: لوازم ارزیابی موفق آثار مقررات گذاری
۱۰۴	گفتار چهارم: نهادهای متصدی ارزیابی آثار مقررات گذاری
۱۰۸	گفتار پنجم: چالش‌های اجرایی در ارزیابی آثار مقررات گذاری
۱۱۱	گفتار ششم: نهادینه کردن ارزیابی آثار مقررات گذاری



بخش دوم: مطالعه تطبیقی ارزیابی آثار مقررات گذاری در چند کشور

۱۲۱	گفتار اول: کانادا
۱۲۷	گفتار دوم: ایالات متحده آمریکا
۱۳۱	گفتار سوم: اتحادیه اروپا
۱۳۵	گفتار چهارم: انگلستان
۱۳۷	گفتار پنجم: استرالیا
۱۳۸	گفتار ششم: زلاند نو
۱۳۸	گفتار هفتم: مکزیک
۱۴۰	گفتار هشتم: آفریقای جنوبی
۱۴۰	گفتار نهم: کشورهای در حال توسعه

بخش سوم: ارزیابی آثار مقررات گذاری در ایران

۱۴۷	گفتار اول: ضرورت
۱۴۹	گفتار دوم: فقدان الزام قانونی در خصوص ارزیابی آثار مقررات گذاری
۱۵۱	گفتار سوم: ضرورت تأسیس یک مرکز تخصصی برای ارزیابی آثار مقررات گذاری
۱۵۳	گفتار چهارم: راهکار پیشنهادی
۱۵۴	جمع بندی
۱۵۷	منابع و مأخذ

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

مقدمه

یکی از مهمترین وظایف حکومت در دوران معاصر، مقررات گذاری و تنظیم امور عمومی است که عمدتاً از طریق تصویب قانون، خط مشی، برنامه، آیین نامه، بخشنامه و دستورالعمل صورت می پذیرد. بی گمان با توجه به الزام آور و عام الشمول بودن این اقدامات تنظیمی حکومت، اشخاص، گروه ها و حوزه های متعدد اجتماعی، اقتصادی، محیط زیستی و سیاسی تحت تأثیر قرار می گیرند. اصل دانا بودن مقام مقررات گذار ایجاب می کند تا هر اقدامی که در راستای تنظیم و تمشیت امور عمومی انجام می گیرد، واجد آثار خاصی بر حوزه معینی باشد. از این جهت، مقررات گذاری، به عنوان یک امر عمومی مهم باید با بهترین روش های کارشناسی و فنی انجام شود. به همین دلیل، امر مقررات گذاری در نظام های توسعه یافته حقوقی، به یک "فن تخصصی" تبدیل شده است و باید بر طبق موازین و ضوابط فنی خاصی انجام گیرد تا اینکه از بهترین کیفیت لازم بهره مند باشند یعنی اینکه عام الشمول، کارآمد، اثربخش، شفاف و به حال اغلب مشمولان مصوبه مفید باشند، با کمترین هزینه ممکن و بیشترین منافع تصویب شوند، بر آخرین دستاوردهای علمی و پژوهشی و اطلاعات آماری دقیق مبتنی شوند و در طی یک فرایند پاسخگو یانه و مردمی تصویب بشوند.

یکی از موازین و معیارهای نوظهور در خصوص ارتقای کیفیت نظام مقررات گذاری عبارت است از ارزیابی و بررسی دقیق آثار مقررات گذاری که به موجب آن هیچ تصمیمی نباید بدون ارزیابی دقیق انواع آثار اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی آن بر جامعه و گروه های مختلف، تصویب و اجرا شود. ابداع و کاربرد عمومی این روش ارزیابی در پی گسترش گرایش به بهبود و اصلاح نظام مقررات گذاری پس از ناکارایی های مداخله دولتی در امور عمومی در برخی از کشورهای جهان صورت گرفته است و امروزه کاربست این شیوه ارزیابی در نظام حقوقی و نهادینه سازی آن، در سرلوحه برنامه های تقنینی بسیاری از کشورهای جهان قرار دارد.

ارزیابی آثار مقررات گذاری، مجموعه ای از بررسی های دقیق کارشناسی و میان-رشته ای برای تهیه پیش نویس لوایح و طرح های قانونی است و مقام مقررات گذار بر



مبنای آن مزایا و معایب و همچنین پیامدهای احتمالی این مقررات را پیش از اجرا و پس از اجرای آن مورد بررسی قرار می دهند. این روش ارزیابی به عنوان ابزاری برای شناسایی هزینه های مقررات گذاری بر فعالیت های بخش های مختلف تجاری، اجتماعی و محیط زیستی به کار برده می شود. ارزیابی آثار مقررات گذاری به مقررات گذاران کمک می کند تا تصمیم هایی کارشناسی شده، نظام مند، هدفمند و شفاف بگیرند و این تصمیمات دارای بیشترین فایده و کمترین هزینه برای جامعه باشد.

در جریان ارزیابی آثار یک مصوبه، عموماً موارد زیر مورد بررسی واقع می شود: ماهیت و دامنه مشکلی که برای حل آن نیاز به مداخله دولت وجود دارد؛ کسانی که از این مشکل تأثیر می پذیرند؛ دیدگاه ها و نگرانی های اشخاص ذینفع در خصوص این مسأله؛ نحوه حل معضل و گزینه های پیش رو؛ آثار اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی گزینه های مختلف برای حل این مسأله؛ ارزیابی راه حل های مختلف از لحاظ کارایی، اثربخشی و انسجام آن؛ انتخاب نوع و جایگاه حقوقی مصوبه و شیوه نظارت بر نحوه اجرای این مصوبه و ارزیابی آن.

ارزیابی آثار مقررات گذاری در دو سطح انجام می گیرد: ارزیابی اولیه^۱ (ارزیابی آثار پیش نویس های مقررات) و ارزیابی ثانویه^۲ (ارزیابی آثار مقررات تصویب شده پس از اجرا). در اینجا منظور از آثار مقررات گذاری، اثرات بالقوه و بالفعل (مثبت و منفی) مقررات گذاری در سه محور اصلی توسعه پایدار یعنی اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی است، چرا که معمولاً مقررات گذاری بیشترین آثار خود را در این سه حوزه مرتبط با هم نشان می دهد. با آنکه مقررات گذاری مفاهیم متعددی دارد ولی در اینجا منظور از مقررات گذاری، اتخاذ انواع مختلفی از تدابیر، اعم از قانون، خط مشی، آیین نامه، دستورالعمل و انواع دیگر اقدامات تنظیمی است که دولت ها به وسیله آن، الزاماتی را بر مؤسسات و شهروندان بار می کنند.^۳

با توجه به نقش ارزیابی آثار مقررات گذاری در ارتقاء نظام مقررات گذاری، این شیوه تحلیلی در برخی از نظام های حقوقی توسعه یافته مانند کانادا، اتحادیه اروپا، انگلستان، ایالات متحده آمریکا و کشورهای در حال توسعه مانند مکزیک، سریلانکا و

1- Ex ante

2- Ex pose

3- Kirkpatrick, Colin; Parker, David; "Regulatory impact assessment: An Overview", in Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, Ed. by Colin Kirkpatrick and David Parker, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2007, P. 1.



آفریقای جنوبی مورد توجه جدی قرار گرفته و جایگاه قانونی پیدا کرده است و اینک نهادهای مقررات گذار در این کشورها ملزم به ارزیابی های دقیق و فرابخشی از آثار تصمیمات خود هستند و باید گزارش این ارزیابی ها را به پیوست تصمیمات خود منتشر سازند. در راستای نهادینه سازی و انجام نظام مند این ارزیابی، یک نهاد مرکزی ارزیابی آثار قوانین و مقررات نیز در سطوح عالی تأسیس شده است.

امروزه فرایند مقررات گذاری پیچیدگی خاصی یافته و مبتنی بر اصول و رویه های خاص و معیارهای کمی و کیفی متعددی شده است، به گونه ای که دیگر نمی توان با تاسی از روش های سنتی و بدون انجام مطالعات و بررسی های دقیق، به وضع یا اصلاح یک مصوبه اقدام کرد. به همین ترتیب ارزیابی آثار مقررات نیز یکی از ملزومات ارتقای نظام مقررات گذاری است که به منظور کارکرد بهتر، سازوکارهای متناسب اداری و کارشناسی را می طلبد.

مسأله ارزیابی آثار مقررات گذاری و اهمیت و نحوه سامان دهی آن در نظام حقوقی ایران نیز با حساسیت بیشتری قابل طرح است. چرا که یکی از مهم ترین چالش های حقوقی و اجتماعی ایران امروز را مجموعه عظیمی از قوانین و مقررات تشکیل می دهد که در پی خود مشکلاتی متعددی را به همراه دارد مانند تورم، پراکندگی، اجمال و ابهام در مقررات، تعدد و موازی کاری مراجع تقنینی و اجرایی، مقررات متروک، تمایل شدید نهادهای حکومتی به مقررات گذاری و تنظیم همه مسائل از طریق وضع مصوبات الزام آور. بی گمان ادامه این نابسامانی حقوقی، آثار منفی جدی بر روند توسعه ایران بر جای گذاشته و می تواند اعتماد عمومی نسبت به مفید و لازم بودن مقررات را خدشه دار کند. با توجه به اینکه اصلاح نظام اداری و کاهش هزینه های سنگین اقتصادی و اجتماعی آن یکی از محورهای اصلی قانون اساسی ایران (بند ۱۰ اصل ۳)، سیاست های کلی نظام اداری، مصوب ۱۳۸۹/۲/۱ (بندهای ۱۰ تا ۱۳) و برنامه های اصلی دولت است، یکی از لوازم این امر مهم، اصلاح نظام مقررات گذاری و انجام ارزیابی های دقیق از آثار مقررات محسوب می شود.

در این میان، مشکل اصلی نظام مقررات گذاری ایران تنها تورم مقررات نیست، بلکه کیفیت مقررات و آثار آن بر جامعه ایرانی نیز یکی از مشکلات اساسی این نظام محسوب می شود. واقعیت این است که پس از چندین دهه سابقه مقررات گذاری در ایران، هنوز موازین کمی و کیفی روشن و دقیقی برای امر مهم مقررات گذاری تدوین نشده و نهادهای مقررات گذار در کشور صرفاً ملزم به رعایت تشریفات شکلی معمول



در مقررات گذاری بوده‌اند. بالطبع بررسی و ارزیابی آثار مقررات گذاری نیز، چه در مرحله پیش از تصویب مقررات و چه پس از تصویب آن، به عنوان یکی از موازین نوین مقررات گذاری مورد توجه جدی مقامات مقررات گذار نبوده و همین امر باعث شده است تا نظام مقررات گذاری ایران به «نظام مقررات گذاری بدون پیامدنگری» نزدیک شود. بی تردید یکی از عوامل موثر بر این امر را باید در عدم آشنایی با روش‌ها مختلف تحلیل و ارزیابی آثار مقررات گذاری و نیز عدم الزام قانونی مراجع و مقامات تصمیم گیر به ارزیابی آثار مصوبات خود، جستجو کرد.

در حال حاضر با وجود اهمیت انجام ارزیابی آثار مقررات گذاری، مدیریت و اجرای این روش ارزیابی، متصدی خاصی در نهادهای مربوطه وجود ندارد و خلاء سازمانی در این خصوص کاملاً مشهود است. مراکز پژوهشی که در حال حاضر در دو قوه مقننه و مجریه در امر پژوهش‌های حقوقی فعالیت می‌کنند، نهادهای تخصصی ارزیابی آثار مقررات-گذاری نیستند. چرا که ارزیابی آثار مقررات گذاری یک فن حرفه‌ای و تخصصی و البته میان‌رشته‌ای است. از سوی دیگر، مقررات نیز آثار مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیط زیستی و سیاسی دارند و از این جهت تحلیل و ارزیابی این آثار تنها در صلاحیت علمی حقوقدانان یا کارشناسان یک حوزه مشخص قرار نمی‌گیرد، بلکه یک حرفه میان‌رشته‌ای است که متخصصان میان‌رشته‌ای خاص خود را لازم دارد. حال آنکه نهادهای مقررات گذار در ایران فاقد چنین نیروهای متخصصی هستند و تهیه طرح‌ها و لوایح و دیگر اقدامات مقررات گذاری، بدون بهره‌گیری هماهنگ از کلیه متخصصان رشته‌های مختلف و مرتبط صورت می‌گیرد. این فقدان، به ویژه در قوه مجریه و دستگاه‌های حقوقی آن که با حوزه‌های بسیار متنوع و گسترده‌ای مرتبط است، می‌تواند مسأله‌سازتر باشد، چرا که دستگاه‌های حقوقی متشکل از نیروهای حقوقدان بوده و فاقد کارشناسان رشته‌های مختلفی است که بتوانند با ارائه ارزیابی‌های دقیق از آثار مختلف مقررات از اقدامات مقررات گذاری هیأت دولت پشتیبانی علمی لازم را به عمل آورند. از سوی دیگر اساس کار ارزیابی آثار مقررات-گذاری، انجام ارزیابی «پیش از تصویب» یک مصوبه است نه پس از تصویب، حال آنکه در نهادهای پژوهشی مراجع مقررات گذاری ایران، اساساً ارزیابی آثار مقررات گذاری به مفهوم واقعی آن انجام نمی‌شود و معمولاً به دلیل عدم وجود ارتباط نزدیک و سازنده میان نهاد پژوهشی و نهاد مقررات گذار، صرفاً پس از ارائه طرح یا لایحه و یا حتی پس از اتخاذ تصمیم



است که موضوع برای بررسی کارشناسی به نهاد پژوهشی سپرده می‌شود نه در مرحله بررسی و تهیه پیش‌نویس اولیه.

نباید فراموش کرد که بحث ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، به عنوان یکی از موازین مقررات‌گذاری، یک بحث نوپا است که حتی در محافل علمی و پژوهشی نیز مطالعات گسترده‌ای راجع به آن انجام نگرفته است. با توجه به این خلاء علمی و ضرورت آشنایی با مفاهیم و مبانی ارزیابی آثار مقررات-گذاری، شناخت تجربیات بین‌المللی در این خصوص و بررسی وضعیت کاربرد این معیار مهم در نظام مقررات‌گذاری ایران، انجام پژوهش برای شناخت ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران، به عنوان گامی موثر در راستای اصلاح نظام مقررات‌گذاری ایران، ضروری به نظر می‌رسد تا به برخی پرسش‌های کلیدی در این زمینه پاسخ دهد. پرسش‌های اصلی این پژوهش عبارتند از:

۱. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری چیست؟
۲. ضرورت، فرایند، روش‌ها، اهداف و مزایای این ارزیابی چیست؟
۳. چگونه می‌توان انجام این ارزیابی را در یک نظام حقوقی الزامی ساخت؟
۴. چگونه می‌توان تدابیر لازم را برای شناخت انواع مختلف آثار و جبران آثار منفی و تقویت آثار مثبت مقررات اتخاذ کرد؟
۵. چه تجربیات بین‌المللی در خصوص ارزیابی آثار مقررات‌گذاری وجود دارد؟
۶. چگونه می‌توان ارزیابی آثار مقررات‌گذاری را سازمان‌دهی و اجراء کرد؟
۷. ضرورت انجام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ما چیست؟
۸. چه سازوکارهای حقوقی برای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی کنونی ایران وجود دارد؟
۹. آیا نهادهای مقررات‌گذار در نظام حقوقی ایران ملزم به انجام ارزیابی آثار مقررات-گذاری هستند؟
۱۰. آیا ایجاد یک سازمان مرکزی برای مدیریت ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در ایران ضروری است یا اینکه می‌توان آن را در ساختار هر یک از دستگاه‌های اجرایی دنبال کرد؟

با توجه به ضرورت‌های برشمرده شده، پژوهش حاضر با اهداف زیر انجام می‌گیرد:

- شناخت مفاهیم، مبانی و روش‌های ارزیابی آثار مقررات‌گذاری
- شناخت تجربیات بین‌المللی در زمینه کاربرد ارزیابی آثار مقررات‌گذاری



- شناخت جایگاه حقوقی و نحوه کاربرد این روش در نظام حقوقی ایران
- تهیه یک متن کاربردی برای بهره‌برداری در نهادهای تقنینی و اجرایی از جمله معاونت حقوقی ریاست جمهوری، هیأت وزیران، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و دیگر نهادهای مقررات‌گذار در کشور

- تدوین پیش‌نویس لایحه برای تأسیس مرکز ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در ایران
این پژوهش در سه بخش تدوین شده است: بخش اول به عنوان بحث بنیادین پژوهش، در شش گفتار به تشریح کلیات ارزیابی آثار مقررات‌گذاری شامل مفهوم، اصول ارزیابی، مراحل یازده‌گانه ارزیابی آثار، روش‌های تحلیلی، نهادینه کردن ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی، چالش‌ها و لوازم ارزیابی، انواع و ماهیت نهادهای متصدی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری می‌پردازد. بخش دوم به عنوان مطالعه تطبیقی، به بررسی تجربیات و اقدامات هفت کشور مختلف، اتحادیه اروپا و کشورهای در حال توسعه در زمینه نحوه نظام‌مند سازی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری پرداخته و میزان تمایل این کشورها را در توسعه و ترویج عملی این روش ارزیابی نشان داده است. بخش سوم پژوهش نیز، فقدان جایگاه حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران، ضرورت و موانع ایجاد این نهاد حقوقی و راهکارهای عملی ممکن را مورد بررسی قرار داده است.

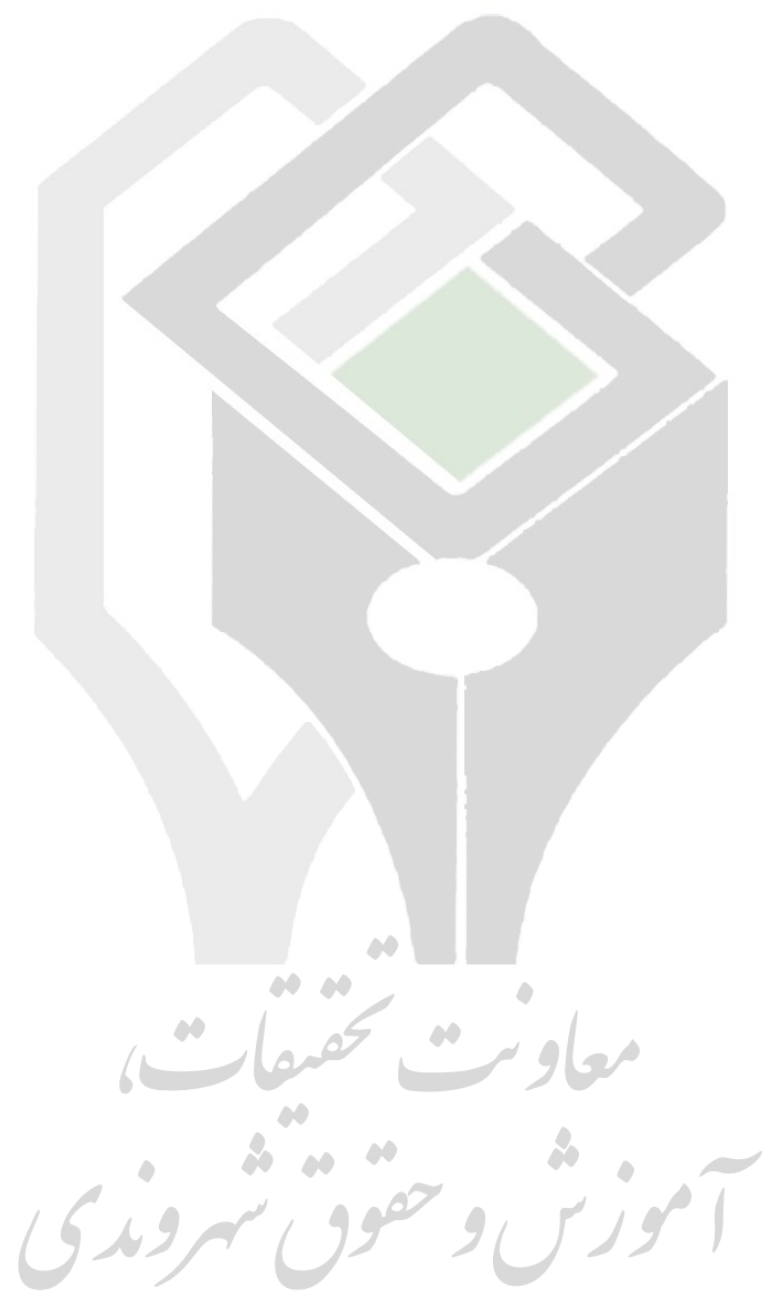
معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی



بخش اول:

کلیات ارزیابی آثار مقررات‌گذاری

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی



بعد از جنگ جهانی اول و بروز شکست اقتصادی در اروپا و آمریکا و ظهور ناکارایی الگوی مالکیت کامل دولتی در کشورهای سوسیالیستی، نقش و میزان دولت در امور عمومی مورد تأمل جدی واقع شده و تبدیل به یکی از مسائل اساسی علوم سیاسی و اجتماعی شده است. از آنجایی که بیشترین میزان مداخله دولت از طریق مقررات گذاری صورت می گرفت، هم مداخله دولت از طریق مقررات گذاری و هم عدم مداخله آن از طریق عدم مقررات گذاری و تجویز اقتصاد بازار هر دو دچار نقایص و ناکارایی بودند. الگوهای رایج مداخله دولتی دیگر با شرایط در حال تحول جامعه تناسب نداشت. بنابراین از دهه هفتاد میلادی یکی از کارکردهای جدیدی که برای دولت تعریف شد، کارکرد تنظیمی و مقررات گذاری بود بدین ترتیب که دولت باید از طریق برخی اقدامات دستوری، اقدام به تنظیم امور عمومی کند که اصطلاحاً حکمرانی تنظیمی¹ نامیده می شد.

اما امروزه نظام مقررات گذاری دولتی نیز با ناکارایی هایی همراه است و هدف اصلی تنظیم امور عمومی را به خوبی محقق نمی سازد از جمله اینکه کیفیت پایین مقررات-گذاری منجر به بروز هزینه هایی می شود که به لحاظ اقتصادی قابل توجه نبوده و یا قابلیت محاسبه توسط هیچ شاخص معینی ندارند به ویژه هزینه های اجتماعی و محیط زیستی که معمولاً محاسبه آنها دشوار است. اساساً انگیزه اولیه در طرح بحث ضرورت ارزیابی آثار مقررات گذاری نیز، لزوم کنترل هزینه های مختلف مقررات گذاری به ویژه هزینه های اقتصادی بوده است.² این هزینه ها بر کلیت مشروعیت نظام تصمیم گیری اثر می گذارند چرا که مقررات گذاری نامطلوب، دولت را در تحقق انتظارات جامعه و نیل به اهداف مطلوب همگانی ناکارآمد می سازد. افزون بر این، اگر مقررات گذاری بدون دقت و دوراندیشی کافی صورت گیرد ممکن است نتایج پیش بینی ناپذیر بیشتری در پی داشته باشد. سرانجام به علت اعمال محدودیت در آزادی های فردی و یا عمومی و انتخاب فردی، ممکن است تضمین ارزش های بنیادین اجتماعی به مخاطره افکنده شود.

1- Regulatory Governance

2- Jacobs, Scott: "Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making", Jacobs and Associates Inc. paper, USA, 2006, P. 5.



یکی از دلایل این ناکارایی عدم توجه جدی مقام مقررات‌گذار به آثار تصمیم خود بر کل جامعه و نیز افراد و گروه‌های مختلف به‌طور خاص است. همچنین بررسی‌های دقیقی در مورد نحوه اجرا و اثربخشی مقرراتی که نوعاً با صرف هزینه‌های چشمگیر تصویب شده بودند صورت نمی‌گرفت. بدین جهت کارکرد دولت متحول شد و به سمت افزایش کارایی و کارآمدی و کوچک‌سازی تشکیلات دولتی گرایش پیدا کرد. با توجه به اینکه مقررات‌گذاری و دخالت نامطلوب اساساً ناشی از همین ناکارآمدی دولت تلقی می‌شد، ناگزیر نقش دولت در مقررات‌گذاری باید اصلاح می‌گردید و دولت باید در درجه اول یک عامل و نهاد تنظیم‌کننده میان انواع گروه‌های مختلف اجتماعی می‌شد نه یک عامل کنترل و دستور دهنده حاکم. از این منظر واژه مقررات-گذاری معانی دوگانه‌ای پیدا می‌کند: مقررات‌گذاری به معنای اعم کلمه یعنی تنظیم امور از طرق مختلف از جمله وضع مقررات و مقررات‌گذاری به معنای اخص کلمه یعنی وضع مقررات به معنای آن دسته از اسناد الزام‌آور حقوقی که معمولاً قواعدی عام-الشمول را بیان می‌کنند و ناظر بر اشخاص یا وضعیت‌های خاص نیستند. از سوی دیگر دولت یا نباید وارد حوزه مقررات‌گذاری و تنظیم امور شود و یا در صورت ورود، با ملحوظ داشتن کلیه اصول و قواعد مقررات‌گذاری، احترام به نظرات گروه‌های مختلف و رعایت همه جوانب امر اقدام به مقررات‌گذاری کند و همیشه آماده اصلاح و بازنگری در اقدامات خود باشد، نه آنکه مقرره‌ای را یک‌بار برای همیشه تصویب کند. دخالت دولت از طریق مقررات‌گذاری ممکن است به اتخاذ تصمیماتی بینجامد که دارای آثار ناخواسته و منفی برای بخش‌های مختلف باشد. همچنان که مقررات‌گذاری می‌تواند عاملی برای افزایش رفاه اقتصادی و اجتماعی باشد، در همان حال نیز ممکن است هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی سنگینی را بر بخش‌های مختلف جامعه تحمیل کند. به این دلیل، اگر قرار است که سطح رفاه اقتصادی از طریق مقررات‌گذاری افزایش یابد، شیوه مقررات‌گذاری نیز باید موثر و کارآمد باشد: موثر به معنای دستیابی به اهداف برنامه‌ریزی شده در مقررات و کارآمد به معنای دستیابی به این اهداف با کمترین هزینه یعنی اینکه هزینه‌های ناشی از مدیریت کشور و هزینه‌هایی که بر عموم جامعه به دلیل تبعیت از مقررات تحمیل می‌شود به پایین‌ترین سطح ممکن برسد. بنابراین اصلاح نقش دولت در امر مقررات‌گذاری از سه دهه پیش با رویکرد کلی اصلاح نظام مقررات‌گذاری آغاز شد. اصلاح نظام مقررات‌گذاری متضمن ارتقای کیفیت مقررات‌گذاری از طریق بهبود کارایی نظام اقتصادی، اثربخشی هزینه‌ها، کیفیت



نظام حقوقی و امور اداری دولت است. این اصلاح ممکن است به صورت بازنگری یک مقررده واحد، مقررات زدایی، اصلاح کلیت نظام حقوقی و نهادهای حقوقی و یا بهبود فرایند مقررات گذاری و مدیریت انجام اصلاحات حقوقی صورت گیرد. فرایند این اصلاح باید شفاف بوده و امکان مشارکت همه گروه‌های ذینفع در مقررات گذاری فراهم باشد.^۱ اصلاح نظام مقررات گذاری، تقویت کارکرد و پویایی اقتصادی و سرانجام ارتقای استانداردهای زندگی را به همراه دارد. پویایی اقتصادی نیز به شکل گیری رقابت منصفانه و معنادار و بهبود کارایی و کارآمدی اقدامات دولتی و فعالیت بخش خصوصی می‌انجامد. مقدمه "دستورالعمل روان‌سازی مقررات گذاری"^۲ مصوب هیأت دولت کانادا، هدف دولت از اصلاح نظام مقررات گذاری را این چنین بیان می‌کند:

- پیشبرد منافع عمومی در حوزه‌های مختلف اجتماعی، بهداشت، اقتصاد، کیفیت زندگی و محیط زیست؛

- تقویت رشد اقتصادی و گسترش عدالت و رفاه اجتماعی از طریق افزایش رقابت، نوآوری، سرمایه گذاری و امنیت تجاری؛

- اتخاذ تصمیمات بر اساس مستندات دقیق و آخرین یافته‌های علمی؛

- تصویب مقررات ساده و روشن، قابل فهم، پاسخگو از طریق گسترش شفافیت، مشارکت، مسئولیت پذیری و مشورت همگانی در فرایند تصمیم گیری؛

- ارتقای کارایی و اثربخشی مقررات از طریق تضمین بیشتر بودن منافع مصوبه از هزینه‌های آن و ارائه نتایج حاصل از تصویب و اجرای مصوبه به صورت شفاف و دقیق؛

- اجرای فرایند مقررات گذاری به صورت زمانمند، منسجم و پرهیز از دوباره کاری

- مشورت تخصصی، همکاری و هماهنگی میان نهادهای دولتی و غیر دولتی مرتبط در مقررات گذاری.

یکی از عناصر مهم این برنامه اصلاحی، تعریف و شاخص‌بندی خود واژه «مقررات-گذاری» بود. با آنکه تعاریف متعددی در مورد مقررات گذاری وجود دارد، ولی می‌توان به طور کلی آن را به عنوان اقدام حکومت در جهت تأثیر بر رفتار افراد یا گروه‌ها از طریق ابزارهای دستوری و کنترلی مانند وضع مقررات حقوقی تعبیر کرد. سازمان

1- "A Policy Instrument for Regulatory Quality, Competition Policy and Market Openness", APEC-OECD Checklist, Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf>.
2- Cabinet Directive on Streamlining Regulation, Canada Government, 2007.



همکاری اقتصادی و توسعه، مقررات‌گذاری را در عبارتی کلی این چنین تعریف می‌کند: «مجموعه مختلفی از مصوباتی که توسط آن حکومت‌ها الزاماتی را بر اشخاص حقوقی و شهروندان اعمال می‌کنند»^۱. از این رو، مقررات‌گذاری فراتر از مقررات ناظر بر یک بخش خاص (مانند خدمات مالی، فن‌آوری‌های ارتباطی، انرژی، ترابری و آب) بوده و شامل همه انواع قوانین و مقررات، دستورالعمل‌ها و دیگر دستورهای حکومت است که بر رفتار افراد یا گروه‌ها تأثیر می‌گذارد. بدین ترتیب مقررات‌گذاری دیگر یک اختیار تامه یا امر دلخواهی برای دولت نیست که در هر زمان و به هر طریقی اقدام به مقررات‌گذاری و اثرگذاری بر گروه یا گروه‌هایی از جامعه کند، بلکه به عنوان یک امر عمومی حساس باید بر طبق بر یک چهارچوب منظم و مبتنی بر اصول و قواعدی روشن و دقیق انجام گیرد. به همین دلیل لازم بود تا شاخص‌های خاصی برای تفکیک مقررات‌گذاری مطلوب و مقررات‌گذاری نامطلوب تهیه شود و نظام مقررات‌گذاری و اقدامات تنظیمی دولت بر اساس این شاخص‌ها مورد ارزیابی قرار گیرد. از جمله شاخص‌های مهمی که مطرح شد عبارت بودند از:

۱. کارآمد بودن: مقررات‌گذاری بتواند اهداف مد نظر در تدوین مقررات را برآورده کند؛
۲. موثر بودن: مقررات‌گذاری بتواند اهداف تعیین شده را با تحمیل کمترین هزینه بر دستگاه اداری دولت و بخش اقتصادی برآورده کند؛
۳. پایداری و ثبات؛
۴. عدم نیاز به اصلاح مکرر؛
۵. هدفمند بودن و اثر اجرایی دادن به اهداف حکومت؛
۶. کاهش دادن به ریسک‌های مالی حکومت؛
۷. جلوگیری از تفسیر آزاد قانون توسط مقام اجرا کننده یا قاضی؛
۸. کاهش دادن به هزینه‌های اجرای قانون؛
۹. محدود ساختن زمینه‌های تخلف؛
۱۰. مطابقت داشتن با اصول بنیادین حقوقی؛
۱۱. مطابقت داشتن با رهنمودها و موازین مقررات‌گذاری؛

1- "The Oecd Report on Regulatory Reform: Synthesis", OECD, France, 1997, P. 5.

2- Effective

3-Efficient



۱۲. شفافیت متن، روشن و فاقد ابهام بودن؛
 ۱۳. عدم تحمیل هزینه‌های اجرایی غیر ضروری یا غیر منطقی؛
 ۱۴. پاسخگویی به نیازهای اجتماعی؛
 ۱۵. تناسب الزامات تعیین شده با توانمندی تابعان و میزان امکانات موجود.
- برای تحقق این اهداف، الگوها و ابزارهای ارزیابی خاصی لازم می‌نمود تا به وسیله آن به کنترل کیفیت مقررات و تضمین تناسب ابزارهای مقررات گذاری به کار گرفته شده با اهداف تعیین شده و نیازهای اجتماعی پرداخت. آثار مختلف مقررات بر بخش‌های گوناگون جامعه و ضرورت بررسی این آثار پیش و پس از تصویب مقررات یکی از محورهای عمده اصلاح نظام مقررات گذاری بوده است. به همین دلیل توسعه علمی و فنی ارزیابی آثار مقررات گذاری به عنوان یکی از ابزارهای کنترل کیفیت مقررات-گذاری، از دهه ۷۰ میلادی به تدریج آغاز شد و با آنکه در آغاز حوزه‌های اقتصادی را در بر می‌گرفت، ولی در گذر زمان در دیگر حوزه‌های اجتماعی و محیط زیستی نیز کاربرد یافت. هدف از ارائه این روش ارزیابی، ایجاد سازوکاری برای پیش‌بینی آثار مقررات گذاری، اتخاذ راهکارهای پیشگیری از آثار منفی و در نهایت تلاش برای اصلاح نظام مقررات گذاری و کاهش هزینه‌های آن است. این روش ارزیابی متکی است بر ساختار منظمی از اصول، مراحل و روش‌های تحلیلی مختلف که در این بخش به بررسی آنها پرداخته می‌شود.

گفتار اول: مفهوم ارزیابی آثار مقررات گذاری

مقررات گذاری مراحل متعددی دارد و ارزیابی آثار مقررات گذاری یکی از مراحل مهم آماده سازی مقررات برای بررسی و ارسال آن برای تصویب و سپس تحلیل آثار به جای مانده از این مقررات است. ارزیابی آثار مقررات گذاری مجموعه‌ای از بررسی‌های نظام‌مند کارشناسی و میان‌رشته‌ای برای شناخت آثار مثبت و منفی مقررات، پیش‌بینی و پیشگیری، و بررسی نتایج آن پس از اجرا است که مقررات‌گذاران بر مبنای آن مزایا و معایب و همچنین پیامدهای احتمالی این مقررات را پیش از تصویب نهایی و پس از تصویب و اجرا مورد بررسی قرار می‌دهند.^۱ این روش ارزیابی به عنوان ابزاری برای شناسایی انواع آثار مقررات به ویژه هزینه‌های آنها بر فعالیت‌های بخش‌های مختلف

1- "Impact Assessment Guidelines", European Commission, SEC. (2009) 92, 15 January 2009, P.4.



تجاری، اجتماعی و محیط زیستی به کار برده می‌شود. از این رو این روش ارزیابی در دو مرحله ارزیابی آثار پیش‌نویس مقررات (ارزیابی اولیه) و همچنین آثار مقررات اجرا شده (ارزیابی ثانویه) صورت می‌گیرد.

همچنین باید توجه داشت که ارزیابی آثار مقررات‌گذاری اساساً یکی از پنج الگوی مقررات‌گذاری و روش تصمیم‌گیری کلی به شمار می‌آید. این روش‌ها عبارتند از:^۱

۱. تصمیم‌گیری کارشناسی: که بر اساس آن کارشناسان مورد اعتماد مقام مقررات-گذار، چه به عنوان کارشناسان مستقل و چه به عنوان کارشناسان اختصاصی آن مقام، اقدام به تدوین مصوبه بر مبنای علمی و کارشناسی می‌کند.

۲. تصمیم‌گیری بر اساس اجماع: در این شیوه تصمیم‌گیری، تصمیمات بر اساس توافق حاصله میان اشخاص و گروه‌های ذینفع که در خصوص یک موضوع به نقطه نظر واحدی می‌رسند، اتخاذ می‌شوند.

۳. تصمیم‌گیری سیاسی: در این شیوه، تصمیمات بر اساس دیدگاه‌ها و راهبردهای سیاسی و حزبی نمایندگان سیاسی اتخاذ می‌شود.

۴. تصمیم‌گیری بر اساس الگوپذیری: که بر اساس آن تصمیمات با الگو گرفتن از یک مصوبه بین‌المللی مانند کنوانسیون و توصیه‌نامه به تصویب می‌رسند.

۵. تصمیم‌گیری تجربی: در این شیوه، تصمیمات بر مبنای واقعیت‌های خارجی، تجربه‌های عینی به دست آمده و معیارهای شناخته شده اتخاذ می‌شوند.

در هر نظام حقوقی، مقررات ممکن است بر اساس ترکیبی از این ۵ روش تصمیم‌گیری به تصویب برسند و این روش‌ها با توجه به فرهنگ ملی، سنت‌های سیاسی، نظام اداری و مسائل پیش‌رو در هر کشوری متفاوت است. برای نمونه نظام مقررات‌گذاری هلند بیشتر به روش اجماعی و نظام مقررات‌گذاری ایالات متحده آمریکا بیشتر به شیوه تجربی وابسته است. کشورهای کوچک نیز بیشتر از شیوه الگوپذیری استفاده می‌کنند. در واقع این پنج شیوه به گونه‌ای مکمل هم هستند. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در زمره روش‌های کارشناسی و تجربی تصمیم‌گیری جای می‌گیرد که بر اساس آن با توجه به آثار مختلفی که هر اقدام مقررات‌گذاری می‌تواند بر جای بگذارد، آن مقررره مورد

1- Jacobs, Scott H.; "An Overview of Regulatory Impact Analysis In OECD Countries", in Regulatory Impact Analysis: Best Practices In OECD Countries, OÉCD, France, 1997, PP. 14-15.



تحلیل قرار گرفته و سپس تصویب می شود. با این حال این شیوه ارزیابی می تواند نقش مهمی در تقویت کیفیت نحوه تصمیم گیری در الگوهای دیگر نیز ایفا کند. در ارزیابی آثار مقررات گذاری آثار مختلف تصمیمات دولت پیش از تصویب و پس از تصویب و حین اجرا با استفاده از روش های مختلف تحلیلی و بر طبق یک ساختار منظم و مراحل مشخص مورد بررسی سیستماتیک قرار می گیرد. این روش ارزیابی به عنوان یک فرایند ارزیابی جامع، مسائل مختلفی را به صورت منسجم و مرتبط با هم در جریان مقررات گذاری مطرح می کند: تعیین اهداف اولیه و ثانویه از تهیه یک مقرر و دلایل تصویب آن، بررسی گزینه های جایگزین مقررات گذاری، بررسی گروه های متأثر از مقررات، بررسی آثار مختلف آن بر جامعه و انتخاب بهترین گزینه ممکن برای تقنین و یا اقدام دیگر.

ارزیابی آثار مقررات گذاری به شیوه های مختلفی به مقام تصمیم گیر کمک می کند تا بهترین گزینه ممکن را از میان گزینه های متعدد برای اقدام اتخاذ کند. این شیوه ها عبارتند از تعریف درست و کامل مشکل به نحوی که گزینه انتخاب شده برای اقدام با شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور هماهنگ باشد؛ انتخاب بهترین گزینه پیش روی ممکن برای اقدام؛ و بهره گیری از فنون علمی و قابل محاسبه در تحلیل اطلاعات و آثار. ارزیابی آثار مقررات گذاری اتخاذ تصمیم خاصی را برای مقام تصمیم گیر تجویز نمی کند، بلکه تلاش می کند تا عوامل موثر بر ماهیت تصمیم را تشریح و تبیین کند و از این طریق به مقام تصمیم گیر کمک کند تا تصمیم واقع گرایانه تری اتخاذ کرده و میان اهداف مختلف و مشکلات موجود تعادل و موازنه ایجاد کند. این شیوه ارزیابی فراتر از یک ابزار فنی برای تصمیم گیری بوده و روشی برای شناخت بهترین اقدام ممکن و تشخیص نقش مناسب دولت است.

بند اول: ضرورت ارزیابی آثار مقررات گذاری

نظام کنونی مقررات گذاری به دلیل افزایش هزینه های عمومی، رشد بی رویه دیوانسالاری و پیامدهای نامطلوب آن بر بخش های مختلف جامعه، در معرض انتقادهای گوناگونی قرار گرفته است و از این رو اتخاذ تدابیر اصلاحی برای بهبود عملکرد این نظام حیاتی می نماید. مدیریت شایسته امور عمومی مستلزم آن است که مقامات عمومی در ارتقای شیوه تصمیم گیری خود، به بررسی کیفیت تصمیمات و نتایج و آثار آنها بر جامعه پردازند. این الزام، بخشی از فرایند گرایش دولت ها به سوی افزایش کارایی،



کارآمدی و کوچک‌سازی تشکیلات دولتی است که طی آن کلیه برنامه‌ها و اقدامات دولت باید بر اساس یک نظم منطقی، هماهنگ و مفید برای کلیه اشخاص جامعه طراحی و اجرا شود. اقدامات و تصمیمات دولت چنانچه دارای اشکالاتی مانند عدم انجام محاسبات دقیق، عدم شناخت کافی مسائل اشخاص مشمول تصمیمات و ناآگاهی از شرایط به هم تنیده اقتصادی و اجتماعی باشد، هزینه‌های سنگینی از قبیل افزایش هزینه‌های اقتصادی، عدم اجرای صحیح، ابهام و عدم قطعیت حقوقی و ناکارایی دولت در تحقق اهداف خود را به دنبال خواهد داشت.^۱

مقررات‌گذاری به دلیل داشتن آثار نوعاً گسترده و فراگیر، ایجاد نظم حقوقی عام-الشمول، احتمال داشتن آثار پیش‌بینی نشده، و همچنین افزایش فشارهای اجتماعی برای کاهش هزینه‌ها و کاهش تورم قوانین و مقررات که بر بخش اقتصاد وارد می‌شود، افزایش نیاز به سطح بالای حمایت اجتماعی، نیاز به کنترل آثار مقررات بر دیگر بخش‌های تأثیرپذیر مانند تجارت، رقابت و کارآفرینی و پیچیدگی و پیوستگی متقابل این عوامل با هم، ایجاب می‌کند تا مقام مقررات‌گذار با احتیاط و دقت بیشتری وارد عرصه مقررات‌گذاری شده و پیش از ارزیابی دقیق از آثار اقدام خود، اقدام به مقررات‌گذاری نکند.

مقررات‌گذاران اغلب در حین وضع مقررات به آثار مستقیم آن می‌اندیشند و آثار غیر مستقیم، جانبی و غیر قابل پیش‌بینی آن را به دلیل پیچیدگی و دشواری، معمولاً مد نظر قرار نمی‌دهند. به عنوان نمونه تغییر در ساختار بازار به دلیل آثار مصوبات دولت در مؤسسات اقتصادی مختلف ممکن است آثار پیش‌بینی نشده‌ای بر جای بگذارد. پیش-بینی و کنترل چنین آثاری اغلب دشوار است حتی هنگامی که نهاد مقررات‌گذار در صدد پیش‌بینی و کنترل آنها باشد.

هزینه‌های غیر قابل پیش‌بینی یا پیش‌بینی نشده مقررات هنگامی مشکلات بیشتری ایجاد می‌کند که به صورت نابرابر تحمیل شود. معمولاً هزینه‌های مقررات به‌طور مساوی بر همه اقشار جامعه توزیع نمی‌شود. هزینه‌های مستقیم مقررات‌گذاری برای گروه‌های آسیب‌پذیر و بنگاه‌های کوچک اقتصادی نسبت به گروه‌های قدرتمند سنگین‌تر است، اما هزینه‌های پیش‌بینی نشده ممکن است به مراتب سنگین‌تر باشد. حتی

1- "Introductory Handbook for Understanding Regulatory Impact Analysis", Oecd Publication, France, 2008, P. 4. Available at: www.oecd.org/dataoecd/30/8/42048013.pdf.



در جایی که تفاوت چندانی در کل هزینه‌های مقررات برای مؤسساتی با ابعاد متفاوت وجود نداشته باشد، معمولاً مؤسسات کوچک به دلیل ضعف مالی و سازمانی بیشترین بار هزینه‌های مقررات را تحمل می‌کنند. حجم عملیاتی مؤسسات کوچک به آن اندازه بزرگ نیست که هزینه‌های مقررات را به خوبی تأمین نمایند و این گونه مؤسسات نمی‌توانند نیروی انسانی لازم برای اجرای مقررات در واحد خود را استخدام کنند. (مثلاً الزام بنگاه‌های مسکن به استخدام یک مشاور حقوقی). پیچیدگی مقررات علاوه بر دشوار ساختن امکان درک آن برای عموم، مؤسسات کوچک را وادار به استفاده از مشاوران مختلف برای درک و تفسیر این مقررات می‌کند. برای نمونه پژوهشی در مورد بنگاه‌های کوچک اقتصادی در سال ۲۰۰۱ در آمریکا نشان داد که مؤسسات دارای کمتر از ۲۰ نفر مستخدم برای اجرای مقررات، به‌طور متوسط ۶۹۷۵ دلار برای هر مستخدم متحمل می‌شوند در حالیکه مؤسسات دارای بیشتر از ۵۰۰ نفر برای همین مورد متحمل ۴۴۶۳ دلار برای هر مستخدم می‌شوند.^۱

افزایش مقررات به دنبال خود، تشریفات مختلف اداری را نیز به همراه دارد که این امر با توجه به ضرورت سرعت و روان بودن امور تجاری، امری مشکل آفرین به نظر می‌رسد. امور تجاری بنگاه‌های اقتصادی در جهان امروز روز به روز پیچیده‌تر می‌شود و به منظور پیشبرد برنامه توسعه اقتصادی پایدار بلند مدت، بخش تجاری باید بتواند از مؤسسات تجاری کوچک غیر رسمی به مؤسسات بزرگ رسمی ارتقاء یابد. با این حال هزینه‌های غیر قابل پیش‌بینی و توزیع نابرابر این هزینه‌ها، بار مالی سنگینی را برای رسمی شدن مؤسسات تجاری تحمیل می‌کند. پژوهش‌ها نشان می‌دهد در کشورهایی که حجم مقررات گذاری دولتی زیاد است، میزان فساد و اقتصاد غیر رسمی بالا و کیفیت کالاها و خدمات عمومی پایین است. بنابراین تأمل در مورد ضرورت دخالت و تصویب یک مقرر به منظور پیشگیری از بروز چنین هزینه‌هایی، برای هر دولت کارآمدی منطقی به نظر می‌رسد.

در این زمینه دولت‌ها چهار راه‌حل اساسی برای کاهش این فشارها پیش‌روی خود دارند:^۲

1- "Designing a Regulatory Impact Assessment for South Africa", South Africa Foundation, South Africa, 2003, P.4. Available at: <<http://www.businessleadership.org.za/documents/DesigningARegulatoryImpactAssessmentForSouthAfrica.pdf>>.
2- Jacobs, Scott H.; *Op. Cit.*, PP. 16-18.



۱. ارتقای سطح شناخت از پیامدهای عملی اقدامات مقررات‌گذاری دولت به‌ویژه منافع و هزینه‌های آن: یکی از مهمترین کارکردهای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری این است که با بهبود مبانی مقایسه هزینه‌ها و منافع مقررات مختلف، به مشخص شدن اولویت‌ها در مقررات‌گذاری کمک می‌کند.

۲. یکپارچه کردن اهداف متعدد مقررات‌گذاری: یکی از دشواری‌های امر مقررات‌گذاری، هماهنگ کردن خط‌مشی‌های متعددی است که بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند. به دلیل پیچیدگی روزافزون امور عمومی در جهان امروز، مقررات‌گذاران باید نه تنها از اهدافی که برای مصوبه خود تعریف کرده‌اند شناخت لازم را داشته باشند، بلکه آثار گوناگونی که یک مصوبه بر کارکرد بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط زیستی به جای می‌گذارد را نیز کاملاً بشناسند. تجربه نشان می‌دهد که ایجاد هماهنگی و تعادل میان خط‌مشی‌ها و مقررات مختلف، می‌تواند در انسجام کلیت نظام مقررات‌گذاری کشور مؤثرتر باشد. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری به عنوان یک چهارچوب انسجام بخش، ارتباط میان خط‌مشی‌های مختلف را برای تصمیم‌گیران مشخص می‌کند. در این مفهوم، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری صرفاً یک روش ارزیابی تحلیلی نیست بلکه ابزاری است برای هماهنگ‌سازی میان منافع گوناگون گروه‌های مختلف جامعه. شیوه‌های ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در حال حاضر به‌طور گسترده‌ای برای ارزیابی حوزه‌های وسیعی از مقررات و مقایسه دقیق هزینه‌ها و منافع آنها به کار برده می‌شود.

۳. ارتقای شفافیت و مشورت: در طول ۲۰ سال گذشته، تلاش مداومی برای ارتقای شفافیت و مشارکت همگانی در نظام‌های مقررات‌گذاری کشورهای مبتکر در زمینه ارزیابی آثار مقررات‌گذاری صورت گرفته است و دولت‌ها از روش‌های متنوعی برای جلب مشارکت اشخاص و گروه‌های ذینفع در مقررات‌گذاری استفاده کرده‌اند. این امر بخشی از فرایند ارتقای مسئولیت‌پذیری دولت محسوب می‌شود.

۴. ارتقای سطح پاسخگویی حکومت: مقام مقررات‌گذار باید نشان دهد که مقررات مصوب آن، چگونه و تا چه اندازه‌ای برای عموم مردم مفید است. بنابراین باید گزارش‌های توجیهی روشنی را از دلایل و فرایند مقررات‌گذاری برای عموم ارائه دهد، ولی پیش از آن باید به ارزیابی آثار این مقررات در مرحله تدوین پیش‌نویس پردازد. در ایالات متحده آمریکا این تصور وجود دارد که نمایندگان تنها زمانی در برابر مردم پاسخگو خواهند بود که پیامدهای مثبت و منفی اجتماعی و اقتصادی اقدامات خود را



شناخته و برای مردم توضیح دهند. ارزیابی آثار مقررات گذاری به وزرا کمک می کند تا با شناخت آثار تصمیمات خود، مسئولیت بیشتری را در این خصوص بر عهده بگیرند. باید به این نکته توجه داشت که به دلیل گرایش دولت ها به کاهش هزینه های ناشی از مقررات گذاری، این تصور به شدت رواج یافته است که برای کاهش این هزینه ها، ناچار باید اقدام به مقررات زدایی کرد. اما این نوع رویکرد، فقط حذف صورت مسئله است. باید توجه داشت که هزینه های ناشی از مقررات گذاری عمدتاً با تلاش برای ارتقای کیفیت مقررات و اجرای مطلوب آنها کاهش می یابد نه صرفاً با کاهش کمیّت آنها. بدین جهت رویکرد اساسی جدید در زمینه مقررات گذاری بهتر، نه مقررات زدایی از هر چیز و هر بخش، بلکه بهبود طراحی و تدوین نظام مقررات گذاری و منطقی تر کردن آن است.^۱

بند دوم: موضوعات و دامنه عمل ارزیابی آثار مقررات گذاری

در هر برنامه ارزیابی آثار یک اقدام مقررات گذاری مثلاً تصویب یک مصوبه، موضوعات زیر مطرح می شوند:

۱. بررسی ماهیت و دامنه مشکلی که باید حل شود، چگونگی شکل گیری آن و تعیین افراد متأثر از آن؛
۲. بررسی چگونگی حل این مشکل و تعیین انواع اقداماتی که می توان در این خصوص اتخاذ کرد؛
۳. شناخت مواضع اشخاص ذینفع در خصوص این اقدام؛
۴. بررسی آثار اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی ناشی از گزینه های مختلف برای حل این مسئله؛
۵. بررسی نحوه مقایسه و ارزیابی راه حل های مختلف از لحاظ کارایی، اثربخشی و انسجام آن در حل مسئله؛
۶. بررسی روش نظارت و ارزیابی متعاقب بر اجرای این مصوبه پس از تصویب. پس از مشخص شدن موضوعات مورد بررسی، یکی از عناصر مهم ارزیابی آثار مقررات گذاری، تعیین محدوده عمل و دامنه شمول ارزیابی آثار است یعنی آنکه چه

1- Allio, Lorenzo; "Better Regulation and Impact Assessment in the European Commission", in *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Ed. by Colin Kirkpatrick and David Parker, Edward Elgar Publication, Cheltenham, UK, 2007, P. 93.



نوع مقرراتی باید مشمول ارزیابی آثار شوند. اگر دامنه شمول ارزیابی آثار مقررات-گذاری به خوبی تعریف نشود، این ارزیابی کارایی لازم را نخواهد داشت، چرا که مقام ارزیابی کننده در تعیین مصادیق مقررات لازم برای ارزیابی دچار بلا تکلیفی خواهد شد و بر طبق صلاحیت تخییری خود عمل خواهد کرد. حال آنکه به منظور ایجاد وحدت عمل و نظم حقوقی، باید انواع مقررات مشمول ارزیابی مشخص شوند. با فرض اینکه قوانین و مقررات هر کدام آثار مشابهی دارند، بنابراین دلیلی برای تفکیک این دو و عدم اعمال ارزیابی در مورد یکی از آنها وجود ندارد و تفاوت‌های موجود در این مسأله بیشتر به ساختار حقوقی و اداری و این واقعیت تاریخی برمی‌گردد که برخی مصوبات مانند قانون مهمتر از دیگر مقررات هستند و گر نه آنچه که در ارزیابی آثار مورد توجه قرار می‌گیرد، نحوه و میزان تأثیرگذاری هر مصوبه اعم از قانون، آیین‌نامه، دستورالعمل و یا هر نوع مصوبه دیگر است. همان‌گونه که اشاره شد به‌طور کلی منظور از مقررات در ادبیات ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، عبارت است از انواع مختلفی از تدابیر که دولت‌ها به وسیله آن، الزاماتی را بر مؤسسات و شهروندان بار می‌کنند. بدین ترتیب هر مصوبه یا اقدام تنظیمی دولت که آثاری بر گروه‌های مختلف داشته باشد، باید مورد ارزیابی قرار گیرد. پس مهمترین ملاک در انتخاب نوع مقرر مشمول ارزیابی، میزان و نحوه تأثیرگذاری آن است. البته تشریح و تبیین عبارت "داشتن آثار مهم" و نحوه دسته‌بندی انواع آثار ضروری است تا از ارائه تفاسیر مختلف در مهم بودن یا نبودن آثار یک مقرر جلوگیری شود. با این حال در عمل، دامنه ارزیابی آثار به میزان توسعه یافته بودن نظام ارزیابی آثار هر کشور بستگی دارد. به عنوان مثال در اتحادیه اروپا کلیه مصوبات اتحادیه باید مورد ارزیابی قرار گیرند، ولی در کشورهای اروپای شرقی که به تازگی اقدام به کاربرد این شیوه ارزیابی کرده‌اند صرفاً مصوبات مهم مورد ارزیابی قرار می‌گیرند.

بند سوم: اصول مبنایی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری

ارزیابی آثار مقررات‌گذاری متکی بر شماری از اصول مبنایی است که در هر برنامه ارزیابی آثار باید رعایت شوند. این اصول که برگرفته از مبانی مقررات‌گذاری بهتر هستند عبارتند از: ^۱ اصل تناسب ^۲ (مقررات‌گذاری، دامنه و ماهیت آن باید با مشکلی که

1- Parker, David; "Economic Regulation: A Review of Issues", Annals of Public and Cooperative Economics, 73 (4), 2002, PP. 493-519.

2- Proportionality



قرار است حل شود، تناسب داشته باشد)، شناخت صحیح هدف (مقررات باید تنها بر روی یک مشکل معین تمرکز کرده و آثار ناخواسته‌ای را در دیگر حوزه‌های اقتصادی یا اجتماعی ایجاد نکند)، انسجام و ثبات در تصمیم‌گیری^۱ (برای جلوگیری از پراکندگی و عدم قطعیت)، پاسخگویی در قبال اقدامات مقررات گذاری و نتایج حاصل از آن و سرانجام شفافیت در تصمیم‌گیری.

بند چهارم: کارکرد ارزیابی آثار مقررات گذاری

ارزیابی آثار مقررات گذاری ابزاری برای مقررات گذاری بهتر و اساساً یکی از سازوکارهای اصلاح نظام مقررات گذاری است. این ارزیابی به مقررات گذاران کمک می‌کند تا از طرق زیر تصمیم‌هایی مبتنی بر کار کارشناسی نظام‌مند، آگاهانه و شفاف بگیرند به طوری که دارای بیشترین فایده و کمترین هزینه باشد:^۲

۱. بررسی انواع گزینه‌های ممکن برای مدیریت یک امر عمومی و حل مسائل آن اعم از وضع مقرره یا اقدامات دیگر؛
 ۲. اتخاذ تصمیمات بر اساس جدیدترین دانش فنی و اطلاعات و آمار؛
 ۳. اتخاذ تصمیمات با هماهنگی میان حوزه‌های فرابخشی مرتبط؛
 ۴. توجه به وضعیت افراد و گروه‌های مختلف و شناخت افراد آسیب‌پذیر متأثر از مقررات گذاری؛
 ۵. هماهنگی و تجانس میان مقررات مختلف؛
 ۶. کاهش هزینه‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی مقررات گذاری؛
 ۷. ترویج فرهنگ دوراندیشی، پیامدنگری و مشورت و بهره‌گیری از نظرات کارشناسی در فرایند مقررات گذاری؛
 ۸. اقناع افکار عمومی در خصوص مصوبه و توجیه منطقی تصویب آن با استناد به پیامدهای مشخص مصوبه بر افراد و گروه‌های مختلف (اطمینان از اینکه پیامدهایی غیر از پیامدهای مشخص شده بر اشخاص ندارد).
- ارزیابی آثار مقررات گذاری بر مجموعه‌ای از روش‌های مختلف تحلیلی مانند روش تحلیلی هزینه-فایده، تحلیل اثربخشی هزینه‌ها، تحلیل ریسک، تحلیل موانع و عدم

1- Consistency in Decision-making

2- Serpell, Andrew; "Regulation Impact Assessment", Economic Papers: A Journal of Applied Economics and Policy, Vol. 27, Issue 1, 2010, P. 4.



قطعیآ، تحلیل‌های کلان و خرد، کنترل کیفیت آثار و روش‌های بررسی نتایج مصوبات از طریق نظارت بر اجرای ارزیابی آثار مقررآت گذارآ مبتنی است. به‌طور کلی مقام تصمیم‌گیر باید پیش از اتخاذ تصمیم خود و به منظور اطمینان از آثار مثبت و منفی مصوبه، تکلیف مسائل زیر را روشن کند:

۱. آیا برای اقدام مقررآت گذارآ دولت در یک زمینه مشخص، مبانی موجه حقوقی وجود دارد؟
۲. آیا منافع حاصل از اتخاذ یک تصمیم، هزینه‌های آن را توجیه می‌کند؟
۳. آیا همه آثار این مقررآ به خوبی مورد شناسایی و پیش‌بینی واقع شده‌اند؟
۴. آیا آثار این تصمیم (اعم از مثبت و منفی) به‌طور شفاف و عادلانه در میان همه افراد و گروه‌ها توزیع خواهد شد؟
۵. آیا موضوع این تصمیم برای همه مشمولان آن، واضح و قابل فهم بوده و به اطلاع عموم رسانیده خواهد شد؟
۶. آیا در طی اتخاذ این تصمیم، از نظرات تمام کارشناسان مرتبط و اشخاص ذی‌نفع بهره‌گیری شده است؟
۷. اجرای دقیق تصمیمات چگونه تضمین خواهد شد؟
۸. چگونه آثار مثبت مصوبه تقویت و آثار منفی آن رفع خواهد شد؟

بند پنجم: اهداف ارزیابی آثار مقررآت گذارآ

مهمترین هدف ارزیابی آثار مقررآت گذارآ تضمین این است که مقررآت گذارآ با کارآمدترین روش ممکن به اهداف خود دست خواهد یافت و توسعه پایدار را تسهیل خواهد کرد. این روش ارزیابی به دلیل بهره‌گیری از قابلیت‌های فنی و محاسباتی دقیق، در مراحل شکل‌گیری تصمیمات و برنامه‌های دولت تأثیرگذار است. بنابراین، ارزیابی آثار مقررآت گذارآ را نباید به عنوان یک روش ارزیابی منفعل از آثار واقع شده در نظر گرفت، بلکه باید آن را به عنوان یک روش پویای تحلیلی در شناخت آثار و تسهیل فرایند استفاده از بهترین رویه‌ها در مقررآت گذارآ و توجیه یک مقررآ پیش از اتخاذ آن دانست.

مهمترین اهداف این روش ارزیابی عبارتند از:

۱. بهبود کیفیت مقررآت گذارآ و ایجاد زمینه‌های لازم برای به‌زامداری؛
۲. شناسایی و پیشگیری از آثار ناخواسته یا پیش‌بینی نشده مقررآت؛



۳. تمرکز بر مشورت با گروه‌های ذینفع و متأثر از مقررات به منظور نظرسنجی و اعمال دیدگاه‌ها و مسائل آنها در فرایند پیش از مقررات گذاری یا در جریان اصلاح آن؛
۴. کاهش هزینه‌های ناشی از مقررات گذاری بر دستگاه‌های اداری و دیگر بخش‌های جامعه؛
۵. ارتقای سطح پاسخگویی نهادهای حکومتی با الزام آنها به ذکر و توجیه دلایل خود در اتخاذ یک تصمیم؛
۶. ارتقای قابلیت اجرای مقررات از طریق موجه و منطقی ساختن آنها، اطمینان بخشی از داشتن آثار مثبت و منطبق بودن این مقررات با نیازهای واقعی جامعه.^۱

بند ششم: مزایای ارزیابی آثار مقررات گذاری

ارزیابی آثار مقررات گذاری چه مزایایی دارد تا با توجه به آن، مقام مقررات گذار به اعمال آن در فرایند مقررات گذاری تشویق شود؟ این شیوه ارزیابی به عنوان یکی از ابزارهای اصلی مقررات گذاری بهتر، یکی از شرایط ضروری در اصلاح نظام مقررات-گذاری بوده و قابلیت‌ها و مزایای آن برای نظام مقررات گذاری امری انکارناپذیر است، چرا که در نخستین گام کارآمدی و موثر بودن مقررات را تضمین می‌کند. مقررات موثر مقرراتی هستند که اهداف و سیاست‌های دولت را برآورده می‌کنند و مقررات کارآمد مقرراتی هستند که این اهداف را به کمترین هزینه و آثار منفی ناخواسته محقق می‌سازند. از آنجا که مقررات در بهترین حالت دارای هزینه‌های مستقیم و غیر مستقیم هستند که می‌توانند آهنگ رشد اقتصادی را کند ساخته، فضای کسب و کار و تجارت را محدود نماید و از سوی دیگر وضع و اجرای مقررات نیز هزینه‌های زیادی برای نظام اداری در بر دارد؛ با استفاده از این دو شاخص مهم، می‌توان از تورم مقررات و تصویب مقررات پرهزینه، غیر ضروری و غیر هدفمند جلوگیری کرد.

این شیوه ارزیابی به مقررات گذار کمک می‌کند تا مصوبه‌ای نظام‌مند، دقیق و شفاف اتخاذ کند. نخست به این دلیل که با استفاده مناسب و دقیق از ارزیابی آثار مقررات-گذاری، می‌توان به طور نظام‌مند انواع آثار قطعی و محتمل مقررات را در حوزه‌های مختلف بررسی کرده و نتایج آن را در اختیار مقامات تصمیم‌گیر قرار داد. دوم از آنجا

1- Ibid., P. 5.



که در فرایند ارزیابی از مشورت گسترده عمومی و تخصصی برای شناسایی و ارزیابی منافع و هزینه‌های مقررات استفاده می‌شود، شفافیت فرایند تصمیم‌گیری در نهادهای دولتی افزایش می‌یابد. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری از طریق انتشار اطلاعاتی که در تصمیمات دولت موثر بوده و همچنین با روشن ساختن نحوه تأثیر مقررات بر جامعه، می‌تواند میزان پاسخگویی دولت را افزایش دهد. در نتیجه، هم برای مقررات‌گذاران و هم برای مضمولان مقررات، فضای بهتری برای تصمیم‌گیری و زندگی شخصی و اجتماعی در سایه مقررات کارآمد ایجاد می‌شود. به همین جهت با انجام ارزیابی دقیق از آثار مقررات‌گذاری، به عنوان نمونه اقتصاد رقابتی از طریق افزایش تعداد رقبا و حمایت از مصرف‌کنندگان تقویت می‌شود، از اتخاذ تصمیمات منجر به تخریب محیط زیست جلوگیری می‌شود و ملاحظات گروه‌های مختلف اجتماعی در جریان تصمیم‌گیری مد نظر واقع می‌شود. با این وجود، نباید ارزیابی آثار مقررات‌گذاری را حتی در مواردی که انتظارات مقامات تصمیم‌گیر و مضمولان مقررات را برآورده می‌کند، جایگزین خود تصمیم‌گیری بدانیم. بلکه باید آن را به عنوان یکی از عناصر و اجزای اصلی امر سیاست‌گذاری عمومی به شمار آورد که قصد دارد سطح کیفی مذاکرات و مشورت‌های عمومی و تخصصی را بالا برده و از این طریق فرایند تصمیم‌گیری را در هر یک از واحدهای مرتبط با اداره امور عمومی بهبود بخشد.^۱ مهم‌ترین عامل تأثیرگذار در کیفیت تصمیمات دولتی، دقت در محاسبات و ارزیابی‌ها نیست بلکه هنر واقعی پرسیدن سؤال-های درست، شناسایی آثار واقعی و بررسی پیش فرض‌های این تصمیمات است.

در صورتی که مقررات‌گذاران اهداف خود را از مقررات‌گذاری به دقت تعریف کنند و گزینه‌های عملی و آثار آنها را بررسی نمایند، هزینه خالص اضافی انجام ارزیابی آثار مقررات کاهش می‌یابد، چرا که ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، فرآیند کنونی مقررات‌گذاری را شفاف‌تر و مستندتر می‌سازد و ابهام‌ها را کاهش می‌دهد.

در اینجا می‌توان به دیگر مزایای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری اشاره کرد:

۱. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری از روش‌های علمی مختلفی برای ارتقای کیفیت مصوبه بهره می‌گیرد مانند استفاده از اطلاعات دقیق و مستند در تحلیل‌ها، جدیدترین دانش فنی و اطلاعات و آمار، بهره‌گیری از مشورت‌های گسترده، تخصص‌گرایی،

1- Kirkpatrick, Colin; Parker, David; "Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries", Journal of Public Administration and Development, Vol. 24, Issue 4, 2004, PP. 333-334.



شفاف سازی به وسیله انتشار گزارش های ارزیابی، بررسی های منسجم و هدفمند و پاسخگویی که نتیجه آن در ارتقای سطحی کیفی تصمیمات اتخاذ شده بازتاب می یابد؛

۲. کیفیت علمی مقررات را ارتقا می دهد و از این طریق به توسعه و پیشبرد نظام حقوقی کشور کمک می کند؛

۳. مشورت با اشخاص ذینفع، بازار و جامعه مدنی به افزایش و تعمیق مشروعیت دولت کمک می کند و علاوه بر آن، احساس انصاف و عدالت را در میان شهروندان گسترش می دهد؛

۴. این روش ارزیابی اتخاذ تصمیمات با هماهنگی میان حوزه های فرابخشی مرتبط را تجویز می کند؛

۵. در ارزیابی آثار مختلف، وضعیت و نیازهای افراد و گروه های مختلف به ویژه افراد آسیب پذیر در مقررات گذاری مد نظر قرار می گیرد؛

۶. هماهنگ سازی و تجانس میان مصوبات مختلف از لحاظ شکلی و ماهوی را مورد تأکید قرار می دهد؛

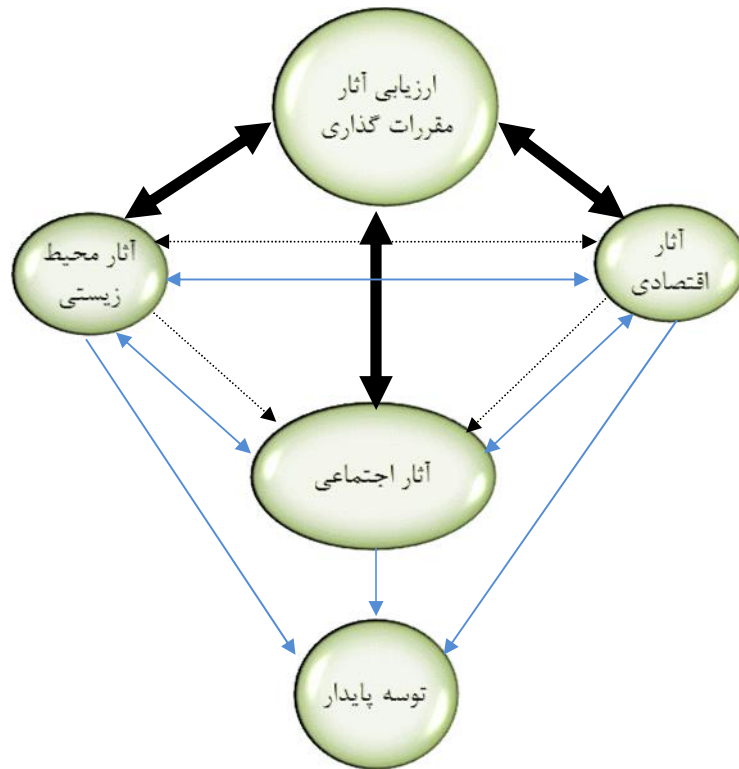
۷. کاهش هزینه های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی را در مقررات گذاری تضمین می کند؛

۸. نظام های مقررات گذاری ملی را در برابر تحولات اقتصادی جامعه اصلاح پذیرتر می سازد؛

۹. نوعی فرهنگ پیامد نگری را میان مقامات مقررات گذار ترویج می دهد تا نسبت به آثار اقدام خود آگاه تر شده و انگیزه بیشتری برای اتخاذ تصمیماتی برای تعدیل این آثار داشته باشند؛

۱۰. سرانجام همان گونه که نمودار (صفحه بعد) نشان می دهد با توجه به تعامل میان سه حوزه گسترده اقتصاد، اجتماع و محیط زیست و نقش آنها در توسعه پایدار، ارزیابی آثار مقررات گذاری ابزاری است که با شناخت آثار متقابل میان این سه حوزه و درک رابطه متقابل آنها می تواند پیشبرد توسعه پایدار را تقویت کند.^۱

1- Lee, Norman; "Developing and Applying Regulatory Impact Assessment Methodologies in Low and Middle Income Countries", Centre on Regulation and Competition, Paper No. 30, 2002, P. 26.



نمودار شماره ۱- اثرگذاری و اثرپذیری میان آثار مختلف و توسعه پایدار

↔	آثار مستقیم
→	آثار غیر مستقیم (ثانویه)
⋯→	آثار بازخوردی

هر چند که انجام ارزیابی آثار مقررات گذاری می تواند به دلیل طولانی ساختن فرایند بررسی پیش نویس مقررات و انجام مشورت های گسترده، به تأخیر در جریان مقررات گذاری بیانجامد، اما مزایای این روش ارزیابی، این تأخیر جزئی را می تواند توجیه کند. در واقع تصویب مصوبه ای که دقیقاً مورد ارزیابی کارشناسی قرار گرفته و از مشورت همه گروه های ذینفع بهره برده است، هر چند هم با تأخیر صورت گرفته باشد، بهتر از تصویب مقرره ای است که با شتاب و سرعت انجام گرفته اما مورد بررسی



دقیق کارشناسی و ارزیابی آثار قرار نگرفته است. زیرا هزینه‌های تأخیر در تصویب یک مصوبه کارشناسی شده بسیار کمتر از هزینه مصوبه کارشناسی نشده است.

گفتار دوم: مراحل ارزیابی آثار مقررات گذاری

ارزیابی آثار مقررات گذاری متشکل از عناصر کلیدی مشخصی است که به صورت منسجم و منطقی به یکدیگر وابسته‌اند و در قالب مراحل متعدد پیش از تصویب یک مصوبه و پس از تصویب آن عمل می‌کنند. در واقع مهمترین ویژگی بارز این روش ارزیابی ساختاری بودن و اتکای آن بر مراحل منظم تحلیلی است. اصلی‌ترین این مراحل که باید در جریان ارزیابی آثار مقررات گذاری رعایت شوند را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

جدول شماره ۱. مراحل ارزیابی آثار مقررات گذاری

بررسی کلی طرح و ترسیم برنامه کلی برای اجرای آن	۱. تدوین برنامه (نقشه راه)
مقامات و نهادهای صالح برای رسیدگی اولیه به طرح	
برآورد اولیه از منابع اطلاعاتی، نیروهای انسانی، منابع اداری و مالی موجود	
زمان بندی اجرای طرح، بیان مشکلات و موانع احتمالی	
تشریح ماهیت و دامنه مشکل مورد نظر برای رسیدگی مقام مقررات گذار	۲. شناخت مشکل
تشخیص افراد و گروه‌های تأثیرگذار و تأثیرپذیر	
تشخیص عوامل مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی محرک و تأثیرگذار	
شناخت اقدام لازم برای رسیدگی به مشکل	
تعیین شخص صلاحیتدار برای رسیدگی به مشکل	
تعیین اهداف برای حل مشکل با توجه ماهیت ویژه و عوامل مؤثر بر آن	۳. تعیین اهداف
تعیین سطوح مختلف برای اهداف: عمومی، خصوصی، عملیاتی	
اطمینان از تطابق این اهداف با قانون اساسی و دیگر قوانین و مقررات	
تعیین گزینه‌های مختلف پیش روی مقررات گذار: انتخاب گزینه لزوم یا عدم لزوم تصویب یک مصوبه	۴. ترسیم گزینه‌های مختلف در تصمیم‌گیری
بررسی تناسب و هماهنگی میان اهداف مختلف این مصوبه و دیگر	



مقررات جاری	
تعیین و ارزیابی گزینه‌های مختلف عملی برای تحلیل‌های دقیق‌تر	
تشخیص آثار مختلف مستقیم و غیر مستقیم اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی گزینه‌ها و عوامل مؤثر بر آنها	۵. تحلیل آثار گزینه‌های مختلف
تعیین افراد و حوزه‌های تأثیرپذیر از گزینه و نحوه تأثیرپذیری	
بررسی آثار گزینه از لحاظ کمیت، کیفیت و ویژگی‌های خاص آن	
بررسی هزینه‌های اداری، مالی، اجتماعی و محیط زیستی ناشی از گزینه	
بررسی ریسک‌ها، ابهامات و موانع احتمالی موجود در تصویب و اجرای یک گزینه	
ارزیابی همزمان آثار مطلوب و نامطلوب گزینه‌ها	۶. مقایسه گزینه‌های مختلف
بررسی نتایج قطعی و غیر قطعی ناشی از انتخاب گزینه	
انجام مقایسه میان گزینه‌های مختلف بر اساس آثار آن بر گروه‌های تأثیر پذیر	
انتخاب بهترین گزینه برای تصویب	۷. انتخاب گزینه نهایی
ارائه گزارش نهایی ارزیابی به مقام مقررات گذار و عموم مردم	
بررسی پیشرفت در اجرای مصوبه، اطمینان از آثار مطلوب و شناخت آثار منفی مصوبه	۸. نظارت بر اجرای مصوبه
بررسی میزان تأثیر انجام ارزیابی پیش از تصویب مصوبه در اجرای موفق آن بعد از تصویب	

توجه به این نکته ضروری است که اجرای ارزیابی آثار مقررات گذاری ممکن است در خصوص هر یک از مقررات جدید دارای لایه‌ها و مراحل متعددی باشد: انجام یک ارزیابی در ابتدا، انجام یک ارزیابی دیگر بعد از کسب مشاوره و بازنویسی مقررات مزبور و ارزیابی سوم پس از تصویب گزینه توسط مقام مقررات گذار. این نکته بستگی به این دارد که آیا ارزیابی آثار مقررات گذاری قرار است به صورت تفصیلی یا مختصر انجام شود.

معاونت کفیات

بند اول: تدوین نقشه راه

مقام مقررات گذار در بررسی اولیه مشکلات امور عمومی و برنامه‌ریزی برای حل این مشکلات، باید نکات متعددی را مد نظر قرار دهد از جمله اینکه: چگونه می‌توان



مسائل امور عمومی را تحلیل کرد؟ دلایل بروز مشکل و زمینه‌های اجتماعی وقوع آن چیست؟ ضرورت توجه به مسأله چیست و در صورت عدم توجه یا تأخیر در رسیدگی به آن چه مشکلات دیگری حادث خواهد شد؟ کدام دسته ارزیابی‌ها و روش‌های تحلیلی را در مورد شناخت این مشکلات می‌توان به کار برد؟ اساساً چه اطلاعات و آمارهایی در این خصوص در دسترس بوده و میزان دقت و درستی آنها تا چه حد است؟ رویکرد نهادهای دولتی و غیر دولتی دیگر، رویکرد کلی دولت، تجربه و نحوه برخورد دیگر کشورها در مورد این مسأله چیست؟ انجام کدام از دسته از مطالعات برای آشنایی کافی با علل و نحوه مدیریت مشکل پیش‌رو لازم است و چه موانع و ابهام‌هایی در این زمینه وجود دارد؟^۱

مقامات مقررات‌گذار مسئول کارایی و اثربخشی اقدامات تنظیمی نهاد تحت تصدی خود هستند و بدین منظور آنها باید در فرایند ارزیابی آثار مقررات گذاری با توجه به نکات زیر کارایی اقدامات خود را تضمین کنند:

- شناسایی حد و مرزهای لازم برای مداخله کارآمد در امور عمومی؛
- تعیین مؤسسات و نهادهایی که باید در امر مقررات گذاری مشارکت کنند؛
- شناسایی ابزار یا ابزارهای مناسب برای تنظیم امور شامل ابزارهای تقنینی و غیر تقنینی و توجیه دلایل انتخاب آن؛
- تضمین اینکه ابزار انتخاب شده به بهترین وجه ممکن اهداف اولیه را تأمین می‌کند؛
- تضمین اینکه ابزار انتخاب شده با میزان و ماهیت مشکل و خطرات احتمالی یا بالفعل متناسب است؛
- اطمینان از اینکه ابزار انتخاب شده در سایر حوزه‌هایی که موضوع تصمیم نیستند، تأثیر جانبی منفی نداشته باشد؛
- تعیین لوازم و شرایط مورد نیاز برای اجرای بهتر ابزار انتخاب شده؛
- بهره‌گیری از کلیه معیارها، موازین فنی و علمی برای اجرای بهتر مقررات فنی.^۲

از همین جا اهمیت تدوین یک برنامه کاری دقیق که تکلیف مسائل فوق را روشن کند مشخص می‌شود. مهمترین عناصر این برنامه کلی عبارتند از: بررسی کلی مشکل و تعیین موضوع اصلی آن، تعیین میزان و نوع اطلاعات در دسترس، اطلاعات مورد نیاز و نحوه به کارگیری آنها، تعیین دقیق منابع مالی و نیروی انسانی، تعیین محدوده کار و

1- "Canda Cabinet Directive on Streamlining Regulation", *Op. Cit.*, Part 4.2.

2- *Ibid.* Part 4.4.



حوزه‌های مورد ارزیابی، تعیین روش‌های ارزیابی، تعیین گروه‌های کارشناسی، تعیین اشخاص مشمول تأثیرات، نهادهای دولتی و غیر دولتی مرتبط، اشخاص طرف مشورت و زمان‌بندی اجرایی دقیق فرایند ارزیابی.

لذا لازم است مقام‌های تصمیم‌گیر:

۱. مشکلاتی را که قرار است از طریق مقررات حل و فصل شوند به روشنی شناسایی و ریشه‌یابی کنند؛
۲. با نگاه فراخ‌تری گزینه‌های عملی پیش رو را برای حل مشکل مورد بررسی قرار دهند؛
۳. در انتخاب نوع اقدام لازم با ارزیابی مقتضی از آثار و پیامدهای آن، مناسب و مفید بودن اقدام انتخابی خود را تضمین کنند؛
۴. دامنه ارزیابی و ابعاد آن را از لحاظ تفصیلی یا جزئی بودن مورد بررسی قرار دهند؛
۵. مقام صالح برای شروع به اقدام را تعیین و صلاحیت‌های نهادهای مرتبط را مشخص کنند؛
۶. زمان مناسب برای آغاز اقدام و تکمیل فرایند ارزیابی را تشخیص دهند.

زمان‌بندی: در آن دسته از ارزیابی‌های آثار مقررات‌گذاری که چند مرحله‌ای هستند، تعیین زمان مناسب برای انجام به موقع هر مرحله لازم است. بدین جهت، مسأله زمان‌بندی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و مشاوره عمومی برای ارزیابی کامل‌تر و صحیح‌تر گزینه‌ها حیاتی است. سرانجام این مرحله منتهی به طرح یک نقشه راه و توضیح اقدامات و مراحل ضروری آینده می‌شود که این اقدامات باید در چهارچوب این نقشه و برنامه کلی باید صورت بپذیرند. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری باید در همان مراحل اولیه فرایند مقررات‌گذاری اجرا شود یعنی پیش از آنکه مقام مقررات‌گذار رویکرد و نگرش نهایی خود را نسبت به مقررره اتخاذ و آن را تصویب کند، چرا که در غیر این صورت انجام هر ارزیابی هر چند هم که مفید و دقیق باشد در عمل ناکارآمد خواهد بود. از آنجا که قرار است انجام این ارزیابی، که البته با صرف هزینه‌هایی هم همراه است، بر فرایند مقررات‌گذاری و کیفیت مقررات تأثیری بگذارد، پس بهتر است همگام با مراحل شکلی مقررات‌گذاری و پیش از اتخاذ تصمیم نهایی صورت بگیرد. از این رو به نظر برخی اهمیت زمان‌بندی در ارزیابی آثار مقررات‌گذاری از اهمیت روش-



های تحلیلی در این ارزیابی مهمتر است به ویژه در مورد ارزیابی های چند مرحله ای از آثار مقررات گذاری که موفقیت هر مرحله به اجرای به موقع مرحله پیشین بستگی دارد.^۱

بند دوم: شناخت مشکل

در این مرحله مقام ارزیابی کننده باید اقدام به شناسایی مشکلی که قرار است از طریق مقررات گذاری حل شود بپردازد. در شناخت مشکل توجه به نکات زیر ضروری است:

الف) تشخیص ابعاد مشکل: اینکه مشکل حادث اساساً به دولت ارتباط دارد یا نه؟ (مثلاً ممکن است مشکل اساساً به دولت کشور همسایه مربوط باشد)، مشکل در سطح ملی یا محلی است؟ مشکل حاد و فوری است (مانند سوانح غیر مترقبه)؟ مشکل بلند مدت است یا کوتاه مدت؟

ب) تشخیص افراد تأثیر پذیر: اینکه کدام بخش های اجتماعی دچار مشکل شده اند و نحوه تأثیری پذیری آنها چگونه بوده است؟

پ) شناخت عوامل: شناخت دقیق عوامل مشکل به اندازه ای مهم است که اگر به اشتباه صورت گیرد و عوامل اصلی مشکل شناخته نشوند ممکن است کلیه برنامه ارزیابی آثار مقررات گذاری و خود مقرر و وضع شده به نتایج نامطلوبی برسد. در این قسمت مقام ارزیابی کننده می تواند پرسش های زیر را مطرح کرده و به آنها پاسخ دهد:

جدول شماره ۲. نمونه ای از نحوه ترسیم عوامل مشکل

مشکل موجود	عامل عنوان شده
وجود مشکل در تحقق اهداف مندرج در قوانین و مقررات	عدم ارتقای توسعه پایدار و رشد اقتصادی و اجتماعی متوازن
	عدم افزایش فرصت های شغلی
	تخریب محیط زیست
	ضعف شاخص های حمایت و امنیت اجتماعی
	عدم گسترش کافی بهداشت عمومی
	ضعف در کیفیت و کمیت شاخص های آموزش و بهبود مهارت-های شغلی
	کاهش مشارکت و همبستگی اجتماعی

1- Jacobs, Scot; "Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method and Cooperation: Lessons for Canada from International Trends", Government of Canada Policy Research Initiative, Working Paper Number 26, 2006, P. 82.



<p>قیمت‌های بازار منطبق با هزینه‌های واقعی نیستند</p> <p>هزینه‌های جانبی هزینه‌ها و منافع ایجاد می‌کنند که در قیمت‌های بازار درج نمی‌شوند و در این صورت قیمت‌های کالاها و خدمات ارزش واقعی خود را در جامعه نشان نمی‌دهند</p> <p>تأمین نامطلوب کالاها و خدمات عمومی: کمبود کالاها، نامناسب و ناعادلانه بودن فرایند دسترسی</p> <p>فقدان یا ضعف رقابت: شفافیت و اطلاع‌رسانی اقتصادی مطلوب نیست، فرایندها و ساختارهای کسب و کار آسان نیستند، قیمت‌ها ناعادلانه‌اند</p>	<p>ناکارایی نظام اقتصادی در تحقق اهداف و مطلوبیت‌های جامعه</p>
<p>حمایت نامناسب از حقوق اموال</p> <p>تعیین غیر واقعی و ناهماهنگ اهداف</p> <p>بروز نتایج ناخواسته در اثر عدم پیش‌بینی</p>	<p>ناکارایی مقررات‌گذاری در تحقق اهداف منفعت عمومی</p>

(ت) شناسایی مقام صالح برای تصمیم‌گیری: مقام تصمیم‌گیر که درصدد حل مشکل است باید تکلیف این مسأله را روشن کند که آیا مشکل مذکور حتماً باید توسط نهادهای دولتی حل شود یا نه و کدام نهاد دولتی یا غیر دولتی صلاحیت یا کارآمدی لازم را برای حل مشکل دارد؟

۱. چرا باید اقدام به بررسی مشکل کرد؟

هنگامی که مشکلات در عباراتی کلی و یا به صورت مبهم و غیر قطعی بیان می‌شوند، تعیین اهداف و اتخاذ تدابیر مناسب برای حل آنها دشوار می‌شود. بنابراین لازم است تا ابعاد و عوامل مشکل مورد بحث به روشنی و به‌طور دقیق برای مقررات‌گذاران تشریح شود تا از ابهام و تناقض و پراکندگی جلوگیری شود. بی‌گمان شناسایی نادرست و یا مبهم مشکلات به اتخاذ تدابیر نادرست یا ناهمگون و متعارض با اهداف دیگر برای حل آنها خواهد انجامید. در اینجا می‌توان به یکی از نمونه‌های تأثیر تحلیل اشتباه مشکل در اتخاذ یک تدبیر عملی اشاره کرد: پژوهش‌هایی که زمینه عوامل مرگ و میر کودکان انجام شد، نشان داد که یکی از این عوامل، مصرف اتفاقی دارو توسط کودکان است. بر طبق بررسی‌های اولیه مشخص شد که باز کردن بسته‌های حاوی دارو برای کودکان خیلی آسان است و بنابراین تولید بسته‌های دارویی که باز کردن آنها

1- "Impact Assessment Guidelines", *Op. Cit.*, P. 16.



برای کودکان آسان نباشد برای شرکت‌های داروساز الزامی شد. اما بعد نتایج نشان داد که مرگ و میر کودکان در اثر مصرف اتفاقی دارو افزایش یافته است، چرا که باز کردن درب این گونه بسته‌ها برای افراد بزرگسال نیز دشوار شده بود و به همین دلیل در بیشتر موارد درب بسته‌ها، خوب بسته نمی‌شد و دسترسی کودکان به این بسته‌ها آسان‌تر گشته بود. علاوه بر این، ظاهر جذاب این بسته‌ها برای کودکان، آنها را به استفاده از این مواد تحریک می‌کرد. بنابراین تدابیر دیگری اندیشیده شد مبنی بر این که بسته‌های دارویی دور از دسترس کودکان نگه داشته شوند، از طعم و ظاهر غیر جذابی در تولید داروها استفاده شود، درب آنها برای افراد بزرگسال به راحتی باز شود و علائم هشدار دهنده بر روی این بسته‌ها به کار برده شود.

۲. چگونگی ارزیابی مشکل

در گام نخست باید اقدام به شناسایی و تشریح درست مسأله کرد. در اغلب موارد بیانیه‌ها و مذاکرات سیاسی در خصوص یک مسأله، توصیفی دقیق و مفصل از مشکل مورد بحث ارائه نمی‌دهند. بنابراین بررسی و شناخت اولیه مشکل یعنی شناخت اجزاء اصلی آن، ابهام‌زدایی و انجام محاسبات اولیه در خصوص مشکل (مثلاً تعداد اشخاصی که از این مسأله تأثیر می‌پذیرند). در این مرحله باید ماهیت اقتصادی، اجتماعی و یا محیط زیستی مسأله را شناسایی کرد و این که این مسأله اساساً به کدام یک از حوزه یا حوزه‌های اجتماعی تعلق دارد. ارزیابی مسأله نباید بر اساس تصورات و برداشت‌های کلی و مجمل صورت گیرد. در همان حال که مشکل تشخیص داده می‌شود باید به این پرسش نیز پاسخ داد که چرا این مسأله یک مشکل است و باید حل و فصل شود. همچنین از دیدگاه اشخاص ذینفع مختلفی که متأثر می‌شوند نیز باید به مشکل نگریست. میزان مطلوبیت یا عدم مطلوبیت و یا قابلیت پذیرش یا عدم پذیرش یک مسأله برای گروه‌های مختلف به ارزش‌ها و شرایط اجتماعی و اقتصادی آنها بستگی دارد. گاهی وضعیتی مطابق با خواست و ارزش‌های یک گروه است و در همان حال با خواست و ارزش‌های گروهی دیگر مغایرت دارد. در اینجا باید به شناخت عوامل مختلف موثر در ایجاد مشکل و نحوه تأثیر بر هر گروه و مزایا و معایب حاصله برای هر کدام پرداخت. این کار باعث می‌شود تا بتوان دلایل اصلی و ریشه‌ای هر مشکل را پیدا کرد. به عنوان مثال برخی مشکلات، عوامل متعددی دارند اما معمولاً فقط برخی از آنها جدی شمرده

آموزش و حقوق شهروندی

شده و به حساب می‌آیند و دیگر عوامل مورد توجه قرار نمی‌گیرند. به عنوان نمونه جدول زیر برخی از مشکلات و عوامل خاص آنها را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۳. ترسیم مشکل و عوامل خاص آن

مشکل	عامل خاص
گسترش بیماری ایدز	قیح اجتماعی بیماری ایدز باعث می‌شود تا مردم کمتر راجع به آن صحبت کنند در نتیجه آگاهی عمومی راجع به وضعیت این بیماری و بیماران آن افزایش نمی‌یابد.
گسترش آلودگی هوا	مؤسسات آلاینده ملزم به پرداخت جریمه‌های مالی آلودگی نمی‌شوند.
عدم تمایل برخی کشورها به تجارت با برخی دیگر از کشورها	عدم رعایت موازین محیط زیستی در این کشورها

در شناخت مشکل باید دقت کرد که آن را به "نبود یک چیز" (امر سلبی) نسبت نداد چرا که این امر ممکن است به نادرستی تعریف اهداف و انتخاب گزینه‌های عملی لازم منجر شود. برای نمونه اینکه دلیل فقر و به حاشیه رانده شدن خانواده‌های تک والدینی، صرفاً مشکل نگهداری فرزند در خانه و عدم امکان کار در بیرون بیان شود، باعث خواهد شد تا توجه صرفاً به مسأله نحوه نگهداری از فرزندان برای خانواده‌های تک والدینی معطوف شده و راه‌حل‌های پیشنهادی در این زمینه ارائه شود. اما اگر گفته شود که کیفیت و موقعیت حرفه‌ای پدر یا مادر تنها، اغلب نامناسب است و نگهداری از فرزندان به دلیل درآمد پایین برای مشاغل غیر تخصصی دشوار است (امر ایجابی)، آنگاه راه‌حل‌های دیگری قابل پیشنهاد است یعنی ارتقای مهارت‌های شغلی برای این گونه افراد، افزایش درآمد آنها و غیره.

بند سوم: تعیین اهداف

برای انتخاب ابزاری مناسب از میان راهکارهای موجود در مقررات‌گذاری و نحوه حل مشکل پیش‌رو، تعیین دقیق اهداف و انتظارات لازم است تا بر حسب آن ابزارهای حل مشکل انتخاب شوند.

- اهدافی تعیین شود که متناسب با مشکل و دلایل اصلی آن باشد.
- اهداف به نحوی تعیین شود که دلایل دخالت مقررات‌گذار را توجیه کند.
- اهداف باید منطبق با قوانین و اصول حقوقی باشند.



۱. **اهمیت تعیین اهداف:** بدون داشتن درکی روشن از آنچه که باید از تصویب یک مقرر حاصل شود، اهداف و اقدامات لازم برای تحقق آنها را نمی توان تعیین کرد. حتی تعیین گزینه های پیش رو نیز دشوار خواهد بود. داشتن درکی روشن از اهداف به مقام تصمیم گیر در تشخیص اینکه آیا دلیل اصلی برای دخالت نهاد مقررات گذار موجه است یا نه کمک می کند. نهایت آنکه در این مرحله مقام مقررات گذار باید به درکی روشن از اهداف مصوبه دست پیدا کند که این امر بعداً در اجرا و نظارت بر اجرای مصوبه و ارزیابی آثار آن کارساز خواهد بود.

۲. **چگونگی تعیین اهداف:** تعیین اهداف باید مستقیماً با توجه به مشکل مورد بحث و دلایل بروز آن صورت گیرد. این اهداف باید در یک چینش سلسله مراتبی تعیین شوند و جزئیات آن دقیقاً تشریح شود. اهداف انتخاب شده باید ویژگی های زیر را داشته باشند:^۱

۱-۲. **مشخص بودن:** اهداف باید دقیق، جامع، مختصر و روشن و ملموس باشند تا نیاز به تفسیرهای آزاد کاهش یابد و همگان توان ذهنی درک این اهداف را داشته باشند.

۲-۲. **داشتن قابلیت محاسبه:** اهداف باید وضعیت مطلوب آینده را به نحوی که قابل ارزیابی باشد معین کنند تا اینکه بتوان میزان قابلیت تحقق این اهداف را مشخص کرد. در چنین حالتی می توان هم کمیت این اهداف را سنجش کرد و هم آنها را تشریح و امتیازبندی نمود.

۲-۳. **داشتن قابلیت پذیرش:** اگر قرار بر این است که اهداف تعیین شده بر امر یا اموری از اجتماع تأثیر بگذارند، باید مورد توافق همه افراد متأثر از آنها باشند.

۲-۴. **واقع گرا بودن:** اهداف باید بلندپروازانه و با همت بلند تعیین شوند اما در همین حال نیز باید منطبق با واقعیت ها یعنی شرایط و امکانات موجود باشند تا قابلیت اجرایی داشته باشند.

1- "Impact Assessment Guidelines", European Commission, SEC (2005) 791, 15 June 2005, with March 2006 Update, P. 20.



۲-۵. **زمانمند بودن:** اگر محدوده زمانی مشخصی برای تحقق اهداف تعیین نشود، علاوه بر امکان بروز مشکل در اجرایی شدن آنها، این اهداف مبهم و ناملموس باقی خواهند ماند. در اغلب موارد، اهداف در سطوح متفاوتی جای می‌گیرند و باید آنها را در یک رابطه سلسله‌مراتبی در نظر گرفت. شناخت روابط میان اهداف مهم است: تعیین اینکه اگر فلان کار انجام شود، کدام هدف تک‌بخشی قابلیت تحقق پیدا خواهد کرد و در اثر تغییر در این بخش، کدام هدف کلی فرابخشی محقق خواهد شد. در واقع، اهداف در سطح کلی و جزئی مبتنی بر یک ارتباط متقابل وابسته به هم هستند. یکی از راه‌های تعیین مجموعه‌ای منسجم از اهداف سلسله‌مراتبی، تمایز میان اهداف کلی، جزئی و عملیاتی و یا بر اساس ترتب و اهمیت یعنی چشم‌انداز، اهداف کلان، اهداف خرد، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های اجرایی است^۱.

1- Ibid., P. 21.



سه سطح از اهداف

اهداف کلی

این اهداف، اهدافی کلی و عمومی خط‌مشی‌ها هستند که از جهت آثار کلی و نهایی که بر جای می‌گذارند، عمومی تلقی می‌شوند. اقدام نهاد مقرراتگذار برای وضع یک مصوبه، با توجه به اینکه نیل موفقیت آمیز به یک هدف کلی مستلزم تحقق اهداف دیگر هم هست، باید در مسیر هدف کلی تغییر و بهبود ایجاد کند. برای بررسی پیشرفت در میزان تحقق این اهداف، از شاخص‌های جهانی استفاده می‌شود. برای مثال:

هدف کلی = مقابله با مهاجرت روستاییان به شهرها
شاخص = نرخ رشد اقتصادی در روستاها



اهداف جزئی

این دسته اهداف، اهداف بلافصل و سریع خط‌مشی‌ها هستند، اهدافی که در ابتدا باید محقق شوند تا اینکه اهداف کلی قابلیت تحقق بیابند و با توجه به آثار مستقیم و کوتاه مدت خط‌مشی‌ها بیان می‌شوند. برای نمونه:

هدف جزئی = تشویق فعالیت اقتصادی در نواحی روستایی
شاخص = تعداد ایجاد فرصت‌های شغلی در نواحی روستایی



اهداف عملیاتی

این اهداف معمولاً با توجه به برآیندها مانند کالاها یا خدماتی که قرار است به موجب مقررات گذاری تأمین شود، تعیین می‌شوند. برای نمونه:

هدف عملیاتی = ارائه کمک مالی به طرح‌های حمایت از فعالیت اقتصادی جدید در نواحی روستایی
شاخص = تعداد طرح‌هایی که حمایت مالی دریافت کرده‌اند

آموزش و حقوق شهروندی



همان گونه که این فلش نشان می‌دهد، تعیین اهداف می‌تواند با تعیین اهداف کلی (از بالا به پایین) و یا عملیاتی (از پایین به بالا) صورت گیرد. در عمل، در تعیین اهداف نقطه شروع در این سلسله مراتب مهم نیست، بلکه باید به نحوی عمل کرد که اهداف مطابق و همساز با هم و هماهنگ با ابعاد مسأله مورد بحث تعیین شوند. البته باید توجه داشت که تعداد سطوح اهداف در هر مورد، بسته به ماهیت خط‌مشی و مصوبه مورد نظر فرق می‌کند، بنابراین تعیین این سطوح سه‌گانه در هر مورد ضروری نیست.

۲-۶. محدود بودن اهداف: سرانجام اینکه تعداد اهداف تعیین شده باید محدود بوده و موضوعات مهم را پوشش دهد. تعیین اهداف متعدد نشان می‌دهد که اهداف پیش‌نویس مقرر به خوبی تشریح نشده‌اند. تعیین مشکل و اهداف عملی در حل آن، معمولاً مستلزم یک رویکرد موسع است. در این زمینه، ایجاد پیوندهای نزدیک و دقیق میان مشکل، اهداف و اقدامات مقتضی پیشنهاد شده ضرورت دارد.

۲-۷. تضمین تطابق اهداف با مقررات مافوق: هیچ هدفی را نمی‌توان به صورت جزیره‌ای مستقل و جداگانه تدوین کرد. برای تضمین همساز و همگرا بودن اهداف نظام حقوقی، اجتماعی و اقتصادی کشور، باید در تعیین اهداف مد نظر در تصویب مقررات، هماهنگی رعایت شود. از نقطه نظر عملی، باید به هر یک از آثاری که پیش‌نویس یک مقرر ممکن است بر دیگر مصوبات و خط‌مشی‌ها بر جای بگذارد توجه کرد و در صورت لزوم، اقدام به تعدیل این پیش‌نویس نمود تا با اهداف مصوبات و اقدامات تنظیمی دیگر دولت تعارض پیدا نکند. افزون بر این، فرایند مقررات‌گذاری باید با اولویت‌های خط‌مشی‌ای و تنظیمی دولت مرتبط و هماهنگ شود.

۳. بررسی میزان تحقق اهداف: یکی از عوامل موثر در تحقق اهداف، تعیین درست و منطقی اهداف در مراحل آغازین است. بدین منظور لازم است مقام مقررات‌گذار از همان آغاز به تعیین شاخص‌هایی برای بررسی میزان و کیفیت کارکرد و بازدهی مصوبه و نحوه تحقق اهداف پیشنهادی در عمل اقدام کند.

بند چهارم: شناخت گزینه‌های پیش‌رو

هنگامی که اهداف به دقت تعیین شدند، مرحله بعدی ارزیابی آثار، تعیین این است که کدام گزینه یا گزینه‌های عملی پیش‌رو برای اقدام، قابلیت محقق ساختن اهداف



مزبور را دارد. ممکن است روش‌های گوناگونی برای دستیابی به اهداف تعیین شده وجود داشته باشد که باید در بررسی گزینه‌های ممکن برای اقدام لازم مورد توجه قرار گیرد مانند وضع قانون، آیین‌نامه، بخشنامه، صدور توصیه‌نامه یا بیانیه و یا استفاده از مشوق‌های مالی. البته توجه به این نکته ضروری است که آیا این گزینه‌های مختلف، قابلیت یکپارچه شده را دارند یا نه. در این مرحله نیز تکلیف مسائل زیر روشن خواهد شد:

آیا حل مسأله مورد نظر نیازمند تثبیت وضعیت موجود، اصلاح آن و یا ایجاد شرایط جدید است؟

- تشخیص انواع گزینه‌های پیش رو در تحقق اهداف مقررات گذاری
- بررسی مناسب‌ترین ابزارها (رویکردهای تقنینی یا غیر تقنینی) برای تحقق اهداف
- حذف گزینه‌های نامطلوب از طریق بررسی و امتیازدهی به هر یک از گزینه‌ها بر اساس مزایا (اثربخشی، کارایی و ثبات) و محدودیت‌های آنها

۱. اهمیت بررسی گزینه‌های مختلف برای تصمیم‌گیری
بررسی دیگر گزینه‌های بالقوه در اتخاذ تدابیر مقتضی، باعث می‌شود شخص تصمیم‌گیر همیشه با افق فکری بازتری نسبت به مسائل بنگرد و همواره در چهارچوب محدود یک گزینه واحد باقی نماند. شناسایی و امتیازبندی فهرست متعددی از گزینه‌ها، به شفافیت در تصمیم‌گیری نیز کمک می‌کند. چرا که نشان می‌دهد به چه دلیلی گزینه‌ای از میان گزینه‌های مطرح برای مقررات گذاری در همان مراحل اولیه حذف می‌شود. بنابراین دلیل حذف هر گزینه نیز باید ذکر شود.

۲. چگونگی شناسایی گزینه‌های پیش رو در تصمیم‌گیری
مقامات مقررات‌گذار در تعیین ابزار لازم برای حل مشکل عملاً با گزینه‌های متعددی روبه‌رو هستند و باید کارآمدترین گزینه ممکن را انتخاب کنند. در تعیین فهرست گزینه‌های جایگزین پیش‌رو که قابلیت تحقق اهداف مورد نظر مقام مقررات‌گذار را داشته باشند، باید رویکردی موسع اتخاذ کرد و انواع گزینه‌های محتمل را مورد بررسی قرار داد. حتی اگر گزینه‌ای مطلوبیت بیشتری داشته باشد، نباید گزینه‌های دیگر را در همان ابتدا حذف کرد. چه بسا که پس از انجام ارزیابی آثار و بررسی موضوع از



زاویه‌های مختلف، از مطلوبیت گزینه اول کاسته شود. هر چند که گزینه‌هایی که بیشتر قابلیت تحقق اهداف مد نظر را دارند، باید مورد بررسی دقیق‌تر قرار گیرند.

۳. وضع یک مصوبه جدید به عنوان راه حل آخر وضع یا عدم وضع مقرر: مسأله این است.

مقابله با مشکل در اینجا بدان معنا نیست که به صورت خود به خود نیاز به انتخاب گزینه وضع یک مقرر حقوقی توسط دولت پدیدار می‌شود. بلکه باید اتخاذ گزینه وضع مقرر را به عنوان آخرین راه حل در نظر گرفت و در ابتدا قابلیت و مطلوبیت دیگر گزینه‌ها مانند مقررات‌گذاری توسط خود اشخاص ذینفع یا مقررات‌گذاری صنفی، توافق‌های داوطلبانه و یا ارائه برنامه‌های آموزشی و اطلاع‌رسانی را مورد بررسی قرار داد.

معمولاً مقررات‌گذاری مستقیم نخستین ابزاری است که مقام تصمیم‌گیر به آن فکر می‌کند و این امر به دلیل وجود یک رسم دیرینه در دولت صورت می‌پذیرد، چرا که دولت‌ها عادت کرده‌اند تا هر امری از امور عمومی را با ابزار دخالت مستقیم و تقنین مدیریت کنند. اما دخالت دولت از طریق مقررات‌گذاری الزاماً همیشه مطلوب نیست و موانع و آثار منفی خاص خود را دارد. به عنوان مثال دخالت دولت در فرایند رقابت تجاری و خدماتی می‌تواند به روش‌های مختلف باعث کاهش میزان رقابت شود از جمله به وسیله:

- افزایش هزینه‌های تولیدی؛
- دشوار ساختن ورود رقبا جدید به بازار با وضع الزاماتی که تبعیت از آن برای این رقبا آسان نیست؛
- کنترل قیمت‌ها یا تبلیغات برای شرکت‌ها؛
- اعمال انواع مقررات دست و پاگیر که رقابت سودآور را محدود می‌کند.

یکی از مهمترین مسائل در ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، تشویق ایجاد تغییر در نگرش‌های فرهنگی مقامات عمومی در این خصوص است که وضع قانون یا دیگر انواع مقررات تنها راه حل تنظیم و مدیریت امور عمومی نیست بلکه می‌توان از ابزارهای

آموزش و حقوق شهروندی



تنظیمی مناسب دیگری نیز بهره جست به شرط اینکه در آغاز فرایند، ارزیابی‌های اولیه از آثار خاص هر یک از این ابزارها صورت گیرد.

روش خاصی برای بررسی اینکه آیا مشکل مورد نظر دخالت دولت را ضروری می‌کند یا نه وجود ندارد. با این حال توجه به نکات زیر و پاسخ به پرسش‌های مربوطه در این زمینه می‌تواند میزان ضرورت دخالت دولت را برای حل مشکل تا حدود زیادی مشخص کند:

- توانمندی دولت در تصویب و اجرای موثر مقررات در چه حدودی است؟
- دامنه و ماهیت مشکل مورد نظر در مقایسه با دیگر مشکلاتی که حل آنها مستلزم تصویب یک مصوبه است چگونه است؟
- آیا گروه‌های متأثر از مقررات، توانمندی لازم برای حل مشکل و تنظیم امور توسط خودشان (آیین خود تنظیمی)^۱ را دارند؟ چگونه می‌توان این توانمندی را در آنها به وجود آورد یا تقویت کرد؟
- مدت دوام مشکل ایجاد شده چقدر است؟ آیا همیشگی است یا موقتی بوده و در اثر عوامل جانبی دیگر از بین خواهد رفت؟

با توجه به معضل کنونی تورم مقررات، گزینه "احتیاط در وضع مقرره" که اتخاذ روش‌های غیر از مقررات‌گذاری را توصیه می‌کند، یکی از گزینه‌های اصلی در این مرحله است. برای مثال اگر مقررات موجود، اهداف مورد انتظار را برآورده نمی‌کنند، تصویب یک مقرره جدید نیز الزاماً به حل مشکل کمک نمی‌کند. حل مشکلات اجرایی، ساده‌سازی مقرره و اصلاح و به‌روز کردن آن می‌تواند راه‌حل موثری به جای وضع یک مقرره جدید باشد.

دوباره در اینجا باید یادآور شد که ابزار قانون، الزاماً تنها ابزار و موثرترین روش اداره امور عمومی نیست. حتی در کشورهایی که قانون به عنوان منبع درجه اول حقوق محسوب می‌شود، روشن است که قانون توان پیش‌بینی و تنظیم همه چیز را ندارد. قوانین و مقررات یکی از منابع حقوق هستند و برای ایجاد یک نظم حقوقی الزاماً همیشه نباید اقدام به وضع مقررات جدید کرد و تورم قانون را دامن زد. بلکه باید از دیگر منابع و ظرفیت‌های حقوقی مانند توافق‌های قراردادی، احیای عرف، ارتقای نظریات حقوقی و رویه قضایی نیز بهره گرفت.

1- Self regulation



بنابراین مقام تصمیم‌گیر همیشه در چنین مواقعی این پرسش را مطرح کند که آیا اولاً دخالت دولت برای حل مشکل ضروری است یا نه؟ اگر به این نتیجه رسیدیم که اقدام دولت برای حل مشکل و تنظیم امور تنها راه ممکن یا بهترین راه حل است، این پرسش مطرح می‌شود که مناسب‌ترین ابزارها اعم از وضع یک مصوبه یا اقدامات دیگر، با توجه به هزینه، فایده و کارایی آنها برای رسیدن به هدف کدام‌ها هستند؟

در برخی موارد ممکن است بررسی‌های اولیه نشان دهد که نیازی به تصویب قانون یا مقرر دیگر نیست بلکه دیگر روش‌های جایگزین برای امر تنظیم امور با کارایی و کارآمدی بهتری می‌توانند اهداف اولیه را برآورده کنند، به‌ویژه هنگامی که ابعاد و دامنه مشکل کوچک بوده و تصویب یک مقرر برای حل آن به لحاظ هزینه- فایده مقرون به صرفه نیست. در اینجا ارزیابی آثار مقررات‌گذاری می‌تواند بهترین جایگزین ممکن را برای تحقق اهداف دولت مشخص کند. از این رو در جریان بررسی راهکارهای ممکن برای حل مسأله باید روش‌ها و ابزارهای جایگزین را نیز مورد ارزیابی قرار داد. این ابزارها باید با توجه به میزان کارایی، کارآمدی، متناسب بودن با هدف مورد نظر، پاسخگویی، میزان مداخله در امور اقتصادی و اجتماعی، متناسب بودن با امکانات موجود و داشتن آثار مثبت بیشتر و منفی کمتر، انتخاب شوند. انتخاب این ابزارهای جایگزین در درجه اول به میزان خلاقیت و ابتکار عمل مقام تصمیم‌گیر، امکانات موجود و توانمندی و کارایی اداری بستگی دارد. شماری از این ابزارهای غیر تقنینی عبارتند از:

۱. عدم دخالت قانونگذار و تداوم وضعیت موجود و باقی گذاردن به حالت طبیعی؛
۲. اجرای کماکان مقررات جاری؛
۳. افزایش ضمانت اجرایی مقررات؛
۴. ارتقای برنامه‌های اطلاع‌رسانی و آموزش عمومی پیرامون مشکل مورد نظر (مانند پیشگیری، اصلاح الگوهای مصرف، افزایش مراقبت‌های بهداشتی و ...)
۵. اصلاح ابزارهای اقتصادی (مالیات‌ها، یارانه‌ها، حقوق مالکیت و مشوق‌ها) برای ترغیب یک فعالیت؛
۶. ترویج استانداردها و قواعد رفتاری که می‌توان به صورت داوطلبانه به آنها عمل کرد: به وسیله ابزارهایی مانند استانداردها و قواعد داوطلبانه می‌توان به رفتارهای مطلوب (مانند کارایی مقررات، ابتکار و اجرای بهتر مقررات)؛
۷. ترویج آیین خود مقررات‌گذاری (خود تنظیمی) در بخش غیر دولتی؛



۸. ترویج مقررات گذاری مشترک^۱ با دیگر نهادهای صلاحیتدار؛
 ۹. ارائه مستقیم اطلاعات ضروری و مفید برای مصرف کنندگان به منظور اینکه خودشان مشکل خود را حل کنند؛
 ۱۰. تشویق تولید کنندگان یا ارائه دهندگان خدمات به ارائه اطلاعات لازم برای مصرف کنندگان در مورد کالاها و خدمات.
- در هر حال، پس از ذکر کلیه توجیحات لازم برای هر نوع گزینه‌ای که برای حل مشکل انتخاب می‌شود، اعم از گزینه تقنینی یا غیر تقنینی، تکلیف مسائل زیر را باید مشخص کرد:
- این اقدام بر کدام دسته از اشخاص اعم از گروه‌های مختلف انسانی و اشخاص حقوقی و همچنین بخش‌های مختلف اجتماعی اثر خواهد گذاشت؟
 - تعداد این افراد و نحوه تأثیرپذیری آنان چگونه است؟
 - دامنه شمول و نحوه تأثیر گذاری این اقدام چگونه است؟
 - آثار این اقدام تا چه زمانی تداوم خواهند داشت؟
 - امکانات لازم برای انجام این گزینه کدام‌ها هستند؟
- نکته مهم دیگری که در این خصوص باید مد نظر قرار داد این است که اگر اقدام به مقررات گذاری و تصویب یک مصوبه الزام آور ضروری تلقی شده است، سطح اجرای این اقدام نیز اعم از ملی، منطقه‌ای یا محلی باید مشخص شود. گاه می‌توان تنظیم امور و حل مشکلات را در همان سطح محلی یا منطقه‌ای از طریق مصوبات نهادهای مرتبط انجام داد بدون آنکه نیاز به مداخله دولت در سطح ملی و وضع قانون یا آیین‌نامه از سوی هیأت دولت باشد.

بند پنجم: گردش آوری اطلاعات

پس از مشخص شدن گزینه‌های مختلف برای مقررات گذاری، نوبت تحلیل آثار آنها می‌رسد اما پیش از آن، مقام ارزیابی کننده نیازمند کسب اطلاعات و آمار دقیق و نظرسنجی از انواع گروه‌های ذینفع در مقررات گذاری است تا گزارشی هر چه دقیق‌تر و واقع‌گرایانه‌تر آماده و به مقام تصمیم‌گیر ارائه گردد. ارزیابی مناسب و صحیح آثار مقررات گذاری مستلزم بهره‌گیری از منابع اطلاعاتی کامل و دقیق است و آنچه که



کیفیت مطلوب فرایند ارزیابی آثار مقررآت گذارای را تضمین می کند، میزان دقت و درستی اطلاعات به دست آمده و کاربرد مناسب آن است. اطلاعات نادرست یا ناکافی هزینه های سنگینی به بار می آورد. دستیابی به اطلاعات لازم برای شناخت آثار و تحلیل و ارزیابی آنها به توانایی کارشناسان واحد ارزیابی، کیفیت منابع اطلاعاتی، دسترسی به کارشناسان و مشاوران غیر دولتی، کیفیت مشورت های عمومی و تخصصی و میزان دسترسی به گزارش ها و اطلاعات موجود در نهادهای مختلف عمومی و خصوصی بستگی دارد. نیاز به منابع اطلاعاتی در هر مورد از ارزیابی های اولیه یا پیشرفته، بسته به موضوعات و محدوده های ارزیابی فرق می کند: برای مثال برای انجام تحلیل های پیشرفته به منابع اطلاعات کیفی و کمی متعددی از اشخاص و نهادهای مختلف و روش های تحلیلی متنوعی مانند مصاحبه، آمارگیری و غیره لازم است. در اینجا توجه به سه نکته مهم ضروری می نماید:

اول اینکه یکی از موانع مهم در گردآوری و بررسی اطلاعات، کمبود یا دقیق و قطعی نبودن اطلاعات است و امکان دارد همین کاستی در برخی موارد بنا به هر دلیلی، مورد چشم پوشی واقع شده و ارقام و اعداد به دست آمده در ارزیابی ها به جای اینکه تقریبی و با احتمال بیان شوند، دقیق پنداشته شوند که همین امر اشتباه در محاسبات بعدی را به همراه دارد.

دوم اینکه در تحلیل آثار یک مصوبه تک بخشی مثلاً مصوبه راجع به بخش خدمات، حتماً نباید بر منابع اطلاعاتی این بخش متمرکز شد و به آن اکتفا کرد. به ویژه در حوزه هایی مانند اقتصاد، امور اجتماعی و محیط زیست که ارتباط و همبستگی زیادی با هم دارند، هرگز نمی توان به منابع اطلاعاتی همان بخش محدود شد، بلکه باید دایره فراخ تری از منابع اطلاعاتی را در حوزه های مرتبط مد نظر قرار داد.

سوم اینکه دسترسی سریع به منابع اطلاعاتی گسترده و دقیق، مستلزم ایجاد سازوکارهای متناسب گردآوری اطلاعات، بانک های اطلاعاتی، همکاری با مراکز آماری و پژوهشی فعال و کارشناسان زبده است که تأمین و سازماندهی آنها جزو یکی از پایه های اساسی کارایی ارزیابی آثار مقررآت گذارای به شمار می آید. اما برای اجرای این ارزیابی، نباید منابع و اطلاعاتی را درخواست کرد که تهیه آن فراتر از توان نهادهای حکومتی باشد. برای نمونه نهادهای محلی و ملی حکومتی ممکن است توانایی گردآوری اطلاعات ضروری برای انجام موثر ارزیابی آثار مقررآت گذارای را نداشته باشند و همین مسأله به خودی خود هزینه های مقررآت گذارای را افزایش می دهد.



۱. استانداردهای کیفیت اطلاعات

با توجه به اینکه مقررات گذاری بر اساس اطلاعات مختلف به دست آمده و تحلیل-های مرتبط انجام می شود و این مقررات بر کل جامعه یا بخش بزرگی از آن تأثیر می-گذارند، تدوین استانداردهای لازم برای این اطلاعات جزء مهمی از فرایند اصلاح مقررات گذاری است. شماری از مهمترین این استانداردها عبارتند از: شفافیت و صراحت در اطلاعات، استفاده از بهترین اطلاعات موجود، تجدیدپذیر بودن و گسترده بودن منبع اطلاعاتی، قابلیت پذیرش توسط کارشناسان مستقل، گردآوری اطلاعات با بهره گیری از رویه های آماری مطلوب مانند نمونه گیری انفاقی و انجام بهترین محاسبات برای رسیدن به حد مطلوب (مثلاً حفظ بی طرفی و دوری از محاسبات محافظه کارانه) همراه با نتایج موثق. مقام ارزیابی کننده آثار باید صحت و رعایت این استانداردها را در گردآوری اطلاعات مورد تأیید قرار دهد.

۲. روش های گردآوری اطلاعات

روش های گردآوری اطلاعات و استانداردهای کیفیت نباید به موجب تصمیمات موقتی برای انجام هر ارزیابی و یک بار برای همیشه تعیین شوند، بلکه باید به صورت یک خط مشی طولانی مدت با هدف تولید اطلاعات با بهترین کیفیت و با کمترین هزینه ممکن و با قابلیت تغییر و تحول مداوم بر حسب شرایط موجود تدوین گردند. گرچه روش های گردآوری اطلاعات با توجه به ماهیت گزینه های پیش رو، نیاز مقام تصمیم-گیر و نوع آثار احتمالی فرق می کند، اما روش مشورت عمومی و تخصصی و آمارگیری و نظر سنجی عموماً مناسب ترین روش گردآوری اطلاعات است به نحوی که یکی از اجزاء ثابت ارزیابی آثار مقررات گذاری تلقی می شود.

۲-۱. مشورت

فرایند مشورت در ارزیابی آثار مقررات گذاری که به منظور کسب آراء مختلف، شناخت دیدگاه های اشخاص اثرپذیر، آگاهی از آثار احتمالی و نیز ارتقای سطح مشارکت و اعتماد مردم صورت می گیرد، مبتنی بر مراحل زیر است:

۱. ترسیم شکل، محتوا و اهداف مشورت، موارد لازم برای مشورت در ارزیابی، ابزارهای مناسب برای مشورت و مدت زمان انجام مشاوره متناسب با ماهیت و دامنه ارزیابی آثار مورد نظر؛

۲. تدوین یک برنامه مشورت جامع برای شناسایی و اطمینان از مشارکت همه اشخاص در فرایند مشورت؛
۳. مشورت گروه‌های کارشناسی مرتبط؛
۴. مشورت با گروه‌ها و اشخاص ذینفع؛
۵. شناسایی مدت زمانی مناسب برای مشورت.

الف) سازماندهی فرایند مشورت

گردآوری نظرات و اطلاعات مختلف از اشخاص ذینفع مرتبط، یکی از بخش‌های اصلی فرایند تدوین مقررات است که باعث می‌شود دلایل و ضرورت تصویب مصوبه برای این اشخاص روشن‌تر شود. مشورت گرفتن باید جزئی بنیادین از فرایند تصمیم‌گیری باشد نه یک راهکار موردی و اختیاری.

انجام مشورت کارآمد مستلزم برنامه‌ریزی برای کل فرایند مشورت در جریان تصمیم‌گیری و تعیین اهداف مشورت، گروه‌های مرتبط و ذینفع، ابزارهای مناسب برای مشورت، موضوعات مورد مشورت، اسناد مورد بحث و نحوه کاربرد نتایج حاصله است. تعیین اهداف مد نظر از انجام مشورت و کسب برون‌داد از آن بسیار مهم است از جمله: کسب دیدگاه‌های نو، گردآوری اطلاعات حقیقی، کسب اعتبار برای نظرات، بررسی آثار احتمالی یک مصوبه بر افکار عمومی و غیره. تعیین این اهداف کمک می‌کند تا اشخاص طرف مشورت، زمان، مکان و نحوه مشورت بهتر مشخص شوند.

۱. در مورد موضوعات مختلف ارزیابی آثار مانند ماهیت مشکل، اهداف مصوبه و گزینه‌های پیش‌رو، آثار و مقایسه گزینه‌های مختلف و کلیت مصوبه مورد بحث می‌توان از فرایند مشورت استفاده کرد.

۲. اشخاص طرف مشورت ممکن است عموم مردم، گروهی از کارشناسان، اشخاص ذینفع و مرتبط با موضوع باشند و در هر حال، تعیین اشخاص مرتبط و ذینفع و دعوت آنها به مشورت در کارایی مشورت بسیار مهم است.

۳. انتخاب ابزارهای مشورت مستلزم تعیین موضوعات، اهداف، مدت زمان لازم و اشخاص طرف مشورت است. این ابزارها عبارتند از کمیته‌های مشورتی، گروه‌های کارشناسی، جلسات مباحثه آزاد، نشست‌های موقتی، مشورت اینترنتی، نظرسنجی،

آموزش و حقوق شهروندی



سمینارها و کارگاه‌های آموزشی.^۱ نظرسنجی از طریق پرسشنامه‌های کتبی نیز راهکار بسیار مناسبی از حیث صرفه‌جویی در وقت، استفاده از رایانه و کسب بهتر نظرات به شمار می‌آید.

۴. زمان مناسب برای مشورت: مشورت باید تا حد امکان در مراحل اولیه بررسی پیش‌نویس‌ها انجام گیرد تا تأثیر بیشتری بر تدوین دقیق‌تر مصوبه داشته باشد. در مورد مصوبات مفصل یا مصوباتی که دارای آثار متعددی هستند بهتر است که اقدام به بهره‌گیری از مشورت‌ها را مرحله به مرحله ساخت، مثلاً مشورت در مورد گروه‌های تأثیرپذیر، انواع آثار ممکن و راه‌حل‌های پیشنهادی.

۵. استانداردهای مشورت: شفافیت در فرایند مشورت، بحث در خصوص موضوعات دقیق و صریح و اطلاعات روشن و کامل، مشورت با کلیه گروه‌های ذیربط، امکان حضور و مشارکت همه گروه‌های مرتبط در جریان مشورت و مباحثه، انتشار متن مشورت‌های عمومی، فرصت کافی برای انجام مشورت، ارائه گزارش مشورت‌ها و نتایج و گردآوری کلیه نظرات مطرح شده.

۶. مدیریت جلسه مشورت: ممکن است در جریان مشورت عمومی برخی گروه‌ها قادر به ارائه نظرات خود نباشند و یا فضای جلسه برای طرح همه مباحث کافی و مناسب نباشد. بنابراین باید تلاش کرد تا با ایجاد فضایی مناسب امکان طرح همه دیدگاه‌ها به صورت آزادانه فراهم شود و هرگز نباید به بررسی نظرات یک گروه اکتفا کرد. همچنین باید از بروز بحث‌های حاشیه‌ای و خارج از چهارچوب مشورت و یا ارائه نظرات غیر سازنده و تکراری در جریان مشورت پیشگیری کرد.

مرحله نهایی در فرایند مشورت عبارت است از مرحله استحصال و بهره‌گیری از نتایج این مشاوره‌ها در گزارش نهایی ارزیابی آثار مقررات گذاری.

ب) موانع مشورت

- فرایند مشورت به ویژه مشورت‌های عمومی می‌تواند زمان‌بر بوده و هزینه‌های سنگینی برای دولت در بر داشته باشد.

- به عنوان مثال برگزاری نشست‌های کارشناسی در زمینه پیش‌نویس‌های قوانین و مقررات، یکی از راهکاری بسیار مناسب است که اداره کل اطلاع‌رسانی و پژوهش معاونت حقوقی ریاست جمهوری در دو مورد قانون آزادی اطلاعات و مؤسسات عمومی این کار را انجام داده است.



- اشخاص طرف مشورت همکاری مناسبی نداشته باشند.
- افراد شرکت کننده در فرایند مشورت دچار عدم هماهنگی شده و یا به توافق نظر سازنده‌ای برای حل مسأله دست نیابند.
- جریان عمومی مشورت از مسیر اصلی خود منحرف شود و یا اطلاعات غیر مفیدی ارائه شود.

پ) بهره‌گیری از کارشناسان

استفاده از نظر کارشناسی در واقع مشورت تخصصی است که مقام ارزیابی کننده برای کسب دیدگاه‌های فنی و علمی انجام می‌دهد. یکی از مهمترین عوامل موثر در کیفیت تحلیلی ارزیابی تأثیرات، معتبر بودن اطلاعات مورد استفاده است که به کیفیت روش‌های گردآوری اطلاعات و مهارت و دقت کارشناسان بستگی دارد. امروزه بهره‌گیری از نظرات کارشناسان و به ویژه کارشناسان علمی و متخصصان علوم میان‌رشته‌ای، اهمیت و جایگاه چشمگیری در نظام‌های مقررات‌گذاری از طریق مشاوره در فرایند تدوین، تصویب، اجرا و ارزیابی مقررات یافته‌اند. از سال ۲۰۰۵ پایگاهی اینترنتی در کمیسیون اروپا راه اندازی شده است که خدمات اطلاعاتی برای کمیسیون می‌دهد از جمله: ارایه نظریات کارشناسی، اطلاعات علمی و آمار، گزارش‌های رسمی، سیستم گردآوری نظرات و دیدگاه‌های مختلف، ایجاد شبکه‌های ارتباطی میان مردم و مسئولان، ارائه فهرستی مفصل از کارشناسان و متخصصان هر حوزه.

ت) وظیفه نهادهای مقررات‌گذار در فرایند مشورت

- کلیه شهروندان را از ماهیت و آثار مصوبات خود با استدلال‌های کافی و روشن آگاه سازند؛
- شهروندان را در فرایند تعیین اهداف تصمیم‌ها مشارکت دهند؛
- فرایند تصمیم‌گیری را به نحوی روشن و زمانمند برای مشارکت موثر گروه‌های ذینفع تنظیم کنند؛
- نتایج مشورت‌های انجام شده را برای اطلاع عموم منتشر و تا حد امکان در تصمیمات اتخاذ شده منعکس کنند.^۱

1- "Canada Cabinet Directive on Streamlining the Regulation", *Op. Cit.*, Part 4.1.



لازمه این امر ایجاد شبکه اطلاع رسانی برای انتشار پیش نویس تصمیمات و نیازهای مقررات گذاری و اطلاع رسانی عمومی است که در این شبکه افراد علاقمند بتوانند در ظرف زمانی مشخصی مثلاً ۳۰ روز، نظرات خود را ابراز کنند و این نظرات مستقیماً به مقامات تصمیم گیر منتقل شود.

۲-۲. آمارگیری

آمارها یکی از بهترین اطلاعات کاربردی در ارزیابی آثار هستند چرا که نخست گردآوری آنها مشکلات نسبتاً کمتری دارد و دوم اینکه درک و استفاده از آنها توسط مقام ارزیابی کننده و نیز مقام مقررات گذاری آسان است. همانگونه که در روشهای ارزیابی توضیح داده خواهد شد با استفاده از آمارها می توان اقدام به کمی یا کیفی کردن هزینه ها و منافع و ارائه تحلیل های دقیق از آثار مقررات کرد. شرط لازم برای قابل استفاده بودن آمارها در مرحله گردآوری اطلاعات، وجود نهادهای تخصصی گردآوری آمار و بانک های آماری و تعریف دقیق روش های گردآوری و انتشار آمار است.

بند ششم: تحلیل آثار گزینه های مختلف

مسائل مطرح در ارزیابی آثار:

- تشخیص آثار مستقیم و غیر مستقیم اقتصادی، محیط زیستی و اجتماعی و چگونگی بروز آنها؛
- تشخیص اشخاص و گروه های تأثیرپذیر و نحوه تأثیرپذیری آنها؛
- ارزیابی آثار از لحاظ کمی، کیفی و مالی؛
- بررسی ریسک ها، عدم قطعیت ها و موانع پیش رو در گزینه های موجود برای تصویب مصوبه.

الف) اهمیت ارزیابی آثار

تحلیل آثار هر یک از گزینه ها برای مقررات گذاری، عنصر اساسی فرایند ارزیابی آثار مقررات گذاری است. این بررسی اطلاعات جامعی را در مورد سه بعد مهم مقررات یعنی ابعاد محیط زیستی، اقتصادی و اجتماعی و همچنین نحوه ارتقای کیفیت این مصوبات (ارتقای اثربخشی و کارایی)، تعدیل مقررات با توجه به اوضاع و شرایط (مثلاً تعدیل با توجه به دوره های زمانی خاص و یا برخی از گروه ها) و بازتوزیع آثار آنها در



جامعه به دست می‌دهد. بدین ترتیب می‌توان اقدام به ارزیابی و امتیازبندی هر یک از گزینه‌های موجود بر اساس آثار مختلف آنها کرد. تحلیل آثار مشتمل است بر تلاش برای پیش‌بینی اولیه پیامدهای احتمالی گزینه‌های مختلف برای اقدام. اعتبار ارزیابی آثار تا حد زیادی به ارائه نتایج بستگی دارد که مبتنی بر اطلاعات قابل اتکا و تحلیل‌های قوی بوده و شفاف و قابل درک برای همه باشد. هدف نهایی ارزیابی آثار تهیه اطلاعات کافی و روشن در مورد پیامدهای گزینه‌های متعدد در تصویب مقررات برای مقایسه و انتخاب بهترین گزینه است.

ب) دامنه ارزیابی آثار

ارزیابی همه آثار بالقوه گزینه‌های پیش رو در وضع مقررات، به افزایش ضریب دقت در مقررات‌گذاری کمک می‌کند، اما انجام این ارزیابی گسترده در مورد همه پیش‌نویس‌های طرح‌ها و لوایح گاه دشوار و گاه غیر ممکن است. با این حال با توجه به مزایای کاربرد ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، دامنه این روش ارزیابی از صرف آثار مقررات مهم به انواع تصمیمات و اقداماتی که دارای آثار جزئی وارده بر حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی مختلف هستند گسترش می‌یابد. در اتحادیه اروپا همه لوایح، تصمیمات اجرایی، مقررات، اصلاحیه‌های فنی، برنامه‌های بودجه‌ای و رهنمودهای دارای آثار اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی مشمول ارزیابی آثار قرار می‌گیرند. در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه گرایش روزافزونی نسبت به اعمال ارزیابی آثار در مورد هر دو دسته قوانین مصوب مجلس و مقررات دولتی وجود دارد هر چند که هنوز تعدادی از کشورها این ارزیابی را فقط در مورد قوانین اعمال می‌کنند.^۱ افزون بر این ممکن است اعمال ارزیابی آثار در مورد مقررات خاصی نیز ضرورت یابد که شامل هیچ یک از موارد مذکور نیست مانند بروز شرایط اضطراری و غیر قابل پیش‌بینی. در این گونه موارد اصول مدیریت شرایط اضطراری، اصول کلی حقوق، امنیت و ایمنی باید رعایت شود.^۲

پرسشی که اینجا مطرح می‌شود این است که آیا در خصوص طرح‌هایی که آثار آنها مورد ارزیابی قرار گرفته و محتوای آن اصلاح شده است، دوباره باید ارزیابی آثار

1- "Regulatory Impact Analysis Inventory", Public Governance Committee, OECD, GOV/PGC/RD, France, 2004, P. 4.

2- "Impact Assessment Guidelines", European Commission, *Op. Cit.*, P. 6.



انجام داد یا نه؟ طبیعی است که اگر این اصلاح ماهوی در حد گسترده و اساسی صورت گیرد و با اهداف و روش‌های اجرایی آن در متن اولیه تفاوت داشته باشد، دوباره باید در مورد آن ارزیابی آثار انجام داد. شاید این میزان دقت و سختگیری بی‌مورد باشد ولی در نهایت شفافیت، قطعیت، قابلیت پیش‌بینی و هماهنگی فرایند ارزیابی را افزایش خواهد داد.

تعیین محدوده عمل در ارزیابی آثار و میزان گستردگی آن بستگی به این دارد که آیا گزینه‌های پیشنهادی برای حل مشکل، دارای آثار اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی هستند یا خیر؛ چگونه بر یک یا چندین گروه اجتماعی اثر می‌گذارند و آیا تغییری اساسی در خط‌مشی‌های موجود ایجاد می‌کنند یا نه؟ با توجه به دشوار بودن تعیین اینکه کدام مقرره‌ای دارای آثار مهم است و باید در مورد آن ارزیابی آثار را انجام داد، در برخی کشورها از سیستم پالایش استفاده کرده و معیارهای کمی و کیفی آثار مهم و معمولی را مشخص می‌کنند. مثلاً در آمریکا مقررات "مهم" مقرراتی هستند که سالانه هزینه‌ای بیش از ۱۰۰ میلیون دلار بر جای بگذارند و یا منجر به افزایش عمده در هزینه‌های یک بخش مشخص شوند و یا آثار نامطلوبی بر رقابت، اشتغال، سرمایه‌گذاری، بهره‌وری و نوآوری داشته باشند.^۱ مقررات "مهم" در کره جنوبی به مقرراتی اطلاق می‌شود که علاوه داشتن برخی معیارهای کیفی، برزندگی بیش از یک میلیون نفر تأثیر بگذارد، یا رقابت اقتصادی را محدود کند و یا مغایر با موازین بین‌المللی باشد.^۲ بیشتر کشورهای دیگر از معیارهای کیفی برای تعیین مقررات دارای آثار مهم بهره می‌گیرند مانند مقرراتی که بهره‌وری یا رقابت اقتصادی را محدود می‌کنند.

دامنه و عمق ارزیابی آثار مقررات گذاری به دامنه و نوع آثار مقررات بستگی دارد که اصطلاحاً اصل تحلیل متناسب نامیده می‌شود: هر چه دامنه یک مصوبه فراخ‌تر باشد و افراد بیشتر و بخش‌های بزرگ‌تری را در بر بگیرد، ارزیابی باید به صورت گسترده‌ای انجام شود. گذشته از این، بسته به ماهیت سیاسی و حقوقی پیش‌نویس مصوبه مورد ارزیابی، جزئیات و ویژگی‌های بخش‌های مختلف آن و جایگاه ارزیابی آثار در فرایند تدوین مقررات، برخی از جنبه‌های ارزیابی آثار باید بیشتر از دیگر ابعاد آن توسعه یابند:

1- "Regulatory Reform in the United States", OECD Report, France, 1999, P. 157.
2- "Regulatory Reform in Korea", OECD Report, France, 2001, P. 151.

۱. پیش‌نویس‌های مقررات جدید: در مقررات‌گذاری در موارد جدید و مواردی که ارزیابی نشده‌اند، معمولاً باید اقدام به انجام ارزیابی آثار کرد.
 ۲. بازنگری‌های مقررات جاری: در این گونه موارد باید مشکل مورد بحث و اهداف مد نظر در حل و فصل آن را به روشنی مشخص کرد. بنابراین ارزیابی آثار در این موارد به بررسی این نکته محدود خواهد شد که آیا مشکل مورد نظر و اهدافی که قبلاً تعیین شده‌اند به قوت خود باقی هستند یا نه؟ ارزیابی‌های اولیه از مقررات جاری می‌تواند اطلاعات خوبی برای تحلیل متناسب فراهم کند.
 ۳. برنامه‌ها و خط‌مشی‌های کلان: دامنه ارزیابی آثار در مورد برنامه‌های اقدام، خط-مشی‌های راهبردی و مقررات ساختاری نوعاً باید گسترده‌تر باشد اما نباید وارد محدوده جزئیات دقیق فنی ریز شود.
 ۴. برنامه‌های هزینه‌ای: در مورد این تصمیمات این موارد باید مورد ارزیابی آثار قرار گیرند: نیاز برای صرف هزینه در کوتاه و یا بلند مدت؛ اهدافی که باید محقق شوند؛ نتایج مورد انتظار و معیارهای ارزیابی آن؛ ارزش افزوده تصویب این مصوبه؛ ریسک‌ها و گزینه‌های پیش‌رو؛ تجربیات آموخته شده در موارد مشابه گذشته؛ میزان امکانات، منابع مالی و اداری لازم و نیروی انسانی موجود که باید بر طبق اصل اثربخشی هزینه‌ها اختصاص یابند و سیستم نظارتی برای تضمین اجرای مصوبه.
- در مورد اصلاحیه‌های مصوبات نیز چنانچه دارای آثار عمده بر بخش‌های مختلف باشد، انجام ارزیابی آثار ضروری است، با این همه در مورد برخی اصلاحیه‌های مصوبات، انجام این ارزیابی الزامی نیست:
۱. اصلاحیه متضمن اصلاحات فنی یا به‌روز کردن مفاد مصوبه باشد مانند رفع اشتباهات، تشریح قصد مقنن، روشن ساختن عبارات مبهم و اصلاح موارد متناقض.
 ۲. اصلاحیه مصوبه در صدد حذف مفاد زائد و نامناسب مصوبه باشد.
 ۳. اصلاحیه زمان و نحوه آغاز و یا اجرای مصوبه جاری را تعیین کند.
 ۴. مصوبه در راستای تسهیل اجرای دیگر مقررات وضع شود.
 ۵. اصلاحیه دارای آثار ناچیز بوده، یا حاوی ارائه توصیه و رهنمود است و یا به مسائل داخلی اداره ارتباط دارد.

پ) مراحل ارزیابی

ارزیابی گزینه‌ها را می‌توان به صورت مرحله‌ای اجرا کرد:



نمودار بالا، سه مرحله برای بررسی گزینه‌های پیش‌رو در مقررات گذاری مطرح می‌کند: در دو مرحله نخست، گزینه‌ها از لحاظ آثار احتمالی آنها پیش از بررسی و انتخاب نهایی گزینه مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرند و در مرحله سوم مهمترین گزینه‌ها مورد ارزیابی نهایی و سپس انتخاب واقع می‌شوند. در هر مرحله، هر یک از گزینه‌ها به‌طور مستقل و سپس در کنار هم و با توجه آثارشان مورد بررسی واقع می‌شوند که بررسی هر مرحله، ارزیابی مراحل بعد را تسهیل می‌کند. هدف چنین رویکردی تسهیل اجرای یک ارزیابی متناسب است.

مرحله اول: تشخیص آثار اقتصادی، محیط زیستی و اجتماعی یک مقرره

در نخستین مرحله به تشخیص آثار ناشی از اجرای مقرره پرداخته می‌شود. برخی از این آثار قابل پیش‌بینی و در نتیجه از قبل قابل شناسایی هستند. با این حال شناسایی آثار غیر قابل پیش‌بینی ضرورت دارد و در این راستا می‌توان به بررسی‌های دقیق کارشناسی و مشورت با اشخاص ذینفع روی آورد. در تشخیص آثار باید ارتباط میان علل و آثار را روشن کرد. همچنین باید مشخص کرد که مقرره پیشنهاد شده تا چه اندازه‌ای قابلیت تحقق اهداف مورد نظر را دارد. همچنین باید به صورت نظام‌مندی مشخص کرد که چه اشخاص و گروه‌هایی متأثر از این مقرره خواهند شد، چه آثاری بر آنها و در طی چه زمانی وارد خواهد شد و آنها چگونه با این تحولات برخورد خواهند کرد. شناخت آثار مختلفی که مقرره‌ای بر گروه‌های مختلف اجتماعی می‌گذارد قسمت مهمی از فرایند ارزیابی آثار مقررات گذاری به شمار می‌آید. اگر آثار مثبت و منفی گزینه‌ها به دقت

آموزش و حقوق شهروندی



شناسایی نشوند، ممکن است اجرای آنها هر اندازه سازنده هم که باشند در عمل با شکست روبه‌رو شود. در بررسی این آثار باید میان دو گونه از آنها تمایز قائل شد:

۱. آثار وارد بر گروه‌های اجتماعی و اقتصادی مختلف: شناخت گروه‌هایی که از یک گزینه مورد نظر منتفع و متضرر می‌شوند کمک می‌کند تا بهتر به موانع موجود در اجرای آن گزینه احاطه پیدا کرد و اقدام لازم برای تعدیل و تغییر آن و یا اتخاذ تدابیر دیگر انجام داد.

۲. آثار وارد بر وضعیت‌های نابرابر موجود: در اینجا باید به بررسی انواع آثار مختلف وارد بر مناطق محلی، گروه‌های مختلف جنسیتی، قومی و اجتماعی پرداخت تا مشخص شود آیا گزینه پیشنهاد شده به تشدید یا تخفیف نابرابری‌های موجود میان این گروه‌ها و مناطق می‌انجامد یا نه. چرا که حتی مصوبه‌ای که کاملاً بی‌طرفانه نسبت به گروه‌های متأثر از آن (مثلاً زنان و مردان) وضع می‌شود، ممکن است آثار متفاوتی بر وضعیت آنها بر جای بگذارد.

راه حل موثری که برای شناسایی این آثار به ذهن می‌رسد ترسیم یک الگوی علت و معلولی است. این الگوی "از پایین به بالا" به شناخت آثار بلافصلی می‌پردازد که از اجرای مقرره‌ای ناشی می‌شوند. شناخت این آثار کمک می‌کند تا آثار بیشتری در مورد همان مصوبه یا مصوبات مشابه آن شناسایی کرد. در اینجا می‌توان الگویی از آثار را ترسیم کرد که پیوند میان علت‌ها و معلول‌ها در هر یک از مصوبات و آثار آنها را نشان می‌دهد. اینکه تا چه اندازه می‌توان الگوی علت و معلولی را از لحاظ دامنه و سلسله آثار مورد بررسی، و نیز میزان تفصیلی و جزئی بودن بررسی توسعه داد، به تشخیص واحد ارزیابی مسئول بستگی دارد. هر چه این الگو مفصل‌تر و دقیق‌تر باشد، همان اندازه نسبت میان علل و آثار حاصله روشن‌تر خواهد بود اما این امر، مستلزم صرف زمان و نیروی کاری بیشتری است. آنچه که مهم است، این است که اطمینان حاصل شود الگوی مورد استفاده به اندازه لازم و کافی، دقیق و صریح بوده و به خوبی تصویری روشن از آثار و علل آنها را نشان داده و می‌تواند به عنوان مبنایی برای تحلیل‌های دیگر به کار برده شود. در تشخیص آثار احتمالی، پرسش‌های مختلفی می‌توان در مورد آثار اقتصادی، محیط زیستی و اجتماعی مطرح کرد که برخی از این پرسش‌ها به عنوان نمونه در جدول‌های ۴ تا ۶ صفحات بعد مندرج شده‌اند.^۱ باید توجه داشت که این پرسش‌ها جامع

1- Impact Assessment Guidelines, *Op. Cit.*, PP. 29-32.



و نهایی نیستند و می توان پرسش های دیگری نیز به آنها افزود. با پاسخ به این پرسش ها، می توان به بررسی این نکته پرداخت که آیا آثار مقررات و مسائل مرتبط با آن در جریان ارزیابی با دقت مورد ملاحظه قرار گرفته اند. به این پرسش ها نباید به صورت بسیار ساده "بلی" یا "خیر" پاسخ داد، بلکه لازم است تا با بررسی کافی، جوانب مختلف پیامدهای بالقوه و بالفعل مورد ملاحظه قرار گیرد و پاسخ تفصیلی کاملی تهیه شود.

جدول شماره ۴. انواع آثار اقتصادی

آثار وارد بر:	پرسش های کلیدی در مورد گزینه مورد نظر برای تصویب
رقابت تجاری و جریان سرمایه گذاری	آیا گزینه مورد نظر بر توان رقابتی شرکت های داخلی و خارجی تأثیر می گذارد؟ آیا جریان سرمایه گذاری و فعالیت اقتصادی را تشویق می کند؟ آیا گزینه پیشنهادی می تواند پیامدهای نامطلوب احتمالی را بر بخش تجارت ترمیم کند؟
رقابت در بازار داخلی	آیا گزینه پیشنهادی بر خط مشی رقابت تجاری و بازار داخلی کشور تأثیر می گذارد؟ برای مثال آیا تصویب این گزینه باعث کاهش قدرت انتخاب مصرف کننده، افزایش قیمت به دلیل کاهش رقابت پذیری، کاهش توان تولیدی و خدماتی، افزایش رویه های انحصاری و ضد رقابتی و تجزیه بازار می شود؟
هزینه های اجرایی و فعالیت بخش تجاری	آیا گزینه پیشنهادی هزینه های اجرای مقرر، تعدیل و داد و ستد را بر بخش تجارت تحمیل می کند؟ آیا این گزینه بر هزینه ها یا میزان دسترسی به درون داد های اولیه (مواد خام، انرژی، نیروی کار و غیره) تأثیر می گذارد؟ آیا بر دسترسی به بازارهای مالی و چرخه سرمایه گذاری تأثیر دارد؟ آیا بازاریابی برخی محصولات را محدود کرده و توزیع آنها را ممنوع می کند؟ آیا قواعد سخت گیرانه ای را بر فعالیت برخی بخش های خاص تجاری عمل می کند؟ آیا اجرای این گزینه منجر به تعطیلی کامل یک فعالیت تجاری خواهد شد؟ آیا قواعد رفتاری متمایزی را برای برخی فعالیت های اقتصادی ایجاد خواهد کرد؟
هزینه های اداری بر بخش تجارت	آیا گزینه پیشنهادی هزینه های اضافی اداری بر بخش تجارت بار می کند یا باعث افزایش دیوانسالاری اداری در این حوزه می شود؟ آیا این هزینه ها بر فعالیت های اقتصادی کوچک و متوسط سنگینی می کند؟



<p>آآ آزآنه آآشهادآ تأآآرآ بر حقوق مالآآآ (اموال منقول و آآر منقول، اموال فآرآ و معنوی) دارد؟ آآ آرآد و فروش و استفاده از اموال محدود می شود؟</p>	<p>حقوق مالآآآ</p>
<p>آآ آزآنه آآشهادآ به محدودآآ یا تسهآل آژوهش و توسعه می- انآامد؟ آآ آلق و کاربرد روش های نوآن فنی و تولآدآ را تسهآل می کند؟ آآ بر حقوق مالآآآ فآرآ تأآر می گذارد؟ آآ آآآقات دانشآاهآ و صنعتآ را محدود می کند؟ آآ آآرآآشآ و بهره وری را آزآآش می دهد؟</p>	<p>آژوهش و نوآوری</p>
<p>آآ آزآنه آآشهادآ بر قآمت ها آآر می گذارد؟ آآ آآن آزآنه بر توانآآ مصرف کننده در بهره مندی از بازار داآلی آشور آآر دارد؟ آآ بر قآفآ و كمآآ كالاها و آدمات و نآز بر آق انتخاب مصرف کننده آآر دارد؟ آآ بر آآاهآ مصرف کننده و آماآ آ او آآر می- گذارد؟ آآ آآر مهمآ بر وضعآ مالی افراد در كوتاه و بلند مدت دارد؟ آآ بر آماآ آآصادآ از آانواده و كودكان آآرآ دارد؟</p>	<p>مصرف كنندگان</p>
<p>آآ آزآنه آآشهادآ تأآر عمده آآ بر آآش های وآزه مانند كار آفرآنآن یا افراد آآكار دارد و یا در آآنده تأآرآ آواهد داشت؟ آآ بر صنآآ كوآك و متوسط تأآرآ دارد؟</p>	<p>آروهها و آآش های وآزه</p>
<p>آآ آزآنه آآشهادآ بر آآمشآ آآرآ و آعهدآ آآن المللی آن تأآر می گذارد؟ آآ بر سآاست آآرآآ و روابط آشور با آآگر آشورها و سازمان های آآن المللی آآر می گذارد؟</p>	<p>آشورهای آآرآآ و روابط آآن المللی</p>
<p>آآ آزآنه آآشهادآ آآآمدهاآ آودآه آآ برآآ نهادهآ عمومآ در سطوح مختلف دولت در كوتاه و بلند مدت به همراه آواهد داشت؟ آآ آآن آزآنه مستلزم آآآاد نهادهآ عمومآ آآآد یا بازسآآ آنها آواهد آود؟</p>	<p>نهادهآ عمومآ</p>
<p>آآر كلی آزآنه آآشهادآ بر رشد آآصادآ و كار آفرآنی آآست؟ آآ تأآرآ بر بهبود شرایط سرمایه گذارآ و كار كرد مطلوب بازارها دارد؟ آآ آآر مستقآم یا آآر مستقآم تورمآ به همراه دارد؟</p>	<p>آآصاد كلان</p>

آموزش و حقوق شهروندی



جدول شماره ۵. انواع آثار اجتماعی

آثار وارد بر	پرسش های اساسی
استخدام و بازارهای کار	آیا گزینه پیشنهادی ایجاد مشاغل جدید را تسهیل می کند؟ آیا موجب بیکاری افراد یا افزایش تقاضا برای کار می شود؟ آیا آثار منفی خاصی بر مشاغل ویژه، گروه های کاری یا افراد خود اشتغال دارد؟ آیا بر کارکرد بازار کار تأثیری دارد؟
استانداردها و معیارهای مرتبط با کیفیت شغل	آیا گزینه پیشنهادی بر کیفیت شغل تأثیر می گذارد؟ آیا بر دسترسی افراد به آموزش شغلی موقت یا مداوم تأثیر می گذارد؟ آیا بر بهداشت، ایمنی و کرامت آنان تأثیری خواهد داشت؟ آیا به صورت مستقیم یا غیر مستقیم بر حقوق و تعهدات افراد شاغل به ویژه در خصوص اطلاعات و مشورت در خصوص کار خود و حمایت در برابر اخراج تأثیر می گذارد؟ آیا موجب حمایت از جوانان شاغل می شود؟ آیا به صورت مستقیم یا غیر مستقیم بر حقوق و تکالیف شغلی افراد شاغل تأثیر می گذارد؟ آیا با استانداردهای بین المللی کار هماهنگ است؟ آیا بازسازی یا سازگاری با تغییرات و استفاده از نوآوری های فنی را در محیط کاری تسهیل می کند؟
مشارکت اجتماعی و حمایت از گروه های ویژه	آیا گزینه پیشنهادی بر دسترسی به بازار کار یا بر انتقال کارکنان در آن تأثیر می گذارد؟ آیا به صورت مستقیم یا غیر مستقیم موجب برابری یا نابرابری اجتماعی می شود؟ آیا بر دسترسی برابر به کالاها و خدمات تأثیری دارد؟ آیا بر ارائه خدمات عمومی تأثیر می گذارد؟ آیا بر اطلاعات مردم در خصوص مسائل خاص اجتماعی و اقتصادی تأثیری دارد؟ آیا آثار این گزینه بر گروه ها یا افراد خاص، شرکت ها، ادارات محلی، افراد آسیب پذیر و تهیدستان بیشتر از آثار وارد بر دیگر گروه ها است؟ آیا بر وضعیت اجتماعی و شهروندان کشور یا کشورهای ثالثی تأثیر می گذارد؟
برابری در فرصت ها و عدم تبعیض	آیا گزینه پیشنهادی تأثیری بر فرصت های برابر به نفع همه دارد؟ آیا تأثیری بر برابری جنسیتی دارد؟ آیا این گزینه متضمن برخوردهای تبعیض آمیز با افراد و گروه ها بر مبنای جنسیت، نژاد، تعلقات یا خاستگاه قومی آنها است؟
زندگی خصوصی و خانوادگی	آیا گزینه پیشنهادی بر حریم خصوصی افراد تأثیر می گذارد؟ آیا بر زندگی خانوادگی یا حمایت اقتصادی، اجتماعی و حقوقی از خانواده تأثیر می گذارد؟ آیا بر کنترل اطلاعات و داده ها شخصی افراد تأثیر می گذارد؟
حکمرانی، مشارکت، مدیریت مطلوب، دسترسی به عدالت،	آیا گزینه پیشنهادی بر مشارکت اشخاص در مسائل اداره امور عمومی تأثیری دارد؟ آیا در این گزینه با همه گروه های مختلف جامعه برخورد برابر و یکسان صورت گرفته است؟ آیا تنوع فرهنگی موجود در جامعه



<p>رعایت شده است؟ آیا بر حقوق اجتماعی افراد و گروه‌ها تأثیر می‌گذارد؟ آیا مقرر پیشنهادی تأثیری بر نهادهای عمومی و کارکرد و مسئولیت‌های آنان خواهد داشت؟ آیا این گزینه تأثیری بر کیفیت ارتباط مردم با نهادهای عمومی خواهد داشت؟ آیا دسترسی به اطلاعات را افزایش می‌دهد؟ آیا تأثیری بر کیفیت کار رسانه‌ها و توسعه آزادی بیان دارد؟ آیا نظام اخلاقی جامعه را متحول خواهد ساخت؟</p>	<p>رسانه‌ها و نظام اخلاقی</p>
<p>آیا گزینه پیشنهادی بر بهداشت و ایمنی مردم مانند امید به زندگی، میزان شیوع بیماری‌ها، بهداشت محیط و کیفیت زندگی تأثیری دارد؟ آیا تأثیری بر میزان و نوع مخاطرات بهداشتی ناشی از تخریب محیط زیست دارد؟ آیا تأثیری بر میزان افزایش پسماندها و آلاینده‌های محیطی دارد؟ آیا تأثیری بر شاخص‌های سلامتی انسان مانند میزان مصرف دخانیات، نوع تغذیه و ورزش دارد؟ آیا تأثیری بر وضعیت گروه‌های خاص مانند افراد ناتوان و بیمار دارد؟</p>	<p>بهداشت عمومی</p>
<p>آیا گزینه پیشنهادی تأثیری بر میزان ارتکاب جرم، پیشگیری و افزایش امنیت دارد؟ آیا تأثیری بر میزان جرم‌پذیری جامعه و ضریب احتمال کشف و دستگیری مجرمان دارد؟ آیا تأثیری بر میزان جرم‌انگاری یا جرم‌زدایی در حقوق کیفری دارد؟ آیا ضمانت اجرای قوانین و مقررات را افزایش می‌دهد؟ آیا تأثیری بر رعایت حقوق متهمان، قربانیان جرم و شهود دارد؟</p>	<p>جرایم و امنیت</p>
<p>آیا گزینه پیشنهادی تأثیری بر کیفیت و کمیت خدمات اجتماعی دارد؟ آیا تأثیری بر آموزش و آمادگی کارکنان دارد؟ آیا بر میزان دسترسی افراد به فرصت‌های آموزشی و مهارت‌های شغلی تأثیر می‌گذارد؟ آیا تأثیری بر کیفیت تأمین اجتماعی خواهد گذاشت؟ آیا بر مسائل مالی حوزه آموزش، دسترسی به عدالت و بهداشت تأثیر دارد؟ آیا تأثیری بر نحوه اداره نهادهای آموزشی و بهداشتی دارد؟</p>	<p>حمایت اجتماعی، بهداشت و آموزش</p>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



جدول شماره ۶. انواع آثار محیط زیستی

آثار وارد بر	پوشش‌های اساسی
آلودگی هوا	آیا گزینه پیشنهادی بر میزان انتشار آلاینده‌های هوا و روش‌های کنترل و پیشگیری از انتشار آنها تأثیری دارد؟
کیفیت آب	آیا گزینه پیشنهادی کیفیت و کمیت آب سالم و منابع آب شیرین را در مناطق مختلف افزایش یا کاهش می‌دهد؟
کیفیت خاک	آیا گزینه پیشنهادی تأثیری بر شیوه بهره‌برداری از خاک، میزان تخریب و آلودگی آن دارد؟ آیا میزان خاک‌های قابل بهره‌برداری را افزایش یا کاهش می‌دهد؟
اقلیم	آیا گزینه پیشنهادی تأثیری بر میزان انتشار گازهای کاهنده لایه ازن، کنترل گازهای گلخانه‌ای و دیگر عوامل دگرگونی اقلیمی دارد؟
منابع تجدید پذیر و تجدید ناپذیر	آیا گزینه پیشنهادی تأثیری بر میزان بهره‌برداری از منابع تجدید شونده و توان تجدید پذیری آنها دارد؟ آیا منابع تجدید ناپذیر را کاهش می‌دهد؟
تنوع زیستی و چشم‌اندازهای طبیعی	آیا گزینه پیشنهادی بر میزان و کیفیت تنوع زیستی موجود در طبیعت هر منطقه تأثیر می‌گذارد؟ آیا شیوه‌های حفاظت از محیط زیست را بهبود می‌بخشد؟ آیا تأثیری بر وضعیت گونه‌های زیستی در معرض خطر و زیستگاه‌های آنها دارد؟ آیا تأثیری بر حفاظت از چشم‌اندازها و مناطق حفاظت شده طبیعی دارد؟
بهره‌برداری از زمین	آیا گزینه پیشنهادی بر کیفیت و کمیت بهره‌برداری از زمین، حفاظت و استفاده منطقی از آن تأثیر می‌گذارد؟ آیا موجب بهره‌برداری از زمین‌های بکر می‌شود؟ آیا تأثیری بر مناطق حساس اکولوژیکی و جغرافیایی دارد؟ آیا بر محدوده‌بندی، آمایش و طرح‌های تراکم مناطق تأثیر دارد؟
مدیریت پسماندها	آیا گزینه پیشنهادی بر شیوه تولید، کنترل، دفع و بازیافت پسماندها تأثیر خواهد گذاشت؟
ریسک‌های محیط زیستی	آیا گزینه پیشنهادی تأثیری بر کنترل و پیشگیری از خطرات محیط زیستی مانند لغزش زمین، آتش سوزی، زمین لرزه، انتشار مواد سمی و سیل دارد؟ آیا بر کنترل انتشار مواد تراریخته ژنتیکی در محیط زیست تأثیر دارد؟ آیا تأثیری بر میزان احتمال وقوع سوانح طبیعی دارد؟
ترابری و انرژی	آیا گزینه پیشنهادی تأثیری بر میزان و الگوهای مصرف انرژی، کیفیت و کمیت سامانه‌های ترابری، حفظ پایداری منابع انرژی و بهره‌گیری از منابع تجدید شونده انرژی دارد؟



آیا گزینه پیشنهادی بر میزان بهره‌گیری از منابع طبیعی، نحوه استخراج و استفاده از آنها و حفظ قابلیت تجدید شونده گی طبیعت تأثیر می‌گذارد؟ آیا بر مشوق‌های تولید و مصرف تأثیر دارد؟ آیا بر استفاده از کالاهای دوستدار یا مخرب محیط زیست، مالیات‌های سبز، صدور مجوزهای بهره‌برداری و تولید، تدوین استانداردهای محیط زیستی و در کل اقتصاد محیط زیستی تأثیر دارد؟ آیا تأثیری بر رابطه میان خط‌مشی‌های محیط زیستی و پویایی فعالیت بخش‌های تجاری، کارآفرینی و صنایع دارد؟

آثار محیط زیستی فعالیت‌های مؤسسات

اتخاذ این رویکرد یعنی طرح پرسش‌های گسترده و بررسی حوزه‌های وسیعی از مسائل مرتبط، کمک می‌کند تا آثار مقررات به صورت کامل‌تر و دقیق‌تری مورد ملاحظه قرار گیرند و احتمال نادیده ماندن اثری از آثار این مقررات به صفر میل کند. تهیه این جداول و پاسخ به پرسش‌های آن، کمک می‌کند تا مقام تصمیم‌گیر تصویری کلی از آثار بالقوه هر تدبیر پیشنهادی را در ذهن خود ترسیم کند. این نکته همیشه باید مد نظر باشد که چه کسی از این تدابیر، چگونه و چه زمانی تحت تأثیر قرار می‌گیرد یا خواهد گرفت و جایگاه فرد یا افراد متأثر در این جداول چگونه ارزیابی می‌شود؟ در این صورت می‌توان به بررسی آثار توزیعی مقررات و تدابیر پیشنهادی بر افراد و گروه‌های مختلف اجتماعی و تشخیص کسانی که از آن سود یا زیان می‌برند، پیش‌بینی موانع احتمالی و شناخت موارد لازم برای تغییر و اصلاح طرح برای کاهش آثار منفی پرداخت. به عنوان می‌توان به بررسی نحوه توزیع آثار میان دو گروه قوی و آسیب‌پذیر مانند کارفرمایان و کارگران یا شرکت‌های بزرگ و شرکت‌های کوچک اشاره کرد. برای مثال ممکن است طرحی به نفع کارگران باشد اما در عوض باعث بالا رفتن هزینه‌های تولید و کارآفرینی شود. بنابراین به منظور برقراری عدالت توزیعی، لازم است آثار منفی این طرح اصلاح شود و یا هر دو گروه کارگر و کارفرما به طور مساوی از سود و زیان طرح بهره‌مند شوند. بررسی آثار بالقوه طرح پیشنهادی بر افکار عمومی نیز ضروری است.

مرحله دوم: شناخت مهمترین آثار

مقررات گذاری دولت، آثار مختلفی به جای می‌گذارد که هیچ یک از این آثار با هم یکسان نیستند. بنابراین هر یک از این آثار مختلف را می‌توان از منظر حوزه خاصی مورد توجه قرار داد و اولویت بیشتری نسبت به برخی از آنها قائل شد و یا از روش‌های



تحلیلی خاصی برای بررسی آنها استفاده کرد. روش‌های تحلیلی اغلب رهنمودهای جزئی برای نحوه ارزیابی اولویت‌های مختلف ارائه می‌دهند و از این رو دادن اولویت به برخی از آثار مقررات، بیشتر تصمیمی سیاسی مبتنی بر اولویت‌ها و اهداف اصلی خط-مشی عمومی کشور است. مهمترین آثار مقررات گذاری را می‌توان با استفاده از ابزارهای تحلیل علت و معلولی، تحلیل متناسب، ارزیابی کیفی و شبکه پیامدها^۱ به سرعت و سادگی شناسایی کرد. در ارزیابی کیفی می‌توان به موارد زیر پرداخت:

۱. تعیین میزان احتمال بروز یا عدم بروز یک پیامد از طریق شناخت عوامل موثر خارج از کنترل و میزان آمادگی در برابر آن؛
 ۲. ارزیابی شدت و اهمیت هر اثر از طریق بررسی میزان تأثیر گزینه پیشنهادی بر رفتار گروه‌های متأثر و فضای اقتصادی و اجتماعی و بررسی اینکه آیا می‌توان از عملی کردن این گزینه خودداری کرد یا نه؛
 ۳. ارزیابی اهمیت تأثیر از طریق درجه‌بندی میزان احتمال و شدت از ضعیف به قوی.
- آثار مقررات و برنامه‌های پیشنهادی تا حدود زیادی بستگی به میزان قابلیت واقعی اجرای آنها در عمل دارد. هرچند که بررسی میزان قابلیت اجرایی یافتن گزینه‌های پیشنهادی قبل از تصویب و اجرا دشوار می‌نماید. نمابرگ زیر نحوه شناسایی موانع و مشوق‌های اجرای گزینه‌های پیشنهادی را نشان می‌دهد.

با انجام بررسی‌های زیر می‌توان مهمترین موانع و مشوق‌های اجرای گزینه پیشنهادی را شناسایی کرد:

- بررسی میزان سادگی و قابل فهم بودن الزامات حاصل از گزینه پیشنهادی: الزامات حقوقی غیر قابل فهم و پیچیده، میزان اجرایی شدن مقرر را به ویژه برای مؤسسات کوچک کاهش می‌دهد چرا که این مؤسسات وقت و منابع کافی برای فهم و تحلیل این قواعد ندارند.
- بررسی تمایل و آمادگی گروه‌های هدف برای اجرای مقرر: آمادگی آنها بستگی دارد به میزان هزینه‌های اجرا شامل هزینه‌های اداری و تناسب آن با توان و منابع موجود این گروه‌ها، میزان تطابق مقرر با هنجارها و آداب و رسوم اجتماعی، وضعیت اقتصادی و سیاسی کشور، انجام مشورت‌های عمومی اولیه، میزان بهره‌مندی این گروه‌ها از قابلیت‌ها و منابع لازم برای اجرا و اعمال سازوکارهای قوی نظارت بر اجرا.

- نحوه بررسی آثار مهم از طریق تحلیل شبکه‌ای (ماتریسی) آثار عبارت است از:^۱
- خرد کردن اجزاء گزینه پیشنهادی و فهرست کردن اقداماتی که باید انجام شود؛
 - شناسایی انواع اصلی آثار بر طبق یک چهارچوب زمانی؛
 - شناخت میزان احتمالات در هر یک از آثار گزینه پیشنهادی برای مقررات گزاری؛
 - بررسی اینکه هر گزینه تا چه اندازه آثار منفی یا مثبت یا پیش‌بینی نشده دارد؛
 - نمایش گروه‌های تحت تأثیر و چهارچوب زمانی برای بروز آثار .
- یک نمونه از این شبکه به شکل زیر قابل ترسیم است:^۲

جدول شماره ۷. تحلیل شبکه‌ای آثار

اقدامات	آثار کوتاه مدت				آثار بلند مدت	
	اقتصادی	اجتماعی	محیط زیستی	سیاسی		
کنترل قیمت‌ها	میزان احتمال، مدت اثرگذاری و افراد متأثر	میزان احتمال، مدت اثرگذاری و افراد متأثر	میزان احتمال، مدت اثرگذاری و افراد متأثر	میزان احتمال، مدت اثرگذاری و افراد متأثر		
کاهش واردات	میزان احتمال، مدت اثرگذاری و افراد متأثر	میزان احتمال، مدت اثرگذاری و افراد متأثر	میزان احتمال، مدت اثرگذاری و افراد متأثر	میزان احتمال، مدت اثرگذاری و افراد متأثر		
حمایت از تولید کننده	میزان احتمال، مدت اثرگذاری و افراد متأثر	میزان احتمال، مدت اثرگذاری و افراد متأثر	میزان احتمال، مدت اثرگذاری و افراد متأثر	میزان احتمال، مدت اثرگذاری و افراد متأثر		

در این شبکه ماتریسی، به عنوان مثال مصوبه‌ای را در نظر می‌گیریم که درصدد است تا با اقداماتی نظیر کنترل قیمت‌ها، کاهش واردات و حمایت از تولید کننده، نظام اقتصادی کشور را تقویت کند. به وسیله ترسیم این شبکه می‌توان آثار کوتاه و بلند مدت اقتصادی، اجتماعی، محیط زیستی و سیاسی هر یک از این اقدامات را مورد بررسی قرار داد و احتمالات مختلف، میزان تحقق اهداف، مدت اثرگذاری و افراد متأثر از این آثار را در هر مورد تحلیل نمود و نمایش داد.

در تشخیص و بررسی آثار باید به این نکات توجه داشت:

1- Ibid., P.35.

2- Ibid., P.36.



۱. به دلیل پیچیدگی چنین بررسی‌هایی، باید آنها را در یک چهارچوب منظم و روشن انجام داد تا هم نتایج را بهتر نشان دهد و هم تحلیل‌های دقیق‌تری ارائه دهد.
۲. هر دو دسته آثار کوتاه مدت و بلند مدت در کنار هم باید مورد بررسی قرار گیرند.
۳. آثاری که به آسانی قابلیت کمی شدن یا محاسبه با پول ندارند را نباید نادیده گرفت.
۴. عوامل گوناگونی که آثار مورد بررسی از آنها ناشی می‌شوند، ممکن است با هم مرتبط و وابسته باشند.
۵. توجه به این نکته ضروری است که چگونه خود نتایج حاصل از یک مقررره پیشنهادی ممکن است از اجرای دیگر مقررات پیشنهادی متأثر شوند.
۶. در ارزیابی مثبت یا منفی بودن آثار حاصله باید ملاک‌ها و معیارهای مثبت و منفی را مشخص کرد و از ارزش‌هایی مانند توسعه پایدار، رضایت عمومی، کمک به همگرایی بین‌المللی و گسترش مشارکت مردمی بهره گرفت.

مرحله سوم: تحلیل پیشرفته آثار

با استفاده از روش‌های پیشین، می‌توان تحلیلی منسجم و کیفی از آثار یک مقررره پیشنهادی انجام داد. با این حال گاهی لازم است تا تحلیل‌های گسترده‌تر و کامل‌تری از آثار انجام داد. این دسته تحلیل‌های پیشرفته می‌تواند با اتکای بر تحلیل‌های مرحله دوم در اشکال زیر انجام شود:

- تحلیل کیفی دقیق و کامل از برخی آثار مشخص با استفاده از اطلاعات کمی و کیفی و بررسی کیفی، نوعی، مطالعه موردی و ارائه راهکاری متعدد.
- تحلیل کمی از برخی آثار مشخص یا مجموعه‌ای از آثار با استفاده از روش‌های تحلیلی مختلف مانند نمونه‌گیری، مقایسه و مدل‌سازی‌های کمی.

یکی از مسائل مهم در تحلیل آثار، بررسی نحوه اثرپذیری یا همان بازتوزیع آثار در جامعه است. تحلیل شیوه بازتوزیع آثار در چهارچوب ارزیابی آثار دشواری‌های خاص خود را دارد چرا که معمولاً پیگیری و بررسی آثار خاص یک مقررره بر گروه‌های ویژه در مسیر تعاملات پیچیده اجتماعی، محیط زیستی و اقتصادی به لحاظ تحلیلی پیچیده و بغرنج است. در برخی نظام‌های ارزیابی آثار مقررات گذاری مانند استرالیا، آثار مقررات گذاری باید با یک رویکرد کلان ارزیابی و مستند شوند نه اینکه این آثار فقط



برای گروه‌های ویژه مورد بررسی قرار گیرند. بدین نحو که در ارزیابی آثار مقررات-گذاری باید به تحلیل این نکته پرداخت که کدام گروه‌ها از مقررات جدید منتفع و کدام گروه‌ها متحمل هزینه‌های مستقیم و غیر مستقیم اجرای این مقررات می‌شوند. همین رویکرد در کمیسیون اروپا و ایالات متحده آمریکا نیز اتخاذ شده که در آن تأکید اصلی بیشتر بر رویکرد منسجم و مقایسه مجموع منافع و هزینه‌ها است تا ارزش گذاری تبعیض آمیز و غیر شفاف برخی آثار خاص.

یکی از کاستی‌هایی که ممکن است در ارزیابی آثار مقررات گذاری بروز کند، این است که صرفاً آثار خاص وارده بر گروه‌های جنسیتی، توسعه منطقه‌ای و دیگر آثار توزیعی مورد بررسی قرار می‌گیرند. در نتیجه نهاد مقررات گذار نیز صرفاً متمرکز بر این می‌شود که از تصویب مقرراتی که برای گروه‌های آسیب‌پذیر هزینه در بردارند و یا حتی هزینه‌ها و منافع نامتناسبی برای گروه‌های مختلف تحمیل می‌کند، جلوگیری کند و در نتیجه اینکه مقرر مذکور چه آثاری، هر چند مثبت بر دیگر گروه‌ها دارد، مغفول می‌ماند.

پیگیری آثار حاشیه‌ای یک مصوبه مقررات گذار معمولاً ناممکن است. در این گونه موارد، در ارزیابی‌های آثار مقررات گذاری عملاً آثار حاصله کوتاه مدت و ثابت بر صنایع خاص شناسایی و بررسی می‌شوند. در عین حال، آثار طولانی مدت و پویا به صرف این دلیل که قابل ارزیابی سریع نیستند نادیده گرفته می‌شوند. از این رو نتیجه عملی و نامطلوب این شیوه تحلیلی، سوق دادن فرایند تصمیم‌گیری به سمت نتایج ثابت و کوتاه مدت است که غالباً به اتخاذ تصمیمات اشتباه منجر می‌شود.^۱

ت) روش‌های تحلیل و ارزیابی آثار

ارزیابی آثار مقررات گذاری چهارچوبی است که می‌تواند از ابزارها و روش‌های تحلیلی مختلفی بهره بگیرد و از این جهت محدود به ابزارهای خاصی نیست و در هر مورد خاص، می‌توان از روش‌های متناسب استفاده کرد. روش‌های ارزیابی، ابزارهایی را در اختیار مقام تصمیم‌گیر می‌گذارند تا بر حسب نوع گزینه‌های پیش رو در یک چهارچوب مشخص و منطقی روشن به ارزیابی آثار مقررات گذاری مبادرت کند. فایده

1- Jacobs, Scott H.; "Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Mainstreaming RIA Into Policy Processes", In Kirkpatrick, Colin; Parker, David; *Op. Cit.*, PP. 31-32.



چهارچوب تحلیلی مشخص این است که از بررسی های ذهنی و فردی که ممکن است در هر شرایطی متغیر بوده و فاقد نظم منطقی باشد جلوگیری می کند. هر چند که در کل، بررسی آثار کیفی مقررات گذاری تا حدود زیادی مبتنی بر ارزشیابی ذهنی و گزینش فردی است، اما بررسی مجموع آثار کمی و عینی به این سادگی ممکن نیست و راهکارهای دقیق تری را می طلبد. توجه به این نکته مهم ضروری است که حوزه های مختلف اجتماعی از امور بهداشتی و محیط زیستی، کار و مشاغل، شهرنشینی و کشاورزی تا امور اقتصادی سیاسی هر یک بنا به گسترش علمی فزاینده خود روش ها و فنون تکنیکی خاص خود را دارند و از همین رو اهمیت کار ارزیابی آثار مقررات گذاری روشن می شود. در این روش ارزیابی، نهاد ارزیابی کننده باید با بهره گیری از کلیه نیروهای کارشناسی میان رشته ای و فرابخشی خود و با استفاده از کلیه روش های تحلیلی مرتبط در رشته های مختلف کارشناسی، آثار چند بعدی گزینه های مختلف برای مقررات گذاری را با زبانی ساده و شفاف برای مقام مقررات گذار تحلیل کرده و توضیح دهد. با این حال به منظور حفظ تجانس، هماهنگی و مشخص بودن فرایند ارزیابی آثار، اگر از یکسری روش های مهم کاربردی که در رشته های مختلف اقتصادی، اجتماعی و حقوقی رواج دارند به صورت مشخص و منظمی در طرح ارزیابی آثار مقررات گذاری استفاده شود، نوعی وحدت رویه و روشن بودن فرایندها را به همراه خواهد داشت. به همین جهت یکی از وظایف مهم نهاد مرکزی ارزیابی آثار مقررات گذاری، تدوین و توسعه انواع روش های ارزیابی از قبیل مهارت های محاسبه و ارزش گذاری منفعت و هزینه است تا فرایند کار ارزیابی آثار را تسهیل و تنظیم نماید.

آثار هر یک از گزینه های قابل پیش بینی باید با استفاده از روش های دقیق، روشن و نامتناقض مورد ارزیابی قرار گیرند. روش ارزیابی باید مبتنی بر راهکارهای تحلیلی روشن و منسجم در مورد همه انواع حوزه های مرتبط با مصوبه مورد بحث بوده و مشتمل باشد بر: بیان روشن خطرات یا مشکلات ناشی از هر گزینه، بیان دلایل لازم برای اقدام، بیان دلایل لازم برای اینکه اقدام مورد نظر در چه سطحی از دولت باید انجام شود، تشریح و توجیه آثار گزینه های مختلف مورد بررسی، شناسایی افراد و گروه های اثرپذیر و ارزیابی کمی و کیفی آثار منفی و مثبت وارده بر آنها.¹

1- "A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries", Report of The EU Directorates of Better Regulation Group, Ireland, 2004, P. 10. Available at: <http://www.betterregulation.ie/eng/Publications/Report_on_RIA_in_the_EUa.pdf>



در آنجا شماری از مهمترآ روش‌های تحلیلی در ارزیابی آثار مقررآت گذارآ به اجمال توضیح داده می‌شود.

اول) روش هزینه - فایده

تحلیل هزینه- فایده عبارت است از مقایسه نسبت میان هزینه‌های کلی و منافع کلی در مورد یک اقدام مشخص. چنانچه منافع اقدام از هزینه‌های آن بیشتر باشد، آنگاه این اقدام قابل توجه تلقی می‌شود.^۱ دقیق‌ترین روش ارزیابی آثار مثبت و منفی گزینه‌های مختلف، روش ارزیابی هزینه - فایده است، چرا که با استفاده از آن می‌توان مزایا و معایب قابل محاسبه هر یک از گزینه‌ها را در هر زمان و هر شرایط مقایسه کرد. برای اولین بار این تحلیل در سال ۱۸۴۴ توسط محققآ به نام دوپوآت به کار برده شد که در مورد هزینه‌ها و منافع احداث یک پل تحقیق می‌کرد. وی بر این باور بود که همه هزینه‌ها و منافع، حتی آنها که پرداخت نشده‌اند نیز باید قبل از آغاز یک فعالیت دارای آثار عمومی مورد ارزیابی قرار گیرند.^۲ از آنجا که یکی از اهداف ارزیابی آثار مقررآت- گذارآ تضمین این است که منافع اقدامات دولت، هزینه‌های آن را توجه کند و گزینه انتخاب شده برای تصویب، منافع را به حداکثر رسانده و هزینه‌ها را کاهش دهد، روش تحلیل هزینه- فایده به عنوان یکی از ابزارهای کلیدی ارزیابی آثار مقررآت گذارآ و نیز در سایر انواع ارزیابی‌های اقتصادی و محیط زیستی مکرراً مورد استفاده قرار می‌گیرد. هر چند که این روش تحلیلی در مورد همه مقررآت باید به کار برده شود، اما نوع روش تحلیلی باید مبتنی بر ارزیابی عملی از قابلیت عملی شدن و هزینه‌بردار بودن مقررآ باشد.

۱. هدف: مهمترآ هدف از انجام ارزیابی آثار مقررآت گذارآ تلاش برای تضمین این نکته است که منافع مقررآت اتخاذ شده بیشتر و یا مهم‌تر از هزینه‌هایی است که به بار می‌آورد. بنابراین تحلیل هزینه-فایده در این زمینه می‌تواند تا حدود زیادی میزان هزینه‌ها و فواید و قابل توجه بودن آن را نشان دهد. در هر تحلیل هزینه-فایده، تلاش می‌شود تا این اطلاعات در اختیار مقام تصمیم‌گیر قرار گیرد:

- میزان هزینه‌های تحمیل شده بر افراد و گروه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و نیز محیط زیست،
- میزان هزینه‌های اتفاقی و جاری،

1- Collin, P. H.; Dictionary of Economics, A & C Black Publishers, London, UK, 2003, P. 40.
2- Mishan, E.J.; Quah, Euston; Cost-Benefit Analysis, 5th Ed., Routledge, USA, P. 243.



- میزان فواید حاصل از مقررات گذاری،
- نحوه مقایسه میان هزینه‌ها و منافع حاصله.

۲. ضرورت

در انجام ارزیابی از آثار مقررات گذاری، همیشه این خطر وجود دارد که مقررات-گذاری هزینه‌هایی بیش از منافع آن بر جامعه تحمیل کند این امر هنگامی اهمیت افزون تری می‌یابد که مقرره مورد نظر کلی بوده و مزایا و هزینه‌های آن شامل همه مردم شود. طبیعی است که تضمین این امر بر عهده مقام تصمیم‌گیر قرار می‌گیرد. از این جهت لازم است با استفاده از روش‌های تحلیلی منطقی و علمی مانند هزینه - فایده، متناسب بودن هزینه‌ها با منافع مقررات گذاری توجیه شود.

۳. انواع هزینه‌هایی که باید مورد محاسبه قرار گیرد

ارائه تعریفی مشخص از هزینه‌ها برای پیشگیری از ارائه تفاسیر مختلف و پراکنده، برای شفاف‌سازی فرایند ارزیابی آثار مقررات گذاری ضروری است چرا که تعریف و محدوده مشخصی برای هزینه‌ها وجود ندارد و این هزینه‌ها بر حسب نوع، مدت، پایایی و شدت و ضعف آنها قابل تقسیم هستند. در ابتدای کار ارزیابی آثار نیز ضروری است تا مقام ارزیابی کننده هزینه‌های مورد بررسی و ارزیابی را تعریف کند. به هر حال شماری از مهمترین انواع هزینه‌ها را که در اغلب روش‌های ارزیابی مورد محاسبه قرار می‌گیرند می‌توان به شرح زیر برشمرد:

۳-۱. هزینه‌های مستقیم

هزینه‌هایی هستند که مردم یا گروهی از آنان مستقیماً در اثر تبعیت از مقررات می‌پردازند، و نیز هزینه‌هایی که دولت در اجرای این مقررات متحمل می‌شود. از جمله این هزینه‌ها می‌توان اشاره کرد به:

- خرید تجهیزات و امکانات جدید برای تبعیت یا اجرای مقررات؛
- استخدام نیروی کاری جدید برای اجرای مقررات؛
- استخدام مشاوران و کارشناسان جدید؛
- اعمال تغییرات در الگوهای تولیدی توسط مقررات؛
- افزایش هزینه‌های تولید.



۲-۳. هزینه‌های غیر مستقیم (جانبی)

هزینه‌هایی هستند که معمولاً پنهان بوده و در کنار هزینه‌های مستقیم و اصلی بروز می‌کنند مانند آلودگی‌های محیط زیستی در اثر تولید کالاها و یا اتلاف وقت در حمل و نقل. یک روش برای ارزیابی آثار غیر مستقیم، بررسی آثار جایگزین^۱ است. بدین شرح که مقررات مردم را اغلب مجبور به تغییر رفتار خود می‌کند و لازم است تا این تغییرات شناخته شوند. اگر مقررات گذاری باعث افزایش قیمت‌ها (مثلاً از طریق ارتقای استانداردهای تولید) شود، مردم کمتر از آن کالا می‌خرند یا سراغ کالاهای ارزان‌تر می‌روند. این عمل جایگزینی هزینه‌ها را برای مصرف‌کنندگان کاهش می‌دهد اما آثار جایگزین ممکن است مشکلات ناخواسته‌ای ایجاد کنند. برای مثال کاهش ریسک در یک حوزه می‌تواند منجر به افزایش ریسک در حوزه‌های دیگر شود، مانند مقررات ناظر بر افزایش ایمنی هوانوردی که اصولاً باید میزان صدمات ناشی از سوانح هوانوردی را کاهش دهد، اما در برابر هزینه‌های ساخت هواپیما و مسافرت را افزایش می‌دهد. افزایش هزینه‌های مسافرت هوایی باعث می‌شود تا افرادی که توانایی پرداخت این اضافه هزینه را ندارند روش‌های دیگر مانند مسافرت جاده‌ای را انتخاب کنند که افزایش این نوع مسافرت نیز با توجه به ایمنی پایین آن، تصادفات جاده‌ای را افزایش می‌دهد و هزینه‌های گزافی را تحمیل می‌کند. در اینجا اصل ملاحظه کلیت آثار در مقررات-گذاری ایجاب می‌کند تا مقام تصمیم‌گیر این آثار جایگزین را شناسایی کرده و مورد محاسبه قرار دهد.^۲

۳-۳. هزینه‌های اتفاقی

تحلیل هزینه - فایده بیشتر هزینه‌های معمول و جاری ناشی از مقررات گذاری را محاسبه می‌کند حال آنکه گاه ممکن است علاوه بر هزینه‌های جاری که همیشه تکرار می‌شوند، هزینه‌های اتفاقی و استثنایی (هزینه‌هایی که فقط یک‌بار پرداخت می‌شوند) هم بروز کند که آنها نیز باید جداگانه مورد محاسبه قرار گیرند. به منظور محاسبه کلیه هزینه‌های ناشی از مقررات گذاری باید هر دو هزینه‌های استثنایی و تکراری را با هم ترکیب و در طی یک واحد زمانی مشخص محاسبه کرد.

1- Substitution Effects

2- "Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis", *Op. Cit.*, P. 9.



۳-۴. هزینه‌های مشترک

هزینه‌هایی هستند که از اقدام مقررات گذاری به صورت مشترک بر همه مشمولان تحمیل می‌شود. یکی از روش‌هایی که به موجب آن می‌توان تضمین کرد که کلیه (یا حداقل اغلب) هزینه‌ها و یا منافع یک گزینه برای مقررات گذاری مورد ملاحظه قرار گرفته است، تهیه یک فهرست کلی از همه هزینه‌ها و منافع ممکن است که در همه مقررات گذاری‌ها مشترک هستند. دو جدول زیر به عنوان نمونه هزینه‌ها و منافع مشترکی که یک برنامه مقررات گذاری در حوزه اقتصاد می‌تواند داشته باشد را فهرست می‌کند:^۱

جدول شماره ۸. نمونه هزینه‌های مشترک در مقررات گذاری

گروه‌های اثرپذیر	نمونه هزینه‌ها
بخش تجاری	هزینه آشناسازی با مقررات و برنامه‌ریزی برای نحوه رعایت آن (شامل هزینه تهیه ابزارهای اجرایی جدید)
	بالا رفتن هزینه‌های تمام شده به دلیل تأثیر مقررات بر هزینه مواد و کالاها
	هزینه‌های تولیدی بالا به دلیل تغییر در فرایندهای تولید، حمل و نقل و داد و ستد به واسطه مقررات گذاری
	هزینه‌های از دست دادن فرصت فروش به دلیل محدود شدن دسترسی به بازار
	هزینه‌های اخذ مجوز یا دیگر انواع هزینه‌های اداری ناشی از مقررات گذاری
	هزینه برگزاری نشست‌ها و تهیه صورت جلسات ناشی از مقررات گذاری
مصرف-کنندگان	افزایش هزینه کالاها و خدمات
	کاهش انواع محصولات در دسترس
	تأخیر در ارائه محصولات جدید به بازار به دلیل اجرای استانداردهای مقررات
دولت	هزینه مدیریت مقررات گذاری شامل ارائه اطلاعات به بخش‌های مختلف جامعه، بازسازی و آموزش دوباره نیروهای دولتی، ایجاد فرایندهای بررسی درخواست‌ها و مجوزدهی
	هزینه تأیید رعایت مقررات شامل بازرسی و حسابرسی و کنترل کیفیت
	هزینه ضمانت اجرا شامل پیگیری عدم اجرا و تخلف از مقررات و تعقیب قضایی

1- Ibid., PP. 11-13.



<p>هزینه کاهش رقابت به دلیل اینکه مقررات گذاری به نفع برخی و به زیان برخی دیگر از تولید کنندگان است که موجب کاهش کارایی و افزایش قیمت برای مصرف کننده می شود.</p> <p>هزینه های توزیعی: زمانی که هر یک از هزینه های فوق به نحو نامتناسبی به زیان طبقه آسیب پذیر توزیع شود.</p> <p>محدودیت در نوآوری و قابلیت توسعه بازار فرآورده ها و خدمات جدید</p>	دیگر گروه ها
---	---------------------

جدول شماره ۹. نمونه منافع مشترک در مقررات گذاری

نمونه منافع	گروه های اثر پذیر
کاهش سوانح و صدمات در محیط کار به دلیل رعایت استانداردهای ایمنی شغلی	بخش تجاری
افزایش دسترسی به اطلاعات بازار و ارتقای کارایی در تولید و توزیع	
افزایش بهره وری و کارایی به دلیل اعمال مقررات ضد انحصار	مصرف کنندگان
کاهش قیمت برای مصرف کنندگان کالاها و خدمات به دلیل سیاست های حمایتی و ضد انحصاری	
کاهش قیمت ها برای تولید کنندگان یا ارائه دهندگان خدمات	
ارتقای ایمنی کالاها و خدمات	
ارائه اطلاعات مفیدتر در مورد بازار کالاها و خدمات که منجر به انتخاب بهتر برای مصرف کنندگان می شود.	
ارتقای استانداردهای حداقلی برای کالاها و خدمات	دولت
ارتقای سطح رفاه عمومی و کاهش هزینه های اجتماعی برای گروه های آسیب پذیر	
در صورت مفید بودن مقررات گذاری و رعایت درست آن هزینه اجرا کاهش می یابد.	دیگر گروه ها
ارتقای دسترسی دولت به اطلاعات اقتصادی و اجتماعی که منجر به بهبود تصمیم گیری دولت می شود.	
افزایش میزان رقابت پذیری که منجر به افزایش نوآوری و شکوفایی اقتصادی می شود.	

۳-۵. نحوه محاسبه هزینه ها و منافع

یکی از مهمترین عوامل کم توجهی به اهمیت ارزیابی آثار در مقررات گذاری، رواج این تصور بوده است که عموماً هزینه ها و منافع قابل محاسبه نیست و یا محاسبه آنها دشوار و غیر دقیق است. حال آنکه با وجود دشواری این محاسبه، روش های مختلفی



برای محاسبه هزینه‌ها و منافع وجود دارد. در محاسبه هزینه‌ها و منافع حاصل از مقررات- گذاری، می‌توان اقدام به کمی یا کیفی کردن هزینه‌ها و منافع کرد. بسیاری از هزینه‌ها و منافع مستقیماً بر حسب پول اندازه‌گیری می‌شوند، مثلاً نسبت پس‌اندازها به هزینه منافع و درآمدهای ناشی از فروش اقلام. در صورت عدم قابلیت تبدیل به پول (مانند مدت زمان مسافرت، سر و صدا و دیگر انواع آلودگی و عوامل مدیریتی یا سیاسی) هزینه‌ها و سودها بر حسب ارزش پولی سنجیده می‌شوند که اغلب به وسیله تجزیه و تحلیل رفتار واقعی مردم و اظهار نظر آنها انجام می‌شود. این ارزش‌های پولی را می‌توان در صورتی که جریان نقدی واقعی و روشن باشد در ارزیابی‌ها به کار برد. دیگر آثاری که قابل ارزش گذاری نیستند را باید ذکر کرد و تا حد امکان کمی نمود.

معمولاً چهار شاخص برای محاسبه هزینه‌ها و منافع در ارزیابی آثار بر شمرده می‌شوند:^۱

- **نسبت هزینه - فایده**^۲ نسبتی است که مجموع ارزش‌های پولی یک طرح یا اقدام را هم از لحاظ میزان هزینه‌ها و هم منافع حاصله نشان می‌دهد.

- **ارزش به‌روز منافع**^۳ که مجموع ارزش‌هایی که منافع یک طرح یا اقدام در حال حاضر دارد را نشان می‌دهد.

- **ارزش به‌روز هزینه‌ها**^۴ که مجموع هزینه‌هایی که منافع یک طرح یا اقدام در حال حاضر به جای می‌گذارد را نشان می‌دهد.

- **ارزش به‌روز خالص**^۵ که ارزش کنونی خالص (تفاوت میان درآمد و هزینه) هزینه و فایده‌هایی که در دوره‌های مختلف از یک اقدام (مثلاً مقررات گذاری) ناشی می‌شود را در یک دوره زمانی خاص (مثلاً یک سال) نشان می‌دهد.

یکی از مؤثرترین روش‌ها برای محاسبه کمی هزینه‌ها عبارت است از محاسبه میزان یک هزینه مشخص برای یک بخش تجاری و سپس ترکیب آن با تعداد بخش‌های تجاری متأثر، و میزان مفروض زمانی که این بخش‌ها باید صرف رعایت مقررات بکنند (مثلاً برای یک سال). جدول زیر نمونه‌ای از این روش محاسبه را در مورد مقررات- گذاری آلودگی هوا ارائه می‌دهد.

1- Collin, P. H.; *Op. Cit.*, PP. 138, 155.

2- Benefit-Cost Ratio

3- Present Value of Benefits

4- Present Value of Costs

5- Net Present Value



جدول شماره ۱۰. روش محاسبه هزینه‌های مقررات‌گذاری

هزینه کلی	مؤسسات متأثر	تکرار (سالانه)	هزینه هر ساعت	زمان صرف شده	هزینه
$2 \times 5000 \times 12 \times 1000 =$ ۱۲۰ میلیون تومان در سال	۱۰۰۰ موسسه	۱۲ ماه هر سال	۵۰۰۰ تومان	۲ ساعت	نظارت بر انتشار آلاینده‌ها
$2 \times 4000 \times 2 \times 1000 =$ ۱۶ میلیون تومان	۱۰۰۰ موسسه	۲ بار در سال	۴۰۰۰ تومان	۲ ساعت	گزارش به دولت
$3 \times 6000 \times 2 \times 1000 =$ ۳۶ میلیون تومان	۱۰۰۰ موسسه	۲ بار در سال	۶۰۰۰ تومان	۳ ساعت	بازسازی دستگاه‌ها برای رعایت استانداردهای الزامی

باید دقت داشت که موقع ارزیابی هزینه‌ها و منافع از محاسبه مضاعف آنها اجتناب شود. برای مثال مقررات‌گذاری ممکن است هزینه تولید کالاها را برای بخش تجاری افزایش دهد. این افزایش در محاسبه بالا رفتن قیمت کالاها برای مصرف‌کنندگان منظور خواهد شد، با این حال هر دو گروه مصرف‌کنندگان و بخش تجاری به صورت مستقیم یا غیر مستقیم متحمل این هزینه می‌شوند و در صورت عدم دقت در محاسبه ممکن است این افزایش هزینه برای هر دو گروه منظور شده و دو بار مورد محاسبه قرار گیرد و به این خاطر میزان صحت ارزیابی کاهش یابد.

۴. نحوه محاسبه منافع

شناسایی منافع مقررات‌گذاری از شناسایی هزینه‌های آن آسان‌تر است چرا که هدف از اقدام به مقررات‌گذاری، دستیابی به همین منافع مورد انتظار است و عملاً این منافع در اولین مرحله از برنامه مقررات‌گذاری تعریف می‌شوند. حال آنکه علاوه بر هزینه‌هایی که در ابتدا پیش‌بینی می‌شود، برخی هزینه‌ها بعداً در فرایند اجرایی مشخص می‌شوند و ممکن است هزینه‌های ناخواسته‌ای هم بروز کند. اما با این حال تعیین دقیق ابعاد و میزان این منافع و بیان آنها به زبان کمی دشوار است. به این دلیل که ممکن است برخی از منافع مقررات‌گذاری مشخصاً ارزش مالی نداشته باشند مانند افزایش اعتماد، بهبود امید به زندگی و احترام به قانون. با این حال می‌توان با طرح پرسش‌هایی ابعاد این منافع را محاسبه کرد مانند اینکه با اجرای این مقرره چند نفر امید به زندگی پیدا می-



کنند؟ موارد قانون شکنی چند درصد پایین می آید؟ اجرای مناسب قوانین در ادارات چند درصد بهبود پیدا می کند؟ میزان مشارکت افراد در امور اجتماعی تا چند درصد افزایش می یابد؟ برای محاسبه ارزش مالی منافع می توان از روش های مختلفی بهره گرفت.

۴-۱. تحلیل نقطه برابری سود و زیان (نقطه سر به سر)^۱

عبارت است از بررسی اینکه چه زمانی و در کجا میزان هزینه ها با منافع حاصل از یک مقررره برابر می شوند و سرانجام آیا میزان هزینه ها بیشتر از منافع خواهد بود یا منافع بر هزینه ها فزونی خواهد گرفت.^۲ در بسیاری از موارد نوع منافی که قرار است از اجرای یک مقررره حاصل شود را می توان به روشنی مشخص کرد، اما کارایی آن مقررره در تحقق این عملی این منافع مبهم و غیر قطعی است. برای مثال الزام دوچرخه سواران به استفاده از کلاه ایمنی می تواند در کاهش صدمات ناشی از تصادفات موثر باشد اما چگونگی و میزان اثربخشی این مقررره معلوم نیست و دقیقاً نمی توان میزان این کاهش را مشخص ساخت. در چنین مواردی می توان از تحلیل نقطه برابری سود و زیان بهره جست که مبتنی است بر محاسبه هزینه های مقررات گذاری و بررسی اینکه میزان کارایی مقررات در تضمین بیشتر بودن منافع از هزینه ها چقدر است؟ در اینجا این مقام تصمیم گیر است که باید با توجه به اطلاعات به دست آمده در مورد اثربخشی و پرمفعت بودن تصمیم خود قضاوت کند. در این مثال مقام تصمیم گیر می تواند این پرسش را مطرح کند که برای اینکه هزینه های ناشی از اجرای این تصمیم (مانند خرید کلاه ایمنی و اجرای آن توسط مأموران اجرایی) با منافع آن برابر باشند از چند مورد صدمات ناشی از تصادفات دوچرخه ای باید جلوگیری شود و چند نفر و چند بار باید از کلاه ایمنی استفاده کنند؟ آیا عملاً می توان حصول این منافع را تضمین کرد؟

در اینجا می توان اقدام به کمی سازی هزینه ها و منافع کرد بدین ترتیب که اگر هزینه اجرای این مقررره به عنوان مثال ۱۰۰ میلیون تومان در ماه باشد، و هزینه درمان یک مجروح به طور متوسط ۵۰۰ هزار تومان و دیه مرگ انسان (به عنوان بدل از ارزش مادی جان انسان) ۴۰ میلیون تومان باشد، مقام تصمیم گیر باید محاسبه کند که اجرای این مقررره در ماه حداقل باید از ۲/۵ مورد قتل غیر عمد و یا ۲۰ مورد جراحات ناشی از

1- Break Even Analysis

2- "Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis", *Op. Cit.*, P. 15.



تصادفات دوچرخه‌ای جلوگیری کند. بدیهی است که در اینجا باید از آمارهای تصادفات، تعداد دوچرخه‌سواران و میزان استاندارد بودن مسیرهای دوچرخه‌سواری کمک گرفت. البته روشن است که این روش تحلیلی نمی‌تواند معیار کاملی برای محاسبه منافع باشد، چرا که ارزش جان انسانی قابل محاسبه به پول نیست، مگر آنکه مقام تصمیم‌گیر به این نتیجه رسیده باشد که بهتر است با صرف نظر از تصویب این مصوبه و صرفه‌جویی در هزینه‌ها، مشکل را با توصیه‌های اخلاقی به دوچرخه‌سواران مبنی بر "خوب بودن استفاده از کلاه ایمنی" حل و فصل کند.

۴-۲. ارزیابی مشروط^۱

یکی دیگر از انواع روش‌های محاسبه منافع است که نحوه محاسبه و در واقع جامعه آماری آن خود مردم و مشمولان مقرر هستند. در این روش از افرادی که متأثر از یک مقرر خواهند بود با روش‌های پیمایشی درخواست می‌شود که میزان مطلوبیت امری را برای خود به زبان پولی بیان کنند. در واقع این روش تلاش دارد تا با بررسی میزان تمایل افراد برای بهره‌مندی از یک مزیت و مطلوبیت مانند احداث بیمارستان، ارزش اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی آن را پیدا کند.^۲ به عنوان نمونه یک پروژه عمرانی را در نظر بگیریم که قرار است در یک منطقه با موقعیت طبیعی عالی اجرا شود. اجرای این پروژه سبب خواهد شد که ساکنین این ناحیه موقعیت طبیعی زیبای خود را از دست بدهند و در عوض، مجری این پروژه حاضر است تا با پرداخت غرامت، از دست دادن این موقعیت را برای ساکنین جبران کند. در این جا می‌توان با استفاده از روش ارزیابی مشروط این مسأله را مورد بررسی قرار داد که آیا مردم این ناحیه آمادگی برای پرداخت بهای این مزیت (عدم اجرای طرح عمرانی برای حفظ موقعیت طبیعی محل سکونت) را دارند و یا با دریافت غرامت حاضر به از دست دادن مزیت (موقعیت طبیعی) هستند؟ بدین ترتیب می‌توان تا حدود مشخصی منافع حاصل از یک مقرر را ارزش‌گذاری کرد. لازمه این روش ارزیابی، بهره‌گیری از روش‌های دقیق نظرسنجی و مشاوره برای تعیین میزان مطلوبیت‌های یک تصمیم برای اشخاص است.

1- Contingent Valuation

2- Pearce, David; Aktinson, Giles; Mourato, Susana; Cost benefit Analysis and the Environment: Recent developments, OECD Publishing, France, 2006, PP. 106-107.



۵. نحوه مقایسه هزینه‌ها و فایده‌ها

ارزیابی هر یک از گزینه‌ها بر اساس هزینه‌ها و منافع کیفی و کمی صورت می‌گیرد. در ارزیابی کمی اطلاعاتی که به صورت عددی و پولی داده می‌شود مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. از این جهت تهیه اطلاعات کمی در خصوص ابعاد مشکل مورد نظر، هزینه‌های اقدام پیشنهادی و منافع مورد انتظار از اجرای آن، عنصر اصلی این روش ارزیابی است. این روش ارزیابی کمک می‌کند تا مقام تصمیم‌گیر به راحتی به بررسی میزان و ابعاد هزینه‌ها و منافع از لحاظ عددی و یا پولی و مقایسه آن با دیگر گزینه‌ها بپردازد.

با این حال بر خلاف آنچه که تصور می‌شود ارزیابی کمی هزینه‌ها و منافع به زبان عددی و پولی همیشه آسان نبوده و در برخی موارد غیر ممکن است مانند آلودگی هوا که هزینه‌های سنگینی بر سلامت انسان می‌گذارد و قابل ارزش گذاری نیست. در چنین مواقعی می‌توان از تحلیل بخشی استفاده کرد که طی آن، هزینه‌ها و منافع تصمیمی که قابلیت کمی شدن دارند محاسبه و برآورد می‌شوند و باقی هزینه‌ها و منافع مورد ارزیابی کیفی واقع شده و یا به صورت کمی شبیه سازی می‌شوند. مثلاً با آنکه زمانی که شهروندان در ترافیک صرف می‌کنند قابل تبدیل به پول نیست، اما با این شبیه‌سازی، می‌توان حداکثر دستمزد یا منفعتی که افراد می‌توانستند در طی وقت تلف شده خود در ترافیک به دست آورند را محاسبه کرد و سپس بر وقت تلف شده، ارزش گذاری صورتی کرد.

همچنین ارزیابی کیفی هزینه‌ها و منافع در مواردی قابل بهره‌گیری است که هدف بررسی ماهیت هزینه‌ها و منافع باشد نه کمیّت آنها. به عنوان مثال در مورد الزام به رعایت معاینه فنی خودروها، هزینه‌های کیفی آن مانند اتلاف وقت مالکان خودروها در معاینه فنی و منافع کیفی آن مانند کاهش آلودگی هوا، بیماری‌های تنفسی و تخریب محیط زیست مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. دو مشکلی که در این روش ارزیابی وجود دارد این است که نخست احتمال دارد مخاطبان مختلف برداشت‌های متفاوتی از نتایج این ارزیابی داشته باشند. بنابراین لازم است که این ارزیابی با روش‌های مشخص و روشنی انجام شده و به زبانی شفاف بیان شود تا از احتمال بروز تفاسیر و برداشت‌های مختلف جلوگیری شود. دوم اینکه تعیین کیفیت و ماهیت مسأله نیز ممکن است دشوار باشد و این امر می‌تواند مقام ارزیابی کننده را وادار کند تا در انجام ارزیابی‌ها صرفاً به ارزشیابی منافع و هزینه‌هایی بپردازد که به صورت مالی قابل محاسبه هستند. یا این که حتی ممکن است وجود منافع را مفروض گرفته و ارزیابی صورت گرفته صرفاً به

بررسی ارزان ترین راه جهت نیل به اهداف مقررات (و در واقع مطالعه صرف هزینه های مقررات) محدود شود. ولی در این شکل محدود از ارزیابی این احتمال وجود دارد که منافع مهم اشکال مختلف مقررات و آثار جانبی آنها نادیده بمانند.^۱

۶. مزایای روش ارزیابی هزینه - فایده

تحلیل هزینه-فایده روشی منعطف است که بیشترین دامنه آثار را در حوزه اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی پوشش می دهد و از این جهت بیشتر می تواند مد نظر مقامات تصمیم گیر قرار گیرد، چرا که این تحلیل آثار یک تصمیم را در حوزه وسیعی از منافع عمومی نشان می دهد. در تحلیل هزینه-فایده همچنین می توان به مقایسه هزینه ها و منافع که در یک زمان در جاهای مختلفی حاصل می شوند پرداخت. تحلیل هزینه-فایده فراگیرترین و منسجم ترین شکل ارزیابی آثار مقررات گذاری است و بهترین اطلاعات مبنایی را برای اتخاذ خط مشی های درست ارائه می دهد.^۲

۷. موانع و دشواری های روش ارزیابی هزینه - فایده

۷-۱. دشواری در تضمین بیشتر بودن منافع از هزینه های یک تصمیم: اگر روشن شود که منافع حاصل از وضع یک مقررره یا دیگر انواع اقدامات تنظیمی، هزینه های ناشی از آن را توجیه نمی کند، اقدام به اتخاذ آن مقررره یا اقدام، حداقل از منظر ملاک هایی مانند به صرفه و اقتصادی بودن، کارایی، متناسب بودن با امکانات موجود و توسعه پایدار عقلانی نمی نماید. چرا که این عدم تناسب میان منافع و هزینه های حاصل از اقدام دولت، اساساً با ماهیت اقدامات دولت و فلسفه کار مقررات گذاری که همانا تأمین رفاه و توسعه عمومی است مغایرت دارد. با این حال تضمین اینکه منافع تصمیم از هزینه های آن الزاماً بالاتر باشند همیشه تحقق نمی پذیرد، به ویژه هنگامی که مقام تصمیم گیر به دلیل فوری بودن مسأله و ضرورت سرعت در واکنش، دقت کافی در بررسی مزایا و هزینه های حاصل از تصمیم خود به عمل نمی آورد و یا اینکه فقط به منافع آن فکر می کند و از هزینه های حاصل از آن غافل می ماند. در برخی موارد نیز امکان دارد مقام تصمیم گیر اساساً شناخت درستی از هزینه ها و منافع و آثار حاصله از آنها نداشته باشد و

1- Kirkpatrick, Colin; Parker, David; *Op. Cit.*, P. 4.

2- Jacobs, Scott H.; "Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Mainstreaming RIA Into Policy Processes", in Kirkpatrick, Colin; Parker, David; *Op. Cit.*, P. 28.



یا آگاهانه، مثلاً به دلایل سیاسی و حزبی، با اطلاع از اینکه منافع حاصله هزینه‌های آن اقدام را توجیه نمی‌کند، اصرار بر اتخاذ تصمیم و اقدام خود داشته باشد و اهمیتی به نامتناسب بودن هزینه‌ها، هر چقدر هم که سنگین باشند، ندهد.

۲-۷. دشواری در شناخت ماهیت و ابعاد منافع و هزینه‌ها و تعداد اشخاصی که از آن منتفع یا متحمل هزینه می‌شوند، نیز از جمله دیگر مشکلات این روش ارزیابی است. در برخی موارد کسانی که متحمل هزینه‌های ناشی از مقررات گذاری می‌شوند ممکن است از میزان هزینه‌هایی که می‌پردازند آگاهی نداشته باشند و به این دلیل برای رفع یا کاهش آنها از طریق مذاکره با نهاد تصمیم گیرنده تلاش نکنند.

دوم) اثر بخشی هزینه‌ها

اثر بخشی هزینه‌ها عبارت است از روش شناخت اقتصادی ترین راه برای تحقق اهداف مطلوب در یک تصمیم و اقدام با استفاده از منابع موجود به بهترین شکل ممکن. این روش تحلیلی برای مقایسه هزینه‌های گزینه‌های مختلف دارای آثار یا منافع مشابه یا متفاوت به کار می‌رود تا کم هزینه‌ترین راه حل برای ایجاد آثار مطلوب و به حداقل رساندن هزینه‌ها و تحقق یک هدف خاص یافته شود. تحلیل اثر بخشی هزینه‌ها، در زمینه‌هایی به کار برده می‌شود که اندازه گیری هزینه و فایده در آنها به سادگی امکان پذیر نیست مانند کاهش آلودگی و کنترل جمعیت. در این روش، بیشتر منافع مقررات گذاری و بهترین راه‌های برای تحقق اهداف از مقررات گذاری با کمترین هزینه مورد بررسی واقع می‌شوند. گزینه‌ای که دارای کمترین هزینه باشد اثر بخشی هزینه‌های آن بیشتر خواهد بود و قابلیت بیشتری برای اتخاذ خواهد داشت. مزیت این روش در آن است که نیازی به کمی کردن منافع و بیان آنها به زبان پولی ندارد، فقط هزینه‌ها باید کمی و مشخص شوند. محاسبه هزینه‌ها هم معمولاً نسبت به محاسبه منافع آسان تر است. کاربرد این روش محدود است چرا که مشخص نمی‌کند به هر حال عمل مورد نظر را باید انجام داد یا نه (یعنی منافع حاصله، هزینه‌ها را توجیه می‌کند یا نه) و مشخص نمی‌کند که چگونه باید مطلوب ترین گزینه دارای منفعت بیشتر را انتخاب کرد. به عبارت دیگر به این پرسش اساسی که آیا در یک زمینه خاص مقررات گذاری باید صورت بگیرد یا نه پاسخی نمی‌دهد، بلکه درصدد پاسخ به این پرسش است که اگر

1- Collin, P. H.; *Op. Cit.*, P. 40.



قرار است که مقررات‌گذاری شود کدام گزینه برای انتخاب مناسب است؟ بنابراین روش اثربخشی هزینه‌ها را هنگامی می‌توان به کار بست که تصمیم‌نهایی در مورد انتخاب گزینه مقررات‌گذاری برای حل مشکل، اتخاذ شده است. در حالی که تحلیل هزینه-فایده به دولت کمک می‌کند که چگونه تصمیم بگیرد و تحلیل اثربخشی هزینه-ها کمک می‌کند که چگونه این تصمیم را اجرا کند. این روش تحلیلی به دلیل محدود بودن، به منابع اطلاعاتی و نیروی کارشناسی کمتری نیاز دارد. یکی از کارکردهای اولیه تحلیل اثربخشی هزینه‌ها، مقایسه نظام‌مند و شفاف گزینه‌های متعدد است که از جمله دشوارترین بخش‌های ارزیابی آثار مقررات‌گذاری به شمار می‌آید.

دقیق‌ترین رویکرد در این زمینه که کاملاً مبتنی بر بهره‌گیری از اطلاعات است توسط دولت استرالیا اتخاذ شده که به موجب آن در هر مورد ارزیابی آثار مقررات-گذاری، باید گزینه‌های عملی مورد ارزیابی قرار گرفته و بر اساس تحلیل هزینه-فایده و تحلیل پیامد و ریسک هر گزینه انجام گیرد.^۱ به موجب بخشنامه شماره ۴-۲۰۰۳، ایالات متحده آمریکا رویکرد گسترده‌تر ارزیابی "سود خالص" را اتخاذ کرده است: نهادهای مقررات‌گذار در برنامه‌ریزی برای اقدام به مقررات‌گذاری، باید رویکردی را برگزینند که منافع خالص را شامل منافع بالقوه اقتصادی، محیط زیستی، سلامت عمومی، بازتوزیع عادلانه آثار مقررات و برابری را به حداکثر برساند.^۲ خط‌مشی مقررات‌گذاری کانادا نیز از استاندارد "سود خالص" برای تضمین اعمال صلاحیت مقررات‌گذاری حکومت کانادا در جهت تأمین حداکثر منافع برای ملت این کشور استفاده می‌کند و بررسی و ارزیابی راه‌حل‌های مختلف مقررات‌گذاری برای تضمین انتخاب کارآمدترین و مؤثرترین گزینه را الزامی می‌سازد.^۳ با توجه به اهمیت این دو روش تحلیلی هزینه-فایده و اثربخشی هزینه‌ها، در برخی موارد بهتر است از ترکیب این دو روش تحلیلی استفاده کرد به ویژه هنگامی که برخی سودها قابل اندازه‌گیری باشند و برخی دیگر نباشند.

معاونت تحقیقات

1- ORR (Office of Regulation Review), A Guide to Regulation, Government of Australia, 2nd ed., December 1998, PP. B4, B10-3.

2- "Circular A-4, "Regulatory Analysis" (September 17, 2003), OMB, Washington DC: Government of the USA, Part A, P. 2. Available at: <<http://www.whitehouse.gov/omb/asset.aspx?AssetId=206>>

3- "Canada Cabinet Directive on Streamlining The Regulation", *Op. Cit.*, Part A.



سوم) تحلیل آثار مرتبط و تحلیل پایداری آثار

تحلیل‌هایی هستند که برای مد نظر قرار دادن همه موضوعات تصمیم‌اتخاذی در یک چهارچوب تحلیلی گسترده به کار برده می‌شوند تا اینکه بتوان ارتباط و موازنه میان اهداف متعدد خط‌مشی‌ها را در ارزیابی آثار نشان داد.

چهارم) تحلیل‌های جزئی (بخشی)

عبارتند از بررسی آثار بر مؤسسات اقتصادی کوچک، محاسبه هزینه‌های اداری، بررسی آثار تجاری و تحلیل دیگر آثار وارد بر گروه‌های ویژه و نحوه کاستن برخی از هزینه‌های خاص مقررآت گذاری.

پنجم) تحلیل‌های ارزیابی ریسک و عدم قطعیت

این دو روش ارزیابی تشابه زیادی با هم دارند. ارزیابی ریسک در تعیین میزان احتمال نتایج ناشی از مقررآت بکار برده می‌شود و به تحلیل میزان حساسیت موجود در تصمیم برای مشخص کردن میزان احتمالات آثار و ریسک‌های ناشی از آن می‌پردازد و تأثیر محاسبات اشتباه را در اتخاذ تصمیم بررسی می‌کند. تحلیل عدم قطعیت نیز عبارت است از تحلیل دقیق‌تر احتمالات آثار و اینکه میزان احتمال بروز یا عدم بروز یک تأثیر چقدر است. معمول‌ترین و دقیق‌ترین تعریف این نوع تحلیل عبارت است از ارزیابی احتمال وجود یک پیامد در اثر یک علت خاص. در اینجا هدف تحلیل عبارت است از تشخیص احتمال این علت. ارزیابی ریسک برای بررسی آثار هر گونه تصمیم مقام مقررآت گذار به کار برده می‌شود. ارزیابی ریسک، عدم قطعیت را محاسبه نمی‌کند بلکه به محاسبه احتمال می‌پردازد. اما تحلیل عدم قطعیت، احتمال بروز دسته‌ای از آثار ممکن را به دلیل اشتباه در محاسبات مورد بررسی قرار می‌دهد. تحلیل عدم قطعیت برای شناساندن صحیح میزان احتمال پیامدها برای مقررآت گذاران به کار می‌رود. استفاده از اقدامات پیشگیرانه برای مد نظر قرار دادن ریسک‌های ناشناخته‌ای که به صورت بالقوه جدی و برگشت‌ناپذیر هستند، گونه‌ای از تحلیل عدم قطعیت است. اصل پیش‌بینی اساساً مستلزم این است که برای انواع مشخصی از آثار و حتی جایی که عدم قطعیت زیادی وجود دارد، باید گزینه بدترین سناریوی ممکن برای توجیه تصویب یک مقررآت مبنای کار قرار داده شود.

موضوع مهمی که باید در انتخاب روش ارزیابی مد نظر قرار گیرد این است که با توجه به تنوع در انواع روش‌های ارزیابی و گستردگی آثار مختلف، استفاده از روش‌های ترکیبی و تحلیل آثار وابسته یا مستقیم می‌تواند راه حل مناسبی به ویژه برای



مقررات دارای حوزه وسیع و عام باشد. در این تحلیل، آثار اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی در کنار همدیگر و در یک چهارچوب شفاف هزینه-فایده مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. در این رویکرد، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری تبدیل به چهارچوبی می‌شود که از طریق آن موازنه میان فایده‌ها و هزینه‌ها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و میزان منافع مقررات افزایش می‌یابند.^۱

ث) موانع ارزیابی آثار مختلف

ارزیابی آثار در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی مشکلات خاصی دارد که حتماً باید در فرایند ارزیابی آنها را در نظر داشت و از کارشناسان مربوطه کمک گرفت. این حوزه‌ها گاه همبستگی شدیدی با هم دارند به نحوی که نمی‌توان قائل به تفکیک در مورد آنها شد. مثلاً با توجه به اینکه مصرف آب یک امر محیط زیستی (حفاظت از منابع آب)، اجتماعی (اصلاح الگوی مصرف)، اقتصادی (هزینه‌های تأمین آب)، بهداشتی (آب سالم) و سیاسی (مسائل امنیتی در مورد کمبود آب سالم) تلقی می‌شود، کدام دسته از کارشناسان و چه نوع روش‌های ارزیابی برای بررسی نحوه حل مسأله آب مناسب هستند؟ بدیهی است که ناچار باید کلیه بخش‌های مرتبط در این زمینه مشارکت داشته باشند و از تمام ابزارهای تحلیلی لازم برای این بررسی بهره‌جست. همین گستردگی کار زمان‌بر و هزینه‌بر بوده و به لحاظ مدیریتی و هماهنگی دشوار است.

از سوی دیگر ارزیابی در هر یک از این سه حوزه مختلف، در حد خود دشواری‌های مخصوص به خود را دارد. برای مثال پیش‌بینی اثرات طولانی مدت محیط زیستی، ارزیابی دیدگاه عمومی جامعه نسبت به این اثرات و راه‌های اندازه‌گیری هزینه‌ها و منافع محیط زیستی اغلب دشوار است. آثار محیط زیستی به گونه‌ای هستند که گاهی اوقات ممکن است نتایج غیر قابل ترمیم داشته باشند مانند تبدیل جنگل به مرتع و زمین‌های کشاورزی که در اثر آن ممکن است گونه‌های گیاهی و جانوری متعدد و نیز سطح خاک منطقه نابود شوند. همچنین به دلیل عدم شناخت دقیق پدیده‌های اکوسیستمی

1- Jacobs, Scott H.; "Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Mainstreaming RIA Into Policy Processes", in Kirkpatrick, Colin; Parker, David; *Op. Cit.*, P. 29.



طبیعت، عدم قطعیت علمی زیادی در مورد آثار محیط زیستی وجود دارد.^۱ یا اینکه در مورد ارزیابی آثار اجتماعی مطالعه رفتارها، نیازها، نگرش‌ها و واکنش‌های اجتماعی مردم دشواری‌ها و ابهامات خاص خود را دارد و همیشه گروهی از آنان، به ویژه گروه‌های به حاشیه رانده شده، معمولاً نادیده می‌مانند. آثار اقتصادی بسیار گسترده و سیال هستند و اثرپذیری و اثرگذاری شدیدی در میان بخش‌های مختلف اقتصادی وجود دارد. اقتصاد جهانی روز به روز متحول می‌شود و این تحول سریع بر بازارهای داخلی تأثیر می‌گذارد. سیاست‌های اقتصادی دولت نیز معمولاً همیشه فراز و نشیب‌های خاص سیاسی خود را دارد. در نتیجه انجام تحقیقات و بررسی‌های لازم برای مد نظر قرار دادن همه این تحولات، پیچیدگی‌ها و آثار متقابل برای مقامات تصمیم‌گیر که غالباً زمان کافی ندارند پرهزینه و زمان‌بر است.

بند هفتم: مقایسه گزینه‌های مختلف

پس از تحلیل آثار گزینه‌های پیشنهادی، مرحله مقایسه این گزینه‌ها و انتخاب بهترین آنها فرا می‌رسد. به هر حال، این امر بسته به دیدگاه و سلیقه مقام تصمیم‌گیر است که کدام گزینه را انتخاب کند.

مراحل مقایسه

- ارزیابی نقاط مثبت و منفی هر گزینه
- نشان دادن نتایج احتمالی حاصل از هر گزینه
- مقایسه میان گزینه‌ها و کارایی آنها در هر حوزه
- شناخت ممکن‌ترین و مناسب‌ترین گزینه برای انتخاب

مهمترین زمینه بررسی در مقایسه گزینه‌ها، مقایسه آثار این گزینه‌ها است. در مورد همه گزینه‌ها باید اقدام به بررسی آثار منفی و مثبت آنها کرده و بر اساس مطلوبیت‌های مختلف مالی، اجتماعی، اداری، محیط زیستی و فرهنگی، آنها را با یکدیگر مقایسه نمود. همچنین باید میان هزینه‌های اداری ناشی از اجرای گزینه پیشنهادی و دیگر هزینه‌های مقررآت گذاری تعادل ایجاد کرد. بر این اساس، اینکه گزینه پیشنهادی هزینه‌های

1- Samuelson, Paul A.; Nordhaus, William D.; *Economics*, 16th Ed., McGraw-hill, USA, 1998, P. 338.



اداری کمتری در پی داشته باشد، به خودی خود نمی‌تواند دلیل موجهی برای انتخاب آن گزینه باشد. برای مثال اگر مصوبه‌ای تصویب شود که تولید کنندگان را ملزم به ارائه اطلاعات در مورد نحوه مصرف انرژی در وسایل خانگی کند هزینه‌های اداری مستقیم در پی خواهد داشت (مانند تست کردن شیوه مصرف و برچسب زنی کالا). در برابر، اگر مصوبه‌ای تصویب شود که استانداردهای حداقلی کارایی انرژی برای وسایل خانگی تعیین کند، هزینه‌های اداری نسبتاً اندکی را تحمیل خواهد کرد؛ اما از آنجا که این مصوبه ممکن است کارایی و انعطاف تولید کنندگان و حق انتخاب مصرف کننده را محدود کند، هزینه سرجمع و نهایی آن می‌تواند بالاتر از هزینه‌های تحمیلی مصوبه نخست باشد.

در مرحله اول باید آثار اصلی و جانبی هر گزینه را با توجه به حوزه‌های مرتبط آن یعنی اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی (جداول ۴ تا ۶) فهرست کرد. در این فهرست آثار نباید با هم تجمیع شوند بلکه باید به صورت جداگانه ذکر گردند. در برخی موارد هم می‌توان آثار خالص را محاسبه کرد یعنی آثار مثبت منهای آثار منفی. جدول زیر نحوه تفکیک آثار مختلف یک گزینه پیشنهادی برای کاهش آلودگی هوا را در حوزه‌های مختلف نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱۱. خلاصه آثار یک گزینه پیشنهادی برای کاهش آلودگی هوا

ارزش پولی	تشریح کمی آثار	تشریح کیفی آثار	
آثار اقتصادی			
x میلیون تومان	تعداد واحدهایی که مشمول این مقرر می‌شوند مثلاً ۵۰۰ واحد	تعهد به نصب فیلترهای پیشرفته آلاینده هوا	آثار وارد بر صنایع
آثار اجتماعی			
قابل محاسبه نیست	کل شهروندان	ارتقای کیفیت زندگی برای شهروندان	آثار وارد بر اجتماع
آثار محیط زیستی			
قابل محاسبه نیست	میزان مرگ و میرهای زودرس در هر سال	کاهش میزان مرگ و میر و تخریب محیط زیست	آثار وارد بر آلودگی هوا



در جدول بعدی نمونه‌ای از نحوه فهرست‌بندی اقدامات و آثار مثبت و منفی آنها را در تحلیل برنامه اتحادیه اروپا برای تنظیم بازار شکر ملاحظه می‌کنیم.^۱ تهیه این جدول به مقام مقررات‌گذار این امکان را می‌دهد تا با سهولت بیشتری مزایا و معایب انواع گزینه‌های مختلف برای اقدام را که پیش‌رو دارد و نیز گروه‌های متأثر از آنها را مورد ملاحظه قرار داده و بر اساس اهداف و برنامه‌های کلی نهاد خود و خط‌مشی‌های کلی نظام حقوقی کشور گزینه مطلوب را با ارائه توجیحات لازم انتخاب کند.

جدول شماره ۱۲. نحوه فهرست‌بندی گزینه‌های ممکن و آثار آنها

گزینه‌ها	مزایا	مشکلات
حفظ وضعیت موجود	<ul style="list-style-type: none"> - حفظ وضعیت تولید و درآمد در اکثر مناطق کشاورزی، هر چند که سطح آنها به تدریج کاهش می‌یابد؛ - هزینه مدیریت بخش کشاورزی کاهش می‌یابد. 	<ul style="list-style-type: none"> - تأخیر در بهبود وضعیت رقابت در این بخش؛ - جذب بیش از حد واردات با قیمت‌های غیر رقابتی و تضعیف تولید کننده داخلی؛ - رقابت نامنصفانه و نابرابری میان کشاورزان؛ - اتحادیه‌های حمایت کننده از کشاورزان شفافیت لازم را ندارند.
کاهش قیمت	<ul style="list-style-type: none"> - تسهیل تقویت رقابت در این بخش؛ - مازاد تولید را کاهش می‌دهد؛ - رقابت را منصفانه می‌سازد و نابرابری میان تولید کنندگان را اصلاح می‌کند؛ - هزینه مصرف را کاهش می‌دهد؛ - بازار را برای مصرف کنندگان متنوع می‌سازد. 	<ul style="list-style-type: none"> - کاهش درآمد تولید کننده.
سهیمه بندی توسط دولت	<ul style="list-style-type: none"> - ثبات در تولید را تقویت و از افزایش قیمت جلوگیری می‌کند؛ - شفافیت در بازار این محصول را افزایش می‌دهد؛ - هزینه‌های اداری مدیریت این بخش را کاهش می‌دهد. 	<ul style="list-style-type: none"> - ارتقای رقابت را با مشکل روبه‌رو می‌سازد - موجب رقابت نامنصفانه می‌شود؛ - نابرابری میان کشاورزان باقی می‌ماند؛ - نظام بازار شکر پیچیده و غیر شفاف باقی می‌ماند.

1- Ibid., P. 42.



آزاد سازآ	- وضعیت رقابت در این بخش در بلند مدت بهبود خواهد یافت؛ - مذاکره میان نهادهای تولید کننده، مصرف کننده و دولت را تسهیل می-سازد؛ هزینه‌های اداری در این بخش را کاهش می‌دهد؛ - بازار شکر را شفاف و خرید و فروش را تسهیل می‌کند.	- تضمین ثبات در تولید و قیمت فرآورده دشوار خواهد شد؛ - درآمد کشاورزان کاهش خواهد یافت و تولید کنندگان ضعیف حذف خواهند شد؛ - سطح تولید صنایع وابسته و سوددهی در این صنایع کاهش خواهد یافت.
------------------	--	---

بند هشتم: انتخاب گزینه نهایی

هدف این مرحله تهیه و انتخاب فهرستی از مطلوب‌ترین گزینه‌ها (معمولاً سه یا چهار مورد) است که باید مورد بررسی دقیق‌تر قرار گرفته و سرانجام مطلوب‌ترین و واقع-بینانه‌ترین گزینه انتخاب شود. این مرحله در واقع یک محله بررسی مجدد است که مزیت آن تشریح نقاط قوت و ضعف بهترین گزینه‌های انتخاب شده و دادن امکان مقایسه میان آنها و شناخت کارایی است تا مقام تصمیم‌گیر بتواند گزینه نهایی را انتخاب کند. دلایل انتخاب و حذف هر گزینه باید به‌طور مستدل ذکر شود. ملاک‌های ارزیابی با توجه به حوزه و موضوع گزینه پیشنهادی و ماهیت اقدامات پیش‌بینی شده فرق می-کند. با این حال برخی ملاک‌های کلی که قابلیت اعمال بر کلیه انواع گزینه‌های مختلف را دارند عبارتند از:

- اثربخشی: میزان قابلیت محقق ساختن اهداف مصوبه توسط گزینه‌ها؛
 - کارایی: میزان قابلیت محقق ساختن اهداف با استفاده از کمترین منابع و هزینه؛
 - هماهنگی: میزان تطابق و هماهنگی گزینه‌ها با اهداف اجتماعی، اقتصادی و محیط‌زیستی؛
 - ثبات؛
 - رعایت اصول سلسله مراتب میان قواعد حقوقی؛
 - تناسب میان اهداف گزینه پیشنهادی؛
 - سادگی و شفافیت؛
 - رتبه‌بندی بر اساس هزینه‌ای که بر جای می‌گذارند.
- در هر حال فرایند ارزیابی آثار مقررآت گذاری، صرفاً آثار راه حل‌های ممکن را نشان می‌دهد و این خود مقام تصمیم‌گیر است که باید با توجه به اطلاعات ارائه شده در



گزارش ارزیابی و بررسی دستاوردها و نقاط مثبت و منفی مندرج در گزارش، راه حل نهایی را اتخاذ کند. در چنین مواردی می‌توان گزینه‌های متعدد را بر اساس ملاک‌های ارزیابی رتبه‌بندی کرد و بر حسب اهمیت ملاک مورد نظر مقام تصمیم‌گیر مثلاً مزیت کارایی یا داشتن هزینه پایین گزینه مورد نظر را انتخاب نمود. بدین منظور تأکید می‌شود نتایج به دست آمده از ارزیابی و گزینه‌های جایگزین، به زبانی شفاف و ساده در گزارش ارزیابی مندرج شوند تا مرجع تصمیم‌گیری بتواند راجع به آن بحث و بررسی لازم را انجام دهد. در اینجا این مقام باید نوع و نحوه آثار را بر گروه‌های مختلف و حوزه‌های متعدد اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی مد نظر قرار دهد که این امر خود مستلزم شناختی کافی از این حوزه‌ها و اثرگذاری و اثرپذیری متقابل میان آنها است. در انتخاب گزینه نهایی باید توجه داشت که راه حل انتخابی باید این آثار متقابل را به منظور پیشگیری از بروز نتایج ناخواسته کنترل کند، آثار منفی را کاهش دهد و امکان اخذ نتیجه برد - برد را افزایش دهد یعنی بهره‌وری و سودمندی تصمیم را برای همگان به حداکثر برساند.

بند نهم: تهیه گزارش و ارائه به مقام مقررات‌گذار

پس از گردآوری نظریات کارشناسی و انتخاب گزینه نهایی برای تصویب یا اقدام، می‌توان اقدام به تهیه گزارش ارزیابی و پیوست‌های آن و ارائه آن به مقام مقررات‌گذار و دیگر نهادهای مرتبط کرد. افزون بر آن می‌توان یک یادداشت تشریحی نیز شامل گزینه‌های پیشنهادی، آثار اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی بالقوه آنها، دلایل توجیهی انتخاب گزینه مطلوب برای مقررات‌گذاری و سرانجام پایگاه اینترنتی مناسب برای انتشار گزارش تهیه و ارائه کرد. باید تأکید کرد که دیگر مؤسسات باید گزارش‌های ارسال را در کنار پیش‌نویس مصوبه و نه به صورت مجزا مورد بررسی قرار دهند. باید ترتیبات لازم برای استفاده بهینه از گزارش ارزیابی در فرایند مقررات‌گذاری فراهم شود و تضمین شود که یافته‌های این گزارش در تهیه تصمیم مد نظر قرار گرفته‌اند. همچنین نحوه انجام ارزیابی و میزان بهره‌گیری از گزارش آن در تهیه تصمیم باید در مقدمه تصمیم مندرج شود.

نحوه ارائه گزارش اهمیت زیادی در بررسی فرایند ارزیابی انجام گرفته از آثار مقررات‌گذاری دارد. هدف از تدوین این گزارش قرار دادن کلیه اطلاعات مربوطه در اختیار مقامات تصمیم‌گیر و آشنا ساختن آنها با اقدامات صورت گرفته در جریان



ارزیابی است. صحت گزارش ارزیابی آثار مقررات گذاری پیش از تقدیم به مقامات تصمیم گیر، باید توسط نهاد متصدی ارزیابی بررسی و احراز شود. در تدوین این گزارش باید موارد زیر را مورد توجه قرار داد:

۱. ارائه خلاصه گزارش: به منظور درک بهتر اجزاء مختلف این گزارش بهتر است آن را در دو قسمت خلاصه و تفصیلی ارائه کرد. بر مبنای این اطلاعات و شواهد کلی است که مشکل مورد بحث ارزیابی می شود، اهداف تعیین و گزینه ها تعریف شده و آثار آنها مورد بررسی قرار می گیرد. این خلاصه باید به مقام تصمیم گیر نشان دهد که اتخاذ تصمیم مورد نظر درست است یا نه.

۲. بیان پیش فرض ها و موارد قطعی و عدم قطعی در ارزیابی آثار و انتخاب گزینه ها

۳. روش های تحلیلی به کار برده شده در ارزیابی

۴. استفاده از زبان ساده و غیر فنی: اصولاً هر شخص غیر متخصصی باید بتواند استدلال ها و آثار منفی و مثبت هر گزینه ممکن در تصویب یک مقررره را در گزارش ارزیابی مطالعه و فهم کند. استفاده از جداول، نمودارها، برجسته کردن نقاط مهم و ارائه مثال های متعدد در روشن ساختن مطلب به خواننده کمک می کند.

۵. بهره گیری از قالب های نمونه: معمولاً تعداد صفحات گزارش به استثنای پیوست های آن نباید بیش از ۳۰ صفحه باشد. یک قالب نمونه برای این گزارش به شرح زیر است:

فرم نمونه گزارش ارزیابی آثار مقررات گذاری

عنوان پیش نویس مصوبه / موضوع ...

سازمان انتشار دهنده گزارش ...

موضوع گزارش: این گزارش برای ارزیابی گزینه های پیش رو برای [مشکلی که قرار است

توسط مصوبه حل شود] تهیه شده است.

۱. تشریح وضعیت موجود

- مشکلات و موانع، نیازها، قوانین و مقررات حاکم، رویکرد و خط مشی دولت، وضعیت

اقتصادی، محیط زیستی و اجتماعی کشور،

- دلایل ناکارایی قوانین و مقررات، هزینه های ناشی از آنها و لزوم تصویب یک مصوبه جدید،

- دلایل اصلی بروز مشکل،

- صلاحیت مقام تصمیم گیر برای دخالت در این موضوع.

۲. اهداف: تشریح اهداف وضع مصوبه و نتایج مورد انتظار از اجرای آن

۳. گزینه های مختلف پیش رو برای اقدام



۴. مشورت‌های صورت گرفته
 ۵. موضوعات مورد مشورت
 - افراد و گروه‌های طرف مشورت
 - نتایج حاصل از مشورت و نحوه اعمال آن در مصوبه
 ۶. ارزیابی آثار گزینه‌ها
 - بیان روش‌های ارزیابی و مشکلات اساسی، فرضیات اصلی، شرایط و لوازم کلی، موانع عمده و ریسک‌ها و عدم قطعیت‌های موجود،
 - بیان آثار هر یک از گزینه‌ها مختلف بر بخش‌های مختلف،
 - محاسبه هزینه‌هایی که بر بخش‌های مختلف تحمیل می‌شود،
 - تعیین آثاری که بر حقوق مالکیت، میزان رقابت و رشد اقتصادی، کیفیت محیط زیست و زندگی اجتماعی مردم به جای می‌گذارد،
 - شناسایی گروه‌های متأثر از مصوبه
 ۷. ذکر نتایج ارزیابی و تعیین بهترین گزینه برای تصمیم‌گیری و دلایل انتخاب آن،
 ۸. پیش‌بینی نیروهای سازمانی، بودجه و زمان مقتضی برای اجرای مصوبه،
 ۹. پیش‌بینی نحوه اجرای مصوبه و ارائه راهکارهایی برای افزایش کارایی و تحقق اهداف مصوبه،
 ۱۰. پیش‌بینی موانع و ریسک‌های اجرای مصوبه،
 ۱۱. پیش‌بینی نحوه جبران خسارات احتمالی ناشی از اجرای مصوبه،
 ۱۲. پیش‌بینی نحوه هماهنگ‌سازی مصوبه با دیگر قوانین و مقررات،
 ۱۳. پیش‌بینی نحوه بازنگری در متن مصوبه.
- امضاء مقام مسئول
تاریخ.....

۶. **ارائه جزئیات فنی یا استنادات تکمیلی به صورت پیوست:** هر گونه اسناد تکمیلی مانند گزارش‌های کارشناسی یا چکیده نظریات گروه‌های ذینفع باید ضمیمه گزارش ارزیابی گردد. البته تعداد صفحات پیوست‌ها نیز باید محدود باشد.

بند دهم: انتشار گزارش نهایی ارزیابی
پس از پایان ارزیابی و ارائه نتایج آن به مقام تصمیم‌گیر و انجام اصلاحات لازم، گزارش نهایی ارزیابی آثار باید برای عموم مردم منتشر شود. این گزارش‌ها به صورت جامع و مفید با بیان موارد زیر فرایند مقررات گذاری را تشریح می‌کنند:
- بیان اهداف دولت از اتخاذ مقررات؛

- تشریح فرایند تبیین و بررسی مشکل، تعیین اهداف، شناسایی گروه‌های متأثر؛ نحوه مشورت با مردم و گروه‌های ذینفع؛

- شاخص‌ها و روش‌های مورد استفاده در مطالعه و ارزیابی آثار؛

- مشخص کردن انواع آثار (اعم از مثبت و منفی) گزینه مورد نظر، نحوه بروز آنها و پیش‌بینی خطرات و موانع احتمالی؛

- نحوه اجرای مقررات، تضمین اجرا و ارزیابی کارآمدی و اثربخشی آنها.

هدف از ارائه این گزارش‌ها عبارت است از ارتقای مسئولیت‌پذیری مقامات تصمیم‌گیر در برابر مردم، چرا که نحوه تصمیم‌گیری آنها در معرض مذاقه عمومی قرار می‌گیرد؛ افزایش شفافیت در نحوه تصمیم‌گیری و فرایند مقررات‌گذاری؛ شناخت دلایل و اهداف مقامات در مقررات‌گذاری از سوی مردم و در نتیجه ارتقای ضمانت اجرای فرهنگی و حقوقی مقررات. گزارش ارزیابی آثار باید همراه با متن مصوبه و نیز در پایگاه اینترنتی مربوطه منتشر و مسئول انتشار این گزارش نیز باید مشخص شود.

بند یازدهم: ارزشیابی گزارش ارزیابی

واپسین مرحله ارزیابی آثار مقررات‌گذاری که مربوط به پس از تصویب مقررته می‌شود عبارت است از ارزشیابی نحوه انجام این ارزیابی که طی آن نکات زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد: آثار حاصله از تصویب مقررته مزبور چه بوده، میزان تحقق اهداف پیش‌بینی شده در ارزیابی آثار چقدر بوده است و سرانجام گزارش نتایج این بررسی به مقام مقررات‌گذار. مقامات تصمیم‌گیر باید از فرایند و نتایج اجرای تصمیم‌ها و برنامه‌های خود مطلع بوده و بدانند که تصمیم آنها تا چه اندازه توانسته است اهداف مورد نظر را محقق سازد. اگر این اهداف محقق نشوند، آنگاه باید به بررسی این نکته پرداخت که آیا مقررات‌گذاری به خوبی تدوین نشده و یا اینکه مشکل در نحوه اجرای آنها است؟ هدف از ارزشیابی این است که مشخص شود ارزیابی آثار مقررات‌گذاری چه تغییراتی در کیفیت نظام مقررات‌گذاری به وجود آورده است تا به اتکای آن بتوان تأثیرگذاری، کارآمدی و قابلیت تحقق اهداف تعیین شده در ارزیابی آثار را ارتقا داد. در اینجا نکته مهم این است که هدف از انجام ارزشیابی (مثلاً بررسی نقش ارزیابی آثار در نیل به اهداف اجتماعی راجع به رشد اقتصادی، پایداری محیط زیستی و عدالت اجتماعی) و نیز هدف از انجام خود ارزیابی آثار مقررات‌گذاری مشخص شود. بررسی اولیه ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و انتشار نتایج آن می‌تواند مانع از بروز اختلال در فرایند این



ارزیابی‌ها باشد. مقامات تصمیم‌گیر باید نحوه انجام بررسی‌های اولیه در مورد ارزیابی آثار مقررات گذاری صورت گرفته برای کنترل کیفیت، تضمین اعتماد عمومی و افزایش سازگاری با قوانین را مد نظر قرار دهند. این گزارش‌ها باید در دسترس باشند تا به منظور ارتقای سطح پاسخگویی در فرایند مقررات گذاری مورد بررسی و نقد عمومی قرار گیرند. به منظور اجرای صحیح و معطوف به هدف این ارزیابی‌ها تدوین شاخص-ها و معیارهای مناسب برای ارزیابی گزارش‌ها لازم است. در اینجا می‌توان به عنوان مثال به معیارهای کیفیت ارزیابی وزارت دارایی زلاندنو در زمینه گزارش ارزیابی آثار مقررات گذاری اشاره کرد^۱.

۱. کامل

- آیا کلیه اطلاعات لازم در گزارش ارزیابی گردآوری و بر اساس آنها ارزیابی صورت گرفته است؟
- آیا کلیه ابعاد گزینه‌های مختلف برای حل مشکل و تنظیم امور مورد بررسی قرار گرفته است؟
- آیا کلیه آثار مختلف مصوبه مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است؟
نظر مقام ارزشیاب:

۲. متقاعد کننده

- آیا وضعیت موجود و تشریح مشکل به درستی و مستدل تبیین شده است؟
- آیا اهداف تعیین شده به صورت منطقی با مشکل مورد نظر مرتبط هستند و کاملاً آن را پوشش می‌دهند؟
- آیا گزینه‌های پیش رو پاسخ مناسبی برای حل مشکل مورد نظر می‌دهند؟
- آیا سطح و نوع تحلیل‌های مورد استفاده با دامنه و میزان پیچیدگی مشکل و اهمیت آثار و ریسک‌های مصوبه همخوانی دارد؟
- آیا نتایج بررسی منطقی با تحلیل‌های انجام گرفته از گزینه‌ها مرتبط هستند؟
نظر مقام ارزشیاب:

۳. مشورت شده

- آیا گزارش ارزیابی میزان انجام مشورت موثر با کلیه اشخاص ذینفع، گروه‌های متأثر، نهادهای حکومتی و کارشناسان مرتبط را به خوبی نشان می‌دهد؟

1- "Quality Assurance Criteria", New Zealand Treasury Order, 2009. Available at: <<http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis>>



- آیا نحوه طرح مسائل در فرایند مشورت و مشارکت افراد حاضر در آن در گزارش ارزیابی مستند شده است؟
نظر مقام ارزشیاب

۴. روشن و دقیق

- آیا متن گزارش به صورت ساده، روشن و مفید تهیه شده است؟
- آیا از مفاد کمک آموزشی مانند دیاگرام‌ها، جداول، آمارهای دقیق و اطلاعات به‌روز علمی در تهیه متن گزارش استفاده شده است؟
نظر نهایی مقام ارزشیاب در مورد قابل قبول بودن گزارش

ارزشیابی نحوه ارزیابی آثار به روش‌های مختلفی می‌تواند صورت پذیرد از جمله ارزشیابی کیفیت انجام ارزیابی، ارزشیابی اطلاعات مورد استفاده در ارزیابی آثار و نحوه گردآوری آنها و بررسی اطلاعات مربوط به تعداد دفعاتی که در نتیجه اجرای ارزیابی آثار، متن پیش نویس مقررات بازبینی و یا کنار گذاشته شده است. ارزشیابی را در مراحل و سطوح مختلفی می‌توان انجام داد که هر کدام از این سطوح دارای شماری از شاخصه‌های خاص هستند:

- ارزشیابی محتوا: محتوای گزارش ارزیابی را از جهت مطابقت با روندها و فرایند اجرای ارزیابی بررسی می‌کند.

- ارزشیابی کیفی: کیفیت تحلیل‌های صورت گرفته را مورد ارزشیابی قرار می‌دهد.

- ارزشیابی آثار: آثار واقعی گزارش ارزیابی آثار را از جهت نحوه تأثیر در جریان مقررات‌گذاری می‌سنجد.

- ارزشیابی نتایج: نتایج ناشی از ایجاد تغییر در کیفیت مقررات را از لحاظ اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی بررسی می‌کند.^۱

در ارزشیابی محتوایی، ارزشیابی اغلب از طریق تهیه فهرست موضوعات مورد ارزشیابی و امتیاز بندی بر آن اساس صورت می‌گیرد. در جدول بعد مواردی که مقام ارزشیابی کننده باید در انجام ارزشیابی نحوه ارزیابی آثار مقررات‌گذاری مورد بررسی قرار دهد، نحوه امتیازدهی و بیان علل نواقص احتمالی در انجام ارزیابی ترسیم شده است:

1- "Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation", OECD/GD (95) 95, France, 9 March, 1995, Part III.



جدول شماره ۱۳. چک لیست ارزشیابی گزارش ارزیابی آثار مقررات گذاری

بیان علل نقص در ارزیابی			امتیازدهی			مواردی که باید ارزشیابی شوند	
دیگر علل	ناکارآمدی فردی	مشکلات سازمانی	ضعیف	متوسط	قوی		
						تدوین دقیق برنامه کلی برای اجرای ارزیابی	مرحله اول
						زمان بندی مناسب برای ارزیابی	
						مناسب بودن مهلت مقرر برای اجرای ارزیابی	
						تعریف دقیق مسأله و مشکل پیش رو	مرحله دوم
						شناخت دقیق علل واقعی مشکل	
						داشتن اهداف روشن در مقررات گذاری	مرحله سوم
						توجه به شمار متعددی از گزینه های انتخابی در ارزیابی	مرحله چهارم
						قابل توجه بودن دخالت دولت برای حل این مشکل	
						در این زمینه مقررات گذاری بهترین نوع از اقدامات دولتی بوده است.	
						توجه به روش های جایگزین برای مقررات گذاری	
						داشتن مبنای حقوقی لازم برای اقدام به مقررات گذاری	
						بهره گیری از انواع ابزارهای مختلف مقررات گذاری	
						تعیین دقیق حدود و سطوح مداخله نهادهای دولتی جهت انجام این اقدام	
						استفاده از فنون مناسب برای مشاوره مؤثر بودن مشاوره در ارزیابی	مرحله پنجم



				استفاده از نتاآچ به دست آمده از مشاوره به صورت مقتضآ
				امكان داشتن تمام اشخاص ذآ نفع برای بیان دید گاه‌های خود
				تشرآح دقیق آثار مقررآت گذارآ
				بر آورد كامل و دقیق هزینه‌ها و منافع
				مد نظر قرار دادن انواع خطرات و رآسك‌های احتمالی
				ارزآبآ آثار مختلف مقررآت گذارآ وارد بر همه گروه‌های جامعه
				شناسآبآ تمامی اشخاصآ كه از اجرای این مقررآت متاثر می‌شوند
				علمآ بودن شبوه‌های كمآ و كآفآ كردن هزینه‌ها و منافع
				واقع بینانه بودن منافع پیش‌بینآ شده
				توزآع عادلانه و مشخص آثار مقررآت در میان جامعه
				توجه هزینه‌های مقررآت گذارآ با توجه به منافع آن
				واضح، منسجم، جامع و در دسترس بودن مقررآت
				بررسی نتاآچ حاصل از اجرای مقررآت
				مشخص بودن نحوه تضمین رعآبت و اجرای مقررآت
				بررسی میزان قابليت مقررآت در نیل به اهداف
				پیش‌بینآ عدم رعآبت احتمالی مقررآت
				بررسی سطح كآونآ اجرای مقررآت
				كنترل موثر اجرای مقررآت در عمل
				میزان توجه به شبوه‌های تروآچ رعآبت مقررآت

مرحله ششم

مرحله هفتم



معیار امتیازدهی در این فهرست را می توان میزان تحقق انتظارات اولیه یا قابلیت برآورد اهداف مد نظر در اجرای ارزیابی آثار تعیین کرد. با توجه به این که پاسخ برخی پرسش ها به صورت بلی / خیر است، ستون امتیازدهی را می توان در این جدول به همین صورت طراحی کرد.

انتشار گزارش ارزشیابی نحوه ارزیابی بر مبنای کیفیت ارزیابی آثار مقررات گذاری، رویکرد موثری برای ارتقای کیفیت این شیوه ارزیابی در عمل است. اداره اطلاع رسانی و امور مقررات گذاری ایالات متحده آمریکا، کمیسیون اروپا و اداره بررسی مقررات استرالیا گزارش های سالانه ای در خصوص کیفیت و وضعیت اجرای ارزیابی آثار مقررات گذاری منتشر می کنند. کمیسیون فدرال مقررات گذاری بهتر مکزیک یک سازوکار داخلی ساده برای رتبه بندی ارزیابی آثار مقررات گذاری ایجاد کرده و هر دو هفته یک بار گزارش های خود را به نهاد بازرسی کل می فرستد.

گفتار سوم: نهادینه کردن ارزیابی آثار مقررات گذاری

ارزیابی آثار مقررات گذاری یک توصیه ساده برای مقام مقررات گذار نیست، بلکه یک مرحله ضروری در فرایند مقررات گذاری است که به منظور اجرا و کارایی بهتر باید در نظام حقوقی و اداری کشور به نحو مقتضی نهادینه شده و رسمیت یابد. با توجه به تجربیات دیگر کشورها چهار الگو برای نهادینه کردن حقوقی ارزیابی آثار مقررات گذاری ملاحظه می شود: به موجب قانون عادی (جمهوری چک، کره جنوبی و مکزیک)، بر اساس دستور ریاست جمهوری (ایالات متحده آمریکا)، طبق دستور نخست وزیری (استرالیا، ایتالیا، فرانسه، هلند و اتریش) و توسط هیأت وزیران (انگلستان، کانادا، دانمارک، فنلاند، ایرلند، ژاپن، زلاند نو، نروژ، لهستان، پرتغال و سوئد). صرف نظر از اینکه کدام الگو مد نظر قرار گیرد، در نهادینه و تثبیت کردن ارزیابی آثار مقررات گذاری در یک نظام حقوقی توجه به نکات اساسی زیر ضروری است:

۱. تصویب یک مقرر الزام آور (قانون یا آیین نامه) که انجام ارزیابی آثار کلیه تصمیمات و اقدامات تنظیمی مهم و اثرگذار را در نهادهای دولتی الزامی سازد؛
۲. تخصیص منابع کافی، بهره گیری از نیروهای کارشناسی متخصص و آموزش کارکنان؛

۳. تأسیس یک نهاد مرکزی برای انجام ارزیابی آثار مقررات گذاری؛

۴. ترویج این روش ارزیابی در سراسر کشور و آموزش آن برای کلیه نهادهای دولتی؛
۵. به اجر گذاشتن ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛
۶. تصویب مقررات تکمیلی برای حسن اجرای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری مانند در نظر گرفتن تشویقات مختلف برای اجرای مناسب آن و یا تنبیهات اداری برای عدم اجرای صحیح آن توسط مقامات اجرا کننده ارزیابی آثار؛
۷. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری باید در همان مرحله اولیه فرایند مقررات‌گذاری یعنی هنگامی که گزینه‌های مختلف (از جمله گزینه تقنین) برای اقدام پیش رو است به اجرا گذاشته شود؛
۸. از این مرحله به بعد کلیه مصوبات مهم و نیز مصوبات مهمی که پیش از این به تصویب رسیده‌اند باید مورد ارزیابی از لحاظ آثار واقع شوند؛
۹. تأسیس انجمن کارشناسان متخصص ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، کمک به تدوین روش‌های ارزیابی و فنون مشاوره و گردآوری اطلاعات در سطح علمی و اجرایی.

گفتار چهارم: چالش‌های اجرایی در ارزیابی آثار مقررات‌گذاری

اجرای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و تأسیس نهاد مدیریتی مربوطه در داخل نظام حقوقی یک کشور با توجه به نوظهور بودن و عدم توسعه و ترویج موثر آن، دشواری‌های خاص خود را دارد و یا ممکن است چالش‌ها و موانعی خاص در روند اجرای آن بروز کند. این مشکلات می‌توانند باعث کاهش مزیت‌های کاربردی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری شوند. بررسی پیشاپیش این مشکلات و موانع می‌تواند به پیش‌بینی، پیشگیری و اتخاذ تدابیر لازم جهت رفع آنها کمک کند. در اینجا شماری از مهمترین این موانع بر حسب ماهیت آنها فهرست می‌شود:

الف) مشکلات فنی

۱. عدم توسعه دقیق و کاربردی روش‌های مختلف تحلیلی مانند روش‌های کمی کردن هزینه‌ها و منافع و تحلیل ریسک و عدم قطعیت؛
۲. روش‌های تحلیلی با توجه به قابلیت‌های علمی و محدودیت‌های زمانی مقام مقررات‌گذار و نیز فرابخشی بودن آنها، در عمل بسیار پیچیده و هزینه‌بر هستند؛



۳. کیفیت ضعیف ارزیابی آثار مانند ضعف در مرحله تعریف مشکل برای مثال تشخیص نادرست علل واقعی مشکلات، ساختار و ویژگی اشکال مختلف ریسک‌ها، ارتباطات علی و معلولی میان ریسک‌ها، گزینه‌های پیش روی خط‌مشی گذاری و منافع؛ عدم توانایی در ارائه تحلیل‌های عمیق به ویژه ضعف در تحلیل کیفی و کمی آثار مختلف؛ عدم ارزیابی صحیح و کامل گزینه‌های پیش‌رو در مقررات گذاری؛ ضعف در کنترل کیفیت ارزیابی‌ها؛ تمرکز بیش از حد ارزیابی‌ها بر خود موضوع مسأله و عدم توجه کافی به آثار آن در سه حوزه اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی؛ عدم تعیین دقیق دامنه‌های مختلفی از آثار که باید تحت ارزیابی قرار گیرند؛

۴. عدم تعیین دقیق آئین‌های شکلی و اجرایی که راهنمای کار متصدی اجرای ارزیابی آثار و مقام تصمیم‌گیر باشد؛

۵. نتایج برآمده از ارزیابی ممکن است ناهمگون و ناهماهنگ بوده، یا باعث سردرگمی مقام تصمیم‌گیر شود و اتخاذ تصمیم نهایی را دشوار سازد؛

۶. انجام ارزیابی آثار مقررات گذاری زمان‌بر و هزینه‌بر است و همین امر می‌تواند موجب تأخیر در فرایند مقررات گذاری و سرانجام بروز بی‌میلی یا مخالفت مقامات تصمیم‌گیر در اجرای آن شود. مقررات‌گذاران اغلب مجبور به اتخاذ سریع و بی‌درنگ تصمیمات هستند و مشورت و تحلیل کارشناسی در مورد تصمیمات نیز فرایند مقررات‌گذاری را آهسته‌تر می‌کند؛

۷. عدم بهره‌گیری به موقع از ارزیابی آثار به ویژه هنگامی که ارزیابی آثار صرفاً به عنوان یک توجیه متأخر برای لایحه‌ای که قبلاً در مورد آن تصمیم‌گیری شده است، به کار برده شود و به نحو موثری در مراحل اولیه فرایند تهیه پیش‌نویس مقررات مورد استفاده قرار نگیرد.^۱

ب) مشکلات سازمانی و منابع

۱. به دلیل عدم آموزش و مطالعات توجیهی اولیه کافی، ممکن است کارکنان و مقامات مسئول، تصویر ذهنی شفافی از کل فرایند ارزیابی آثار نداشته باشند و در عمل در اجرای ارزیابی دچار ابهام شوند؛

1- Allio, Lorenzo; *Op. Cit.*, P.89.



۲. عدم حمایت و پشتیبانی مناسب علمی و عملی از روش‌های مورد استفاده برای انجام تحلیل و ارزیابی تأثیرات؛
۳. عدم توانمندی علمی لازم در میان خود مقررات‌گذاران برای انجام ارزیابی به دلیل فقدان مهارت و یا منابع لازم؛
۴. تقسیم نادرست صلاحیت‌ها و وظایف و عدم مشخص بودن نقش‌ها و مسئولیت‌های اجرایی و مقررات‌گذاری؛
۵. ضعف در نظام مقررات مالی و ساختارهای ضعیف حسابرسی که منجر به ضعف در دستیابی به اطلاعات دقیق مالی و عدم پشتیبانی مالی از ارزیابی می‌شود؛
۶. عدم همکاری مناسب میان نهاد ارزیابی آثار و نهاد مقررات‌گذار و همچنین دیگر نهادهای مرتبط؛
۷. نبود یا کمبود کارشناسان زبده مقررات‌گذاری و فقدان کارشناسان علوم میان‌رشته‌ای در فرایند ارزیابی؛
۸. هزینه‌بر بودن یا عدم امکان دستیابی به منابع اطلاعاتی؛
۹. فقدان سازوکارهای تشویق‌کننده (مانند نظام ترفیع یا پاداش) برای تشویق به اجرای الگوهای مقررات‌گذاری بهتر و ارزیابی آثار.^۱

پ) مشکلات حقوقی

۱. مداخلات سیاسی گسترده در صلاحیت‌های تقنینی؛
۲. عدم رعایت اصول سلسله مراتب قوانین و مقررات در بررسی میزان تطابق و تناسب در ارزیابی آثار؛
۳. فقدان یا ناکافی بودن ضمانت اجراهای لازم برای عدم اجرای ارزیابی.

ت) مشکلات سیاسی

۱. امکان دارد در برابر برخی طرح‌های ارزیابی مخالفت گسترده‌ای از سوی گروه‌های ذینفع و یا برخی مقررات‌گذاران صورت گیرد و برخی مقامات و جریان‌های سیاسی، مقررات‌گذاری بهتر را به هر جهت، مانعی بر سر راه خود نظام مقررات‌گذاری بدانند.

1- Ibid., P. 93.



۲. احتمال «انحراف جریان مقررات گذاری»^۱ ممکن است این نهادها درصدد انحراف جریان ارزیابی به سمت و سوی دیگر یا در جهت منافع خود باشند بدین ترتیب که در عمل، ماهیت و محتوای مقررات به «تسخیر» گروه‌های ذی‌نفع اجتماعی درآید چرا که به حد کافی وقت، امکانات و انگیزه جهت تأثیرگذاری بر فرایند مقررات گذاری را دارند. گروه‌های مختلف ذینفع به طور پیوسته به قانونگذار و دولت فشار می‌آورند تا مقرراتی تصویب کنند که منافع اقتصادی اعضای آنها را افزایش دهد. به همین دلیل، اجرای ارزیابی آثار مقررات گذاری که اصولاً باید بر کشف حقایق و تحلیل بی‌طرفانه دلایل مبتنی باشد، ممکن است از یک فرایند عینی و عقلانی، به ابزاری برای توجیه منافع خاص و تبعیض در مقررات گذاری منحرف شود.

۳. گاه به دلیل پرهیز از ایجاد تعارض منافع و یا دلایل دیگر مانند تبلیغات سیاسی، گرایش حاکم سیاسی، سیاستمداران به سمت عدم انجام یا انجام محدود ارزیابی آثار مقررات گذاری تمایل پیدا می‌کنند.

۴. ارزیابی آثار مقررات گذاری مستلزم حسن نیت بسیار بالای سیاسی، اصلاحات فرهنگی و تغییر نگرش‌ها در دستگاه‌های حکومتی و لزوم ترویج پیامدنگری و تأمل پیش از اقدام و نیز سیاست گذاری شفاف‌تر به عنوان بخشی از فرایند گسترده‌تر اصلاحات در حکومت است. این نوع اصلاحات هنگامی می‌تواند دشوار باشد که حکومت به طور سنتی پنهان کار و انحصارگرا باشد و اجازه ورود همه گروه‌ها را به ساختار حاکمیتی خود ندهد.^۲

۵. ممکن است اطلاعات گردآوری شده و نتایج حاصله از انجام ارزیابی آثار اساساً به هر دلیلی (مثلاً عدم اعتقاد به صحت اطلاعات یا عدم توانایی در بهره‌گیری درست از آن) مورد توجه مقامات تصمیم‌گیر قرار نگرفته و تأثیری بر فرایند و محتوای تصمیم‌گیری‌ها نداشته باشد و در عمل مقامات مسئول، این اطلاعات را به بایگانی تاریخ بسپارند.

۶. ضعف سازمانی ممکن است به عدم پایداری دراز مدت به انجام ارزیابی آثار مقررات گذاری در ساختار حکومت بیانجامد، به ویژه هنگامی که ارزیابی آثار مقررات-گذاری به عنوان یک مرحله تزئینی و غیر ضروری در فرایند مقررات گذاری تلقی شود.

1- Regulatory Capture

2- Parker, David; Kirkpatrick, Colin; "Regulatory Impact Assessment in Developing Countries", in *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Op. Cit., P. 188.



گفتار پنجم: لوازم ارزیابی موفق آثار مقررات گذاری

اگر گام اولیه در ارزیابی آثار نهادینه کردن و ایجاد سازو کارهای لازم برای اجرای آن باشد، بی گمان گام بعدی عبارت است از اتخاذ تدابیر لازم برای کارایی بهتر و موفقیت آمیز آن. خود این امر بر چند مرحله منظم از طراحی، ایجاد، اجرا و نظارت بر اجرای ارزیابی آثار مقررات گذاری متکی است. اگر قصد مقامات سیاسی بر این باشد که ارزیابی آثار مقررات گذاری به طور مداوم و نظام مند انجام گیرد و نتایج چشمگیر و مطلوبی از اجرای آن به دست آید، این ارزیابی باید تبدیل به یکی از عناصر و ویژگی‌های معمول در فرایند مقررات گذاری شود و از این جهت مستلزم حمایت قوی سیاسی، اداری، حقوقی و مالی شفاف و گسترده دولت است. چرا که ارزیابی آثار مقررات گذاری فرایندی کاملاً فنی، زمان بر و هزینه بر است که مدیریت آن تنها از عهده نهاد قدرتمندی مانند دولت برمی آید تا علاوه بر اعمال آن، بر رخوت سیاسی در وضع مقررات بدون کیفیت و روند دیوانسالاری ناکارآمد نیز چیره شود. در کل، می توان گفت برای نیل به چنین اصلاحاتی در نظام مقررات گذاری، تغییر فرهنگی عمده در فرایند مقررات گذاری دولت و نیز ایجاد روند خط مشی گذاری شفاف تر به عنوان بخشی از فرایند گسترده تر اصلاح نظام مقررات گذاری ضرورت دارد. هر چند ایجاد یک نظام دقیق و انجام درست و بی عیب و نقص این ارزیابی دشوار است، اما با اتخاذ تدابیر لازم مانند سازو کار سازمانی شایسته می توان مشکلات را کاهش داد. این تدابیر عبارتند از:

۱. **رسمیت یافتن حقوقی:** نخستین شرط موفقیت و کارایی لازم برای ارزیابی آثار مقررات گذاری، نهادینه شدن و رسمیت یافتن آن به موجب قانون یا هر مقرر الزام آور قوی است. از آنجا که ارزیابی آثار مقررات گذاری یکی از راهکارهای اساسی در فرایند اصلاح نظام مقررات گذاری و گرایش به سمت مقررات گذاری بهتر است، این شیوه ارزیابی باید در کلیت نظام مقررات گذاری حکومت ادغام شود و لازم است تا از استقلال عمل لازم نیز بهره مند باشد تا مستقل از دیگر مسائل و امور سیاسی دولت عمل کند. استقلال عمل شرط ضروری ارزیابی های هدفمند است.
۲. **مشارکت عمومی:** فرایند ارزیابی نباید انحصاراً در ابتکار حکومت باشد و عموم مردم نیز باید بتوانند در هر سطحی در این فرایند مشارکت کنند تا از این طریق این

1- "Regulatory Impact Analysis: Best Practices In OECD Countries", *Op. Cit.*, PP. 22-23.
See also OECD 'Best Practices' Guidance on Regulatory Reform, 1997.



تضمین حاصل شود که تصمیمات اتخاذ شده در صدد تحقق منافع عمومی هستند. بخش خصوصی و دیگر گروه‌های ذینفع نیز اغلب مایل هستند تا در فرایند ارزیابی آثار مشارکت فعال داشته باشند و از این جهت لازم است تا فرایند اجرای ارزیابی آثار از طریق مشورت همگانی پیگیری شود.

۳. تدوین یک ساختار اداری همراه با اختیارات کافی: اجرای ارزیابی آثار مقررات گذاری، بدون بهره‌مندی از یک ساختار اداری مشخص و بدون تفکیک مسئولیت‌های نهادهای مقررات گذار در امر ارزیابی ممکن نیست. نهادهای ارزیابی کننده آثار مقررات باید از اختیارات لازم برای تأثیر گذاری مطلوب در فرایند مقررات-گذاری بهره‌مند باشند، و از سوی دیگر باید سازوکارهای مناسب برای همکاری میان-سازمانی نهادهای مقررات گذار و دیگر نهادهای مرتبط ایجاد شود. البته این بدان معنا نیست که تمام این نهادها باید دارای اختیارات اجرایی باشند، بلکه هر کدام بر طبق نوع وابستگی سازمانی، اختیارات متفاوتی در سیستم ارزیابی آثار مقررات گذاری بر اساس اصل همکاری درون و برون سازمانی خواهند داشت. به عنوان نمونه اداره مدیریت و بودجه ایالات متحده آمریکا از اختیارات بیشتری برای الزام سازمان‌ها به انجام وظایف خود در زمینه ارزیابی آثار برخوردار است تا کمیسیون مقررات گذاری بهتر انگلستان. نکته دیگر ضرورت توجه به منابع و امکانات موجود است تا اینکه با توجه به توانمندی-ها و منابع در دسترس، روشی منعطف و از لحاظ اداری قابل اجرا انتخاب شود.

۴. ارتقای کیفیت فنی و تهیه رهنمودهای روشن: یکی از ضروری‌ترین اصول در تدوین نظام ارزیابی آثار، تهیه رهنمودهای روشن و ساده در مورد نحوه مقررات گذاری است تا نهاد مقررات گذار را در امر تدوین مقررات مطلوب منطبق با اصول مقررات-نویسی یاری دهد. از جمله این رهنمودها می‌توان به این موارد اشاره کرد: تدوین معیارهای دقیق ارزیابی کیفیت (مانند تحلیلی هزینه-فایده) برای ارزیابی مقررات؛ تعریف شاخص‌هایی که ملاک پیشرفت کار محسوب می‌شوند و توسعه روش‌های ارزیابی نتایج حاصله از مقررات گذاری؛ سازوکارهای بهتر برای گردآوری و استفاده از داده‌های مورد نیاز برای اطمینان از اینکه بهترین داده‌های موجود به درستی در فرایند تصمیم‌گیری عمومی مورد استفاده واقع شده‌اند؛ توسعه سازوکارهای گردآوری اطلاعات به منظور اجرای موثر و به موقع ارزیابی آثار مقررات گذاری با کمترین هزینه؛ ترویج ضرورت مشاوره و ارزیابی پیش از انجام اصلاحات در قوانین و مقررات و ایجاد سازوکارهایی در فرایند تصمیم‌گیری برای مشورت احزاب و گروه‌های ذینفع به نحوی



که بتوانند فرصت کافی برای آماده کردن پاسخ‌های تفصیلی و کامل خود داشته باشند و سرانجام کاربست روش‌های مختلف تحلیلی در تصمیم‌گیری سیاسی و اداری و اطلاع-رسانی منسجم و منظم.

۵. حمایت قوی سیاسی: حمایت قوی سیاسی و حضور قوی مقامات عالی‌رتبه در فرایند ارزیابی آثار بسیار مهم است. در انگلستان، وزرا باید در حدود وظایف سازمانی خویش، گزارش ارزیابی از آثار مصوبات وزارتخانه خود را به دولت ارائه دهند. مسئولیت نهایی اصلاح و کاهش هزینه‌های اجرای قوانین و مقررات بر عهده وزارتخانه‌های مربوطه قرار می‌گیرد.

۶. صرف هزینه‌های مقتضی: هزینه اجرای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، باید متناسب با منافع حاصل از آن باشد. چرا که اگر قرار است ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، توسعه پایدار و کاهش هزینه‌های مقررات‌گذاری را با بهبود رویه‌های تقنینی ارتقا دهد، نباید اعمال این ارزیابی منجر به افزایش غیر منطقی هزینه و سرانجام تعلق‌های غیر موجه در فرایند مقررات‌گذاری دولت به دلیل کمبود امکانات شود. یکی از راه‌های مقتضی برای کاهش این هزینه‌ها این است که اجرای ارزیابی آثار بر اساس بررسی اهمیت تأثیراتی که مقررات مزبور می‌تواند بر بخش‌ها اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی داشته باشد، اولویت بندی شود، بدین نحو که در مورد مقرراتی که آثار مهمی دارند ارزیابی تفصیلی و در مورد مقررات با آثار کمتر ارزیابی جزئی به عمل آید.

۷. پاسخگویی در برابر عموم: کلیت فرایند ارزیابی آثار باید برای عموم مردم شفاف و قابل فهم باشند. در ایالات متحده آمریکا اداره مدیریت و بودجه باید گزارش خود را از ارزیابی مقررات فدرال به صورت سالانه همراه با توصیه‌های لازم منتشر سازد.

۸. ارتقای کیفیت کار ارزیابی: ارتقای کیفیت ارزیابی با روش‌های گوناگونی قابل پیگیری است از جمله از طریق سرعت بخشیدن به اجرای ارزیابی‌ها و تحقق اهداف و نتایج آن؛ توجه بیشتر نسبت به اجرا، ضمانت اجرا و ارزشیابی ارزیابی آثار؛ بازنگری در تصمیمات به محض آنکه اطلاعات علمی جدید و مهمی به دست می‌آید؛ استفاده از اقدامات پیشگیرانه تنها در شرایط مشخص و تعریف شده.

1- Deighton-Smith, R. "Regulatory Impact Assessment: Best Practice in OECD Countries", in OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, *Op. Cit.*, P. 213.



۹. **اطلاع رسانی گسترده:** انتشار گسترده اطلاعات برای عموم در مورد برنامه‌های مقررات گذاری حکومت و ارزیابی‌های انجام گرفته از آثار مقررات، به قابلیت پذیرش و کارایی این مصوبات در سطح جامعه کمک موثری می‌کند. از این جهت لازم است تا برنامه‌های تصویب مقررات و گزارش‌های ارزیابی آثار مقررات گذاری به نحو کامل و منظم منتشر شوند.

۱۰. **توسعه برنامه‌های آموزشی و مطالعاتی و ارتقای مهارت‌های کارشناسی:** از طریق تهیه رهنمودهای عملی برای کارکنان دولت؛ توانمندسازی نیروی انسانی و گسترش برنامه‌های آموزش ضمن خدمت؛ توسعه دانش محلی لازم برای شناخت ماهیت ارزیابی آثار مقررات گذاری و شناسایی مهارت‌ها و منابع موجود برای اجرای موثر این ارزیابی‌ها؛ بررسی و پیگیری تجربیات و رهنمودهای بین‌المللی و تلاش برای همکاری‌های چند جانبه بین‌المللی در این زمینه.

علاوه بر نکات برشمرده، مسائل اساسی دیگری نیز در موفقیت ارزیابی آثار نقش دارند که مقامات ذی‌صلاح در امر مقررات گذاری باید آنها را مورد تأمل جدی قرار دهند از جمله اینکه: چگونه این شیوه ارزیابی در ارتقای کیفیت مقررات گذاری می‌تواند موثر باشد؟ برنامه‌های ارزیابی آثار مقررات گذاری چگونه باید برای ایجاد بیشترین منافع با کمترین هزینه‌ها تدوین شوند؟ رویه‌های شکلی این ارزیابی چگونه باید ترسیم شوند؟ نقش گروه‌های ذینفع در این ارزیابی چیست؟

گفتار ششم: نهادهای متصدی ارزیابی آثار مقررات گذاری

مدیریت ارزیابی آثار مقررات گذاری بدون وجود یک نهاد مرکزی هماهنگی کننده با اختیارات کافی و لازم که همه فعالیت‌های مرتبط با ارزیابی آثار را در کلیه سطوح هماهنگ کند امکان‌پذیر نیست. این نهاد باید مستقل از نهاد مقررات گذار باشد تا بتواند وظایف خود را به نحو احسن و بدون دخالت دیگر نهادها به انجام رساند.

۱. جایگاه حقوقی

تجربیات کشورهای که اقدام به اجرای ارزیابی آثار مقررات گذاری کرده‌اند نشان می‌دهد که نخستین گام برای اجرای مقتضی این شیوه ارزیابی، ایجاد نظام مدیریت مقررات گذاری مؤثر از طریق تأسیس یک نهاد تخصصی است. هر کشور اصولاً بر اساس شرایط سیاسی و چهارچوب‌های حقوقی خود اقدام به تعریف و تأسیس نهاد



ارزیابی آثار می‌کند و از این جهت این نهادها از لحاظ کارکرد و ساختار با هم متفاوت هستند. بر این اساس در تعدادی از کشورها مانند ایالات متحده آمریکا، بریتانیا، مکزیک، آفریقای جنوبی، کانادا و سریلانکا، واحدهای تخصصی را عموماً در درون قوه مجریه و در ساختار مرکزی حکومت مثلاً هیأت وزیران برای انجام ارزیابی‌های اولیه پیش از تصویب مقررات ایجاد کرده‌اند. برخی دیگر از کشورها نیز اقدام به تأسیس نهادهای تخصصی (مانند نهادهای صنعتی، اقتصادی و تجاری، نهادهای متصدی بودجه‌ریزی و مدیریت بخش عمومی) برای اجرای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری نموده‌اند.^۱

انتخاب هر یک از این الگوهای مختلف در نهادهای ناظر بر ارزیابی آثار مقررات‌گذاری تا حدی یک اتفاق تاریخی است، اما اهداف مد نظر از انجام این ارزیابی و اختیارات و ساختار حقوقی هر حکومت نیز در این انتخاب بی‌تأثیر نیست. در مورد اینکه کدام الگو مناسب‌تر است، باید با توجه به فضای حکومتی که هر نهاد در آن انجام فعالیت می‌کند قضاوت کرد، اما تجربه نشان می‌دهد که در کل، نهادهایی که در درون بدنه مرکزی حکومت و به ویژه نزدیک به مقامات بودجه‌ریزی قرار گرفته‌اند، فرصت موقعیت بهتری برای مشارکت در فرایند مقررات‌گذاری دارند. به این دلیل که آنها در این حالت بهتر می‌توانند از اعتبار، منابع اطلاعاتی و اقتدارات مدیریتی سازمان‌های قوی مرکزی بهره‌مند شوند. در هر حال و گذشته از اینکه چه مدل سازمانی اتخاذ شود مهم این است که ارزیابی آثار مقررات‌گذاری باید در دستگاه‌های حکومتی مورد حمایت و پشتیبانی واقع شود و از اجزاء معمول نظام تقنینی و اجرایی باشد. بنابراین به منظور رفع موانع اداری و سیاسی لازم است که حکومت آشکارا و مصرانه حمایت کافی را از این شیوه ارزیابی به عمل آورد، خواه از طریق تأسیس یک واحد اداری برای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در بالاترین سطح اداری، خواه توسعه نهادهای تخصصی ارزیابی آثار در خود دستگاه‌های دولتی. با این ترتیب به نظر می‌رسد که برای کشورهایی که دارای نظام متمرکز سیاسی و اداری هستند و ابعاد دولت در آنجا هنوز گسترده است، تأسیس یک سازمان اداری قوی در ساختار مرکزی دولت برای مدیریت ارزیابی آثار مقررات‌گذاری مناسب‌تر باشد.

1- "Regulatory Impact Analysis: Best Practices In OECD Countries", *Op. Cit.*, P. 24.



۲. هماهنگی میان سازمانی

یکی از شرایط موفقیت نهاد متصدی ارزیابی آثار مقررات گذاری این است که با توجه به گستردگی حوزه‌ها و پیچیدگی موضوعات، این ارزیابی‌ها را با همکاری نهادهای مقررات گذار و واحدهای تخصصی ارزیابی صورت دهد و در این راستا اصول همکاری میان سازمانی و تقسیم دقیق وظایف باید به نحو مطلوب اجرا شوند. تأکید بر استقلال این نهادها از یکدیگر پیامدی جز ناکارایی این روش تحلیلی ندارد: از یکسو، تفویض کامل اختیار بررسی مقررات بدون نظارت کافی به نهاد مقررات گذار، ارزش عملی ارزیابی آثار مقررات گذاری را کاهش می‌دهد، چرا که مقررات گذاران عموماً وقت و توان کارشناسی لازم را برای انجام این ارزیابی‌های دقیق و پیچیده ندارند. از سوی دیگر، تفویض کامل اختیار بررسی مقررات به یک واحد تخصصی ارزیابی، باعث می‌شود تا تحلیل‌های صورت گرفته از مقررات صرفاً تحلیل‌های علمی و محصول نظرات کارشناسی و به دور از فرایندهای عملی مقررات گذاری و واقعیت‌های سیاسی باشد. بنابراین لازم است تا شبکه‌های مناسب برای همکاری و هماهنگی میان نهاد مقررات گذار، واحد ارزیابی آثار و دیگر نهادهای مرتبط ایجاد شود.

۳. وظایف این نهاد

باید توجه داشت که پیش از تأسیس نهاد ارزیابی آثار، بهتر است ارزیابی آثار مقررات گذاری با وضع قانونی خاص، برای کلیه نهادهای تصمیم‌گیر الزامی شده و ضمانت اجرایی یابد و آنگاه تأسیس این نهاد تخصصی در دستور کار قرار گیرد. با توجه به توسعه سریع معیارهای ارزیابی آثار مقررات گذاری، مأموریت این نهاد نیز در حد خود گسترده خواهد بود و در نتیجه باید از صلاحیت‌ها و مهارت‌های لازم برای انجام صحیح این وظایف برخوردار باشد. مطالعه تطبیقی نهادهای ارزیابی آثار قوانین و مقررات در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که این نهادها عموماً از وظایف و اختیارات زیر برخوردارند:

- ۱-۳. تدوین استانداردهای دقیق نحوه مقررات گذاری و اصول تصمیم‌گیری در حکومت، تدوین ضوابط و قواعد ارزیابی آثار مقررات گذاری.
- ۲-۳. هماهنگ‌سازی فرایند اصلاحات قانونی تا اینکه مبنای لازم برای انجام ارزیابی آثار فراهم شود.



۳-۳. انجام ارزیابی‌های اولیه از مقررات گذاری و عدم تأیید یک مصوبه مادام که ارزیابی نهایی در مورد آن انجام نشده است.

۴-۳. برنامه ریزی و تعیین محدوده عمل در زمینه ارزیابی آثار.

۵-۳. مشاوره و گزارش کیفیت ارزیابی‌های انجام شده در مورد آثار مقررات گذاری توسط سازمان‌ها و ارائه گزارش‌های تحلیلی منظم به نهادهای مقررات گذار و عموم مردم.

۶-۳. بازنگری در فرایند ارزیابی آثار مقررات گذاری برای اصلاح و تقویت آن.

۷-۳. الزام سازمان‌ها به رعایت منافع اشخاص مختلف در تصمیمات خود و تضمین انجام منظم مشورت با اشخاص ذینفع و همه سازمان‌ها و گروه‌های ذیربط پیش از اعمال تغییرات در مقررات و تهیه فهرست راهنمایی از انواع اشخاص و گروه‌های مرتبط با موضوع مصوبات برای تضمین حداکثر امکان توانمند سازی فرایند تصمیم‌گیری.

۸-۳. آموزش نحوه ارزیابی آثار برای نهادهای دولتی و ترویج آن از طریق تدوین و ارائه برنامه‌های آموزشی لازم برای مقررات گذاران، کارکنان مسئول اجرای ارزیابی و مسئولان اجرای مقررات به منظور آشنایی با مبانی ارزیابی آثار مقررات و کسب مهارت‌های لازم برای مقررات گذاری کارآمد.

۹-۳. تقویت نظام پاداش و ترفیع برای ارتقای انگیزه‌های کارکنان جهت انطباق و هماهنگی با نظام ارزیابی آثار و ترویج تدریجی فرهنگ جدید مقررات گذاری و ارزیابی.

۱۰-۳. تدوین و طراحی رویه‌ها: از دیگر وظایف مهم نهاد ارزیابی آثار مقررات- گذاری این است که رویه‌های عملی، تکنیک‌ها و ابزارهای فنی ارزیابی آثار مقررات- گذاری را تهیه و ترویج کند و ارزیابی آثار را از این طریق به یک "راهکار عملی" مرسوم ارتقا دهد به عنوان مثال تدوین استانداردهای مربوط به کیفیت اطلاعات، شناخت انواع اطلاعات مورد نیاز و راهبردهای گردآوری اطلاعات با کمترین هزینه در چهارچوب زمانی معین برای ارزیابی موفق آثار مقررات گذاری، تدوین روش‌های برآورد هزینه‌ها و منافع مستقیم و غیر مستقیم یک مصوبه. با استفاده از این راهکارها می‌توان برنامه‌ریزی عملی برای ارزیابی آثار انجام داد، در خصوص لوایح اطلاع‌رسانی گسترده کرد، گزینه‌های متعدد برای مقررات گذاری و تنظیم امور و آثار احتمالی آنها را تشخیص داد، و مشورت‌هایی که باید صورت گیرد و زمان انجام آن را تعیین کرد. این راهکارها باید برای همه پیش‌نویس‌های تقنینی و غیر تقنینی طراحی شوند و در



چهارچوب برنامه کاری و مقررات گذاری نهادهای مقررات گذار درج شوند و برای اظهار نظر در همان مراحل اولیه در اختیار عموم قرار گیرند. این راهکارها همزمان با انتشار در اینترنت، باید مذاکرات میان‌سازمانی و همکاری را تقویت کند، مشورت را ترویج داده و شفافیت در مقررات گذاری را بهبود بخشد.

۳-۱۱. نظارت بر نحوه اجرایی شدن مصوبه و اطمینان از بروز آثار مطلوب و مثبت و شناخت آثار منفی مصوبه و اطلاع آن به مسئولان ذیربط جهت جبران آن.

۴. سازماندهی

سازماندهی فرایند ارزیابی آثار در سطح ملی و محلی بر عهده نهاد مرکزی متصدی ارزیابی آثار است. دستگاه‌های دولتی نیز باید موظف به ارائه گزارش ارزیابی آثار تصمیمات و اقدامات خود باشند و گزارش‌های خود را به نهاد مرکزی ارزیابی آثار ارسال دارند تا فرایند ارزیابی آثار مقررات گذاری در کلیه سطوح نهادهای دولتی ملی و محلی اجرا شود. قسمت مهمی از اجرای این فرایند بر عهده مدیران کل نهادهای دولتی است که باید این وظیفه را به روش‌های زیر به انجام رسانند: بر نحوه تهیه این گزارش‌ها و کنترل کیفیت و محتوای آنها نظارت داشته باشند؛ سازوکارهای داخلی و واحدهای تخصصی برای اجرای موازین مقررات گذاری بهتر را ایجاد کنند و آموزش‌های کافی را برای آن دسته از کارکنان خود که در فرایند ارزیابی آثار و تهیه پیش‌نویس لوایح مشارکت دارند، تأمین کنند.^۱ نقش همکاری و نظارتی نهاد مرکزی ارزیابی و نیز وظیفه آن در پیشبرد اصلاحات اجرایی و تقنینی در اینجا حائز اهمیت است. این نهاد صلاحیت بررسی کیفیت گزارش‌های ارزیابی‌های انجام گرفته در ادارات را بر عهده دارد. اگر گزارش ارزیابی آثار از سطح کیفی قابل قبولی برخوردار نباشد، رد شده و پذیرش آن مشروط به اصلاح سطح کیفی می‌شود. بدین منظور لازم است تا این نهاد مرکزی رویکردی منسجم‌تر برای ارزیابی آثار در سطح نهادهای مختلف دولت با تکیه بر ارائه تعریف مشترک از اهداف، دامنه عمل و ماهیت ارزیابی آثار و ارتقای آگاهی مشترک در خصوص اهمیت ارزیابی شفاف فرایندهای مقررات گذاری اتخاذ کند.

با توجه به گسترده بودن حوزه مقررات گذاری و فرابخشی بودن اغلب این مقررات، نهاد مذکور باید از کارشناسان زبده در حوزه‌های مختلف اجتماعی، حقوقی، اقتصادی

1- Allio, Lorenzo; *Op. Cit.*, P. 90.



و محیط زیستی بهره‌مند باشد و نظرات کارشناسی خود را با اتکای بر مطالعات میان-رشته‌ای و فرابخشی ارائه دهد.

۵. صلاحیت و تخصص

نهاد مرکزی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری به منظور مدیریت کارآمد ارزیابی آثار باید از صلاحیت حقوقی و تخصص لازم برخوردار باشد. این صلاحیت شامل سه نوع صلاحیت استانداردسازی و تعیین ضوابط، صلاحیت اجرایی و صلاحیت نظارتی بوده و مشتمل است بر اتخاذ تدابیر لازم برای تضمین رعایت و اجرای نظام‌مند ارزیابی آثار، هماهنگی میان سازمان‌های ملی و محلی مرتبط؛ تأمین منابع لازم برای انجام ارزیابی آثار؛ و بهبود روش‌های مبادله و انتشار اطلاعات از طریق ساختارهای داخلی دولت و یا ایجاد گروه‌های میان‌سازمانی برای رسیدگی به لوایح پیشنهادی و نظارت بر حسن انجام ارزیابی آثار در دستگاه‌های مختلف دولتی.

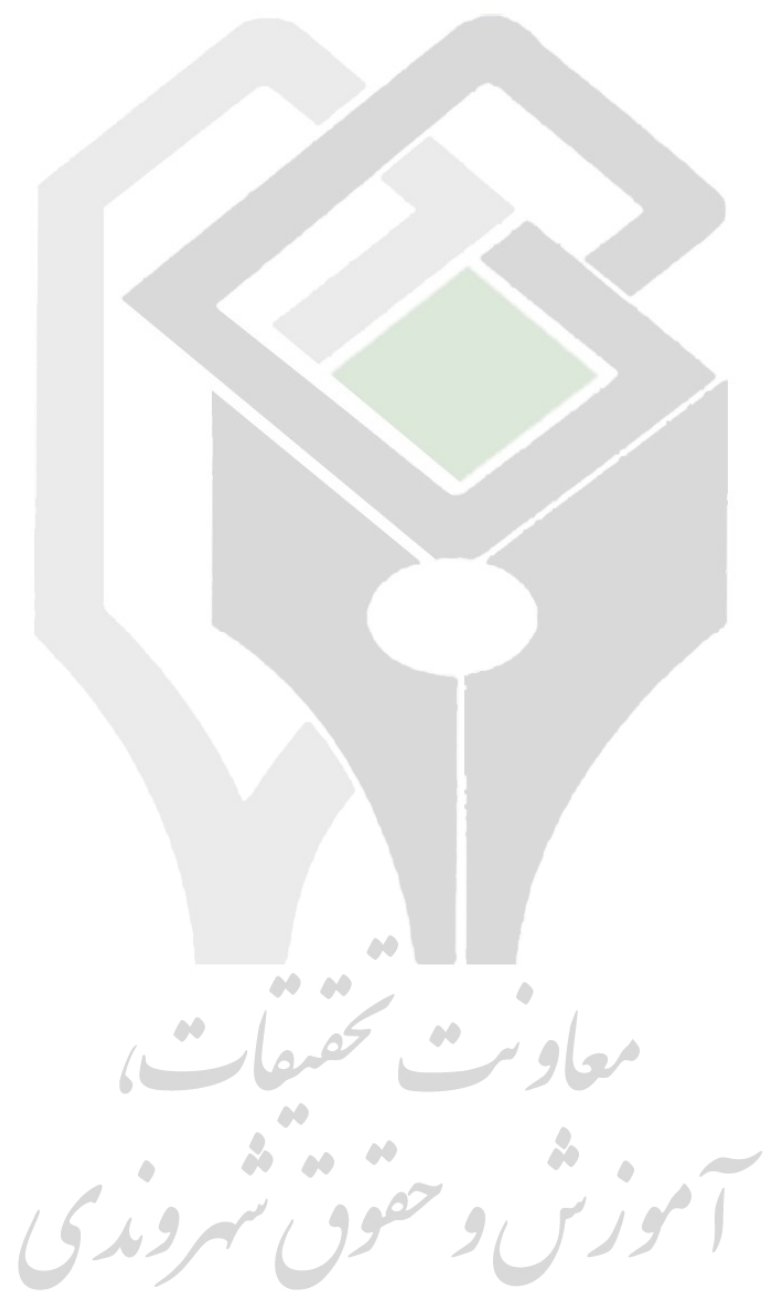
معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی



بخش دوم:

مطالعه تطبیقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در برخی کشورها

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی



ارزیابی آثار مقررات گذاری به عنوان بخشی از برنامه اصلاح نظام مقررات گذاری در کانون توجه کشورها و سازمان‌های بین‌المللی قرار گرفته است. از جمله سازمان‌های بین‌المللی فعال در این زمینه، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه است. در مارس ۱۹۹۵، شورای مرکزی این سازمان، «توصیه نامه در خصوص بهبود کیفیت مقررات دولتی»^۱ را تصویب کرد که لزوم اجرای ارزیابی آثار را در فرایند مقررات گذاری مورد تأکید قرار می‌داد. در ۱۹۹۷، وزرای کشورهای عضو سازمان، «گزارش در خصوص اصلاح نظام مقررات گذاری»^۲ را امضا کردند که در آن، دولت‌ها ملزم شده بودند تا ارزیابی آثار مقررات گذاری را به عنوان بخشی از برنامه توسعه، بررسی و اصلاح نظام مقررات-گذاری خود اجرا کنند. در همین سال این سازمان مجموعه «بهترین رویه‌های ارزیابی آثار مقررات گذاری»^۳ را برای تشریح فرایند این روش ارزیابی تصویب کرد. تا میانه دهه ۹۰، ۱۲ کشور و تا سال ۲۰۰۰، ۲۰ کشور از اعضای این سازمان اقدام به اجرای ارزیابی آثار مقررات گذاری کرده بودند و در حال حاضر همه اعضای این سازمان این شیوه ارزیابی را اجرا می‌کنند.^۴

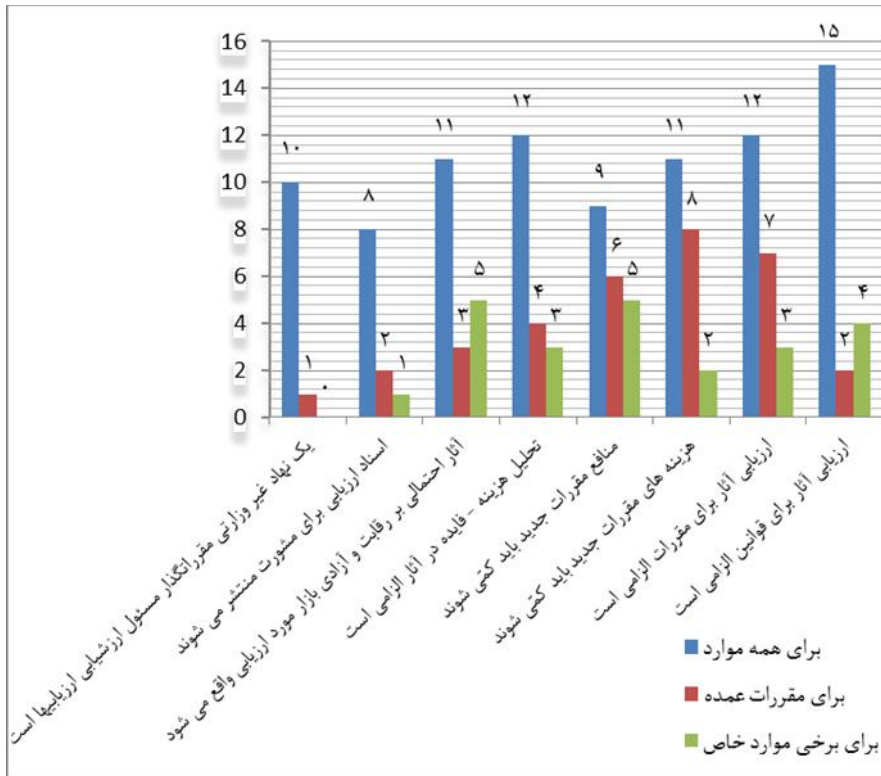
معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

1- "Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation"

2- Report on the Regulatory Reform

3- Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OECD, France, 1997.

4- Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, OECD, France, 2002, P. 45.



نمودار شماره ۲. موارد اجرای ارزیابی آثار مقررات گذاری در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه بر حسب تعداد کشورها

کشورهای عضو این سازمان رویکردهای متفاوتی را در نهادینه سازی و اجرای ارزیابی آثار مقررات گذاری اتخاذ کرده اند مثلاً هلند سیستم تحلیل آثار تجاری را با تمرکز بر آثار وارد بر بخش تجاری اجرا می کند؛ جمهوری چک سیستم تحلیل آثار مالی و اقتصادی را اتخاذ کرده بود که به تازگی آن را به آثار اقتصادی - اجتماعی گسترش داد و از سال ۲۰۰۷ ارزیابی آثار مقررات گذاری را در نظام حقوقی خود نهادینه کرده است؛ فرانسه روش تحلیل ارزیابی اولیه را برای محاسبه هزینه های مقررات گذاری بر بخش تجاری و مدیریت امور عمومی اتخاذ کرده است؛ اتریش و پرتغال تحلیل مالی را با تمرکز بر هزینه های بودجه ای مستقیم برای مدیریت امور عمومی به کار گرفته اند؛ فنلاند سیستم گسترده ای از تحلیل های آثار بخشی را اتخاذ کرده است که شامل آثار وارد بر بخش های بودجه، اقتصاد، مدیریت نیروی انسانی، امور اجتماعی



و بهداشت، محیط زیست، مدیریت محلی و برابری جنسیتی می شود؛ بلژیک صرفاً سیستم ارزیابی ریسک را در مورد مقررات گذاری در حوزه بهداشت و محیط زیست به کار می برد؛ یونان، ایرلند، اسپانیا و سوئد به صورت محدود اقدام به ارزیابی آثار مقررات گذاری می کنند و مکزیک یک سیستم سه گانه از ارزیابی آثار شامل ارزیابی گسترده، ارزیابی عادی و ارزیابی دوره ای مقررات گذاری را اتخاذ کرده است.^۱ ارزیابی آثار مقررات گذاری در کشورهایی که آن را اجرا کرده اند نتایج مطلوبی را به بار آورده است، اما در بسیاری از کشورها این روش ارزیابی هنوز یک روش فرعی و حاشیه ای در نظام مقررات گذاری است. با توجه به تجربیات مثبت به دست آمده، توسعه کاربرد این روش ارزیابی می تواند به صورت مستمر کیفیت مقررات را در کشورها ارتقا دهد. در این بخش تجربیات برخی از کشورهای فعال در این زمینه به اختصار مورد اشاره واقع می شوند.

گفتار اول: کانادا

نظام مقررات گذاری کانادا با اتکای بر اصول ارتقای کیفیت نظام مقررات گذاری و تقویت نهادهای مقررات گذار، در میان کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه پیشرفته ترین وضعیت را در اصلاح نظام مقررات گذاری دارد.^۲ در سال ۱۹۷۷، به موجب دستورالعمل دبیرخانه خزانه داری کل، سازمان های مختلف مقررات گذار موظف به انجام ارزیابی دوره ای از آثار مقررات گذاری خود شدند. در سال ۱۹۷۸ دولت به شورای اقتصاد به عنوان یک نهاد مشورتی مستقل، مأموریت داد تا آثار اقتصادی مقررات گذاری نهادهای دولتی را بررسی کند. گزارش های این نهاد در طی سه سال توانست توجه مقامات را به اهمیت موضوع اصلاح فرایند مقررات گذاری و ارزیابی آثار آن جلب کند که نتیجه آن تأسیس اداره هماهنگی اصلاح نظام مقررات گذاری در خزانه داری کل کانادا در سال ۱۹۷۹ به عنوان نخستین نهاد مرکزی متصدی اصلاح فرایند مقررات گذاری بود. رئیس خزانه داری کل به همراه پارلمان، مسئول بررسی فرایند جاری مقررات گذاری دولت شد. در سال ۱۹۸۶ با تصویب "راهبرد اصلاح نظام

1- "Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers", OECD, Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development, Version 1.1, 2008, P. 18.

2- "Canada: Maintaining Leadership through Innovation", OECD Public Performance Reviews, France, 2002, P. 18.

مقررات گذاری^۱ به عنوان یک برنامه جامع، فرایند اصلاح مقررات گذاری، با حرکت به سوی نظام حکمرانی تنظیمی بهتر و کارکردگرا وارد مرحله جدیدی شد. هدف این مصوبه بررسی و تحلیل منظم مقررات جدید بود. در همین راستا "اصول راهنمای خط-مشی مقررات گذاری فدرال"^۲ با هدف پی ریزی مقررات گذاری هوشمندانه و دقیق تر " قواعد مهمی را ایجاد کرد: وضع بی رویه مقررات باید محدود شود؛ منافع حاصل از این مقررات باید بیشتر از هزینه های آن باشد؛ مقررات گذاری باید مبتنی بر نیازها و خواست های مردم و کسب نظرات آنها بوده و هزینه های اداری کمتری در بر داشته باشد. در سال ۱۹۹۲، دولت برنامه جامع "افزایش فایده خالص برای شهروندان کانادا" را تصویب کرد که تبدیل به برنامه کاری اصلاح نظام مقررات گذاری در طی سال های آینده شد. این برنامه تأکید ویژه ای بر رقابت بین المللی و حذف موانع تجارت داخلی داشت و به همین دلیل، بر استفاده از تحلیل های هزینه-فایده و اثربخشی هزینه ها تأکید زیادی داشت. بر طبق دستورالعمل "برنامه مشاغل و رشد: ایجاد یک نظام اقتصادی نوآورانه تر"^۳ در سال ۱۹۹۴، دولت اقدام به ارزیابی مجدد مقررات کرد که نتیجه آن اصلاح یا رد ۸۳۵ مقرر از میان ۲۸۰۰ مقرر بود. در سال ۱۹۹۵ با تصویب "استانداردهای مدیریت خط مشی مقررات گذاری"^۴ سازمان ها موظف به گزارش اقدامات اجرایی خود بر طبق این استانداردها به دولت شدند.

ارزیابی آثار مقررات گذاری به صورت نظام مند در سال ۱۹۹۹ با تصویب "دستورالعمل خط مشی مقررات گذاری کانادا"^۵ توسط هیأت وزیران نهادینه شد. به موجب این دستورالعمل مقام مقررات گذار باید تضمین کند که شرایط هفت گانه زیر را در فرایند اتخاذ هر تصمیمی رعایت شده است:

۱. مشورت گسترده در خصوص طرح مقررات گذاری؛
۲. داشتن دلایل و انگیزه های منطقی برای اقدام به مقررات گذاری؛
۳. تضمین بیشتر بودن منافع مصوبه از هزینه های آن؛
۴. به حداقل رساندن آثار منفی بر حوزه های مختلف اجتماعی؛
۵. رعایت مفاد موافقت نامه های بین المللی؛

1- Regulatory Reform Strategy
 2- Guiding Principles of Federal Regulatory Policy
 3- "Jobs and Growth Agenda: Building a More Innovative Economy"
 4- "Regulatory Policy Management Standards"
 5- "Cabinet Directive on Canada Regulatory Policy"



۶. مدیریت موثر منابع مقررات گذاری؛

۷. انطباق با قوانین و مقررات.

نهادهای تقنینی مسئول بررسی میزان اجرای تصمیمات و تحقق اهداف ناشی از آنها در قالب طرح‌های ارزشیابی هستند. این طرح‌ها کمک می‌کند تا بررسی و ارزیابی‌های لازم در خصوص میزان کارآمدی، تناسب و انطباق نتایج حاصل از مقررات گذاری با اهداف اولیه مقام تصمیم‌گیر صورت گیرد. چکیده این طرح‌ها در "بیانیه تحلیل آثار مقررات گذاری" به عنوان بخشی از خود مقرر مقرر منتشر و در اختیار عموم قرار داده می‌شود.

خزانه‌داری کل در فرایند مقررات گذاری با دولت همکاری داشته و با کمک دبیرخانه امور و تشریفات مقررات گذاری^۱ وابسته به اداره شورای سلطنتی، این فرایند را مورد بررسی قرار می‌دهد. این دبیرخانه مسئولیت اصلی ارزیابی آثار مقررات گذاری را بر عهده دارد و متشکل از دو واحد مقررات گذاری و امور تشریفات است. دبیرخانه مسئول نظارت، هماهنگ‌سازی و مشاوره با نهادهای مقررات‌گذار در خصوص امور مقررات گذاری است و باید هماهنگی کلیه طرح‌های مقررات گذاری را با خط‌مشی‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی کانادا تضمین کند. افزون بر این، اداره حسابرسی کل بر تمام اقدامات مالی دولت از جهت تضمین اثربخشی هزینه‌ها و توجیه هزینه - فایده نظارت دارد.

با وجود آنکه دبیرخانه امور و تشریفات مقررات گذاری نقش محوری در مدیریت ارزیابی آثار دارد اما فرایند این ارزیابی تا حد زیادی از پایین به بالا یعنی از طریق سازمان‌های مرکزی و محلی مختلف صورت می‌گیرد و عملاً این سازمان‌ها هستند که اقدام به ابتکار ارزیابی آثار، انتخاب روش‌های تحلیلی و مشورت عمومی و گزارش نتایج می‌کنند و دبیرخانه بیشتر نقش هماهنگ‌سازی و نظارت بر کل فرایند ارزیابی را بر عهده دارد. گزارش‌های ارزیابی در هر حال باید به تأیید این نهاد و خزانه‌داری کل برسند.

فرایند ارزیابی آثار در کانادا بیشتر ارزیابی اولیه است چرا که در آغاز فرایند تصمیم‌گیری، سازمان مسئول باید تحلیلی اولیه از تصمیم خود ارائه دهد مبنی بر اینکه آیا تصمیمی که قرار است اتخاذ شود منطبق بر اصول و قواعد مقررات گذاری است یا

1- Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat



نه؟ در همین مرحله هزینه‌ها و منافع حاصل از تصمیم و آثار آن باید محاسبه و مشخص شوند. سازمان‌ها به طور کلی موظف هستند وضع مقرر را به عنوان آخرین راه حل تنظیم امور به کار برند و از رایزنی و مشورت عمومی و تخصصی بهره گیرند. این سازمان‌ها باید قصد اولیه خود را مبنی بر مقررات گذاری اعلام کنند تا مشورت و مباحثه عمومی لازم پیرامون آن صورت گیرد. همچنین باید به همراه پیش‌نویس اولیه، گزارش ارزیابی آثار آن نیز منتشر شود که باید به تأیید وزیر مربوطه برسد. پس از آن پیش‌نویس و گزارش ارزیابی آثار آن برای بررسی و تأیید به دبیرخانه امور و تشریفات مقررات-گذاری و خزانه‌داری کل ارسال می‌شود. در صورت تأیید پیش‌نویس توسط این دو نهاد، برای انتشار اولیه به روزنامه رسمی ارسال می‌شود تا در عرض ۳۰ روز راجع به آن بررسی و مشورت عمومی صورت گرفته و نظریات عمومی درباره آن گردآوری شود. پس از بررسی نظریات مشورتی و آراء موافقان و مخالفان طرح، بازنگری‌های لازم توسط وزیر مربوطه در طرح صورت می‌گیرد و برای تأیید نهایی به دبیرخانه مذکور و خزانه‌داری کل ارسال می‌شود. پس از تأیید نهایی، مقرر در روزنامه رسمی منتشر می‌شود و کمیته دائمی مشترک پارلمان به منظور تضمین حسن انجام فرایند مقررات-گذاری، مقرر را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. نمودار شماره ۳ فرایند مقررات گذاری را در کانادا ترسیم می‌کند:

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



نمودار شماره ۳. فرایند مقررات گذاری در کانادا^۱



معاونت عمیات

1- Government of Canada, "Regulatory Process Guide: Developing a Proposal and Seeking its Approval. Regulatory Affairs Division", Operations Branch, Privy Council Office, Government of Canada: Ottawa, 2004.



"دستورالعمل کابینه در زمینه روان‌سازی مقررات گذاری" که در ۱ آوریل سال ۲۰۰۷ لازم‌الاجرا شد و جانشین "خط‌مشی مقررات گذاری دولت کانادا" (۱۹۹۹) گشت، در مورد کلیه نهادهای فعال در فرایند مقررات گذاری اعمال می‌شود. این دستورالعمل با اتخاذ رویکرد مدیریتی جامع‌تر و تدابیر خاص برای تدوین، اجرا و ارزیابی مقررات، سطح مقررات گذاری را در کانادا ارتقا داد. هدف از اتخاذ این رویکرد جدید دقیقاً حمایت از منافع عمومی در حوزه‌های مختلف بهداشت، ایمنی، کیفیت زندگی و محیط زیست و حمایت اجتماعی با اتکای بر یک نظام مقررات-گذاری کارآمدتر، اثربخش‌تر و پاسخگوتر بوده است.

این دستورالعمل دارای پیوست‌های متعددی از اسناد و چهارچوب‌های تفصیلی برای راهنمایی مقامات تصمیم‌گیر است. مقررات راجع به الزام به انجام ارزیابی آثار مقررات-گذاری نه در قوانین بلکه در دستورالعمل‌های دولتی مندرج شده است. کلیه نهادها و مؤسساتی که صلاحیت مقررات گذاری دارند، در کار مقررات گذاری باید در چهارچوب قوانین و دستورالعمل‌های هیأت وزیران و خزانه‌داری کل اقدام کنند از جمله:

- قانون مربوط به انواع مقررات قانونی؛
- قانون هزینه‌های کاربران؛
- قانون مدیریت مالی؛
- دستورالعمل هیأت وزیران در خصوص مقررات گذاری؛
- دستورالعمل هیأت وزیران در خصوص ارزیابی محیط زیستی پیش‌نویس‌های خط-مشی‌ها و برنامه‌ها؛
- چهارچوب مربوط به اقدام احتیاطی در تصمیم‌گیری‌های علمی راجع به ریسک؛
- چهارچوب مربوط به مشاوره علمی و فنی: اصول و رهنمودهای بهره‌گیری موثر از مشاوره علمی و فنی در تصمیم‌گیری دولتی.

1- "Statutory Instruments Act", 1985.

2- "User Fees Act", March 31, 2004.

3- "Financial Administration Act", 1996.

4- "Cabinet Directive on Law-making", 1999.

5- "Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals", 2004.

6- "A Framework for the Application of Precaution in Science-based Decision Making about Risk", 2003.



"دستورالعمل کابینه در زمینه کارآمد سازی مقررات گذاری" درصدد تأسیس یک نظام مقررات گذاری مبتنی بر کارایی و کارآمدی است که عناصر آن را به شرح زیر می توان بر شمرد:

سازوکارها	برآیندها
ارزیابی کمی هزینه فایده	حمایت از رفاه عمومی و ارزش پول
همکاری داخلی و بین المللی	حمایت از تجارت و سرمایه گذاری
ارزیابی آثار تجاری	کاهش هزینه های اداری وارد بر بخش تجاری
بررسی میزان تحقق اهداف	حمایت از توسعه پایدار

به موجب این دستورالعمل، طرح های مقررات گذاری باید منافع خالص اقتصادی و اجتماعی را افزایش دهد، هزینه های اداری وارد بر جامعه را کاهش دهد، توجه ویژه به آثار پیش بینی نشده محیط زیستی داشته باشد، منافع آن کلیه یا اغلب هزینه های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی آن را توجیه کند، رویکردی جامع به توسعه پایدار داشته باشد، آثار مختلف وارد بر گروه های انسانی گوناگون و مناطق مختلف کشور را مد نظر قرار داده باشد و رویکردی بی طرفانه در ترغیب رقابت تجاری اتخاذ کند.

فرایند ارزیابی آثار مقررات گذاری به موجب این سند، یکی از مراحل و تشریفات الزامی مقررات گذاری محسوب می شود. تلاش شده است تا این فرایند کاملاً شفاف، کارآمد و مبتنی بر شرایط واقعی جامعه و نیازهای مردم باشد. با این حال هنوز مشکلاتی در این زمینه وجود دارد از جمله اینکه نیاز شدیدی به توانمندسازی اداری و انسانی وجود دارد، فرایند مشورت عمومی هنوز سازمان دهی نشده، فرایند ارزیابی آثار مقررات گذاری به طور کامل در کل نظام حقوقی ادغام نشده است و هماهنگی و همکاری میان نهادهای فدرال و محلی در این زمینه باید افزایش یابد.

گفتار دوم: ایالات متحده آمریکا

ایالات متحده آمریکا قدیمی ترین نظام ارزیابی آثار مقررات گذاری را ایجاد کرده است و در واقع سرمنشأ فرایند این روش ارزیابی را باید در نظام حقوقی این کشور جستجو

1- "A Framework for Science and Technology Advice: Principles and Guidelines for the Effective Use of Science and Technology Advice in Government Decision Making", 2000.



کرد. در این کشور، انجام ارزیابی آثار مقررات گذاری به صورت رسمی از سال ۱۹۷۵ با تصمیم رئیس جمهور وقت در واکنش به معضل افزایش بار مقررات و هزینه‌های سنگین ناشی از آن بر اقتصاد آمریکا بود^۱ و از سال ۱۹۷۸ "ارزیابی‌های آثار تورم"^۲ در نظام اداری کشور اجرا شد. بعداً این شیوه ارزیابی با استفاده از تحلیل‌های هزینه - فایده گسترش یافت. به موجب دستورالعمل ۱۲۰۴۴ ریاست جمهوری کلیه نهادهای قوه مجریه موظف بودند تا آثار مقررات مهم خود را مورد ارزیابی قرار دهند و به راه‌حل‌های جایگزین مناسب نیز توجه داشته باشند. در سال ۱۹۸۰ به موجب "قانون کاهش دیوانسالاری"^۳ اداره اطلاعات رسانی و امور مقررات گذاری، وابسته به نهاد ریاست جمهوری ایالات متحده آمریکا زیر نظر اداره مدیریت و بودجه برای انجام وظایف زیر تشکیل شد: انجام ارزیابی‌های اقتصادی لوایح قانونی و بررسی تأثیر خط‌مشی‌های دولت در حوزه فناوری اطلاعاتی، خط‌مشی‌های اطلاعاتی و حوزه خصوصی مردم، تدوین خط‌مشی‌های آماری و ارائه مشورت به دیگر نهادهای قوه مجریه در خصوص تدوین پیش‌نویس مقررات. این اداره با انجام ارزیابی‌های دقیق کارشناسی در مورد پیش‌نویس لوایح قانونی، نقش اصلی در فرایند طرح پیش‌نویس‌های مقررات گذاری دارد و در عرض ۳۰ سال، به یکی از ارکان اصلی مقررات گذاری در این کشور تبدیل شده که به سرعت، به سوی افزایش دقت در کیفیت مقررات گذاری حرکت می‌کند و کارکرد نظارتی خود را با بررسی دقیق علمی ارتقا داده است. در واقع نظام مقررات گذاری فدرال توسط اداره اطلاعات و امور مقررات گذاری فدرال اداره می‌شود.

اداره مدیریت و بودجه نیز یکی دیگر از گسترده‌ترین نهادهای هیأت دولت در این کشور است که به منظور کمک به رئیس جمهور در نظارت بر تهیه بودجه فدرال و نظارت بر مدیریت آن در نهادهای قوه مجریه تأسیس شد و به موجب ماده ۳ بخشنامه شماره‌ای ۱۹،^۴ وظیفه هماهنگ‌سازی مقررات گذاری، کمک به رئیس جمهور در خصوص تهیه و تدوین مقررات، آشنا ساختن ادارات با رویکرد مقررات گذاری هیأت دولت و تضمین اینکه کلیه نظرات افراد ذینفع و کارشناسان مربوطه در مقررات گذاری لحاظ شده است را بر عهده دارد. این اداره در راستای کمک به طرح‌های بودجه‌ریزی

1- Anderson, J.E.; 'The Struggle to Reform Regulatory Procedures, 1978-1998', Political Studies Journal, 26 (3), 1998, P. 98.

2- Inflation Impact Assessments

3- Paperwork Reduction Act

4- Circular A-19, Government of the USA, (Revised September 20, 1979).



رئیس جمهور، کارایی برنامه‌های نهادهای فدرال، خط‌مشی‌ها و رویه‌ها و نیازهای مالی سازمان‌ها را ارزیابی کرده و اولویت‌های بودجه‌ریزی را تعیین می‌کند. به موجب بند سی ماده ۶ این بخشنامه، کلیه نهادهای دولتی به هنگام ارسال بودجه سالانه درخواستی خود به اداره مدیریت و بودجه، باید برنامه مقررات‌گذاری سالانه خود را نیز جهت بررسی به این اداره ارسال کنند. از سال ۱۹۹۵، اداره مدیریت و بودجه موظف به تهیه گزارش درباره هزینه‌ها و منافع مقررات دولتی شده است. این اداره باید گزارش خود را از ارزیابی مقررات فدرال به صورت سالانه همراه با توصیه‌های لازم منتشر سازد.

این اداره در سال ۲۰۰۰، یکسری اصول راهنما در خصوص چگونگی اجرای ارزیابی آثار منتشر ساخت و بدین وسیله حیطه اجرای ارزیابی آثار را تا ارزیابی از هزینه‌ها و منافع غیر قابل محاسبه نیز گسترش داد. همچنین، تأکید بیشتری بر ارزیابی ریسک‌ها و کیفیت گردآوری اطلاعات صورت گرفت.^۱

در سال ۱۹۸۰ قانون "انعطاف‌پذیری در مقررات‌گذاری" تصویب شد که همه نهادهای مقررات‌گذار را ملزم به ارزیابی صریح و دقیق آثار مقررات در مورد بنگاه‌های کوچک اقتصادی می‌کرد. به موجب دستورالعمل‌های شماره ۱۲۲۹۱ در سال ۱۹۸۱ و ۱۲۸۶۶ در سال ۱۹۹۳ که مسئولیت اجرای آنها بر عهده اداره مدیریت و بودجه است، همه نهادها ملزم به ارزیابی هزینه‌ها و منافع مقررات حاکم بر موسسه خود هستند به ویژه مقرراتی که دارای تأثیراتی بر بنگاه‌های کوچک اقتصادی باشند. از سال ۲۰۰۱ تلاش‌های زیادی برای ارتقای کیفیت نحوه انجام ارزیابی آثار و کاربرد تحلیل ریسک و عدم قطعیت صورت گرفت. همچنین بر اساس قانون "حق بر اطلاع یافتن از قوانین"، اداره مدیریت و بودجه ملزم به تهیه گزارش سالانه‌ای از تحلیل‌های هزینه - فایده انجام گرفته از مقررات فدرال و نیز ارائه توصیه‌هایی برای اصلاح در مقررات است. همچنین برخی مقررات دیگر به منظور کاهش هزینه‌های اجرای قانون برای مشاغل کوچک تصویب شده‌اند: از جمله "قانون تنظیم منصفانه مشاغل کوچک"^۲ که همه نهادهای عمومی را به ساده‌سازی دستورالعمل‌های داخلی، ارائه اطلاعات بیشتر در مورد نحوه گزارش و

1- Kirkpatrick, Colin; Parker, David; "Regulatory impact assessment: an overview", *Op. Cit.*, P. 12.

2- "Regulatory Planning and Review", Executive Order 12866, October 4, 1993, Available at: <<http://www.whitehouse.gov/omb/asset.aspx?AssetId=2171>>

3- Small Business Regulatory Fairness Act, 1996.



اجرای این دستورالعمل‌ها و انتشار رهنمودهای تبعیت از مقررات جهت مؤسسات کوچک ملزم می‌کند.

قانون "کاهش تشریفات اداری برای مشاغل کوچک" (۲۰۰۱)^۱ مقرر می‌دارد که همه مقررات پیشنهادی باید با توجه به تشریفات اداری ضروری و بررسی نحوه کاهش آنها مورد تحلیل قرار گیرند. هر مقرره‌ای که تشریفات اداری جدیدی را ایجاد می‌کند باید توسط اداره مدیریت و بودجه مورد بررسی و تأیید قرار گیرد.

بخشنامه شماره‌ای-۴ نیز رهنمودهایی در زمینه نحوه تحلیل مقررات و بررسی آثار آنها با رویکرد هزینه-فایده ارائه می‌دهد. ایالات متحده آمریکا یکی از محدود کشورهایی است که رهنمودها و دستورالعمل‌های متعدد در زمینه مقررات گذاری و روش‌های ارزیابی آن تصویب کرده است که نشان می‌دهد این کشور برنامه جدی برای علمی و منطقی ساختن فرایند مقررات گذاری در بطن برنامه کلی اصلاح نظام مقررات-گذاری خود پیش رو دارد. به عنوان مثال، در زمینه تهیه آمار و روش‌های تحلیل آن حداقل ۸ دستورالعمل زیر تصویب شده است:

- استانداردها و رهنمودهای پیمایش‌های آماری^۲؛
- اطلاعیه اداره روزنامه رسمی در خصوص استانداردها و رهنمودهای نهایی پیمایش-های آماری^۳؛
- رهنمود در زمینه نحوه بررسی و گردآوری اطلاعات آماری^۴؛
- دستورالعمل خط‌مشی آماری شماره ۱: استانداردهای پیمایش‌های آماری^۵؛
- دستورالعمل خط‌مشی آماری شماره ۲: انتشار آمار^۶؛

1- Small Business Paperwork Relief Act, 2001.

2- "Standards and Guidelines for Statistical Surveys", Available at: http://www.whitehouse.gov/omb/assets/omb/inforeg/statpolicy/standards_stat_surveys.pdf

3- "Federal Register Notice Announcing Final Standards and Guidelines for Statistical Surveys" (September 22, 2006), Available at:

http://www.whitehouse.gov/omb/assets/omb/fedreg/2006/092206_stat_surveys.pdf

4- "Guidance on Agency Survey and Statistical Information Collections" (January 20, 2006), Available at:

http://www.whitehouse.gov/omb/assets/omb/inforeg/pmc_survey_guidance_2006.pdf

5- "Statistical Policy Directive No. 1, Standards for Statistical Surveys" (May 9, 1974), Available at:

<http://www.whitehouse.gov/omb/assets/omb/inforeg/directive1.pdf>

6- "Statistical Policy Directive No. 2, Publication of Statistics" (May 3, 1974), Available at:

<http://www.whitehouse.gov/omb/assets/omb/inforeg/directive2.pdf>



- دستورالعمل خط مشی آماری شماره ۳: گردآوری، انتشار و ارزیابی شاخص های اقتصادی عمده^۱؛
- دستورالعمل خط مشی آماری شماره ۴: انتشار اطلاعات آماری^۲؛
- دستورالعمل رازداری در امور آماری^۳.

گفتار سوم: اتحادیه اروپا

در اتحادیه اروپا، ارزیابی آثار مقررات گذاری بخش مهمی از هدف این اتحادیه برای تقویت حکمرانی خوب است، تا اینکه کیفیت مقررات گذاری را بهبود بخشیده و حکمرانی را شفاف تر، پاسخگو تر و مسئولیت پذیرتر کند.^۴ انواع ارزیابی های اولیه آثار مقررات گذاری شامل بررسی آثار اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی در حوزه های مختلف خط مشی اتحادیه اروپا طی چند دهه اخیر گسترش یافته است. خط مشی محیط زیستی اتحادیه اروپا اجرای رویه های ارزیابی آثار محیط زیستی را توسط کشورهای عضو به منظور بررسی آثار فیزیکی طرح های عمرانی الزامی کرد و بدین وسیله اجرای ارزیابی های راهبردی محیط زیستی در مرحله برنامه ریزی در حوزه هایی مانند بهره برداری از زمین، ترابری، پسماندها، انرژی و مدیریت آب آغاز شد. اما این تدابیر هنوز اجازه ارزیابی آثار دستورالعمل ها و مقررات اتحادیه اروپا را نمی دادند و به همین جهت اتحادیه اروپا درصدد طرح مقرره ای بر آمد که بر تمامی مصوبات اتحادیه اعمال شود و همه روش های ارزیابی را در برداشته باشد.

طرح اولیه ارزیابی آثار برای نخستین بار در "راهبرد توسعه پایدار اتحادیه اروپا" مطرح شد.^۵ "برنامه کاری اتحادیه اروپا برای تسهیل و بهبود فضای مقررات گذاری"^۶ نیز بر انجام ارزیابی آثار تأکید کرد و رهنمودهای ارزیابی آثار در اتحادیه اروپا در

1- "Statistical Policy Directive No. 3 - Compilation, Release, and Evaluation of Principal Federal Economic Indicators" (September 25, 1985), Available at: <http://www.whitehouse.gov/omb/assets/omb/inforeg/statpolicy/dir_3_fr_09251985.pdf>
2- Statistical Policy Directive No. 4 - Release and Dissemination of Statistical Products Produced by Federal Statistical Agencies" (March 7, 2008), Available at: <http://www.whitehouse.gov/omb/assets/omb/fedreg/2008/030708_directive-4.pdf>
3- "Federal Statistical Confidentiality Order" (June 27, 1997), Available at: <<http://www.whitehouse.gov/omb/asset.aspx?AssetId=294>>
4- Kirkpatrick, Colin; Parker, David; "Regulatory Impact Assessment: An Overview", *Op. Cit.*, P. 12.
5- "EU Sustainable Development Strategy", Presidency Conclusions of the Göteborg European Council, 15 and 16 June 2001.
6- European Commission 2002: Communication from the Commission: Action Plan Simplifying and Improving the Regulatory Environment. COM (2002) 278 final.



ابلاغیه سال ۲۰۰۲^۱ کمیسیون اروپا تصویب و در سال ۲۰۰۵ اصلاح شد. این ابلاغیه شماری از استانداردهای تحلیلی اولیه و شیوه‌های گزارش اقدامات را برای بررسی آثار ارائه می‌دهد. بر اساس این ابلاغیه ارزیابی آثار به تدریج در فرایند تصویب تصمیمات مهم کمیسیون که دارای آثار اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی باشند اعمال می‌شوند.

برنامه کاری اتحادیه اروپا برای تسهیل و بهبود فضای مقررات گذاری

هدف این برنامه کاری عبارت است از بهبود فضای مقررات گذاری که با توجه به نیاز مبرم به مقررات گذاری بهتر در کل فرایند تقنینی، از تهیه پیش‌نویس تا اجرای مصوبه در عمل تصویب شده و مسئولیت‌های هر کشور عضو را در خصوص تصویب قوانین و مقررات بهتر مشخص می‌کند.

اقداماتی که کمیسیون باید انجام دهد:

۱. اتخاذ تدابیر لازم برای بهبود کیفیت پیش‌نویس‌های مقررات از طریق:
 - تدوین استانداردهای حداقلی برای مشورت در یک چهارچوب زمانی معین و فهرست کردن مشاوره‌های در حال انجام؛
 - ایجاد روشی برای بررسی آثار مقررات و خط‌مشی‌های مهم و تعیین ابزارهای تقنینی یا غیر تقنینی مناسب؛
 - تعیین چهارچوبی برای یادداشت‌های تشریحی برای پیوست شدن در پیش‌نویس‌های مقررات شامل: گزارش مشاوره‌های انجام شده و ارائه نتایج آن، ارزیابی تأثیرات، دلایل تهیه پیش‌نویس و آثار مالی مصوبه؛
 - درج شرط اصلاح در مقررات به منظور اطمینان از بازنگری به موقع مصوبه توسط مرجع وضع‌کننده به ویژه در حوزه‌هایی مانند فناوری که به سرعت تغییر می‌یابند.

۲. بررسی وضعیت اعمال این تدابیر و اجرا یا عدم اجرای مقررات در عمل

۳. تضمین هماهنگ‌سازی و اجرای این برنامه کاری با ایجاد شبکه‌ای داخلی برای مقررات گذاری بهتر. وظایف این شبکه عبارت است از:
 - بررسی میزان رعایت اصول سلسله مراتب میان مقررات و تناسب آنها؛

1- The Commission communication on impact assessments (COM(2002)276 final)



- هماهنگ کردن تهیه گزارش های سالانه در خصوص ارزیابی کیفیت مقررات گذاری توسط کشورهای عضو؛
- تضمین همکاری کمیسیون با دولت های عضو در خصوص مقررات گذاری بهتر.

به منظور اجرای بهتر این برنامه کاری، بهبود کیفیت مقررات باید در کلیت فرایند مقررات گذاری از هنگام تدوین پیش نویس تا تصویب و اجرا و بررسی نتایج حاصله از اجرای آن در هر یک از کشورهای عضو عملی شود. این امر سرانجام موجب گسترش فرهنگ مقررات گذاری در اتحادیه اروپا خواهد شد. در این خصوص کمیسیون تدابیر زیر را توصیه می کند:

۱. ایجاد یک شبکه تقنینی در دو سطح: در سطح اول میان نهادهای اتحادیه و در سطح دوم میان نهادهای دولت های عضو. کمیسیون توصیه می کند تا نهادهای اتحادیه یک سازوکار دائمی در قالب شبکه مقررات گذاری بهتر با هدف اجرای این برنامه کاری ایجاد کنند.

۲. ارزیابی سالانه کیفیت مقررات گذاری: کمیسیون بر مبنای گزارش های سالانه دولت های عضو اقدام به ارزیابی کیفیت اجرای برنامه کاری خواهد کرد.

۳. ارتقای دسترسی عمومی به مقررات.

"ابلاغیه کمیسیون در خصوص حکمرانی در اتحادیه اروپا: مقررات گذاری بهتر (۶ ژوئن ۲۰۰۲)"^۱ که در راستای تکمیل "برنامه عمل تسهیل و بهبود فضای مقررات گذاری" تصویب شد به امر بهبود شیوه اجرا به استفاده از تدابیر زیر تأکید دارد:

- تشریح مسئولیت های اجرایی نهادها و تعیین دقیق صلاحیت های کارکردی آنها،
- ایجاد چهارچوبی برای تأسیس سازمان ها،
- اتخاذ رویکردهای جدید در بررسی نحوه اجرای مقررات.

فرایند ارزیابی آثار در کمیسیون مبتنی بر دو مرحله است:

الف) بررسی اولیه: در این مرحله مسائل اساسی که قرار است در پیش نویس مقرر مطرح شود، اهداف پیش نویس، گزینه های تقنینی یا غیر تقنینی و آثار اجتماعی،

1- Communication from the Commission of 6 June 2002 - "European Governance: Better Lawmaking", COM (2002) 0275.



اقتصادی و محیط زیستی آن مورد بررسی اولیه قرار می‌گیرند و نتیجه‌گیری لازم در مورد توجیه پیش‌نویس به عمل می‌آید.

ب) گزارش تفصیلی ارزیابی آثار: که کمیسیون پس از تأیید پیش‌نویس آن را منتشر می‌کند. اگر پیش‌نویس دارای آثار مهم اقتصادی، اجتماعی یا محیط زیستی باشد، تهیه این گزارش و انجام ارزیابی‌های دقیق لازم است. پس از اصلاحات سال ۲۰۰۵، انجام ارزیابی اولیه در خصوص هر مقرره ضروری شده است. دامنه ارزیابی بر اساس اصل تحلیل متناسب مشخص می‌شود. گزارش ارزیابی باید در عباراتی ساده و شفاف نوشته شود و نتایج حاصله را مشخصاً ارائه دهد.

شورای اروپایی گوته‌بورگ که در ژوئن ۲۰۰۱ برگزار شد، موافقت کرد که «توسعه پایدار باید هدف اصلی تمامی بخش‌ها و تمامی سیاست‌گذاری‌ها باشد. ارزیابی دقیق تمامی آثار سیاست‌های پیشنهادی باید شامل پیش‌بینی آثار اجتماعی، زیست‌محیطی و اقتصادی سیاست‌های پیشنهادی مزبور درون و بیرون از اتحادیه اروپا باشد».^۱ همچنین، این شورا جهت کسب اطمینان از اینکه در خصوص هر کدام از قوانین پیشنهادی اصلی، ارزیابی آثار احتمالی در اتحادیه صورت گرفته است، آئین‌هایی را تعیین کرد. ابلاغیه مورخ ۲۰۰۲ کمیسیون اروپا در خصوص ارزیابی آثار،^۲ کمیسیون را متعهد می‌کند که ارزیابی آثار را در خصوص تمامی سیاست‌های پیشنهادی اصلی انجام دهد تا از این طریق، «به کیفیت و نحوه انجام فرایند سیاست‌گذاری بهبود بخشیده» و «به ایجاد یک فضای مقررات‌گذاری کارآمد و کارا و به علاوه، اجرای منسجم استراتژی اروپایی برای توسعه پایدار، کمک کند». در ژوئن ۲۰۰۵، کمیسیون اصول راهنمای جدیدتری در ارتباط با ارزیابی آثار صادر کرد^۳ که در آگوست ۲۰۰۵ اجرایی شد. این اصول راهنمای جدید، باید در خصوص تمامی موارد مندرج در برنامه کاری کمیسیون شامل پیشنهادها، مقررات‌گذاری، لوایح، برنامه‌های احتساب هزینه و همچنین مذاکرات مربوط به موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، اعمال شود. علاوه بر این، ممکن است کمیسیون

1- "Communication: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development", EC (European Commission), Communication (2001) 264 Final, Brussels.

2- EU Communication on impact assessment May 2002, COM (2002) 276 final.

3- "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union", Communication From The Commission to The Council and The European Parliament, Brussels, 16.3.2005 COM (2005) 97 final.



به صورت موردی نسبت به اجرای ارزیابی آثار در خصوص پیشنهادی که در برنامه کاری کمیسیون مشخص نشده است، تصمیم گیری کند.

اتحادیه اروپا "هیأت ارزیابی آثار"^۱ را در سال ۲۰۰۶ به منظور تقویت کنترل کیفیت ارزیابی آثار مقررات گذاری در اتحادیه اروپا تأسیس کرد. این هیأت یک نهاد مستقل است که مستقیماً زیر نظر رئیس کمیسیون اروپا فعالیت می کند و نیروهای آن از میان کارشناسان برجسته مقررات گذاری در حوزه های اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی انتخاب شده است. کارکرد هیأت بیشتر یک کارکرد کنترل کیفی و نظارت بر ارزیابی های آثار در دیگر نهادها است: یعنی بررسی ارزیابی های اولیه آثار که در واحدهای داخلی کمیسیون انجام شده و ارائه رهنمودهای لازم در زمینه رویکردها و روش های مختلف انجام ارزیابی. گزارش های این هیأت در مورد پیش نویس های مقررات به طور منظم در پایگاه اینترنتی این هیأت منتشر می شود. هیأت ارزیابی آثار بدین وسیله به کمیسیون اروپا کمک می کند تا کیفیت و شفافیت لوایح خود را ارتقا داده و با روش های زیر به ارائه راه حل های مقتضی و همساز با خط مشی های کلی اتحادیه اقدام نماید:

۱. تحلیل منسجم آثار بالقوه؛
۲. بررسی گزینه های مختلف در خط مشی ها و بهره گیری از روش های مختلف در مقررات گذاری؛
۳. مشاوره با افراد و گروه های ذینفع؛
۴. ارتقای شفافیت در مقررات گذاری به وسیله انتشار گزارش های ارزیابی.

گفتار چهارم: انگلستان

ارزیابی نظام مند آثار مقررات گذاری توسط دولت انگلستان در دهه ۱۹۸۰ و به عنوان بخشی از برنامه مقررات زدایی دولت محافظه کار شروع شد و با تأسیس واحد آثار مقررات^۲ در سال ۱۹۹۰ به عنوان نهادی وابسته به هیأت وزیران، فرایند اجرایی ارزیابی آثار مقررات گذاری در انگلستان آغاز شد. این واحد به همراه دو نهاد داخلی آن یعنی گروه کارشناسی و ستاد مقررات گذاری بهتر^۳ وزارتخانه ها و سازمان ها را در تحلیل مقررات و تصمیمات خود از لحاظ هزینه- فایده کمک می کرد. این واحد برخلاف

1- Impact Assessment Board
2- Regulatory Impact Unit
3- Better Regulation Task Force



اداره مدیریت و بودجه ایالات متحده آمریکا فاقد اختیارات لازم برای تضمین اجرای قواعد مربوط به ارزیابی آثار مقررات گذاری بود و گزارش های خود را مستقیماً به هیأت وزیران می فرستاد. افزون بر این واحد مرکزی، هر سازمان عمومی نیز دارای واحدی اختصاصی برای انجام ارزیابی شد که توسط گروه کارشناسی واحد ارزیابی آثار مقررات هدایت می شدند. این گروه وظیفه کنترل کیفیت و اثربخش بودن گزارش های ارزیابی این سازمان ها را بر عهده داشت. کارشناسان بخش خصوصی از اعضای ثابت گروه بررسی واحد آثار مقررات گذاری انگلستان هستند.

ستاد مقررات گذاری بهتر در سپتامبر سال ۱۹۹۷ به عنوان یک نهاد مشورتی مستقل برای مشاوره با دولت در زمینه تضمین انطباق مقررات دولت با اصول مقررات گذاری بهتر تشکیل شد. این کار گروه تحت حمایت واحد آثار مقررات گذاری که در دبیرخانه کابینه دولت ایجاد شده بود، قرار داشت. در سال ۱۹۹۸ نخست وزیر اعلام کرد که هیچ متن پیشنهادی برای مقررات گذاری نمی تواند به ملاحظه وزرا برسد مگر اینکه آثار آن مورد ارزیابی قرار گرفته باشد. یک سری اصول راهنما در خصوص نحوه اجرای ارزیابی آثار مقررات گذاری منتشر شد که شامل مسائل مربوط به ریسک ها، هزینه ها و منافع در حوزه تجارت و اقتصاد و بلکه سایر حوزه ها بود. گزارش های این ارزیابی ها برای اطلاع عموم مردم منتشر شد. مصوبه هیأت وزیران در خصوص "رهنمود ارزیابی آثار مقررات گذاری"^۱ در سال ۲۰۰۲ گام مهمی در راستای تشریح رویه های عملی ارزیابی آثار بود.

هیأت اجرایی مقررات گذاری بهتر^۲ در سال ۲۰۰۵ در دبیرخانه هیأت وزیران ایجاد شد. این هیأت وظایفی را که قبلاً بر عهده «واحد آثار مقررات گذاری» بود، بر عهده داشت. وظایف این نهاد عبارت بود از: همکاری با نهادهای مقررات گذار در زمینه بررسی دقیق رویکردهای سیاست گذاری، ارتقاء و بهبود برنامه مقررات گذاری بهتر دولت، تدوین مقررات جدید کارآمد، بررسی نحوه اصلاح یا نسخ مقررات قدیمی، کاهش فشار مالی و اداری مقررات بر بخش خصوصی، ارتقای سطح شفافیت و پاسخگویی در مقررات و اطلاع رسانی دقیق در خصوص اصلاحات مقررات، هماهنگی قوی تر در دریافت و بررسی پیشنهادهای اصلاحی در قوانین و مقررات، نظارت بر

1- UK Guide to Regulatory Impact Assessment, Cabinet Office, 2002.

2- Better Regulation Executive



سازمان‌ها در خصوص پیشرفت آنها در اصلاح فرایند مقررات گذاری و همکاری با سازمان‌ها برای تغییر فرهنگ مقررات گذاری. سرانجام هیأت مقررات گذاری بهتر در ژانویه سال ۲۰۰۶ تبدیل به کمیسیون مقررات گذاری بهتر^۱ یعنی یک نهاد دائمی شد و مسئولیت‌های تکمیلی برای نظارت بر سازمان‌ها و نهادهای تصمیم گیر در خصوص تطبیق اقدامات آنها با اهداف مقررات گذاری بهتر را نیز بر عهده گرفت. هدف از ایجاد این کمیسیون، ارائه مشورت‌های مستقل به دولت در خصوص متون پیشنهادی مقررات و همچنین بررسی تمامی اقدامات مقررات گذاری دولت است.

گفتار پنجم: استرالیا

ارزیابی آثار مقررات گذاری در استرالیا در سال ۱۹۸۵ با اجرای برنامه مقررات زدایی آغاز شد. پیش از اجرای این برنامه، هزینه‌های مقررات گذاری بالغ بر ۹ تا ۱۹ درصد کل تولید ناخالص داخلی می‌شدند که با اجرای این برنامه، این هزینه‌ها تا ۵ درصد کاهش یافت. ستاد مقررات زدایی از مشاغل تجاری کوچک در سال ۱۹۹۶ تأسیس شد. این ستاد به امر مشاوره با دولت در زمینه کاهش تشریفات اداری و هزینه‌های تبعیت از قوانین برای مؤسسات تجاری کوچک می‌پرداخت. در حال حاضر وظیفه اصلاح نظام مقررات گذاری بر عهده اداره بازننگری مقررات وابسته به وزارت دارایی و مقررات زدایی است که به امر بررسی گزارش‌های ارزیابی آثار مقررات از سوی نهادهای مختلف تصمیم گیر می‌پردازد. ارتباط گسترده و نزدیک این نهاد با بخش‌های مختلف دولتی، کمک می‌کند تا گزارش‌های بهتر و دقیق‌تری از ارزیابی‌های آثار مقررات تهیه شود. خط‌مشی عمومی دولت بر این است که هر پیش‌نویس مصوبه‌ای که مشاغل تجاری را تحت تأثیر قرار می‌دهد یا رقابت را محدود می‌سازد باید مورد ارزیابی آثار قرار گیرد. واحدهای سازمانی و نهادهای مختلف در کلیه مراحل تهیه و تصویب مقررات باید با اداره بازننگری مقررات همکاری کنند. همچنین "ستاد کاهش هزینه‌های مقررات گذاری بر بخش تجاری" نیز در ۱۲ اکتبر ۲۰۰۵ توسط نخست وزیر ایجاد شد که هدف آن عبارت است از شناسایی راه‌حل‌های عملی برای کاهش هزینه‌های رعایت مقررات توسط بخش تجاری و گزارش نتایج به نخست وزیر. فرایند ارزیابی آثار مقررات گذاری در این کشور دو مرحله‌ای است: مرحله نخست شامل ارزیابی اولیه آثار

1- Better Regulation Commission



است که نتایج آن برای مشورت عمومی و کسب آراء مختلف انتشار می‌یابد و مرحله دوم ارزیابی نهایی آثار است که مقام ارزیابی کننده با بهره‌گیری از نتایج مرحله اول، گزارش نهایی ارزیابی آثار مقررات گذاری را تهیه و در اختیار مقام تصمیم‌گیر می‌گذارد.

گفتار ششم: زلاند نو

رویکرد دولت زلاند نو به ارزیابی آثار مقررات گذاری همانند رویکرد دولت استرالیا، بیشتر مبتنی بر بهبود کیفیت تنظیم امور مؤسسات اقتصادی و تعدیل آثار اقتصادی مقررات بوده است. این دولت طی برنامه موسوم به "کاهش هزینه‌های تبعیت از مقررات"، در اکتبر سال ۲۰۰۰ یک هیأت وزارتی برای ارائه مشاوره به دولت در زمینه راهکارهای کاهش هزینه‌های تبعیت و اجرای قوانین برای مشاغل تجاری ایجاد کرد. سپس هیأت‌های تحقیقاتی بخش صنعت ایجاد شد تا به بررسی و محاسبه هزینه‌های اجرای مقررات جدید و قابلیت اجرای آنها بپردازد. از یک آوریل سال ۲۰۰۱، همه پیش‌نویس‌های مقررات که به هیأت وزیران ارسال می‌شوند و دارای تأثیراتی اقتصادی بر بخش تجاری هستند باید مورد ارزیابی آثار واقع شده و گزارش ارزیابی آنها باید در روزنامه رسمی و پایگاه اینترنتی وزارتخانه مربوطه برای عموم منتشر شود. به منظور بررسی و ارزشیابی گزارش‌های این ارزیابی‌ها و ارائه مشاوره‌های لازم، واحد ارزیابی هزینه‌های اجرای مقررات برای بخش تجارت در وزارت توسعه اقتصادی ایجاد شده است.

گفتار هفتم: مکزیک

دولت مکزیک تلاش‌های خود در زمینه اصلاح قوانین و مقررات را با تدوین برنامه مقررات‌زدایی، تأسیس واحد مقررات‌زدایی اقتصادی، شورای موقت مقررات‌زدایی اقتصادی و سرانجام ایجاد کمیسیون ارتقاء کیفیت مقررات فدرال وابسته به وزارت دارایی در سال ۲۰۰۰ آغاز کرد.^۱ این کمیسیون یک نهاد اجرایی مستقل است که مسئولیت هماهنگی و نهادینه سازی آیین‌ها و رویه‌های مقررات گذاری جدید بر اساس نتایج ارزیابی تأثیر مقررات و مشورت عمومی را بر عهده دارد. این نهاد کلیه پیش-

1- Novion, Cesar Cordova; "Regulatory Impact Assessment in Mexico", in *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Op Cit., P. 228.



نویس‌های مقررات را مورد بررسی قرار داده، نکات اصلاحی را ابراز کرده و اقدام به اصلاح رویه‌های مقررات گذاری می‌کند. ارزیابی آثار مقررات گذاری به صورت رسمی از سال ۱۹۹۷ بر طبق "قانون استانداردسازی فدرال" در مورد کلیه طرح‌های استانداردسازی اعمال شد و از سال ۲۰۰۰ با اصلاح "قانون آیین‌های اداری فدرال" به دیگر طرح‌های مقررات گذاری نیز تسری یافت. در سال ۲۰۰۷ نیز "دستورالعمل ریاست جمهوری در خصوص کیفیت مقررات گذاری" رویه‌های اجرایی را مشخص تر ساخت. به موجب این اصلاحیه همه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های فدرال باید گزارش ارزیابی خود در مورد کلیه پیش‌نویس‌های مقررات را که دارای آثار بالقوه اقتصادی و اجتماعی هستند جهت بررسی و بازنگری به کمیسیون ارتقاء کیفیت مقررات فدرال ارائه نمایند. در این گزارش مقام تهیه کننده لایحه مقررات گذاری باید این نکات را مشخص کند: مشکل یا مشکلاتی که باید حل شوند، مبنای قانونی برای حل آنها و صلاحیت مقام تصمیم گیر در این خصوص، دلایل طرح این پیش‌نویس، ارزیابی هزینه و فایده از پیش-نویس، داشتن راه‌حل‌های جایگزین، داشتن شرط اصلاح و به‌روز شدن و نوع روش‌ها و ساختارهایی که به موجب این مقررده ایجاد خواهند شد. چنانچه این کمیسیون گزارش ارزیابی را تأیید نکند مرجع مقررات گذار باید دوباره آن را اصلاح کند و چنانچه مورد تأیید باشد، کمیسیون نظرات اولیه خود را راجع به این طرح به مقام تصویب کننده می-فرستد. این مقام پس از بررسی نظریات کمیسیون دوباره طرح را به کمیسیون ارسال می-دارد و کمیسیون پس از بررسی نهایی، مجوز تصویب مقررده را صادر می‌کند و سرانجام مقررده پس از تصویب در روزنامه رسمی انتشار می‌یابد. هنگامی که پیش‌نویس لایحه‌ای به کمیسیون ارسال می‌شود، متن این لایحه برای بحث و مشورت عمومی راجع به آن توسط کمیسیون در رسانه‌های عمومی و در پایگاه اینترنتی کمیسیون برای یک ماه منتشر می‌شود تا در عرض این یک ماه کلیه آراء اشخاص ذینفع در این خصوص گردآوری و مورد بررسی قرار گیرند و به اطلاع مرجع تهیه کننده لایحه برسند. نظرات کمیسیون برای وزارتخانه‌ها الزامی نیست، با این حال، به دلیل مفید بودن تحلیل‌های علمی این کمیسیون در مورد پیش‌نویس‌ها، در عمل نظرات اصلاحی این نهاد مورد پذیرش وزارتخانه‌ها قرار می‌گیرد.

آموزش و حقوق شهروندی



گفتار هشتم: آفریقای جنوبی

آفریقای جنوبی با وجود آنکه یک کشور در حال توسعه است، اما نظام مقررات-گذاری پیشرفته و جامعی به ویژه در زمینه مقررات مالی ایجاد کرده است. مقررات-گذاران این کشور به خوبی آگاه بوده‌اند که با توجه به کمبود منابع و محدودیت‌های محیط زیستی، تورم مقررات و افزایش هزینه‌های اجرای این مقررات منطقی نیست. بنابراین باید نظام مقررات‌گذاری مبتنی بر پیگیری و تحقق اهداف توسعه بلند مدت باشد. با این حال هنوز هیچ چهارچوب جامعی برای جهت‌دهی به مقررات‌گذاری برای توسعه ملی این کشور وجود ندارد و هیچ مقرره‌ای برای الزامی ساختن انجام ارزیابی تأثیرت مقررات به تصویب نرسیده است. با این حال، برخی نهادها مانند سازمان تجارت و صنعت و هیأت خدمات مالی، پیشاپیش اقدام به بررسی آثار هزینه-فایده مقررات می‌کنند. از جمله وظایف سازمان تجارت و صنعت عبارت است از بررسی مقرراتی که در رابطه با بخش‌های تجاری و صنعتی به تصویب می‌رسند از لحاظ آثار آن بر این بخش‌ها، ارائه مشاوره‌های لازم به این بخش‌ها جهت اجرای کم هزینه‌تر مقررات و مشاوره به مقررات‌گذاران برای تصویب مقررات دارای آثار منفی کمتر بر بخش‌های مزبور.

گفتار نهم: کشورهای در حال توسعه

هر چند اقتصادهای در حال گذار کشورهای اروپای مرکزی و شرقی دارای سابقه مشترک حاکمیت کمونیستی شوروی سابق هستند، با این وجود، تفاوت‌های قابل توجهی در خصوص اجرای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در این کشورها وجود دارد. مسائل مربوط به توانایی اداره، ساختارهای نهادی کشور و انگیزه برای انجام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، همگی با هم بر فرایند اصلاح در اقتصادهای در حال گذار تأثیر می‌گذارند.^۱ با وجود گرایش‌های جدیدی که در کشورهای در حال توسعه نسبت به ایجاد سازوکارهای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری دیده می‌شود، اما در عمل استفاده از این شیوه ارزیابی در اختیار کشورهای توسعه یافته است.^۲ در مواردی که شواهدی از به

1- Kirkpatrick, Colin; Parker, David; "Regulatory Impact Assessment: An Overview", *Op. cit.*, P. 13.

2- Kirkpatrick, C.; Parker, D.; Zhang, Y.F.; "Regulatory Impact Assessment in Developing and Transitional Economies: A Survey of Current Practice", Center on Regulation and Competition Working Paper, UK, 2004, Paper No. 83, P. 8.



کارگیری این روش وجود دارد، می‌توان گفت که دامنه استفاده از آن هم در ارتباط با نوع مقررات و هم از بابت تعداد پیشنهادها، مقررات‌گذاری از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند. تعداد اندکی از این کشورها همواره از ارزیابی آثار مقررات‌گذاری برای بررسی آثار ناشی از مقررات‌گذاری بر سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی استفاده می‌کنند. با آنکه عموماً ارزیابی منافع در کنار ارزیابی هزینه‌ها امری مطلوب شناخته می‌شود، با این حال، در اغلب موارد روش‌های فنی ارزیابی و محاسباتی هنوز توسعه نیافته‌اند.

از سال ۲۰۰۴، کشورهای تانزانیا، فیلیپین، جامائیکا، بوتسوانا، آلبانی، لیتوانی و رومانی انجام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری را الزامی کرده‌اند.^۱ شماری از کشورهای در حال توسعه اقدامات اولیه‌ای جهت اجرای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری انجام داده‌اند از جمله کشورهای اندونزی، شیلی، پرو، چین، مالزی، تایلند و ویتنام. این کشورها "برنامه همکاری کشورهای آسیا - پاسیفیک و سازمان توسعه همکاری اقتصادی و توسعه برای اصلاح نظام مقررات‌گذاری"^۲ را در سال ۲۰۰۱ اتخاذ کردند. دومین برنامه همکاری این گروه در سال ۲۰۰۲ با عنوان "تأسیس نهادهای لازم برای اجرای برنامه موفق ارزیابی آثار مقررات‌گذاری"^۳ تصویب شد و تلاش‌ها در جهت اجرای این برنامه ادامه دارد. همچنین شماری از کشورهای اروپای مرکزی و شرقی شامل استونی، لاتویا و لیتوانی در برنامه "حمایت از بهبود زمامداری و مدیریت در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی"^۴ که حاصل همکاری مشترک سازمان همکاری اقتصادی و توسعه و کمیسیون اروپا بود شرکت کرده‌اند. در لاتویا بررسی آثار اقتصادی و بودجه‌ای پیش‌نویس مقررات در سال ۱۹۹۶ آغاز شد هر چند که در عمل انجام این بررسی‌ها دشواری‌هایی داشته است. استونی، جمهوری چک، مجارستان و لهستان نیز تلاش‌هایی برای اجرای این شیوه ارزیابی در نظام حقوقی خود کرده‌اند اما هنوز از نقطه مطلوب فاصله زیادی دارند.

معاونت تحقیقات

1- *Ibid.*, P. 5.

2- APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform

3- Building Institutions for a Successful RIA Program

4- Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Europe



"رهنمود منسجم در زمینه اصلاح مقررات گذاری"^۱ که در سال ۲۰۰۵ با همکاری گروه سازمان کشورهای همکارای اقتصادی و کشورهای آسیا - پاسیفیک تصویب شد، یک سازوکار داوطلبانه است که اعضای این گروه می توانند از آن برای ارزشیابی برنامه های اصلاح نظام مقررات گذاری خود بهره بگیرند. این رهنمود با نگرش منسجم به مقررات گذاری، خط مشی ها و سازوکارهای اصلاح مقررات گذاری را برای افزایش کارایی، شفافیت و پاسخگویی مقررات گذاری و نحوه اجرای بهتر مقررات گذاری مشخص می کند. این رهنمود توجه کشورهای عضو را در تدوین برنامه ملی خود برای اجرای ارزیابی آثار مقررات گذاری به نکات زیر جلب می کند:

- آیا توانمندی های لازم برای اجرای مناسب و مداوم اصول مقررات گذاری بهتر ایجاد شده است؟
- آیا بنیان های حقوقی و آثار اقتصادی و اجتماعی پیش نویس های مقررات مورد بررسی و بازنگری قرار می گیرند؟ آیا روش های تحلیلی لازم برای تحلیل این دسته آثار تعیین شده است؟ آیا نتایج این بررسی ها در اصلاح پیش نویس ها تأثیری دارند؟
- میزان شفافیت و کارایی قواعد و رویه های مقررات گذاری و نهادهای مربوطه چقدر است؟
- آیا در تهیه و تدوین مقررات به مشورت عمومی و نظرات گروه های ذینفع توجه می شود؟ آیا سازوکارهای لازم برای گردآوری آراء عمومی در خصوص این مقررات ابداع شده است؟
- در نگارش متن مقررات از چه روش های تحلیلی استفاده می شود؟ آیا فرایند تهیه این متون شفاف و منظم است؟ میزان مشارکت متخصصان حوزه های مختلف علمی در فرایند تهیه مقررات چقدر است؟
- آیا روش های جایگزین برای وضع مقرره در فرایند مقررات گذاری مورد توجه واقع می شود؟
- آیا شیوه اجرای مقررات در عمل مورد بررسی و ارزیابی واقع می شود؟

کنیا برنامه ارزیابی آثار مقررات گذاری خود را با تصویب "رهنمود مقررات گذاری بهتر" توسط واحد مقررات زدایی وزارت کار و توسعه منابع انسانی آغاز کرده است. برخی دیگر از کشورهای در حال توسعه نیز با همکاری سازمان های بین المللی مانند

1- "APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft", OECD, France, Available at: <www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf>

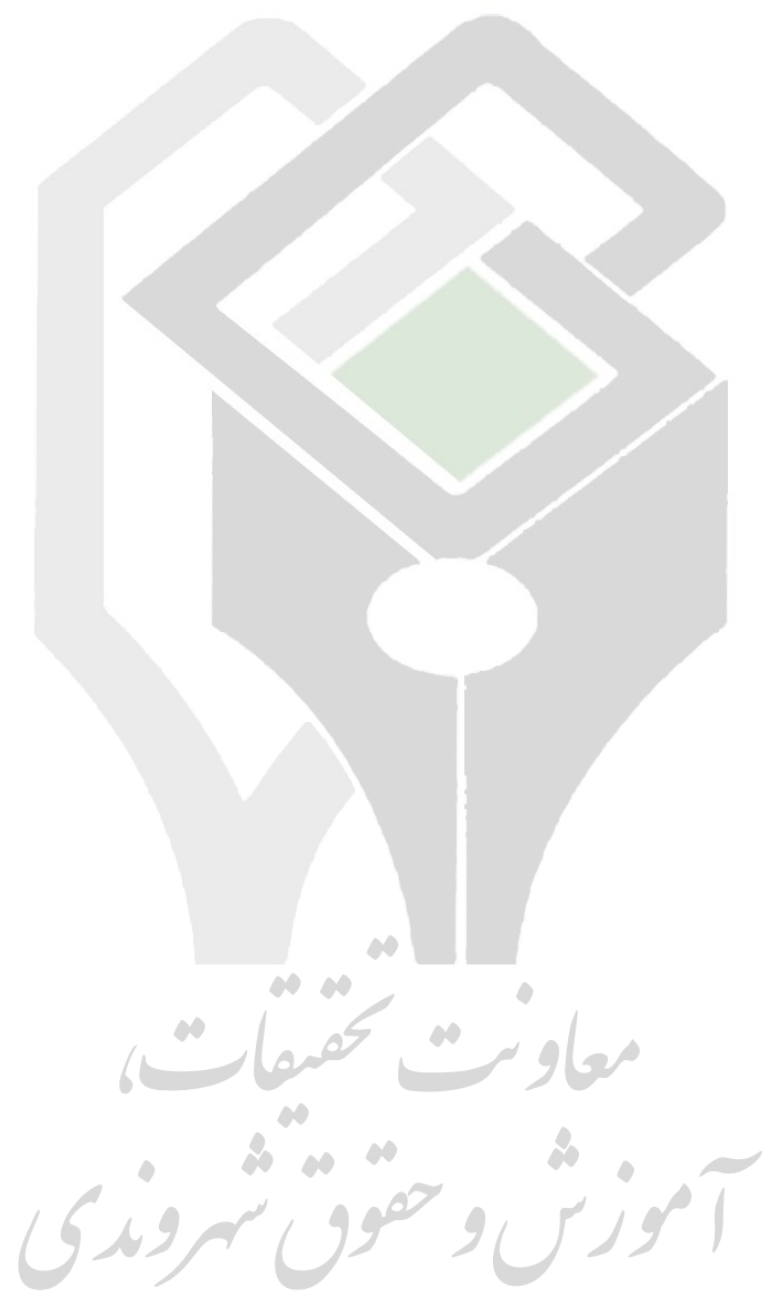


بانک جهانی در حال اجرای برنامه‌های اولیه‌ای برای اجرای تدریجی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری هستند. مشکلات کشورهای در حال توسعه بیشتر از عدم توسعه سازمانی مطلوب و دیوانسالاری گسترده، موانع سیاسی و ناکارایی‌های اقتصادی ریشه می‌گیرد و در عمل اجرای این شیوه ارزیابی باید همگام با توسعه متوازن سیاسی، اقتصادی و حقوقی آنان باشد.^۱



معاونت تحقیقات،

1- Lee, Narman; "Developing and Applying Regulatory Impact Assessment Methodologies in Low and Middle Income Countries", *Op Cit.*, P. 8.

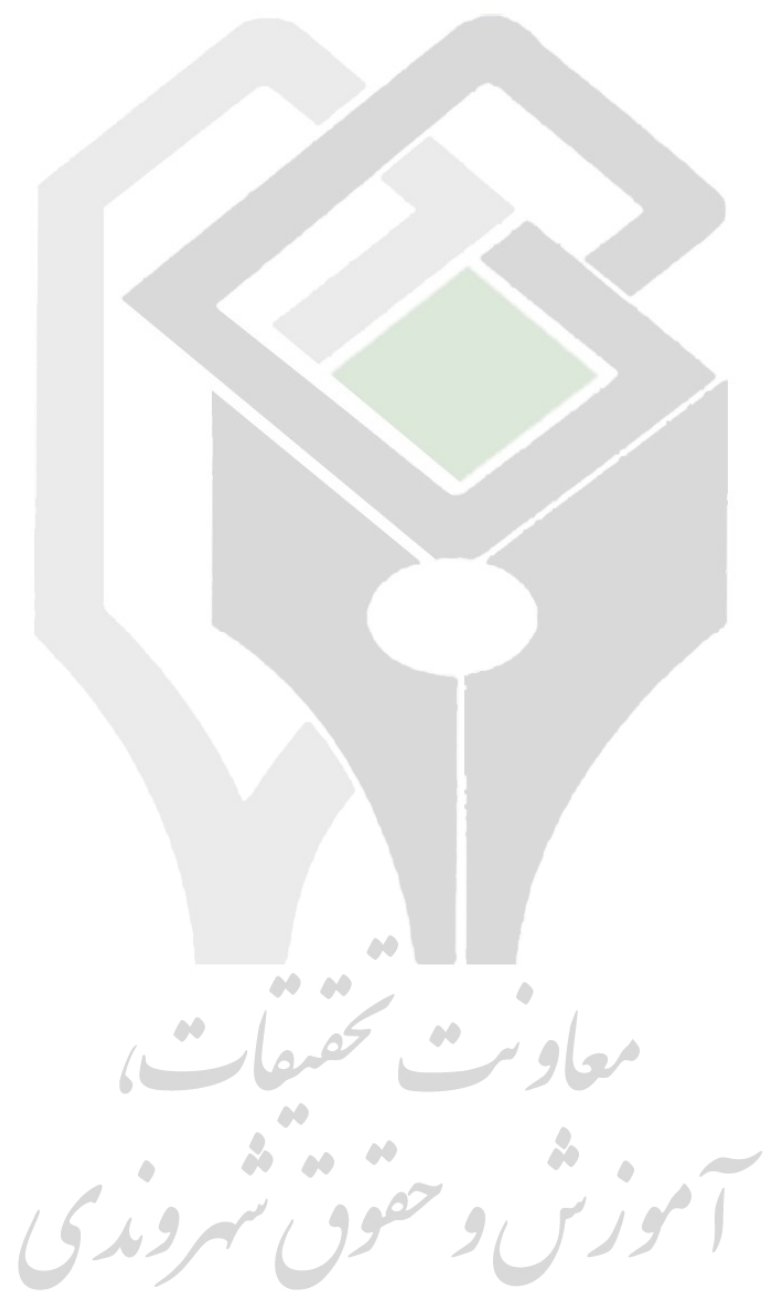




بخش سوم:

ارزیابی آثار مقررات گذاری در ایران

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی



گفتار اول: ضرورت

حدود صد سال از آغاز قانونگذاری در کشور ایران می‌گذرد و در طی این یک قرن، قوانین و مقررات بیشماری به تصویب رسیده و زندگی فردی و اجتماعی ایرانیان را تحت تأثیر قرار داده است. میراث صد سال مقررات گذاری در ایران مجموعه عظیمی از قوانین و مقررات است که در عین حال یکی از مهم‌ترین چالش‌های حقوقی و اجتماعی ایران امروز را تشکیل می‌دهد؛ یعنی نابسامانی مقررات شامل تورم، پراکندگی، اجمال و ابهام، تعدد و موازی کاری، مقررات متروکه، تمایل شدید نهادهای حکومتی به مقررات گذاری و مدیریت همه مسائل از طریق وضع یک مصوبه.

بی‌گمان این نابسامانی حقوقی می‌تواند آثار منفی شدیدی بر روند توسعه ایران بر جای گذاشته و اعتماد عمومی نسبت به مفید و لازم بودن مقررات برای حیات اجتماعی را کاهش دهد. به عنوان نمونه، می‌توان به رواج گسترده اصطلاح‌های «مقررات زدایی» و «مقررات دست و پا گیر» میان فعالان اقتصادی و صنایع اشاره کرد که نشانگر بدگمانی آنان نسبت به تصویب هر مصوبه جدید در دولت و مجلس است. اینک پس از گذشت یک صد سال، و پدیداری شرایط ملی و بین‌المللی جدید، این پرسش مهم مطرح می‌شود که این انبوه عظیم قوانین و مقررات، که با صرف هزینه‌های هنگفت مالی و اجتماعی به تصویب رسیده‌اند، چه تأثیرهای مثبت و منفی بر زندگی مردم ایران گذاشته‌اند؟ نسبت میان تأثیرهای مثبت و منفی چگونه بوده است؟ آیا ارزیابی‌های حداقلی از آثار مختلف مقررات بر حوزه‌های مختلف اجتماعی انجام شده است؟ آیا هزینه‌های سنگین اداری، مالی و اجتماعی این مقررات گذاری بی‌رویه، هم برای حکومت و هم برای مردم برآورد شده است؟ آیا اقدامات لازم برای شناخت و جبران آثار منفی مقررات و تقویت آثار مثبت آن اتخاذ شده است؟ آیا برنامه‌های آموزشی لازم برای اشخاص تصمیم‌گیر و مقررات‌گذار به منظور آشنایی با مبانی ارزیابی آثار مقررات و کسب مهارت‌های لازم برای مقررات گذاری کارآمد، تدوین و اجرا شده است؟ و سرانجام اینکه پس از گذشت حدود یک صد سال سابقه مقررات گذاری، چه تجربه‌ای می‌توان از این دوره پر فراز و نشیب اندوخت؟

در شرایط کنونی، پاسخ به این پرسش‌ها از چند منظر، بسیار مهم می‌نماید:



۱. با وقوع انقلاب اسلامی، نظام سیاسی ایران به جمهوری اسلامی تبدیل شده و با توجه به اصول قانون اساسی و مبنای اصیل آن یعنی ارزش‌های والای اسلامی، یک حکومت آرمانی است که وظیفه خود را تلاش برای ارتقای کرامت انسانی و بهبود شرایط مادی و معنوی جامعه می‌داند. بنابراین، دولت جمهوری اسلامی ایران در راستای تحقق این آرمان، مسئولیت بیشتری در زمینه تصویب مقررات کارآمد و هدفمند بر عهده گرفته است. به ویژه آنکه اصلاح نظام اداری و کاهش بار سنگین مسئولیت دولت یکی از محورهای اصلی قانون اساسی کشور است. «بدین جهت نظام بروکراسی که زاییده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به وجود آید» (از مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران).

۲. حوزه‌های اجتماعی در ایران امروز و شرایط جهانی کنونی، تنوع و گستردگی بسیار زیادی یافته و وابستگی متقابل میان این حوزه‌ها در سطح ملی و بین‌المللی افزون‌تر شده است. به نحوی که کوچک‌ترین دگرگونی در وضعیت اقتصادی یا اجتماعی به تغییرات عمده در دیگر حوزه‌ها می‌انجامد. به همین ترتیب، هر اقدام تنظیمی دولت خواه ناخواه، آثار مختلفی بر حوزه‌های متعدد اجتماعی به همراه خواهد داشت. حال آنکه شیوه‌های مقررات‌گذاری هنوز با این روند تحول هماهنگ نشده‌اند و از روش‌های سنتی تهیه، تصویب و اجرای تصمیم بهره می‌گیرند.

۳. با توجه به پیشرفت‌های گسترده بین‌المللی در زمینه حقوق، سیاست و اداره امور عمومی، امر مقررات‌گذاری نیز توسعه یافته و تبدیل به یک فن حرفه‌ای و تخصصی شده است. فرایند مقررات‌گذاری پیچیدگی و اصول و رویه‌های خاصی به خود گرفته و معیارهای کمی و کیفی متعدد و دقیقی برای مقررات‌گذاری شناسایی شده است، به گونه‌ای که دیگر نمی‌توان با تأسی از روش‌های سنتی و بدون انجام مطالعات و بررسی‌های دقیق، به وضع یا اصلاح یک مصوبه اقدام کرد. به همین ترتیب ارزیابی آثار مقررات نیز به عنوان یک از ملزومات مقررات‌گذاری، یک امر کاملاً تخصصی و پیچیده است که بدون بهره‌گیری از سازوکارهای متناسب اداری و کارشناسی نمی‌توان به این امر مهم دست یازید.

۴. در روزگار معاصر، درجه پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مقامات تصمیم‌گیر افزایش یافته و هر مقام تصمیم‌گیری باید مسئول آثار و عواقب تصمیم‌های خود باشد. بنابراین به منظور پیشگیری از بروز آثار نامطلوب در مقررات‌گذاری و تصویب مقررات



قابل پذیرش برای عموم جامعه، مقامات مقررات‌گذاری باید با تأمل بیشتری اقدام به پیش‌بینی و ارزیابی اولیه هر گونه آثار تصمیمات عام‌الشمول خود نمایند.

گفتار دوم: فقدان الزام قانونی در خصوص ارزیابی آثار مقررات‌گذاری

به طور کلی اساساً در مورد اصول، قواعد و شاخص‌های کیفی نحوه مقررات‌گذاری در ایران رهنمود یا دستورالعمل خاصی وجود ندارد. مقام مقررات‌گذار در امر مقررات‌گذاری تنها به اصول قانونی مافوق و نهایتاً رهنمودهای صرفاً شکلی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و آیین‌نامه داخلی هیأت وزیران توجه می‌کند و این توجه نیز معمولاً از باب رعایت شکلی سلسله‌مراتب میان قوانین و مقررات صورت می‌گیرد. اینکه چگونه و بر طبق چه موازین و چهارچوب‌هایی مقام مقررات‌گذار اقدام به مقررات‌گذاری و تنظیم امور عمومی می‌کند، همچنان یک خلاء بزرگ حقوقی در درون نظام حقوقی ایران است. ممکن است در مراحل اولیه تصمیم‌سازی، بررسی‌های اولیه‌ای در خصوص تأثیرات تصمیم و پیش‌بینی تأثیرات آن انجام شود، ولی نخست اینکه این ارزیابی الزامی نبوده و اختیاری است و دوم اینکه به شکل ساختاری و منظم و مبتنی بر اصول و روش‌های تحلیلی فنی نیست. حتی رویه‌ها و چهارچوب‌های عملی مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران نیز به صورت مشخص و متقن نهادینه نشده است. به عنوان مثال درج یادداشت‌های تشریحی به صورت پیوست در پیش‌نویس‌های مقررات ایران که یکی از رویه‌های عادی در کشورهای با نظام مقررات‌گذاری توسعه یافته است، هنوز چهارچوب خاصی در فرایند مقررات‌گذاری ایران نیافته است و احتمال دارد مقام وضع‌کننده، اهداف و دلایل ارائه پیش‌نویس ارسالی برای تصویب را به خوبی متوجه نشود. این نکته با توجه به سابقه نزدیک به یک‌صد سال مقررات‌گذاری نوین در ایران عجیب و تأمل‌برانگیز به نظر می‌رسد.

حتی الزام یا تشویق به انجام ارزیابی‌های علمی و فنی و محاسبه هزینه - فایده و اثربخشی و بررسی کارایی عملی تصمیمات نیز در نظام حقوقی ایران کمتر مورد توجه قرار گرفته است. با این حال سه نمونه نادر از مواد قانونی راجع به الزام سازمان‌ها به بررسی و محاسبه هزینه‌ها و منافع، هر چند به صورت کاملاً محدود، قابل ملاحظه است. ماده ۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶/۷/۸) با بیان اینکه «به منظور افزایش بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول (ستانده) و کنترل مراحل انجام کار و یا هردو، جلوگیری از تمرکز تصمیم‌گیری و [...]، دستگاه‌های اجرائی موظفند اقدامات



ذیل را به عمل آورند»، به صورت غیر مستقیم درصدد ترویج عملی سیستم تحلیل هزینه - فایده در دستگاه‌های اجرایی است هر چند که بیشتر به محاسبه کیفیت خدمات این سازمان‌ها اشاره دارد.

همچنین می‌توان به ماده ۳۱ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۳/۶/۱۱) اشاره کرد که مقرر می‌دارد:

«دولت موظف است به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با رویکرد نتیجه‌گرا و دستیابی به سیستم کنترل کیفی، متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی و اقلیمی کشور، تا پایان سال اول برنامه چهارم، نسبت به تدوین نظام فنی و اجرایی کشور و اجرای آن در تمامی دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون به شرح ذیل اقدام نماید:

الف- نظام کنترل هزینه، کیفیت و زمان را در تمامی مراحل طراحی، اجرا و بهره‌برداری پروژه‌ها و طرح‌ها و بهره‌مندی از روش‌های نوین، نظیر طرح و ساخت کلیددر دست و مدیریت طرح با ارائه برنامه مشخص، ایجاد و در حداقل چهل درصد (۴۰٪) از طرح‌ها مستقر کند.

[...]

د- سازوکار ارزیابی پروژه‌های پیشنهادی پس از حصول اطمینان از تأمین اعتبار، با رویکرد توجیه فنی، اقتصادی و زیست محیطی را به منظور جلوگیری از اجرای پروژه‌های فاقد توجیه از ابتدای برنامه چهارم ایجاد نماید».

از میان انواع روش‌های ارزیابی، الزام به انجام ارزیابی تأثیرات محیط زیستی بیشتر مورد توجه قانونگذار واقع شده است که دلیل آن را می‌توان تا حد زیادی ناشی از ترویج و قدمت این روش ارزیابی در میان محافل علمی و اجرایی دانست. ماده ۵۹ قانون برنامه چهارم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را مکلف می‌کند تا با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست و سایر دستگاه‌های مرتبط «به منظور برآورد ارزش‌های اقتصادی منابع طبیعی و زیست محیطی و هزینه‌های ناشی از آلودگی و تخریب محیط زیست در فرآیند توسعه و محاسبه آن در حساب‌های ملی، نسبت به تنظیم دستورالعمل‌های محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های موارد دارای اولویت از قبیل جنگل، آب، خاک، انرژی، تنوع زیستی و آلودگی‌های زیست محیطی در نقاط حساس اقدام و در مراجع ذی‌ربط به تصویب برسانند. ارزش‌ها و هزینه‌هایی که دستورالعمل آنها به تصویب رسیده، در امکان‌سنجی طرح‌های تملک دارائی‌های سرمایه‌ای در نظر



گرفته خواهد شد». مصوبه شماره ۱۵۶ مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۲ شورای عالی حفاظت محیط زیست نیز تحت عنوان "آیین نامه ارزیابی اثرات محیط زیستی" تدابیری برای الزام به ارزیابی آثار محیط زیستی به کار برده است، اما این اشکال در این مصوبه وجود دارد که به موجب ماده ۱ آن، خود شخص مجری پروژه اقدام به تهیه گزارش ارزیابی می‌کند و طرح‌های مشمول ارزیابی نیز به موجب ماده ۲ فقط شامل تأسیس هفت دسته از کارخانجات صنعتی می‌شود.

به هر حال به نظر می‌رسد که ضرورت انجام ارزیابی‌های اولیه آثار مقررات به تدریج مورد توجه مقام قانونگذار ایران واقع می‌شود هر چند که با توجه به مواد برشمرده، این تحول بیشتر در راستای ارزشیابی هزینه‌های طرح‌های عمرانی صورت می‌گیرد تا ارزیابی دقیق و همه جانبه انواع آثار اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی مقررات و تصمیمات عمومی.

گفتار سوم: ضرورت تأسیس یک مرکز تخصصی برای ارزیابی آثار مقررات‌گذاری

در حال حاضر دو قوه مقننه و مجریه در حدود اختیارات و وظایف خویش مقررات مختلفی را تصویب می‌کنند و در فرایند تصویب این مقررات، نهادهای پژوهشی این قوا مشارکت علمی دارند. معاونت حقوقی ریاست جمهوری عهده‌دار امر تحقیق در زمینه مقررات مصوب قوه مجریه است و مرکز پژوهش‌های مجلس، پشتیبانی پژوهشی مجلس شورای اسلامی را بر عهده دارد. در این خصوص دو نکته مهم باید مورد توجه قرار گیرد:

الف) همان گونه که اشاره شد، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری با توجه به گسترش استانداردهای فنی و علمی مقررات‌گذاری در جهان، به یک فن حرفه‌ای و تخصصی ارتقا یافته است. نظر به اینکه مقررات، آثار اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیط زیستی و سیاسی مختلفی دارند، تحلیل و ارزیابی این آثار تنها در صلاحیت علمی حقوقدانان قرار نمی‌گیرد، بلکه یک حرفه میان‌رشته‌ای و فرابخشی است که متخصصان میان‌رشته‌ای خاص خود را لازم دارد. حال آنکه در جریان تهیه و تصویب قوانین و مقررات، غالباً گروه‌های تخصصی تک بخشی مانند حقوقدانان و پژوهشگران حقوقی و یا متخصصان فنی مشارکت دارند و همکاری چند جانبه متخصصان مختلف عملاً کمتر صورت می‌گیرد. این فقدان مشارکت چند جانبه و فرابخشی، به ویژه در قوه مجریه و معاونت حقوقی این قوه که با حوزه‌های بسیار متنوع و گسترده‌ای ارتباط دارد بیشتر می‌تواند



مسأله‌ساز باشد، چرا که معاونت حقوقی متشکل از نیروهای حقوقدان بوده و فاقد کارشناسان رشته‌های مختلف است که بتواند با ارائه ارزیابی‌های دقیق از آثار مختلف مقررات اقدام به پشتیبانی علمی از هیأت دولت کند.

ب) ارزیابی آثار مقررات‌گذاری اساساً یک ارزیابی حرفه‌ای نظام‌مند و دارای فرایندها و رویه‌های خاص خود است و شامل مراحل مختلفی می‌شود از جمله بررسی‌های اولیه در مورد خلاء یا ناکارایی مقررات، انتخاب مقررات مهم برای انجام ارزیابی در مورد آنها، اتخاذ روش‌های مختلف تحلیلی در ارزیابی، مشاوره گسترده با صاحب‌نظران و اشخاص ذینفع در مقررات، گردآوری اطلاعات و داده‌های آماری، انجام ارزیابی‌های اولیه پیش از تهیه پیش‌نویس‌ها و ثانویه پس از تصویب پیش‌نویس‌ها و کسب نظر کارشناسان و مقررات‌گذاران در مورد مقررات، تخمین هزینه‌ها و منافع حاصل از تصویب یک مصوبه، بررسی نحوه اجرایی شدن مصوبه و حصول آثار آن و سرانجام انتشار گزارش ارزیابی‌ها برای عموم مردم. حال آنکه بررسی‌های کارشناسی کنونی در مورد پیش‌نویس‌های مقررات یا مقررات مصوب، به هیچ وجه در این حد گسترده و مبتنی بر مراحل منظم و دقیق تحلیلی نیست. گذشته از این، همان‌گونه که عنوان شد عبارت مقررات‌گذاری در ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، همه اقدامات تنظیمی اعم از قانون، آیین‌نامه، برنامه، خط‌مشی، اقدامات اجرایی و حتی توصیه‌نامه را در بر می‌گیرد که در صدد تنظیم امور عمومی است. اما رویه کنونی در بررسی کارشناسی مراکز پژوهشی مرتبط با مراجع تصمیم‌گیری، عموماً بر بررسی و تحلیل قوانین و مقررات به مفهوم اخص آن یعنی آیین‌نامه‌های وزارتی و قوانین متمرکز است.

باید توجه داشت که الزام به انجام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در مراجع تصمیم‌گیر و مقررات‌گذار، مستلزم ایجاد یک جایگاه حقوقی از طریق یک مصوبه الزام‌آور برای این نهادها است. حال آنکه در نظام حقوقی ایران، اولاً در مورد الزام نهادها از طرف تصمیم‌گیر به ارائه ارزیابی‌های اولیه آثار تصمیمات خود، هیچ مصوبه خاصی وجود ندارد و اگر نهادی اقدام به این کار نماید، اختیاری بوده و الزامی نیست. دوم اینکه اساس کار ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، انجام این ارزیابی «پیش از تصویب» یک مصوبه است نه پس از تصویب، که لازمه این امر وجود ارتباط سازنده میان نهاد مقررات‌گذار و نهاد ارزیابی است. حال آنکه در رویه عملی در نهادها از طرف پژوهشی مرتبط با مراجع تصمیم‌گیر، اساساً ارزیابی آثار مقررات‌گذاری به مفهومی که اشاره شد انجام نمی‌شود و معمولاً بنا به دلایلی مانند مشکلات سازمانی، معمولاً پس از ارائه طرح یا



لایحه و یا حتی پس از اتخاذ تصمیم است که موضوع برای بررسی کارشناسی به نهاد پژوهشی سپرده می‌شود نه در مرحله بررسی‌های اولیه و حین تهیه پیش‌نویس اولیه. البته همان‌گونه که اشاره شد نهادهای پژوهشی نیز صرفاً اقدام به بررسی پژوهشی نظری و کتابخانه‌ای (مخصوصاً بررسی مطابقت یا عدم مطابقت مصوبه با قوانین و مقررات جاری) می‌کنند و به دلیل عدم آشنایی با مفاهیم و مبانی ارزیابی آثار مقررات گذاری و دشواری علمی بیش از حد آن، عملاً هیچ‌گونه ارزیابی فرابخشی از آثار بالقوه و بالفعل مقررات صورت نمی‌گیرد.

گفتار چهارم: راهکار پیشنهادی

با توجه به موارد برشمرده در خصوص ضرورت انجام ارزیابی آثار مقررات گذاری و ایجاد یک واحد تخصصی برای این منظور و ترویج فرهنگ پیامدنگری در میان مقامات تصمیم‌گیر کشور، تصویب یک مصوبه در خصوص اعطای جایگاه قانونی به ارزیابی آثار مقررات گذاری و تأسیس یک واحد تخصصی ارزیابی آثار مقررات گذاری پیشنهاد می‌شود. نظر به اهمیت مرکز ارزیابی آثار مقررات گذاری از لحاظ جایگاه، موقعیت حرفه‌ای و کارشناسی، تأسیس این نهاد در ساختار حکومت به ویژه در درون نهاد ریاست جمهوری می‌تواند در پیشبرد این امر مفید واقع شود و لازم است که از بودجه و تأمین اداری مناسب بهره‌مند باشد. طبیعی است که به دلیل میان‌رشته‌ای بودن و فرابخشی بودن آثار مقررات گذاری، کارشناسان این واحد باید از میان کارشناسان رشته‌های مختلف و ترجیحاً متخصصان میان‌رشته‌ای مانند حقوق اقتصاد، حقوق امور زیربنایی و علوم فنی انتخاب شوند و تحلیل آثار به صورت همکاری میان‌رشته‌ای و چند بعدی انجام گیرد تا مقام تصمیم‌گیر به خوبی از تمام ابعاد آثار تصمیمات خود آگاه باشد.

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

جمع‌بندی

بسیاری از دولت‌ها، با توجه به هزینه‌های اقتصادی، اجتماعی، محیط زیستی و سیاسی سنگین مقررات‌گذاری، در دهه‌های اخیر تلاش کرده‌اند تا با اصلاح نظام مقررات-گذاری، این هزینه‌ها را کاهش داده و نظام مقررات‌گذاری خود را به سمت کارآمدی و اثربخشی ارتقا دهند. آثار مقررات‌گذاری بی‌رویه و نامطلوب، گاه هزینه‌های سنگینی بر نظام حقوقی، اقتصادی و اجتماعی وارد می‌کند و مشروعیت و کارآمدی دولت را به چالش می‌کشد. به همین دلیل است که تعیین معیارهای مقررات‌گذاری مطلوب ضروری می‌نمود که در این راستا، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در کنار دیگر راهکارها، به عنوان یک سازوکار بهبود کیفیت مقررات مطرح شد. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری یکی از ابزارهای مهم مقررات‌گذاری بهتر و اصلاح نظام مقررات-گذاری بوده و عبارت است از مجموعه‌ای از بررسی‌های نظام‌مند کارشناسی و میان-رشته‌ای برای شناخت آثار مثبت و منفی در تهیه پیش‌نویس لوایح و طرح‌های مقررات-گذاری. در این روش ارزیابی، آثار مقررات در سه حوزه اقتصادی، اجتماعی و محیط زیست با استفاده از روش‌های تحلیلی مختلف مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری باید یکی از مراحل اولیه در فرایند مقررات‌گذاری باشد و موفقیت این فرایند در درجه اول به شیوه مطلوب طراحی، ایجاد، اجرا و نظارت بر اجرای ارزیابی بستگی دارد.

ارزیابی آثار مقررات‌گذاری مبتنی بر دو سطح ارزیابی اولیه (پیش از تصویب مقررات) و ثانویه (ارزیابی پس از تصویب مقررات و وضعیت اجرای آنها) بوده و شامل مراحل متعددی است از جمله تدوین برنامه کار، شناخت مشکل و عوامل آن، تعیین اهداف و دامنه کار، بررسی گزینه‌های ممکن برای اقدام، ارزیابی آثار مختلف هر یک از گزینه‌ها، انتخاب بهترین گزینه برای مقررات‌گذاری یا اصلاح مقررات موجود، تهیه گزارش ارزیابی، ارائه آن به مقام تصمیم‌گیر و انتشار آن برای عموم.

این روش ارزیابی به دلیل منظم و علمی بودن آن، مزایای متعددی برای ارتقای نظام مقررات‌گذاری دارد از جمله منطقی کردن فرایند مقررات‌گذاری از طریق جلوگیری از مقررات‌گذاری بی‌رویه و نامطلوب، توجه جدی به منافع و شرایط خاص افراد و گروه-های مختلف که از این مقررات اثر می‌پذیرند، توجه به مجموع و کلیت آثار ناشی از



مقررات‌گذاری در حوزه‌های مختلف فرابخشی و اطمینان از مثبت بودن آنها و کاهش هزینه‌های مقررات‌گذاری.

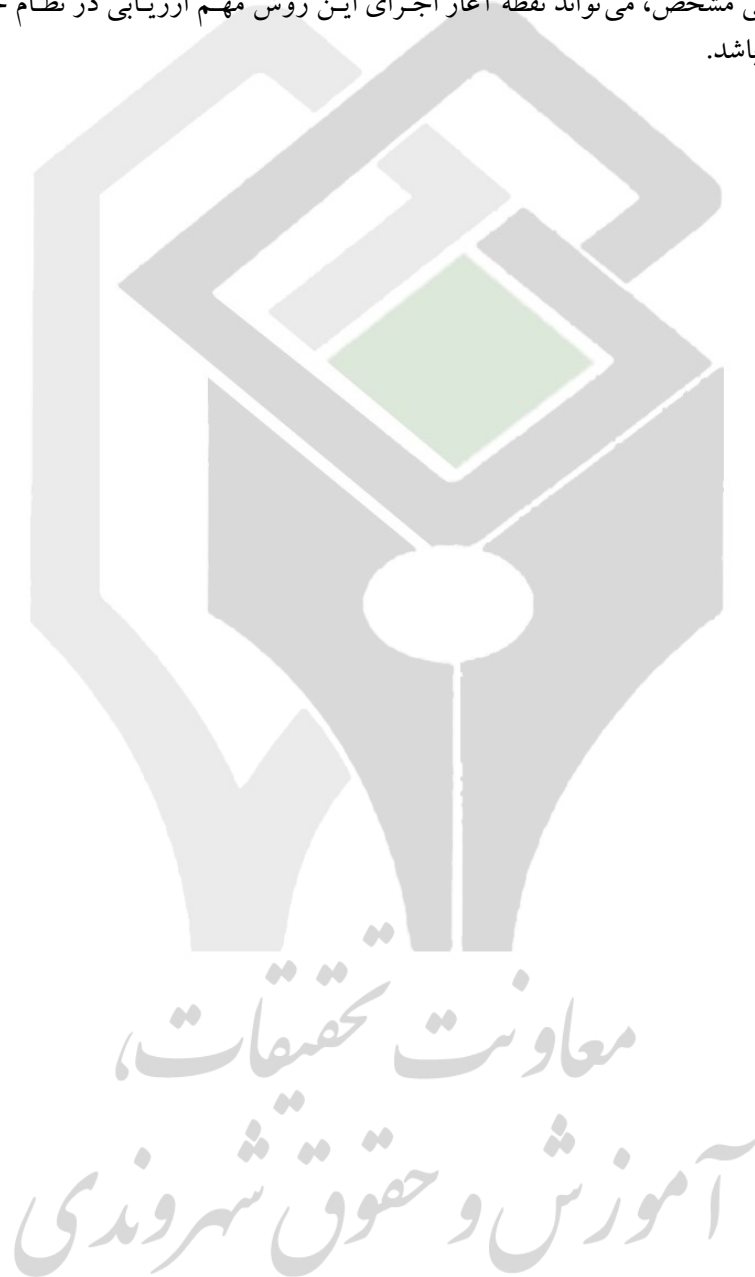
یکی از مهمترین قابلیت‌های ارزیابی آثار مقررات‌گذاری عبارت است از قابلیت آن در استفاده از روش‌های مختلف تحلیلی و در واقع هر چقدر این روش ارزیابی بتواند از روش‌های دقیق تحلیلی استفاده کند، میزان دقت نتایج حاصله افزایش خواهد یافت. این روش‌ها متعدد بوده و بر اساس نوع آثار و حوزه‌های مختلف مقررات‌گذاری متفاوت است ولی عمومی‌ترین این روش‌ها عبارتند از تحلیل هزینه - فایده، اثربخشی هزینه‌ها، تحلیل ریسک و عدم قطعیت. از سوی دیگر اعتبار این تحلیل‌ها بستگی زیادی به موثق و مفید بودن منابع اطلاعاتی دارد و این نکته اهمیت دسترسی به منابع اطلاعات درست، دقت در روش‌های گردآوری اطلاعات و حرفه‌ای بودن مراکز آماری را نشان می‌دهد.

با توجه به کارایی و قابلیت ویژه ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در بهبود نظام مقررات‌گذاری، این شیوه ارزیابی مورد توجه کشورهای پیشرو در حوزه مقررات‌گذاری واقع شده و تلاش‌های متعددی در جهت نهادینه ساختن این روش در کلیت نظام حقوقی و فرایند مقررات‌گذاری انجام شده است. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری به شیوه‌های مختلفی در چهارچوب قانون، آیین‌نامه هیأت وزیران و دستورالعمل‌های ریاست جمهوری در نظام‌های حقوقی قابل نهادینه شدن و یافتن اعتبار حقوقی است. همچنین یکی از ضروری‌ترین ارکان نهادینه ساختن این روش ارزیابی، تأسیس یک نهاد مرکزی برای مدیریت ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، الزام همه نهادهای مقررات‌گذار به انجام ارزیابی از آثار مقررات خود و نظارت بر اجرای این ارزیابی‌ها توسط این نهادها است.

ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران با توجه به سابقه صد ساله مقررات‌گذاری و وضع انبوهی از مقررات ضرورت ویژه‌ای پیدا می‌کند. به خصوص آنکه تا کنون معیارها و قواعد مشخصی برای سنجش و تشخیص کیفیت مقررات‌گذاری و شاخص‌های مطلوب آن تدوین نشده است و امر مقررات‌گذاری بدون یک نظم حقوقی دقیق و منظم صورت می‌گیرد. نگاهی به وضعیت قوانین و مقررات جاری ایران نشان می‌دهد که در زمینه الزام نهادهای مقررات‌گذار به ارزیابی آثار مقررات خود خلاء حقوقی جدی وجود دارد و با توجه به ضرورت‌های متعدد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و حقوقی انجام این ارزیابی، نهادینه کردن این روش ارزیابی در بطن نظام حقوقی کشور ضروری به نظر می‌رسد. تهیه یک سند حقوقی الزام‌آور برای رسمی



کردن فرایند ارزیابی آثار، الزام نهادهای مقررات‌گذار به ارزیابی آثار مقررات خود و تأسیس یک نهاد مرکزی قوی برای نظارت بر فرایند کلی ارزیابی آثار در یک قالب حقوقی مشخص، می‌تواند نقطه آغاز اجرای این روش مهم ارزیابی در نظام حقوقی ایران باشد.



معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

فهرست منابع و مآخذ

الف) منابع لاتین

1. "A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries", Report of The EU Directories of Better Regulation Group, Ireland, 2004, Available at:
<http://www.betterregulation.ie/eng/Publications/Report_on_RIA_in_the_EUa.pdf>
2. A Policy Instrument for Regulatory Quality, Competition Policy and Market Openness", APEC-OECD. Available at:
<<http://www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf>>
3. Allio, Lorenzo; "Better regulation and impact assessment in The European Commission", in Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, Ed. By Colin Kirkpatrick and David Parker, Edward Elgar Publication, Cheltenham, UK, 2007.
4. Anderson, J.E.; 'The Struggle to Reform Regulatory Procedures, 1978-1998', Political Studies Journal, 26 (3), 1998.
5. "Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers", OECD, Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development, Version 1.1, France, 2008.
6. "Canada: Maintaining Leadership through Innovation", OECD Public Performance Reviews, France, 2002.
7. Collin, P. H.; Dictionary of Economics, A & C Black Publishers, London, UK, 2003.
8. Deighton-Smith, R.; "Regulatory Impact Assessment: Best Practice in OECD Countries", in OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, France, 1997.
9. "Designing a Regulatory Impact Assessment for South Africa", South Africa Foundation, South Africa, 2003. Available at:
<<http://www.businessleadership.org.za/documents/DesigningARegulatoryImpactAssessmentForSa.pdf>>.
10. Government of Canada, "Regulatory Process Guide: Developing a Proposal and Seeking its Approval. Regulatory Affairs Division", Operations Branch, Privy Council Office, Government of Canada: Canada, 2004.
11. "Impact Assessment Guidelines", European Commission, SEC. (2009) 92, 15 January 2009.
12. Impact Assessment Guidelines", European Commission, SEC (2005) 791, 15 June 2005, with March 2006 update.
12. A Policy Instrument for Regulatory Quality, Competition Policy and Market Openness", APEC-OECD Checklist, Available at:
<<http://www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf>>
13. "Introductory Handbook For Understanding Regulatory Impact Analysis", OECD publication, 2008, Online at:
<www.oecd.org/dataoecd/30/8/42048013.pdf>



14. Jacobs, Scott H.; "An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries", in Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OECD, France, 1997.
15. Jacobs, Scott H.; "Current Trends in The Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Mainstreaming RIA Into Policy Processes", in Kirkpatrick, Colin; Parker, David; Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2007.
16. Jacobs, Scott; "Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making", Jacobs and Associates Inc. paper, USA, 2006.
17. Jacobs, Scott; "Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method and Cooperation: Lessons for Canada from International Trends", Government of Canada Policy Research Initiative, Working Paper Number 26, 2006.
18. Kirkpatrick, Colin; Parker, David; "Regulatory Impact Assessment: An overview", in Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, Edited by Colin Kirkpatrick and David Parker, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2007
19. Kirkpatrick, C.; Parker, D.; Zhang, Y.F.; 'Regulatory Impact Assessment in Developing and Transitional Economies: A Survey of Current Practice', Center on Regulation and Competition Working Paper, UK, 2004, Paper No. 83.
20. Kirkpatrick, Colin; Parker, David; "Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries", Journal of Public Administration and Development, Vol. 24, Issue 4, 2004.
21. Lee, Norman; "Developing and Applying Regulatory Impact Assessment Methodologies in Low and Middle Income Countries", Centre on Regulation and Competition, Paper No. 30, 2002.
22. Mishan, E.J.; Quah, Euston; Cost-Benefit Analysis, 5th Ed., Routledge, USA.
23. ORR (Office of Regulation Review), A Guide to Regulation, Government of Australia, 2nd edn, Australia, December 1998.
24. Parker, David; "Economic Regulation: A Review of Issues", Annals of Public and Cooperative Economics, 73(4), 2002.
25. Parker, David; Kirkpatrick, Colin; "Regulatory Impact Assessment in Developing Countries", in Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, Edited by Colin Kirkpatrick and David Parker, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2007.
26. Pearce, David; Aktinson, Giles; Mourato, Susana; Cost benefit Analysis and the Environment: Recent developments, OECD Publishing, France, 2006
27. "Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation", OECD/GD (95) 95, Paris, 9 March, 1995.
28. "Regulatory Impact Analysis Inventory", Public Governance Committee, OECD, GOV/PGC/RD, 2004.
29. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, OECD, 2002.
30. "Regulatory Reform in the United States", OECD Report, Paris, 1999.
31. Samuelson, Paul A.; Nordhaus, William D.; Economics, 16th Ed., McGraw-hill, USA, 1998.
32. Serpell, Andrew; Regulation Impact Assessment, Economic Papers: A Journal of Applied Economics and Policy, Vol. 27, Issue 1, 2010.
33. "The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis", OECD, Paris, 1997.



(ب) اسناد

۱. مصوبه شماره ۱۵۶ مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۲ شورای عالی حفاظت محیط زیست در خصوص ارزیابی اثرات محیط زیستی
۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۳/۶/۱۱)
۳. قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶/۷/۸)
4. "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union", Communication from the Commission to The Council and the European Parliament, Brussels, 16.3.2005 COM (2005) 97 final.
5. Cabinet Directive on Streamlining Regulation, Canada Government, 2007.
6. "Circular A-4, "Regulatory Analysis" (September 17, 2003), OMB, Washington DC: Government of the US. Online at: <http://www.whitehouse.gov/omb/asset.aspx?AssetId=206>
7. Circular A-19, (Revised September 20, 1979), Government of the US.
8. Communication from the Commission of 6 June 2002 - "European Governance: better lawmaking", COM (2002) 0275.
9. "Communication: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development", EC (European Commission), Communication (2001) 264 Final, Brussels.
10. "Communication: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development", EC (European Commission), Communication (2001) 264 Final, Brussels
11. EU Communication on Impact Assessment May 2002, COM (2002) 276 final.
12. OECD 'Best Practices' Guidance on Regulatory reform, Paris, 1997.
13. "Quality Assurance Criteria", New Zealand Treasury, 2009, Available At: <http://www.reasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis>

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

